

BAB II

STUDI KEPUSTAKAAN DAN KERANGKA PIKIR

A. Studi Kepustakaan

1. Konsep Administrasi

Secara *etimologis*, administrasi berasal dari bahasa Latin *ad* dan *ministrare*, yang berarti “membantu, melayani, atau memenuhi”, serta *administratio* yang berarti “pemberian bantuan, pemeliharaan, pelaksanaan, pimpinan dan pemerintahan, pengelolaan”. Di Italia disebut *amministrazione*, sedangkan di Prancis, Inggris, dan Amerika Serikat disebut *administration*.

Secara konseptual administrasi dapat dibedakan dalam dua pengertian yaitu sebagai berikut:

Administrasi terbagi atas dua pengertian yaitu: (1). Administrasi dalam arti sempit, diartikan terbatas sebagai kegiatan tata usaha (*clerical work* dan *office work*) yang berkenaan dengan penyusunan dan pencatatan data dan informasi secara sistematis tentang segala sesuatu yang terjadi dalam organisasi. (2). Administrasi dalam arti luas berhubungan dengan kegiatan kerja sama dan upaya (organisasi dan manajemen) yang bersifat sistematis, rasional dan manusiawi yang dilakukan sekelompok orang untuk mencapai tujuan bersama (Nawawi, 2013;77).

Batasan pengertian ini mengandung keseluruhan makna dari kata *administratie* (Belanda) dan *administration* (Inggris), yang mencakup dimensi, aktivitas, dan dinamika yang muncul dalam suatu kerja sama untuk mencapai tujuan bersama, termasuk dalam pemberian pelayanan.

Menurut William H. Newman (dalam Nawawi, 2013;79) dalam bukunya yang berjudul *Administration Action* Administrasi adalah pengarahan, kepemimpinan, dan pengendalian dari usaha-usaha kelompok orang dalam rangka pencapaian tujuan yang umum atau pokok.

Menurut Leonard D. White (dalam Syafri, 2012;9) administrasi ialah proses yang selalu terdapat pada setiap usaha kelompok, publik atau privat, sipil atau militer, skala besar atau kecil

(administration is a process common to all group effort, public or private, civil or military, large scale or small scale).

Menurut Adams (dalam Syafri, 2012;8) Administrasi adalah kemampuan mengoordinasikan berbagai kekuatan social yang sering kali bertentangan satu dengan yang lainnya didalam satu organism sedemikian padunya sehingga kekuatan-kekuatan tersebut dapat bergerak sebagai satu kesatuan.

Menurut Syafri (2012;11) administrasi adalah rangkaian kegiatan (proses) usaha kerja sama sekelompok orang dalam wadah organisasi untuk mencapai tujuan tertentu secara efisien.

Menurut Silalahi (2012;11) administrasi adalah kegiatan kerja sama yang dilakukan sekelompok manusia berdasarkan pembagian kerjasama sebagaimana yang ditentukan dalam struktur dengan pendayagunaan sumber-sumber yang ada untuk mencapai tujuan secara efektif dan efisien.

Menurut Siagian (2003;2) administrasi didefinisikan sebagai keseluruhan proses kerja sama antara dua orang manusia atau lebih yang didasarkan atas rasionalitas tertentu untuk mencapai tujuan yang telah ditetapkan sebelumnya.

Ada beberapa hal yang terkandung dalam definisi diatas. Pertama, administrasi sebagai seni adalah suatu proses yang diketahui hanya permulaannya sedang akhirnya tidak diketahui. Kedua, administrasi mempunyai unsur-unsur atau komponen tertentu yaitu adanya dua manusia atau lebih, adanya tujuan yang hendak dicapai, adanya tugas yang harus dilaksanakan, adanya peralatan dan perlengkapan untuk melaksanakan tugas-tugas itu.

