

## BAB I

### PENDAHULUAN

#### A. Latar Belakang

Menurut Siagian definisi administrasi sebagai keseluruhan proses kerja sama antara dua orang manusia atau lebih yang didasarkan atas rasionalitas tertentu mencapai tujuan yang telah ditentukan sebelumnya (dalam Syafri 2012;9)

Indonesia adalah sebuah negara yang wilayahnya terbagi atas daerah-daerah provinsi. Setiap daerah provinsi, daerah kabupaten, dan daerah kota mempunyai pemerintahan daerah yang diatur dengan undang-undang. Pemerintahan daerah adalah penyelenggara urusan pemerintah oleh pemerintah daerah dan DPRD menurut asas otonomi seluas-luasnya dalam sistem dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia sebagaimana dimaksud dalam UUD 1945. Dalam pasal 2 ayat (1) Undang-Undang No. 23 Tahun 2014 tentang pemerintahan daerah dijelaskan bahwa “Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi atas daerah-daerah provinsi dan daerah provinsi itu dibagi atas kabupaten dan kota yang masing-masing mempunyai pemerintahan daerah”.

Pekanbaru adalah ibu kota dan kota terbesar di Provinsi Riau, Kota Pekanbaru sebagai ibu kota Provinsi Riau telah berkembang pesat seiring dengan kemajuan pembangunan secara administrasi. Kota Pekanbaru dipimpin oleh Walikota dan bertanggungjawab langsung kepada Gubernur sebagai kepala daerah Tingkat I Riau. Pekanbaru merupakan kota perdagangan dan jasa, termasuk sebagai kota dengan tingkat pertumbuhan, migrasi, dan urbanisasi yang tinggi. Penduduk kota pekanbaru mayoritasnya adalah warga pendatang yang berasal dari

berbagai daerah untuk menetap dan bekerja. Kota pekanbaru, yang berkembang cepat dalam berbagai bidang, sehingga menarik perhatian bagi masyarakat atau penduduk luar untuk bekerja, berbisnis, berinvestasi dan menetap di Kota Pekanbaru, sehingga menyebabkan Pekanbaru selalu ramai dan padat, dipusat kota maupun didaerah pinggir kota, dan menyebabkan jalan yang dilalui masyarakat kota pekanbaru selalu ramai dan banyak polusi udara dari kendaraan bermotor setiap masyarakat.

Visi kota Pekanbaru adalah kota Pekanbaru sebagai Kota metropolitan yang madani yang harus dilakukan oleh semua organisasi perangkat daerah. Untuk mewujudkan visi tersebut, maka ditetapkan misi kota Pekanbaru yaitu

1. Meningkatkan kualitas sumber daya manusia yang memiliki kompetensi tinggi, bermoral, beriman dan bertaqwa serta mampu bersaing di tingkat lokal, nasional maupun internasional.
2. Meningkatkan kualitas SDM melalui peningkatan kemampuan/keterampilan tenaga kerja, pembangunan kesehatan, kependudukan dan keluarga sejahtera.
3. Mewujudkan masyarakat berbudaya melayu, bermartabat dan berna'wah yang menjalankan kehidupan beragama, memiliki iman dan taqwa, berkeadilan tanpa membedakan satu dengan yang lainnya serta hidup dalam rukun dan damai.
4. Meningkatkan infrastruktur daerah baik prasarana jalan, air bersih, energi listrik, penanganan limbah yang sesuai dengan kebutuhan daerah terutama

infrastruktur yang pada kawasan industri, pariwisata serta daerah pinggiran kota.

5. Mewujudkan penataan ruang dan pemanfaatan lahan yang efektif dan pelestarian lingkungan hidup dalam mewujudkan pembangunan yang berkelanjutan.
6. Meningkatkan perekonomian daerah dan masyarakat dengan meningkatkan investasi bidang industri, perdagangan, jasa dan pemberdayaan ekonomi kerakyatan dengan dukungan fasilitas yang memadai dan iklim usaha yang kondusif.

