

## BAB II

### STUDI KEPUSTAKAAN DAN KERANGKA PIKIR

#### II. Studi Kepustakaan

##### II.1. Konsep Administrasi dan administrasi Publik

###### a. Konsep Administrasi

Secara terminology, sebagaimana yang dikemukakan oleh Faried Ali (2011:19) apa yang disebut “Admiistrasi” adalah mengurus, mengatur, mengelola. Mengurus diarahkan pada penciptaan keteraturan sebab pengurusan yang teratur menghasilkan pencapaian tujuan yang cepat atau pada tujuan yang diinginkan. Mengatur diarahkan pada penciptaan keteraturan serta mengelola diarahkan pada kegiatan yang berlangsung secara holistik.

Syafri (2012;3) mangatakan administrasi dalam arti sempit adalah berupa kegiatan pencatatan, pengelolaan, pengumpulan, pemberian nomor/ kode surat, pengetikan, penggandaan, penyimpanan (pengarsipan), pengiriman, berbagai informasi yang diterima atau dikeluarkan oleh satu organiasasi/ instansi.

Selanjutnya administrasi dalam arti luas yakni proses (rangkaiian) kegiatan usaha kerja sama sekelompok orang secara terorganisasi untuk mencapai tujuan tertentu secara efisien. Dengan demikian, dalam pengertian administrasi terkandung hal-hal berikut :

- a. Kelompok orang (manusia), yakni berkumpulnya dua orang atau lebih dalam sebuah perkumpulan (organisasi), organisasi sipil atau militer, negeri atau swasta, organisasi besar atau kecil. Pengelompsokan orang dalam suatu kerja sama tersebut terjadi dengan asumsi bahwa tujuan yang ingin dicapai tidak dapat dilakukan seorang diri

- b. Kegiatan, yakni berupa sejumlah aktivitas yang harus dikerjakan baik secara individual, namun masih terkait dengan kegiatan orang lain, ataupun bersama-sama untuk mencapai tujuan yang ingin dicapai
- c. Kerjasama, yakni interaksi antar individu dalam kelompok untuk menyelesaikan suatu pekerjaan karena pekerjaan itu tidak dapat dan juga tidak boleh diselesaikan (dituntaskan) seorang diri
- d. Tujuan, yakni sesuatu yang ingin didapatkan/ dicapai oleh kelompok orang yang bekerjasama tersebut dan biasanya berupa kebutuhan bersama yang tidak bias diraih seorang diri
- e. Efisien, yakni perbandingan terbaik antara masukan (*input*) dan keluaran (*output*). Mengenai efisiensi ini akan dibahas dalam bab selanjutnya.

Menurut Ordway Tead (dalam Zulkifli 2009;9) administrasi adalah penataan dari kegiatan-kegiatan individu-individu eksekutif dalam suatu organisasi yang berugas mengatur, menajukan dan menyediakan sarana dan prasarana bagi upaya-upaya kerjasama sekelompok individu-individu untuk merealisasikan beberapa tujuan yang telah ditentukan.

Atmosudirdjo (dalam Zulkifli 2009;0) merumuskan ragam pengertian untuk menerangkan lingkup konsep administrasi yaitu :

- a. Administrasi sebagai fungsi atau kegiatan (*activity*) adalah seperangkat kegiatan-kegiatan yang tertentu dan terarah yang berlangsung untuk memimpin dan mengendalikan suatu organisasi modern yang menjadi wahana suatu urusan atau usaha dan sekaligus apa yang berlangsung didalamnya
- b. Organisasi modern sebagai badan, adalah organisasi yang mempunyai konstitusi dan statute yang tertentu sehingga jelas apa yang menjadi maksud (*purpose*) dan tujuan-tujuan (*goals*), usahanya, sumber pendanaannya (*financial resources*), serta langkah-langkah yang akan ditempuh untuk mencapai tujuan-tujuannya.
- c. Setiap organisasi modern dikepalai (yang bertugas dan bertanggung jawab) dan dipimpin (yang menggerakkan secara terarah dan bertujuan) oleh Administrator

- d. Administrator bias perorangan bias suatu dewan
- e. Administrator menunaikan tugas, wewenang, kewajiban, dan tanggung jawabannya melalui apa yang disebut administrasi

Dimock dan Atmosudirdjo (dalam Mustafa 2002;3) menjelaskan secara singkat bahwasanya administrasi adalah aktivitas atau kegiatan dari orang atau kelompok orang untuk mencapai maksud nyata atau tujuan tertentu.

Batasan administrasi yang menekankan pentingnya aspek rasionalitas juga dikemukakan oleh Siagian (dalam Zulkifli 2009;10) yaitu keseluruhan proses kerjasama antara dua orang atau lebih yang didasarkan oleh rasionalitas tertentu dalam rangka pencapaian tujuan yang telah ditentukan sebelumnya dengan memanfaatkan sarana dan prasarana tertentu secara berdaya guna dan berhasil guna.

Administrasi sebagai objek studi ilmu administrasi, merupakan fenomena masyarakat modern. Menurut Waldo (dalam Zulkifli, 2005;19) yaitu secara eksplisit administrasi menggambarkan salah satu fenomena suatu bentuk upaya manusia yang kooperatif yang mempunyai tingkat rasionalitas yang tinggi. Senada dengan ini juga dikatakan oleh White (dalam Zulkifli, 2005;19) pendapat ini menerangkan bahwa administrasi merupakan suatu proses kegiatan yang dilakukan oleh sekelompok manusia melalui berbagai lembaga untuk macam-macam kepentingan sesuai yang dikehendakinya. Menurut Sugiyono (2003;26) Administrasi negara bertujuan bagi kepentingan kesejahteraan rakyat banyak.

Sementara itu ciri-ciri administrasi menurut Thoha (2003;46-47) adalah sebagai berikut:

1. Pelayanan yang diberikan administrasi negara bersifat lebih urgent dibandingkan dengan pelayanan yang diberikan oleh organisasi-organisasi swasta.
2. Pelayanan yang diberikan oleh administrasi negara pada umumnya bersifat monopoli. Dalam hal ini bentuk pelayanan yang diberikan tidak bisa dibagi kepada organisasi-organisasi lainnya.
3. Dalam memberikan pelayanan kepada masyarakat umum, administrasi negara dan administratornya relative berdasarkan undang-undang dan peraturan.

4. Administrasi negara dalam memberikan pelayanan tidak dikendalikan oleh harga pasar, tidak seperti yang terjadi dalam organisasi perusahaan yang terikat oleh harga pasar.
5. Usaha-usaha yang dilakukan oleh administrasi negara terutama dalam negara demokrasi adalah dilakukan sangat tergantung pada penilaian rakyat banyak.

Senada dengan itu Atmosudirdjo (dalam Sjamsiar, 2006;9) menjelaskan bahwa administrasi merupakan suatu fenomena sosial, suatu perwujudan tertentu dalam masyarakat modern. Eksistensi dari pada administrasi ini berkaitan dengan organisasi, artinya administrasi itu terdapat di dalam suatu organisasi. Jadi barang siapa hendak mengetahui adanya administrasi di dalam masyarakat ia harus mencari terlebih dahulu suatu organisasi yang masih hidup, disitu ada administrasi.

The Liang Gie (dalam Moekijat 1989:2) mengatakan bahwa administrasi merupakan segenap rangkaian kegiatan terhadap penataan terhadap pekerjaan pokok yang dilakukan oleh sekelompok orang yang bekerjasama mencapai tujuan tertentu. Pekerjaan pokok yang dimaksud mencakup unsur- unsur umum administrasi dalam perspektif proses. Administrasi sebagai serangkaian perbuatan manusia dapat dibedakan dalam 8 pola perbuatan:

- a. Organisasi
- b. Manajemen
- c. Tatahubungan
- d. Kepegawaian
- e. Keuangan
- f. Pembekalan
- g. Ketatausahaan
- h. Perwakilan



Bertitik tolak dari teoritas batasan konsep administrasi baik dalam arti sempit maupun arti luas (keseluruhan proses kerjasama), menunjukkan adanya sejumlah aspek utama yang menjadi motor penggerak untuk efektifitas dan efesiensi organisasi. Aspek-aspek dimaksud meliputi :

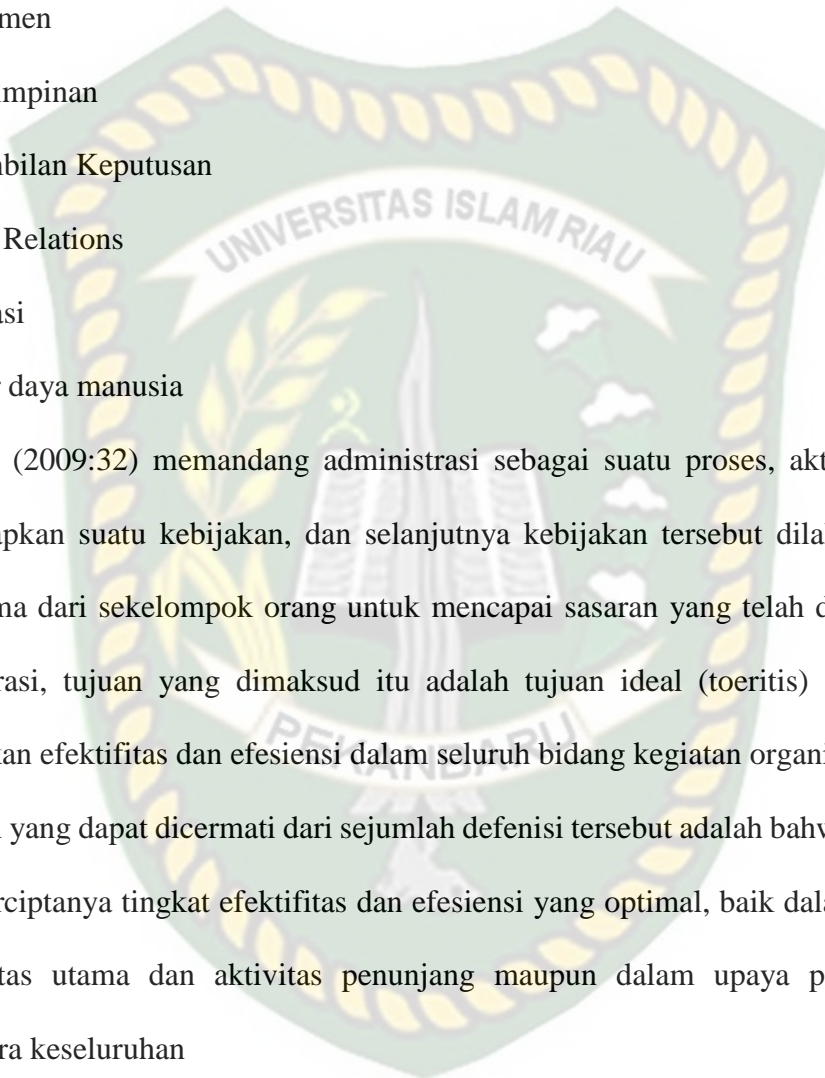
- a. Organisasi
- b. Manajemen
- c. Kepemimpinan
- d. Pengambilan Keputusan
- e. Human Relations
- f. Informasi
- g. Sumber daya manusia

Zulkifli (2009:32) memandang administrasi sebagai suatu proses, aktivitasnya diawali dengan menetapkan suatu kebijakan, dan selanjutnya kebijakan tersebut dilaksanakan melalui proses kerjasama dari sekelompok orang untuk mencapai sasaran yang telah ditetapkan. Dalam studi administrasi, tujuan yang dimaksud itu adalah tujuan ideal (toeritis) setiap organisasi, yaitumenciptakan efektifitas dan efesiensi dalam seluruh bidang kegiatan organisasi.

Hal lain yang dapat dicermati dari sejumlah defenisi tersebut adalah bahwa prioritas utama administrasi terciptanya tingkat efektifitas dan efesiensi yang optimal, baik dalam melaksanakan aktivitas-aktivitas utama dan aktivitas penunjang maupun dalam upaya pencapaian tujuan organisasi secara keseluruhan

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

Administrasi publik di Indonesia dikenal dengan istilah Administrasi Negara yakni salah satu aspek dari kegiatan Pemerintah (Kasim,1993:21). Menurut Gordon (dalam Kasim1993:22) administrasi publik adalah studi tentang seluruh proses, organisasi dan individu yang bertindak



sesuai dengan peran dan jabatan resmi dalam pelaksanaan peraturan perundangan yang dikeluarkan oleh lembaga Legislatif, eksekutif dan peradilan. Definisi ini secara implisit menganggap administrasi publik terlibat dalam seluruh proses kebijakan publik.

Land dan Rosenbloom (dalam kasim 1998) menyatakan administrasi publik harus dilaksanakan dengan melihat kebutuhan masyarakat. Administrasi publik diharapkan dapat bekerja secara efisien dan tanggap terhadap kebutuhan masyarakat yang dianggap sebagai konsumen, sebagaimana halnya perusahaan swasta. Pendekatan ini disebut pendekatan populis yang menginginkan administrasi publik agar lebih dikendalikan oleh kebutuhan masyarakat yang memerlukan pelayanan.

Pembahasan administrasi publik menurut Bailey (dalam Hendry,1989:106) harus diarahkan pada 4 jenis teori yakni:

1. Teori deskriptif: Struktur hirarkis dan hubungan timbal balik dengan lingkungan tugasnya.
2. Teori normative: tujuan nilai dibidangnya, yakni apa yang oleh administrasi publik lakukan atau kerjakan, keputusan alternatif yang dibuat, dan kebijakan apa yang harus dipelajari dan direkomendasikan oleh pakar administrasi publik kepada praktisi.
3. Teori asumptif : Pemahaman yang religius mengenai kenyataan personal atau administrasi yang tidak menganggap birokrat publik sebagai malaikat atau setan.
4. Teori instrumental :Peningkatan pemahaman teknik manajerial bagi efisiensi dan efektivitas pencapaian tujuan publik.

## **II.2. Administrasi Pembangunan**

Administrasi Pembangunan adalah seluruh usaha yang dilakukan oleh masyarakat untuk memperbaiki tata kehidupan sebagai suatu bangsa dalam berbagai aspek dalam berbagai kehidupan bangsa tersebut dalam rangka usaha pencapaian tujuan yang telah di tentukan sebelumnya.

Peranan Pemerintah dalam pembangunan tergambar dari apa-apa saja yang dilakukan pemerintah untuk menyukseskan pembangunan. Kesuksesan pembangunan didasari oleh sejauh

mana terjadinya integrasi kapasitas pemerintah dengan rakyat (kapasitas sosial) untuk mencapai tujuan yang telah ditetapkan. Dalam hal ini peranan pemimpin sebagai birokrasi leader sangat menentukan sejauh mana konsistennya untuk mentransformasikan tuntutan dan kehendak yang riil terjadi dalam lingkungan administrasi negara tersebut beroperasi.

Peranan Pemerintah sebagai abdi sosial dari keperluan-keperluan yang diatur dalam masyarakat. Dasar-dasar pemikiran ini yang berorientasi dari konsep negara kesejahteraan juga sebagai inisiatif untuk usaha pembaharuan dan pembangunan masyarakat. Birokrasi publik memiliki peranan yaitu; Agen development, public service (pelayan masyarakat yang berkualitas), enterfrenews (mendorong iklim penswastaan).

### **II.3. Konsep Organisasi dan Organisasi Publik**

#### **a. Konsep Organisasi**

Konsep organisasi merupakan merupakan titik sentral dan tujuan aplikasinya setiap aspek studi administrasi. Karena keberadaan setiap aspek studi administrasi itu dimaksudkan untuk memberikan dukungan kepada kebijakan manajerial dan operasional dalam rangka meningkatkan efektifitas dan efisiensi organisasi.

Siagian (dalam Zulkifli, 2005;25) merumuskan defenisi organisasi sebagai setiap bentuk persekutuan antara dua orang atau lebih yang bekerja sama dan secara formal terikat dalam rangka pencapaian suatu tujuan yang telah ditentukan dalam ikatan yang mana terdapat seorang atau beberapa orang yang disebut atasan dan bawahan.

