

## BAB II

### STUDI KEPUSTAKAAN DAN KERANGKA PIKIR

#### A. Studi kepustakaan

##### 1. Konsep administrasi

Administrasi yang dikemukakan oleh Herbert A. Simon, Donald W. Smithburg and A. Thomson (dalam Syafri 2012;8) didefinisikan sebagai kegiatan kelompok orang yang bekerja sama untuk mencapai tujuan bersama. Administrasi ialah keseluruhan proses pelaksanaan keputusan-keputusan yang telah diambil dan diselenggarakan oleh dua orang atau lebih untuk mencapai tujuan yang telah ditentukan sebelumnya.

Menurut Siagian mendefinisikan 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)

Administrasi yaitu rangkaian kegiatan yang dilakukan oleh sekelompok orang dalam suatu kerja sama untuk mencapai tujuan tertentu (dalam Gie 1993;9)

Administrasi menurut Brooks Adams (dalam Syafri 2012;8) adalah kemampuan mengkoordinasikan berbagai kekuatan sosial yang sering kali bertentangan satu dengan yang lain di dalam satu organisme sedemikian padunya sehingga kekuatan-kekuatan tersebut dapat bergerak sebagai satu kesatuan. Dari batasan di atas ditemukan ide pokok sebagai berikut:

- a. Administrasi adalah kemampuan untuk memadukan kekuatan-kekuatan sosial di dalam satu organisasi.
- b. Kekuatan itu dipadukan dengan maksud agar setiap kekuatan yang ada bergerak sebagai satu kesatuan/keseluruhan organisme.

Administrasi adalah keseluruhan proses kerjasama antara dua orang manusia atau lebih yang didasarkan atas rasionalitas tertentu untuk mencapai ketentuan yang telah ditentukan sebelumnya (Yussa & Andry 2015;10-11).

Administrasi menurut Chester I. Bernard (dalam Hamim 2005:8) adalah suatu sistem tentang aktivitas kerja sama dari dua orang atau lebih sesuatu yang tidak berwujud dan tidak bersifat pribadi, sebagian besar mengenal hal hubungan-hubungan.

Ralp Cuuier Davis (dalam Hamim 2005:8) administrasi adalah suatu kelompok orang-orang yang sedang bekerja kearah tujuan bersama dibawah kepemimpinan.

Dari konsepteoritentangadministrasidiatas, denganbegitudapatdisimpulkanadministrasi adalah suatu proses kerja sama yang dilakukan oleh sekelompok manusia yang bekerjakearahtujuanbersamadibawahkepemimpinanuntuk mencapai tujuan yang telah ditetapkan sebelumnya.

## 2. Konsep organisasi

James D. Mooney mengatakan organisasi yaitu bentuk setiap perserikatan manusia untuk mencapai tujuan bersama. Organisasi menurut Chaster I. Barnard adalah suatu sistem kegiatan yang di arahkan pada tujuan yang hendak dicapai . fungsi utama manajemen yaitu perumusan tujuan dan pengadaan sumber daya yang diperlukan untuk mencapai tujuan (dalam Zulkifli & Nurmasari 2015;41)

Organisasi merupakan proses untuk merancang struktur formal, mengelompokkan dan mengatur serta membagi tugas diantara para anggota untuk mencapai tujuan. Jadi organisasi dapat didefinisikan sebagai berikut:

1. Organisasi dalam arti badan yaitu kelompok orang yang bekerja sama untuk mencapai tujuan tertentu.

2. Organisasi dalam arti bagan yaitu gambaran skematis tentang hubungan kerjasama dari orang-orang yang terlibat dalam organisasi untuk mencapai tujuan bersama.

Organisasi adalah sekumpulan orang-orang, pekerjaan untuk menyelesaikan sesuatu itu bukan sesuatu yang mudah, terlebih jika apa yang harus diselesaikan banyak sekali, dan tidak dapat diselesaikan oleh satu orang (dalam Sule dan Saefullah 2005:6).

Sebagai suatu proses, organisasi berarti serangkaian aktivitas kolektif sekelompok orang yang diawali dengan penentuan tujuan, pembagian kerja dengan perincian tugas tertentu, pendelegasian wewenang, pengawasan, dan diakhiri dengan pengevaluasian pelaksanaan tugas (Zulkifli dan Yogya 2014;78).

Menurut Massie (dalam Zulkifli dan Yogya 2014;78) organisasi merupakan suatu kerja sama sekelompok orang yang membagi tugas-tugasnya diantara para anggota, menetapkan hubungan-hubungan kerja dan menyatukan aktivitas-aktivitasnya ke arah pencapaian tujuan bersama.

Menurut Siagian (dalam Yussa & Hendry Andry 2015;14) organisasi adalah setiap bentuk persekutuan dua orang atau lebih yang bekerja bersama serta secara formal terikat dalam rangka pencapaian sesuatu tujuan yang telah ditentukan dalam ikatan mana terdapat seseorang atau beberapa orang yang disebut bawahan.

