

## **BAB II**

### **STUDI KEPUSTAKAAN DAN KERANGKA BERPIKIR**

#### **A. STUDI KEPUSTAKAAN**

##### **1. Konsep Administrasi dan Administrasi Publik**

###### **a. Konsep Administrasi**

Administrasi adalah kegiatan atau rangkaian kegiatan sebagai proses pengendalian usaha kerja sama sekelompok manusia orang untuk mencapai tujuan bersama yang telah ditetapkan sebelumnya, Hadari Nawawi (dalam Inu Kencana. 2003;5).

Administrasi sebagai salah satu bagian dari studi ilmu sosial, yang cakupannya keseluruhan proses aktifitas kerjasama sejumlah manusia didalam organisasi untuk mencapai satu atau sejumlah tujuan yang telah disepakati sebelumnya. Menurut Siagian (2006:2) Administrasi adalah rasionalitas tertentu untuk mencapai tujuan yang telah ditentukan sebelumnya. Administrasi sebagai salah satu bagian dari ilmu sosial, yang cakupannya keseluruhan proses aktifitas kerja sama sejumlah manusia didalam organisasi.

Menurut Nawawi (dalam Syafi'i, 2003 : 5) bahwa administrasi adalah kegiatan atau rangkaian kegiatan sebagai proses pengendalian usaha kerja sama kelompok manusia untuk mencapai tujuan bersama yang telah ditetapkan sebelumnya.

Menurut Reksomadiprawiro (dalam Widjaja, 2003 : 37) administrasi adalah usaha yang mencakup setiap pengaturan yang sistematis serta penentuan

fakta-fakta secara tertulis dengan tujuan memperoleh pandangan yang menyeluru serta hubungan timbal balik antara seruh fakta dengan fakta yang lain.

Menurut Siagian (2006:2) Administrasi merupakan keseluruhan proses kerja sama antara dua orang atau lebih yang didasarkan oleh rasionalitas tertentu dalam rangka mencapai tujuan yang ditentukan sebelumnya. Menurut Zulkifli (2005:16-17) bahwa konsep administrasi diidentikan dengan berbagai bentuk keterangan tertulis, dalam study administrasi dikonsepsikan sebagai administrasi dalam arti sempit. Pada konteks ini administrasi diartikan sebagai rangkaian pekerjaan ketatausahaan atau kesekretariatan yang terkait dengan surat menyurat (korespondensi) dan pengolahan keterangan tertulis lainnya. Administrasi dalam arti luas mencakup keseluruhan proses aktifitas kerja sama sejumlah di dalam organisasi untuk mencapai satu atau sejumlah tujuan yang telah disepakati sebelumnya. Berdasarkan kesimpulan diatas dapat diartikan administrasi dalam arti sempit dan dalam arti luas. Administrasi dalam arti sempit dimana cakupan tersebut merupakan suatu rangkaian pekerjaan ketatausahaan ataupun pengelolaan keterangan tertulis lainnya saja, namun administrasi juga berarti luas yaitu yang diartikan sebagai proses segala aktifitas serta kerja sama dalam hal mencapai tujuan tertentu. Dengan demikian maka dapatlah dipahami juga bahwa administrasi merupakan sesuatu proses dalam hal pelayanan pengaturan.

Sedangkan menurut Mustopadidjaja (2003:9) Administrasi Negara adalah : merupakan semua kegiatan dan tindakan dilakukan untuk mengatur urusan-urusan Negara yang menyangkut kepentingan Negara yang bersangkutan. Dalam sebuah administrasi terdapat prinsip-prinsip yang diyakini sebagai pegangan atau

acuan yang sebagai pendukung dalam upaya pencapaian tujuan atau hasil yang diharapkan. Prinsip-prinsip administrasi tersebut seperti yang dikemukakan oleh Hendry Fayol (dalam Zulkifly, 2005:71) beliau mengemukakan bahwasanya ada 14 prinsip yang ada dalam administrasi :

- a. Pembagian kerja
- b. Pendelegasian wewenang dan tanggung jawab
- c. Disiplin
- d. Kesatuan pemerintah
- e. Kesatuan arah dan tujuan
- f. Mendahulukan atau pengajian
- g. Pengupahan dan pengajian
- h. Sentralisasi
- i. Skala hirarki
- j. Tata tertib
- k. Keadilan
- l. Stabilitas jabatan
- m. Prakarsa
- n. Solidaritas kelompok kerja

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

Administrasi publik di Indonesia dikenal dengan istilah Administrasi Negara yakni salah satu aspek dari kegiatan Pemerintahan (Kasim, 1993: 21). Menurut Gordon (dalam Kasim 1993: 22) administrasi publik adalah studi tentang seluruh proses, organisasi dan individu yang bertindak sesuai dengan peran dan jabatan resmi dalam pelaksanaan peraturan perundangan yang dikeluarkan oleh lembaga legislatif, eksekutif dan peradilan. Definisi ini secara implisit menganggap administrasi publik terlibat dalam seluruh proses kebijakan publik.

