

BAB II

STUDI KEPUSTAKAAN DAN KERANGKA PIKIR

A. Studi Kepustakaan

Sebagai acuan untuk menjawab tujuan penelitian ini, peneliti mengembangkan beberapa studi kepustakaan yang relevan dengan masalah penelitian. Berikut ini peneliti mengemukakan konsep-konsep yang mendukung berkaitan dengan variabel yang diteliti untuk membantu memecahkan permasalahan yang terjadi, antara lain :

1. Konsep Administrasi

Menurut pendapat Trecker (dalam Keban, 2014;2) bahwa administrasi merupakan suatu proses yang dinamis dan berkelanjutan, yang digerakkan dalam rangka mencapai tujuan dengan cara memanfaatkan secara bersama orang dan material melalui koordinasi dan kerjasama.

Administrasi dapat diartikan sebagai arahan, pemerintahan, kegiatan implementasi, kegiatan pengarahan, penciptaan prinsip-prinsip implementasi kebijakan public, kegiatan melakukan analisis, menyeimbangkan dan mempresentasikan keputusan dan pertimbangan-pertimbangan kebijakan, sebagai pekerja individual dan kelompok dalam menghasilkan barang dan jasa public, dan sebagai arena bidang kerja akademik dan teoritik. A.Dunsire (dalam Keban, 2014;2).

Administrasi adalah keseluruhan proses kerjasama antara dua orang atau lebih yang didasarkan rasionalitas tertentu dalam rangka pencapaian tujuan yang

telah ditentukan sebelumnya dengan sarana dan prasarana tertentu secara berdaya guna dan berhasil guna. Siagian (dalam Zulkifli dan Moris, 2009;11).

D. White (dalam Wirman, 2012;9) mengemukakan bahwa administrasi adalah proses yang selalu terdapat pada setiap usaha kelompok, publik atau privat, sipil dan militer, skala besar atau kecil.

Menurut Ordway Tead (dalam Zulkifli, 2009;10) administrasi adalah penataan dari kegiatan-kegiatan individu-individu (eksekutif) dalam suatu organisasi yang bertugas mengatur, memajukan dan menyediakan sarana dan prasarana bagi upaya-upaya kerjasama sekelompok individu-individu untuk merealisasikan beberapa tujuan yang telah ditentukan.

Terdapat tiga pengertian substansial yang terkandung dalam sejumlah konsep administrasi menurut Zulkifli (2009;11) yaitu:

- a. Bahwa administrasi dapat dipandang sebagai seni. Keberhasilan penerapannya memerlukan kiat-kiat tertentu yang bersifat sangat situasional dan kondisional. Administrasi sangat terikat kepada aspek kondisi, situasi, waktu dan tempat dimana dia dijalankan.
- b. Bahwa didalam konsep administrasi terdapat unsur-unsur, adanya dua orang manusia atau lebih; adanya tujuan yang hendak dicapai; adanya tugas-tugas yang harus dilaksanakan; dan adanya pertimbangan rasionalitas dalam merumuskan dan menyediakan setiap unsur tersebut.
- c. Bahwa administrasi sebagai suatu proses kerjasama bukan merupakan konsep yang yang baru. Dia sudah ada dan dijalankan

sejak manusia mengenal peradaban. Tentang keberadaan administrasi sebagai suatu proses tindakan.

Nicholas Henry (dalam Keban, 2014;6) memberi batasan bahwa administrasi publik adalah suatu kombinasi yang kompleks antara teori dan praktek dengan tujuan mempromosi pemahaman tentang peran pemerintah dalam hubungannya dengan masyarakat yang diperintah, dan juga mendorong kebijakan publik agar lebih responsif terhadap kebutuhan social.

Sedangkan menurut Woodrow (dalam Wirman, 2012;21) administrasi publik adalah urusan praktik atau urusan pemerintah karena tujuan pemerintah ialah melaksanakan pekerjaan publik secara efisien dan sejauh mungkin sesuai dengan selera dan keinginan rakyat.

Dari beberapa definisi diatas, dapat dipahami bahwa administrasi adalah proses kerjasama kelompok yang terdiri dari lembaga-lembaga hingga ke media massa dan masyarakat sipil dalam merumuskan, mengimplementasikan (melaksanakan) berbagai kebijakan dan program untuk memenuhi kebutuhan masyarakat dan pencapaian tujuan negara secara efisien dan berkeadilan sosial.

2. Konsep Organisasi

Organisasi merupakan unsur utama bagi kelompok orang yang bekerjasama untuk mencapai tujuan tertentu karena organisasi merupakan wadah (tempat) pengelompokkan orang dan pembagian tugas sekaligus tempat keberlangsungan berbagai aktivitas (proses) bagi pencapaian tujuan.

Siagian (dalam Zulkifli, 2009;71) mendefinisikan organisasi sebagai bentuk persekutuan antara dua orang atau lebih yang bekerja bersama dan secara formal terkait dalam rangka pencapaian suatu tujuan yang telah ditentukan dalam ikatan mana terdapat seorang/beberapa orang yang disebut atasan dan seseorang/sekelompok orang yang disebut bawahan.

Definisi organisasi menurut Shafritz dan Russel (dalam Keban, 2014;127) adalah

Suatu kelompok yang bekerjasama untuk mencapai tujuan tertentu. Dalam pengertian ini organisasi merupakan kumpulan orang-orang yang dikelompokkan dalam suatu kerjasama untuk mencapai tujuan bersama. Pengelompokan orang-orang tersebut didasarkan kepada prinsip-prinsip pembagian kerja, peranan dan fungsi, hubungan, prosedur, aturan, standard kerja, tanggung jawab dan otoritas tertentu.

Miller (dalam Torang, 2014;26) mendefinisikan organisasi adalah orang-orang yang bekerjasama, dan dengan demikian mengandung ciri-ciri dari hubungan manusia yang timbul dalam aktivitas kelompok.

