

BAB II

STUDI KEPUSTAKAAN

A. Studi Kepustakaan

Untuk memperjelas konsep pada penelitian ini, maka penulis mengutip beberapa pendapat para ahli dan teori yang sesuai dengan tujuan penelitian ini. Hal ini dimaksud untuk memudahkannya penelitian untuk memecahkan permasalahan dan akan menjadi landasan dalam penelitian. Teori-teori yang digunakan merupakan rangkaian yang akan dihubungkan pada permasalahan.

1. Konsep Administrasi

Administrasi dalam arti luas mencakup keseluruhan proses aktivitas kerja sama sejumlah manusia didalam organisasi untuk mencapai satu atau sejumlah tujuan yang telah disepakati sebelumnya dalam organisasi (Zulkifli dan Moris. 2009;9). Sedangkan menurut Siagian “Administrasi adalah keseluruhan proses pelaksanaan kegiatan yang dilakukan oleh dua orang atau lebih yang terlibat dalam suatu bentuk usaha kerja demi tercapainya tujuan yang ditentukan sebelumnya”. (Siagian. 2008;34).

Menurut (Silalahi. 2009; 20) pengertian administrasi secara umum yaitu :

Kata administrasi berasal dari bahasa Belanda, “*administratie*” yang artinya segala kegiatan yang meliputi tulis menulis, ketik mengetik, komputerisasi, surat menyurat (korespondensi), kearsipan, agenda (pekerjaan –pekerjaan Tata Usaha kantor) Kata administrasi lainnya berasal dari bahasa Yunani, “*Ad ministrare*” yang artinya Ad = pada, ministrare = melayani, maka kata administrasi berarti memberikan pelayanan. Dari dua pengertian di atas secara gamblang dapat diartikan bahwa administrasi mempunyai pengertian : “pelayanan kegiatan tata usaha kantor” (pelayanan pengetikan/komputer, pelayanan surat menyurat , dan lain sebagainya).

Menurut Silalahi (2009;21), administrasi dalam arti sempit yaitu:

Penyusunan dan pencatatan dan informasi secara sistematis dengan maksud untuk menyediakan keterangan serta memudahkan memperolehnya kembali secara keseluruhan dan dalam hubungan satu sama lain. Data dan informasi yang dimaksud berhubungan dengan aktivitas organisasi, baik untuk kepentingan intern atau ekstern”.

Menurut Handayani (1996;14), administrasi dalam arti sempit yaitu meliputi kegiatan : catat mencatat, surat menyurat, pembukuan ringan, ketik-mengetik, agenda, dan sebagainya yang bersifat teknis ketatausahaan/ crucial work. Jadi, tata usaha adalah bagian kecil dari kegiatan administrasi dalam arti luas.

Administrasi dalam arti luas merupakan kegiatan kerja sama yang dilaksanakan oleh sekelompok orang berdasarkan pembagian kerja sebagaimana ditentukan dalam struktur dengan mendayagunakan sumber-sumber untuk mencapai tujuan secara efektif dan efisien”. (Silalahi. 2009;7).

Administrasi dalam arti luas dapat ditinjau dari 3 (tiga) sudut pandang pengertian, yaitu sudut : Proses, Fungsi, dan Kepranataan (*instutision*). Ditinjau dari sudut proses, administrasi merupakan keseluruhan proses yang dimulai dari proses pemikiran, perencanaan, pengaturan, penggerakan/bimbingan, pengawasan sampai dengan proses pencapaian tujuan. Untuk mencapai suatu tujuan, orang harus memikirkan dul, kemudian mengatur/menentukan baagaimana caranya untuk mencapai tujuan itu lalu pencapaiannya sendiri sampai tujuan yang dikehendaki. Keseluruhan aktivitas-aktivitas tersebut dirangkum dalam suatu pengertian administarasi. Ditinjau dari sudut fungsi atau tugas, admisnitration berarti keseluruhan tindakan (aktivitas) yang mau tidak mau harus dilakukan

dengan sadar oleh seseorang atau kelompok organisasi orang yang berkedudukan sebagai “administrator” atau yang menduduki manajemen puncak suatu organisasi.

Pada saat ini administrasi telah berkembang menjadi cabang ilmu pengetahuan tersendiri yang sejajar dengan ilmu pengetahuan sosial lainnya. Definisi administrasi terus berkembang seiring dengan berkembangannya ilmu pengetahuan dan teknologi.

Administrasi sebagai fungsi menunjukkan keseluruhan tindakan dari sekelompok orang dalam satu kerja sama sesuai dengan fungsi-fungsi tertentu hingga tercapai tujuan. Fungsi yang satu bergubungan dengan fungsi yang lain dalam satu rangkaian tahapan aktivitas. Menurut Silalahi (2009;21) fungsi-fungsi yang dimaksud dianggap sebagai *basic process of administration*, yang terdiri dari:

- a. Fungsi menentukan apa yang akan dilakukan (*planning*)
- b. Menggolong-golongkan kegiatan yang akan dilakukan dalam suatu rangkaian hubungan (*organizing*)
- c. Menyusun orang-orang yang tepat melakukan masing-masing jenis kegiatan (*staffing*)
- d. Menggerakkan dan memberi instruksi agar kegiatan berlangsung (*directing*)

Berdasarkan kutipan di atas, penulis menyimpulkan bahwa administrasi adalah penyusunan dan pencatatan informasi secara sistematis dengan maksud untuk menyediakan keterangan serta memudahkan memperolehnya kembali secara keseluruhan dan dalam hubungan satu sama lain. Ciri pokok administrasi terdiri dari sekelompok orang. Administrasi tidak akan berjalan tanpa adanya sekelompok orang. Tidak hanya sekelompok orang saja yang dibutuhkan, namun

kerja sama sangat dibutuhkan yang dilakukan dalam dua orang atau lebih. Ciri administrasi yang lain yaitu pembagian kerja dimana kegiatan kerja sama tersebut harus didasarkan pada pembagian kerja yang jelas. Sedangkan kegiatan yang runtut dalam suatu proses yaitu kegiatan administrasi berlangsung dalam tahapan-tahapan tertentu secara berkesinambungan. Ciri pokok dari administrasi yang lain yaitu tujuan, dimana sesuatu yang diinginkan untuk dicapai melalui kegiatan kerja sama.

Berdasarkan uraian di atas, penulis menyimpulkan bahwa fungsi administrasi menentukan apa yang dilakukannya (*planning*), penggolongan yang dilakukan secara struktur (*organizing*), menyusun orang-orang untuk melakukan jenis-jenis kegiatan (*staffing*), menggerakkan dan memberi instruksi agar kegiatan berlangsung (*directing*), serta meakukan pengawasan terhadap kegiatan yang sedang dilaksanakan agar sesuai dengan yang diharapkan.