Land dan Rosenbloom (dalam Kasim, 1998) menyatakan administrasi publik harus dilaksanakan dengan melihat kebutuhan masyarakat. Administrasi publik diharapkan dapat bekerja secara efisien dan tanggap terhadap kebutuhan masyarakat yang dianggap sebagai konsumen, sebagaimana halnya perusahaan

swasta. Pendekatan ini disebut pendekatan populasi yang menginginkan administrasi publik agar lebih dikendalikan oleh kebutuhan masyarakat yang memerlukan pelayanan.

Pembahasan konsep administrasi publik menurut Bailey (dalam Henry, 1989: 106) harus diarahkan pada empat jenis teori, yakni:

1. Teori deskriptif: deskripsi struktur hirarkis dan hubungan timbal-balik dengan lingkungan tugasnya.
2. Teori normative : tujuan nilai di bidangnya yakni apa yang oleh administrasi publik (*praktisi*) harus dikerjakan, keputusan alternatif yang dibuat dan kebijakan apa yang harus dipelajari dan direkomendasikan oleh pakar administrasi publik kepada praktisi.
3. Teori asumptif: pemahaman yang rigorous mengenai kenyataan personal atau administratif yang tidak menganggap birokrat publik sebagai malaikat atau setan.
4. Teori instrumental : peningkatan pemahaman teknik manajerial bagi efisiensi dan efektivitas pencapaian tujuan publik

Dalam kegiatan atau rangkaian administrasi kegiatan sebagai proses pengendalian usaha kerjasama kelompok manusia untuk mencapai tujuan bersama yang telah ditetapkan sebelumnya. Dengan menetapkan peraturan demi terciptanya keadilan stabilitas jabatan dalam mengambil keputusan kinerja masing-masing dengan kesatuan arah dan tujuan bersama dalam memajukan keputusan tersebut.

## **2. Konsep Organisasi dan Organisasi Publik**

### **a. Konsep Organisasi**

Menurut Sondang Siagian, (2006:25) mengatakan bahwa organisasi adalah setiap bentuk perserikatan antara dua orang atau lebih yang bekerja sama untuk suatu tujuan bersama dan terikat secara formal dalam persekutuan mana selalu terdapat hubungan antara seseorang atau sekelompok orang yang disebut pimpinan dan sekelompok lainnya disebut bawahan.

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

Setiap organisasi harus menerapkan prinsip-prinsip sebagai acuan dalam melaksanakan setiap fungsi, tugas, dan wewenang dan tanggung jawab seperti yang dirumuskan oleh Atsmosudirjo (dalam Zulkifli, 2005:75) sebagai berikut :

- a. Organisasi itu harus mempunyai tujuan
- b. Harus ada pembagian kerja dan penugasan kerja yang homogeny
- c. Antara tugas, tanggung jawab, dan kekuasaan harus selalu kesesuaian
- d. Setiap pelimpahan kekuasaan dan tugas harus dilakukan setepatnya
- e. Kesatuan komando atau hirarki
- f. Komunikasi
- g. Kewajiban pimpinan untuk mengadakan pengecekan terhadap tugasnya
- h. Kontunuitas
- i. Saling asuh antara instansi lini dan staf
- j. Koordinasi
- k. Kehayatan

Menurut Ati Cahayani (2003:8) secara sederhana, organisasi adalah suatu kerjasama sekelompok orang untuk mencapai tujuan bersama yang diinginkan

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

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

Organisasi Formal ; Suatu struktur organisasi yang disusun secara bebas dan fleksibel, dalam organisasi informal keanggotaan seseorang mungkin hanya tumbuh oleh waktu situasi yang pasti dari hubungan antara para anggota dan bahkan tujuan organisasi tidak rinci dan dalam waktu yang tidak ditentukan.

Dalam hal ini organisasi individu atau kelompok-kelompok dengan melakukan bakat-bakat yang diperlukan untuk menyelesaikan tugas-tugas kepentingannya dengan sedemikian rupa dengan memberikan saluran terbaik untuk pemakaian efisien, sistematis, positif dari usaha yang tersedia untuk mencapai tujuan organisasi yang akan dicapai.

## **b. Konsep Organisasi**

Istilah publik berasal dari privat berasal dari bahasa Latin, di mana publik berarti "*of people*" (yang berkenaan dengan masyarakat) sementara privat berarti "*set apart*" (yang terpisah) dalam literatur administrasi publik, pengertian organisasi publik bermula dari konsep "barang publik" (public goods), yaitu adanya produk-produk tertentu berupa barang dan jasa yang tidak dapat dipenuhi dengan mekanisme pasar yang dilakukan individu-individu Kusdi, (2009:25). Konsep ini menunjukkan adanya produk-produk yang bersifat kolektif dan harus

diupayakan secara kolektif pula. Inilah alasan mengapa organisasi publik harus diadakan.

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

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

### **3. Konsep Manajemen dan Manajemen Publik**

#### **a. Konsep Manajemen**

Menurut Terry (2006;2) manajemen merupakan suatu proses yang khas yang terdiri dari tindakan-tindakan perencanaan, pengorganisasian, pengarahan, dan pengendalian yang dilakukan untuk menentukan serta mencapai sasaran yang telah ditentukan melalui pemanfaatan sumber daya manusia dan sumber daya yang lainnya.