Mandra (dalam Torang, 1991;57) berpendapat bahwa organisasi adalah suatu sistem hubungan kerjasama sejumlah orang untuk mencapai tujuan. organisasi harus memiliki :

1. Sejumlah orang,
2. Tujuan bersama,
3. Interaksi yang selalu dapat diukur atau diterangkan menurut suatu struktur tertentu,
4. Setiap orang dalam organisasi mempunyai tujuan pribadi, dan
5. Interaksi selalu diarahkan untuk mencapai tujuan bersama.

Dapat dikatakan bahwa organisasi adalah suatu proses interaksi dari orang yang mengikuti suatu struktur tertentu dalam mencapai tujuan pribadi dan tujuan bersama.

Organisasi adalah kesatuan (*entity*) social yang dikoordinasikan secara sadar, dengan sebuah batasan yang relative dapat didefinisikan, yang bekerja atas dasar relative yang terus menerus untuk mencapai suatu tujuan bersama atau sekelompok tujuan (Robbins, 1190;4)

Manulang (dalam Darwis, 2009;68) menyimpulkan dua definisi organisasi yakni,

Organisasi dalam arti badan dan organisasi dalam arti bagan atau struktur. Organisasi dalam arti badan adalah sekelompok orang yang bekerjasama untuk mencapai suatu atau beberapa tujuan tertentu; dan organisasi dalam arti bagan atau struktur adalah gambaran secara skematis tentang hubungan-hubungan kerjasama dari orang-orang yang terdapat dalam rangka usaha mencapai suatu tujuan.

Organisasi adalah setiap bentuk persekutuan antara dua orang atau lebih yang bekerja bersama serta secara formal terikat dalam rangka pencapaian suatu tujuan yang telah ditentukan dalam iktan yang terdapat seorang/beberapa orang/sekelompok orang yang disebut bawahan. (Siagian, 2003;6)

Dari beberapa definisi organisasi diatas, penulis menyimpulkan bahwa organisasi adalah suatu tempat atau wadah dimana dua orang atau lebih melakukan segala aktivitas kerjasama untuk mencapai suatu tujuan didalam organisasi tersebut.

3. Konsep Manajemen

Follet (dalam Ismail, 2009;3) menegaskan bahwa

Pada dasarnya manajemen adalah seni menyelesaikan suatu pekerjaan melalui orang lain. Definisi ini mengandung arti bahwa para manajer mencapai tujuan-tujuan organisasi melalui pengaturan orang-orang lain untuk melaksanakan berbagai tugas yang mungkin diperlukan atau berarti dengan tidak melakukan tugas-tugas itu sendiri.

Manajemen adalah proses perencanaan, pengorganisasian, pengarahan, dan pengawasan usaha-usaha para anggota organisasi dan penggunaan sumber daya-sumber daya organisasi lainnya agar mencapai tujuan organisasi yang telah ditetapkan. Stoner (dalam Handoko, 2003;8)

Menurut Shafritz dan Russel (dalam Keban, 2014;92) manajemen berkenaan dengan orang yang bertanggungjawab menjalankan suatu organisasi, dan proses menjalankan organisasi itu sendiri yaitu pemanfaatan sumberdaya (seperti orang dan mesin) untuk mencapai tujuan organisasi.

Donovan dan Jackson (dalam Keban, 2014;92) Melihat manajemen sebagai suatu aktivitas yang dilaksanakan pada tingkatan organisasi tertentu, sebagai serangkaian keterampilan, dan sebagai serangkaian tugas. Kedua pengarang ini mengemukakan empat klaster kompetensi yang ada dalam manajemen yaitu:

1. Klaster manajemen tujuan dan aksi
2. Klaster pengarahan terhadap bawahan
3. Klaster manajemen sumber daya manusia
4. Klaster kepemimpinan

Terry (dalam Zulkifli, 2009;18) mendefinisikan manajemen sebagai proses yang khas yang terdiri dari tindakan-tindakan *planning*, *organizing*, *actuating*, dan *controlling* dimana pada masing-masing bidang digunakan baik ilmu pengetahuan maupun keahlian dan diikuti secara berurutan dalam rangka usaha mencapai sasaran yang telah ditetapkan semula.

Manajemen menurut The Liang Gie (1993;14) Elemen fungsi utama manajemen adalah perencanaan, pembuatan keputusan, pengarahan, pengkoordinasian, pengontrolan, penyempurnaan.

1. Perencanaan adalah kegiatan yang menentukan hal-hal yang harus dikerjakan dalam rangka mencapai tujuan yang telah ditentukan serta bagaimana cara-cara mengerjakannya.
2. Pembuatan keputusan adalah kegiatan yang melakukan pemilihan diantara berbagai kemungkinan untuk menyelesaikan masalah, perselisihan, keraguan yang timbul dalam kerjasama.
3. Pengarahan adalah kegiatan membimbing bawahan dengan jalan memberikan perintah, memberikan petunjuk, mendorong semangat kerja, menegakkan disiplin, memberikan teguran, dan lain usaha semacam itu agar mereka dalam melakukan pekerjaan mengikuti arah yang telah ditetapkan.
4. Pengkoordinasian adalah kegiatan menghubungkan orang-orang dan tugas-tugas sehingga terjamin adanya kesatuan atau keselarasan keputusan, kebijaksanaan, tindakan, langkah, sikap serta mencegah timbulnya pertentangan, kekacauan, kekembaran, dan kekosongan tindakan.
5. Pengontrolan adalah kegiatan yang mengusahakan agar pelaksanaan pekerjaan serta hasil kerja sesuai dengan rencana, perintah, petunjuk atau ketentuan-ketentuan ditetapkan.
6. Penyempurnaan adalah kegiatan memperbaiki segenap segi penataan agar tujuan organisasi dapat tercapai secara efisien.

Menurut Darwis dkk, (2009;5) yang mengatakan bahwa manajemen lebih mengutamakan pendayagunaan sumber daya manusia lainnya, oleh karena itu

manajemen sangat diperlukan dalam sebuah organisasi untuk mendayagunakan sumber daya yang ada.