Organisasi merupakan manifestasi solidaritas mekanik, yaitu bahwa organisasi didasarkan atas dasar kebersamaan, sehingga menumbuhkan rasa kebersamaan dalam memajukan institusi, kemampuan partisipasi aktif sehingga memungkinkan dan terbuka jalan kearah perluasan keahlian serta keterampilan (dalam Ali 2011;29)

Pengorganisasian adalah suatu proses penentuan, pengelompokan, dan pengaturan bermacam-macam aktivitas yang diperlukan untuk mencapai tujuan, menempatkan orang-orang pada setiap aktivitas ini, menyediakan alat-alat yang diperlukan, menetapkan wewenang yang secara relatif didelegasikan kepada setiap individu yang akan melakukan aktivitas-aktivitas tersebut (dalam Hasibuan 2016;118).

M. Manullang (dalam Hasibuan 2016;119) organisasi dalam arti dinamis (pengorganisasian) adalah suatu proses penetapan dan pembagian pekerjaan yang akan dilakukan, pembatasan tugas-tugas atau tanggung jawab serta wewenang dan penetapan hubungan-hubungan antara unsur-unsur organisasi, sehingga memungkinkan orang-orang dapat bekerja bersama-sama seefektif mungkin untuk pencapaian tujuan. Secara singkat organisasi adalah suatu perbuatan diferensiasi tugas-tugas.

Philip senznick (dalam Hasibuan 2016;121) organisasi adalah suatu sistem yang dinamis yang selalu berubah dan menyesuaikan diri dengan tekanan internal, eksternal, dan selalu dalam proses evolusi yang kontinu.

Siswanto (2013;73) Organisasi didefinisikan sebagai sekelompok orang yang saling berinteraksi dan bekerja sama untuk merealisasikan tujuan bersama. Dalam suatu organisasi mengandung 3 elemen, yaitu :

1. Sekelompok orang
2. Interaksi dan kerja sama, serta
3. Tujuan bersama.

Organisasi adalah suatu sistem perserikatan formal dari dua orang atau lebih yang bekerja sama untuk mencapai tujuan tertentu (dalam Hasibuan 2002;5).

Richard Scott (dalam Thoha 2011:35) organisasi adalah sebagai kesatuan rasional dalam upaya untuk mengejar tujuan, sebagai koalisi pendukung yang kuat dimana organisasi merupakan instrumen untuk mengejar kepentingan masing-masing, sebagai suatu sistem terbuka dimana kelangsungan hidup organisasi

sangat tergantung input dari lingkungan, sebagai alat dominasi dan banyak lagi perspektif yang dapat dipakai untuk memaknai organisasi.

Berdasarkan penjelasan diatas dapat disimpulkan bahwa organisasi adalah sekelompok orang yang berinteraksi dan bekerja sama dalam mencapai suatu tujuan. Untuk mencapai tujuan organisasi sebaiknya membangun dan menjaga hubungan dengan lingkungannya, dengan kata lain untuk mencapai tujuan organisasi selain dipengaruhi oleh lingkungan internal juga dipengaruhi oleh lingkungan eksternal.

### **3. Konsep Manajemen**

The Liang Gie (dalam Zulkifli dan Yogya 2014;20), mengemukakan bahwa manajemen suatu sub konsep tata pimpinan merupakan rangkaian kegiatan penataan yang berupa penggerakkan orang-orang dan pengerahan fasilitas kerja agar tujuan kerja sama benar-benar terjadi. Dan manajemen memiliki enam fungsi yaitu:

- a. Perencanaan
- b. Pembuatan keputusan
- c. Pengarahan
- d. Pengkoordinasian
- e. Pengontrolan, dan
- f. Penyempurnaan

Frans Sadikin menyebutkan, bahwa manajemen adalah proses untuk menciptakan, memelihara, dan mengoperasikan organisasi perusahaan dengan

tujuan tertentu melalui upaya manusia yang sistematis, terkoordinasi, dan kooperatif (dalam Yusuf 2015;22)

Manajemen adalah ilmu dan seni mengatur proses pemanfaatan sumber daya manusia dan sumber-sumber lainnya secara efektif dan efisien untuk mencapai suatu tujuan tertentu (dalam Hasibuan 2016;2).

Andrew F. Sikula (dalam Hasibuan, 2016;2) *Management in general refers to planning, organizing, controlling, staffing, leading, motivating, communicating, and decision making activities performed by any organization in order to coordinate the varied resources of the enterprise so as to bring an efficient creation of same product or service.* Artinya Manajemen pada umumnya dikaitkan dengan aktivitas-aktivitas perencanaan, pengorganisasian, pengendalian, penempatan, pengarahan, pemotivasian, komunikasi, dan pengambilan keputusan yang dilakukan oleh setiap organisasi dengan tujuan untuk mengkoordinasikan berbagai sumber daya yang dimiliki oleh perusahaan sehingga akan dihasilkan suatu produk atau jasa secara efisien.

Siagian menjelaskan bahwa Manajemen didefinisikan sebagai kemampuan atau keterampilan untuk memperoleh sesuatu hasil dalam rangka pencapaian tujuan melalui kegiatan-kegiatan orang lain (dalam Yussa & Andry 2015;5).