Sebagai suatu proses organisasi berarti serangkaian aktifitas kolektif dari orang-orang yang diawali dengan penentuan tujuan, pembagian kerja dengan perincian tugas tertentu, pendelegasian wewenang, pengawasan dan diakhiri dengan evaluasi pelaksanaan tugas, (Zulkifli, 2005;26)

Sedangkan menurut Hamim (2005;24) menjelaskan bahwa organisasi adalah proses penggabungan pekerjaan yang para individu atau kelompok-kelompoknya harus melakukan dengan bakat-bakat yang diperlukan untuk menyelesaikan tugas-tugas sedemikian rupa memberi saluran terbaik untuk pemakaian efisien, sistematis, positif dari usaha yang tersedia untuk mencapai tujuan organisasi yang ditetapkan.

Hasibuan (2006;24) bahwa organisasi adalah suatu system perserikatan formal berstruktur dan terkoordinasi dari sekelompok orang yang bekerja sama dalam mencapai tujuan tertentu.

Menurut Siagian (2009;106) titik tolak yang sekitarnya tepat digunakan untuk mencapai sasaran pembangunan administrasi dilihat dari aspek kelembagaan adalah pemahaman tentang prinsip-prinsip organisasi dan penerapannya. Sepuluh prinsip yang menonjol menurut Siagian adalah sebagai berikut :

1. Kejelasan tujuan. Tujuan merupakan suatu hal yang harus dicapai organisasi.
2. Kejelasan misi. Misi merupakan langkah utama yang harus dikembangkan dalam rangka mencapai tujuan.
3. Fungsionalisasi. Besarnya organisasi berangkat dari banyaknya fungsi yang harus diselenggarakan, fungsi pelayanan, pengaturan, maupun pembangunan
4. Pembagian tugas. Merupakan kosekuensi organisasi dalam pembagian tugas yang baik
5. Departementalisasi. Semua tugas yang harus dilaksanakan dikelompokkan kedalam departemen
6. Keseimbangan antara wewenang dan tanggung jawab. Dengan tujuan meminimalisir adanya kecendrungan menyalah gunakan wewenang.
7. Kesatuan arah. Semua kegiatan organisasi harus mengarah terhadap pencapaian tujuan secara komprehensif.
8. Kesatuan komando. Agar para pelaksana dalam menjalankan tugasnya tidak mengalami kebingungan.
9. Kejelasan kebijakan tentang pola pengambilan keputusan. Baik sentralisasi maupun desentralisasi.
10. Rentangan kendali. Pengawasan yang dilakukan dalam waktu tertentu terhadap aktivitas anggotanya.

Menurut Ati Cahayani (2003;8) secara sederhana, organisasi adalah suatu kerjasama kelompok orang untuk mencapai tujuan bersama yang diinginkan dan mau terlibat dengan



peraturan yang ada. Organisasi adalah suatu wadah atau tempat untuk melakukan kegiatan bersama, agar dapat mencapai tujuan yang telah ditetapkan bersama dengan ciri :

- a. Terdiri dari pada dua orang atau lebih
- b. Ada kerjasama
- c. Ada komunikasi antar satu anggota dengan yang lain
- d. Ada tujuan yang ingin dicapai.

Musanef (2003;27) memberikan defenisi bahwa yang dimaksud dengan organisasi adalah keseluruhan dari pada sumber-sumber baik yang bersifat manusia maupun non manusia, serta pengelompokkan dari pada tugas dan tanggung jawab sedemikian rupa sehingga tercipta suatu organisasi yang dapat menggerakkan sebagai satu kesatuan untuk mencapai tujuan yang telah ditentukan atau dengan kata lain organisasi adalah ajang, jaringan kata kerja sama kelompok orang-orang secara teratur dan continue untuk mencapai tujuan-tujuan bersama yang telah ditentukan, dimana didalamnya selalu terdapat tata cara dan hubungan antara atasan dan bawahan.

Menurut Nanang (2003;71) istilah organisasi memiliki dua pengertian umum yakni:

- a. Organisasi sebagai lembaga atau kelompok fungsional seperti perusahaan, sekolah, perkumpulan atau badan-badan pemerintahan
- b. Merujuk pada proses pengorganisasian yaitu bagaimana pekerjaan diatur dan dialokasikan diantara para anggota, sehingga tujuan organisasi tercapai secara efektif.

Menurut Kartini Kartono (2004;169) suatu organisasi memiliki sedikitnya 3 tingkatan manajeral sebagaimana dikemukakan oleh Kartini Kartono mencakup :

- a. Tingkatan institusional yang membahas hal-hal strategis
- b. Tingkatan manajerial, yang berkaitan dengan pengkordinasian dengan bagian-bagian dalam organisasi
- c. Tingkatan operasional, yang membahas pekerja

#### **b. Organisasi Publik**

Istilah publik berasal dari privat berasal dari bahasa latin, dimana publik berarti “*of people*” (yang berkenaan dengan masyarakat) sementara privat berarti “*set apart*” (yang terpisah) dalam

literatur administrasi publik, pengertian organisasi publik bermula dari konsep “barang publik” (publik goods), yaitu adanya produk-produk tertentu berupa barang dan jasa yang tidak dapat dipenuhi dengan mekanisme pasar yang dilakukan individu-individu Kusdi, (2009;25). Konsep ini menunjukkan adanya produk-produk yang bersifat kolektif dan harus diupayakan secara kolektif pula. Inilah alasan mengapa organisasi publik harus diadakan.

Kita bisa menyebutkan beberapa bidang tertentu yang bersifat kolektif dimana organisasi publik memainkan peranannya, misalnya penegakan hukum, pelayanan kesehatan, pendidikan, keamanan sosial, dan lain sebagainya. Semua ini tidak bisa diupayakan secara individual. Jadi, secara sederhananya, organisasi publik diadakan untuk memberikan pelayanan kepada masyarakat, yaitu pelayanan-pelayanan yang tidak dapat diusahakan sendiri secara terpisah oleh masing-masing individu. Oleh karena itu, kita bisa mengatakan bahwa fungsi organisasi publik adalah mengatur pelayanan yang dibutuhkan oleh masyarakat secara umum.

Organisasi publik adalah yang memiliki ciri-ciri : 1). Organisasi yang terbesar, 2). Yang mewadahi seluruh lapisan masyarakat dengan ruang lingkup Negara, 3). Mempunyai wewenang yang absah dibidang politik, administrasi Pemerintahan dan hukum secara terlembaga, 4). Sehingga mempunyai kewajiban melindungi warga negaranya, 5). Melayani keperluannya, 6). Sebaliknya berhak pula memungut pajak untuk pendaan, 7). Serta menjatuhkan hukuman sebagai sanksi penegakan peraturan. Organisasi publik sering dilihat pada bentuk organisasi Pemerintahan yang dikenal sebagai birokrasi Pemerintahan (organisasi Pemerintahan), atau satu-satunya organisasi didunia yang mempunyai wewenang merampok harta rakyat (pajak), membunuh rakyat (hukuman mati) dan memenjarakan rakyat.

## II.4. Konsep Manajemen dan Manajemen Publik

### a. Konsep Manajemen

Manajemen secara umum merupakan proses pencapaian tujuan melalui dinamika kerja sama manusia atau melalui kegiatan orang lain. Untuk lebih jelasnya, manajemen dapat ditelaah dari beberapa defenisi, Stoner (dalam Sitorus 2009;2) mengatakan bahwa manajemen adalah proses perencanaan, pengorganisasian, kepemimpinan dan pengendalian sumber daya dari suatu organisasi (meterial, manusia, informasi, dan lain-lain). Selanjutnya Winardi (dalam Sitorus 2009;3) mengemukakan pandangan berikut :

“Manajemen adalah merupakan sebuah proses khusus yang terdiri dari kegiatan-kegiatan perencanaan, pengorganisasian, menggerakkan (actualing), dan tindakan pengawas (controlling), yang dilaksanakan untuk mendeterminasikan dan mencapai sasaran-sasaran yang ditetapkan sebelumnya, dengan jalan memanfaatkan unsur manusia dan sumber daya lainnya.”

Menuru Hasibuan (2006;2) Manajemen adalah ilmu atau seni mengatur proses pemanfaatan sumber daya manusia dan sumber-sumber lainnya secara efektif dan efisien untuk mencapai tujuan tertentu dan manajemen merupakan :

”Suatu proses yang khas yang terdiri dari tindakan-tindakan perencanaan, pengorganisasian, pengarahan, dan pengendalian yang dilakukan untuk menentukan serta mencapai sasaran yang telah ditentukan melalui pemanfaatan sumber daya manusia dan sumber daya yang lainnya. Manajemen mencakup kegiatan untuk mencapai tujuan, dilakukan oleh individu-individu yang menyumbangkan upayanya yang terbaik melalui tindakan-tindakan yang telah ditetapkan sebelumnya”.

Hakikatnya manajemen adalah proses pencapaian tujuan melalui orang Syafri (2012;12) menjelaskan manajemen merupakan rangkaian aktifitas gerakkan kelompok orang dalam

organisasi untuk mencapai tujuan melalui pelaksanaan fungsi-fungsi manajemen. Organisasi baru akan bermakna jika telah berlangsung proses manajemen. Fokus studi manajemen adalah menciptakan efektifitas dan efisiensi.

### **b. Konsep Manajemen publik**

Manajemen publik adalah faktor utama dalam suatu administrasi publik ( publik administration) untuk mencapai tujuan yang telah ditentukan dengan sarana dan prasarana yang ada, termasuk organisasi serta sumber dana dan sumber daya yang tersedia. Dengan demikian, manajemen Pemerintahan, tidak lain adalah faktor upaya dalam suatu organisasi. Upaya tersebut diwujudkan dalam berbagai aspek kehidupan dan penghidupan warga negara dan masyarakatnya.

Winardi (2010:79) menyebutkan bahwa, tugas Pemerintahan yang paling dominan adalah menyediakan barang-barang publik (public utility) dan memberikan pelayanan (public service) misalnya dalam bidang-bidang pendidikan, kesejahteraan sosial, kesehatan, perkembangan perlindungan tenaga kerja, pertanian, keamanan dan sebagainya. Dalam Winardi memberikan argumentasi bahwa manajemen Pemerintahan sebagai proses pencapaian tujuan Pemerintahan yang dilakukan oleh aparatur Pemerintahan, aparatur negara di masyarakat harus memperhatikan prinsip umum manajerial Pemerintahan sebagai berikut :

1. Adanya pembagian kerja
2. Kewenangan dan tanggung jawab yang jelas
3. Mekanisme kerja yang jelas
4. Penghargaan terhadap setiap anggota
5. Etos kerja yang tinggi
6. Penyesuaian terhadap lingkungan sosial dan lingkungan fisik
7. Budaya kerja yang dilandasi nilai kejujuran yang tinggi



## 8. Antisipatif.

Menurut Waluyo (2007;63) menyebutkan manajemen pemerintahan (*publik management*) adalah faktor utama dalam suatu administrasi publik (*public administration*) untuk mencapai tujuan yang telah ditentukan dengan sarana dan prasarana yang ada, termasuk organisasi serta sumber dana dan sumber daya yang tersedia dengan demikian, manajemen pemerintahan, tidak lain adalah faktor upaya dalam suatu organisasi. Upaya tersebut diwujudkan dalam berbagai aspek kehidupan dan penghidupan warga negara dan masyarakatnya.

Berdasarkan penjelasan diatas manajemen publik adalah adanya pembagian kewenangan melalui mekanisme kerja untuk mencapai tujuan organisasi yang telah ditentukan dengan sarana dan prasarana yang ada, termasuk organisasi serta sumber dana dan sumber daya yang tersedia.

### **II.5. Manajemen Sumber Daya Manusia**

Menurut Zainun (2001;17) bahwa salah satu sumber daya yang penting bagi manajemen adalah manusia yang berkedudukan sebagai manajer dan pegawai/ karyawan/ buruh/ pekerja. Sumber daya inilah yang diberi nama baru yang sangat populer dewasa ini dengan nama sumber daya manusia atau *Human Resources*. *Human Resources* inilah seringkali disebut dengan *manpower* yang di indonesia secara resmi diterjemahkan kembali menjadi tenaga kerja. Manajemen sumber daya manusia atau manajemen tenaga kerja merupakan bagian penting dan khusus dari manajemen pada umumnya.

Menurut Mutiara (2004;15) manajemen yang berkaitan dengan pengelolaan kegiatan pemberdayaan sumber daya manusia disebut manajemen sumber daya manusia. Pada umumnya, kegiatan-kegiatan dibidang sumber daya manusia dapat dilihat dari dua sudut pandang yaitu dari sisi pekerjaan dan dari sisi pekerja. Dari sisi pekerjaan, kegiatan-kegiatan itu terdiri atas analisis pekerjaan dan evaluasi pekerjaan. Sedangkan dari sisi pekerja, kegiatan-kegiatan itu terdiri dari

pengadaan tenaga kerja, penilaian prestasi kerja, pelatihan dan pengembangan, promosi, kompensasi dan pemutusan hubungan kerja.

Peran serta keberadaan mereka sangat tergantung pada kemampuan manajemen perusahaan untuk mendorong meningkatkan motivasi kerja para karyawan. Dalam hal ini, Manajemen Sumber Daya Manusia (MSDM) sebagai unsur manajemen yang diterapkan secara menyeluruh turut menentukan keberhasilan perusahaan dalam mencapai tujuan yang ditetapkan oleh perusahaan. Hal ini dipengaruhi oleh beberapa faktor eksternal maupun internal dari setiap individu yang antara lain mencakup secara berpikir, pola hidup, kondisi pribadi dan bakat seseorang, kemampuan serta penerapan sistem rekrutmen atau penerimaan karyawan, pendidikan, dan latihan, penempatan dan pertukaran tugas maupun jabatan, pengaruh hubungan antar karyawan dengan serikat pekerja dan pemerintah, pengaturan masuk dan keluarkaryawan (*turn over*) dalam perusahaan, pengaturan pensiun serta jaminan kesejahteraan karyawan dan sebagainya.

Setiap perusahaan maupun organisasi memiliki struktur organisasi yang berbeda-beda dalam penerapan manajemen sumber daya manusia atau lebih sering disebut sebagai manajemen personalia. Dilihat dari struktur kata-katanya, jelas terdapat dua perkataan yang terdiri dari empat perkataan. Dengan kata lain, harus diterima bahwa perkataan manajemen merupakan suatu konsep, sedang tiga perkataan lainnya yakni sumber daya manusia juga memiliki suatu konsep. Untuk itu agar pengertiannya dapat dipahami, akan diketengahkan terlebih dahulu di atas pengertian manajemen. Beberapa pendapat mengenai manajemen diuraikan sebagai berikut:

Menurut Gomes (2002;6) memberi pengertian mengenai manajemen sumber daya manusia adalah manajemen sumber daya meliputi perencanaan, pengorganisasian, pengarahan dan pengawasan atas pengadaan, pengembangan, pemberian kompensasi, pengintegrasian,

pemeliharaan dan pemutusan hubungan kerja dengan maksud untuk membantu mencapai tujuan organisasi individu dan masyarakat.

Menurut Simamora (2004;4), manajemen sumber daya manusia adalah pendayagunaan, pengembangan, penilaian, pemberian balas jasa dan pengolahan individu anggota organisasi atau kelompok pegawai.

Manajemen sumber daya manusia juga menyangkut design dan implementasi sistem perencanaan. Penyusunan pegawai, pengembangan pegawai, pengolahan karir, evaluasi kinerja, kompensasi pegawai dan hubungan ketatanegaraan yang baik. Manajemen sumber daya manusia terdiri dari serangkaian keputusan dan praktik manajemen yang mempengaruhi langsung sumber daya manusia dan orang-orang yang bekerja bagi organisasi. Manajemen sumber daya manusia merupakan aktivitas-aktivitas yang dilakukan agar sumber daya manusia di dalam organisasi dapat dilaksanakan secara efektif guna mencapai tujuan.

Menurut Simamora (2004;8) ada empat hal yang kian penting berkenaan dengan manajemen sumber daya manusia berikut ini:

1. Penekanan yang lebih dari biasanya terhadap pengintegrasian berbagai kebijakan sumber daya manusia dengan perencanaan bisnis.
2. Tanggung jawab pengelolaan sumber daya manusia tidak lagi hanya terletak pada *manager* khusus, tetapi sekarang dianggap terletak pada manajemen lini senior.
3. Perubahan fokus dari hubungan serikat kerja manajemen menjadi hubungan manajemen pegawai dan kolektivisme menjadi individualisme.
4. Terdapat eksentruasi pada komitmen dan melatih inisiatif dimana *manager* berperan sebagai penggerak dan fasilitator.