Menurut Handayani (1996:3), Ruang lingkup administrasi dapat dibedakan dalam 2 golongan yaitu:

- a) Administrasi Negara (*Public Administratio*) yaitu kegiatan-kegiatan/proses/usaha di bidang kenegaraan. Ruang lingkup administrasi negara menurut Handayani terdiri dari:
 1. Administrasi negara bertujuan memberikan pelayanan yang sebaik-baiknya kepada masyarakat (*public service*)
 2. Administrasi negara dalam pencapaian tujuannya dilakukan berdasarkan ketentuan/peraturan perundang-undangan yang berlaku (*legalistic approach*)
 3. Administrasi negara dalam kegiatannya mengutamakan kebenaran sesuai dengan prosedur yang telah ditentukan (birokrasi).
- b) Administrasi Swasta/Niaga (*Private/Business Administrasion*) yaitu kegiatan-kegiatan /proses/usaha yang dilakukan di bidang usaha/niaga. Dalam bidang administrasi niaga dapat diartikan sebagai berikut: “Administrasi Niaga ialah kegiatan-kegiatan dari pada organisasi-

organisasi niaga dalam usahanya mencapai tujuan yaitu mencari keuntungan (profit making).

Berdasarkan kutipan di atas, penulis menyimpulkan bahwa administrasi dibagi menjadi 2 golongan, yaitu Administrasi Keuangan Negara/Publik dan Administrasi Swasta/Niaga. Administrasi Negara adalah proses kegiatan yang berhubungan dengan urusan negara. Sedangkan Administrasi Niaga adalah proses kegiatan yang berhubungan dengan perusahaan swasta yang bergerak di bidang usaha/niaga/bisnis.

2. Konsep Organisasi

Organisasi merupakan unsur utama bagi kelompok orang yang bekerja sama untuk mencapai tujuan tertentu karena organisasi merupakan wadah (tempat) pengelompokan orang dan pembagian tugas sekaligus tempat berlangsungnya berbagai aktivitas (proses) bagi pencapaian tujuan (Wirman. 2012;12)

Pengertian organisasi menurut (Hadari, 2005;8) secara statis adalah: wadah berhimpun sejumlah manusia karena memiliki kepentingan yang sama. Sedangkan pengertian organisasi secara dinamis adalah proses kerjasama sejumlah manusia untuk mencapai tujuan bersama.

Organisasi didefinisikan sebagai setiap bentuk persekutuan antara dua orang atau lebih yang bekerja sama secara formalterikat dalam rangka pencapaian tujuan yang telah ditentukan dalam ikatan yang terdapat seseorang atau beberapa orang yang disebut atasan dan seseorang/kelompok lainnya yang disebut bawahan (Siagian. 2008;6).

a. Organisasi Dalam Arti Statis

Organisasi dalam arti statis berarti melihat organisasi sebagai sesuatu yang tidak bergerak atau diam. Melihat organisasi sebagai sesuatu yang tidak bergerak berarti melihat organisasi itu seperti yang tergambar dalam bagan (organogram) yang beraneka ragam.

Ada berbagai macam pandangan tentang organisasi dalam arti statis, antara lain sebagai berikut :

- a) Organisasi dipandang sebagai wadah atau sebagai alat yang berarti :
- b) Organisasi sebagai alat pencapaian tujuan yang ditetapkan sebelumnya,
- c) Organisasi merupakan wadah daripada sekelompok orang (group of people) yang mengadakan kerjasama untuk mencapai tujuan bersama.

Organisasi sebagai wadah atau tempat di mana administrasi dan manajemen dijalankan yang memungkinkan administrasi dan manajemen itu bergerak sehingga memberi bentuk pada administrasi dan manajemen (Siagian. 2008;7).

Organisasi dipandang sebagai jaringan dari hubungan kerja yang bersifat formal seperti yang tergambar dalam suatu bagan dengan mempergunakan kotak-kotak yang beraneka ragam. Kotak-kotak tersebut member gambaran tentang kedudukan atau jabatan yang harus diisi oleh orang-orang yang memenuhi persyaratan sesuai dengan fungsi masing-masing.

Organisasi dipandang sebagai saluran hirarki kedudukan atau jabatan yang ada yang menggambarkan secara jelas tentang garis wewenang, garis komando dan garis tanggungjawab.

Secara singkat dapat dikatakan bahwa organisasi dalam arti statis merupakan wadah atau tempat kegiatan administrasi dan manajemen berlangsung dengan gambaran yang jelas tentang saluran hirarki daripada kedudukan, jabatan wewenang, garis komando dan tanggung jawab (Malhotra. 2009: 115).

b. Organisasi Dalam Arti Dinamis

Organisasi dalam arti dinamis berarti : memandang organisasi sebagai suatu organ yang hidup, suatu organisme yang dinamis. Memandang organisasi sebagai organisme yang dinamis berarti memandang organisasi tidak hanya dari segi bentuk dan wujudnya, tetapi juga melihat organisasi itu dari segi isinya. Isi daripada organisasi adalah sekelompok orang-orang yang melakukan kegiatan untuk mencapai tujuan bersama. Dengan kata lain organisasi dalam arti dinamis berarti menyoroti aktivitas atau kegiatan yang ada didalam organisasi, serta segala macam aspek yang berhubungan dengan usaha pencapaian tujuan yang hendak dicapai. Menurut Malhotra (2009;116), organisasi dalam arti dinamis adalah sebagai berikut :

- a) Organisasi dalam arti dinamis berarti organisasi itu selalu bergerak mengadakan pembagian tugas atau pekerjaan sesuai dengan system yang telah ditentukan serta sesuai pula dengan lingkup daripada organisasi itu.
- b) Organisasi dalam arti dinamis berarti memandang organisasi itu dari segi isinya, yaitu sekelompok orang yang melakukan kerja sama untuk mencapai tujuan bersama. Jadi organisasi dalam arti dinamis menyoroti unsur manusia yang ada di dalamnya. Manusia merupakan unsur terpenting dari seluruh unsur organisasi karena hanya manusialah yang memiliki sifat kedinamisan.

Berdasarkan dari kutipan diatas, maka Penulis menyimpulkan bahwa organisasi adalah wadah berhimpun sejumlah manusia karena memiliki

kepentingan yang sama. Sedangkan pengertian organisasi secara dinamis adalah proses kerjasama sejumlah manusia untuk mencapai tujuan bersama.

