

## BAB II

### STUDI KEPUSTAKAAN DAN KERANGKA PIKIR

#### A. Studi Kepustakaan

Dalam penulisan karya ilmiah atau suatu penelitian diperlukan konsep landasan atau pijakan sebagai pedoman untuk mengemukakan dan memahami permasalahan penelitian agar tidak terjadi kesalahpahaman dalam penelitian ini. Selanjutnya dapat dilihat konsep teori yang berhubungan dengan penelitian serta akan diuraikan beberapa teori yang digunakan dalam penulisan ini.

##### 1. Konsep Administrasi

Secara etimologis, sebagaimana yang dikemukakan oleh Syafri (2012;3) bahwa administrasi berasal dari bahasa latin *ad* dan *ministrare*, yang berarti “membantu, melayani, atau memenuhi”, serta *administration* yang berarti “pemberian bantuan, pemeliharaan, pelaksanaan, pimpinan dan pemerintahan, pengelolaan”.

Pertama-tama marilah kita melihat pada pengertian administrasi dan ilmu administrasi itu sendiri, sebelum menguraikan berbagai unsur-unsur dan fungsi dari bagian unsur tersebut lebih jauh. Beberapa sarjana telah memberikan pengertian antara lain sebagai berikut.

Menurut White (Syafri 2012;9) *Administration can be defined as the activities of group efforts, public, private, civil or military*. Jadi, baginya administrasi adalah suatu proses yang umum ada pada usaha kelompok-kelompok, baik pemerintah maupun swasta, baik sipil maupun militer, baik dalam ukuran besar maupun kecil.

Menurut Siagian (Syafri 2012;9) administrasi di definisikan sebagai kerja sama antara dua manusia atau lebih yang didasarkan atas rasionalitas tertentu untuk mencapai tujuan yang telah di tentukan sebelumnya.

Menurut Adams (Syafri 2012;8) administrasi adalah kemampuan mengkoordinasikan berbagai kekuatan sosial.

Menurut Atmosudirjo (Zulkifli dan Yogya 2014;12) juga menjelaskan bahwa kerjasama manusia dalam mencapai tujuan, sebagai objek studi ilmu administrasi terdapat sepuluh dimensi penting yang perlu dipahami dalam konsep administrasi yaitu:

- a. Administrasi merupakan suatu fenomena sosial, suatu perwujudan tertentu dalam masyarakat modren. Eksistensi dari pada administrasi berkaitan dengan organisasi, artinya administrasi terdapat didalam organisasi.
- b. Administrasi merupakan suatu hayat atau kekuatan yang memberikan hidup atau gerak kepada suatu organisasi. Tanpa administrasi yang sehat maka organisasi tidak akan sehat pula. Pembangkit administrasi sebagai suatu kekuatan atau energi atau hayat adalah 'administrator' yang harus pandai mengerakkan seluruh sistemnya yang terdiri atas manajer, staffer, dan personilnya.
- c. Administrasi merupakan suatu fungsi yang tertentu untuk mengendalikan, menggerakkan, mengembangkan, dan mengarahkan suatu organisasi yang dijalankan oleh administrator dibantu oleh bawahannya, terutama para manajer dan staffer.
- d. Administrasi merupakan suatu kelompok orang-orang yang secara bersama-sama merupakan 'badan pimpinan' dari pada suatu organisasi.
- e. Adminitrasi merupakan suatu seni (*art*) yang merupakan bakat, ilmu pengetahuan dan pengalaman.
- f. Adminitrasi merupakan suatu proses penyelenggaraan bersama atau proses kerjasama antara sekelompok orang-orang tertentu untuk mencapai suatu tujuan tertentu yang telah ditentukan dan direncanakan sebelumnya. Kerjasama orang-orang tersebut berlangsung secara dan melalui organisasi.
- g. Adminitrasi merupakan suatu jenis tingkah laku atau sikap kelakuan sosial yang tertentu (*administrative behaviour or administration as special type of social behaviour*) yang memerlukan sikap dan mental tertentu serta

merupakan suatu type tingkah laku manusia tertentu (*special type of behaviour*).

- h. Administrasi merupakan suatu teknik atau praktek yang tertentu, suatu tatacara yang merupakan kemampuan atau mengerjakan sesuatu yang memerlukan kemampuan atau mengerjakan kemampuan, kemahiran, keterampilan, yang hanya diperoleh melalui pendidikan dan pelatihan.
- i. Adminitrasi merupakan suatu sistem yang tertentu, yang merupakan input, transpormasi, pengelolaan dan output tertentu.
- j. Administrasi merupakan suatu menejemen tertentu yang merupakan '*overall management*' dari suatu organisasi. Pada hakekatnya manajemen merupakan pengendalian dari sumberdaya-sumberdaya menuju tercapainya suatu prapta (*objective*) tertentu. Sumberdaya-sumberdaya (*resources*) dimaksud meliputi: orang-orang (*man*), uang (*money*), mesin-mesin (*machines*), bahan atau peralatan (*material*), tenaga atau energi (*energy*), dan waktu (*time*). Dalam istilah administrasi tecangkup adanya pesan, tugas dan tanggung jawab, dan kepercayaan yang diberikan oleh para pemilik organisasi.

Menurut Gie (Syafiie 2003;4) Administrasi adalah segenap rangkaian kegiatan pentaan terhadap pekerjaan pokok yang dilakukan oleh sekelompok orang dalam kerja mencapai tujuan tertentu.

Selanjutnya menurut Nawawi (dalam Syafiie, 2003;5) mendefinisikan bahwa administrasi adalah kegiatan atau rangkaian kegiatan sebagai proses pengendalian usaha kerjasama sekelompok manusia untuk mencapai tujuan bersama yang telah ditetapkan sebelumnya.