Menurut Simamora (2004;8) fungsi manajemen sumber daya manusia dalam mencapai tujuan organisasi memegang peran penting untuk mengelola masalah kepegawaian. Fungsi sumber daya manusia sudah terbentuk dan kini bertanggung jawab atas seperangkat tugas yang luas berkaitan tidak hanya dengan perusahaan dan para pegawai, namun juga dengan pemerintah setempat dan entitas lainnya dari lingkungan eksternal.

## II.6. Konsep Kebijakan

Pemerintah sebagai pelaksana pemerintah memiliki wewenang untuk mengeluarkan berbagai kebijakan agar program-program pembangunan, pelayanan dan pemberdayaan serta tujuan berdurunya Negara dapat dicapai.

Menurut Partowidagdo dalam anwar (2011;42) model kebijakan adalah rekonstruksi bantuan untuk menata secara imajinatif dan menginterpretasikan pengalaman-pengalaman keadaan bermasalah untuk mendeTeskikan menjelaskan dan meramalkan aspek-aspek dengan maksud memecahkan permasalahan. Manfaatnya pertama karena kebijakan publik merupakan proses yang kompleks, karena itu sifat model yang menyederhanakan realitas akan sangat membantu dalam memahami realitas yang kompleks itu. Kedua, sifat alamiah manusia yang tidak mampu memahami realitas yang kompleks tanpa menyederhanakan terlebih dahulu.

Sebagai suatu konsep, kebijakan memiliki arti yang luas. Beberapa ahli memberikan defenisi tentang konsep kebijakan itu sendiri. Anderson dalam Solahuddin (2010;1) berpendapat bahwa kebijakan merupakan perilaku aktor individu/ organisasi/ pemerintah maupun non pemerintah dalam bidang kegiatan tertentu (misalnya kegiatan administratif, politik, dan ekonomis). Kemudian Dye dalam Sollahuddin (2010;1-2) juga menerangkan tentang analisis kebijakan, yang mana menurutnya analisis kebijakan adalah deTesis dan eksplanasi terhadap sebab-sebab dan konsekuensi berbagai macam kebijakan publik. Dalam hal ini analisis kebijakan mempelajari apa yang dikerjakan pemerintah, apa tujuannya, dan apa konsekuensinya.

Dye juga menyatakan beberapa aspek yang perlu dilakukan untuk menganalisa suatu kebijakan (Sollahuddin, 2010;1-2), yaitu :

- 1) Menggambarkan atau memberikan titik terang mengenai kejelasan kebijakan publik, sehingga dapat diketahui apa yang dilakukan atau apa yang tidak dilakukan pemerintah dalam aspek kesejahteraan masyarakat dan negaranya.



- 2) Mencari dan mengkaji sebab alasan yang mendorong pemerintah menjalankan kebijakan tertentu
- 3) Meneliti efek dari kebijakan yang dilakukan terhadap masyarakat. Rs. Parker dalam Sollahuddin (2010;4) menambahkan bahwa “kebijakan publik adalah suatu tujuan tertentu atau serangkaian prinsip atau tindakan yang dilakukan oleh pemerintah pada periode tertentu dalam hubungannya dengan suatu subjek atau tanggapan terhadap Krisis”.

#### **a. Tujuan Kebijakan Sosial**

Adapun tujuan kebijakan sosial menurut Edi Suharto (2008;62) adalah sebagai berikut :

- 1) Mengantisipasi, mengurangi, atau mengatasi masalah-masalah sosial yang terjadi dimasyarakat
- 2) Memenuhi kebutuhan-kebutuhan individu, keluarga, kelompok atau masyarakat yang tidak dapat mereka penuhi secara sendiri-sendiri melainkan harus melalui tindakan kolektif
- 3) Meningkatkan hubungan intrasosial manusia dengan mengurangi kedisfungsi sosial individu atau kelompok yang disebabkan oleh faktor-faktor internal-personal maupun eksternal-struktural
- 4) Meningkatkan situasi dan lingkungan sosial-ekonomi yang kondusif bagi upaya pelaksanaan peranan-peranan sosial dan pencapaian kebutuhan masyarakat sesuai dengan hak, harkat, dan martabat manusia
- 5) Menggali, mengalokasikan dan mengembangkan sumber-sumber kemasyarakatan demi tercapainya kesejahteraan sosial dan keadilan sosial

Kebijakan yang diarahkan tidak hanya untuk mengatasi satu bidang, melainkan beberapa masalah sosial yang terkait diatur dan dirumuskan secara integritas dalam satu formulasi kebijakan sosial terpadu, melalui pembuatan kebijakan, pengendalian pelaksanaan kebijakan dan evaluasi kinerja kebijakan.

Menurut Dunn (2003;105) perumusan kebijakan adalah merupakan suatu informasi yang relevan dengan kebijakan guna dimanfaatkan pada tingkat politik dalam rangka pemecahan suatu masalah. Adapun indikasi dari pada perumusan kebijakan ini adalah :

1. Pengelolaan informasi , yaitu usaha yang dilakukan oleh setiap badan atau instansi yang dapat dijadikan sebagai pertimbangan dalam pembuatan suatu kebijakan
2. Penetapan alternatif-alternatif, merupakan penilaian yang diperoleh dari beberapa usulan yang ada

3. Penerapan sarana keputusan, menggunakan berbagai potensi yang dimiliki badan/ instansi tersebut sebagai bahan pertimbangan dalam pembuatan kebijakan
4. Penilaian terhadap isi kebijakan, melakukan tindakan evaluasi yang dilakukan oleh pembuat kebijakan

Kebijakan merupakan ketentuan-ketentuan yang harus dijadikan pedoman, keterangan, atau petunjuk bagi setiap usaha dan aparatur pemerintah sehingga mencapai kelancaran dan keterpaduan dalam mencapai tujuan tertentu. (Kansil dan cristine 2008;190)

Menurut Anderson (dalam Tangkilisan 2003;3) menyatakan bahwa “*Public policies are those policies developed by governmental bodies and officials*”. Dari pernyataan tersebut, dapat dikatakan bahwa :

1. Kajian pemerintah selalu mempunyai tujuan tertentu atau merupakan tindakan yang berorientasi pada tujuan
2. Kebijakan itu berisi tindakan-tindakan atau pola-pola tindakan pejabat-pejabat pemerintahan
3. Kebijakan itu merupakan apa yang benar-benar dilakukan pemerintah, jadi bukan merupakan apa yang baru menjadi maksud atau pernyataan pemerintah untuk melakukan sesuatu
4. Kebijakan pemerintah itu bersifat positif dalam arti merupakan keputusan pemerintah untuk melakukan sesuatu atau tidak melakukan

Menurut Syafie (2005;150) menyebutkan : “model kebijakan yang sesuai dengan situasi sekarang ini adalah model sistem dimana memperhatikan desakan-desakan lingkungan yang antara lain berisi tuntutan, dukungan, hambatan, tantangan, gangguan, rintangan, ujian, kebutuhan atau keperluan dan lain-lain yang mempengaruhi *public polic*, bukan sebaliknya, mementingkan kepentingan pribadi atau kelompok”.

## **II.7. Konsep Evaluasi Kebijakan**

Ndraha mengatakan evaluasi merupakan suatu tindakan atau proses untuk menentukan nilai dari pada sesuatu, menurut mereka dalam melakukan evaluasi diperlukan pengukuran suatu tindakan atau proses untuk menentukan luas dari pada sesuatu. Evaluasi diketahui merupakan

suatu proses yang mendasarkan dari pada disiplin ketat dan tahap waktu, maka untuk dapat mengetahui hasil dari kegiatan atau program yang direncanakan. Dengan mengevaluasi dapat mengetahui kendala-kendala yang terjadi dari suatu kegiatan. Dengan evaluasi dapat mengukur tingkat keberhasilan prinsip-prinsip dan penyelenggara pelayanan pemerintah.

Dalam melakukan evaluasi dengan menentukan nilai-nilai ada beberapa faktor pendukung kegiatan penilaian tersebut diantaranya :

1. Terciptanya sasaran yang tepat untuk dicapai
2. Tersedianya dana, dan prasarana yang diperlukan
3. Pengetahuan dan keterampilan majerial tinggi dari pelaksanaan berbagai kegiatan operasional
4. Loyalitas, dedikasi dan semangat kerja tinggi dari pada pelaksanaan berbagai kegiatan operasional
5. Terciptanya rincian strategi bidang fungsional dan operasional dikaitkan dengan tujuan dan visi, misi sasarang jangka panjang

Menurut Dwiyanto (2009;145) evaluasi kebijakan publik adalah menilai keberhasilan/ kegagalan kebijakan berdasarkan indikator-indikator yang telah ditentukan. Indikator-indikator untuk mengevaluasi kebijakan biasanya menunjuk pada dua aspek : aspek proses dan hasil.

Menurut Nugroho (2009;289) evaluai kebijakan adalah kebijakan yang menentukan arah yang lebih baik dari sebelumnya yang mengandung ciri, Ketepatan Kebijakan, Ketepatan Pelaksanaan, Ketepatan Target, dan Ketepatan Lingkungan.

Menurut Dunn (2003;608) untuk menilai sebuah pelayanan terlaksana dengan baik, maka perlu dilakukan evaluasi. Oleh karena itu perlu diketahui indikator penting dari sebuah evaluasi, yaitu :



1. Efektivitas adalah pencapaian tujuan secara tepat dengan tujuan-tujuan yang tepat dan arah kebijakan yang dibuat yang sesuai dengan tujuan dan fungsinya.
2. Efisiensi yaitu usaha pencapaian hasil yang digunakan secara optimal yang dicapai dengan penggunaan sumber daya yang ada.
3. Kecukupan yaitu kebijakan dalam pelaksanaan dalam program dan peraturan yang ditetapkan antara kerja sama kinerja organisasi dalam pencapaian tujuan
4. Peralatan adalah pemberian pencapaian hasil kebijakan terhadap organisasi maupun lingkungan secara menyeluruh berdasarkan tugas dan fungsinya
5. Responsivitas adalah kemampuan birokrasi untuk mengenali kebutuhan masyarakat, serta melaksanakan mengembangkan program-program sesuai dengan kebutuhan dan aspirasi masyarakat
6. Ketepatan yaitu kepastian penerapan yang dilaksanakan dengan kegiatan yang terarah dengan tujuan tercapainya tugas pelaksanaan yang ditetapkan.

**Menurut Ndraha (2005;102)** evaluasi merupakan proses perbandingan antara standar dengan fakta dan analisisnya. Ndraha juga mengungkapkan ada beberapa model evaluasi diantaranya :

1. Model *before-after*, yaitu perbandingan antara sebelum dan sesudah sesuatu tindakan (pelaku, treatment) tolak ukur adalah before
2. Model kelompok *das solen-das sein* yaitu perbandingan antara yang seharusnya dengan yang senyatanya, tolak ukur *das solen*
3. Model kelompok kontrol-kontrol-kelompok tes yaitu membandingkan kelompok kontrol (tanpa perlakuan) dengan kelompok tes (deberiperlakuan) tolak ukurnya adalah sekelompok kontrol

Berdasarkan uraian diatas maka yang dimaksud dengan evaluasi dampak kebijakan yang dimaksud dalam penelitian ini adalah suatu penilaian terhadap pelaksanaan kebijakan yang telah diberlakukan oleh organisasi atau pemerintah dengan cara menevaluasi aspek-aspek dampak kebijakan yang meliputi efektivitas, efisiensi, kecukupan, peralatan, responssivitas dan ketepatan pelaksanaan kebijakan tersebut ditinjau dari aspek masyarakat sebagai sasaran kebijakan tersebut.

Menurut usman (2002;70) pelaksanaan adalah suatu tindakan atau pelaksanaan dari sebuah rencana yang sudah disusun secara matang dan terperinci, implementasi biasanya dilakukan setelah perencanaan sudah dianggap siap. Secara sederhana pelaksanaan bisa diartikan penerapan.



Majone dan Wildavsky mengemukakan pelaksanaan sebagai evaluasi. Browne dan Wildavsky mengemukakan bahwa pelaksanaan adalah perluasan aktivitas yang saling menyesuaikan

Pengertian-pengertian diatas memperlihatkan bahwa kata pelaksanaan bermuara pada aktivitas, adanya aksi, tindakan, atau mekanisme suatu sistem. Ungkapan mekanisme mengandung arti bahwa pelaksanaan bukan sekedar aktivitas, tetapi suatu kegiatan yang terencana dan dilakukan secara sungguh-sungguh berdasarkan norma tertentu untuk mencapai tujuan kegiatan.

Menurut Syukur (2000;40) pelaksanaan merupakan aktifitas atau usaha-usaha yang dilaksanakan untuk melaksanakan semua rencana dan kebijaksanaan yang telah dirumuskan dan ditetapkan dengan dilengkapi segala kebutuhan, alat-alat yang diperlukan, siapa yang melaksanakan dimana tempat pelaksanaannya mulai dan bagaimana cara yang harus dilaksanakan, suatu proses rangkaian kegiatan tindak lanjut setelah program atau kebijaksanaan ditetapkan yang terdiri atas pengambilan keputusan, langkah yang strategis maupun operasional atau kebijaksanaan menjadi kenyataan guna mencapai sasaran dari program yang ditetapkan semula

## **II.8. Pelaksanaan Program**

Kebijaksanaan menurut Wahab (2004;3) adalah suatu tindakan yang mengarah pada tujuan yang diusulkan oleh seseorang, kelompok atau pemerintah dalam lingkungan tertentu sehubungan dengan adanya hambatan-hambatan tertentu seraya mencari peluang-peluang untuk mencapai tujuan atau mewujudkan sasaran yang diinginkan.

Kebijakan publik menurut wahab dalam (Awang 2010;27) yakni serangkaian keputusan yang saling berkaitan yang diambil oleh seorang aktor politik atau sekelompok aktor politik berkenaan dengan tujuan yang dipilih beserta cara-cara untuk mencapainya dalam situasi dimana keputusan-keputusan ini pada prinsipnya masih berada dalam batas-batas kewenangan kekuasaan dari pada aktor tersebut.

Tarigan (2000;14) menyatakan bahwa kebijakan publik adalah apapun yang dipilih oleh pemerintah untuk dilakukan atau tidak dilakukan yang juga merupakan serangkaian pilihan yang kurang lebihnya berhubungan (termasuk keputusan untuk tidak berbuat) yang dibuat oleh badan atau kantor-kantor pemerintah, di formulasikan dalam bidang-bidang isu (isu areas), yaitu arah tindakan aktual atau potensial dari pemerintah yang didalamnya terkandung konflik diantaranya kelompok masyarakat.

## **II.9. Konsep Manajemen Sumber Daya Manusia**

Diperjelas oleh Ancok (dalam Tangkilisin, 2008;108) menyajikan bahwa pergeseran pandangan tentang sumber daya manusia sebagai refleksi dari adanya realisasi peran sumber daya manusia dalam kegiatan organisasi yaitu:

- a) Manusia tidak lagi dianggap sebagai biaya, tetapi dianggap sebagai aset (modal).
- b) Karyawan yang semula dikelola seperti objek yang mati yang diatur dengan berbagai aturan yang membelenggu kreatifitas mereka, kini dikembangkan sebagai individu yang mempunyai integritas dan keinginan untuk berbakti pada organisasi dan bangsanya.
- c) Karyawan tidak lagi dituntut kepatuhan dan kesetiaan pada pimpinan, tetapi dikembangkan komitmennya pada pekerjaannya.
- d) Kalau sebelumnya pelibatan karyawan dalam pengambilan keputusan kurang ditekankan, kini pelibatan keputusan semakin mendapat tekanan.

Sukses tidaknya sebuah organisasi dalam menjalankan aktifitasnya dalam mencapai tujuan yang telah ditetapkan, sangat tergantung dari makna manajemen yaitu ilmu dan seni mengatur proses pemanfaatan sumber daya manusia dan sumber daya lainnya secara efektif dan efisien untuk mencapai tujuan.

Faktor manusia merupakan sumber daya yang utama memiliki peran yang dominan dalam sebuah organisasi. Selain itu manajemen masih memiliki sumber daya lain yaitu man, and women, materials, mashines, methods, moneys, serta market.

Unsur manusia itu berkembang menjadi sebuah ilmu manajemen yang disebut manajemen sumber daya manusia, atau manajemen kepegawaian seperti yang dikemukakan oleh Melayu (2005; 10) yaitu suatu bidang khusus yang mempelajari hubungan dan peranan manusia dalam organisasi.