3. Konsep Manajemen

Dalam suatu organisasi diperlukan manajemen untuk mengatur proses penyelenggaraan organisasi hingga tercapainya tujuan dari organisasi tersebut. Pada instansi pemerintah khususnya menyangkut soal pelayanan publik, diperlukan manajemen yang efektif dan efisien dalam proses penyelenggaraan pelayanan agar tercapainya tujuan dari pelayanan itu sendiri yakni kepuasan masyarakat.

Kata manajemen berasal dari bahasa Prancis kuno *ménagement*, yang memiliki arti seni melaksanakan dan mengatur. Dalam penelitian ini, yang berlaku sebagai pihak yang mengatur yaitu pemerintah. Selain itu juga, manajemen berasal dari bahasa Inggris yaitu *management* berasal dari kata *manage* menurut kamus *oxford* yang artinya memimpin atau membuat keputusan di dalam suatu organisasi. Istilah manajemen yang diterjemahkan dari kata *manage* memang biasanya dikaitkan dengan suatu tindakan yang mengatur sekelompok orang di dalam organisasi atau lembaga tertentu demi mencapai tujuan-tujuan tertentu.

Pada penelitian ini, peneliti mengutip definisi manajemen menurut beberapa ahli. Menurut Manulang (1999;4) mendefinisikan manajemen sebagai suatu seni dan ilmu perencanaan, pengorganisasian, pengarahan, penyusunan dan pengawasan daripada sumber daya manusia untuk mencapai tujuan yang telah ditetapkan terlebih dahulu.

G.R Terry dalam (Marnis. 2011:3) mendefinisikan manajemen sebagai suatu proses yang khas yang terdiri dari tindakan-tindakan perencanaan, pengarahan dan pengendalian yang dilakukan untuk menentukan serta mencapai sasaran-sasaran yang telah ditentukan melalui pemanfaatan sumber daya manusia dan sumber-sumber lainnya. Sedangkan menurut Stoner dan Freeman (dalam Safroni. 2012;44) manajemen adalah proses perencanaan, pengorganisasian, kepemimpinan, dan pengendalian upaya anggota organisasi dan proses penggunaan semua sumber daya organisasi untuk tercapainya tujuan organisasi yang telah ditetapkan.

Berdasarkan pengertian-pengertian manajemen yang telah dijelaskan diatas, maka dalam penelitian ini dapat dipahami bahwa manajemen merupakan suatu rangkaian kegiatan mulai dari perencanaan, pengorganisasian, pengarahan, pengendalian serta pengawasan dengan memanfaatkan sumber daya manusia serta sumber-sumber daya lainnya untuk mencapai suatu tujuan organisasi yang telah ditentukan.

Fungsi-fungsi manajemen adalah elemen-elemen dasar yang selalu ada dan melekat di dalam proses manajemen yang akan dijadikan acuan oleh manajer dalam melaksanakan kegiatan untuk mencapai tujuan. Namun terdapat perbedaan pandangan mengenai fungsi-fungsi manajemen oleh beberapa ahli.

Menurut George R. Terry fungsi-fungsi manajemen meliputi Perencanaan (*planning*), Pengorganisasian (*organizing*), Pengarahan (*actuating*) dan Pengendalian (*controlling*). Menurut Henry Fayol (Safroni. 2012;47), fungsi-fungsi manajemen meliputi Perencanaan (*planning*), Pengorganisasian

(*organizing*), Pengarahan (*commanding*), Pengkoordinasian (*coordinating*), Pengendalian (*controlling*). Sedangkan menurut Ricki W. Griffin fungsi-fungsi manajemen meliputi Perencanaan dan Pengambilan Keputusan (*planning and decision making*), pengorganisasian (*organizing*), Pengarahan (*leading*) serta pengendalian (*controlling*).

Dari perbandingan beberapa fungsi-fungsi manajemen di atas, dapat dipahami bahwa semua manajemen diawali dengan perencanaan (*Planning*) karena perencanaan yang akan menentukan tindakan apa yang harus dilakukan selanjutnya. Setelah perencanaan adalah pengorganisasian (*organizing*). Hampir semua ahli menempatkan pengorganisasian diposisi kedua setelah perencanaan. Pengorganisasian merupakan pembagian kerja dan sangat berkaitan erat dengan fungsi perencanaan karena pengorganisasian pun harus direncanakan. Selanjutnya setelah menerapkan fungsi perencanaan dan pengorganisasian adalah menerapkan fungsi pengarahannya yang diartikan dalam kata yang berbeda-beda seperti *actuating*, *leading*, dan *commanding*, tetapi mempunyai tujuan yang sama yaitu mengarahkan semua karyawan agar mau bekerjasama dan bekerja efektif untuk mencapai tujuan organisasi.

Adanya penambahan fungsi pengkoordinasian (*coordinating*) setelah fungsi pengarahannya. Fungsi pengkoordinasian untuk mengatur karyawan agar dapat saling bekerjasama sehingga terhindar dari kekacauan, percekocokan dan kekosongan pekerjaan. Selanjutnya fungsi terakhir dalam proses manajemen adalah pengendalian (*controlling*).

4. Konsep Pelaksanaan

Pelaksana berasal dari kata laksana yang berarti bautan, sifat, dan tanda. Ditambah awalan pe- dan akhiran -an yang berfungsi membentuk kata benda menjadi pelaksana. Sedangkan, dalam Kamus Umum Bahasa Indonesia yang disusun oleh Poerwadarmita (2003:53) mengemukakan batasan mengenai pelaksanaan tersebut dengan terlebih dahulu mengemukakan pengertian pelaksanaan. Pelaksana adalah orang yang mengerjakan atau melakukan rencana yang telah disusun. Sedangkan pelaksanaan adalah perihal (perbuatan, usaha) melaksanakan rancangan. Berdasarkan batasan dikemukakan oleh Purwadarmita diatas, maka jelas dapat dibedakan antar pengertian pelaksanaan adalah perbuatan yang dilakukan oleh pelaksana. Jadi, dengan demikian pengertian tersebut diatas mempunyai arti yang berbeda namun keduanya berasal dari kata laksana.

Sedangkan pengertian pelaksanaan menurut The Liang Gie sebagai berikut: Usaha-usaha yang dijalankan untuk melaksanakan semua rencana dan kebijaksanaan yang telah dirumuskan dan ditetapkan dengan melengkapi segala kebutuhan alat-alat yang diperlukan, dimana pelaksanaannya, kapan waktunya dimulai dan berakhir, dan bagaimana cara dilaksanakan.

