

## BAB II

### TINJAUAN PUSTAKA, KERANGKA PEMIKIRAN, DAN HIPOTESIS

#### 2.1. Tinjauan Pustaka

##### 2.1.1. Konsep Administrasi dan Administrasi Publik

###### A. Konsep Administrasi

Ilmu Administrasi lahir karena dibutuhkan oleh masyarakat, dan lahirnya ilmu ini tidak dengan sendirinya tetapi melalui perjuangan yang cukup lama oleh para pencintanya. Selanjutnya agar ilmu ini dapat berkembang sepanjang masa dalam memenuhi kebutuhan masyarakat, maka ilmu ini memerlukan pembinaan dan pengembangan. Sudah pasti bahwa orang-orang yang menjadi pembina dan pengembang ilmu administrasi ini adalah orang-orang yang telah menspesialisasikan dirinya dalam bidang ilmu administrasi, berikut orang-orang yang membutuhkannya atau masyarakat pada umumnya.

Memang masih ada berbagai masalah yang dihadapi dalam mengembangkan dan membina ilmu administrasi ini, terutama di Indonesia, dimana ilmu administrasi belum lama dikenal baik pada perguruan tinggi maupun pada lembaga-lembaga pendidikan rendah, begitu pula dikalangan masyarakat umum. Pada dasarnya manusia dalam berusaha mencapai sesuatu tujuan selalu menghendaki hasil yang lebih besar, dengan pengorbanan yang lebih kecil atau murah. Hal yang demikian hanya bisa dicapai apabila manusia di dalam usahanya itu menerapkan asas efisiensi. Dengan kata lain ia harus mengadministrasi usahanya sebaik-baiknya agar usahanya itu memberikan hasil yang maksimal

Dalam beberapa dekade terakhir ini masyarakat terus menuntut pelayanan publik yang semakin baik. Masyarakat juga semakin lugas dalam menunjukkan

ketidakpuasannya terhadap kinerja lembaga pelayanan publik yang mereka anggap buruk. Selain itu, tuntutan terhadap penegakan demokrasi juga merupakan isu serius yang tidak dapat diabaikan. Hal-hal yang dikemukakan di atas juga terjadi di Indonesia, dan bergulir semakin kencang terutama setelah era reformasi tahun 1998. Tidak ada pilihan lain bagi setiap pemerintahan di dunia selain merespon tuntutan masyarakat atas pelayanan publik yang lebih baik. Di Indonesia, yang dilakukan oleh pemerintah salah satunya adalah dengan melakukan reformasi administrasi publik, yang populer dikenal sebagai reformasi birokrasi.

Secara etimologis perkataan Indonesia “Administrasi” yang bahasa Inggrisnya “*Administration*”, berasal dari kata Latin, yaitu : “*Ad + ministrare*” dan “*Administratio*”. *Ad + ministrare* berarti melayani, membantu atau memenuhi. (The Liang Gie, 2007:56) Sedangkan *Administratio* berarti pemberian bantuan, pelaksanaan, pimpinan, dan pemerintahan.(Atmosudirdjo, 2006:21). Administrasi pada hakekatnya adalah usaha untuk menolong, usaha untuk membantu, usaha untuk memimpin atau mengarahkan semua kegiatan dalam pencapaian tujuan yang telah ditentukan.

Administrasi merupakan rangkaian kegiatan (proses) yang wujudnya: merencanakan, memutuskan, menyusun, mengatur, memimpin, mengurus, mengarahkan, membimbing, menselaraskan, mengendalikan, mengawasi, menyempurnakan dan kegiatan-kegiatan semacam itu. Untuk ringkasnya kegiatan-kegiatan semacam itu tercakup dalam suatu istilah yaitu yang disebut “menata” atau “penataan”. Oleh karena itu kegiatan-kegiatan yang termasuk dalam pengertian Administrasi adalah rangkaian kegiatan penataan.

Banyak sekali definisi yang menjelaskan apa arti kebijakan yang dapat membantu memahami dalam menyoroti masalah yang berkaitan dengan kebijakan. Dari segi bahasa kebijakan berasal dari bahasa Yunani dan Sanskerta “Polis”

(negara kota) dan Pur (kota), masuk kedalam bahasa Latin menjadi *Politea* (negara) dan lahirnya kedalam bahasa Inggris pertengahan *Policie*, yang berkenaan dengan pengendalian masalah-masalah politik atau administrasi pemerintahan. Asal kata *policy* sama dengan kata lain *policy an politics* Istilah *policy* (kebijaksanaan) seringkali penggunaannya saling dipertukarkan dengan istilah-istilah lain seperti tujuan (*goals*), program, keputusan, undang-undang, ketentuan-ketentuan.

Para ahli kebijakan banyak mengungkapkan definisi kebijakan berdasarkan sudut pandang dan pendapatnya yang berbeda, seperti menyatakan “*what ever government choose to do or not to do*”, artinya apapun yang dipilih oleh pemerintah untuk dilakukan atau tidak dilakukan. Pemerintah memegang peranan penting bukannya melakukan tindakan tertentu juga untuk berbuat sesuatu atau menetapkan kebijakan untuk melaksanakan program sesuatu dalam mengatasi permasalahan, akan tetapi pemerintah hanya berdiam diri saja dan tidak melakukan kegiatan apa-apa, itupun dapat dikatakan kebijakan pemerintah yang demikian bentuknya.

Menurut Dunn (2003:12) kebijakan diartikan sebagai suatu tindakan yang mengarah kepada 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. Definisi ini berarti pemerintah harus mempunyai kemampuan yang dapat diandalkan apapun bentuknya untuk merespon dan menanggulangi permasalahan yang dihadapi, dengan memperhatikan sumber daya yang dimiliki serta menerima masukan atau usulan dari seseorang/ kelompok, sehingga ada jalan keluar yang terbaik, dihasilkan melalui proses yang fair.