Guna pelestarian lingkungan dengan menjaga kebersihan lingkungan dan pengurangan pencemaran udara dari kendaraan bermotor dan mengurangi kemacetan yang merupakan salah satu kegiatan yang dapat memberikan kontribusi besar di dalam pengelolaan lingkungan hidup menuju kota yang sehat, asri, bersih, indah dan nyaman sebagai kota metropolitan yang madani serta mencegah terjadinya kerusakan lingkungan yang berkelanjutan, maka di berlakukannya program hari kamis bersih tanpa polusi asap

Hari Kamis Bersih Tanpa Polusi Asap atau “kasihpapa” yang ada di kota Pekanbaru ini di atur berdasarkan Instruksi Walikota Pekanbaru No 4 tahun 2014 yang ditetapkan pada tanggal 9 Desember 2014 dan di kaji ulang menjadi Instruksi Walikota No 02 Tahun 2017 tentang Program Hari Kamis Bersih Tanpa Polusi Asap Bagi Aparatur Sipil Negara Dijajaran Pemerintah Kota Pekanbaru yang ditetapkan pada tanggal 1 Maret 2017. Pada Instruksi Walikota No 4 Tahun

2014 Hari Kamis Bersih Tanpa Polusi Asap ini dilakukan setiap hari Kamis dalam setiap bulan dan Instruksi Walikota No 02 Tahun 2017 Hari Kamis Bersih Tanpa Polusi Asap dilakukan setiap hari Kamis minggu pertama dalam setiap bulannya. Instruksi Walikota di kaji ulang karena tidak adanya keefektifitasan dalam pelaksanaan program. Berdasarkan survey awal peneliti minggu pertama dalam 2 bulan pada 4 Mei 2017 dan 1 Februari 2018 Program hari Kamis bersih tanpa polusi asap ini sudah diinstruksikan dan diberlakukan bagi semua instansi pemerintah, tetapi ASN memarkirkan kendaraan pada badan jalanan bahkan ada yang memarkirkan di dalam lingkungan kantor.

Instruksi Walikota No 02 Tahun 2017 tentang Program Hari Kamis Bersih Tanpa Polusi Asap bagi ASN di Jajaran Pemerintah Kota Pekanbaru dengan ini menginstruksikan kepada seluruh ASN di jajaran pemerintah kota Pekanbaru untuk:

1. Kepada seluruh Aparatur Sipil Negara tidak boleh membawa atau mengendarai kendaraan bermotor roda 2 dan roda 4 baik kendaraan dinas maupun kendaraan pribadi pada setiap hari Kamis pada pekan pertama setiap bulannya.
2. Hari Kamis Bersih Tanpa Polusi Asap “KASIH PAPA” sebagaimana dimaksud, ASN di jajaran pemerintah kota Pekanbaru menggunakan/ memanfaatkan sarana/ alat transportasi alternatif seperti angkutan kota, bus kota, bus Trans Metro dan lain-lain.

3. Hari Kamis Bersih Tanpa Polusi Asap “KASIH PAPA” sebagaimana dimaksud pada diktum kesatu, tidak berlaku bagi pejabat negara (Gubernur, Walikota, Wakil Walikota/ Bupati), petugas/ pegawai yang menoperasikan kendaraan pemadam kebakaran, kendaraan ambulance, mobil jenazah, kendaraan operasional ketertiban umum dan kendaraan pengangkut sampah.
4. Bagi Aparatur Sipil yang tidak mematuhi/ menaati instruksi ini akan dikenakan sanksi sesuai ketentuan peraturan perundang-undangan. Para kepala Organisasi Perangkat Daerah agar melakukan pengawasan terhadap pelaksanaan instruksi ini.
5. Seluruh Organisasi Perangkat Daerah supaya tidak menyelenggarakan kegiatan rapat/ pertemuan apapun kegiatan lainnya yang bersifat lintas organisasi perangkat daerah dan membutuhkan eskalasi/ mobilitas transportasi pada hari Kamis pertama pekan pertama setiap bulannya, kecuali izin Walikota.

**Tabel 1.1: Daftar Organisasi Perangkat Daerah Kota Pekanbaru dalam Implementasi Program Hari Kamis Bersih Tanpa Polusi Asap Bagi Aparatur Sipil Negara Di Jajaran Pemerintah Kota Pekanbaru**

NO	NAMA PERANGKAT DAERAH	ALAMAT
1	Sekretariat Daerah Kota Pekanbaru	Jl. Jend Sudirman No. 464
2	Sekretariat DPRD Kota Pekanbaru	Jl. Jend Sudirman, Simpang empat
3	Inspektorat Daerah Kota Pekanbaru	Jl. Cut Nyak Dien, Jadirejo, Sukajadi
4	Dinas Pendidikan	Jl. Cut Nyak Dien No. 3
5	Dinas Kesehatan	Jl. Melur No. 103
6	Dinas Pekerjaan Umum dan Penataan Ruang	Jl. SM Amin No.9A