Menurut Hasibuan (2006;2) manajemen adalah ilmu dan seni mengatur proses pemanfaatan sumber daya manusia dan sumber-sumber lainnya secara efektif dan efisien untuk mencapai tujuan tertentu.

Menurut Fayol (2002;45) ada 14 asas-asas manajemen adalah sebagai berikut :

1. Pembagian kerja
2. Wewenang dan tanggung jawab
3. Disiplin
4. Kesatuan perintah
5. Kesatuan arah
6. Kepentingan individu dibawah kepentingan umum
7. Gaji pegawai
8. Sentralisasi
9. Ketertiban
10. Keadilan
11. Kestabilan masa kerja pegawai
12. Inisiatif
13. Kesatuan jiwa korp.

Menurut Stoner (dalam zulkifly, 2005;28) manajemen merupakan proses perencanaan, mengorganisasikan, dan menggunakan semua sumber daya manusia untuk mencapai sasaran organisasi yang sudah ditetapkan. Batasan manajemen hingga saat ini belum ada keseragaman, namun selalu dan digunakan adalah: ketatalaksanaan, manajemen, management dan pengurusan. Untuk



menghindari penafsiran yang berbeda-beda, maka kita pakai istilah aslinya yaitu manajemen mengandung tiga pengertian:

- a) Manajemen sebagai suatu proses.
- b) Manajemen sebagai kolektivitas orang-orang yang melakukan aktivitas manajemen.
- c) Manajemen sebagai suatu seni dan sebagai suatu ilmu.

Ibnu (2004:12) Manajemen pada umumnya dikaitkan dengan aktifitas-aktifitas, 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 menghasilkan jasa yang efisien.

Fatah (2003:3) menjelaskan bahwa manajemen kinerja sekarang ini menjadi penting karena :

1. Adanya keterkaitan yang luas antara hasil kerja dan proses yang berlangsung.
2. Teknologi informasi menggambarkan keterkaitan lebih jelas dan mudah seperti keterkaitan bonus dengan pencapaian jumlah pelayanan.
3. Sistem informasi dengan bantuan model dapat melakukan proyeksi sebagai prediksi kinerja yang akan datang.
4. Model dapat disiapkan untuk mensimulasikan perubahan yang terjadi dan akibat bagi kinerja yang akan dicapai.

Manajemen merupakan suatu proses yang khas yang terdiri dari tindakan-tindakan perencanaan, pengorganisasian, pengarahan, dan pengendalian yang dilakukan untuk menentukan serta mencapai sasaran yang dilakukan oleh setiap organisasi dengan tujuan untuk mengkoordinasikan berbagai sumber daya yang dimiliki oleh perusahaan sehingga menghasilkan jasa yang efisien.

## **b. Konsep Manajemen**

Manajemen publik adalah faktor utama dalam suatu administrasi publik (*publik administration*) untuk mencapai tujuan yang telah ditentukan dengan sarana dan prasarana yang ada, termasuk organisasi serta sumber dana dan sumber daya yang tersedia. Dengan demikian, manajemen Pemerintahan, tidak lain adalah faktor upaya dalam suatu organisasi. Upaya tersebut diwujudkan dalam berbagai aspek kehidupan dan penghidupan warga negara dan masyarakatnya (Waluyo, 2007: 23)

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

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

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

#### **4. Konsep Koordinasi**

Salah satu hal penting dalam kegiatan pemerintahan daerah adalah masalah koordinasi pemerintahan dan hal yang berpengaruh terhadap terlaksananya koordinasi adalah kesiapan sumber daya manusia aparatur pemerintah daerah dalam pelaksanaan wewenang dari Daerah merupakan suatu tuntutan profesionalitas aparatur pemerintah yang berarti memiliki kemampuan pelaksanaan tugas, adanya komitmen terhadap kualitas kerja, dedikasi terhadap kepentingan masyarakat sebagai pihak yang dilayani oleh pemerintah daerah.

Menurut Ndraha (2003;290) Koordinasi berasal dari kata *coordination*, *co* dan *ordinare* yang berarti *to regulate*. Dari pendekatan empirik yang dikaitkan dengan etimologi, koordinasi diartikan sebagai kegiatan yang dilakukan oleh berbagai pihak yang sederajat (*equal in rank or order, of the same rank or order, not subordinate*) untuk saling memberi informasi dan mengatur (menyepakati) hal tertentu.

Menurut M. Irfan Islamy (2000 : 12) kepentingan publik adalah sentral, maka menjadikan administrator publik sebagai profesional yang proaktif adalah mutlak, yaitu administrator publik yang selalu berusaha meningkatkan responsibilitas obyektif dan subyektifnya serta meningkatkan aktualisasi dirinya.

Menurut Maister, David H., Internet, (1997 : 3) Untuk fokusnya tulisan ini membatasi pada aspek perubahan mendasar “*sikap*” dan “*karakter*” Aparatur Pemerintah Daerah dalam Pelaksanaan Paradigma Baru Otonomi Daerah, sebagai salah satu cerminan kriteria profesionalisme dalam pelaksanaan wewenang pemerintah daerah, mengingat profesionalisme merupakan perwujudan sikap atau karakter seseorang.