Dari beberapa definisi manajemen diatas, peneliti menyimpulkan bahwa manajemen adalah sebuah seni dalam mengatur sistem baik orang dan perangkat lain agar dapat berjalan dan bekerja sesuai dengan ketentuan yang berlaku dengan maksud untuk mencapai tujuan yang telah ditetapkan.

4. Konsep Manajemen Sumber Daya Manusia

Manajemen Sumber Daya Manusia adalah suatu perencanaan, pengorganisasian, pengarahan dan pengawasan atas pengadaan, pengembangan, kompensasi, pengintegrasian, pemeliharaan dan pemutusan hubungan kerja dengan maksud untuk mencapai tujuan organisasi perusahaan secara terpadu. Umar (dalam Sunyoto, 2013;1).

Hasibuan (2014;10) Manajemen Sumber Daya Manusia adalah ilmu dan seni mengatur hubungan dan peranan tenaga kerja agar efektif dan efisien membantu tujuan perusahaan, karyawan, dan masyarakat.

Ernie & Kurniawan Saefullah (2005;13) Manajemen Sumber Daya Manusia adalah penerapan manajemen berdasarkan fungsinya untuk memperoleh sumber daya manusia yang terbaik bagi bisnis yang kita jalankan dan bagaimana sumber daya manusia yang terbaik tersebut dapat dipelihara dan tetap bekerja bersama kita dengan kualitas pekerjaan yang senantiasa konstan ataupun bertambah.

Menurut Hasibuan (2014;10) Manajemen sumber daya manusia adalah ilmu seni mengatur hubungan dan peranan tenaga kerja agar efektif dan efisien membantu terwujudnya tujuan perusahaan, karyawan, dan masyarakat.

Selanjutnya Hasibuan (2014;7) mengatakan bahwa dengan adanya manajemen daya guna dan hasil guna unsur-unsur manajemen akan dapat ditingkatkan. Unsur-unsur manajemen itu antara lain adalah :

1. *Man* : man dalam organisasi public diartikan sebagai sesuatu yang sangat menentukan karena manusia yang membuat tujuan melakukan proses kegiatan untuk mencapai tujuan yang telah ditetapkan, tanpa manusia tidak akan ada proses kerja.
2. *Money* : uang penting sebagai alat ukur dan alat ukur mengenai suatu usaha (besar kecilnya perusahaan diukur dari jumlah perputaran uang).
3. *Materials (bahan-bahan perlengkapan)* : manajemen ada karena adanya kegiatan manusia secara bersama-sama untuk menurus material.
4. *Machines (alat-alat)* : mesin sebagai alat bantu kerja, memudahkan melaksanakan pekerjaan, memberikan keuntungan terhadap tenaga kerja, penggunaannya sangat tergantung kepada manusia serta mempermudah tujuan hidup manusia.
5. *Method (cara-cara kerja)* : tercapai atau tidaknya tujuan tergantung pada cara pelaksanaannya dengan cara kerja yang baik akan memperlancar dan mempermudah jalannya pekerjaan.
6. *Market* : market dalam organisasi public diartikan sebagai masyarakat atau warga negara anggota organisasi.

Dessler (dalam Widodo, 2015;2) Manajemen Sumber Daya Manusia adalah proses memperoleh, melatih, menilai, dan memberikan kompensasi kepada karyawan, memperhatikan hubungan kerja mereka, kesehatan, keamanan dan masalah keadilan.

Panggabean (dalam Rusby, 2016;2) Manajemen Sumber Daya Manusia adalah proses yang terdiri dai perencanaan, pengorganisasian, pimpinan dan pengendalian kegiatan-kegiatan yang berkaitan dengan analisis pekerjaan, evaluasi pekerjaan, pengadaan, pengembangan, kompensasi, promosi dan pemutusan hubungan kerja guna mencapai tujuan yang telah ditetapkan.

Rusli Tanjung (2017;1) Manajemen Sumber Daya Manusia adalah suatu cara bagaimana mengatur hubungan dan peranan sumber daya manusia

(tenaga kerja) yang dimiliki oleh individu yang dimanaje oleh para professional SDM dan manajer sehingga 5 M dapat dikelola secara efisien dan efektif serta dapat digunakan secara maksimal sehingga tercapai tujuan (*goal*) perusahaan.

Dari beberapa definisi Manajemen Sumber Daya Manusia diatas, peneliti menyimpulkan bahwa Manajemen Sumber Daya Manusia adalah suatu proses serta upaya untuk merekrut, mengembangkan, memotivasi, serta mengevaluasi keseluruhan sumber daya manusia yang diperlukan suatu organisasi dalam mencapai sebuah tujuan.

5. Konsep Implementasi

Begitu juga dengan implementasi atau pelaksanaan dalam sebuah kebijakan atau program yang telah di buat sangat lah penting, karena percuma adanya sebuah kebijakan atau program tanpa adanya pelaksanaan dari kebijakan itu sendiri, proses implementasi kebijakan atau program ini dapat dikatakan paling penting dalam proses perumusan tujuan sebuah organisasi.

Menurut Grindle (dalam Erwan Agus & Dyah Ratih, 2012;65) bahwa implementasi (pelaksanaan) adalah *establish a link that allows goals of public policies to be realized as outcome of government activity* yang dapat diartikakan mendirikan sebuah organisasi untuk menjalankan tujuan-tujuan kebijakan publik yang ditetapkan pemerintah.