## II.10. Konsep *Good Governance*

Kepemimpinan sering dikonsepsikan sama dengan namanya organisasi. Untuk itu seorang pemimpin menurut Gibson (dalam Zulkifli, 2005;193), bertindak mengambil keputusan, mengeluarkan perintah kepada bawahan, mengawasi prestasi mereka dan mengadakan penyesuaian yang perlu.

Tuntutan reformasi dalam bidang pelaksanaan birokrasi Indonesia yaitu perlunya mewujudkan administrasi negara yang mampu mendukung kelancaran dan keterpaduan pelaksanaan tugas dan fungsi penyelenggaraan pemerintah dan pembangunan dengan dipraktikkannya secara nyata prinsip-prinsip *good governance*. Menurut UNDP (dalam Naihasy Syahrin, 2006;50) ada 9 (sembilan) karakteristik *good governance*, sebagai berikut:

1. *Participation*. Yakni setiap warga negara mempunyai suara dalam pembuatan keputusan, baik secara langsung maupun melalui intermediasi institusi legitimasi yang mewakili kepentingannya.
2. *Rule of Law*. Yakni kerangka hukum harus adil dan dilaksanakan tanpa pandang bulu, terutama hukum untuk hak asasi manusia.
3. *Transparency*. Yakni keterbukaan yang dibangun atas dasar kebebasan arus informasi.
4. *Responsiveness*. Yakni setiap lembaga dan proses penyelenggaraan pemerintahan dan pembangunan harus mencoba melayani setiap stakeholders.
5. *Consensus Orientation*. Yakni suatu *good governance* menjadi perantara kepentingan yang berbeda untuk memperoleh pilihan terbaik bagi kepentingan yang lebih luas, baik dalam hal kebijakan maupun prosedur.
6. *Equity*. Yakni semua warga negara mempunyai kesempatan untuk meningkatkan atau menjaga kesejahteraan.
7. *Effectiveness and efficiency*. Yakni proses dan lembaga yang menghasilkan produknya sesuai dengan yang telah digariskan dengan menggunakan sumber-sumber yang telah tersedia sebaik mungkin.



8. *Accountability*. Yakni para pembuat keputusan dalam pemerintahan, sektor swasta dan masyarakat (civil society), bertanggung jawab kepada publik dan lembaga-lembaga stakeholders.
9. *Strategi vision*. Yakni para pemimpin dan publik harus mempunyai perspektif good governance dan pengembangan manusia yang luas dan jauh ke depan sejalan dengan apa yang diperlukan untuk pembangunan.

Sementara itu kriteria *good governance* yang menurut UNDP (dalam Naihasy Syahrin, 2006;60) masuk pada 3 (tiga) domain:

1. Domain negara atau pemerintah yang berfungsi menciptakan lingkungan politik dan hukum yang kondusif.
2. Domain swasta atau dunia usaha yang menciptakan pekerjaan dan pendapatan.
3. Domain masyarakat yang berperan positif dalam interaksi sosial, ekonomi dan politik, termasuk mengajak masyarakat untuk berpartisipasi dalam aktivitas ekonomi, sosial dan politik.

Jadi, yang dimaksud dengan *good governance* adalah proses penyelenggaraan kekuasaan negara dalam melaksanakan penyediaan *public good* dan *service* yang disebut dengan *governance* (pemerintah atau pemerintahan), sedangkan praktik terbaiknya disebut dengan *good governance* (kepemerintahan yang baik).

Disisi lain agar *good governanace* dapat menjadi kenyataan dan berjalan dengan baik, maka diperlukan komitmen dan keterlibataan semua pihak baik jajaran pemerintah, swasta (pelaku ekonomi) maupun *civil society* (masyarakat sipil atau madani). Wujud good governance adalah penyelenggaraan pemerintahan negara yang solid dan bertanggung jawab, serta efisien dan efektif, dengan menjaga kesinergian interaksi diantara ketiga domain yaitu negara, sektor swasta dan masyarakat.

Jika kita perhatikan wilayah kerja dan operasional ketiga domain di atas maka domain negara atau pemerintah yang paling dominan. Karena penyusunan kebijakan publik yang berkaitan dengan legal base dilakukan oleh pemerintah untuk mengatur perjalanan kedua domain yang lain, sektor swasta dan masyarakat karena ketiga domain ini memiliki peranan yang sangat penting.



## II.11. Konsep *Public Policy*

Pengertian *Public Policy* menurut Thoha (2005;59) yaitu segala sesuatu yang dihasilkan pemerintah berasal dari segala sesuatu kejadian dalam masyarakat dan dipergunakan pula untuk kepentingan masyarakat.

Sementara itu *Public Policy* menurut Easton (dalam Thoha, 2005;62) bahwa alokasi nilai yang otoratif untuk seluruh masyarakat tetapi hanya pemerintahlah yang dapat berbuat secara otoratif untuk seluruh masyarakat dan semuanya yang dipilih oleh pemerintah untuk dikerjakan atau untuk tidak dikerjakan adalah hasil-hasil dari alokasi nilai-nilai tersebut.

Menurut Caiden (dalam Thoha, 2005;74) adapun ruang lingkup public policy meliputi:

1. Adanya partisipasi masyarakat (public participation)
2. Adanya kerangka kerja (policy framework)
3. Adanya strategi-strategi policy (policy strategy)
4. Adanya kejelasan tentang kepentingan masyarakat (public interest)
5. Adanya pelembagaan lebih lanjut dan kemampuan public policy
6. Adanya isi policy dan evaluasinya

Definisi tentang kebijakan publik sangat beragam, dan sepertinya susah untuk disatukan karena luasnya bidang kajian kebijakan publik itu (Wahab.S.A.,2012). Menurut William Dunn (1994) kebijakan publik adalah suatu rangkaian pilihan-pilihan yang saling berhubungan yang dibuat oleh lembaga atau pejabat pemerintah pada bidang-bidang yang menyangkut tugas pemerintahan seperti pertahanan keamanan, energi, kesehatan, pendidikan, kesejahteraan masyarakat dan lain-lain. Menurut Thomas R, Dye (1978;1987,1) Kebijakan publik adalah "*Whatever governments choose to do or not to do.*"

Sementara dalam Nugroho (2006,23), juga ditemukan beberapa definisi seperti dari Harold Laswel dan Abraham Kaplan (1970) mendefinisikan kebijakan publik sebagai *a projected program of goal, value, and practise.* David Easton (1965) mendefinisikan sebagai *the impact*

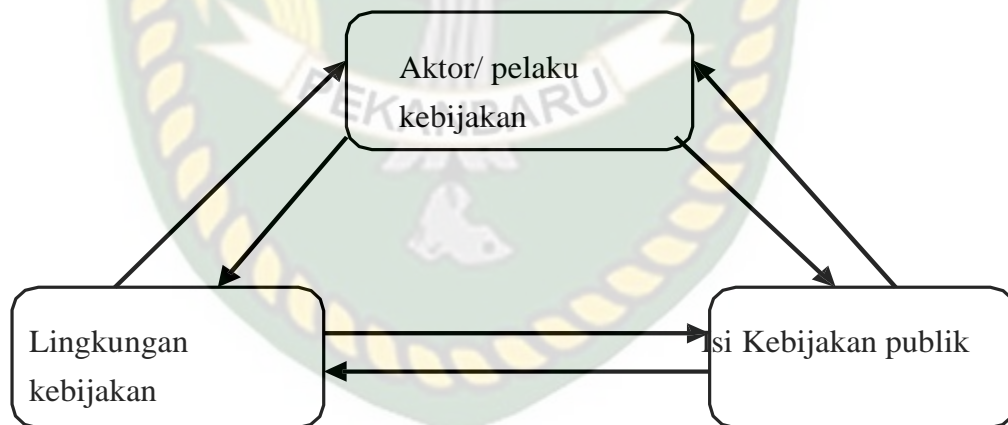
of government activity. James Lester dan Robert steward (2000) mendefinisikan sebagai a process or a series or pattern of governmental activities or decisions that are design to remedy some public problem, either real or imagined.

Dari beberapa definisi tersebut Nugroho (2006) membuat rumusan tentang ciri- ciri dari kebijakan publik tersebut, yaitu :

- a. Kebijakan publik adalah kebijakan yang dibuat oleh administrator Negara atau *administrator public*
- b. Kebijakan publik adalah kebijakan yang mengatur kehidupan bersama atau kehidupan publik, bukan perorangan atau golongan
- c. Dikatakan sebagai kebijakan publik apabila manfaat yang diperoleh masyarakat yang bukan pengguna langsung dari produk yang dihasilkan jauh lebih banyak atau lebih besar dari pengguna langsungnya

## II.12. Sistem dan Komponen Kebijakan

Menurut Dunn (1994), Sistem kebijakan (*policy system*) meliputi tiga unsur/komponen yang saling berkaitan, yaitu kebijakan publik, pelaku kebijakan, dan lingkungan kebijakan



Gambar 2.1.: Hubungan komponen dalam sistim kebijakan (Dunn dalam Ayuningtyas.D, 2014)

Segitiga sistem kebijakan diatas memperlihatkan bahwa aktor kebijakan akan mempengaruhi atau dipengaruhi oleh kebijakan publik, sementara aktor dan kebijakan publik juga mempengaruhi dan dipengaruhi oleh keadaan lingkungan kebijakan. Ketiga komponen

diatas selanjutnya dikenal dengan sistem kebijakan, lebih jauh komponen kebijakan itu dapat dijelaskan lebih lanjut :

1. Isi kebijakan publik (*Policy Content*)

Isi kebijakan publik ini merupakan respon dari berbagai masalah publik yang meliputi: Kebijakan hak-hak sipil, pendidikan, kesejahteraan, kesehatan, pertahanan, energi, lingkungan dan lain-lain. (Wahab.S.A,2012) Secara umum, isi kebijakan itu dibuat dalam bentuk tertulis dan memuat :

- a). Tujuan dibuatnya kebijakan dan dampak yang diharapkan,
- b). Ruang lingkup kebijakan, meliputi siapa yang menjadi sasaran kebijakan dan tindakan yang dipengaruhi oleh kebijakan,
- c). Kapan kebijakan diberlakukan,
- d). Siapa yang bertanggung jawab melaksanakan kebijakan,
- e). Aturan khusus terhadap perilaku organisasi yang membuat kebijakan itu,
- f). Latar belakang pembuatan kebijakan,
- g). Definisi dari istilah untuk menghindari ambiguitas ( Ayuningtyas, 2014)

2. Pelaku kebijakan / Pemangku kepentingan kebijakan (*Policy stakeholder*) Pelaku / aktor atau pemangku kepentingan dari kebijakan ini adalah individu atau kelompok yang berhubungan langsung dengan suatu kebijakan dan dapat mempengaruhi atau dipengaruhi oleh kebijakan tersebut, dapat berupa sekelompok warga, organisasi buruh, pedagang kaki lima, komunitas wartawan, partai politik, lembaga pemerintah dan lain-lain (Ayuningtyas, 2014). Beberapa hal dapat berpengaruh pada aktor ini antara lain: bentuk pemerintahan, sistem birokrasi, sistem politik, pola partisipasi, kepentingan, derajat konflik dan watak penguasa (Wahab.S.A,2012).

3. Lingkungan kebijakan (*Policy Environment*) Beberapa faktor lingkungan yang berpengaruh terhadap suatu kebijakan adalah: Kesejahteraan, Urbanisasi, Sistem ekonomi,

tingkat pendidikan, pola kebudayaan, komposisi rasial, keragaman agama dan lain-lain (Wahab.S.A, 2012).

### **II.13. Proses Perancangan Kebijakan Publik**

Menurut Walt (1994), proses perancangan kebijakan merupakan proses linier yang dimulai dari pengenalan masalah sampai dengan aktifitas untuk menyelesaikan masalah. Proses tersebut adalah:

- 1) Identifikasi masalah / pengenalan isu,
- 2) Formulasi Kebijakan (perumusan),
- 3) Implementasi kebijakan dan
- 4) Evaluasi Kebijakan (Adisasmito.W,2013).

Menurut Dunn (1994) proses perancangan kebijakan adalah :

- 1) Penetapan agenda kebijakan,
- 2) Adopsi kebijakan,
- 3) Implementasi kebijakan,
- 4) Evaluasi kebijakan.

Menurut James Anderson (1979), proses perancangan kebijakan publik adalah:

- 1) Formulasi masalah,
- 2) Formulasi kebijakan,
- 3) Penentuan kebijakan,
- 4) Implementasi kebijakan,
- 5) Evaluasi kebijakan.

Sedangkan menurut AG.Subarsono (2004), proses perencanaan kebijakan adalah serangkaian proses yang bersifat politis yang dimulai dari:

- 1) Penyusunan agenda,
- 2) Formulasi kebijakan,
- 3) Adopsi kebijakan,
- 4) Implementasi kebijakan, dan
- 5) Evaluasi kebijakan (Pasolong.H, 2013).



## II.14. Implementasi Kebijakan Publik

Implementasi kebijakan merupakan suatu proses untuk mewujudkan tujuan kebijakan. Tahapan ini adalah penting karena tahapan ini merupakan “jembatan” antara dunia konsep dan dunia nyata (Purwanto E.A & Sulistyastuti.D.R, 2012). Implementasi ini akan melibatkan sebuah proses yang rasional dan emosional yang amat kompleks. Pada proses ini akan memasuki ranah permasalahan konflik, keputusan-keputusan yang pelik, dan isu siapa yang akan memperoleh apa, sehingga implementasi ini merupakan bagian yang penting dari keseluruhan proses kebijakan.

Pentingnya implementasi ini juga disampaikan oleh Udoji dalam Wahab.S.A, (2012) mengatakan bahwa, pelaksanaan kebijakan itu adalah sesuatu hal penting bahkan mungkin jauh lebih penting dari pada pembuatan kebijakan. Kebijakan-kebijakan akan berupa impian atau rencana bagus yang tersimpan rapi dalam arsip kalau tidak diimplementasikan.

Dalam artian luas, implementasi dianggap sebagai bentuk penyelenggaraan atau pengoperasionalisasian aktivitas yang sudah ditetapkan bersama diantara para pemangku kepentingan (*stakeholders*), aktor, organisasi (*public* atau *private*), prosedur dan teknik secara sinergis untuk bekerjasama menerapkan kebijakan kearah yang dikehendaki.

Menurut Daniel A.Mazmanian dan Paul A.Sabatier dalam Wahab.S.A. (2012), proses implementasi kebijakan itu tidak hanya menyangkut perilaku badan administratif yang bertanggung jawab melaksanakan dan menimbulkan ketaatan pada kelompok sasaran, melainkan juga menyangkut jaringan-jaringan politik, ekonomi dan sosial yang secara langsung ataupun tidak langsung mempengaruhi perilaku pihak yang terlibat. Akhirnya akan berpengaruh kepada dampak, baik yang diharapkan maupun yang tidak diharapkan.

## II.15. Teknik Implementasi

Ada dua model pendekatan/teknik dalam mengimplementasikan kebijakan (Wahab.S.A, 2012; Agustino, 2008 ; Purwanto E.A & Sulistyastuti.D.R, 2012) :

### a. Pendekatan *top-down* (*top down approach*)

Pendekatan ini sering juga disebut *policy centred* karena perhatian peneliti hanya terfokus kepada kebijakan dan berusaha untuk memperoleh fakta-fakta, apakah implementasi kebijakan itu mampu atau tidak mencapai tujuannya (Hogwood and Gunn 1984 dalam Purwanto E.A & Sulistyastuti.D.R,2012). Sehingga pendekatan *top-down* ini sangat cocok untuk menilai efektifitas implementasi suatu kebijakan.

P.deLeon and L.deLeon (2002), menyebut pendekatan *top-down* ini sebagai pendekatan “*Command and control*” yang berarti memberikan komando dan mengawasi pelaksanaannya. Dalam artian luas perintah atasan ini berkaitan dengan kejelasan tujuan. Perintah tersebut akan diterjemahkan detail dalam bentuk instruksi kerja dan atasan juga mampu mengawasi pelaksanaan instruksi tersebut (Purwanto E.A & Sulistyastuti.D.R, 2012).