Dari berbagai definisi-definisi yang disampaikan para ahli, dapat ditarik kesimpulan sebagaimana pendapat Effendi (2009:55) bahwa ciri kebijakan publik

adalah:

- 1) Memecahkan masalah yang dihadapi publik yang tidak dapat diatasi oleh publik sendiri. Bila dapat dipecahkan publik sendiri, kebutuhan dasar oleh pasar, maka tak usah ada kebijakan publik.
- 2) Tindakan otorisasi dari pemerintah (hanya dapat dilakukan pemerintah yang dapat memaksa agar kebijakan dilakukan).
- 3) Melaksanakan tugas dan fungsi dari pemerintah.

Dalam mengambil sebuah kebijakan maka diperlukan tahap-tahap pengambilan kebijakan tersebut. Tahap-tahap pengambilan kebijakan ini merupakan prinsip-prinsip yang perlu diperhatikan dalam pengambilan kebijakan. Prinsip-prinsip dasar dari permasalahan kebijakan ini merupakan sebuah proses analisa kebijakan yang akan diterapkan. Analisa kebijakan ini pada dasarnya merupakan proses kognitif, sementara pembuatan kebijaksanaan bersifat politis (Dunn,2003;72).

## **B. Konsep Administrasi Publik**

Administrasi publik terdiri dari dua kata, yaitu administrasi dan publik. Administrasi diartikan sebagai kegiatan atau kerjasama dalam rangka mencapai tujuan yang sudah ditentukan atau diarahkan. Definisi lainnya yang dapat diajukan adalah kegiatan implementasi kebijakan<sup>1</sup>. Publik dapat diartikan sebagai negara, klien, konsumen, warga masyarakat, dan kelompok kepentingan. Dari pengertian dua kata tersebut, maka administrasi publik dapat diartikan sebagai sebuah proses menjalankan keputusan/kebijakan untuk kepentingan negara, warga masyarakat. Dengan demikian administrasi publik merupakan proses pemerintahan publik, untuk publik dan oleh publik.

Administrasi publik dapat berperan positif dalam mengawal pembangunan suatu negara sampai pada tujuan yang dicita-citakan. Dengan kata lain, administrasi publik bukan saja berurusan dengan cara-cara yang efisien untuk melakukan proses pembangunan, melainkan juga mempunyai kemampuan dalam menentukan tujuan dari proses pembangunan itu sendiri, terutama dalam bentuk penyelenggaraan

pelayanan publik secara efektif sebagai wujud dari penjaminan hak-hak konstitusional seluruh warga.

Ada beberapa isu atau permasalahan penting yang sering dibahas dalam ilmu administrasi publik, antara lain :

- 1) Pelayanan Publik. Administrasi publik sebagai proses administrasi untuk publik, pada hakekatnya adalah memberi pelayanan publik. Hal ini sejalan dengan demokrasi yang mana masyarakat mempunyai hak yang sama untuk menerima pelayanan dari pemerintah. Dalam masalah ini yang terpenting adalah bagaimana pemerintah/negara memberikan pelayanan yang baik, cepat dan berkualitas kepada seluruh warga masyarakat.
- 2) Motivasi Pelayanan Publik. Dalam masalah ini isu terpenting adalah membahas motivasi seperti apa yang dimiliki oleh administrator dalam memberikan pelayanan publik. Ada yang berdasarkan norma, rasional dan perasaan.
- 3) Mal-Administrasi. Mal-administrasi merupakan kesalahan dalam praktek administrasi. Pembahasan teori administrasi publik juga akan membahas masalah kesalahan-kesalahan tersebut sebagai kajian utama, seperti lambannya birokrasi, rutinitas dan formalitas pelayanan.
- 4) Etika Administrasi Publik. Masalah penting lainnya dalam administrasi publik adalah etika administrasi. Dalam hal ini yang menjadi sorotan adalah nilai baik dan buruk. Apakah pelayanan atau prosedur administrasi publik dinilai baik atau buruk oleh masyarakat. Dalam hal ini termasuk korupsi menjadi bahasan utama.
- 5) Kinerja dan Efektivitas. Seringkali masalah kinerja dan efektivitas menjadi isu sentral dari administrasi publik. Hal tersebut dipahami karena administrasi sebagai proses mencapai tujuan, maka persoalan pencapaian dan cara mencapai tersebut menjadi penting. Oleh karena itu bagaimana cara kerja (kinerja) yang dijalankan apakah sudah baik sehingga tujuan dapat tercapai (efektif).
- 6) Akuntabilitas Publik Administrasi publik yang dijalankan oleh pemerintah harus bisa dipertanggungjawabkan kepada seluruh warga. Ada kewajiban untuk melakukan pekerjaan yang dapat dikontrol, diawasi dan dipertanggungjawabkan kepada warga/publik. Hal tersebut merupakan masalah pokoknya. (Dunn,2003;80).

Dalam membuat dan menerapkan kebijakan ada beberapa prinsip yang harus diperhatikan yakni:

- 1) Adanya tujuan, yakni adanya sebuah tujuan yang ingin di capai, melalui usaha-usaha yang telah di sepakati dengan bantuan faktor pendukung yang ada atau yang diperlukan.
- 2) Adanya rencana yang merupakan alat atau cara tertentu untuk mencapainya.
- 3) Adanya program, yaitu cara yang telah disepakati dan mendapat persetujuan serta pengesahan untuk mencapai tujuan yang dimaksud.

- 4) Adanya keputusan, yaitu tindakan tertentu yang diambil untuk menentukan tujuan, membuat dan menyesuaikan rencana, melaksanakan dan mengevaluasi program yang sudah ada.
- 5) Dampak, yakni pengaruh yang terjadi atau timbul dari suatu program dalam masyarakat (Subarsono, 2005:66).

Langkah – langkah dalam pengambilan kebijakan:

1. Identifikasi Masalah
2. Penentuan Alternatif
3. Pemilihan Alternatif
4. Penerapan Alternatif
5. Evaluasi Kebijakan (Subarsono, 2005;13).