Menurut Handoko (2003:196) kebutuhan akan koordinasi tergantung pada sifat dan kebutuhan komunikasi dalam pelaksanaan tugas dan derajat saling ketergantungan bermacam-macam satuan pelaksanaannya.

Koordinasi yang efektif adalah suatu keharusan untuk mencapai *administrasi*/manajemen yang baik dan merupakan tanggungjawab yang langsung dari pimpinan. Koordinasi dan kepemimpinan tidak bisa dipisahkan satu sama lain oleh karena itu satu sama lain saling mempengaruhi. Kepemimpinan yang efektif akan menjamin koordinasi yang baik sebab pemimpin berperan sebagai koordinator.

Menurut Hasibuan (2007: 85) koordinasi adalah suatu usaha yang sinkron dan teratur untuk menyediakan jumlah dan waktu yang tepat, dan mengarahkan pelaksanaan untuk menghasilkan suatu tindakan yang seragam dan harmonis pada sasaran yang telah ditentukan. Sedangkan menurut E.F.L. Brech, koordinasi adalah mengimbangi dan menggerakkan tim dengan memberikan lokasi kegiatan pekerjaan yang cocok dengan masing-masing dan menjaga agar kegiatan itu dilaksanakan dengan keselarasan yang semestinya di antara para anggota itu sendiri.

Menurut Paul R. Lawrence dan Jay W. Lorch (Handoko, 2003:197) mengungkapkan 4 (empat) tipe perbedaan dalam sikap dan cara kerja yang mempersulit tugas pengkoordinasian, yaitu:

- a. Perbedaan dalam orientasi terhadap tujuan tertentu;
- b. Perbedaan dalam orientasi waktu;
- c. Perbedaan dalam orientasi antar-pribadi;
- d. Perbedaan dalam formalitas struktur.

Menurut Hasibuan (2007:86-87) terdapat 2 (dua) tipe koordinasi, yaitu: pertama, Koordinasi vertikal adalah kegiatan-kegiatan penyatuan, pengarahan yang dilakukan oleh atasan terhadap kegiatan unit-unit, kesatuan-kesatuan kerja yang ada di bawah wewenang dan tanggungjawabnya. Kedua Koordinasi horizontal adalah mengkoordinasikan tindakan-tindakan atau kegiatan-kegiatan penyatuan, pengarahan yang dilakukan terhadap kegiatan-kegiatan penyatuan, pengarahan yang dilakukan terhadap kegiatan-kegiatan dalam tingkat organisasi (aparat) yang setingkat.

Menurut Hasibuan (2007:87) terdapat 3 (tiga) sifat koordinasi, yaitu: (1) Koordinasi adalah dinamis bukan statis; (2) Koordinasi menekankan pandangan menyeluruh oleh seorang koordinator (manajer) dalam rangka mencapai sasaran; (3) Koordinasi hanya meninjau suatu pekerjaan secara keseluruhan.

Menurut Hasibuan (2007:88) terdapat 4 (empat) syarat koordinasi, yaitu: (1) *Sense of cooperation* (perasaan untuk bekerja sama), ini harus dilihat dari sudut bagian per-bagian bidang pekerjaan, bukan orang per-orang; (2) *Rivalry*, dalam perusahaan-perusahaan besar sering diadakan persaingan antara bagian-

bagian, agar bagian-bagian ini berlomba-lomba untuk mencapai tujuan; (3) *Team spirit*, artinya satu sama lain pada setiap bagian harus saling menghargai; (4) *Esprit de corps*, artinya bagian-bagian yang diikutsertakan atau dihargai, umumnya akan menambah kegiatan yang bersemangat.

Menurut Simanjuntak (2000:89-90) koordinasi mempunyai ciri-ciri sebagai berikut: (1) Bahwa tanggungjawab koordinasi adalah terletak pada pimpinan. (2) Adanya proses (*continues process*). (3) Pengaturan secara teratur usaha kelompok. (4) Konsep kesatuan tindakan. (5) Tujuan koordinasi adalah tujuan bersama.

Menurut Sutarto (2006;141) Koordinasi adalah penyesuaian diri dari bagian-bagian atau unit-unit yang satu dengan yang lainnya dan gerakan serta pengerjaan bagian-bagian pada saat yang tepat sehingga masing-masing dapat memberikan sumbangan yang maksimum pada hasil secara keseluruhan. Selanjutnya menurut James D.Mooney, koordinasi adalah pengaturan sekelompok orang secara teratur untuk menciptakan kesatuan tindakan dalam mengusahakan tercapainya suatu tujuan bersama.

Menurut Siagian (2008;110) Koordinasi adalah pengaturan tata hubungan dari usaha bersama untuk memperoleh kesatuan tindakan dalam usaha bersama untuk memperoleh kesatuan tindakan dalam usaha pencapaian bersama pula. Koordinasi adalah suatu proses yang mengatur pembagian kerja dari berbagai orang atau kelompok dapat tersusun menjadi suatu kebulatan terintegrasi dengan cara yang seefisien mungkin.