NO	NAMA PERANGKAT DAERAH	ALAMAT
7	Dinas Perumahan Rakyat dan Kawasan Permukiman	Jl. SM Amin No.9A
8	Satuan Polisi Pamong Praja	Jl. Jend Sudirman No.464
9	Dinas Sosial	Jl. Jend Sudirman No.239
10	Dinas Pemadam Kebakaran dan Penyelamatan	Jl. Cempaka No.31, Sukajadi
11	Dinas Tenaga Kerja	Jl. Pepaya No. 57
12	Dinas Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak	Jl. Pepaya No. 67
13	Dinas Ketahanan Pangan	Jl. Cut Nyak Dien No. 1
14	Dinas Pertanahan	Jl. Perwira, kota Tinggi, Pekanbaru
15	Dinas Lingkungan Hidup dan Kebersihan	Jl. Pepaya No.75
16	Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil	Jl. Mustafa Sari No.1
17	Dinas Pengendalian Penduduk dan Keluarga Berencana	Jl. Jadirejo,Sukajadi
18	Dinas Perhubungan	Jl. Jend Sudirman No.474
19	Dinas Komunikasi, Informatika, Statistik dan Persandian	Jl. Jend Sudirman No.460, Jadirejo
20	Dinas Koperasi, Usaha Kecil dan Menengah	Jl. Teratai, Sukajadi, Kota Pekanbaru
21	Dinas Penanaman Modal dan Pelayanan Terpadu Satu Pintu	Jl. Cut Nyak Dien No. 3
22	Dinas Kepemudaan dan Olahraga	Jl. Sutomo, Rintis, Limapuluh, Pekanbaru
23	Dinas Kebudayaan dan Pariwisata	Jl. Arifin Ahmad No.39
24	Dinas Perpustakaan dan Kearsipan	Jl. Dr. Sutomo No.1
25	Dinas Pertanian dan Perikanan	Jl. Patimura No.6
26	Dinas Perdagangan dan Perindustrian	Jl. Teratai No.81
27	Badan Kepegawaian dan Pengembangan Sumber Daya Manusia	Jl. Ronggo Warsito No.14
28	Badan Perencanaan Pembangunan Daerah	Jl. Jend Sudirman No.464
29	Badan Penelitian dan Pengembangan	Jl. Diponegoro No.21
30	Badan Pengelola Keuangan dan Aset Daerah	Jl. Cut Nyak Dien, Jadirejo, Sukajadi
31	Badan Pendapatan Daerah	Jl. Teratai No.81
32	Badan Kesatuan Bangsa dan Politik	Jl. Tangkerang Tengah, Marpoyan Damai
33	Badan Penanggulangan Bencana Daerah	Jl. Jend Sudirman

NO	NAMA PERANGKAT DAERAH	ALAMAT
		No.438
34	Kecamatan Bukitraya	Jl. Kh Nasution No.37
35	Kecamatan Marpoyan Damai	Jl. Arifin Ahmad, Sidomulyo
36	Kecamatan Payung Sekaki	Jl. Labuh Barat, Payung sekaki
37	Kecamatan Rumbai	Jl. Sri Indra, Rumbai Bukit, Rumbai
38	Kecamatan Rumbai Pesisir	Jl. Limbungan, Meranti pandak, Rumbai pesisir
39	Kecamatan Tampan	Gg. Keluarga, Simpang baru, Tampan
40	Kecamatan Tenayan Raya	Jl. Budi Luhur No.1, Kulim, Tenayan Raya
41	Kecamatan Limapuluh	Jl. Rintis, Lima puluh, Pekanbaru
42	Kecamatan Pekanbaru Kota	Jl. Teuku Umar No. 20
43	Kecamatan Senapelan	Jl. Panglima Undan Kel Kp. Bandar No.47
44	Kecamatan Sukajadi	Jl. Jend Ahmad Yani No.148
45	Kecamatan Sail	Jl. Mulyarejo No. 6

Sumber: Sekretariat Daerah Kota Pekanbaru, 2017

Kranenburg (dalam Hartini, dkk2014:31) Pegawai negeri yaitu pejabat yang ditunjuk. Menurut Logemann dengan menggunakan kriteria yang bersifat materiil mencermati hubungan antara negara dengan pegawai negeri dengan memberikan pengertian pegawai negeri sipil sebagai tiap pejabat yang mempunyai hubungan dinas dengan negara. Pegawai Negeri Sipil, menurut Kamus Umum Bahasa Indonesia, pegawai berarti orang yang bekerja pada pemerintah (perusahaan dan sebagainya) sedangkan “negeri” berarti negara atau pemerintah, jadi pegawai negeri sipil adalah orang yang bekerja pada pemerintah atau negara.