Jadi dari seluruh pendapat para ahli dapat saya simpulkan bahwa Administrasi merupakan sekumpulan orang yang bekerja sama didalam suatu organisasi pemerintahan untuk mencapai suatu tujuan organisasi secara efektif dan efesien.

Definisi para ahli tentang administrasi ini sangat banyak sehingga tidak perlu bagi penulis sajikan satu persatu. Karena pada prinsipnya mempunyai pengertian yang sama, yaitu antara lain:

- a. Kerja sama
- b. Banyak orang, dan,
- c. Untuk mencapai tujuan bersama.

Alternatif prinsip-prinsip umum administrasi yang dijumpai dalam referensi ilmu administrasi, Fayol (Zulkifli 2005;71) mengemukakan terdapat 14 prinsip umum administrasi yaitu:

- a. Pembagian kerja
- b. Pendelegasian dan wewenang
- c. Disiplin
- d. Kesatuan perintah
- e. Kesatuan arah dan tujuan
- f. Mendahulukan atau mengutamakan atau menempatkan kepentingan umum diatas kepentingan pribadi
- g. Pengupahan atau penggajian
- h. Sentralisasi
- i. Skala hierarki
- j. Tata tertib
- k. Keadilan
- l. Stabilitas jabatan
- m. Prakarsa atau inisiatif
- n. Solidaritas sekelompok kerja

Selain dari prinsip-prinsip umum administrasi perlu kita pahami bahwasanya terdapat unsur-unsur administrasi. Menurut Syafri (2012;11) unsur-unsur administrasi itu memiliki 8 bagian yaitu:

- a. Organisasi
- b. Manajemen
- c. Komunikasi
- d. Kepegawaian
- e. Keuangan

- f. Perbekalan
- g. Tata usaha
- h. Hubungan masyarakat

Dari uraian mengenai administrasi diatas, maka dapat ditarik kesimpulan bahwa kegiatan administrasi merupakan kegiatan/proses yang sistematis dimana kegiatan tersebut melibatkan beberapa unsur penting guna mencapai tujuan organisasi secara efektif dan efisien.

Administrasi menentukan kemana arah dan tujuan organisasi. Administrasi sangat penting didalam menentukan dan mengatur kegiatan organisasi. Kegiatan organisasi yang baik dan terstruktur akan mewujudkan organisasi yang sehat dan dinamis. Begitu juga dengan Negara sebagai organisasi publik yang begitu besar.

Pelaksanaan administrasi yang baik akan menentukan keberhasilan suatu Negara. Untuk menjalankan dan menentukan kualitas administrasi yang dijalankan oleh negara tergantung kepada sumber daya manusia yang dimilikinya. Kumpulan sumber daya tersebut membentuk suatu kesatuan yang dinamakan sebagai organisasi.

## 2. Konsep Organisasi

Secara etimologis, sebagaimana yang dikemukakan oleh (Athoillah 2010; 169) kata organisasi bersala dari bahasa inggris *organization*, yang bentuk invinitifnya adalah *to organize*. Kata tersebut berasal dari kata yunani, *organon* yang berarti sebagian atau susunan dalam binatang atau tumbuh-tumbuhan yang dipergunakan untuk melakukan beberapa tugas khusus, seperti hati, ginjal, dan sebagainya.<sup>1</sup> adapun kata organon diartikan juga dengan alat, sedangkan kata *to organize* diberi arti menyusun atau mengatur bagian-bagian yang berhubungan satu sama lain, yang tiap-tiap bagian mempunyai satu tugas khusus dan atau berhubungan dengan keseluruhan.<sup>2</sup> pendapat lain mengenai kata organisasi ini adalah kata itu (masih) berasal dari bahasa yunani, *organon* dan istilah Latin, *organum* yang berarti alat, bagian, anggota atau badan.

Administrasi dan organisasi merupakan satu kesatuan yang tidak dapat dipisahkan. Kegiatan administrasi mengarahkan pencapaian tujuan organisasi yang efektif dan efisien, dan organisasi merupakan sarana untuk mencapai tujuan.

Prinsip-prinsip umum *human relations* yang lazim dikembangkan antara lain dipopulerkan oleh Siagian dengan istilah “*the ten commandments of human relations*”. Kesepuluh prinsip tersebut meliputi (Zulkifli dan Yogya 2014; 39).

- a. Harus ada sinkronisasi antara tujuan organisasi dengan tujuan-tujuan individu di dalam organisasi tersebut.
- b. Suasana kerja yang menyenangkan.
- c. Informalitas yang wajar dalam hubungan kerja.
- d. Manusia bawahan bukan mesin.
- e. Kembangkan kemampuan bawahan sampai tingkat yang maksimal.
- f. Pekerjaan yang menarik dan penuh tantangan.
- g. Pengakuan dan penghargaan atas pelaksanaan tugas dengan baik (*extraordinary performance*)
- h. Alat perlengkapan yang cukup.
- i. *The right man in the right place*. Penempatan seseorang sesuai dengan keahlian dan kecakapannya.
- j. Balas jasa harus setimpal dengan jasa yang diberikan.

Menurut Waldo (Athoillah 2010; 170) Organisasi adalah struktur antarhubungan pribadi yang berdasarkan wewenang formal dan kebiasaan dalam.

Menurut Siagian (Athoillah 2010; 171) menyebutkan organisai merupakan bentuk persekutuan antara dua orang atau lebih, yang bekerja bersama serta secara formal terikat dalam rangka pencapaian suatu tujuan yang telah ditentukan dalam ikatan yang didalamnya terdapat seorang atau beberapa orang yang disebut atasan dan seorang atau kelompok orang yang disebut bawahan.