Menurut Finsterbuch dan Motz dalam Subarsono (2005:128) menyatakan bahwa “ada empat jenis evaluasi” yaitu :

- 1) *Single program after only*, merupakan jenis evaluasi yang melakukan pengukuran kondisi atau penilaian terhadap program setelah meneliti setiap variabel yang dijadikan kriteria program. Sehingga analis tidak mengetahui baik atau buruk respon kelompok sasaran terhadap program.
- 2) *Single program before-after*, merupakan penyempurnaan dari jenis pertama yaitu adanya data tentang sasaran program pada waktu sebelum dan setelah program berlangsung.
- 3) *Comparative after only*, merupakan penyempurnaan evaluasi kedua tapi tidak untuk yang pertama dan analis hanya melihat sisi keadaan sasaran bukan sasarnya.
- 4) *Comparative before-after*, merupakan kombinasi ketiga desain sehingga informasi yang diperoleh adalah efek program terhadap kelompok sasaran.

Dari empat macam evaluasi ini peneliti menggunakan evaluasi *single program before-after*. Evaluasi *single program before-after* digunakan untuk mengukur bagaimana sebuah kebijakan atau program telah memberikan dampak terhadap masalah yang terjadi setelah dan sebelum kebijakan atau program dilaksanakan. Evaluasi *single program before-after*, yakni dilakukan dengan membandingkan kebijakan program sebelum dan sesudah kebijakan program dilaksanakan. dan dengan menggunakan data periode tertentu dalam kebijakan program untuk mengukur/melihat dampak yang ditimbulkan dari pelaksanaan kebijakan atau program tertentu. Tipe evaluasi *single program before-after* ini akan diturunkan

peneliti dengan menggunakan beberapa indikator yang akan dibahas pada penelitian ini.

Pentahapan proses pembuatan kebijakan merupakan kegiatan yang tersusun, sebagaimana menurut William Dunn sebagai berikut :

- 1) Tahapan penyusunan agenda digunakan untuk merumuskan masalah, mendefinisikan masalah dan memulai proses pembuatan kebijakan melalui penyusunan agenda.
- 2) Tahapan formulasi kebijakan, merupakan tahapan yang dilakukan oleh para pejabat instansi Pemerintah untuk merumuskan alternatif kebijakan dalam mengatasi masalah. Dalam tahap ini teknik peramalan dapat dipergunakan untuk menyajikan pengetahuan mengenai timbulnya kemungkinan masalah ataupun kendala yang akan terjadi dalam pencapaian di masa mendatang akibat diambilnya suatu alternatif kebijakan.
- 3) Tahapan adopsi kebijakan, merupakan tahapan dalam mengimplementasikan suatu kebijakan. Dalam tahap ini suatu rekomendasi diperlukan sebagai upaya untuk memahami biaya manfaat dari berbagai alternatif kebijakan dan segala kemungkinan akibatnya dimasa mendatang.
- 4) Tahapan implementasi kebijakan, merupakan tahapan dalam merealisasikan alternatif kebijakan yang telah dipilih.
- 5) Tahapan penilaian (evaluasi) kebijakan, dengan melakukan suatu evaluasi guna mendapatkan pengetahuan yang relevan mengenai hasil kerja kebijakan (Dunn,2003;72).

### **C. Macam-macam Kebijakan Publik**

Menurut Wayne (2005:45) Kebijakan atau keputusan dapat dilihat menurut bidang tertentu dimana kebijakan itu di keluarkan, antara lain adalah:

- 1) Kebijakan Publik: Suatu ruang dalam kehidupan yang bukan privat atau murni milik individual, tetapi milik bersama atau milik umum, dan dibutuhkanannya sebuah aturan atau intervensi oleh pemerintah atau aturan sosial, atau setidaknya oleh tindakan bersama dalam mengatur dan menata kehidupan masyarakatnya. Atau kebijakan yang dikeluarkan pemerintah bagi masyarakat yang memiliki kewenangan yang dapat memaksa masyarakat untuk mematuhi.
- 2) Kebijakan Ekonomi : Kebijakan yang dikeluarkan pemerintah untuk mengatasi permasalahan ekonomi yang terjadi di tengah-tengah masyarakat.
- 3) Kebijakan Pertahanan dan Keamanan : Kebijakan dari pemerintah untuk menjaga dan melindungi bangsa dan negara dari gangguan baik itu dari dalam negeri maupun dari luar negeri.
- 4) Kebijakan Politik: Keputusan yang dikeluarkan untuk mengatur dan menjalankan tiap-tiap bentuk dan pembagian kekuasaan dalam masyarakat.

Proses analisis kebijakan menurut Dunn (2003;12) yang berfokus pada masalah terdiri dari 2 komponen:

1. Komponen informasi yang paling relevan (*Policy Relevant Information*), terdapat 5 informasi :
  - a) Masalah yang harus diatasi
  - b) Masa depan kebijakan
  - c) Tindakan kebijakan terbaik
  - d) Hasil kebijakan
  - e) Kinerja kebijakan
2. Komponen analisis kebijakan, teknik-teknik untuk menghasilkan informasi Perumusan masalah, prakiraan masa depan yang hendak diciptakan, rekomedasi kebijakan, monitoring dan Evaluasi kebijakan.

Kebijakan yang diperoleh selanjutnya diimplementasikan dengan berbagai kegiatan yang diarahkan pada realisasi program.. Menurut Grindle proses implementasi kebijaksanaan hanya dapat dimulai apabila tujuan-tujuan dan sasaran-sasaran yang semula bersifat umum telah diperinci, program-program aksi telah dirancang dan sejumlah dana/biaya telah dialokasikan untuk mewujudkan tugas-tugas dan sasaran tersebut. Pada dasarnya kebijakan yang akan diambil dari beberapa alternatif kebijakan dalam berbagai segi diperhitungkan, kebijakan yang lebih banyak manfaatnya dibanding kerugiannya itulah biasanya menjadi pilihan kebijakan yang diambil. Pertimbangan Pemerintahan dalam kebijakan menurut Patton dan Sakuicki terhadap suatu kebijakan meliputi sebagai berikut:

1. *Technical Feasibility*, mengukur apakah keluaran (*outcome*) dari kebijakan atau program dapat mencapai tujuan yang ditetapkan. Dengan kata lain, apakah alternative yang dipilih akan jalan dalam konteks? Misalnya, apakah program pembangunan jembatan disuatu tempat kian dapat memecahkan kesulitan trafik ditempat itu? Dalam kaitan dengan kriteria teknis ini, ada dua sub kriteria pokok yang perlu dibahas yaitu *effectiveness* dan *adequacy*.
  - a) *Effectiveness* menyangkut sampai seberapa jauh suatu kebijakan atau program akan mencapai apayang diinginkan. Kriteria ini dapat diukur dalam jangka panjang atau pendek, langsung atau tidak langsung, secara kuantitatif atau tidak, dan pantas atau tidak (*adequate or inadequate*).
  - b) *Kriteriaum adequacy* mempersoalkan sampai seberapa jauh kebijakan atau program yang disarankan akan mampu memecahkan persoalan, apakah memecahkan persoalan secara keseluruhan atau hanya sebagian.



2. *Economic and Financial Possibility*. Kriteria ini menyangkut evaluasi ekonomis dari policy atau program yang ada, dan meliputi aspek *change in net work, economic efficiency, profitability, dan cost-effectiveness*.
  - a) Kriteria "change in net worth" (perubahan dalam nilai) mempersoalkan apakah satu program dapat merubah kemampuan ekonomis khususnya dalam assets dan liabilities seperti perubahan dalam GDP (*gross regional product*), human capital (tingkat pendidikan penduduk secara keseluruhan), dan *non human resources* (hasil hutan, tambang, dsb).
  - b) Kriteria "economic efficiency" mempersoalkan apakah dengan menggunakan sumberdaya yang ada telah diperoleh manfaat yang lebih tinggi.
  - c) *Profitability*, mempertanyakan apakah perbandingan antara pengeluaran proyek dan pemasukan dari proyek tersebut menguntungkan atau tidak, khususnya dalam konteks keuangan (misalnya, *cost-revenue analysis*).
  - d) *Cost-effectiveness* adalah kriteria yang menyangkut apakah tujuan yang dicapai dengan cost yang minim.
3. *Political Viability*. Kriteria politik menyangkut lima sub kriteria yang perlu dipertimbangkan, yaitu *acceptability, appropriateness, responsiveness, legal dan equity*.
  - a) *Acceptability* menyangkut pertumbuhan apakah suatu alternatif kebijakan dapat diterima oleh aktor-aktor politik dan para klien dan aktor-aktor lainnya dalam masyarakat.
  - b) *Appropriateness* berkenaan dengan suatu alternatif kebijaksanaan tidak merusak atau bertentangan dengan nilai-nilai yang sudah ada dalam masyarakat.
  - c) *Responsiveness* berkenaan dengan apakah suatu alternatif kebijaksanaan, akan memenuhi kebutuhan masyarakat yang ada. (mungkin suatu policy yang dipilih bersifat efficient dan effective, tetapi dilihat persepsi masyarakat, tidak memenuhi kebutuhan mereka)
  - d) Legal artinya apakah suatu alternatif kebijaksanaan tidak bertentangan dengan peraturan perundangan yang berlaku.
  - e) Equity yaitu apakah suatu alternatif kebijaksanaan akan mempromosi pemerataan dan keadilan dalam masyarakat (mungkin suatu policy dapat mendistribusikan income, memberikan hak untuk memperoleh pelayanan minimum, atau membayarsuatupelayanan sesuai dengan kemampuan). Kriteria ini dapat diterapkan antar lokasi pemukiman, kelas income, suku dan etnik, umur, seks, status keluarga, status pemilikan rumah, dan antar generasi.
4. *Administrative Operability*. Kriteria spesifik dalam *administrative operability* adalah *authority, institutional comitment, capability dan organitazional support*.
  - a. *Autority* berkenaan dengan kewenangan mengimplementasi suatu policy atau program. Dengan kata lain, apakah organisasi yang diserahi tugas mengimplementasi program memiliki otoritas yang jelas untuk melakukan kerja sama dengan unit organisasi yang lain dalam menentukan prioritas
  - b. *Institutional commitment* menyangkut komitment dari *administratorlevel* atas dan bawah, kantor dan pekerja lapangan. Kriteria ini penting untuk menilai apakah suatu alternatif kebijakan bersifat realistis atau tidak.
  - c. *Capability* berkenaan dengan apakah organisasi yang akan mengimplementasikannya dinilai mampu dalam konteks skills dari staf dan konteks financial.

- d. *Organizational support* berkaitan dengan tersedia tidaknya dukungan-dukungan peralatan, fasilitas fisik dan pelayanan-pelayanan lainnya.

Berhasil tidaknya suatu kebijakan dapat diketahui melalui evaluasi kebijakan dengan yang memiliki fungsi menurut sebagai berikut (Dunn,2003:78):

- 1) Memberi informasi yang valid dan dapat dipercaya mengenai kinerja kebijakan yaitu seberapa jauh kebutuhan, nilai dan kesempatan telah dapat dicapai melalui tindakan publik.
- 2) Memberi sumbangan pada klarifikasi dan kritik terhadap nilai-nilai yang mendasari pemikiran tujuan dan target.
- 3) Memberi sumbangan pada aplikasi dan metode analisis kebijakan lainnya, termasuk perumusan masalah dan rekomendasi.