Pendekatan ini juga disebut dengan pendekatan birokrasi (*bureaucratic approach*) karena secara umum berbasis kepada mekanisme birokrasi, dan dengan mekanisme yang agak memaksa. Implementasi kebijakannya tersentralisasi dan dimulai dari tingkat pusat, dan keputusan pun diambil di tingkat pusat. Keputusan tersebut dilaksanakan oleh administrator atau birokrat pada level dibawahnya, sesuai dengan tujuan yang sudah ditetapkan ditingkat pusat. (Wahab.S.A,2012)

### b. Pendekatan *Bottom-Up* (*Bottom-up approach*)

Pendekatan ini dipelopori oleh Elmore (1978), Lipsky (1971), Berman (1978) dan Hjern, Hanf, serta Porter (1978). Pendekatan *bottom-up* ini menekankan pentingnya peranan birokrat pada level bawah (*street level bureaucrate*) dan kelompok sasaran kebijakan (*target group*) dalam

implementasi suatu kebijakan. Bahkan mereka juga beranggapan bahwa implementasi akan berhasil jika kelompok sasaran dilibatkan dari awal perencanaan dan implementasinya (Purwanto E.A & Sulistyastuti.D.R,2012).

Pendekatan *bottom-up* dapat dilaksanakan dengan langkah langkah sebagai berikut:

1. Memetakan *stakeholder* (aktor dan organisasi) pada level terbawah yang terlibat dalam implementasi kebijakan
2. Mencari informasi tentang pemahaman aktor tersebut terhadap kebijakan yang mereka implementasikan, dan apa kepentingan mereka di dalamnya.
3. Memetakan keterkaitan aktor pada level bawah dengan aktor pada level atasnya.
4. Peneliti bergerak keatas memetakan aktor yang lebih tinggi dengan mencari informasi yang sama.
5. Pemetaan dilakukan terus sampai level tertinggi (para *policy maker*) Metode pendekatan *bottom-up* ini adalah untuk mengetahui jaringan implementasi yang melibatkan banyak aktor dari berbagai level dan memetakan motif ekonomi-politik para aktor yang terlibat dalam implementasi kebijakan (Purwanto E.A & Sulistyastuti.D.R, 2012). Untuk memudahkan dalam memahami perbedaan pendekatan *top-down* dan *bottom-up* tersebut, Sabatier (1984) membuat ringkasan sebagai berikut:

Tabel II.1 : Perbandingan Pendekatan *Top-down* dan *Bottom-up*.

	<i>Top-down</i>	<i>Bottom-up</i>
1	2	3
Fokus awal	Kebijakan pemerintah (pusat)	Jaringan implementasi pada level paling bawah
Identifikasi aktor utama yang terlibat dalam proses	Dari pusat (atas) dilanjutkan ke bawah sebagai konsekuensi implementasi	Dari bawah, yaitu para implementer pada level lokal ke atas
Kriteria evaluasi	Berfokus pada pencapaian tujuan formal yang tertulis dalam dokumen kebijakan	Kurang begitu jelas, apa saja yang dianggap peneliti penting dan punya relevansi dengan kebijakan
Fokus secara keseluruhan	Bagaimana mekanisme implementasi bekerja untuk mencapai tujuan kebijakan	Interaksi strategis antar berbagai aktor yang terlibat dalam implementasi

(sumber: Sabatier 1984, dalam Purwanto E.A & Sulistyastuti.D.R, 2012).



## II.16. Implementasi Kebijakan Publik Model George C. Edward III (1980)

Menurut George Edward III dalam Widodo (2010:96) terdapat 4 faktor yang mempengaruhi keberhasilan atau kegagalan implementasi kebijakan antara lain yaitu factor (1) komunikasi, (2) sumberdaya, (3) disposisi dan (4) struktur birokrasi.

### a. Komunikasi

Menurut Edward III dalam Widodo (2010:97), komunikasi diartikan sebagai “proses penyampaian informasi komunikasi kepada komunikan”. Informasi mengenai kebijakan publik menurut Edward III dalam Widodo (2010:97) perlu disampaikan kepada pelaku kebijakan agar para pelaku kebijakan dapat mengetahui apa yang harus mereka persiapkan dan lakukan untuk menjalankan kebijakan tersebut sehingga tujuan dan sasaran kebijakan dapat dicapai sesuai dengan yang diharapkan.

Menurut Edward III dalam Widodo (2010:97), komunikasi kebijakan memiliki beberapa dimensi, antara lain dimensi transmisi (*transmission*), kejelasan (*clarity*) dan konsisten (*consistency*).

1. Dimensi transmisi menghendaki agar kebijakan public disampaikan tidak hanya disampaikan kepada pelaksana (*implementors*) kebijakan tetapi juga disampaikan kepada kelompok sasaran kebijakan dan pihak lain yang berkepentingan baik secara langsung maupun tidak langsung.
2. Dimensi kejelasan (*clarity*) menghendaki agar kebijakan yang ditransmisikan kepada pelaksana, target grup dan pihak lain yang berkepentingan secara jelas sehingga diantara mereka mengetahui apa yang menjadi maksud, tujuan, sasaran, serta substansi dari kebijakan publik tersebut sehingga masing-masing akan mengetahui apa yang harus dipersiapkan serta dilaksanakan untuk mensukseskan kebijakna tersebut secara efektif dan efisien.
3. Dimensi konsistensi diperlukan agar kebijakan yang diambil tidak simpang siur sehingga membingungkan pelaksana kebijakan , target grup dan pihak-pihak yang berkepentingan.

### b. Sumber Daya

Edward III dalam Widodo (2010:98) mengemukakan bahwa factor sumberdaya mempunyai peranan penting dalam implementasi kebijakan. Menurut Edward III dalam Widodo



(2010:98) bahwa sumberdaya tersebut meliputi sumberdaya manusia, sumberdaya anggaran, sumberdaya peralatan dan sumberdaya kewenangan.

#### 1). Sumber Daya Manusia

Sumberdaya manusia merupakan salah satu variabel yang mempengaruhi keberhasilan pelaksanaan kebijakan. Edward III dalam Widodo (2010:98) menyatakan bahwa *“probably the most essential resources in implementing policy is staff”*. Edward III dalam Widodo (2010:98) menambahkan *“no matter how clear and consistent implementation order are and no metter accurately they are transmitted, if perdonnel responsible for carrying out policies lack the resources to do an effective job, implementing will not effective”*.

#### 2). Sumber Daya Anggaran

Edward III dalam Widodo (2010:100) menyatakan bahwa kesimpulan studinya *“budgetary limitation, and citizen opposition limit the acquisition of adequate facilities. This is turn limit the quality of service that implementor can be provide to public”*. Menurut Edward III, terbatasnya anggaran yang tersedia menyebabkan kualitas pelayanan yang seharusnya diberikan kepada masyarakat juga terbatas.

Edward III dalam Widodo (2010:100) menyatakan bahwa *“new towns studies suggest that the limited supply of federal incentives was a major contributor to the failure of the program”*. Menurut Edward III, terbatasnya insentif yang diberikan kepada implementor merupakan penyebab utama gagalnya pelaksanaan program.

Edward III dalam Widodo (2010:101) menyimpulkan bahwa terbatasnya sumberdaya anggaran akan mempengaruhi keberhasilan pelaksanaan kebijakan. Disamping program tidak bias dilaksanakan dengan optimal, keterbatasan anggaran menyebabkan disposisi para pelaku kebijakan rendah.

### 3). Sumber Daya Peralatan

Edward III dalam Widodo (2010:102) menyatakan bahwa sumberdaya peralatan merupakan sasaran yang digunakan untuk operasionalisasi implementasi suatu kebijakan yang meliputi gedung, tanah, dan sarana yang semuanya akan memudahkan dalam memberikan pelayanan dalam implementasi kebijakan. Edward III dalam Widodo (2010:102) menyatakan :

*“Physical facilities may also be critical resources in implementation. An implementor may have sufficient staff, may understand what he supposed to do, may have authority to exercise his task, but without the necessary building, equipment, supplies and even green space implementation will not succeed”.*

### 4) Sumber Daya Kewenangan

Sumberdaya lain yang cukup penting dalam melakukan keberhasilan suatu implementasi kebijakan adalah kewenangan. Menurut Edward III dalam Widodo (2010:103) menyatakan bahwa:

Kewenangan (*authority*) yang cukup untuk membuat keputusan sendiri yang dimiliki oleh suatu lembaga akan mempengaruhi lembaga itu dalam melaksanakan suatu kebijakan. Kewenangan ini menjadi penting ketika mereka dihadapkan suatu masalah dan mengharuskan untuk segera diselesaikan dengan suatu keputusan.

Oleh karena itu, Edward III dalam Widodo (2010:103), menyatakan bahwa pelaku utama kebijakan harus diberi wewenang yang cukup untuk membuat keputusan sendiri untuk melaksanakan kebijakan yang menjadi kewenangannya.

#### **c. Disposisi/ Sikap dari pelaksana kebijakan**

Pengertian disposisi menurut Edward III dalam Widodo (2010:104) dikatakan sebagai “kemauan, keinginan dan kecenderungan para pelaku kebijakan untuk melaksanakan kebijakan tadi secara sungguh-sungguh sehingga apa yang menjadi tujuan kebijakan dapat diwujudkan”.

Edward III dalam Widodo (2010:105) mengatakan bahwa :

Jika implementasi kebijakan ingin berhasil secara efektif dan efisien, para pelaksana (*implementors*) tidak hanya mengetahui apa yang harus dilakukan dan mempunyai kemampuan untuk melakukan kebijakan tersebut, tetapi mereka juga harus mempunyai kemauan untuk melaksanakan kebijakan tersebut.

Faktor-faktor yang menjadi perhatian Edward III dalam Agustinus (2006:159-160) mengenai disposisi dalam implementasi kebijakan terdiri dari :

1. Pengangkatan birokrasi. Disposisi atau sikap pelaksana akan menimbulkan hambatan-hambatan yang nyata terhadap implementasi kebijakan bila personel yang ada tidak melaksanakan kebijakan yang diinginkan oleh pejabat-pejabat yang lebih atas. Karena itu, pengangkatan dan pemilihan personel pelaksana kebijakan haruslah orang-orang yang memiliki dedikasi pada kebijakan yang telah ditetapkan, lebih khusus lagi pada kepentingan warga masyarakat
2. Insentif merupakan salah-satu teknik yang disarankan untuk mengatasi masalah sikap para pelaksana kebijakan dengan memanipulasi insentif. Pada dasarnya orang bergerak berdasarkan kepentingan dirinya sendiri, maka manipulasi insentif oleh para pembuat kebijakan mempengaruhi tindakan para pelaksana kebijakan. Dengan cara menambah keuntungan atau biaya tertentu mungkin akan menjadi faktor pendorong yang membuat para pelaksana menjalankan perintah dengan baik. Hal ini dilakukan sebagai upaya memenuhi kepentingan pribadi atau organisasi.

## **II.17 Struktur Birokrasi**

Ripley atau Franklin dalam Winarno (2005:149-160) mengidentifikasi 6 karekteristik birokrasi sebagai hasil pengamatan terhadap birokrasi di Amerika Serikat, yaitu :

1. Birokrasi diciptakan sebagai instrument dalam menangani keperluan-keperluan public (*public affair*),
2. Birokrasi merupakan institusi yang dominan dalam implementasi kebijakan public yang mempunyai kepentingan yang berbeda-beda dalam setiap hierarkinya,
3. Birokrasi mempunyai sejumlah tujuan yang berbeda,
4. Fungsi birokrasi berada dalam lingkungan yang kompleks dan luas,
5. Birokrasi mempunyai naluri pertahanan hidup yang tinggi dengan begitu jarang ditemukan birokrasi yang mati,
6. Birokrasi bukan kekuatan yang netral dan tidak dalam kendali penuh dari pihak luar.



Meskipun sumber-sumber untuk mengimplementasikan suatu kebijakan cukup dan para pelaksana (*implementors*) mengetahui apa dan bagaimana cara melakukannya, serta mempunyai keinginan untuk melakukannya, namun Edward III dalam Widodo (2010:106) menyatakan bahwa “implementasi kebijakan bisa jadi masih belum efektif karena ketidakefisienan struktur birokrasi”.

**Struktur birokrasi ini menurut Edward III dalam Widodo (2010:106) mencakup aspek-aspek seperti struktur birokrasi, pembagian kewenangan, hubungan antara unit-unit organisasi dan sebagainya.**

Menurut Edward III dalam Winarno (2005:150) terdapat dua karakteristik utama dari birokrasi yakni : “*Standar Operational Procedure* (SOP) dan fragmentasi”, menurut Winarno (2005:150), “*Standard operational procedure* (SOP) merupakan perkembangan dari tuntutan internal akan kepastian waktu, sumber daya serta kebutuhan penyeragaman dalam organisasi kerja yang kompleks dan luas”. Edward III dalam Widodo (2010:107) menyatakan bahwa :

Demikian pula dengan jelas tidaknya standar operasi, baik menyangkut mekanisme, system dan prosedur pelaksanaan kebijakan, pembagian tugas pokok, fungsi dan kewenangan, dan tanggung jawab diantara pelaku, dan tidak harmonisnya hubungan diantara organisasi pelaksana satu dengan yang lainnya ikut pula menentukan keberhasilan implementasi kebijakan.

Namun, berdasarkan hasil penelitian Edward III dalam Winarno (2005:152) menjelaskan bahwa :

SOP sangat mungkin dapat menjadi kendala bagi implementasi kebijakan baru yang membutuhkan cara-cara kerja baru atau tipe-tipe personil baru untuk melaksanakan kebijakan-kebijakan. Dengan begitu, semakin besar kebijakan membutuhkan perubahan dalam cara-cara yang lazim dalam suatu organisasi, semakin besar pula probabilitas SOP menghambat implementasi.



Edward III dalam Winarno ( 2005:155) menjelaskan bahwa “fragmentasi merupakan penyebaran tanggung jawab suatu kebijakan kepada beberapa badan yang berbeda sehingga memerlukan koordinasi” Edward III dalam Widodo (2010:106), mengatakan bahwa :

Struktur birokrasi yang terfragmentasi (terpecah-pecah atau tersebar-red) dapat meningkatkan gagalnya komunikasi, karena kesempatan untuk instruksinya terdistorsi sangat besar. Semakin terdistorsi dalam pelaksanaan kebijakan, semakin membutuhkan koordinasi yang intensif”.

## **II.18. Permasalahan Proses Implementasi.**

### **a. Ketidaksempurnaan Proses Implementasi.**

Menurut Hogwood dan Gunn dalam Purwanto E.A & Sulistyastuti.D.R, (2012), suatu implementasi yang sangat sempurna (*perfect implementation*) tidak akan pernah terwujud karena:

1. Ada hambatan Eksternal. Hambatan ini berasal dari luar organisasi seperti krisis moneter, bencana alam, dll.hal ini sulit dikontrol oleh para pembuat kebijakan maupun imlementatornya.
2. Waktu dan sumberdaya tidak tersedia secara memadai
3. Kebijakan tidak didasarkan pada landasan pemikiran (teoritis) yang kuat tentang hubungan kausalitas antara kebijakan dan hasil yang akan dicapai. Akibatnya pembuat kebijakan keliru dalam merumuskan kebijakan untuk mengatasi masalah publik.
4. Hubungan sebab akibat antara kebijakan dan hasilnya, jarang bersifat langsung
5. Lembaga pelaksana jarang yang bisa mandiri, tersebar nya sumber daya pada lembaga lain seperti finansial, teknologi, politik, informasi dan sumberdaya manusia yang berkualitas dll.
6. Jarang ada kesepakatan yang bersifat umum diantara pelaksana tentang tujuan kebijakan dan cara pencapai nya. Banyak kebijakan yang dirumuskan, menghendaki struktur *implementer multi agencies*.
7. Jarang ada suatu kondisi terjadinya komunikasi dan koordinasi yang sempurna.

### **b. Kegagalan Implementasi Kebijakan Publik di Negara Lain**

Makinde (2005) dalam (Purwanto E.A & Sulistyastuti.D.R,2012) telah mengidentifikasi permasalahan yang timbul dalam proses implementasi, sehingga menimbulkan kegagalan, seperti

penelitiannya di Nigeria mengidentifikasi gagalnya implementasi kebijakan di Nigeria disebabkan oleh :

- 1) Kelompok sasaran (*target beneficiaries*) tidak terlibat dalam implementasi program,
- 2) Program yang diimplementasikan tidak memperhitungkan kondisi lingkungan seperti sosial, ekonomi dan politik,
- 3) Adanya korupsi,
- 4) Sumber Daya Manusia yang rendah kualitasnya,
- 5) Tidak adanya koordinasi dan monitoring.