Menurut Sastropetro (2002:183) mengemukakan bahwa Pelaksanaan diartikan sebagai suatu usaha atau kegiatan tertentu yang dilakukan untuk mewujudkan rencana atau program dalam kenyataannya. Kemudian Siagian (2008:120) menyatakan bahwa jika suatu rencana terealisasi telah tersusun dan jika program kerja yang "*achievement oriented*" telah dirumuskan maka kini

tinggal pelaksanaannya. Lebih lanjut, Siagian mengatakan bahwa dalam pelaksanaan ada beberapa hal pokok yang perlu diperhatikan yaitu:

- a. Membuat rencana detail, artinya merubah rencana strategis (jangka panjang) menjadi rencana teknis (jangka pendek) dan mengorganisir sumber-sumber dan staf dan selanjutnya menyusun peraturan-peraturan dan prosedur-prosedur tertentu.
- b. Pemberian tugas artinya merubah rencana teknis menjadi rencana praktis, dan tujuan selanjutnya melakukan pembagian tugas-tugas dan sumber-sumber.
- c. Monitor artinya pelaksanaan dan kemajuan pelaksanaan tugas jangan sampai terjadi hal-hal yang berhubungan dengan rencana praktis. Dalam hal ini diperlukan untuk memeriksa hasil-hasil yang dicapai.
- d. Review artinya pelaporan hasil-hasil pelaksanaan kegiatan, analisis pelaksanaan tugas-tugas, pemeriksaan kembali dan penyusunan dan jadwal waktu pelaksanaan selanjutnya dalam laporan diharapkan adanya saran dan perbaikan bila ditemui adanya perbedaan penyimpangan.

Faktor pelaksanaan menempati posisi paling penting dalam menentukan keberhasilan suatu program untuk diwujudkan. Maka dalam proses kegiatannya menurut Bintoro (2000:199) perlu memerhatikan beberapa hal, antara lain:

- a. Perlu ditentukan secara jelas siapa atau badan/lembaga mana secara fungsional akan disertai wewenang mengkoordinasi program di dalam suatu sektor.
- b. Perlu diperhatikan penyusunan program pelaksanaan yang jelas dan baik. Dalam program pelaksanaan itu, dasar prinsip fungsional perlu dituangkan ke dalam rangkaian prosedur yang serasi, jelas dan ditaati oleh semua pihak yang terlibat dalam hubungan pelaksanaan program tersebut.
- c. Perlu dikembangkan hubungan kerja yang lebih baik, antara lain dalam bentuk badan kerjasama atau suatu panitia kerjasama dengan tanggung jawab dan koordinasi yang jelas.
- d. Perlu diusahakan koordinasi melalui proses penyusunan anggaran dan pelaksanaan pembiayaan.

Dari rumusan di atas, dapat dirangkum bahwa pelaksanaan itu adalah suatu kegiatan dalam proses merealisasikan rencana yang telah ditetapkan sebelumnya, sehingga tujuan dapat tercapai dengan memperhatikan kesesuaian, kepentingan dan kemampuan implementor dan suatu kelompok sasaran. Dengan demikian,

pelaksanaan sebagai suatu kegiatan untuk merealisasikan tujuan terhadap sebuah sasaran sehingga suatu pelaksanaan akan mengarah kepada usaha yang sesuai dengan kepentingan masyarakat.

5. Konsep Pelaksanaan Kebijakan Publik

a. Pengertian Kebijakan

Sebelum dibahas lebih jauh mengenai konsep kebijakan publik, kita perlu mengkaji terlebih dahulu mengenai konsep kebijakan atau dalam bahasa Inggris sering kita dengar dengan istilah *policy*. Dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia, kebijakan diartikan sebagai rangkaian konsep dan asas yang menjadi garis besar dan dasar rencana dalam pelaksanaan suatu pekerjaan, kepemimpinan, dan cara bertindak (tentang , organisasi, dan sebagainya); pernyataan cita-cita, tujuan, prinsip dan garis pedoman untuk manajemen dalam usaha mencapai sasaran.

Carl J Frederickson sebagaimana dikutip dalam Agustino (2016:8) mendefinisikan kebijakan sebagai berikut:

Kebijakan merupakan serangkaian tindakan/kegiatan yang diusulkan seseorang, kelompok atau pemerintah dalam suatu lingkungan tertentu dimana terdapat hambatan-hambatan (kesulitan-kesulitan) dan kesempatan-kesempatan terhadap pelaksanaan usulan kebijaksanaan tersebut dalam rangka mencapai tujuan tertentu.

Pendapat ini juga menunjukkan bahwa ide kebijakan melibatkan perilaku yang memiliki maksud dan tujuan merupakan bagian yang penting dari definisi kebijakan, karena bagaimanapun kebijakan harus menunjukkan apa yang sesungguhnya dikerjakan daripada apa yang diusulkan dalam beberapa kegiatan pada suatu masalah.

Wahab (2010:34) mengemukakan bahwa istilah kebijakan sendiri masih terjadi silang pendapat dan merupakan ajang perdebatan para ahli. Maka untuk memahami istilah kebijakan, Wahab (2008: 40-50) memberikan beberapa pedoman sebagai berikut :

- a) Kebijakan harus dibedakan dari keputusan
- b) Kebijakan sebenarnya tidak serta merta dapat dibedakan dari administrasi
- c) Kebijakan mencakup perilaku dan harapan-harapan
- d) Kebijakan mencakup ketiadaan tindakan ataupun adanya tindakan
- e) Kebijakan biasanya mempunyai hasil akhir yang akan dicapai
- f) Setiap kebijakan memiliki tujuan atau sasaran tertentu baik eksplisit maupun implisit Kebijakan muncul dari suatu proses yang berlangsung sepanjang waktu
- g) Kebijakan meliputi hubungan-hubungan yang bersifat antar organisasi dan yang bersifat intra organisasi
- h) Kebijakan publik meski tidak eksklusif menyangkut peran kunci lembaga-lembaga pemerintah

Kebijakan itu dirumuskan atau didefinisikan secara subyektif. Menurut Winarno (2007 : 15), istilah kebijakan (*policy term*) mungkin digunakan secara luas seperti pada “kebijakan luar negeri Indonesia” , “kebijakan ekonomi Jepang”, dan atau mungkin juga dipakai untuk menjadi sesuatu yang lebih khusus, seperti misalnya jika kita mengatakan kebijakan pemerintah tentang debirokartisasi dan deregulasi.