Menurut Sugandha (Athoillah 2010; 171) mengatakan bahwa organisasi merupakan kumpulan manusia yang mempunyai kepentingan yang sama, yang karena keterbatasan sumber yang mereka miliki, mereka mengikatkan diri dalam kerja sama pembagian tugas yang jelas dalam mencapai tujuan guna meraih kepentingan masing-masing.

Dengan demikian, dapat disimpulkan bahwa sekumpulan orang dapat dikatakan sebagai organisasi jika memenuhi empat unsur pokok, yaitu:

- a. Organisasi itu merupakan system.
- b. Ada pola aktivitas.
- c. Ada sekelompok orang.
- d. Ada tujuan yang telah ditetapkan.

Dari beberapa definisi dan penjelasan yang telah disampaikan oleh beberapa ahli tersebut, maka hal itu dapat membuktikan bahwa dewasa ini masyarakat dimanapun berada tidak lepas dari praktik-praktik organisasi dalam kehidupannya.

Dilingkungan masyarakat, baik itu organisasi formal maupun informal selalau ada seseorang yang dianggap lebih dari yang lain yang merupakan bentuk organisasi secara hierarki. Organisasi yang baik adalah organisasi yang secara bersama-sama mampu mewujudkan tujuan bersama dan menerapkan prinsip dasar secara seimbang dalam kehidupannya.

### **3. Konsep Manajemen**

Menurut Stoner, et.al (Zulkifli dan Yogia 2014; 17) berpendapat bahwa manajemen merupakan proses merencanakan, mengorganisasikan, memimpin, dan mengendalikan pekerjaan anggota organisasi dan menggunakan semua sumber daya organisasi untuk mencapai sasaran organisasi yang sudah ditetapkan.

Menurut Terry (2013;9) manajemen merupakan sebuah kegiatan; pelaksanaannya disebut manajing dan orang yang melakukannya disebut manajer. Individu yang menjadi manajer menangani tugas-tugas baru yang seluruhnya bersifat ‘*manajerial*’ yang penting diantaranya ialah menghentikan kecenderungan untuk melaksanakan segala sesuatunya seorang diri aja.

Menurut Handoko (2012; 6) manajemen dibutuhkan oleh semua organisasi, karena tanpa manajemen, semua usaha akan sia-sia dan pencapaian tujuan akan lebih sulit. Ada tiga alasan utama diperlukannya manajemen:

- a. Untuk mencapai tujuan. Manajemen dibutuhkan untuk mencapai tujuan organisasi dan pribadi.
- b. Untuk menjaga keseimbangan di antara tujuan-tujuan yang saling bertentangan. Manajemen dibutuhkan untuk menjaga keseimbangan antara tujuan-tujuan, sasaran-sasaran dan kegiatan-kegiatan yang saling bertentangan dan pihak-pihak yang berkepentingan dalam organisasi, seperti pemilik dan karyawan, maupun kreditur, pelanggan, konsumen, supplier, serikat kerja, asosiasi perdagangan, masyarakat dan pemerintah.
- c. Untuk mencapai efisiensi dan efektifitas. Suatu kerja organisasi dapat diukur dengan banyak cara yang berbeda. Salah satu cara yang umum adalah efisiensi dan efektifitas.

Menurut Terry (2013; 15) mengakui dan menerima keragaman fungsi-fungsi manajemen. Keragaman tersebut dilihatnya dari aspek pelaksanaan fungsi-fungsi tersebut pada lima level (A;B;C;D;E) aktivitas organisasi. Pada level 'A', terdiri fungsi-fungsi yaitu:

- a. Planning (perencanaan)
- b. Organizing (pengorganisasian)
- c. Actuating (pemberian dorongan), dan
- d. Controlling (pengawasan)

Memperhatikan sejumlah kutipan menurut keragaman pendapat para ahli dalam menentukan inti dari fungsi manajemen tersebut diurutkan sebagai berikut:

1. Perencanaan (*Planning*)
2. Pengambilan Keputusan (*Decision Making*)
3. Pengorganisasian (*Organizing*)
4. Penyusunan Staf (*Staffing*)



5. Pengarahan (*Directing*)
6. Pelatihan (*Tranning*)
7. Pemberian Motivasi (*Motivating*)
8. Penggerakkan (*Actuating*)
9. Pemimpin (*Leading*)
10. Pengkoordinasian (*Coordinating*)
11. Pegawasan (*Controlling*)
12. Pelaporan (*Reporting*)
13. Penilaian (*Evaluating*)
14. Penyempurnaan (*Correcting*)
15. Pengendalian (*Reining*)
16. Penganggaran (*Budgeting*)

Dari uraian diatas, dapat disimpulkan bahwa manajemen merupakan suatu rangkaian proses yang sangat penting dalam melaksanakan rutinitas kehidupan organisasi. Karena manajemen ialah akumulasi kemampuan dan keahlian yang sangat kompleks baik dari hubungan kerja, produktifitas kerja, dan rangkaian aktifitas lainnya dalam mencapai tujuan organisasi yang terarah.

#### 4. Manajemen Sumber Daya Manusia

Menurut Hasibuan (2012; 10) Manajemen sumber daya manusia adalah ilmu dan seni mengatur hubungan dan peranan tenaga kerja agar efektif dan efisien membantu terwujudnya tujuan perusahaan, karyawan, dan masyarakat.