## **2.1.2. Konsep Organisasi dan Organisasi Publik**

### **A. Konsep Organisasi**

Studi Organisasi adalah studi mengenai cara orang memandang obyek-obyek, juga studi mengenai obyek-obyek itu sendiri. (Pace dan Faules, 2001:2). Banyak pemikiran dari para ahli yang membahas mengenai organisasi, salah satunya adalah definisi yang ditulis oleh Oliver Sheldon yang menyatakan bahwa organisasi adalah proses penggabungan pekerjaan yang para individu atau kelompok-kelompok harus melakukan dengan bakat-bakat yang perlu dilakukan untuk melakukan tugastugas, sedemikian rupa memberikan saluran terbaik untuk melakukan pemakaian yang efisien, sistematis, positif dan terkoordinasi dari usaha yang tersedia. Hal serupa juga dikemukakan oleh Banard (2008:90), yaitu organisasi adalah suatu sistem tentang aktivitas-aktivitas kerjasama dari dua orang atau lebih, sesuatu yang tak terwujud dan tak bersifat pribadi, sebagian besar mengenai hal hubungan-hubungan. Dalam kata-kata yang lebih sederhana, organisasi adalah sekelompok orang yang bersatu padu bekerja untuk suatu tujuan bersama dibawah kepemimpinan bersama dengan alat-alat yang tepat. Sedangkan Sutarto (2001:40) menyimpulkan bahwa secara keseluruhan, organisasi adalah

sistem saling mempengaruhi antar orang dalam kelompok yang bekerjasama untuk mencapai tujuan tertentu. Organisasi juga dapat dikatakan sebagai kesatuan social yang dikoordinasikan secara sadar, dengan sebuah batasan yang relatif didefinisikan dan bekerja secara terus menerus untuk mencapai tujuan bersama atau sekelompok tujuan, definisi ini dikemukakan oleh Robbins (2007: 6).

Dalam buku "Komunikasi Organisasi" milik R. Wayne Pace dan F. Faules dikatakan bahwa suatu organisasi, merupakan sebuah wadah yang menampung orang-orang dan obyek-obyek, orang-orang dalam organisasi yang berusaha mencapai tujuan bersama. Bila organisasi sehat, bagian-bagian yang interdependen bekerja dengan cara yang sistematis untuk memperoleh hasil yang diinginkan. (Pace dan Faules, 2001:17).

Secara harfiah, organisasi berarti perpindahan dan bagian-bagian yang satu sama lain saling tergantung. Bernard (2008:92) mendefinisikan organisasi sebagai sistem dari kegiatan manusia yang bekerjasama. Dari definisi-definisi tersebut dapat dilihat beberapa hakikat organisasi, yaitu:

- 1) Organisasi merupakan sebuah sistem yang stabil atau baik dari segi hukum maupun sosial. Pada dasarnya sistem suatu organisasi didalamnya terdapat jaringan-jaringan hubungan yang diperpanjang sebagai sebuah system sosial.
- 2) Organisasi merupakan suatu kumpulan orang-orang yang melakukan kerjasama, artinya setiap orang dalam organisasi harus berpartisipasi. Partisipasi sangat erat kaitannya dengan kerjasama, adapun pengertiannya adalah keterlibatan spontan yang disertai kesadaran tanggung jawab terhadap kepentingan kelompok untuk mencapai suatu tujuan.

Berdasarkan definisi-definisi diatas, maka dapat diambil kesimpulan bahwa organisasi adalah suatu bentuk perkumpulan dari individu-individu yang didalamnya terdapat jaringan-jaringan hubungan yang dipandang sebagai suatu sistem yang saling melengkapi kebutuhan satu sama lain sehingga tercapainya tujuan bersama.

## B. Konsep Organisasi Publik

Dalam literatur manajemen 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 (Syafri, 2012:89). Konsep ini menunjukkan adanya produk-produk yang bersifat kolektif dan harus diupayakan secara kolektif pula. Beberapa bidang tertentu yang bersifat kolektif di mana organisasi publik memainkan peranannya, misalnya penegakan hukum, pelayanan kesehatan, pendidikan, keamanan nasional, dan lain sebagainya. Semua ini tidak bisa diupayakan secara individual. 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, fungsi organisasi publik adalah mengatur pelayanan yang dibutuhkan oleh masyarakat secara umum

Ciri-ciri organisasi publik menurut Robbins (2007: 12) adalah sebagai berikut :

- 1) Organisasi publik tugas-tugasnya lebih kompleks dan ambigu
- 2) Organisasi publik lebih banyak menghadapi masalah dalam implementasi keputusannya.
- 3) Organisasi publik mempekerjakan lebih banyak pegawai dengan motivasi beragam
- 4) Organisasi publik lebih memperhatikan bagaimana mengamankan peluang/kapasitas yang ada
- 5) Organisasi publik lebih memperhatikan usaha kompensasi kegagalan pasar
- 6) Organisasi publik lebih banyak kegiatan dengan signifikan simbolis lebih besar
- 7) Organisasi publik memegang standar lebih ketat dalam komitmen dan legalitas
- 8) Organisasi publik lebih fokus menjawab ketidakadilan
- 9) Organisasi publik beroperasi untuk kepentingan publik
- 10) Organisasi publik harus menjaga dukungan minimal masyarakat dalam tingkatan yang lebih tinggi dari pada sektor privat.

Berdasarkan teori di atas, tampak bahwa organisasi publik memiliki karakteristik lingkungan yang lebih rumit dibandingkan dengan organisasi bisnis. Organisasi bisnis hanya memperhitungkan konsumen dan para pesaing. Sementara organisasi

publik harus memperhitungkan berbagai komponen yang lebih luas.

### 2.1.3. Konsep Manajemen dan Manajemen Publik

#### A. Konsep Manajemen

Secara etimologis kata manajemen\ berasal dari bahasa Perancis Kuno ménagement, yang berarti seni melaksanakan dan mengatur. Sedangkan secara terminologis para pakar mendefinisikan manajemen secara beragam, diantaranya: Follet yang dikutip oleh Wijayanti (2008:1) mengartikan manajemen sebagai seni dalam menyelesaikan pekerjaan melalui orang lain. Menurut Stoner yang dikutip oleh Wijayanti (2008:1) manajemen adalah proses perencanaan, pengorganisasian, pengarahan, dan pengawasan usaha-usaha para anggota organisasi dan penggunaan sumber daya-sumber daya manusia organisasi lainnya agar mencapai tujuan organisasi yang telah ditetapkan.