Namun baik Solihin Abdul Wahab maupun Budi Winarno sepakat bahwa istilah kebijakan ini penggunaannya sering dipertukarkan dengan istilah lain seperti tujuan (*goals*) program, keputusan, undang-undang, ketentuan-ketentuan, standar, proposal dan *grand design*.

Islamy (2009:17) mengatakan bahwa kebijakan harus dibedakan dengan kebijaksanaan. Policy diterjemahkan dengan kebijakan yang berbeda artinya dengan wisdom yang artinya kebijaksanaan. Pengertian kebijaksanaan

memerlukan pertimbangan pertimbangan lebih jauh lagi, sedangkan kebijakan mencakup aturan-aturan yang ada didalamnya. James E Anderson sebagaimana dikutip dalam Islamy (2009: 17) mengungkapkan bahwa kebijakan adalah Serangkaian tindakan yang mempunyai tujuan tertentu yang diikuti dan dilaksanakan oleh seorang pelaku atau sekelompok pelaku guna memecahkan suatu masalah tertentu.

Konsep kebijakan yang ditawarkan oleh Anderson ini menurut Winarno (2007: 18) dianggap lebih tepat karena memusatkan perhatian pada apa yang sebenarnya dilakukan dan bukan pada apa yang diusulkan atau dimaksudkan. Selain itu konsep ini juga membedakan secara tegas antara kebijakan (policy) dengan keputusan (decision) yang mengandung arti pemilihan diantara berbagai alternatif yang ada.

Richard Rose sebagaimana dikutip dalam Winarno (2007: 17) juga menyarankan bahwa kebijakan hendaknya dipahami sebagai serangkaian kegiatan yang sedikit banyak berhubungan beserta konsekuensi-konsekuensi bagi mereka yang bersangkutan daripada sebagai keputusan yang berdiri sendiri. Pendapat kedua ahli tersebut setidaknya dapat menjelaskan bahwa mempertukarkan istilah kebijakan dengan keputusan adalah keliru, karena pada dasarnya kebijakan dipahami sebagai arah atau pola kegiatan dan bukan sekadar suatu keputusan untuk melakukan sesuatu.

Berdasarkan pendapat berbagai ahli tersebut di atas maka dapat disimpulkan bahwa kebijakan adalah tindakan-tindakan atau kegiatan yang sengaja dilakukan atau tidak dilakukan oleh seseorang, suatu kelompok atau

pemerintah yang di dalamnya terdapat unsur keputusan berupa upaya pemilihan diantara berbagai alternatif yang ada guna mencapai maksud dan tujuan tertentu.

Lingkup dari studi kebijakan publik sangat luas karena mencakup berbagai bidang dan sektor seperti ekonomi, politik, sosial, budaya, hukum, dan sebagainya. Disamping itu dilihat dari hirarkinya kebijakan publik dapat bersifat nasional, regional maupun lokal seperti undang-undang peraturan pemerintah, peraturan presiden, peraturan menteri, peraturan pemerintah daerah/provinsi, keputusan gubernur, peraturan daerah kabupaten/kota, dan keputusan bupati/walikota.

Secara terminologi pengertian kebijakan publik (*public policy*) itu ternyata banyak sekali, tergantung dari sudut mana kita mengartikannya. Easton memberikan definisi kebijakan publik sebagai pengalokasian nilai-nilai secara paksa kepada seluruh anggota masyarakat.

Faktor-faktor bukan pemerintah. Robert Eyestone sebagaimana dikutip Agustino (2016 : 6) mendefinisikan kebijakan publik sebagai “hubungan antara unit pemerintah dengan lingkungannya”. Banyak pihak beranggapan bahwa definisi tersebut masih terlalu luas untuk dipahami, karena apa yang dimaksud dengan kebijakan publik dapat mencakup banyak hal.

Menurut Nugroho, ada dua karakteristik dari kebijakan publik,

- a) kebijakan publik merupakan sesuatu yang mudah untuk dipahami, karena maknanya adalah hal-hal yang dikerjakan untuk mencapai tujuan nasional;
- b) kebijakan publik merupakan sesuatu yang mudah diukur, karena ukurannya jelas yakni sejauh mana kemajuan pencapaian cita-cita sudah ditempuh.

Definisi ini menekankan bahwa kebijakan publik adalah mengenai perwujudan “tindakan” dan bukan merupakan pernyataan keinginan pemerintah atau pejabat publik semata. Di samping itu pilihan pemerintah untuk tidak melakukan sesuatu juga merupakan kebijakan publik karena mempunyai pengaruh (dampak yang sama dengan pilihan pemerintah untuk melakukan sesuatu).

b. Faktor Penentu Implementasi/Pelaksanaan Kebijakan

Menurut Agustino (2016;156) ada beberapa hal yang mengakibatkan suatu implementasi/pelaksanaan kebijakan dikatakan efektif atau tidak, yaitu:

- a) Respek anggota masyarakat pada otoritas dan kekuasaan pemerintah
- b) Kesadaran untuk menerima kebijakan
- c) Ada atau tidaknya sanksi hukum
- d) Kepentingan pribadi atau kelompok
- e) Sosialisasi

Berdasarkan pendapat berbagai ahli tersebut dapat disimpulkan bahwa kebijakan publik adalah serangkaian tindakan yang dilakukan atau tidak dilakukan oleh pemerintah yang berorientasi pada tujuan tertentu guna memecahkan masalah-masalah publik atau demi kepentingan publik. Kebijakan untuk melakukan sesuatu biasanya tertuang dalam ketentuanketentuan atau peraturan perundang-undangan yang dibuat pemerintah sehingga memiliki sifat yang mengikat dan memaksa.

6. Ruang Terbuka Hijau (RTH) Pekarangan Rumah

Ruang terbuka hijau kota (RTH) merupakan bagian dari penataan ruang perkotaan yang berfungsi sebagai kawasan lindung. Kawasan hijau kota terdiri atas pertamanan kota, kawasan hijau hutan kota, kawasan hijau rekreasi kota, kawasan hijau kegiatan olahraga, kawasan hijau pekarangan. Ruang terbuka hijau

(RTH) diklasifikasi berdasarkan status kawasan, bukan berdasarkan bentuk dan struktur vegetasinya (Fandeli, 2004:12).

Dalam rangka merespon mengenai Ruang terbuka hijau (RTH) Pekarangan rumah tersebut, dibuatlah kebijakan yakni Peraturan Menteri Pekerjaan Umum Nomor:5/PRT/M/2008 Tentang Penyediaan dan Pemanfaatan Ruang Terbuka Hijau (RTH) Kawasan Perkotaan yang mana dalam peraturan ini menyebutkan bahwa Pekarangan adalah lahan di luar bangunan, yang berfungsi untuk berbagai aktivitas.