Mengacu pada perspektif jasa pelayanan sebagai produk suatu lembaga, konsep administrasi diartikan sebagai proses kegiatan yang menghasilkan sejumlah keterangan tertulis

yang dibutuhkan oleh satu atau sekelompok orang tertentu. Keterangan itu cenderung dimanfaatkannya untuk memenuhi persyaratan dalam mencapai kebutuhan atau tujuan lainnya.

Menurut Pasolong (2007;2) permasalahan pokok administrasi adalah siapa yang harus melayani dan dilayani dan siapa yang harus mengatur dan diatur. Dalam hal ini, manusia sebagai subjek untuk melayani dan manusia pulalah yang menjadi objek untuk dilayani. Manusia yang harus menjaga keteraturan kehidupan sosialnya dan manusia itu sendiri yang harus memecahkan seluruh permasalahan kehidupan sosialnya.

Dari uraian diatas dapat dipahami bahwa yang menjadi bahan baku administrasi ialah manusia. Karena manusia merupakan sumber adanya kepentingan manusia, khususnya keberadaannya sebagai makhluk sosial yang bermasyarakat. Konsekuensinya ialah administrasi bertanggung jawab terhadap kelangsungan organisasi dengan segala kegiatan mulai dari merencanakan sampai pada evaluasi demi tujuan yang telah ditetapkan sebelumnya.

Dalam praktiknya kegiatan administrasi itu menekankan kepada kegiatan pengkoordinasian orang-orang yang bekerja sama, alat-alat dan dana yang digunakan untuk mencapai tujuan yang diinginkan. Sementara itu, Jhon M. Phiffner dan RV Presthus (dalam Nawawi, 2013;79) mendefinisikan administrasi sebagai proses kerja sama secara rasional untuk mencapai tujuan secara efisien dan efektif.

Menurut Siagian (2003;7) administrasi negara secara singkat dan sederhana dapat didefinisikan sebagai keseluruhan kegiatan yang dilakukan oleh seluruh aparatur pemerintah dari suatu negara dalam usaha mencapai tujuan negara.

Objek disiplin ilmu administrasi negara adalah pelayanan publik sehingga yang perlu dikaji adalah keberadaan berbagai organisasi publik. Syafie (2003;32) dalam bukunya yang berjudul

“Sistem Administrasi Negara Republik Indonesia”, mengemukakan ada 7 (tujuh) hal khusus dari administrasi negara, yaitu:

- a. Tidak dapat dielakan (*unavoidable*);
- b. Senantiasa mengharapkan ketaatan (*expect obedience*);
- c. Mempunyai prioritas (*has priority*);
- d. Mempunyai pengecualian (*has exceptional*);
- e. Puncak pimpinan politik (*top management political*);
- f. Sulit diukur (*difficult to measure*);
- g. Terlalu banyak mengharapkan dari administrasi public (*more is expected of public administration*).

Administrasi negara menurut Nawawi (2013;79) adalah administrasi mengenai negara dalam keseluruhan arti, unsur, dimensi, dan dinamikanya yang terus bergerak dan terkait dengan konteks sosial dan lingkungan yang ada disekitarnya.

Seperti dinyatakan dalam buku *Sistem Administrasi Negara Kesatuan Republik Indonesia* (SANKRI) oleh LAN (dalam Nawawi, 2013;79-80) disebutkan bahwa administrasi negara yang dibangun untuk mencapai tujuan bernegara harus melakukan perubahan-perubahan terhadap kondisi lingkungan stratejik yang dihadapi; dan dalam praktiknya sistem dan proses administrasi negara banyak dipengaruhi oleh kondisi dan perkembangan lingkungan stratejiknya itu sendiri.

Menurut Phiffner dan Presthus (dalam Nawawi, 2013;80) administrasi negara itu meliputi implementasi kebijakan pemerintah yang telah ditetapkan oleh badan-badan perwakilan (*public administration involves the implementation of public policy which has been determine by representative political bodies*).