“Kasihpapa” dilaksanakan pada hari Kamis karena para ASN Pemkot Pekanbaru menggunakan seragam olahraga sehingga memudahkan para ASN dalam menaiki kendaraan umum. Pada awalnya program kasihpapa No 4 Tahun 2014 berjalan selama 4 bulan setelah ditetapkan tanggal pelaksanaan dan para ASN tidak ada yang terlambat pada saat berjalannya program. Organisasi perangkat daerah Dinas Penanaman Modal dan Pelayanan Terpadu Satu Pintu Kota Pekanbaru, Dinas Koperasi, Usaha Kecil dan Menengah yang berada disekitar jalan yang banyak dilalui oleh kendaraan umum tidak melaksanakan program kasihpapa dan kantor Camat Tenayan Raya yang berada di pinggiran kota yang tidak dilalui oleh kendaraan umum juga tidak melaksanakan program kasihpapa.

Hari Kamis bersih tanpa polusi asap “kasihpapa” yang berlaku bagi seluruh ASN Kota Pekanbaru hanya diterapkan oleh sebagian para ASN kebijakan hanya berlaku di atas kertas. Hari Kamis minggu pertama setiap bulannya masih banyak para ASN yang ada di Kota Pekanbaru ini bekerja menggunakan kendaraan pribadi maupun kendaraan dinas dan memarkirkan kendaraannya diluar kantor Walikota yang berada pada badan jalan, sebagian para ASN tetap naik kendaraan pribadi maupun kendaraan dinas yang sudah mengetahui kebijakan tersebut hanya sebagian yang mematuhi kebijakan tersebut.

Berdasarkan kondisi yang ada di lapangan maka penulis menemukan beberapa fenomena yang ada :

1. ASN Pemkot masih menggunakan kendaraan pribadi maupun kendaraan dinas untuk pergi bekerja pada hari Kamis minggu pertama setiap bulan pada pelaksanaan program.
2. Para ASN memarkirkan kendaraannya di badan jalan dan bahkan di dalam lingkungan kantor pada waktu pelaksanaan program KasihPapa.
3. Berdasarkan aturan yang ada pada Instruksi Walikota No 02 Tahun 2017 pasal 4 menyebutkan Bagi ASN yang tidak melaksanakan program pemerintah ini akan mendapat sanksi, namun para ASN yang tidak menjalankan program KasihPapa tidak menerima sanksi karena sanksi yang ditetapkan tidak pernah diberikan.

### **C. Rumusan Masalah**

Berdasarkan latar belakang yang dijelaskan diatas, maka penulis menyusun rumusan masalah penelitian ini sebagai berikut:

1. Bagaimanakah Pelaksanaan Program Hari Kamis Bersih Tanpa Polusi Asap Bagi Aparatur Sipil Negara Di Jajaran Pemerintah Kota Pekanbaru ?
2. Apasaja hambatan-hambatan yang dihadapi dalam pelaksanaan Program Hari Kamis Tanpa Polusi Asap bagi Aparatur Sipil Negara di Jajaran Kota Pekanbaru ?

### **D. Tujuan dan Kegunaan Penelitian**

#### **1. Tujuan penelitian**

Adapun tujuan dari penelitian ini adalah

1. Untuk mengetahui bagaimana Pelaksanaan Program Hari Kamis Bersih Tanpa Polusi Asap Bagi ASN Dijajaran Pemerintah Kota Pekanbaru.
2. Untuk mengetahui hambatan yang terjadi dalam Pelaksanaan Program Hari Kamis Bersih Tanpa Polusi Asap Bagi ASN Dijajaran Pemerintah Kota Pekanbaru

## **2. Kegunaan Penelitian**

Adapun harapan penulis, yang menjadi kegunaan penelitian adalah sebagai berikut:

- a. Guna teoritis, bahwa hasil dari penelitian ini diharapkan dapat memacu perkembangan ilmu administrasi publik minimal dapat memperkaya inventaris hasil-hasil penelitian di bidang kebijakan pada umumnya, dan inventaris ilmu penelitian di bidang implementasi kebijakan.
- b. Guna akademis, hasil penelitian ini juga diharapkan sebagai bahan informasi dan data sekunder bagi kalangan akademis lainnya yang akan melaksanakan penelitian dalam kasus yang sama.
- c. Guna praktis, dari hasil penelitian ini dapat diharapkan sebagai bahan masukan dan bahan pertimbangan bagi Walikota Pekanbaru beserta Aparatur Sipil Negara dalam melaksanakan Program Hari Kamis Bersih Tanpa Polusi Asap.