G.R. Terry menjelaskan bahwa Manajemen adalah suatu proses yang khas yang terdiri dari tindakan-tindakan perencanaan, pengorganisasian, pengarahan, dan pengendalian yang dilakukan untuk menentukan serta mencapai sasaran-sasaran yang telah ditentukan melalui pemanfaatan sumber daya manusia dan sumber-sumber lainnya (dalam Hasibuan, 2016;2-3).

Koontz & Cyril O'Donnel (dalam Hasibuan 2016;3) *Management is getting things done through people.* Artinya Manajemen adalah usaha mencapai suatu tujuan tertentu melalui kegiatan orang lain.

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 (dalam T. Hani Handoko 2012;8).

Stoner dan Charles Wankel (dalam Siswanto 2013;2) manajemen adalah proses perencanaan, pengorganisasian, kepemimpinan, dan pengendalian upaya anggota organisasi dan penggunaan seluruh sumber daya organisasi lainnya demi tercapainya tujuan organisasi.

The Liang Gie (dalam Mulyono 2016;17) Manajemen sebagai seni perencanaan, pengorganisasian, pengarahan, pengkoordinasian dan pengontrolan terhadap sumber daya manusia dan alam untuk mencapai tujuan yang telah ditentukan.

Siagian p. Sondang Manajemen adalah kemampuan dan keterampilan untuk memperoleh hasil dalam rangka mencapai tujuan melalui kegiatan orang lain (dalam Mulyono 2016;18).

Menurut Luther Gulick manajemen merupakan suatu bidang ilmu pengetahuan (*science*) yang berusaha secara sistematis untuk memahami mengapa dan bagaimana manusia bekerja bersama untuk mencapai tujuan dan membuat sistematis kerja sama ini lebih bermanfaat bagi kemanusiaan (dalam Hani 2012;11).

Menurut Stonner (dalam Widjajakusuma dan Yusanto 2002;14) manajemen sebagai proses perencanaan, pengorganisasian, memimpin dan mengawasi usaha-usaha dari anggota organisasi dan dari sumber-sumber organisasi lainnya untuk mencapai tujuan organisasi yang telah ditetapkan.

Manajemen adalah pengelolaan usaha, kepengurusan, ketatalaksanaan, penggunaan sumber daya manusia dan sumber daya alam secara efektif untuk mencapai sasaran organisasi yang diinginkan (dalam Mulyono 2016;18).

Manajemen adalah ilmu dan seni mengatur proses pemanfaatan sumber daya manusia dan sumber-sumber lainnya secara efektif dan efisien untuk mencapai suatu tujuan tertentu (dalam Hasibuan 2002;1-2).

Menurut Stoner berpendapat bahwa manajemen merupakan proses merencanakan, mengorganisasikan, memimpin, dan mengendalikan pekerjaan anggota organisasi dan menggunakan semua sumber daya organisasi untuk mencapai sasaran yang sudah ditetapkan (dalam Zulkifli 2005;28)

Jadi dapat disimpulkan bahwa manajemen adalah suatu proses mengelola dengan tindakan-tindakan yang dilakukandimulaidari

1. Perencanaan
2. Pengorganisasian
3. Pengawasan
4. Pengarahan
5. pengendalian.

#### **4. Konsep Aparatur Sipil 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.

Pegawai Negeri Sipil merupakan tulang punggung pemerintahan dalam melaksanakan pembangunan nasional. Hartini, et.al (2014;31)

Undang-undang No. 43 Tahun 1999 dalam pasal 1 angka 1 dan pasal 3 ayat (1) tentang Pegawai Negeri adalah sebagai berikut:

Pasal 1 angka 1: Pegawai negeri adalah setiap warga negara Republik Indonesia yang telah memenuhi syarat yang ditentukan, diangkat oleh pejabat yang berwenang dan diserahi tugas dalam suatu jabatan negeri, atau diserahi tugas negara lainnya dan digaji berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Pasal 3 ayat (1): Pegawai Negeri berkedudukan sebagai aparatur negara yang bertugas untuk memberikan pelayanan kepada masyarakat secara profesional, jujur, adil, dan merata dalam penyelenggaraan tugas negara, pemerintahan dan pembangunan.

Pegawai Negeri Sipil Pusat adalah Pegawai Negeri Sipil yang gajinya dibebankan pada APBN dan bekerja pada Departemen, Lembaga Pemerintah Nondepartemen, Kesekretariatan Lembaga Negara, Intansi Vertikal di Daerah Provinsi Kabupaten/kota, Kepaniteraan Pengadilan, atau dipekerjakan untuk menyelenggarakan tugas negara lainnya (Sri Hartini, et.al (2014;36).

Pegawai Negeri Sipil Daerah adalah Pegawai Negeri Sipil daerah Provinsi/kabupaten/kota yang gajinya dibebankan pada APBD dan bekerja pada pemerintah daerah, atau dipekerjakan di luar instansi induknya (Hartini, et.al (2014;37).