Gulick dalam Wijayanti (2008: 1) mendefinisikan manajemen sebagai suatu bidang ilmu pengetahuan (science) yang berusaha secara sistematis untuk memahami mengapa dan bagaimana manusia bekerja bersama-sama untuk mencapai tujuan dan membuat sistem ini lebih bermanfaat bagi kemanusiaan. Schein (2001:2) memberi definisi manajemen sebagai profesi. Menurutnya manajemen merupakan suatu profesi yang dituntut untuk bekerja secara profesional, karakteristiknya adalah para profesional membuat keputusan berdasarkan prinsip-prinsip umum, para profesional mendapatkan status mereka karena mereka mencapai standar prestasi kerja tertentu, dan para profesional harus ditentukan suatu kode etik yang kuat. Hasibuan (2008:19) memberi pengertian manajemen yaitu suatu proses atau kerangka kerja, yang melibatkan bimbingan atau pebgarahan suatu kelompok orang-orang kearah tujuan-tujuan organisasional atau maksudmaksud yang nyata. Hal tersebut meliputi pengetahuan tentang apa yang

harus dilakukan, menetapkan cara bagaimana melakukannya, memahami bagaimana mereka harus melakukannya dan mengukur efektivitas dari usaha-usaha yang telah dilakukan.

Dari beberapa definisi yang tersebut di atas, dapat disimpulkan bahwa manajemen merupakan usaha yang dilakukan secara bersama-sama untuk menentukan dan mencapai tujuan-tujuan organisasi dengan pelaksanaan fungsi-fungsi perencanaan (planning), pengorganisasian (organizing), pelaksanaan (actuating), dan pengawasan (controlling). Manajemen merupakan sebuah kegiatan; pelaksanaannya disebut manajing dan orang yang melakukannya disebut manajer

Sumber Daya Manusia merupakan faktor yang sangat penting dalam sebuah manajemen baik untuk setiap usaha, begitu pula untuk pemerintahan agar dapat menjalankan fungsinya sebenar-benarnya. Banyak defenisi yang dapat digunakan untuk mendefenisikan sumber daya manusia. Menurut Sustarto (2001:3) "sumber daya manusia adalah pilar penyangga utama sekaligus penggerak roda organisasi dalam usaha mewujudkan visi dan misi dan tujuannya".

"Sumber daya manusia harus didefinisikan bukan dengan apa yang sumber daya manusia lakukan, tetapi apa yang sumber daya manusia hasilkan", sebagaimana yang dikemukakan oleh David Ulrich (Mathis dan Jackson,2003:4). Maka dari itu, Sumber Daya Manusia merupakan faktor yang penting bagi setiap usaha. Sumber daya manusia yang berkualitas akan menentukan kejayaan atau kegagalan dalam persaingan.

Nilai sumber daya manusia adalah jumlah nilai dari sumber daya manusia pada sebuah organisasi yang dapat juga disebut sebagai modal intelektual yang terdiri dari orang-orang dalam organisasi, kemampuan yang mereka miliki, dan menggunakannya dalam pekerjaan mereka. Sehingga bagian terpenting dari

peningkatan nilai sumber daya manusia adalah dengan mendayagunakan semua bakat-bakat orang-orang yang ada dalam organisasi dan mengambil yang terbaik dari populasi yang bervariasi di luar organisasi. Disebabkan perubahan kependudukan tenaga kerja, manajemen sumber daya manusia harus memaksimalkan kapabilitas sumber daya manusia yang bervariasi. Ditambahkan, praktisi sumber daya manusia haruslah orang-orang yang meyakinkan semua tenaga kerja tanpa melihat latar belakang mereka, menyediakan kesempatan untuk mengembangkan kapabilitas mereka "sebagaimana dikemukakan oleh Mathis dan Jackson (2003:29). Begitu juga dengan pemerintahan, apabila di dalamnya terdapat sumber daya manusia yang berkualitas tentu akan menjadikan daerah tersebut berjaya. Bagi perekonomian negara, kejayaan suatu pemerintahan akan menjadikan perekonomian suatu negara lebih baik. Oleh karena itu meningkatkan kualitas sumber daya manusia sangat penting dilakukan untuk meningkatkan kinerja dalam bisnis.

Manajemen sumber daya manusia merupakan pengelolaan orang didalam organisasi secara optimal agar kinerja organisasi pun seperti yang diharapkan. Asumsi yang lahir dari manajemen sumber daya manusia adalah bahwa manusia memiliki akal, perasaan, keinginan, kemampuan, ketrampilan, pengetahuan, dorongan, daya dan karsa. Semua potensi ini mempengaruhi upaya organisasi dalam pencapaian tujuannya. Bagaimana bagusnya rumusan tujuan dan rencana organisasi, maka akan sia – sia jika unsur sumber daya manusia tidak dikelola secara profesional. Ada beberapa definisi yang dapat digunakan untuk mendefinisikan manajemen sumber daya manusia. Menurut Stoner (2002:20) "Manajemen Sumber Daya Manusia adalah suatu prosedur yang berkelanjutan yang bertujuan untuk memasok suatu organisasi atau perusahaan dengan orang – orang

yang tepat untuk ditempatkan pada posisi dan jabatan yang tepat pada saat organisasi memerlukannya”.

Menurut Handoko (2002:47) Manajemen Sumber Daya Manusia adalah penarikan, seleksi, pengembangan, pemeliharaan, dan penggunaan sumber daya manusia untuk mencapai tujuan, baik tujuan individu maupun tujuan organisasi. Untuk itu manajemen sumber daya manusia perlu dikelola secara profesional dan baik agar dapat terwujudnya kesinambungan antara kebutuhan pegawai dengan tuntutan perkembangan teknologi dan lingkungan serta kemampuan organisasi. Keseimbangan tersebut merupakan kunci utama suatu organisasi agar dapat berkembang secara produktif dan wajar. Menurut Mathis dan Jackson (2003:4) “manajemen sumber daya manusia berhubungan dengan sistem rancangan formal dalam suatu organisasi untuk menentukan efektivitas dan efisiensi dilihat dari bakat seseorang untuk mewujudkan sasaran suatu organisasi.