Fungsi manajemen sumber daya manusia yang dikemukakan oleh Hasibuan (2012; 21-23) antara lain sebagai berikut:

- a. Perencanaan  
Perencanaan (*Human Resources planning*) adalah merencanakan tenaga kerja secara efektif serta efisien agar sesuai dengan kebutuhan perusahaan dalam membantu terwujudnya tujuan
- b. Pengorganisasian  
Pengorganisasian adalah kegiatan untuk mengorganisasi semua karyawan dengan menetapkan pembagian kerja, hubungan kerja, delegasi wewenang, integrasi, dan koordinasi dalam bagian organisasi (*organization chart*)
- c. Pengarahan  
Pengarahan (*Directing*) adalah kegiatan mengarahkan semua karyawan, agar mau bekerja sama dan bekerja efektif serta efisien dalam membantu tercapainya tujuan perusahaan, karyawan, dan masyarakat.
- d. Pengendalian  
Pengendalian (*controlling*) adalah kegiatan mengendalikan semua karyawan agar menaati peraturan-peraturan perusahaan dan bekerja sesuai dengan rencana.
- e. Pengadaan  
Pengadaan (*procurement*) adalah proses penarikan, seleksi, penempatan, orientasi, dan induksi untuk mendapatkan karyawan yang sesuai dengan kebutuhan perusahaan.
- f. Pengembangan  
Pengembangan (*development*) adalah proses peningkatan keterampilan teknis, teoritis, konseptual, dan moral karyawan melalui pendidikan dan pelatihan.
- g. Kompensasi  
Kompensasi (*compensation*) adalah pemberian balas jasa langsung (*direct*) dan tidak langsung (*indirect*), uang atau barang kepada karyawan sebagai imbalan jasa yang diberikan kepada perusahaan.
- h. Pengintegrasian

Pengintegrasian (*integration*) adalah kegiatan untuk mempersatukan kepentingan perusahaan dan kebutuhan karyawan, agar tercipta kerja sama yang serasi dan saling menguntungkan.

- i. Pemeliharaan  
Pemeliharaan (*maintenance*) adalah kegiatan untuk memelihara atau meningkatkan kondisi fisik, mental, dan loyalitas karyawan, agar mereka tetap mau bekerja sama sampai pension.
- j. Kedisiplinan  
Kedisiplinan merupakan fungsi MSDM yang terpenting dan kunci terwujudnya tujuan karena tanpa disiplin yang baik sulit terwujud tujuan yang maksimal.
- k. Pemberhentian  
Pemberhentian (*separation*) adalah putusnya hubungan kerja seseorang dari perusahaan.

Manajemen Sumber Daya Manusia yang dijelaskan oleh Simamora (dalam Sutrisno, 2014;5) ialah pendayagunaan, pengembangan, penilaian, pemberian balas jasa, dan pengelolaan individu anggota organisasi atau kelompok pekerja.

Menurut Dessler (dalam Sutrisno, 2014; 5) manajemen Sumber Daya Manusia dapat didefinisikan sebagai suatu kebijakan dan praktik yang dibutuhkan seseorang yang menjalankan aspek “orang” atau sumber daya manusia dari posisi seorang manajemen, meliputi perekrutan, penyaringan, pelatihan, pengimbalan, dan penilaian.

Sedangkan Umar (dalam Sutrisno, 2014; 7), menjelaskan manajemen Sumber Daya Manusia menurut tugasnya dapat dikelompokkan atas tiga fungsi yaitu:

- a. Fungsi Manajerial: Perencanaan, Pengorganisasian, Pengarahan, dan Pengendalian
- b. Fungsi Operasional: Pengadaan, Pengembangan, Kompensasi, Pengintegrasian, Pemeliharaan, dan Pemutusan hubungan kerja
- c. Fungsi ketiga ialah kedudukan manajemen sumber daya manusia dalam mencapai tujuan organisasi perusahaan secara terpadu

Sementara menurut Schuler *et al.* (dalam Sutrisno, 2014;8), setidaknya MSDM memiliki tiga fungsi utama yaitu:

- a. Memperbaiki tingkat produktifitas
- b. Memperbaiki kualitas kehidupan kerja
- c. Meyakinkan organisasi telah memenuhi aspek-aspek legal

Dalam menjalankan fungsi manajemen, seorang manajer dituntut harus mampu mengarahkan, menempatkan, dan mendayagunakan para bawahan atau anggota dalam organisasi agar kinerja dapat terarah dan sistematis. Sehingga, setiap kebijakan yang dirumuskan dalam upaya mencapai tujuan bersama dapat terlaksana secara efektif dan efisien.

## 5. Konsep Kebijakan Publik

Sebagai konsep public, makna kebijakan (*Policy*) yang senantiasa berubah menunjukkan kepada kita perubahan-perubahan dalam praktik kebijakan. Di Inggris "*policy*" mengandung makna yang kompleks dan beragam. Dalam karya Shakespeare, misalnya kita akan menjumpai empat makna yang berbeda. Kehati-hatian, sebetulnya pemerintahan, tugas, dan administrasi. Kebijakan mencakup seni ilusi politik dan duplikasi. Penonjolan, tampilan luar dan tipuan (*illusion*) adalah beberapa unsur yang membentuk kekuasaan (*power*). Kekuasaan tidak dapat dipertahankan hanya dengan kekuatan paksa (*force*). Kekuasaan memerlukan kebijakan (*policy*) dan "*policy* menunggangi kesadaran" menurut Timon of Athens dalam Persons (Zaini dkk 2015; 2)

Menurut Winarno & Wahab (Zaini dan Hafis 2015; 3) sepakat mengatakan bahwa istilah 'kebijakan' ini penggunaannya sering dipertukarkan dengan istilah-istilah lain seperti tujuan (*goals*), program keputusan, undang-undang, ketentuan-ketentuan, standar, proposal dan *granddesign*.

Dalam prakteknya, rentetan kebijakan public sangat banyak, namun secara sederhana dikelompokkan menjadi tiga; seperti yang dikemukakan oleh Nugroho (Zaini dan Hafis 2015; 11)

- a. Kebijakan publik yang bersifat makro atau umum, atau mendasar.