Berdasarkan pendapat diatas, maka Pegawai Negeri Sipil adalah warga Negara Republik Indonesia yang telah memenuhi syarat yang ditentukan dan diangkat oleh pejabat yang berwenang yang dipekerjakan untuk menyelenggarakan tugas Negara dan digaji berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

## 5. Konsep kebijakan

Menurut Putt dan Springer ada tiga proses kebijakan, yaitu formulasi, implementasi, dan evaluasi (dalam Syafaruddin 2008;30)

Kebijakan dapat dirumuskan sebagai suatu keputusan yang tegas yang disimpati oleh adanya perilaku yang konsisten dan pengulangan pada sebagian dari keduanya bagi orang-orang yang melaksanakan (Kenneth Frewitt, dalam Thoha, 2003).

Kebijakan (*policy*) adalah sebuah instrumen pemerintahan, bukan saja dalam arti *government* yang hanya menyangkut aparatur negara, melainkan pula *governance* yang menyentuh pengelolaan sumber daya publik. Kebijakan pada intinya merupakan keputusan-keputusan atau pilihan-pilihan tindakan yang secara langsung mengatur pengelolaan dan pendistribusian sumber daya alam, finansial dan manusia demi kepentingan publik, yakni rakyat banyak, penduduk, masyarakat atau warga negara (dalam Suharto 2011:3).

Pengertian policy menurut PBB adalah pedoman yang bersifat sederhana sampai dengan kompleks, bersifat umum, maupun khusus, berdasarkan luas maupun sempitnya, transparan maupun kabur (tidak jelas), terperinci maupun global, kualitatif dan bersifat publik dan privat.

Kebijakan atau policy berkaitan dengan perencanaan, pengambilan dan perumusan keputusan, pelaksanaan keputusan, dan evaluasi terhadap dampak dari pelaksanaan keputusan tersebut terhadap orang banyak yang menjadi sasaran kebijakan (kelompok target). Kebijakan merupakan sebuah alat atau instrumen untuk mengatur penduduk dari atas ke bawah, dengan cara memberi *rewards* dan *sanctions*(dalam Marzali 2012;19).

Menurut Ervin (dalam Marzali 2012;20) kebijakan adalah cetak biru bagi tindakan (*blueprint for action*), yang akan mengarahkan dan memengaruhi perilaku orang banyak yang terkena dampak keputusan tersebut

Menurut Abidin (Syafaruddin 2008:75) menjelaskan kebijakan adalah keputusan pemerintah yang bersifat umum dan berlaku untuk seluruh anggota masyarakat

Shore dan Wright menjelaskan bahwa kebijakan adalah instrumen teknis, rasional, dan *action-oriented* untuk menyelesaikan masalah (dalam Marzali 2012:20).

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

1. Kajian pemerintah selalu mempunyai tujuan tertentu atau merupakan tindakan yang berorientasi pada tujuan.
  2. Kebijakan itu berisi tindakan-tindakan atau pola-pola tindakan pejabat-pejabat pemerintah.
  3. Kebijakan itu merupakan apa yang benar-benar dilakukan pemerintah, jadi bukan merupakan apa yang baru menjadi maksud atau pernyataan pemerintah untuk melakukan sesuatu.
  4. Kebijakan pemerintah itu bersifat positif dalam arti merupakan keputusan pemerintah untuk melakukan sesuatu atau tidak melakukan.
- Kebijakan menurut Gamage dan Pang (dalam Syafaruddin 2008:75)

adalah terdiri dari pernyataan tentang sasaran dan satu atau lebih pedoman yang luas untuk mencapai sasaran tersebut sehingga dapat dicapai yang dilaksanakan bersama dan memberikan kerangka kerja bagi pelaksanaan program.

Bogue dan Saunders (dalam Syafaruddin 2008:76) kebijakan adalah menjelaskan sasaran umum organisasi yang berisikan alasan bagi eksistensi dan menyediakan arah pembuatan keputusan bagi pencapaian sasaran.

Berdasarkan pendapat diatas dapat disimpulkan kebijakan adalah prinsip-prinsip, tujuan, program untuk mencapai suatu sasaran yang telah direncanakan dan dilaksanakan bersama untuk mencapai tujuan tertentu. Kebijakan adalah

pedoman yang bersifat sederhana sampai dengan kompleks, bersifat umum, maupun khusus, berdasarkan luas maupun sempitnya, transparan maupun kabur (tidak jelas), terperinci maupun global, kualitatif dan bersifat publik dan privat.

## 6. Publik

Menurut Ensiklopedia Administrasi (dalam Syafri 2012;15) publik adalah sejumlah orang (yang tidak mesti berada dalam satu tempat) yang dipersatukan oleh kepentingan yang sama, yang berbeda dengan kelompok orang lain.

Publik menurut Scoot M. Cutlip dan Allen H. Center (dalam Syafri 2012;15) adalah kelompok individu yang terikat oleh kepentingan bersama dan berbagi rasa atas dasar kebersamaan.

Wicaksono (dalam Ali dan Al Hafiz 2015:6) publik sering dikonsepsikan sebagai sebuah ruang yang berisi dengan aktivitas manusia yang dipandang perlu untuk diatur atau intervensi oleh pemerintah atau aturan sosial atau setidaknya oleh tindakan bersama.ang mempunyai kebersamaan, berfikir, perasaan, harapan, sikap.