Dari pengertian – pengertian diatas dapat diambil kesimpulan bahwa manajemen sumber daya manusia merupakan suatu gerakan pengakuan terhadap pentingnya unsur manusia sebagai sumber daya yang potensial dan perlu dikembangkan sehingga mampu memberikan dampak yang optimal terhadap kinerja organisasi.

Proses manajemen sumberdaya manusia menekankan pada:

- 1) Perencanaan Sumber Daya Manusia
- 2) Perekrutan Sumber Daya Manusia
- 3) Seleksi Sumber Daya Manusia
- 4) Sosialisasi atau Orientasi
- 5) Penilaian Prestasi
- 6) Pelatihan dan Pengembangan

Berdasarkan penjelasan diatas dapat disimpulkan bahwa tujuan dari manajemen sumber daya manusia adalah menetapkan kebijaksanaan organisasi



untuk dapat meningkatkan kontribusi atau peranan lain. Manajemen sumber daya manusia berusaha untuk meningkatkan efektivitas perusahaan melalui kebijaksanaan, prosedur dan metode yang digunakan untuk mengelola orang-orang dalam organisasi tersebut. Menurut Martoyo (1992:84) Setiap organisasi apapun bentuknya senantiasa akan berupaya dapat tercapainya tujuan organisasi yang bersangkutan dengan efektif dan efisien. Efisiensi maupun efektivitas organisasi sangat tergantung pada baik dan buruknya pengembangan sumber daya manusia/anggota organisasi itu sendiri. Ini berarti bahwa sumber daya manusia yang ada dalam organisasi tersebut secara proporsional harus diberikan pendidikan dan latihan yang sebaik – baiknya, bahkan harus sesempurna mungkin.

## **B. Konsep Manajemen Publik**

Manajemen publik atau dapat juga disebut manajemen pemerintah secara umum merupakan suatu upaya pemerintah dalam pemenuhan kebutuhan publik dengan menggunakan sarana dan prasarana yang tersedia. Unsur manajemen saat ini menjadi suatu unsur penting dalam penyelenggaraan organisasi, baik organisasi pada sektor swasta maupun dalam sektor publik seperti organisasi pemerintahan. Manajemen pada sektor publik yang diangkat dari manajemen sektor swasta tidak menjadikan orientasi tujuan dan pelaksanaan pada organisasi sektor publik menjadi sama dengan sektor swasta. Mahmudi (2010:38) mengungkapkan ada setidaknya tujuh karakteristik manajemen sektor publik yang membedakannya dengan sektor swasta:

- 1) Sektor publik tidak mendasarkan keputusan pada pilihan individual dalam pasar, akan tetapi pilihan kolektif dalam pemerintahan dimana tuntutan masyarakat yang sifatnya kolektif (massa) akan disampaikan melalui perwakilannya yang dalam hal ini adalah partai politik atau DPR.
- 2) Penggerak sektor publik adalah karena adanya kebutuhan sumber daya, seperti air bersih, listrik, keamanan, kesehatan, pendidikan, transportasi, dan sebagainya yang menjadi alasan utama sektor publik untuk menyediakannya.

- 3) Dalam organisasi sektor publik, informasi harus diberikan kepada publik seluas mungkin untuk meningkatkan transparansi dan akuntabilitas
- 4) Organisasi sektor publik berkepentingan untuk menciptakan adanya kesempatan yang sama bagi masyarakat untuk memenuhi kebutuhan utama hidupnya, misalnya kebutuhan terhadap kesehatan, pendidikan, transportasi dan sarana-sarana umum lainnya.
- 5) Sektor publik dihadapkan pada permasalahan keadilan distribusi kesejahteraan sosial, sedangkan sektor swasta tidak dibebani tanggung jawab untuk melakukan keadilan seperti itu.
- 6) Dalam organisasi sektor publik, kekuasaan tertinggi adalah masyarakat. Dalam hal tertentu masyarakat adalah pelanggan, akan tetapi dalam keadaan tertentu juga masyarakat bukan menjadi pelanggan.
- 7) Dalam sektor swasta persaingan (kompetisi) merupakan instrument pasar, sedangkan dalam sektor publik tindakan kolektif menjadi instrument pemerintahan. Sangat sulit bagi pemerintah untuk memenuhi keinginan dan kepuasan tiap-tiap orang dan yang mungkin dilakukan adalah pemenuhan keinginan kolektif.

Pada pendekatan manajerialisme, fungsi-fungsi strategik seperti perumusan strategi, perencanaan strategik, dan pembuatan program merupakan hal yang harus dilakukan oleh manajer publik. Manajerialisme sektor publik berorientasi pada pemenuhan tujuan, pencapaian visi dan misi organisasi yang sifat pemenuhannya jangka panjang (Mahmudi, 2010:37). Untuk mewujudkan perubahan menuju sistem manajemen publik yang berorientasi pada kepentingan publik dan lebih fleksibel, Alison dalam Mahmudi (2010:37) mengidentifikasi ada setidaknya tiga fungsi manajemen yang secara umum berlaku di sektor publik maupun swasta, yaitu:

1. Fungsi strategi, meliputi:
  - a) Penetapan tujuan dan prioritas organisasi;
  - b) membuat rencana operasional untuk mencapai tujuan.
2. Fungsi manajemen komponen internal, meliputi:
  - a) Pengorganisasian dan penyusunan staf;
  - b) pengarahan dan manajemen sumber daya manusia;
  - c) pengendalian kinerja.
3. Fungsi manajemen konstituen eksternal, meliputi:
  - a) Hubungan dengan unit eksternal organisasi;
  - b) Hubungan dengan organisasi lain;
  - c) Hubungan dengan pers dan publik.