Sementara itu faktor kelangkaan teknologi dan SDM (Sumber daya Manusia) yang tidak berkapasitas, merupakan temuannya terhadap penyebab kegagalan proses implementasi kebijakan di Ghana. Pada penelitiannya di Pakistan, Makinde juga menemukan beberapa faktor yang menyebabkan kegagalan proses implementasi kebijakan, yaitu:

- 1) Ketidakjelasan tujuan kebijakan,
- 2) Komitmen politik,
- 3) Struktur pemerintahan,
- 4) Sentralisasi kewenangan,
- 5) Sumberdaya, dan
- 6) Ketergantungan pada bantuan asing.

## **II.19. Konsep Program**

Program adalah unsur pertama yang harus ada demi terciptanya suatu kegiatan.

Di dalam program dibuat beberapa aspek, disebutkan bahwa di dalam setiap program dijelaskan mengenai:

1. Tujuan kegiatan yang akan dicapai.
2. Kegiatan yang diambil dalam mencapai tujuan.
3. Aturan yang harus dipegang dan prosedur yang harus dilalui.

4. Perkiraan anggaran yang dibutuhkan.
5. Strategi pelaksanaan.

Melalui program maka segala bentuk rencana akan lebih terorganisir dan lebih mudah untuk dioperationalkan. Hal ini sesuai dengan pengertian program yang diuraikan.

*“A programme is collection of interrelated project designed to harmonize and integrated various action an activities for achieving averral policy abjectives”* (suatu program adalah kumpulan proyek-proyek yang berhubungan telah dirancang untuk melaksanakan kegiatan-kegiatan yang harmonis dan secara integratif untuk mencapai sasaran kebijaksanaan tersebut secara keseluruhan.

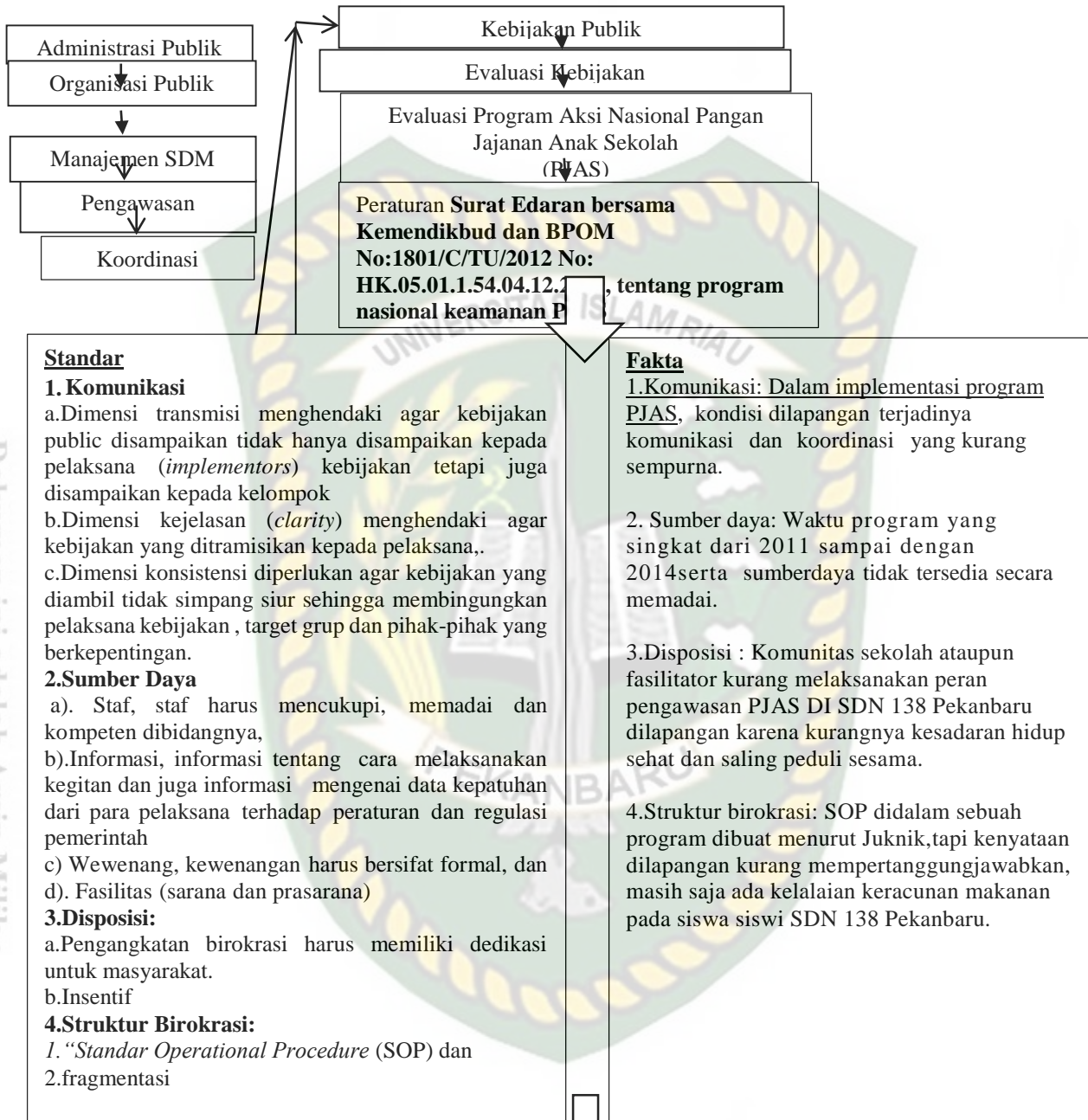
Menurut Charles O. Jones, pengertian program adalah cara yang disahkan untuk mencapai tujuan, beberapa karakteristik tertentu yang dapat membantu seseorang untuk mengidentifikasi suatu aktivitas sebagai program atau tidak yaitu:

1. Program cenderung membutuhkan staf, misalnya untuk melaksanakan atau sebagai pelaku program.
2. Program biasanya memiliki anggaran tersendiri, program kadang biasanya juga diidentifikasi melalui anggaran.
3. Program memiliki identitas sendiri, yang bila berjalan secara efektif dapat diakui oleh publik.

Program terbaik didunia adalah program yang didasarkan pada model teoritis yang jelas, yakni: sebelum menentukan masalah sosial yang ingin diatasi dan memulai melakukan intervensi, maka sebelumnya harus ada pemikiran yang serius terhadap bagaimana dan mengapa masalah itu terjadi dan apa yang menjadi solusi terbaik (Jones, 1996:295).

## II.2 Kerangka Pikiran

### Bagan 1. Kerangka Pikir Evaluasi implementasi Program Aksi Nasional Menuju Pangan Jajanan Anak Sekolah yang Aman, Bermutu dan Bergizi Oleh BBPOM di kota Pekanbaru



**Program Aksi Nasional Menuju Pangan Jajanan Anak Sekolah yang Aman, Bermutu dan Bergizi kebijakan di kota Pekanbaru**

Sumber: Modifikasi Penulis, 2018



## II.20. Hasil Penelitian Terdahulu

Penelitian yang relevan dengan penelitian ini adalah sebagai berikut:

**Tabel II.2 : Hasil Penelitian Terdahulu**

## II.21. Konsep Operasional

No	Nama	Judul Tesis/ Skripsi	Konsep	Variabel	Hasil	Metode Penelitian
	M.Ibnu	IMPLEMENTASI PROGRAM AKSI NASIONAL GERAKAN MENUJU PJAS YANG AMAN, BERMUTU, DAN BERGIZI OLEH BPOM BANDAR LAMPUNG PADA SEKOLAH DASAR DI KOTA BANDAR LAMPUNG	Merilee S. Grindle dalam (Agustino, 2008:154-157)	1. Isi Kebijakan 2. Lingkungan Implementasi	hasil penelitian yang diperoleh dari Implementasi Program Aksi Nasional Gerakan Menuju PJAS yang Aman Bermutu dan Bergizi Oleh BPOM Bandar Lampung cukup berhasil. Karena walaupun pengimplementasian program ini dilaksanakan dengan anggaran yang terbatas, jumlah SDM BPOM tidak terlalu banyak, lokasi berjualan pedagang yang berpindah-pindah sehingga mempersulit pengawasan dan target sasaran yakni sekolah yang tidak selalu memiliki fasilitas kantin, BPOM mampu melaksanakan program PJAS ini dengan cukup baik	Tipe penelitiand eskriptif dengan pendekatan kualitatif.

					dengan didukung penuh oleh target sasaran program ini	
2.	Ahmad Rafqi	alisis Faktor faktor yang Mempengaruhi Berjalannya Kebijakan Pengawasan Pangan Jajanan Anak Sekolah di Kota Batam	Mazmanian dan Sabatier dalam Kincaid (2011),	1. <i>Tractability problem</i> /Mudah atau tidaknya masalah  2. <i>Statutory Variables</i> / Faktor yang mengacu kepada kebijakan itu sendiri	Faktor yang mengacu kepada kebijakan itu sendiri seperti kemampuan kebijakan menstrukturkan proses implementasinya,	Kualitatif
3	Helper Sahat P. Manalu 1	Implementasi Pembinaan Pangan Jajanan Anak Sekolah (PJAS) untuk Meningkatkan Keamanan Pangan: Peran Dinas Pendidikan dan Dinas Kesehatan Kota Bekasi	laporan hasil penelitian yang dilakukan terkait dengan makanan jajanan sekolah.	1. peran kelembagaan, dalam hal ini dinas pendidikan dan dinas kesehatan kota. 2. faktor pemangku kepentingan,	Masalah makanan jajanan anak sekolah ditinjau dari hygiene perorangan penjual, cara pengelolaan, cara penyajian, cara penyimpanan, kualitas makanan dan kebiasaan anak jajanan masih kurang baik. Hal ini terjadi karena minimnya peran dinas pendidikan dan dinas kesehatan kota dalam sosialisasi jajanan sekolah sehat kepada pihak	Kualitatif

					<p>penjual dan sekolah. Minimnya pembinaan pangan jajanan sekolah, selain dipengaruhi aspek kelembagaan terkait, yakni dinas pendidikan dan dinas kesehatan kota juga dipengaruhi minimnya pemahaman siswa/murid, penjual makanan, serta kepala sekolah. Atas dasar itu, dinas terkait, terutama dinas kesehatan kota dapat melibatkan puskesmas di wilayahnya untuk membantu membina dan mengawasi kantin sekolah</p>	
--	--	--	--	--	--	--

Evaluasi Program Aksi Nasional Pangan Jajanan Anak Sekolah dilaksanakan melalui program konsumsi pangan aman melalui kantin sehat bagi siswa sekolah dasar, sangat cocok untuk menilai efektifitas implementasi Aksi Nasional PJAS, disamping itu, ini harus dipakai untuk menilai keefektifan implementasi suatu kebijakan mengemukakan **4 (lima) variabel independen** yang nantinya akan berpengaruh pada variabel dependennya yaitu: Menurut George Edward III dalam Widodo (2010:96) terdapat 4 faktor yang mempengaruhi keberhasilan atau kegagalan dalam evaluasi implementasi kebijakan antara lain yaitu factor (1) komunikasi, (2) sumberdaya, (3) disposisi dan (4) struktur birokrasi.

Evaluasi program Pangan Jajanan Anak Sekolah yaitu:

- Komunikasi
- Sumber Daya
- Disposisi
- Struktur Birokrasi

a. **Komunikasi** yaitu sebagai “proses penyampaian informasi komunikasi kepada komunikan”.

Informasi mengenai program Pangan Jajanan Anak Sekolah (PJAS) yang perlu disampaikan kepada pelaku program agar dapat mengetahui apa yang harus mereka persiapkan dan lakukan untuk menjalankan program tersebut sehingga tujuan dan sasaran program pangan jajanan anak sekolah yang sehat, aman dan bermutu dapat dicapai sesuai dengan yang diharapkan.

Yang meliputi sub indikator sebagai berikut:

1. Dimensi transmisi menghendaki agar kebijakan public disampaikan tidak hanya disampaikan kepada pelaksana (*implementors*) kebijakan tetapi juga disampaikan kepada kelompok
2. Kejelasan(*clarity*) menghendaki agar kebijakan yang ditramisikan kepada pelaksana
3. Transparan Dimensi konsistensi diperlukan agar kebijakan yang diambil tidak simpang siur sehingga membingungkan pelaksana kebijakan , target grup dan pihak-pihak yang berkepentingan.

b. **Sumberdaya**, mempunyai peranan penting dalam implementasi kebijakan tersebut meliputi sumberdaya manusia, sumberdaya anggaran, sumberdaya peralatan dan sumberdaya kewenangan.

Yang meliputi sub indikator sebagai berikut:

1. Sumber daya manusia



2. Sumber daya anggaran
  3. Sumber daya peralatan
  4. Sumber daya kewenangan
- Sumber daya manusia, merupakan salah satu variabel yang mempengaruhi keberhasilan pelaksanaan suatu program kebijakan.
  - Sumberdaya anggaran, terbatasnya anggaran yang tersedia menyebabkan kualitas pelayanan yang seharusnya diberikan kepada masyarakat juga terbatas, terbatasnya insentif yang diberikan kepada implementor merupakan penyebab utama gagalnya pelaksanaan program.
  - Sumberdaya peralatan merupakan sasaran yang digunakan untuk operasionalisasi implementasi suatu kebijakan yang meliputi gedung, tanah, dan sarana yang semuanya akan memudahkan dalam memberikan pelayanan dalam implementasi kebijakan.
  - Sumberdaya Kewenangan, Kewenangan (*authority*) yang cukup untuk membuat keputusan sendiri yang dimiliki oleh suatu lembaga akan mempengaruhi lembaga itu dalam melaksanakan suatu kebijakan. Kewenangan ini menjadi penting ketika mereka dihadapkan suatu masalah dan mengharuskan untuk segera diselesaikan dengan suatu keputusan.

c. **Disposisi/ Sikap dari pelaksana kebijakan,** sebagai “kemauan, keinginan dan kecenderungan para pelaku kebijakan untuk melaksanakan kebijakan tadi secara sungguh-sungguh sehingga apa yang menjadi tujuan kebijakan dapat diwujudkan”.

Jika implementasi kebijakan ingin berhasil secara efektif dan efisien, para pelaksana (*implementors*) tidak hanya mengetahui apa yang harus dilakukan dan mempunyai kemampuan

untuk melakukan kebijakan tersebut, tetapi mereka juga harus mempunyai kemauan untuk melaksanakan kebijakan tersebut.

Yang meliputi sub indikator sebagai berikut :

1. Pengangkatan

2. Insentif

- Pengangkatan birokrasi. Disposisi atau sikap pelaksana akan menimbulkan hambatan-hambatan yang nyata terhadap implementasi kebijakan bila personel yang ada tidak melaksanakan kebijakan yang diinginkan oleh pejabat-pejabat yang lebih atas. Karena itu, pengangkatan dan pemilihan personel pelaksana kebijakan haruslah orang-orang yang memiliki dedikasi pada kebijakan yang telah ditetapkan, lebih khusus lagi pada kepentingan warga masyarakat
  - Insentif merupakan salah-satu teknik yang disarankan untuk mengatasi masalah sikap para pelaksana kebijakan dengan memanipulasi insentif. Pada dasarnya orang bergerak berdasarkan kepentingan dirinya sendiri, maka manipulasi insentif oleh para pembuat kebijakan mempengaruhi tindakan para pelaksana kebijakan. Dengan cara menambah keuntungan atau biaya tertentu mungkin akan menjadi faktor pendorong yang membuat para pelaksana menjalankan perintah dengan baik. Hal ini dilakukan sebagai upaya memenuhi kepentingan pribadi atau organisasi.
- d. **Struktur Birokrasi**, mencakup aspek-aspek seperti struktur birokrasi, pembagian kewenangan, hubungan antara unit-unit organisasi dan sebagainya.

Yang meliputi indicator sebagai berikut:

1. SOP

2. Fragmentasi

- *Standar Operational Procedure* (SOP), jelas tidaknya standar operasi, baik menyangkut mekanisme, system dan prosedur pelaksanaan kebijakan, pembagian tugas pokok, fungsi dan kewenangan, dan tanggung jawab diantara pelaku, dan tidak harmonisnya hubungan diantara organisasi pelaksana satu dengan yang lainnya ikut pula menentukan keberhasilan implementasi kebijakan.
- Fragmentasi, merupakan penyebaran tanggung jawab suatu kebijakan kepada beberapa badan yang berbeda sehingga memerlukan koordinasi.