Publik menurut Nurcholish adalah sejumlah orang yang mempunyai kebersamaan, berfikir, perasaan, harapan, sikap dan tindakan yang benar dan baik berdasarkan pada nilai-nilai, dan norma-norma yang mereka miliki dan sepakati bersama (dalam Maulidiah 2014;)

Berdasarkan pendapat di atas dapat disimpulkan bahwa publik adalah sekelompok manusia yang memiliki aktivitas dan kepentingan yang sama dan berbagi rasa atas dasar kebersamaan.

## 7. Konsep kebijakan publik

Menurut Dye (dalam Agustino 2012;7) Kebijakan publik adalah apa yang dipilih oleh pemerintah untuk dikerjakan atau tidak dikerjakan. Melalui definisi ini kita mendapat pemahaman bahwa terdapat perbedaan antara apa yang akan dikerjakan pemerintah dan apa yang sesungguhnya harus dikerjakan oleh pemerintah.

Bridgeman dan Davis (dalam Suharto 2011:3) menerangkan bahwa kebijakan publik sedikitnya memiliki tiga dimensi yang saling bertautan, yakni sebagai tujuan (*objektive*), sebagai pilihan tindakan yang legal atau sah secara hukum (*authoritative choice*), dan sebagai hipotesis (*hypothesis*)

kebijakan publik menurut Richard Rose (dalam Agustino 2012;7) merupakan sebuah rangkaian panjang dari banyak atau sedikit kegiatan yang saling berhubungan dan memiliki konsekuensi bagi yang berkepentingan sebagai keputusan yang berlainan. Rose memberikan catatan yang berguna pada kita bahwa kebijakan publik merupakan bagian mozaik atau pola kegiatan dan bukan hanya suatu kegiatan dalam pola regulasi.

Menurut James Anderson (dalam Agustino 2012;7) kebijakan publik adalah serangkaian kegiatan yang mempunyai maksud/tujuan tertentu yang diikuti dan dilaksanakan oleh seorang aktor atau sekelompok aktor yang berhubungan

dengan suatu permasalahan atau suatu hal yang diperhatikan. Konsep kebijakan ini menitikberatkan pada apa yang sesungguhnya dikerjakan dari pada apa yang diusulkan atau dimaksud. Dan hal inilah yang membedakan kebijakan dari suatu keputusan yang merupakan pilihan diantara beberapa alternatif yang ada.

Dalam prakteknya, rentetan kebijakan publik sangat banyak, namun secara sederhana dikelompokkan menjadi tiga seperti yang dikemukakan oleh Nugroho (dalam Agustino 2012;8) yaitu:

1. Kebijakan publik yang bersifat makro atau umum atau mendasar.
2. Kebijakan publik yang bersifat meso atau menengah atau penjelasan pelaksanaan. Kebijakan ini dapat berbentuk peraturan menteri, surat edaran menteri, peraturan gubernur, peraturan bupati dan peraturan walikota.
3. Kebijakan publik yang bersifat mikro adalah kebijakan yang mengatur pelaksanaan atau implementasi kebijakan di atasnya. Bentuk kebijakannya adalah peraturan yang dikeluarkan oleh aparat publik dibawah menteri, gubernur, bupati, dan walikota.

Menurut kamus Administrasi Publik (dalam Agustino 2012;6) *public policy* adalah pemanfaatan yang strategis terhadap sumber daya-sumber daya yang ada untuk memecahkan masalah-masalah publik atau pemerintah.

Dari pendapat para ahli diatas dapat disimpulkan bahwa kebijakan publik adalah serangkaian kegiatan yang saling berhubungan untuk memecahkan masalah yang ada dalam masyarakat dan pemerintah. Kebijakan publik bersifat mikro adalah kebijakan yang mengatur pelaksanaan atau implementasi kebijakan di atasnya. Bentuk kebijakannya adalah peraturan yang dikeluarkan oleh aparat publik dibawah menteri, gubernur, bupati, dan walikota.

Berdasarkan penjelasan di atas dapat disimpulkan bahwa kebijakan publik adalah hserangkaian kegiatan yang mempunyai maksud/tujuan yang berkaitan tertentu dengan apa yang dilakukan oleh pemerintah dan bukan sekedar apa yang ingin dilakukan dan dibuat untuk memecahkan permasalahan yang ada dalam masyarakat dan pemerintah. Kebijakan publik memiliki 3 sifat antara lain bersifat makro, meso dan mikro.

### **8. Konsep Implementasi Kebijakan publik**

Studi implementasi merupakan suatu kajian mengenai studi kebijakan yang mengarah pada proses pelaksanaan dari suatu kebijakan.

Secara etimologis implementasi merupakan suatu aktivitas yang bertalian dengan penyelesaian suatu pekerjaan dengan penggunaan sarana (alat) untuk memperoleh hasil.