- b. Kebijakan publik yang bersifat messo atau menengah, atau penjelasan pelaksanaan. Kebijakan ini dapat berbentuk Peraturan Menteri, Surat Edaran Menteri, peraturan Gubernur, Peraturan Bupati, dan Peraturan Walikota.
- c. 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 mentri, gubernur, bupati, dan walikota.

Sedangkan menurut Dunn (Zaini dan Hafis 2015; 20) dalam proses kebijakan public terdapat tahapan yang saling bergantung yang diatur menurut waktu, diantaranya, penyusunan agenda, formulasi kebijakan, adopsi kebijakan, implementasi kebijakan dan penilaian kebijakan. Tahap- tahapan yang saling berkaitan tersebut dapat dilihat seperti gambar di bawah ini.



Menurut nugroho (Zaini dan Hafis 2015;20) dalam jangka panjang, kebijakan yang telah dirumuskan, dilaksanakan serta dievaluasi tersebut menghasilkan outcome dalam bentuk impact yang diharapkan dapat meningkatkan tujuan yang hendak dicapai dengan kebijakan tersebut. Sehingga penjelasan diatas menyebutkan bahwa proses kebijakan publik terdapat empat kegiatan pokok.

- a. Perumusan Kebijakan
- b. Implementasi Kebijakan
- c. Evaluasi Kebijakan; dan penambahan.

- d. Revisi Kebijakan, yang merupakan perumusan kembali dari kebijakan.

Sehingga dengan demikian, dari beberapa ahli terkait definisi kebijakan publik diatas dapat dipahami dan ditarik kesimpulan bahwa serangkaian tindakan yang ditetapkan oleh pemerintah yang mempunyai tujuan atau berorientasi tujuan tertentu untum memecahkan suatu permasalahan yang ada guna untuk kepentingan seluruh rakyat.

## 6. Konsep Evaluasi

Evaluasi adalah suatu pemeriksaan terhadap pelaksanaan suatu program yang telah dilakukan dan yang akan digunakan untuk meramalkan, memperhitungkan, dan mengendalikan pelaksanaan program ke depannya agar jauh lebih baik.

Secara umum istilah evaluasi menurut Dunn (2013;608) dapat disamakan dengan penaksiran (*appraisal*), pemberian angka (*rating*) dan penilaian (*assessment*), kata-kata yang menyatakan usaha untuk menganalisis hasil kebijakan dalam arti satuan nilainya. Dalam arti yang lebih spesifik, evaluasi berkenaan dengan produksi informasi mengenai nilai atau menafaat hasil kebijakan.

Menurut Anderson (Zaini dan Hafis 2015;86) mengatakan bahwa secara umum evaluasi kebijakan dapat dikatakan sebagai kegiatan yang menyangkut estimasi atau penilaian kebijakan yang mencakup substansi, implementasi dan dampak.

Menurut Dunn (2013; 610) mengungkapkan kriteria-kriteria evaluasi, adapun kriteria tersebut adalah sebagai berikut:

- a. Efektivitas adalah Berkenaan dengan apakah suatu alternative mencapai hasil (akibat) yang diharapkan atau mencapai tujuan dari diadakannya tindakan. Efektifitas yang secara dekat berhubungan dengan rasionalitas teknis, selalu diukur dari unit produk atau layanan atau nilai moneterinya.

- b. Efisiensi adalah Berkenaan dengan jumlah usaha yang diperlukan untuk meningkatkan tingkat efektifitas tertentu. Efisiensi yang merupakan sinonim dengan rasionalitas ekonomi, adalah merupakan hubungan antara efektifitas dan usaha yang terakhir umumnya diukur dari ongkos moneter.
- c. Kecukupan adalah Berkenaan dengan seberapa jauh suatu tingkat efektifitas memuaskan kebutuhan, nilai atau kesempatan yang menumbuhkan adanya masalah. Kriteria kecukupan menekankan pada kuatnya hubungan antara alternative kebijakan dan hasil yang diharapkan.
- d. Pemerataan / Kesamaan adalah Indikator ini erat berhubungan dengan rasionalitas illegal dan social dan menunjuk pada distribusi akibat dan usaha antara kelompok-kelompok yang berbeda dalam masyarakat. Kebijakan yang berorientasi pada pemerataan adalah kebijakan yang akibatnya (misalnya, unit pelayanan atau manfaat moneter) atau usaha (misalnya biaya moneter) secara adil didistribusikan. Kebijakan yang dirancang untuk mendistribusikan pendapatan, kesempatan pendidikan atau pelayanan public kadang-kadang direkomendasikan atas dasar kriteria kesamaan. Kriteria kesamaan erat kaitannya dengan konsepsi yang saling bersaing, yaitu keadilan atau kewajaran dan terhadap konflik etis sekitar dasar yang memadai untuk mendistribusikan risorsis dalam masyarakat.
- e. Responsivitas adalah Berkenaan dengan seberapa jauh suatu kebijakan dapat memuaskan kebutuhan, profensi, atau nilai kelompok-kelompok masyarakat tertentu. Kriteria responsivitas adalah penting karena analisis yang dapat memuaskan semua kriteria lainnya – efektifitas, efesiensi, kecukupan, kesamaan – masih gagal jika kelompok yang semestinya diuntungkan dari adanya suatu kebijakan.
- f. Ketepatan adalah Kriteria ketepatan secara dekat yang berhubungan dengan rasionalitas substantive, karena pertanyaan tentang ketepatan kebijakan tidak berkenaan dengan satuan criteria individu tetapi dua atau lebih kriteria secara bersama-sama. Ketepatan merujuk pada nilai atau harga dari tujuan-tujuan program dan kepada kuatnya asumsi yang melandasi tujuan tersebut.