Berdasarkan teori dari Van Meter dan Van Horn (dalam Tachjan, 2006;39) tentang SOP (*Standar Operasional Prosedur*) dalam proses Pelaksanaan ialah

1. Standar dan Sasaran Kebijakan
2. Sumber Daya

3. Karakteristik Organisasi Pelaksana
4. Komunikasi antar organisasi terkait dan kegiatan-kegiatan pelaksanaan
5. Sikap Para pelaksana
6. Lingkungan Sosial, Ekonomi dan Politik

Menurut Smith (dalam Tachjan, 2006;37) dalam proses implementasi ada empat variabel yang perlu diperhatikan. Keempat variabel tersebut tidak berdiri sendiri, melainkan merupakan satu kesatuan yang saling mempengaruhi dan berinteraksi secara timbal balik, oleh karena itu terjadi ketegangan-ketegangan (Tensions) yang bisa menyebabkan timbulnya protes-protes, bahkan aksi fisik, dimana hal ini menghendaki penegakan institusi-institusi baru untuk mewujudkan sasaran kebijakan tersebut. indikator tersebut ialah:

1. Kebijakan yang di idealkan
2. Kelompok sasaran
3. Organisasi pelaksanan
4. Faktor lingkungan

Bernadina R. Wijaya & Susilo Supardo (dalam Pasolong, 2016;57) mengatakan bahwa implementasi adalah proses mentransformasikan suatu rencana kedalam praktik.

Daniel A. Mazmanian dan Paul A. Sabatier (dalam Zaini Ali, 2015;51) menjelaskan makna implementasi ini dengan mengatakan bahwa: memahami apa yang senyatanya terjadi sesudah suatu program, dinyatakan berlaku atau dirumuskan merupakan focus perhatian implementasi kebijakan, yakni kejadian-kejadian dan kegiatan-kegiatan yang timbul sesudah disahkannya pedoman-pedoman kebijakan public, yang mencakup baik usaha-usaha untuk mengadministrasikannya maupun untuk menimbulkan akibat/dampak nyata pada masyarkat atau kejadian-kejadian.

Anderson (dalam Zaini Ali, 2015;51) mengemukakan bahwa: *“Policy implementation is the application of the policy by the government’s administrative machinery to the problem”*.

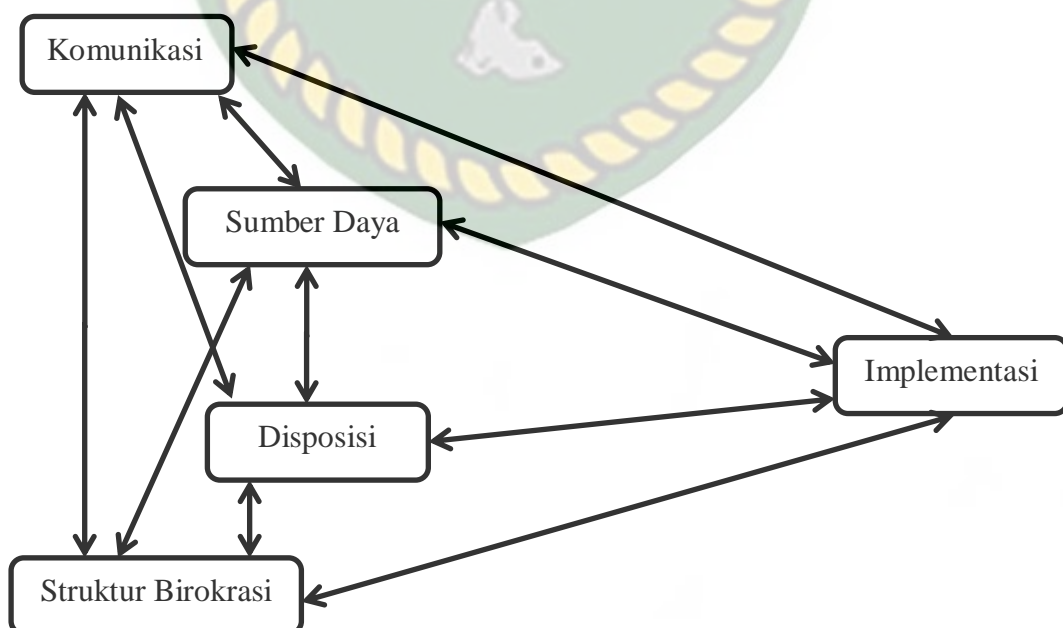
Kemudian Edward III (dalam Zaini Ali, 2015;51) mengemukakan bahwa: *“Policy implementation is the stage of policy making between the establishment of a policy and the consequences of the policy for the people whom it affects”*.

Sedangkan Hill & Hupe (dalam Zaini Ali, 2015;51) mendefinisikan bahwa *“Implementation is a complicated process, or rather sub-process”*.

Implementasi adalah suatu proses pelaksanaan kebijakan menjadi tindakan kebijakan dari politik ke dalam administrasi. Pengembangan kebijakan dalam rangka menyempurnakan suatu program. Menurut Harsono (1982;19) (dalam Zaini Ali, 2015;51).

Menurut Edward III (dalam Zaini Ali, 2015;70) Variabel yang mempengaruhi keberhasilan implementasi kebijakan diantara, sebagai berikut;

Gambar II. I Model George C. Edward III



Sumber: George Edward III (dalamZaini Ali, 2015;69)

1. Komunikasi

Komunikasi yang baik salah satu penentu keberhasilan implementasi kebijakan publik. Implementasi yang mencapai sasaran kebijakan tercipta jika para pembuat keputusan sudah mengetahui apa yang harus mereka lakukan. Hal tersebut akan terlaksana bila komunikasi berjalan dengan baik, sehingga setiap kebijakan yang akan diimplementasikan tersebut bisa dikoordinasikan dengan bagian yang tepat, selain itu juga komunikasi terkait kebijakan yang akan dilaksanakan tersebut juga harus akurat, dan konsisten.