Daniel Mazmanian dan Paul Sabatier dalam bukunya *implementation and public policy* 1983;61 (dalam Agustino 2012;139) mendefinisikan implementasi kebijakan adalah pelaksanaan keputusan kebijaksanaan dasar, biasanya dalam bentuk undang-undang, namun dapat pula berbentuk perintah-perintah atau keputusan-keputusan eksekutif yang penting atau keputusan badan peradilan. Lazimnya, keputusan tersebut mengidentifikasi masalah yang ingin diatasi, menyebutkan secara tegas tujuan atau sasaran yang ingin dicapai, dan berbagai cara menstrukturkan atau mengatur proses implementasinya.

Implementasi kebijakan adalah aktivitas-aktivitas yang dilakukan untuk melaksanakan sesuatu kebijakan secara efektif. Implementasi ini

merupakan pelaksanaan aneka ragam program yang dimaksudkan dalam sesuatu kebijakan. Ini adalah satu aspek proses kebijakan, yang amat sulit dalam menentukan hasil dari kebijakan tertentu (dalam Santosa 2009:43).

Implementasi dapat dikonseptualisasikan sebagai suatu proses (Luster) implementasi merupakan rangkaian keputusan dan tindakan yang dimaksudkan untuk menetapkan suatu keputusan otoritatif awal dari legislatif pusat kedalamannya suatu akibat atau efek, maka ciri itu utama dari proses implementasi adalah kinerja yang tepat waktu dan memuaskan. Sebagai hasil, implementasi berkaitan dengan tingkat seberapa jauh arah yang telah diprogramkan itu benar-benar memuaskan.

Implementasi kebijakan menurut Van Meter dan Van Horn (dalam Agustino 2012:139) adalah tindakan-tindakan yang dilakukan oleh individu-individu atau pejabat-pejabat atau kelompok-kelompok pemerintah atau swasta yang diarahkan pada tercapainya tujuan-tujuan yang telah digariskan dalam keputusan kebijaksanaan. Adapun variabel-variabelnya adalah

1. Ukuran dan tujuan kebijakan
2. Sumber daya
3. Karakteristik agen pelaksana
4. Sikap/ kecenderungan (*Disposition*) para pelaksana
5. Komunikasi antar organisasi dan aktivitas pelaksana
6. Lingkungan ekonomi, sosial dan politik.

Dari konsepteori tentang implementasi kebijakan, dengan begitu dapat disimpulkan bahwa implementasi kebijakan adalah rangkaian kegiatan atau keputusan dalam pelaksanaan aneka program, undang-undang, dan peraturan yang dilakukan oleh pejabat-pejabat atau kelompok pemerintah yang terdiri dari sarana-sarana tertentu yang dirancang atau diarahkan pada tercapainya tujuan dan sarana yang dikehendaki. Dari

konsep teori implementasi kebijakan yang peneliti gunakan menurut Van Meter dan Van Horn (dalam Agustino 2012;139) konsep tersebut dapat membantu peneliti menyelesaikan penelitian yang berjudul Implementasi Program Hari Kamis Bersih Tanpa Polusi Asap Bagi ASN Di Jajaran Pemerintah Kota Pekanbaru.

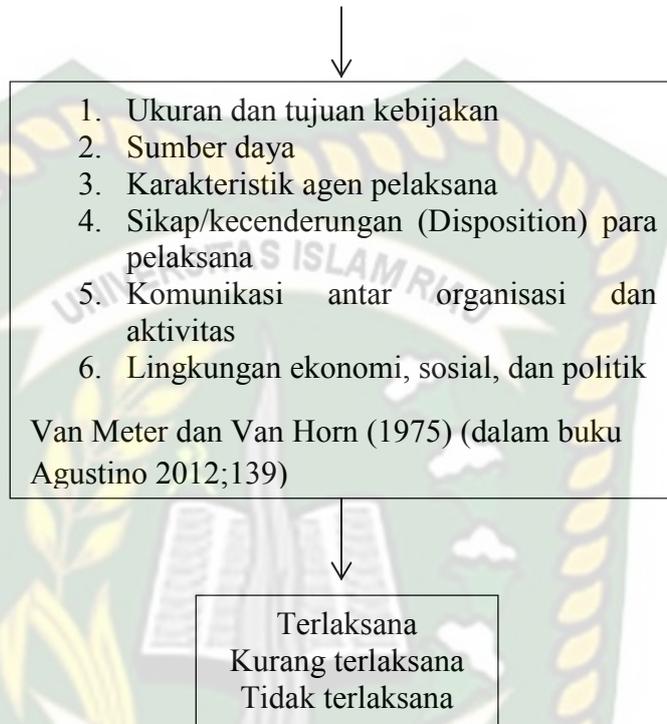
### B. Kerangka Pikir

Berdasarkan dari judul penelitian “implementasi program hari Kamis bersih tanpa polusi asap bagi Aparatur Sipil Negara di jajaran pemerintah Kota Pekanbaru”, maka penulis mengukur dengan menggunakan sesuai dengan teori-teori yang digunakan agar tidak terjadi kesalahpahaman dalam penafsiran makna.