Secara keseluruhan, Evaluasi Kebijakan memiliki empat fungsi berikut menurut Dunn (Wibawa, Purbokusumo, dan Pramushinto 1994;10).

- a. Eksplanasi
- b. Kepatuhan
- c. Auditing
- d. Akunting

Evaluasi memainkan sejumlah fungsi utama dalam analisis kebijakan. Menurut William N. Dunn (2003; 609-610), fungsi-fungsi evaluasi yaitu:

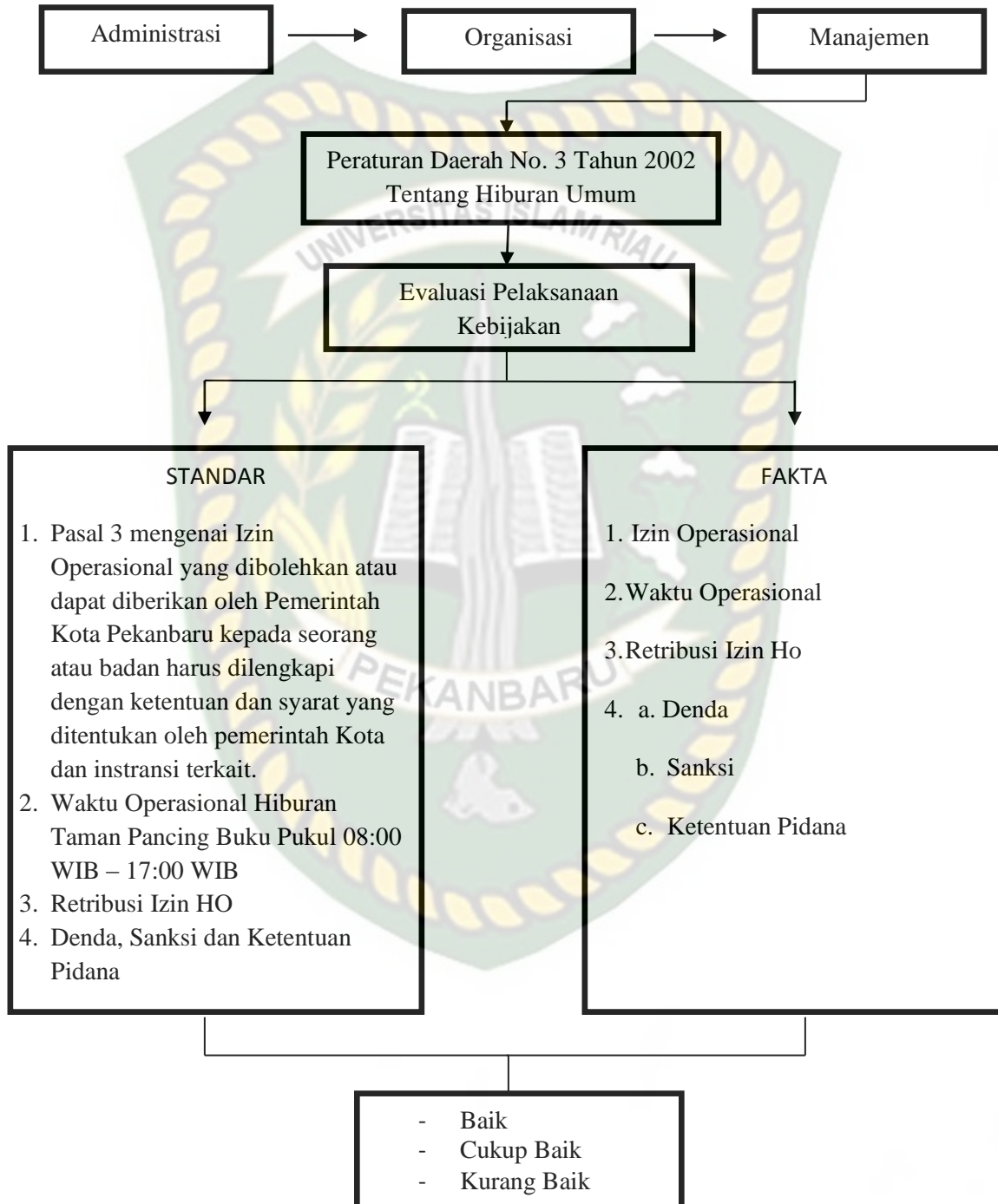
- a. Evaluasi memberi informasi yang valid dan dapat dipercaya mengenai kinerja kebijakan, yaitu seberapa jauh kebutuhan nilai dan kesempatan telah dapat dicapai
- b. Evaluasi memberi sumbangan pada klarifikasi dan kritik terhadap nilai-nilai yang mendasari pemilihan tujuan target. Nilai juga dikritik dengan menanyakan secara sistematis kepantasan tujuan dan target dalam hubungan dengan masalah yang dituju.
- c. Evaluasi memberikan aplikasi metode-metode analisis kebijakan lainnya termasuk perumusan masalah dan rekomendasi.

## **B. Kerangka Pikir**

Kerangka pikir merupakan alur penelitian yang dilakukan yang didalamnya menjelaskan tentang keterkaitan antara konsep dengan teori-teori serta indikator-indikator yang relevan dan dipakai dalam menganalisis dan memecahkan permasalahan dalam penelitian yang peneliti lakukan terhadap pelaksanaan Peraturan Daerah No. 3 Tahun 2002 Tentang Hiburan Umum (Studi Kasus Hiburan Taman Pancing) Di Kecamatan Marpoyan Damai Kota Pekanbaru. Adapaun kerangka pikir peneliti dalam penelitian ini dapat di lihat pada gambar di bawah ini:



**Gambar II. 1: Kerangka Pikir Mengenai Evaluasi Pelaksanaan Peraturan Daerah No. 3 Tahun 2002 Tentang Hiburan Umum (Studi Kasus Hiburan Taman Pancing) Di Kecamatan Marpoyan Damai Kota Pekanbaru.**



Sumber: Modifikasi Penulis 2018

### C. Hipotesis

Di duga Pelaksanaan Peraturan Daerah Tentang Hiburan Umum Di Kota pekanbaru sesuai isi Peraturan Daerah No. 3 Tahun 2002 ditentukan oleh Izin Operasional, Waktu Operasional, Retribusi Izin HO, Denda, Sanksi, dan Ketentuan Pidana.