Ada tiga indikator yang digunakan dalam mengukur keberhasilan variabel komunikasi tersebut, yaitu

- a. Transmising; penyaluran komunikasi yang baik akan dapat menghasilkan suatu implementasi yang baik. Yang seringkali terjadi dalam proses penyaluran komunikasi yaitu adanya miskomunikasi, sehingga kebijakan yang dibuat dengan sedemikian rupa terditorsi saat sampai pada posisi tertentu.
- b. Kejelasan; komunikasi yang diterima oleh pelaksana kebijakan (*street-level-bureaucrats*) harus jelas dan tidak membingungkan. Karena apabila tidak jelas akan bisa berdampak pada penyelewengan kebijakan.
- c. Konsistensi; komunikasi yang disampaikan haruslah konsisten dan jelas. Karena jika perintah yang diberikan sering berubah-ubah, maka akan terjadi kebingungan dalam pelaksanaan kebijakan.

2. Sumber Daya

Sumber daya merupakan salah satu bagian penting dalam pelaksanaan kebijakan. Menurut Edward III, dalam implementasi kebijakan ada beberapa indikator untuk mengukur sumber daya, diantaranya,

- a. Staf, sumber daya yang penting dalam implementasi kebijakan yaitu staf, diantara beberapa penyebab terjadinya kegagalan dalam implementasi kebijakan salah satunya disebabkan oleh karena staf yang tidak mencukupi, memadai dan bahkan tidak berkompeten dibidangnya. Oleh karena itu, sumber daya yang kompeten dan kapabel yang dibutuhkan untuk pelaksanaan kebijakan.
- b. Informasi, pada implementasi kebijakan public, informasi terbagi menjadi dua bagian, pertama informasi yang berhubungan dengan cara pelaksanaan kebijakan. Kedua informasi mengenai data kepatuhan dari pelaksana terhadap peraturan dan regulasi pemerintah yang telah ditetapkan.
- c. Wewenang, kewenangan harus bersifat formal agar perintah dapat dilaksanakan. Kewenangan merupakan otoritas atau legitimasi bagi para pelaksana dalam melaksanakan kebijakan yang telah ditetapkan secara politik. Wewenang juga dapat membuat legitimasi para implementor dimata public, sehingga para implementor dapat melaksanakan kebijakan yang telah dibuat.
- d. Fasilitas, fasilitas fisik diperlukan dalam pelaksanaan implementasi kebijakan. Keberadaan staf yang berkompeten, mengerti apa yang

harus dilaksanakan dan memiliki wewenang yang sah dan formal serta diakui public sebagai pelaksana kebijakan, tidak akan efektif jika tidak diberikan fasilitas pendukung.

3. Disposisi Pelaksana

Disposisi atau sikap pelaksana kebijakan adalah faktor penting ketiga dalam pendekatan mengenai pelaksanaan suatu kebijakan public. Apabila kebijakan ingin terlaksana dengan baik, implementor tidak hanya memiliki kemampuan melaksanakannya. Variabel disposisi menurut Edward III antara lain, yaitu,

- a. Pengangkatan Birokrat, pengangkatan personil pelaksana kebijakan haruslah mereka yang memiliki dedikasi terhadap kebijakan yang akan dilaksanakan, terutama untuk kepentingan warga masyarakat.
- b. Insentif, untuk mengatasi kecenderungan para pelaksana kebijakan adalah dengan manipulasi insentif. Dengan cara menambah keuntungan atau biaya tertentu mungkin akan menjadi faktor pendorong yang membuat para pelaksana kebijakan melaksanakan perintah dengan baik, dalam upaya memenuhi pribadi (*self interest*) atau organisasi.

4. Struktur Birokrasi

Point terakhir menurut Edward III yang mempengaruhi keberhasilan implementasi kebijakan adalah struktur birokrasi. Jika semua sumber daya yang dibutuhkan tersedia dengan baik, para pelaksana bahkan mengetahui

apa yang harus dilakukan bahkan berkeinginan untuk mewujudkan sebuah kebijakan yang telah diputuskan berkemungkinan kebijakan tersebut tidak terlaksana karena adanya kelemahan dalam struktur birokrasi. Sebuah kebijakan yang telah ditetapkan dan membutuhkan waktu yang panjang dalam proses perumusannya dan penuh dengan kebijakan yang ada bagaimana mungkin kebijakan tersebut dapat berjalan dan terlaksana dengan efektif. Hal ini bisa menghambat jalannya pelaksanaan kebijakan.

Ada dua karakteristik yang disebutkan Edward III untuk mendongkrak kinerja struktur birokrasi kearah yang lebih baik, yaitu, *Standard Operating Procedures* (SOP) dan melakukan *Fragmentasi* atau melakukan upaya penyebaran tanggungjawab kegiatan-kegiatan atau aktivitas-aktivitas pegawai diantara beberapa unit kerja.

Pressman dan Wildavsky (dalam Tachjan, 2006;24) mengemukakan bahwa implementasi maksudnya: membawa, menyelesaikan, mengisi, menghasilkan dan melengkapi. Jadi secara etimologis implementasi (pelaksanaan) itu dapat dimaksudkan sebagai suatu aktivitas yang bertalian dengan penyelesaian suatu pekerjaan dengan penggunaan saraba (alat) untuk memperoleh hasil.

Fungsi dan tujuan implementasi ialah untuk memebentuk suatu hubungan yang memungkinkan tujuan-tujuan ataupun sasaran-sasaran kebijakan public dapat diwujudkan sebagai hasil akhir dari kegiatan yang dilakukan oleh pemerintah. Implementasi dapat disebut sebagai *policy delivery system*. Maksudnya, sebagai suatu sistem penyampaian/penerusan kebijakan. Sebagai suatu sistem, implementasi terdiri dari unsur-unsur dan kegiatan-kegiatan yang terarah menuju tercapainya tujuan-tujuan dan sasaran-sasaran yang dikehendaki (Tachjan, 2006;26).

Berdasarkan pandangan yang diutarakan oleh para ahli tersebut diatas dapat diambil sebuah kesimpulan bahwa implementasi kebijakan itu sesungguhnya tidak hanya menyangkut perilaku badan-badan administrative yang bertanggung jawab untuk melaksanakan program dan menimbulkan ketaatan pada diri kelompok sasaran, melainkan pula menyangkut jaringan kekuatan-kekuatan politik, ekonomi dan social yang langsung atau tidak langsung dapat mempengaruhi perilaku dari semua pihak yang terlibat, dan yang pada akhirnya berpengaruh terhadap dampak, baik yang diharapkan (*intended*) maupun yang tidak diharapkan (*spillover/negative effects*).