Ruang terbuka hijau (RTH) pada bangunan/perumahan baik di pekarangan maupun halaman perkantoran, pertokoan, dan tempat usaha berfungsi sebagai penghasil O₂, peredam kebisingan, dan penambah estetika suatu bangunan sehingga tampak asri, serta memberikan keseimbangan dan keserasian antara bangunan dan lingkungan. Selain fungsi tersebut, Luas pekarangan disesuaikan dengan ketentuan koefisien dasar bangunan (KDB) di kawasan perkotaan. Untuk memudahkan di dalam pengklasifikasian pekarangan maka ditentukan kategori pekarangan rumah menjadi pekarangan rumah besar, sedang dan kecil.

Dalam rangka mengoptimalkan lahan pekarangan, maka Ruang terbuka hijau (RTH) pekarangan dapat dimanfaatkan untuk kegiatan atau kebutuhan lainnya. Ruang terbuka hijau (RTH) pada rumah dengan pekarangan luas dapat dimanfaatkan sebagai tempat utilitas tertentu (sumur resapan) dan dapat juga dipakai untuk tempat menanam tanaman hias dan tanaman produktif (yang dapat menghasilkan buah-buahan, sayur, dan bunga).

Untuk rumah dengan Ruang terbuka hijau (RTH) pada lahan pekarangan yang tidak terlalu luas atau sempit, Ruang terbuka hijau (RTH) dapat dimanfaatkan pula untuk menanam tanaman obat keluarga/apotik hidup, dan tanaman pot sehingga dapat menambah nilai estetika sebuah rumah. Untuk efisiensi ruang, tanaman pot dimaksud dapat diatur dalam susunan/bentuk vertikal.

- a. **Pekarangan Rumah Besar**
Ketentuan penyediaan Ruang terbuka hijau (RTH) untuk pekarangan rumah besar adalah sebagai berikut:
 - a) Kategori yang termasuk rumah besar adalah rumah dengan luas lahan di atas 500 m²;
 - b) Ruang terbuka hijau minimum yang diharuskan adalah luas lahan (m²) dikurangi luas dasar bangunan (m²) sesuai peraturan daerah setempat;
 - c) Jumlah pohon pelindung yang harus disediakan minimal 3 (tiga) pohon pelindung ditambah dengan perdu dan semak serta penutup tanah dan atau rumput.

- b. **Pekarangan Rumah Sedang**
Ketentuan penyediaan Ruang terbuka hijau (RTH) untuk pekarangan rumah sedang adalah sebagai berikut:
 - a) Kategori yang termasuk rumah sedang adalah rumah dengan luas lahan antara 200 m² sampai dengan 500 m²;
 - b) Ruang terbuka hijau minimum yang diharuskan adalah luas lahan (m²) dikurangi luas dasar bangunan (m²) sesuai peraturan daerah setempat;
 - c) Jumlah pohon pelindung yang harus disediakan minimal 2 (dua) pohon pelindung ditambah dengan tanaman semak dan perdu, serta penutup tanah dan atau rumput.

- c. **Pekarangan Rumah Kecil**
Ketentuan penyediaan Ruang terbuka hijau (RTH) untuk pekarangan rumah kecil adalah sebagai berikut:
 - a) Kategori yang termasuk rumah kecil adalah rumah dengan luas lahan dibawah 200 m²;
 - b) Ruang terbuka hijau minimum yang diharuskan adalah luas lahan (m²) dikurangi luas dasar bangunan (m²) sesuai peraturan daerah setempat;
 - c) Jumlah pohon pelindung yang harus disediakan minimal 1 (satu) pohon pelindung ditambah tanaman semak dan perdu, serta tanah dan atau rumput. Keterbatasan luas halaman dengan jalan lingkungan yang sempit, tidak menutup kemungkinan untuk mewujudkan RTH melalui penanaman dengan menggunakan pot atau media tanam lainnya.

Adapun Kriteria Vegetasi untuk Ruang terbuka hijau (RTH) Pekarangan Rumah Besar, Pekarangan Rumah Sedang, Pekarangan Rumah Kecil, Halaman Perkantoran, Pertokoan, dan Tempat Usaha Kriteria pemilihan vegetasi untuk Ruang terbuka hijau (RTH) ini adalah sebagai berikut:

- a) memiliki nilai estetika yang menonjol;
- b) sistem perakaran masuk ke dalam tanah, tidak merusak konstruksi dan bangunan;
- c) tidak beracun, tidak berduri, dahan tidak mudah patah, perakaran tidak mengganggu pondasi;
- d) ketinggian tanaman bervariasi, warna hijau dengan variasi warna lain seimbang;
- e) jenis tanaman tahunan atau musiman;
- f) tahan terhadap hama penyakit tanaman;
- g) mampu menyerap dan menyerap cemaran udara;
- h) sedapat mungkin merupakan tanaman yang mengundang kehadiran burung.

Sedangkan Kriteria Vegetasi untuk Taman Atap Bangunan dan Tanaman dalam Pot adalah sebagai berikut:

- a) Penyediaan tanaman tidak berakar dalam sehingga mampu tumbuh baik dalam pot atau bak tanaman;
- b) relatif tahan terhadap kekurangan air;
- c) perakaran dan pertumbuhan batang yang tidak mengganggu struktur bangunan;
- d) tahan dan tumbuh baik pada temperatur lingkungan yang tinggi;
- e) mudah dalam pemeliharaan.

Secara umum ruang terbuka public (*open space*) dipertanian terdiri dari ruang terbuka hijau dan ruang terbuka non-hijau. Ruang terbuka merupakan komponen berwawasan lingkungan, yang mempunyai arti sebagai suatu lansekap, hardscape, taman atau ruang rekreasi dalam lingkup urban. Peran dan fungsi Ruang Terbuka Hijau (RTH) ditetapkan dalam Instruksi Mendagri nomor 4 tahun 1988, yang menyatakan "Ruang terbuka hijau (RTH) yang populasinya didominasi oleh penghijauan baik secara alamiah atau budidaya tanaman, dalam

pemanfaatannya dan fungsinya adalah sebagai areal berlangsungnya fungsi ekologis dan penyangga kehidupan wilayah perkotaan.