### D. Konsep Operasional

Untuk menghindari dan menghilangkan dari kesalahan pemahaman tentang beberapa konsep ataupun istilah yang digunakan dalam penelitian ini, maka perlu dijelaskan beberapa konsep operasional yang berhubungan langsung dengan penelitian ini.

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

Maka, penulis menggambarkan terlebih dahulu mengenai konsep operasional yang berhubungan dengan judul penelitian ini, dimana penulis perlu mengoperasionalkan konsep-konsep tersebut sebagai berikut:

1. Pemerintah daerah yang dimaksud adalah Pemerintah Daerah Kota Pekanbaru.

2. Hiburan Umum adalah segala sesuatu baik yang berbentuk kata-kata, tempat, benda, perital yang dapat menjadi penghibur atau pelipur hati yang susah atau sedih.
3. Evaluasi Pelaksanaan yang dimaksud dalam penelitian ini adalah menilai/meninjau kembali pelaksanaan kegiatan-kegiatan yang telah ditetapkan dalam Peraturan Daerah Kota Pekanbaru No. 3 Tahun 2002 Tentang Hiburan Umum.
4. Izin Operasional yang dibolekan atau dapat diberikan oleh Pemerintah Kota Pekanbaru kepada seorang atau badan harus dilengkapi dengan ketentuan dan syarat yang ditentukan oleh Pemerintah Kota dan Instansi terkait.
5. Waktu Operasional adalah waktu buka maupun waktu tutup tentang hiburan umum yang sudah ditetapkan oleh Pemerintah Kota. Sesuai isi Peraturan Daerah No. 3 Tahun 2002 Tentang Hiburan Umum bahwasanya waktu buka Hiburan Taman Pancing pukul 08:00 WIB dan waktu tutupnya pukul 17.00 WIB.
6. Retribusi Izin HO adalah pungutan daerah sebagai pembayaran atas jasa atau pemberian izin tertentu yang khusus disediakan dan/ atau diberikan oleh pemerintah daerah untuk kepentingan pribadi atau badan.
7. Denda, Sanksi, dan Ketentuan Pidana adalah bentuk hukuman yang melibatkan uang ataupun tindakan langsung yang diberikan pemerintah terhadap usaha yang melanggar ketentuan isi dari Peraturan Daerah No. 3 Tahun 2002 Tentang Hiburan Umum tersebut.

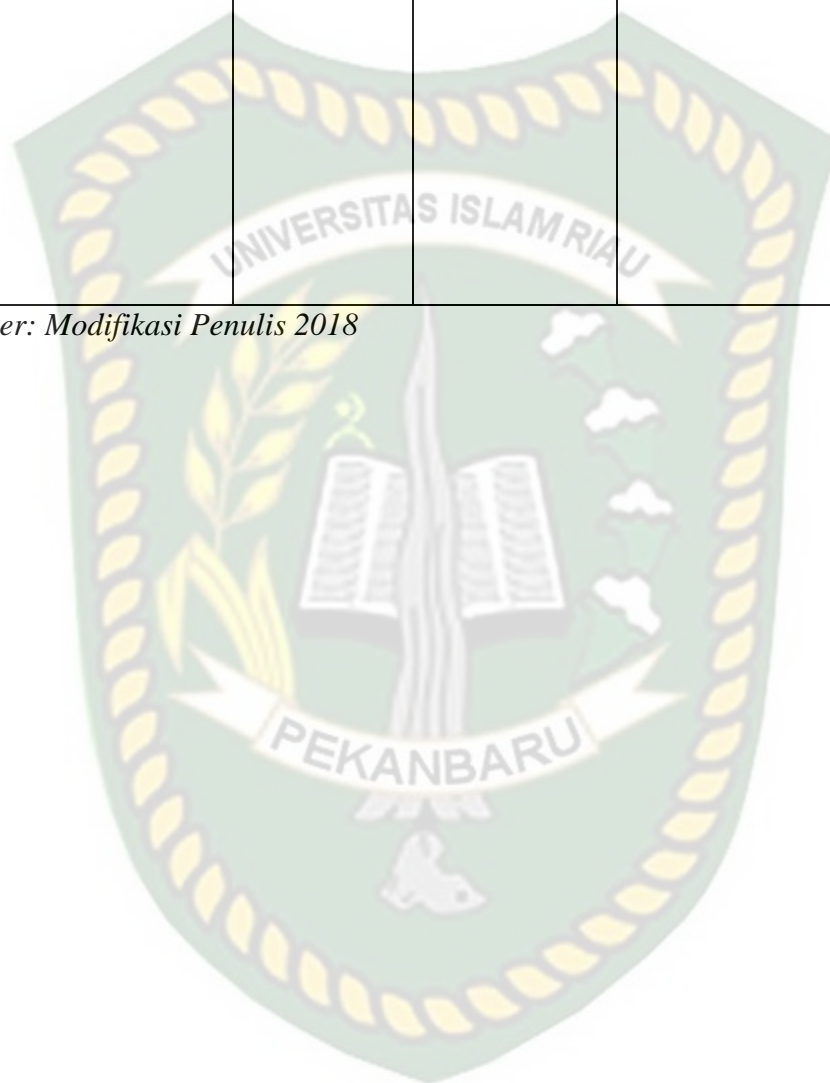
### E. Operasional Variabel

**Table II. 1: Konsep Operasional Variabel Evaluasi Pelaksanaan Peraturan Daerah No. 3 Tahun 2002 Tentang Hiburan Umum (Studi Kasus Hiburan Taman Pancing) Di Kecamatan Marpoyan Damai Kota Pekanbaru.**