Maka dapat dilihat sebuah kerangka pikiran dalam penelitian ini, sebagai berikut

**Gambar II.1: Kerangka Pikir Tentang Implementai Program Hari Kamis Bersih Tanpa Polusi Asap Bagi ASN Di Jajaran Pemerintah Kota Pekanbaru**





Sumber : Modifikasi Penulis, 2018

### C. Hipotesis

Berdasarkan latar belakang masalah yang telah penulis uraikan di atas, serta di hubungkan dengan landasan teori yang ada, maka mengemukakan hipotesis sebagai berikut: "diduga program hari kamis bersih tanpa polusi asap bagi ASN di jajaran pemerintah Kota Pekanbaru dapat dilaksanakan atau belum terlaksana dengan baik."

### D. Konsep operasional

Konsep mempunyai tingkat generasi yang berbeda-beda. Semakin dekat suatu konsep kepada realita, maka semakin dekat konsep itu diukur. Untuk memudahkan penganalisaan dan tidak mengaburkan konsep agar tujuan penelitian

dapat tercapai maka penulis merasa perlu membatasi dan mengoperasionalkan konsep-konsep yang dipakai, konsep-konsep tersebut antara lain:

- a. Administrasi adalah proses (rangkaian) kegiatan usaha kerja sama sekelompok orang secara terorganisasi untuk mencapai tujuan secara efisien.
- b. Organisasi adalah sekelompok orang yang saling berinteraksi dan bekerja sama untuk merealisasikan tujuan bersama.
- c. Manajemen adalah seni dan ilmu dalam perencanaan, pengorganisasian, pengarahan, pemotivasian dan pengendalian terhadap orang dan mekanisme kerja untuk mencapai tujuan.
- d. Kebijakan adalah prinsip-prinsip, tujuan, program untuk mencapai suatu sasaran yang telah direncanakan dan dilaksanakan bersama untuk mencapai tujuan tertentu.
- e. Pegawai Negeri Sipil adalah warga Negara Republik Indonesia yang telah memenuhi syarat yang ditentukan dan diangkat oleh pejabat yang berwenang yang dipekerjakan untuk menyelenggarakan tugas Negara dan digaji berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku.
- f. Polusi udara adalah suatu kondisi dimana udara tercemari oleh bahan kimia, zat/partikel dan bahan biologis lain yang bisa membahayakan kesehatan dan makhluk hidup serta organisme lainnya.
- g. Kendaraan Bermotor adalah semua kendaraan yang beroda dua atau lebih yang didarat digunakan untuk mengangkut barang dan atau orang

yang digerakkan dengan motor yang dijalankan dengan bensin, dengan minyak lain atau gas yang ada dalam lalu lintas bebas.

- h. Ukuran dan tujuan kebijakan adalah implementasi kebijakan dapat diukur tingkat keberhasilannya jika dan hanya jika ukuran dan tujuan dari kebijakan memang realistis dengan sosio kultur yang mengada di level pelaksana kebijakan.
- i. Sumber daya adalah keberhasilan proses implementasi kebijakan sangat tergantung dari kemampuan sumber daya yang tersedia antara lain sumber daya manusia, sumber daya finansial dan sumber daya waktu.
- j. Karakteristik agen pelaksana adalah pusat perhatian pada agen pelaksana meliputi organisasi formal dan informal yang akan terlibat pengimplementasian kebijakan publik.
- k. Sikap/ kecenderungan (*Disposition*) para pelaksana adalah sikap penerimaan atau penolakan dari agen pelaksana akan sangat banyak mempengaruhi keberhasilan atau tidaknya kinerja implementasi kebijakan publik.
- l. Komunikasi antar organisasi dan aktivitas pelaksana  
Koordinasi adalah mekanisme yang ampuh dalam implementasi kebijakan publik.
- m. Lingkungan ekonomi, sosial dan politik adalah lingkungan eksternal dan internal turut mendorong keberhasilan kebijakan publik yang telah ditetapkan.

### E. Operasional Variabel

operasional variabel adalah mendefinisikan variabel secara operasional berdasarkan karakteristik yang diamati untuk mempermudah peneliti melakukan observasi secara cermat terhadap suatu objek penelitian.

**Tabel II.2 : Operasional Variabel Tentang Implementasi Program Hari Kamis Bersih Tanpa Polusi Asap Bagi ASN Di Jajaran Pemerintah Kota Pekanbaru**

Konsep	Variabel	Indikator	Item yang dinilai	skala
1	2	3	4	5
Implementasi kebijakan adalah tindakan-tindakan baik oleh individu-individu atau pejabat-pejabat atau kelompok-kelompok atau swasta yang diarahkan pada tercapainya tujuan-tujuan yang telah digariskan dalam keputusan kebijaksanaan. Van Meter dan Van Horn (1975) dalam Agustino 2012;139	Implementasi kebijakan	1. Ukuran dan tujuan kebijakan	a. Visi kota Pekanbaru b. Pengurangan tingkat kemacetan	1. Terlaksana 2. Kurang terlaksana 3. Tidak terlaksana
		2. Sumber daya	a. Sumber daya manusia b. Tersedianya Sarana dan Prasarana c. Sumber daya kebijakan	1. Terlaksana 2. Kurang terlaksana 3. Tidak terlaksana
		3. Karakteristik agen pelaksana	a. Sikap ASN terhadap peraturan b. Karakteristik keras dan ketat pada aturan serta sanksi hukum	1. Terlaksana 2. Kurang terlaksana 3. Tidak terlaksana
		4. Sikap/kecenderungan ( <i>disposition</i> ) para pelaksana	a. komitmen pelaksana b. Kejujuran pelaksana c. Sikap demokrasi pelaksana	1. Terlaksana 2. Kurang terlaksana 3. Tidak terlaksana
		5. Komunikasi	a. Sosialisasi	1. Terlaksana