Menurut Sutarto (147;2006) Koordinasi dapat dilakukan dengan cara sebagai berikut :

1. Mengadakan pertemuan antar koordinasi antar pejabat.
2. Mengadakan pertemuan formal antar pejabat yang disebut rapat.
3. Membuat edaran berantai kepada pejabat yang diperlukan
4. Menyebarkan kartu nama pejabat yang memerlukan
5. Mengangkat coordinator
6. Membuat buku pedoman organisasi , pedoman tata kerja dan kumpulan peraturan.
7. Berhubungan melalui alat perhubungan
8. Membuat tanda,symbol, kode dan lain-lain

Menurut Griffin (2011;102) Koordinasi adalah pengaturan tata hubungan dari usaha bersama untuk memperoleh kesatuan tindakan dalam usaha pencapaian tujuan bersama pula. Koordinasi adalah suatu proses yang mengatur agar pembagian kerja dari berbagai orang atau kelompok dapat tersusun menjadi suatu kebutuhan yang terintegrasi dengan cara seefisien mungkin.

Berdasarkan pendapat ahli di atas dapat disimpulkan bahwa kordinasi adalah proses kesepakatan bersama secara mengikat berbagai kegiatan atau unsur (yang terlihat dalam proses) pemerintahan yang berbeda-beda pada dimensi waktu, tempat, komponen, fungsi dan kepentingan antar pemerintah yang diperintah, sehingga disatu sisi semua kegiatan dikedua belah pihak terarah pada tujuan pemerintahan yang ditetapkan bersama dan disisi lain keberhasilan pihak yang satu tidak dirusak keberhasilan pihak yang lain.

## 5. Kemiskinan

Pembangunan sosial kini semakin mendapat perhatian dunia. Salah satunya terbentuknya Konferensi Tingkat Tinggi (KTT) Dunia untuk pembangunan sosial di Kopenhagen, Denmark 1995. Tujuan utama KTT untuk mengembangkan lingkungan agar tercipta hubungan antar manusia dan antar bangsa secara harmonis yang memungkinkan terciptanya kesejahteraan umat manusia di seluruh dunia. KTT menghasilkan deklarasi dan program aksi yang dirumuskan berdasarkan konsep pembangunan yang menempatkan manusia sebagai pusat pembangunan.

### a. Tipologi Kemiskinan.

Ada empat kategori tipologi kemiskinan yaitu;

#### 1. Kemiskinan Absolut.

Kemiskinan absolute adalah keadaan miskin yang diakibatkan oleh ketidakmampuan seseorang atau sekelompok orang dalam memenuhi kebutuhan pokoknya.

#### 2. Kemiskinan Relatif.

Kemiskinan relatif adalah keadaan miskin yang dialami individu atau kelompok dibandingkan dengan kondisi umum suatu masyarakat.

#### 3. Kemiskinan Kultural.

Kemiskinan kultural mengacu pada sikap, gaya hidup, nilai, orientasi sosial budaya seseorang atau masyarakat yang tidak sejalan dengan etos kemajuan. Adapun cirri-ciri yang tergolong kemiskinan kultural yaitu sikap malas, tidak memiliki kebutuhan berprestasi, fatalis, berorientasi ke masa lalu, dan tidak memiliki jiwa usaha.

#### 4. Kemiskinan Struktural.

Kemiskinan struktural adalah kemiskinan yang diakibatkan oleh ketidakberesan atau ketidakadilan struktur, baik struktur politik, sosial, maupun ekonomi yang tidak memungkinkan seseorang atau kelompok orang menjangkau sumber-sumber kehidupan yang sebenarnya tersedia bagi mereka.



## **6. Program Raskin**

Latar belakang implementasi program Raskin adalah karena jumlah penduduk miskin di Indonesia yang saat ini masih cukup tinggi pertumbuhannya. Program Raskin sebagai salah satu Program Penanggulangan Kemiskinan yang sudah berjalan sejak tahun 1998. Melalui program tersebut, pemerintah memberikan bantuan kepada masyarakat miskin untuk mendapatkan hak atas pangan. Dalam penetapan Rumah Tangga Sasaran-nya (RTS), PROGRAM Raskin mengacu pada data RTS dari Pendataan Program Perlindungan Sosial tahun 2011 (PPLS-11).

Keberhasilan Raskin diukur berdasarkan tingkat pencapaian indikator 6 T, yaitu Tepat Sasaran, Tepat Jumlah, Tepat Harga, Tepat Waktu, Tepat Administrasi dan Tepat Kualitas. Untuk mencapai 6 T, penyaluran Raskin harus berpedu pada Pedoman Umum (Pedum) Penyaluran Raskin.