Selain itu juga dapat disebutkan bahwa implementasi kebijakan adalah membawa sebuah keputusan kebijakan dasar, biasanya ada dalam keputusan itu sendiri. Tapi juga bisa berupa perintah penting atau keputusan pengadilan, idealnya keputusan itu mengidentifikasi masalah yang dituju dan mengacu pada objektif yang ditentukan dan dalam bentuk beragam, struktur proses implementasi.

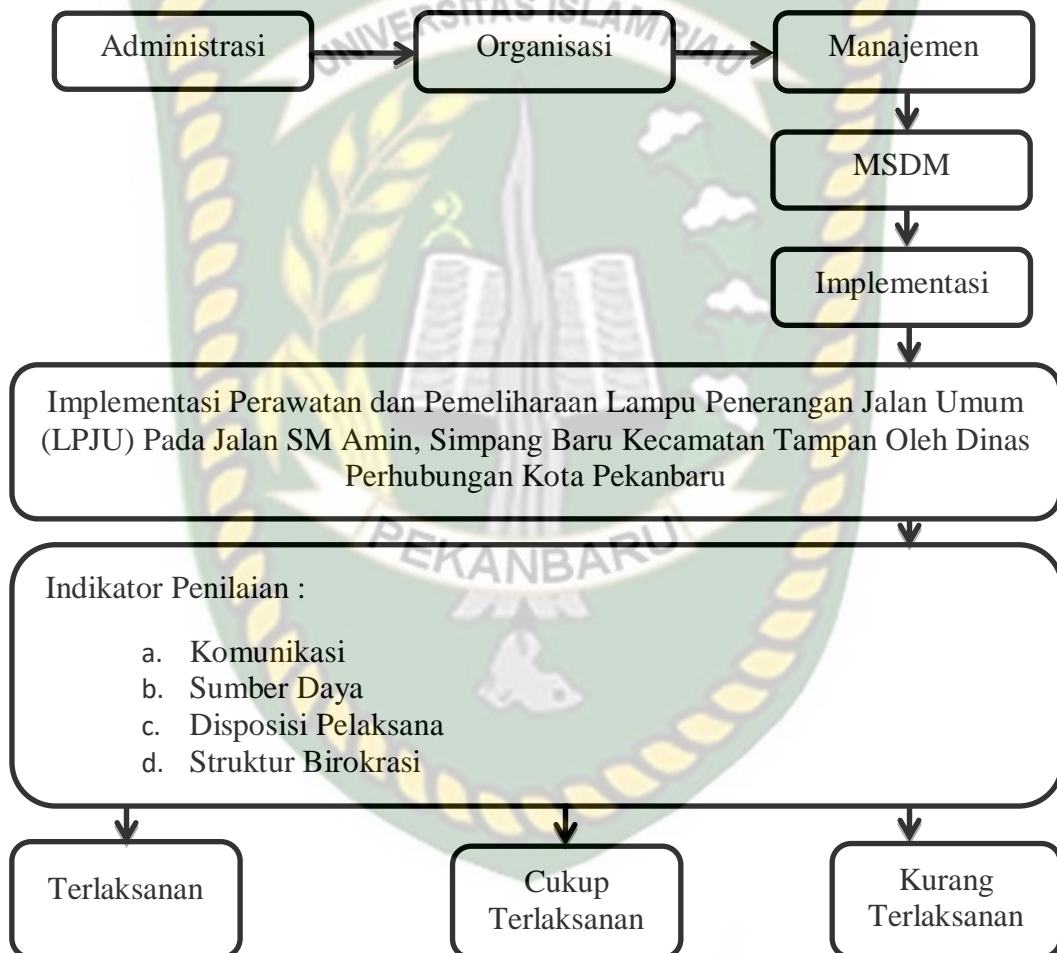
Dari beberapa definisi implementasi diatas, maka peneliti dapat menyimpulkan bahwa implementasi adalah suatu proses kegiatan yang jelas arahnya untuk mencapai tujuan yang telah ditetapkan.

B. Kerangka Pikir

Kerangka pemikiran dimaksudkan untuk memberikan gambaran yang lebih rinci mengenai variabel penelitian beserta indikator-indikator yang terkait di dalam variabel penelitian. Kerangka pikiran pada variabel penelitian ini tentang Implementasi Perawatan dan Pemeliharaan Lampu Penerangan Jalan Umum

(LPJU) Pada Jalan SM Amin, Simpang Baru Kecamatan Tampan Oleh Dinas Perhubungan Kota Pekanbaru. Secara lebih rinci dapat dilihat pada bagan dibawah ini :

Gambar II.2 Kerangka pikir Implementasi Perawatan dan Pemeliharaan Lampu Penerangan Jalan Umum (LPJU) Pada Jalan SM Amin, Simpang Baru Kecamatan Tampan Oleh Dinas Perhubungan Kota Pekanbaru.



Sumber : Hasil Modifikasi Peneliti 2018

C. Hipotesis

Dalam penelitian ini hipotesis yang diajukan oleh peneliti adalah sebagai berikut : “Diduga Implementasi Perawatan dan Pemeliharaan Lampu Penerangan Jalan Umum (LPJU) Pada Jalan SM Amin, Simpang Baru Kecamatan Tampan

Oleh Dinas Perhubungan Kota Pekanbaru kurang terlaksana”, dengan indikator sebagai berikut :

- a. Komunikasi
- b. Sumber Daya
- c. Disposisi Pelaksana
- d. Struktur Birokrasi

D. Konsep Operasional

Untuk menghindari dan menghilangkan dari kesalahan pemahaman tentang beberapa konsep ataupun istilah yang digunakan dalam penelitian ini, maka perlu dijelaskan beberapa konsep operasional. Untuk lebih jelasnya penelitian ini peneliti memberi batasan berupa konsep operasional.