		antar organisasi dan aktivitas pelaksana	kebijakan b. Konsistensi kebijakan c. Penyebaran kebijakan	2. Kurang terlaksana 3. Tidak terlaksana
		6. Lingkungan ekonomi, sosial dan politik	a. Kondisi eksternal b. Kondisi internal	1. Terlaksana 2. Kurang terlaksana 3. Tidak terlaksana

Sumber: Modifikasi Penulis, 2018

### F. Teknik Pengukuran

Untuk mengetahui implementasi program hari kamis bersih tanpa polusi sebagai ASN di jajaran pemerintahan Kota Pekanbaru maka akan ditetapkan melalui klasifikasi penilaian yaitu klasifikasi baik diberikan nilai dengan persentase 75-100%, cukup baik diberikan nilai dengan persentase 34-74%, dan kurang baik diberikan nilai 0-33%. Untuk lebih jelasnya dapat dilihat pada table dibawah ini yaitu :

**Terlaksana** : Apabila seluruh indikator telah terlaksana dengan baik, dengan hasil rekapitulasi responden antara 75-100%.

**Cukup Terlaksana** : Apabila hanya satu indikator yang terlaksana, dengan hasil rekapitulasi responden antara 34-74%.

**Tidak Terlaksana** : Apabila tidak ada indikator yang terlaksana, dengan hasil rekapitulasi responden antara 0-33%.

Untuk pengukuran sub indikator ditetapkan dengan nilai sebagai berikut yaitu :

1. Ukuran dan tujuan kebijakan, dapat dikatakan:

Terlaksana :Apabilaseluruhindikator telahterlaksanadenganbaik,  
denganhasilrekapitulasirespondenantara 75-100%.

Cukup Terlaksana :Apabilahanyasatuindikator yang terlaksana,  
denganhasilrekapitulasirespondenantara 34-74%.

TidakTerlaksana :Apibatidakadaindikator yang terlaksana,  
denganhasilrekapitulasirespondenantara 0-33%.

## 2. Sumberdaya, dapatdikatakan:

Terlaksana :Apabilaseluruhindikator telahterlaksanadenganbaik,  
denganhasilrekapitulasirespondenantara 75-100%.

CukupTerlaksana :Apabilahanyasatuindikator yang terlaksana,  
denganhasilrekapitulasirespondenantara 34-74%.

TidakTerlaksana :Apibatidakadaindikator yang terlaksana,  
denganhasilrekapitulasirespondenantara 0-33%.

## 3. KarakteristikAgenPelaksana, dapatdikatakan:

Terlaksana :Apabilaseluruhindikator telahterlaksanadenganbaik,  
denganhasilrekapitulasirespondenantara 75-100%.

CukupTerlaksana :Apabilahanyasatuindikator yang terlaksana,  
denganhasilrekapitulasirespondenantara 34-74%.

TidakTerlaksana :Apibatidakadaindikator yang terlaksana,  
denganhasilrekapitulasirespondenantara 0-33%.

4. Sikap/kecenderungan (Disposition) para pelaksana, dapat dikatakan:

Terlaksana :Apabila seluruh indikator telah terlaksana dengan baik,  
dengan hasil rekapitulasi responden antara 75-100%.

Cukup Terlaksana :Apabila hanya satu indikator yang terlaksana,  
dengan hasil rekapitulasi responden antara 34-74%.

Tidak Terlaksana :Apabila tidak ada indikator yang terlaksana,  
dengan hasil rekapitulasi responden antara 0-33%.

5. Komunikasi antar organisasi dan aktivitas pelaksana

Terlaksana: Apabila seluruh indikator telah terlaksana dengan baik,  
dengan hasil rekapitulasi responden antara 75-100%.

Cukup Terlaksana :Apabila hanya satu indikator yang terlaksana,  
dengan hasil rekapitulasi responden antara 34-74%.

Tidak Terlaksana :Apabila tidak ada indikator yang terlaksana,  
dengan hasil rekapitulasi responden antara 0-33%.

6. Lingkungan ekonomi, sosial, dan politik, dapat dikatakan:

Terlaksana: Apabila seluruh indikator telah terlaksana dengan baik,  
dengan hasil rekapitulasi responden antara 75-100%.

Cukup Terlaksana :Apabila hanya satu indikator yang terlaksana,  
dengan hasil rekapitulasi responden antara 34-74%.

Tidak Terlaksana : Apabilatidakada indikator yang terlaksana, dengan hasil rekapitulasi responden antara 0-33%.



Dokumen ini adalah Arsip Miik :

Perpustakaan Universitas Islam Riau