Konsep	Variabel	Indikator	Item Penilaian	Skala Ukuran
Manajemen adalah pelaksanaannya disebut manajing dan orang yang melakukannya disebut manajer. Individu yang menjadi manajer menangani tugas-tugas baru yang seluruhnya bersifat ‘manajerial’ yang penting diantaranya ialah menghentikan kecenderungan untuk melaksanakan segala sesuatunya seorang diri aja. (Terry2013;9)	Evaluasi Pelaksanaa Kebijakan	<b>Izin Operasional</b>	a. Izin Usaha yang berlaku b. Izin Usaha yang kadaluarsa c. Tidak memiliki izin usaha	Baik Cukup Baik Kurang Baik
		<b>Waktu Operasional</b>	a. Waktu Buka 08:00 WIB b. Waktu Tutup 17:00 WIB	Baik Cukup Baik Kurang Baik
		<b>Retribusi Izin HO</b>	a. Penarikan retribusi ke pengusaha b. Retribusi izin jasa pelayanan	Baik Cukup Baik Kurang Baik
		<b>Denda, Sanksi, dan Ketentuan Pidana</b>	a. Denda untuk Usaha yang tidak memiliki izin b. Sanksi Administrasi jika melakukan pelanggaran c. Menjadikan tempat transaksi obat-obat terlarang	Baik Cukup Baik Kurang Baik

--	--	--	--	--

Sumber: Modifikasi Penulis 2018



## F. Teknik Pengukuran

Untuk mengukur masing-masing indikator dari Pelaksanaan Peraturan Daerah No. 3 Tahun 2002 Tentang Hiburan Umum Di Kecamatan Marpoyan Damai Kota Pekanbaru ditetapkan tiga kategori ukuran yakni, Baik, Cukup Baik, Kurang Baik. Adapun kategori pengukuran Variabel Tentang Peraturan Daerah No. 3 Tahun 2002 Tentang Hibutan Umum antara lain:

### 1. Izin Operasional

- Baik : Apabila hasil penelitian terhadap indikator Izin Operasional telah dilaksanakan sesuai dengan ketentuan atau jawaban responden berada pada rata-rata 67% - 100%
- Cukup Baik : Apabila hasil penelitian terhadap indikator Izin Operasional telah dilaksanakan sesuai dengan ketentuan atau jawaban responden berada pada rata-rata 35% - 66%
- Kurang Baik : Apabila hasil penelitian terhadap indikator Izin Operasional telah dilaksanakan sesuai dengan ketentuan atau jawaban responden berada pada rata-rata 1% - 34%

## 2. Waktu Operasional

Baik : Apabila hasil penelitian terhadap indikator Waktu Operasional telah dilaksanakan sesuai dengan ketentuan atau jawaban responden berada pada rata-rata 67% - 100%

Cukup Baik : Apabila hasil penelitian terhadap indikator Waktu Operasional telah dilaksanakan sesuai dengan ketentuan atau jawaban responden berada pada rata-rata 35% - 66%

Kurang Baik : Apabila hasil penelitian terhadap indikator Waktu Operasional telah dilaksanakan sesuai dengan ketentuan atau jawaban responden berada pada rata-rata 1% - 34%

## 3. Retribusi Izin HO

Baik : Apabila hasil penelitian terhadap indikator Retribusi Izin HO telah dilaksanakan sesuai dengan ketentuan atau jawaban responden berada pada rata-rata 67% - 100%

Cukup Baik : Apabila hasil penelitian terhadap indikator Retribusi Izin HO telah dilaksanakan sesuai dengan

ketentuan atau jawaban responden berada pada rata-rata 35% - 66%

Kurang Baik : Apabila hasil penelitian terhadap indikator Retribusi Izin HO telah dilaksanakan sesuai dengan ketentuan atau jawaban responden berada pada rata-rata 1% - 34%

#### 4. Denda, Sanksi, dan Ketentuan Pidana

Baik : Apabila hasil penelitian terhadap indikator Denda, Sanksi, dan Ketentuan Pidana telah dilaksanakan sesuai dengan ketentuan atau jawaban responden berada pada rata-rata 67% - 100%

Cukup Baik : Apabila hasil penelitian terhadap indikator Denda, Sanksi, dan Ketentuan Pidana telah dilaksanakan sesuai dengan ketentuan atau jawaban responden berada pada rata-rata 35% - 66%

Kurang Baik : Apabila hasil penelitian terhadap indikator Denda, Sanksi, dan Ketentuan Pidana telah dilaksanakan sesuai dengan ketentuan atau jawaban responden berada pada rata-rata 1% - 34%



**5. Pelaksanaan Peraturan Daerah No. 3 Tahun 2002 Tentang Hiburan Umum untuk semua indikator**

Baik : Semua indikator hasil penelitian telah dilaksanakan sesuai dengan ketentuan atau jawaban responden berada pada rata-rata 67% - 100%

Cukup Baik : Semua indikator hasil penelitian telah dilaksanakan sesuai dengan ketentuan atau jawaban responden berada pada rata-rata 35% - 66%

Kurang Baik : Semua indikator hasil penelitian telah dilaksanakan sesuai dengan ketentuan atau jawaban responden berada pada rata-rata 1% - 34%