Peran dan fungsi Ruang Terbuka Hijau (RTH) ditetapkan dalam Instruksi Mendagri nomor 4 tahun 1988, yang menyatakan "Ruang terbuka hijau (RTH) adalah ruang-ruang dalam kota atau wilayah yang lebih luas, baik dalam bentuk area/kawasan maupun dalam bentuk area memanjang/jalur dimana didalam penggunaannya lebih bersifat terbuka pada dasarnya tanpa bangunan. Sedangkan untuk Ruang Terbuka Hijau (RTH) adalah total area atau kawasan yang tertutupi hijau tanaman dalam satu satuan luas tertentu baik yang tumbuh secara alami maupun yang dibudidayakan

Ruang Terbuka Hijau dapat berupa ruang terbuka yang diperkeras (paved) maupun ruang terbuka biru (RTB) yang berupa permukaan sungai, danau maupun areal-areal yang diperuntukkan sebagai kawasan genangan (retention basin). Ruang terbuka Hijau adalah ruang yang bisa diakses oleh masyarakat baik secara langsung dalam kurun waktu terbatas maupun secara tidak langsung dalam kurun waktu tidak tertentu. Ruang terbuka berfungsi sebagai ventilasi kota, dapat berupa jalan, trotoar, ruang terbuka hijau, dan sebagainya. Ruang terbuka juga dapat diartikan sebagai ruang interaksi seperti kebun binatang, taman rekreasi. Dilihat dari sifatnya, ruang terbuka dapat dibedakan menjadi :

- a. Ruang terbuka privat, memiliki batas waktu tertentu untuk mengaksesnya dan kepemilikannya bersifat pribadi seperti, halaman rumah tinggal
- b. Ruang terbuka semi privat, kepemilikannya pribadi tetapi dapat diakses langsung oleh masyarakat seperti, Senayan, Ancol. Ruang terbuka umum,

kepemilikannya oleh pemerintah dan bisa diakses langsung oleh masyarakat tanpa batas waktu tertentu seperti, alun-alun, trotoar.

7. Peran Ruang terbuka hijau (RTH) dalam penataan Ruang Perkotaan

Secara umum penataan ruang ditujukan untuk menghasilkan suatu perencanaan tata ruang yang kita inginkan dimasa yang akan datang. Rencana tersebut lalu diwujudkan dalam bentuk pemanfaatan ruang yang sesuai dengan rencana yang ditetapkan.

Pada dasarnya perencanaan tata ruang perkotaan seyogyanya dimulai dengan mengidentifikasi kawasan-kawasan yang secara alami harus diselamatkan (kawasan lindung) untuk menjamin kelestarian fungsi lingkungan, dan kawasan-kawasan yang secara alami rentan terhadap bencana (*prone to natural hazards*) seperti gempa, longsor, banjir maupun bencana alam lainnya. Dengan demikian perencanaan tata ruang di perkotaan seyogyanya harus dapat mengakomodasi kepentingan-kepentingan social untuk mewadahi aktifitas masyarakat, serta kepentingan-kepentingan lingkungan untuk menjamin keberlanjutan.

Agar keberadaan Ruang terbuka hijau (RTH) di perkotaan dapat berfungsi secara efektif baik secara ekologis maupun secara planologis, perkembangan Ruang terbuka hijau (RTH) tersebut sebaiknya dilakukan secara hierarki dan terpadu dengan system struktur ruang yang ada di perkotaan. Dengan demikian keberadaan Ruang terbuka hijau (RTH) bukan sekedar menjadi elemen pelengkap dalam perencanaan suatu kota semata, melainkan lebih merupakan sebagai pembentuk struktur ruang kota, sehingga kita dapat mengidentifikasi hierarki

struktur ruang kota melalui keberadaan komponen pembentuk Ruang terbuka hijau (RTH) yang ada.

8. Pelaksanaan Kebijakan

Menurut Agustino, (2016: 138) dalam praktiknya pelaksanaan kebijakan merupakan suatu proses yang begitu kompleks bahkan tidak jarang bermuatan politis dengan adanya intervensi berbagai kepentingan. Pelaksanaan kebijakan pada prinsipnya adalah cara agar sebuah kebijakan dapat mencapai tujuannya. Untuk melaksanakan kebijakan publik, ada dua pilihan langkah yaitu langsung mengimplementasikan dalam bentuk program; atau melalui formulasi kebijakan derivat atau turunan dari kebijakan publik tersebut sebagai kebijakan publik penjelas atau sering diistilahkan sebagai peraturan pelaksanaan. (Nugroho, 2006: 494).

Selanjutnya Nugroho menjelaskan lagi kebijakan yang bisa langsung diimplementasikan, tanpa memerlukan kebijakan turunannya, seperti: Kepres, Inpres, Kepmen, Keputusan Kepala Daerah, Keputusan Kepala Dinas, dll, dan kebijakan yang membutuhkan kebijakan publik penjelas seperti Undang-undang dan PERDA. Implementasi kebijakan publik dapat dilihat dari beberapa perspektif atau pendekatan. Salah satunya ialah implementation problems approach. Edwards III mengajukan pendekatan masalah implementasi dengan terlebih dahulu mengemukakan dua pertanyaan pokok, yakni: (i) faktor apa yang mendukung keberhasilan implementasi kebijakan? dan (ii) faktor apa yang menghambat keberhasilan implementasi kebijakan? Berdasarkan kedua pertanyaan tersebut dirumuskan empat faktor yang merupakan syarat utama