## II.22. Operasionalisasi Variabel

Konsep	Variabel	Indikator	Sub Indikator	Item Penilaian	Skala Pengukuran
Menurut Ndraha (2005;102) evaluasi merupakan proses perbandingan antara standar dengan fakta dan analisisnya. Ndraha juga mengungkapkan ada beberapa model evaluasi diantaranya : . Model <i>before-after</i> , yaitu perbandingan antara sebelum dan sesudah sesuatu tingdakan (pelaku, tretment) tolak ukur adalah before	Program Aksi Jajanan Anak Sekolah (PJAS) Aman, Sehat dan Bergizi	1.Komunikasi	a.Transmisi	1.anak sekolah dasar 2.lintas sektor	Baik Cukup Baik Kurang Baik
		2.sumber daya	b.kejelasan	1.tujuan 2.sasaran	Baik Cukup Baik Kurang Baik
			c. Transparan	1.pelaksana program PJAS 2.target PJAS	Baik Cukup Baik Kurang Baik
			a.sumber daya manusia	1.pegawai lintas sektor	Baik Cukup Baik

<p>Model kelompok <i>das solen-das sein</i> yaitu perbandingan antara yang seharusnya dengan yang senyatanya, tolak ukur <i>das solen</i></p>			<p>b.sumber daya anggaran</p>	<p>2.Komunitas sekolah 3.PegawaiBBPOM  1. DIPA 2.APBD</p>	<p>Kurang Baik Baik Cukup Baik Kurang Baik</p>
<p>Model kelompok kontrol-kontrol-kelompok tes yaitu membandingkan kelompok kontrol (tanpa perlakuan) dengan kelompok tes (diberi perlakuan) tolak ukurnya adalah sekelompok kontrol</p>		<p>3.Disposisi</p>	<p>c.sumber daya peralatan  b.sumber daya kewenangan  a.Pengangkatan</p>	<p>1.Mobil laboratorium 2.Test KIT  1.BBPOM 2.BPOMRI  1.Komunitas sekolah 2.Fasilitator</p>	<p>Baik Cukup Baik Kurang Baik Baik Cukup Baik Kurang Baik</p>
<p>Menurut George Edward III dalam Widodo (2010:96) terdapat 4 faktor yang mempengaruhi keberhasilan atau kegagalan implementasi kebijakan antara lain yaitu factor (1) komunikasi, (2) sumberdaya, (3) disposisi dan (4) struktur birokrasi.</p>		<p>4.Struktur organisasi</p>	<p>b.Insentif  a.Standar Operasional Prosedur (SOP)  b.Fragmentasi</p>	<p>1.pegawai BBPOM Pekanbaru 2.Komunitas sekolah  1.JUKLAKPJAS 2.Tupoksi BBPOM  1.pegawai lintas sektor 2.Komunitas sekolah</p>	<p>Baik Cukup Baik Kurang Baik Baik Cukup Baik Kurang Baik</p>



				3.Pegawai BBPOM Pekanbaru	
--	--	--	--	---------------------------------	--

- Pangan Jajanan Anak Sekolah (PJAS) adalah semua pangan; baik berupa pangan segar, pangan olahan, maupun pangan siap saji; yang ditemui dan dijual di lingkungan sekolah serta secara rutin dibeli dan dikonsumsi oleh sebagian besar anak sekolah
- Pangan segar adalah pangan yang belum mengalami pengolahan yang dapat dikonsumsi langsung dan/ atau yang dapat menjadi bahan baku pengolahan pangan
- Pangan olahan adalah makanan atau minuman hasil proses dengan cara atau metode tertentu, dengan atau tanpa bahan tambahan
- Pangan siap saji adalah makanan dan/atau minuman yang sudah diolah dan siap untuk langsung disajikan di tempat usaha atau di luar tempat usaha atas dasar pesanan
- Komunitas sekolah adalah kumpulan individu; termasuk kepala sekolah, guru, siswa, orang tua siswa, dokter dan petugas klinik sekolah, pengelola kantin, penjaja PJAS, serta karyawan lain di sekolah; yang secara langsung atau tidak langsung beraktivitas dan berinteraksi di lingkungan sekolah.
- Kemandirian komunitas dalam mengawasi PJAS dilingkungannya sendiri adalah kemampuan komunitas sekolah untuk mengawasi PJAS di lingkungan sekolahnya sendiri yang mencerminkan kesadaran komunitas sekolah untuk memenuhi kebutuhannya akan PJAS yang aman, bermutu dan Bergizi.

## II.23. Teknik Pengukuran

Untuk mengukur variabel penelitian, peneliti menggunakan skala Likert yang mana pada variable Evaluasi program PJAS akan dijabarkan menjadi indikator variabel implementasi program PJAS Menurut George Edward III dalam Widodo (2010:96) terdapat 4 faktor yang mempengaruhi keberhasilan atau kegagalan implementasi kebijakan antara lain yaitu faktor

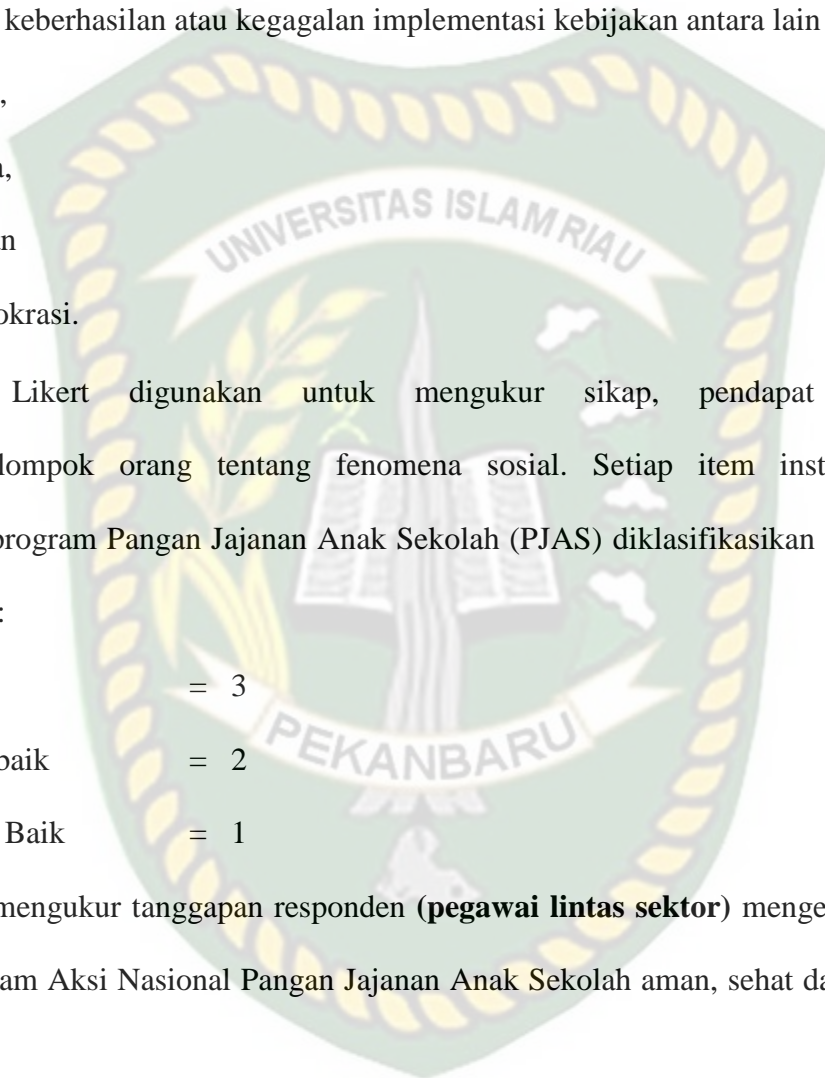
- (1) komunikasi,
- (2) sumberdaya,
- (3) disposisi dan
- (4) struktur birokrasi.

Skala Likert digunakan untuk mengukur sikap, pendapat dan persepsi seseorang/sekelompok orang tentang fenomena sosial. Setiap item instrument variabel Implementasi program Pangan Jajanan Anak Sekolah (PJAS) diklasifikasikan dengan penilaian dan diberi skor:

- |   |               |     |
|---|---------------|-----|
| A | : Baik        | = 3 |
| B | : Cukup baik  | = 2 |
| C | : Kurang Baik | = 1 |

Untuk mengukur tanggapan responden (**pegawai lintas sektor**) mengenai indikator dari variabel (Program Aksi Nasional Pangan Jajanan Anak Sekolah aman, sehat dan bergizi sebagai berikut:

- Baik : Apabila jumlah skor jawaban responden terhadap indikator komunikasi, sumberdaya, disposisi dan, struktur birokrasi. memperoleh total skor 784-1008
- Cukup baik : Apabila jumlah skor jawaban responden terhadap indikator komunikasi, sumberdaya, disposisi dan, struktur birokrasi. memperoleh total skor 560-783



Kurang baik : Apabila jumlah skor jawaban responden terhadap indikator komunikasi, sumberdaya, disposisi dan, struktur birokrasi, memperoleh total skor 336-559

Untuk mengukur tanggapan responden (**Kepala Sekolah**) mengenai sub variabel dari variabel (Program Aksi Nasional Pangan Jajanan Anak Sekolah aman, sehat dan bergizi sebagai berikut:

Baik : Apabila jumlah skor jawaban responden terhadap indikator komunikasi, sumberdaya, disposisi dan, struktur birokrasi. memperoleh total skor 112- 144

Cukup baik : Apabila jumlah skor jawaban responden terhadap indikator komunikasi,sumberdaya, disposisi dan, struktur birokrasi.memperoleh total skor 80-111

Kurang baik : Apabila jumlah skor jawaban responden terhadap indikator komunikasi, sumberdaya, disposisi dan, struktur birokrasi, memperoleh total skor 48-79

Untuk mengukur tanggapan responden (**Guru UKS**) mengenai sub variabel dari variabel (Program Aksi Nasional Pangan Jajanan Anak Sekolah aman, sehat dan bergizi sebagai berikut:

Baik : Apabila jumlah skor jawaban responden terhadap indikator komunikasi, sumberdaya, disposisi dan, struktur birokrasi. memperoleh total skor 336-432

Cukup baik : Apabila jumlah skor jawaban responden terhadap indikator komunikasi,sumberdaya, disposisi dan, struktur birokrasi.memperoleh total skor 240-335

Kurang baik : Apabila jumlah skor jawaban responden terhadap indikator komunikasi, sumberdaya, disposisi dan, struktur birokrasi, memperoleh total skor 144-239

Untuk mengukur tanggapan responden (**Wali murid**) mengenai sub variabel dari variabel (Program Aksi Nasional Pangan Jajanan Anak Sekolah aman, sehat dan bergizi sebagai berikut:

Baik : Apabila jumlah skor jawaban responden terhadap indicator komunikasi, sumberdaya, disposisi dan, struktur birokrasi. memperoleh total skor 2240-2880

Cukup baik : Apabila jumlah skor jawaban responden terhadap indicator komunikasi,sumberdaya, disposisi dan, struktur birokrasi.memperoleh total skor 1600-2239

Kurang baik : Apabila jumlah skor jawaban responden terhadap indicator komunikasi, sumberdaya, disposisi dan, struktur birokrasi, memperoleh total skor 960-1599

Untuk mengukur tanggapan responden (**Siswa**) mengenai sub variabel dari variabel (Program Aksi Nasional Pangan Jajanan Anak Sekolah aman, sehat dan bergizi sebagai berikut:

Baik : Apabila jumlah skor jawaban responden terhadap indicator komunikasi, sumberdaya, disposisi dan, struktur birokrasi. memperoleh total skor 5600-7200

Cukup baik : Apabila jumlah skor jawaban responden terhadap indicator komunikasi,sumberdaya, disposisi dan, struktur birokrasi.memperoleh total skor 4000-5599

Kurang baik : Apabila jumlah skor jawaban responden terhadap indicator komunikasi, sumberdaya, disposisi dan, struktur birokrasi, memperoleh total skor 2400-3999

Untuk mengukur tanggapan responden (**Penjaja Makanan/pegawai kantin sekolah**) mengenai sub variabel dari variabel (Program Aksi Nasional Pangan Jajanan Anak Sekolah aman, sehat dan bergizi sebagai berikut:

Baik : Apabila jumlah skor jawaban responden terhadap indicator komunikasi, sumberdaya, disposisi dan, struktur birokrasi. memperoleh total skor 712-864



Cukup baik : Apabila jumlah skor jawaban responden terhadap indikator komunikasi, sumberdaya, disposisi dan, struktur birokrasi. memperoleh total skor 500-711

Kurang baik : Apabila jumlah skor jawaban responden terhadap indikator komunikasi, sumberdaya, disposisi dan, struktur birokrasi, memperoleh total skor 288-499

Untuk menganalisa secara kuantitatif, maka jawaban dari setiap pertanyaan diklasifikasikan berdasarkan skor yang diperoleh dari gambaran responden (**pegawai lintas sector**) dimana:

Baik : Apabila jumlah skor yang diperoleh dari jawaban responden berada pada interval 32-42

Cukup baik : Apabila jumlah skor yang diperoleh dari jawaban responden berada pada interval 23-31

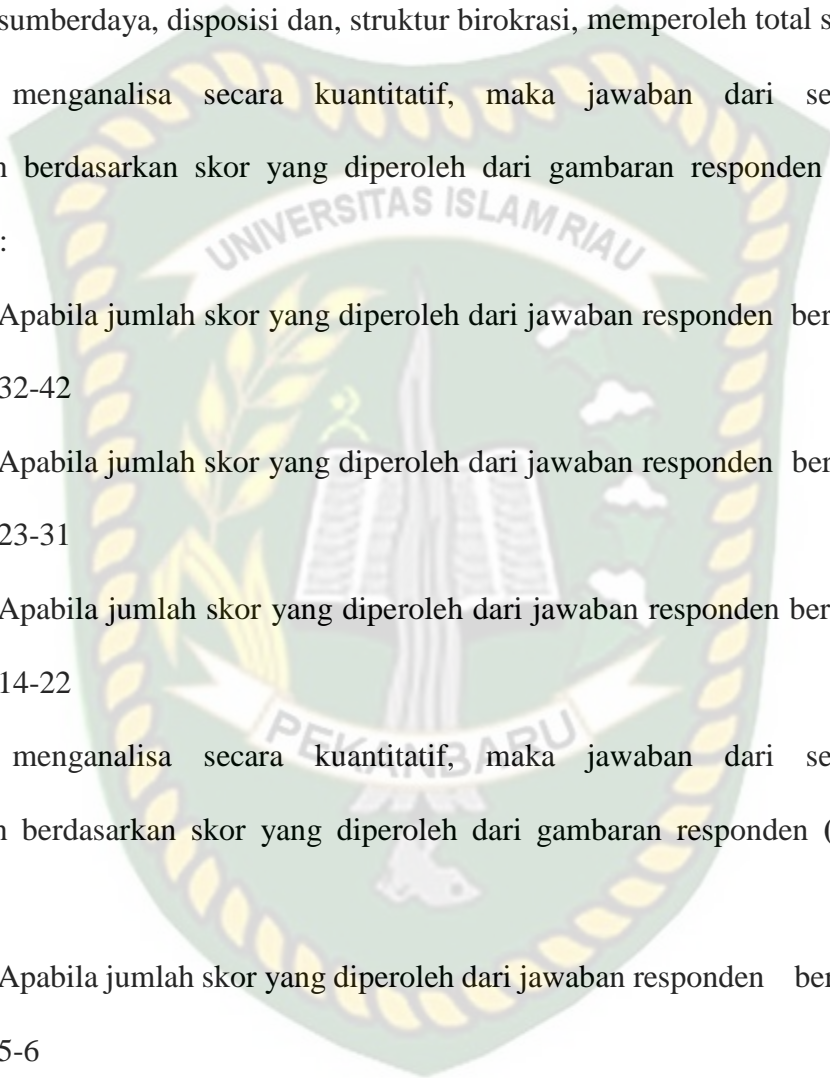
Kurang baik : Apabila jumlah skor yang diperoleh dari jawaban responden berada pada interval 14-22

Untuk menganalisa secara kuantitatif, maka jawaban dari setiap pertanyaan diklasifikasikan berdasarkan skor yang diperoleh dari gambaran responden (**kepala sekolah**) dimana:

Baik : Apabila jumlah skor yang diperoleh dari jawaban responden berada pada interval 5-6

Cukup baik : Apabila jumlah skor yang diperoleh dari jawaban responden berada pada interval 3,3-4