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

1. Administrasi adalah keseluruhan proses kerjasama antara dua orang manusia atau lebih yang didasarkan atas rasionalitas tertentu untuk mencapai tujuan yang ditentukan sebelumnya.
2. Organisasi adalah suatu tempat atau wadah dimana dua orang atau lebih melakukan segala aktifitas kerjasama untuk mencapai suatu tujuan didalam organisasi tersebut.

3. Manajemen adalah sebuah seni mengatur sistem baik orang dan perangkat lain agar dapat berjalan dan bekerja sesuai dengan ketentuan yang berlaku dengan maksud untuk mencapai tujuan yang telah ditetapkan.
4. Manajemen Sumber Daya Manusia (MSDM) adalah suatu proses serta upaya untuk merekrut, mengembangkan, memotivasi, serta mengevaluasi keseluruhan sumber daya manusia yang diperlukan suatu organisasi dalam mencapai sebuah tujuan.
5. Implementasi adalah suatu proses pelaksanaan kebijakan menjadi tindakan kebijakan dari politik ke dalam administrasi. Pengembangan kebijakan dalam rangka menyempurnakan suatu program.
6. Komunikasi. Persyaratan utama bagi komunikasi kebijakan yang efektif adalah para pelaksana kebijakan harus mengetahui apa yang harus mereka kerjakan. Keputusan-keputusan kebijakan dan perintah-perintah penerapan harus disalurkan kepada orang-orang yang tepat, sehingga komunikasi harus secara akurat diterima oleh para pelaksana.
7. Sumber daya. Meskipun isi kebijakan sudah dikomunikasikan secara jelas dan konsisten, tetapi apabila implementor kekurangan sumber daya untuk melaksanakan, implementasi tidak akan berjalan efektif. Sumber daya tersebut dapat terwujud sumber daya manusia, yakni kompetensi implementator, dan sumber daya finansial. Sumber daya adalah faktor penting untuk implementasi kebijakan agar efektif. Tanpa sumber daya kebijakan hanya akan tinggal di kertas menjadi dokumen saja.

8. Disposisi Pelaksana. Disposisi/sikap adalah watak dan karakteristik yang dimiliki oleh implementor, seperti komitmen, kejujuran, sifat demokratis, sehingga sikap dari pelaksana kebijakan akan sangat berpengaruh dalam implementasi kebijakan. Apabila implementator memiliki sikap yang baik maka dia akan dapat menjalankan kebijakan dengan baik seperti apa yang diinginkan oleh pembuat kebijakan, sebaliknya apabila sikapnya tidak mendukung maka implementasi tidak akan terlaksana dengan baik.
9. Struktur Birokrasi. Struktur organisasi yang bertugas mengimplementasikan kebijakan memiliki pengaruh yang signifikan terhadap implementasi kebijakan. Salah satu dari aspek struktur yang penting dari setiap organisasi adalah adanya Standar Operasional Prosedur (SOP). SOP menjadi pedoman bagi setiap implementator dalam bertindak, struktur organisasi yang terlalu panjang dan cenderung melemahkan pengawasan dan menimbulkan *Red Tape* yakni, prosedur birokrasi yang rumit dan kompleks. Ini pada gilirannya menyebabkan aktivitas organisasi tidak fleksibel.
10. Perawatan adalah tindakan perbaikan yang dilakukan pada sebuah alat yang sudah mengalami kerusakan supaya alat tersebut bisa dipergunakan kembali. Perawatan dilakukan setelah suatu alat mengalami kerusakan (perbaikan).
11. Pemeliharaan adalah suatu tindakan yang dilakukan pada sebuah alat ataupun produk supaya alat atau produk tersebut tak mengalami kerusakan, tindakan tersebut meliputi penyetelan, pelumasan, pemeriksaan

pelumas, serta mengganti spare part yang sudah tak layak pakai. Pemeliharaan dilakukan sebelum suatu alat atau produk mengalami kerusakan dan mencegah terjadinya kerusakan.

E. Operasionalisasi Variabel

Tabel II.1 Implementasi Perawatan dan Pemeliharaan Lampu Penerangan Jalan Umum (LPJU) Pada Jalan SM Amin, Simpang Baru Kecamatan Tampan Oleh Dinas Perhubungan Kota Pekanbaru.

| Konsep | Variabel | Indikator | Item Penilaian | Skala Pengukuran |
|--|---|----------------|--|---|
| 1 | 2 | 3 | 4 | 5 |
| Implementasi adalah suatu proses pelaksanaan kebijakan menjadi tindakan kebijakan dari politik ke dalam administrasi. Pengembangan kebijakan dalam rangka menyempurnakan suatu program. Menurut Harsono (1982;19) (dalam Zaini Ali, 2015;51) | Implementasi Perawatan dan Pemeliharaan Lampu Penerangan Jalan Umum (LPJU). | 1. Komunikasi | a. Sosialisasi Kebijakan (LPJU) b. Sosialisasi Manfaat Kebijakan (LPJU) | Terlaksana Cukup Terlaksana Kurang Terlaksana |
| | | 2. Sumber Daya | a. Dukungan Aparatur b. Dukungan Fasilitas c. Dukungan Dana | Terlaksana Cukup Terlaksana Kurang Terlaksana |

| Konsep | Variabel | Indikator | Item Penilaian | Skala Pengukuran |
|--------|----------|------------------------|--|---|
| 1 | 2 | 3 | 4 | 5 |
| | | 3. Disposisi Pelaksana | a. Disiplin Aparatur b. Kejujuran Aparatur c. Budaya Kerja Aparatur d. Sifat Demokrasi Aparatur | Terlaksana Cukup Terlaksana Kurang Terlaksana |
| | | 4. Struktur Birokrasi | a. SOP b. Komitmen Aparatur dalam menjalankan SOP | Terlaksana Cukup Terlaksana Kurang Terlaksana |

Sumber: Modifikasi Peneliti 2018

F. Teknik Pengukuran

Teknik pengukuran terhadap pelaksanaan variabel dan indikator dalam penelitian ini diklasifikasikan tiga (3) kategori yaitu :

1. Terlaksana : nilai skor = 3
2. Cukup terlaksana : nilai skor = 2
3. Kurang terlaksana : nilai skor = 1

Pengukuran yang digunakan dalam penelitian ini adalah dengan menggunakan skala ordinal, menurut Sugiyono (2010;98) adalah skala

pengukuran yang tidak hanya menyatakan kategori, tetapi juga menyatakan peringkat *construct* yang diukur.