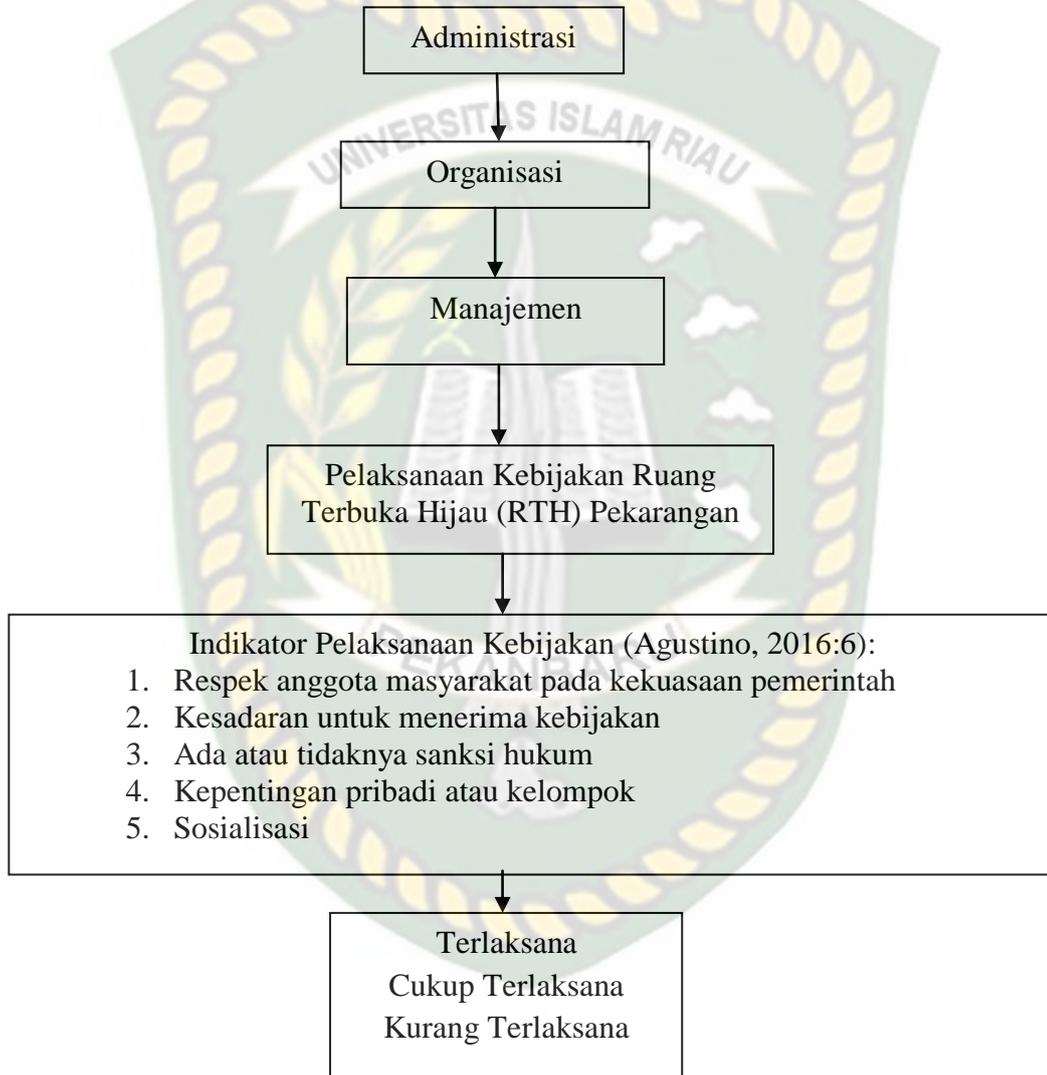
keberhasilan proses implementasi, yakni : respek anggota masyarakat, kesadaran masyarakat, adanya sanksi hukum bagi pelanggar kebijakan, kepentingan pribadi atau kelompok, dan sosialisasi.

Menurut Agustino, terdapat dua perspektif dalam analisis implementasi, yaitu perspektif administrasi publik dan perspektif ilmu politik. Menurut perspektif administrasi publik, implementasi pada awalnya dilihat sebagai pelaksanaan kebijakan secara tepat dan efisien. Namun, pada akhir Perang Dunia II berbagai penelitian administrasi negara menunjukkan bahwa ternyata agen administrasi publik tidak hanya dipengaruhi oleh mandat resmi, tetapi juga oleh tekanan dari kelompok kepentingan, anggota lembaga legislatif dan berbagai faktor dalam lingkungan politis.

B. Kerangka Pikir

Adapun yang menjadi kerangka pikir penelitian ini dapat dilihat pada skema berikut:

Gambar II.1 Kerangka Pikir Penelitian



Sumber : Modifikasi Peneliti, 2017

C. Konsep Operasional

Dengan konsep ini peneliti akan memberikan penafsiran yang mengaitkan pemikiran dalam analisa. Peneliti mengoperasionalkan beberapa konsep yang berhubungan dengan penelitian ini, sesuai dengan kerangka teoritis yang telah dikemukakan sebelumnya oleh peneliti, Adapun konsep operasional tersebut antara lain::

- a) Administrasi segala kegiatan yang meliputi tulis menulis, ketik mengetik, komputerisasi, surat menyurat (korespondensi), kearsipan, agenda. Dalam penelitian ini, administrasi adalah segala hal termasuk menulis, mendokumentasikan hasil penelitian, dll.
- b) Organisasi adalah wadah berhimpun sejumlah manusia karena memiliki kepentingan yang sama.
- c) Manajemen adalah suatu proses yang khas yang terdiri dari tindakan-tindakan perencanaan, pengarahan dan pengendalian yang dilakukan untuk menentukan serta mencapai sasaran-sasaran yang telah ditentukan melalui pemanfaatan sumber daya manusia dan sumber-sumber lainnya.
- d) Kebijakan adalah rangkaian konsep dan asas yang menjadi garis besar dan dasar rencana dalam pelaksanaan suatu pekerjaan, kepemimpinan, dan cara bertindak (tentang , organisasi, dan sebagainya); pernyataan cita-cita, tujuan, prinsip dan garis pedoman untuk manajemen dalam usaha mencapai sasaran. Penelitian ini akan mengkaji mengenai kebijakan Peraturan Menteri Pekerjaan Umum Nomor : 5/PRT/M/2008 Tentang

Penyediaan dan Pemanfaatan Ruang Terbuka Hijau (RTH) di kawasan perkotaan.

- e) Ruang terbuka hijau (RTH) pekarangan adalah lahan di luar bangunan, yang berfungsi untuk berbagai aktivitas. Untuk memudahkan di dalam pengklasifikasian pekarangan maka ditentukan kategori pekarangan rumah menjadi pekarangan rumah besar, sedang dan kecil.
- f) Respek anggota masyarakat pada kekuasaan pemerintah, dalam hal ini faktor penentu keefektifan pelaksanaan kebijakan didasarkan atas penghargaan publik pada pemerintah.
- g) Kesadaran untuk menerima kebijakan, hal ini berkaitan dengan kesadaran individu masing-masing dalam melihat kebijakan yang harus dipatuhi.
- h) Ada atau tidaknya sanksi hukum, dimana orang akan melaksanakan suatu kebijakan meskipun dengan keadaan terpaksa apabila mereka takut terhadap sanksi hukum.
- i) Kepentingan pribadi atau kelompok, apabila pelaksanaan kebijakan tersebut menguntungkan bagi pribadi atau kelompok, maka kesadaran untuk melaksanakannya juga semakin tinggi.
- j) Sosialisasi merupakan cara untuk mendistribusikan berbagai hal yang akan dilakukan dan ditempuh oleh pemerintah melalui kebijakan yang diformulasinya.