Pelaksanaan Tugas Tim Pelaksana Dan Unit Pengaduan Masyarakat Operasi Raskin di Kecamatan Pujud berdasarkan Keputusan Kecamatan Pujud Nomor 29 Tahun 2016 Tentang Pembentukan Tim Pelaksana Dan Unit Pengaduan Masyarakat Operasi Raskin, pelaksanaan tugas sampai dengan pelaksanaan distribusi Raskin sampai ke Masyarakat Desa/Kelurahan sebagai berikut ;

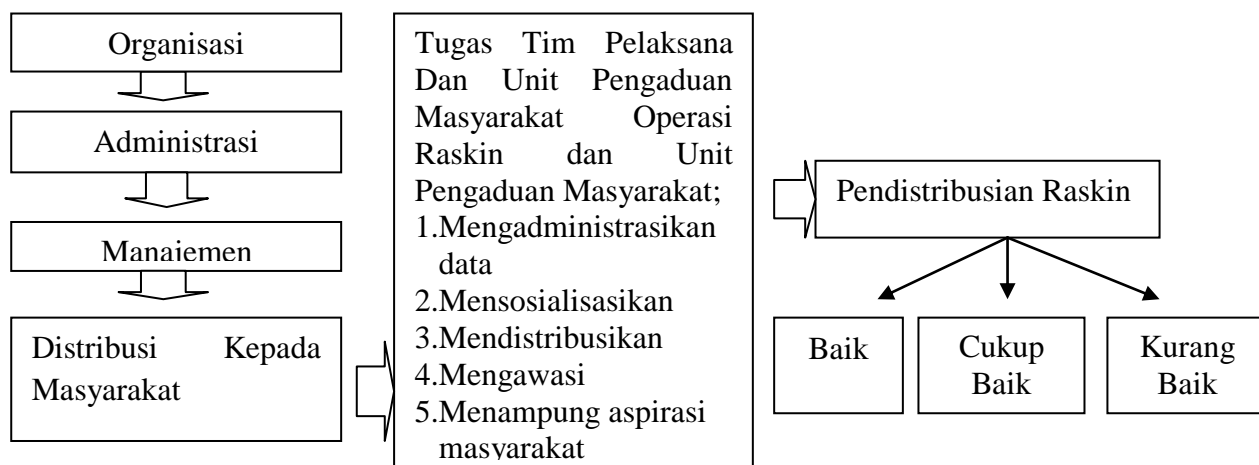
1. Merencanakan
2. Melaksanakan
3. Mengendalikan
4. Sosialisasi
5. monitoring
6. evaluasi

Dalam melaksanakan tugasnya Tim Pelaksana Dan Unit Pengaduan Masyarakat Operasi Raskin dalam pelaksanaan dalam penyaluran Raskin di Kecamatan sebagaimana dimaksud mempunyai fungsi :

1. Penyaluran Raskin di Kecamatan sampai dengan tingkat desa melalui Tim Pelaksana dan Unit Pengaduan Masyarakat Operasi Raskin Kecamatan.
2. Pelaksanaan verifikasi data RTS-PM sampai dengan ketinggian desa masyarakat yang berhak menerima Raskin dengan ketentuan penerima Raskin masyarakat miskin.
3. Fasilitasi lintas pelaku, sosialisasi Raskin di Kecamatan menetapkan tujuan pemberian Raskin manfaat Raskin serta ketentuan penerima Raskin.
4. Penyediaan dan pendistribusian Raskin berdasarkan data penerima manfaat Raskin secara merata.
5. Penyelesaian administrasi dan HPB Raskin secara merata berdasarkan ketentuan peraturan yang ditetapkan.
6. Pemantauan dan evaluasi pelaksana distribusi Raskin penyaluran Raskin oleh pelaksana di desa melalui kepala desa kepala dusun.
7. Pembinaan terhadap pelaksanaan distribusi Raskin di desa melalui kepala desa kepala dusun berdasarkan tanggungjawab dalam penyaluran Raskin nantinya.
8. Pelaporan pelaksanaan Raskin kepada Tim Pelaksana Dan Unit Pengaduan Masyarakat Operasi Raskin Kabupaten /kota melalui data penyaluran Raskin kecamatan di tiap desa serta jumlah penerima Raskin.

## B. Kerangka Pikiran

**Gambar 1 : Kerangka Pemikiran Penelitian Tentang Peranan Tim Pelaksana Dan Unit Pengaduan Masyarakat Operasi Raskin (Studi Pendistribusian Beras Miskin Di Kecamatan Pujud Kabupaten Rokan Hilir)**



*Sumber : Modifikasi Penelitian, 2016*

## C. Konsep Operasional

Untuk memudahkan analisa data dan untuk menghindari kesalah pahaman dalam pelaksanaan penelitian ini, maka penulis perlu membuat konsep operasional agar pembaca mudah memahami maksud dan tujuan penulis, diantaranya ;

1. Pemerintah adalah semua badan atau organisai yang berfungsi memenuhi kebutuhan dan kepentingan masyarakat, sedangkan pemerintahan adalah proses pemenuhan dan perlindungan kebutuhan manusia dan masyarakat.
2. Pemerintah daerah yang dimaksudkan penulis dalam tulisan ini adalah pemerintah daerah Kecamatan Pujud Kabupaten Rokan Hilir.
3. Kebijakan yang dijelaskan penulis lebih rinci di dalam tulisan ini adalah program Raskin di Kecamatan Pujud.