Ukuran Variabel

Terlaksana : Apabila penilaian terhadap indikator Implementasi Perawatan dan Pemeliharaan Lampu Penerangan Jalan Umum (LPJU) Pada Jalan SM Amin, Simpang Baru Kecamatan Tampan Oleh Dinas Perhubungan Kota Pekanbaru 67-100%

Cukup Terlaksana : Apabila penilaian terhadap indikator Implementasi Perawatan dan Pemeliharaan Lampu Penerangan Jalan Umum (LPJU) Pada Jalan SM Amin, Simpang Baru Kecamatan Tampan Oleh Dinas Perhubungan Kota Pekanbaru 34-100%

Kurang Terlaksana : Apabila penilaian terhadap indikator Implementasi Perawatan dan Pemeliharaan Lampu Penerangan Jalan Umum (LPJU) Pada Jalan SM Amin, Simpang Baru Kecamatan Tampan Oleh Dinas Perhubungan Kota Pekanbaru 1-33%

Ukuran Indikator Variabel

1. Komunikasi. Persyaratan utama bagi komunikasi kebijakan yang efektif adalah para pelaksana kebijakan harus mengetahui apa yang harus mereka kerjakan. Keputusan-keputusan kebijakan dan perintah-perintah penerapan

harus disalurkan kepada orang-orang yang tepat, sehingga komunikasi harus secara akurat diterima oleh para pelaksana.

Terlaksana : Apabila persentase hasil penelitian terhadap seluruh sub indikator Komunikasi yang telah ditetapkan berada pada skala 67-100%

Cukup Terlaksana : Apabila persentase hasil penelitian terhadap seluruh sub indikator Komunikasi yang telah ditetapkan berada pada skala 34-66%

Kurang Terlaksana : Apabila persentase hasil penelitian terhadap seluruh sub indikator Komunikasi yang telah ditetapkan berada pada skala 1-33%

2. Sumber daya. Meskipun isi kebijakan sudah dikomunikasikan secara jelas dan konsisten, tetapi apabila implementor kekurangan sumber daya untuk melaksanakan, implementasi tidak akan berjalan efektif. Sumber daya tersebut dapat terwujud sumber daya manusia, yakni kompetensi implementor, dan sumber daya finansial. Sumber daya adalah faktor penting untuk implementasi kebijakan agar efektif. Tanpa sumber daya kebijakan hanya akan tinggal di kertas menjadi dokumen saja.

Terlaksana : Apabila persentase hasil penelitian terhadap seluruh sub indikator Sumber Daya yang telah ditetapkan berada pada skala 67-100%

Cukup Terlaksana : Apabila persentase hasil penelitian terhadap seluruh sub indikator Sumber Daya yang telah ditetapkan berada pada skala 34-66%

Kurang Terlaksana : Apabila persentase hasil penelitian terhadap seluruh sub indikator Sumber Daya yang telah ditetapkan berada pada skala 1-33%

3. Disposisi Pelaksana. Disposisi/sikap adalah watak dan karakteristik yang dimiliki oleh implementor, seperti komitmen, kejujuran, sifat demokratis, sehingga sikap dari pelaksana kebijakan akan sangat berpengaruh dalam implementasi kebijakan. Apabila implementator memiliki sikap yang baik maka dia akan dapat menjalankan kebijakan dengan baik seperti apa yang diinginkan oleh pembuat kebijakan, sebaliknya apabila sikapnya tidak mendukung maka implementasi tidak akan terlaksana dengan baik.

Terlaksana : Apabila persentase hasil penelitian terhadap seluruh sub indikator Disposisi Pelaksana yang telah ditetapkan berada pada skala 67-100%

Cukup Terlaksana : Apabila persentase hasil penelitian terhadap seluruh sub indikator Disposisi Pelaksana yang telah ditetapkan berada pada skala 34-66%

Kurang Terlaksana : Apabila persentase hasil penelitian terhadap seluruh sub indikator Disposisi Pelaksana yang telah ditetapkan berada pada skala 1-33%

4. Struktur Birokrasi. Struktur organisasi yang bertugas mengimplementasikan kebijakan memiliki pengaruh yang signifikan terhadap implementasi kebijakan. Salah satu dari aspek struktur yang penting dari setiap organisasi adalah adanya Standar Operasional Prosedur (SOP). SOP menjadi pedoman bagi setiap implementator dalam bertindak, struktur organisasi yang terlalu panjang dan cenderung melemahkan pengawasan dan menimbulkan *Red Tape* yakni, prosedur birokrasi yang rumit dan kompleks. Ini pada gilirannya menyebabkan aktivitas organisasi tidak fleksibel.

- Terlaksana : Apabila persentase hasil penelitian terhadap seluruh sub indikator Struktur Birokrasi yang telah ditetapkan berada pada skala 67-100%
- Cukup Terlaksana : Apabila persentase hasil penelitian terhadap seluruh sub indikator Struktur Birokrasi yang telah ditetapkan berada pada skala 34-66%
- Kurang Terlaksana : Apabila persentase hasil penelitian terhadap seluruh sub indikator Struktur Birokrasi yang telah ditetapkan berada pada skala 1-33%