Kurang baik : Apabila jumlah skor yang diperoleh dari jawaban responden berada pada interval 2-2,3



Untuk menganalisa secara kuantitatif, maka jawaban dari setiap pertanyaan diklasifikasikan berdasarkan skor yang diperoleh dari gambaran responden (**Guru UKS**) dimana:

Baik : Apabila jumlah skor yang diperoleh dari jawaban responden berada pada interval 14-18

Cukup baik : Apabila jumlah skor yang diperoleh dari jawaban responden berada pada interval 10-13

Kurang baik : Apabila jumlah skor yang diperoleh dari jawaban responden berada pada interval 6-9

Untuk menganalisa secara kuantitatif, maka jawaban dari setiap pertanyaan diklasifikasikan berdasarkan skor yang diperoleh dari gambaran responden (**Penjaja Makanan/ Kantin sekolah**) dimana:

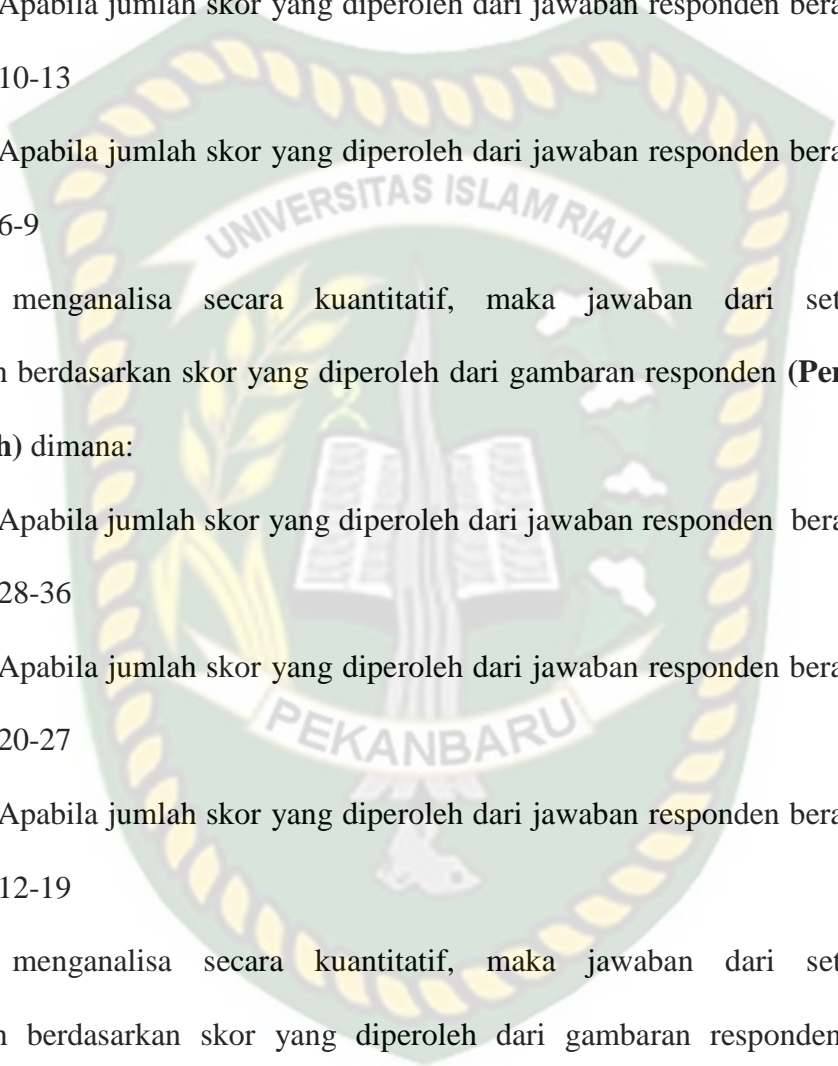
Baik : Apabila jumlah skor yang diperoleh dari jawaban responden berada pada interval 28-36

Cukup baik : Apabila jumlah skor yang diperoleh dari jawaban responden berada pada interval 20-27

Kurang baik : Apabila jumlah skor yang diperoleh dari jawaban responden berada pada interval 12-19

Untuk menganalisa secara kuantitatif, maka jawaban dari setiap pertanyaan diklasifikasikan berdasarkan skor yang diperoleh dari gambaran responden (**Wali murid**) dimana:

Baik : Apabila jumlah skor yang diperoleh dari jawaban responden berada pada interval 94-120



Cukup baik : Apabila jumlah skor yang diperoleh dari jawaban responden berada pada interval 67-93

Kurang baik : Apabila jumlah skor yang diperoleh dari jawaban responden berada pada interval 40-66

Untuk menganalisa secara kuantitatif, maka jawaban dari setiap pertanyaan diklasifikasikan berdasarkan skor yang diperoleh dari gambaran responden (**Siswa**) dimana:

Baik : Apabila jumlah skor yang diperoleh dari jawaban responden berada pada interval 234-300

Cukup baik : Apabila jumlah skor yang diperoleh dari jawaban responden berada pada interval 167-233

Kurang baik : Apabila jumlah skor yang diperoleh dari jawaban responden berada pada interval 100-166

Untuk memudahkan penulis dalam mengukur masing- masing sub variable maka penulis mengukur dari tiga tanggapan responden, yaitu dari tanggapan pegawai lintas sector, Kepala sekolah, Guru UKS, Penjaja makanan/ pegawai kantin sekolah, wali murid dan siswa.

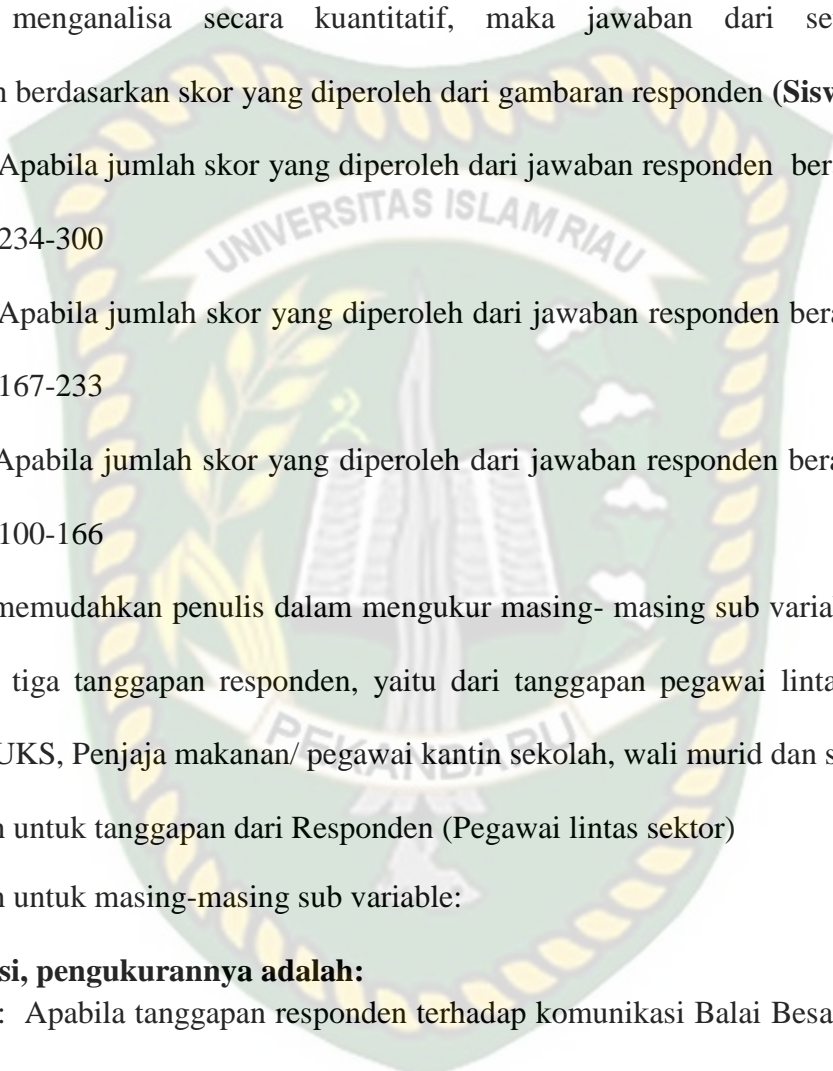
A. Pengukuran untuk tanggapan dari Responden (Pegawai lintas sektor)

Pengukuran untuk masing-masing sub variable:

**1. Komunikasi, pengukurannya adalah:**

Baik : Apabila tanggapan responden terhadap komunikasi Balai Besar Pengawas Obat dan Makanan dinilai transmisi, kejelasan dan transparan dalam program PJAS memperoleh skor 196-252

Cukup Baik : Apabila tanggapan responden terhadap komunikasi Balai Besar Pengawas Obat dan Makanan dinilai transmisi, kejelasan dan transparan dalam program PJAS memperoleh skor 140-195



Kurang Baik : Apabila tanggapan responden terhadap komunikasi Balai Besar Pengawas Obat dan Makanan dinilai transmisi, kejelasan dan transparan dalam program PJAS memperoleh skor 84-139

Untuk mengukur masing-masing sub indicator dari indicator Komunikasi adalah sebagai berikut:

1. Transmisi, dikatakan :

Baik : Apabila tanggapan responden dari indicator anak sekolah dasar dan lintas sektor memperoleh skor 68-84

Cukup Baik : Apabila tanggapan responden dari indicator anak sekolah dasar dan lintas sektor memperoleh skor 48-67

Kurang Baik : Apabila tanggapan responden dari indicator anak sekolah dasar dan lintas sektor memperoleh skor 28-47

2. Kejelasan, dikatakan :

Baik : Apabila tanggapan responden dari indicator tujuan dan sasaran memperoleh skor 68-84

Cukup Baik : Apabila tanggapan responden dari indicator tujuan dan sasaran memperoleh skor 48-67

Kurang Baik : Apabila tanggapan responden dari indicator tujuan dan sasaran memperoleh skor 28-47

3. Transparan, dikatakan:

Baik : Apabila tanggapan responden dari indicator pelaksana program PJAS dan target PJAS memperoleh skor 68-84



Cukup Baik : Apabila tanggapan responden dari indicator pelaksana program PJAS dan target PJAS memperoleh skor 48-67

Kurang Baik : Apabila tanggapan responden dari indicator pelaksana program PJAS dan target PJAS memperoleh skor 28-47

## **2. Sumber Daya, pengukurannya adalah:**

Baik : Apabila tanggapan responden terhadap sumber daya manusia, sumber daya anggaran, sumber daya peralatan dan sumber daya kewenangan Balai Besar Pengawas Obat dan Makanan dinilai dalam program PJAS memperoleh skor 294-378

Cukup Baik : Apabila tanggapan responden terhadap sumber daya manusia, sumber daya anggaran, sumber daya peralatan dan sumber daya kewenangan Balai Besar Pengawas Obat dan Makanan dinilai dalam program PJAS memperoleh skor 210-293

Kurang Baik : Apabila tanggapan responden terhadap sumber daya manusia, sumber daya anggaran, sumber daya peralatan dan sumber daya kewenangan Balai Besar Pengawas Obat dan Makanan dinilai dalam program PJAS memperoleh skor 126-209

Untuk mengukur masing-masing sub indicator dari indicator sumber daya adalah sebagai berikut:

### **1. Sumber daya manusia, dikatakan :**

Baik : Apabila tanggapan responden dari indicator pegawai lintas sector, komunitas sekolah memperoleh skor 98-126

Cukup Baik : Apabila tanggapan responden dari indicator pegawai lintas sector, komunitas sekolah memperoleh skor 70-97

Kurang Baik : Apabila tanggapan responden dari indicator pegawai lintas sector, komunitas sekolah memperoleh skor 42-69

2. Sumber Daya Anggaran, dikatakan:

Baik : Apabila tanggapan responden dari indicator DIPA dan APBD memperoleh skor 68-84

Cukup Baik : Apabila tanggapan responden dari indicator DIPA dan APBD memperoleh skor 48-67

Kurang Baik : Apabila tanggapan responden dari indicator DIPA dan APBD memperoleh skor 28-47

3. Sumber Daya Peralatan, dikatakan:

Baik : Apabila tanggapan responden dari indicator Mobil laboratorium dan Test kit memperoleh skor 68-84

Cukup Baik : Apabila tanggapan responden dari indicator Mobil laboratorium dan Test kit memperoleh skor 48-67.

Kurang Baik : Apabila tanggapan responden dari indicator Mobil laboratorium dan Test kit memperoleh skor 28-47

4. Suber Daya Kewenangan, dikatakan:

Baik : Apabila tanggapan responden dari indicator BBPOM dan BBPOM RI memperoleh skor 68-84

Cukup Baik : Apabila tanggapan responden dari indicator BBPOM dan BBPOM RI memperoleh skor 48-67.

Kurang Baik : Apabila tanggapan responden dari indikator BBPOM dan BBPOM RI memperoleh skor 28-47

### 3. Disposisi, pengukurannya adalah:

Baik : Apabila tanggapan responden terhadap pengangkatan dan insentif Pegawai Balai Besar Pengawas Obat dan Makanan dinilai dalam program PJAS memperoleh skor 130-168

Cukup Baik : Apabila tanggapan responden terhadap pengangkatan dan insentif Pegawai Balai Besar Pengawas Obat dan Makanan dinilai dalam program PJAS memperoleh skor 93-129

Kurang Baik : Apabila tanggapan responden terhadap pengangkatan dan insentif Pegawai Balai Besar Pengawas Obat dan Makanan dinilai dalam program PJAS memperoleh skor 56-92

Untuk mengukur masing-masing sub indikator dari indikator pengangkatan adalah sebagai berikut:

#### 1. Pengangkatan, dikatakan :

Baik : Apabila tanggapan responden dari indikator komonitas sekolah dan fasilitator memperoleh skor 68-84

Cukup Baik : Apabila tanggapan responden dari indikator komonitas sekolah dan fasilitator memperoleh skor 48-67.

Kurang Baik : Apabila tanggapan responden dari indikator komonitassekolah dan fasilitator memperoleh skor 28-47

#### B. Insentif, dikatakan :

Baik : Apabila tanggapan responden dari indicator insentif pegawai BBPOM dan Komunitas sekolah memperoleh skor 68-84

Cukup Baik : Apabila tanggapan responden dari indicator insentif pegawai BBPOM dan Komunitas sekolah memperoleh skor 48-67.

Kurang Baik : Apabila tanggapan responden dari indicator insentif pegawai BBPOM dan Komunitas sekolah memperoleh skor 28-47

#### **4. Struktur Organisasi, pengukurannya adalah:**

Baik : Apabila tanggapan responden terhadap Standar Operasional Prosedur (SOP) dan Fragmentasi Pegawai Balai Besar Pengawas Obat dan Makanan dinilai dalam program PJAS memperoleh skor 164-210

Cukup Baik : Apabila tanggapan responden terhadap Standar Operasional Prosedur (SOP) dan Fragmentasi Pegawai Balai Besar Pengawas Obat dan Makanan dinilai dalam program PJAS memperoleh skor 117-163

Kurang Baik : Apabila tanggapan responden terhadap Standar Operasional Prosedur (SOP) dan Fragmentasi Pegawai Balai Besar Pengawas Obat dan Makanan dinilai dalam program PJAS memperoleh skor 70-116

Untuk mengukur masing-masing sub indicator dari indicator Standar Operasioanal Prosedur(SOP) adalah sebagai berikut:

1. Standar Operasioanal Prosedur(SOP) , dikatakan :

Baik : Apabila tanggapan responden dari indicator JUKLAK PJAS dan Tupoksi BBPOM memperoleh skor 68-84

Cukup Baik : Apabila tanggapan responden dari indicator JUKLAK PJAS dan Tupoksi BBPOM memperoleh skor 48-67.



Kurang Baik : Apabila tanggapan responden dari indikator JUKLAK PJAS dan Tupoksi BBPOM memperoleh skor 28-47

2. Fragmentasi, dikatakan :

Baik : Apabila tanggapan responden dari indikator pegawai lintas sector, komunitas sekolah dan pegawai BBPOM Pekanbaru memperoleh skor 98-126

Cukup Baik : Apabila tanggapan responden dari indikator pegawai lintas sector, komunitas sekolah dan pegawai BBPOM Pekanbaru memperoleh skor 70-97

Kurang Baik : Apabila tanggapan responden dari indikator pegawai lintas sector, komunitas sekolah dan pegawai BBPOM Pekanbaru memperoleh skor 42-69