4. Evaluasi adalah suatu penilaian dimana penilaian itu ditunjukkan pada orang, baik itu dari jabatan strukturnya atau keahliannya, dengan mengidentifikasi mengenai pelaksanaan atau penerapan kebijakan ke arah yang lebih baik.
5. Penelitian ini adalah mengevaluasi Tugas Tim Pelaksana Dan Unit Pengaduan Masyarakat Operasi Raskin terhadap masyarakat di Kecamatan Pujud.
6. Kebijakan dapat dikatakan sebagai rumusan keputusan pemerintah yang menjadi pedoman tingkah laku guna mengatasi masalah publik yang mencapai mempunyai tujuan, rencana program yang akan dilaksanakan
7. Tim Pelaksana dan Unit Pengaduan Masyarakat Operasi Raskin Kecamatan dalam penelitian ini adalah pemerintah yang berkaitan langsung dalam penyaluran Raskin sampai dengan kedesa dan diperoleh oleh masyarakat.
8. Raskin adalah Beras Bulog oleh pemerintah pusat terhadap daerah-daerah yang memiliki kemampuan dalam perekonomian yang rendah terutama diberikan yaitu masyarakat miskin atau kurang mampu.

Adapun indikator yang dioperasionalkan dalam penelitian ini adalah berdasarkan tugas pelaksanaan Tim Pelaksana Dan Unit Pengaduan Masyarakat Operasi Raskin, yaitu ;

1. Mengadministrasikan data dalam penelitian ini yaitu pemberian arah kinerja Tim Pelaksana Dan Unit Pengaduan Masyarakat Operasi Raskin

tepat sasaran dalam penyaluran Raskin sesuai dengan putusan kecamatan sampai dengan ketinggian desa.

2. Mensosialisasikan dalam penelitian ini adalah Tim Pelaksana Dan Unit Pengaduan Masyarakat Operasi Raskin dalam pemberian himbauan musyawarah sampai ketinggian desa dalam pemberian raskin dengan sasaran pelaksanaan kegiatan yang telah ditetapkan.
3. Mendistribusikan dalam penelitian ini adalah penetapan penerima Raskin melalui kriteria ketentuan hak penerimaan Raskin oleh pelaksana Raskin di desa kepala desa, kepala dusun.
4. Mengawasi dalam penelitian ini adalah Pemberian arahan terhadap masyarakat penerima Raskin oleh Tim Pelaksana Dan Unit Pengaduan Masyarakat Operasi Raskin sampai tingkat Desa meliputi manfaat Raskin dan ketentuan, kriteria penerima Raskin serta tatacara ketentuan kelengkapan data penerima Raskin.
5. Menampung aspirasi masyarakat adalah pelaksanaan Tim Pelaksana Dan Unit Pengaduan Masyarakat Operasi Raskin dalam mendata mengawasi pelaksanaan Raskin sampai ketinggian desa agar tercapainya kebijakan penyaluran Raskin sesuai dengan ketentuan yang ditetapkan sampai ke pedalaman desa.
6. Evaluasi adalah kerjasama antara atasan dan bawahan sebagai pelaku kebijakan dalam penyaluran Raskin berdasarkan keputusan kecamatan.

#### D. Operasional Variabel

**Tabel II. 1 Operasional Variabel Kerangka Pemikiran Penelitian Tentang Peranan Tim Pelaksana Dan Unit Pengaduan Masyarakat Operasi Raskin Dalam Penyaluran Beras Miskin Di Kecamatan Pujud Kabupaten Rokan Hilir.**

Konsep	Variabel	Indikator	Item yang dinilai/Penilaian	Skala
1	2	3	4	5
Kebijakan publik apa isi dan tujuan dari suatu kebijakan, apa tahapan-tahapan yang harus dilakukan untuk mencapai tujuan dari suatu kebijakan tersebut, dalam mewujudkan tujuan kebijakan tersebut Dunn, (2000:608)	Pelaksanaan Tugas Tim Pelaksana Dan Unit Pengaduan Masyarakat Operasi Raskin	a. Mengadmi nistrasikan data.	1. Data Rumah tangga Miskin. 2. Pendataaan kelayakan Penerima Raskin. 3. Data Penerimaan Penyaluran Raskin.	Terlaksana  Cukup Terlaksana  Kurang Terlaksana
		b. Mensosialis asikan.	1. Musyawarah Raskin sampai tingkat Desa. 2. Himbauan Penerimaan Raskin. 3. Sasaran penerima Raskin.	Terlaksana  Cukup Terlaksana  Kurang Terlaksana
		c. Mendistrib usikan	1. Penyaluran Raskin sampai ketingkat Desa. 2. Kerjasama Kecamatan sampai Desa. 3. Penerima raskin sesuai dengan data masyarakat miskin.	Terlaksana  Cukup Terlaksana  Kurang Terlaksana
		d. Mengawasi .	1. Pengawasan penyaluran Raskin sampai tingkat Desa. 2. Pengamatan pemberian Raskin terhadap penduduk. 3. Pengawasan kelayakan penerima beras miskin.	Terlaksana  Cukup Terlaksana  Kurang Terlaksana