Konsep manajemen publik dalam penelitian ini dipaparkan dalam 3 paradigma, yaitu sebagai berikut:

- a. Old Public Administration.
- b. New Public Management
- c. New Public Service

Dari paradigma-paradigma di atas, telah dikemukakan perubahan konsep manajemen publik di masing-masing periode. Pada hakikatnya menurut Islamy (2003:56) manajemen publik memiliki karakter antara lain:

- a. Manajemen publik merupakan bagian yang sangat penting dari administrasi publik (yang merupakan bidang kajian yang lebih luas), karena administrasi publik tidak membatasi dirinya hanya pada pelaksanaan manajemen pemerintahan saja tetapi juga mencakup aspek politik, sosial, kultural, dan hukum yang berpengaruh pada lembaga-lembaga publik;
- b. manajemen publik berkaitan dengan fungsi dan proses manajemen yang berlaku baik pada sektor publik (pemerintahan), maupun sektor diluar pemerintahan yang tidak bertujuan mencari untung (nonprofit sector);
- c. manajemen publik memfokuskan atau mengarahkan administrasi publik sebagai suatu profesi dan manajernya sebagai praktisi dari profesi tersebut;
- d. manajemen publik berkaitan dengan kegiatan internal (internal operations) dari organisasi pemerintahan maupun sektor non pemerintahan yang tidak bertujuan mencari untung;
- e. manajemen publik secara spesifik menyuarakan tentang bagaimanakah organisasi (organizational how to) publik melaksanakan kebijakan publik;
- f. manajemen publik memanfaatkan fungsi-fungsi: perencanaan, pengorganisasian, penggerakan, dan pengawasan sebagai sarana untuk mencapai tujuan publik, maka berarti memfokuskan diri pada the managerial tools, techniques, knowledges and skills yang dipakai untuk mengubah kebijakan menjadi pelaksanaan program.

Berdasarkan penjelasan di atas dapat disimpulkan bahwa prinsip-prinsip dalam sektor swasta yang diadopsi ke dalam manajemen sektor publik demi pemenuhan kebutuhan publik dilakukan oleh pemerintah yang menginginkan perubahan yang berorientasi pada kepentingan publik dan lebih fleksibel.

#### **2.1.4. Konsep Gaya Kepemimpinan Situasional**

##### **A. Pengertian Gaya Kepemimpinan Situasional**

Menurut Robbins (2007:222) kepemimpinan merupakan kemampuan untuk mempengaruhi suatu kelompok guna mencapai sebuah visi atau serangkaian tujuan

yang ditetapkan. Rivai (2003:90) mengemukakan teori-teori kepemimpinan situasional yang menekankan pada pengikut-pengikut dan tingkat kematangan mereka, dimana para pemimpin harus menilai secara benar atau secara intuitif mengetahui kematangan pengikut-pengikutnya dan kemudian menggunakan gaya kepemimpinan yang sesuai dengan tingkatan tersebut, dan kesiapan didefinisikan sebagai kemampuan dan kemauan dari pengikut untuk mengambil tanggung jawab bagi perilaku mereka sendiri. Secara singkat Aamodth (2008:76) menyatakan gaya kepemimpinan situasional merupakan suatu pendekatan terhadap kepemimpinan yang menyatakan bahwa pemimpin memahami perilakunya, sifat-sifat bawahannya, dan situasi sebelum menggunakan suatu gaya kepemimpinan tertentu.

Menurut Hersey dan Blanchard (2002:23) kepemimpinan situasional merupakan kepemimpinan yang didasarkan atas hubungan saling mempengaruhi antara jumlah petunjuk dan pengarahan yang diberikan oleh pemimpin, jumlah dukungan sosioemosional yang diberikan pemimpin, dan tingkat kesiapan atau kematangan para pengikut yang ditunjukkan dalam melaksanakan tugas khusus, fungsi, atau tujuan tertentu.

Thoha (2010:31) mengutip dari konsep Hersey dan Blancard tentang perilaku dan gaya kepemimpinan bersifat situasional. Pemimpin harus menyesuaikan responnya menurut kondisi atau tingkat perkembangan kematangan, kemampuan dan minat pegawai dalam menyelesaikan tugas-tugasnya. Dalam hal ini respon seorang pemimpin dalam perilaku kepemimpinannya memberikan pengarahan dan dukungan yang bersifat sosioemosional. Sementara itu pemimpin harus menyesuaikan tingkat kematangan pegawai. Tingkat kematangan pegawai (*marturity*), diartikan sebagai tingkat kemampuan pegawai untuk bertanggung jawab mengarahkan perilaku dalam bentuk kemauan.

Konsep ini dikembangkan untuk membantu orang dalam menjalankan kepemimpinannya tanpa memperhatikan perannya, untuk lebih efektif dalam berinteraksi dengan orang lain. Konsep ini memberikan pemimpin beberapa pemahaman tentang hubungan antara gaya kepemimpinan yang efektif dengan tingkat kesiapan (kematangan) pengikut mereka. Berdasarkan konsep kepemimpinan situasional Hersey dan Blanchard (2002:55) ada empat jenis pegawai, yaitu pegawai yang tidak mampu dan tidak mau, pegawai yang tidak mampu tetapi mau, pegawai yang mampu tetapi tidak mau, dan pegawai yang mampu dan mau.

Berdasarkan beberapa definisi yang telah dipaparkan, maka dapat disimpulkan gaya kepemimpinan situasional adalah gaya kepemimpinan dimana pemimpin memahami perilaku, kematangan, sifat-sifat bawahannya, dan situasi lingkungan kerjanya sebelum memberikan pengarahan dan dukungan kepada bawahannya.

## **B. Dimensi Gaya Kepemimpinan Situasional**

Gaya kepemimpinan situasional Hersey dan Blanchard (2002:98) memiliki dua dimensi yaitu perilaku tugas dan perilaku hubungan.

### **a. Perilaku tugas (*task behavior*)**

Perilaku tugas didefinisikan sebagai sejauh mana pemimpin terlibat dalam menjabarkan tugas dan tanggung jawab dari seorang individu atau kelompok. Perilaku ini termasuk mengarahkan orang-orang apa yang harus dilakukan, bagaimana melakukannya, kapan harus melakukannya, di mana untuk melakukannya, dan siapa yang melakukannya.

### **b. Perilaku hubungan (*relationship behaviour*)**

Perilaku hubungan didefinisikan sebagai sejauh mana pemimpin terlibat dalam dua cara atau banyak cara komunikasi, perilaku termasuk mendengarkan,