1	2	3	4	5
		e. Menampung aspirasi masyarakat	1. Penerimaan usulan masyarakat. 2. Penetapan penerima raskin. 3. Penyaluran Raskin sampai tingkat Desa.	Terlaksana  Cukup Terlaksana  Kurang Terlaksana
		f. Evaluasi	1. Kerjasama antara camat dan jajarannya sebagai pelaku penyaluran Raskin. 2. Pendataan terhadap penerima Raskin. 3. Kepatuhan masyarakat dalam penerimaan Raskin.	Terlaksana  Cukup Terlaksana  Kurang Terlaksana

*Sumber ; Data Olahan Penelitian, 2017*

### E. Teknik Pengukuran

Untuk mengetahui bagaimana Peranan Tim Pelaksana Dan Unit Pengaduan Masyarakat Operasi Raskin Dalam Pendistribusian Raskin Di Kecamatan Pujud Kabupaten Rokan Hilir diberi pengukuran dengan melakukan klasifikasi penilaian sebagai berikut ;

Peranan Tim Pelaksana Dan Unit Pengaduan Masyarakat Operasi Raskin (Studi Pendistribusian Beras Miskin Di Kecamatan Pujud Kabupaten Rokan Hilir) dikatakan :

Baik :Apabila Hasil rata-rata penilaian responden pada katagori baik berada pada rentang persentase 67%-100%

Cukup Baik :Apabila hasil rata-rata penilaian respon pada katagori cukup baik berada rentang persentase 34%-66%

Kurang Baik :Apabila hasil rata-rata penilaian respon pada katagori kurang baik berada rentang persentase 1%-33%

Apun pengukuran indicator sebagai berikut :

1. mengadministrasikan data.

Penetapan rancangan penyaluran raskin melalui pelaksanaan verifikasi data RTS-PM sampai dengan ketinggian desa masyarakat penerima manfaat Raskin.

Dikatakan :

Baik :Apabila Hasil rata-rata penilaian responden pada katagori baik berada pada rentang persentase 67%-100%

Cukup Baik :Apabila hasil rata-rata penilaian respon pada katagori cukup baik berada rentang persentase 34%-66%

Kurang Baik :Apabila hasil rata-rata penilaian respon pada katagori kurang baik berada rentang persentase 1%-33%

2. Mensosialisasikan dikatakan :

Penyaluran raskin yang diberikan terhadap masyarakat sampai dengan ketinggian desa secara merata dengan ketentuan penerimaan raskin.

Dikatakan :

Baik :Apabila Hasil rata-rata penilaian responden pada katagori baik berada pada rentang persentase 67%-100%

Cukup Baik :Apabila hasil rata-rata penilaian respon pada katagori cukup baik berada rentang persentase 34%-66%



Kurang Baik :Apabila hasil rata-rata penilaian respon pada katagori kurang baik berada rentang persentase 1%-33%

### 3. Mendistribusikan.

Penyaluran raskin tepat sasaran mulai dari tingkat Desa sampai dengan tingkat Dusun.

Dikatakan :

Baik :Apabila Hasil rata-rata penilaian responden pada katagori baik berada pada rentang persentase 67%-100%

Cukup Baik :Apabila hasil rata-rata penilaian respon pada katagori cukup baik berada rentang persentase 34%-66%

Kurang Baik :Apabila hasil rata-rata penilaian respon pada katagori kurang baik berada rentang persentase 1%-33%

### 4. Mengawasi.

Pemberitahuan secara merata penerima manfaat raskin Kecamatan sampai ketingkat desa dengan menetapkan tujuan pemberian Raskin manfaat Raskin serta ketentuan penerima Raskin.

Dikatakan :

Baik :Apabila Hasil rata-rata penilaian responden pada katagori baik berada pada rentang persentase 67%-100%

Cukup Baik :Apabila hasil rata-rata penilaian respon pada katagori cukup baik berada rentang persentase 34%-66%

Kurang Baik :Apabila hasil rata-rata penilaian respon pada katagori kurang baik berada rentang persentase 1%-33%

5. Menampung aspirasi masyarakat, dikatakan :

Pemantauan pelaksanaan distribusi Raskin penyaluran Raskin oleh pelaksana di desa melalui kepala desa kepala dusun.

Dikatakan :

Baik :Apabila Hasil rata-rata penilaian responden pada katagori baik berada pada rentang persentase 67%-100%

Cukup Baik :Apabila hasil rata-rata penilaian respon pada katagori cukup baik berada rentang persentase 34%-66%

Kurang Baik :Apabila hasil rata-rata penilaian respon pada katagori kurang baik berada rentang persentase 1%-33%

6. Evaluasi.

Pembenahan terhadap hasil pelaksanaan distribusi Raskin di desa melalui kepala desa kepala dusun berdasarkan tanggungjawab dalam penyaluran Raskin.

Dikatakan :

Baik :Apabila Hasil rata-rata penilaian responden pada katagori baik berada pada rentang persentase 67%-100%

Cukup Baik :Apabila hasil rata-rata penilaian respon pada katagori cukup baik berada rentang persentase 34%-66%

Kurang Baik :Apabila hasil rata-rata penilaian respon pada katagori kurang baik berada rentang persentase 1%-33%