2. Konsep Organisasi

Definisi organisasi banyak ragamnya, tergantung pada sudut pandang sebagai wadah, sebagai proses, sebagai prilaku, dan alat untuk mencapai tujuan. Namun demikian, definisi organisasi yang telah dikemukakan oleh para ahli organisasi sekurang-kurangnya ada unsur kerja sama, orang yang bekerja sama, dan tujuan bersama yang hendak dicapai.

Ada banyak definisi mengenai organisasi karena hampir setiap disiplin ilmu maupun para praktisinya membahas atau memberikan pengertian organisasi ataupun mendefinisikan apa arti

organisasi dari sudut pandang mereka masing-masing. Jangan heran jika dalam sejumlah literatur mudah ditemui sejumlah definisi mengenai 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.

Pengertian organisasi sebagai suatu wadah dan suatu proses dapat dicermati dari definisi berikut ini.

Sebagai wadah, organisasi berwujud kotak struktur yang menggambarkan hierarki, kedudukan dari orang-orang, pengelompokan orang dan pekerjaan, pola hubungan antar bagian atau unit yang ada. Organisasi sebagai proses menggambarkan berlangsungnya berbagai aktivitas dari kelompok orang dalam organisasi tersebut untuk mencapai tujuan yang diinginkan (Syafri,2012;12).

Beberapa definisi dan pengertian organisasi itu antara lain dikemukakan Gibson, Ivancevich, dan Donnelly (dalam Nawawi, 2013;74) oleh ketiganya yang dimaksud dengan organisasi adalah suatu unit terkoordinasi terdiri dari setidaknya dua orang dan berfungsi untuk mencapai suatu sasaran tertentu atau serangkaian sasaran tertentu.

Berikutnya James D. Mooney (dalam Nawawi, 2013;75) mendefinisikan organisasi sebagai bentuk setiap perserikatan orang-orang untuk mencapai suatu tujuan bersama (*Organization is the of every human association for the attainment of common purpose*),.

Sementara itu, Herbert. A. Simon (dalam Nawawi, 2013;75) mengartikan organisasi sebagai pola komunikasi yang lengkap dan hubungan-hubungan lain di dalam suatu kelompok orang-orang (*Organization is the complex pattern of communication and other relations in a group of human being*),

Secara sederhana, konsep organisasi menurut (dalam Nawawi, 2013;73) ialah suatu wadah atau tempat untuk melakukan kegiatan bersama, agar dapat mencapai tujuan yang telah ditetapkan bersama.

Menurut Syamsi (2012;13) organisasi dapat diartikan menjadi dua yaitu: administrasi dalam arti sempit/statis dan administrasi dalam arti dinamis. Dalam arti sempit organisasi adalah sebagai wadah/tempat bekerja sama bagi sekelompok orang untuk dapat mencapai tujuan tertentu. Sedangkan dalam arti dinamis, organisasi sebagai suatu sistem atau kegiatan sekelompok orang untuk mencapai tujuan tertentu.

Definisi organisasi yang mengisyaratkan kerja sama secara formal dapat dicermati dari definisi berikut ini.

Organisasi ialah setiap bentuk persekutuan antara dua orang atau lebih yang bekerja sama serta secara formal terikat dalam rangka pencapaian tujuan yang telah ditentukan dalam ikatan yang terdapat seorang atau beberapa orang yang disebut atasan dan seorang atau sekelompok orang yang disebut bawahan (Siagian,2003;6).

Jika sejumlah pengertian yang ada itu digeneralisasi, maka kata organisasi mempunyai dua pengertian umum yaitu sebagai berikut.

Menurut Handoko (dalam Nawawi, 2013;75-76) pengertian pertama organisasi menandakan lembaga atau kelompok fungsional, seperti organisasi perusahaan, pemerintah atau perkumpulan olahraga. Pengertian kedua organisasi berkenaan dengan proses pengorganisasian, yaitu suatu cara pembagian tugas dan fungsi para anggota agar tujuan organisasi dapat tercapai dengan efisien.

Dalam organisasi masing-masing personil atau anggota yang terlibat didalamnya diberi tugas, wewenang dan tanggung jawab yang dikoordinasi untuk mencapai tujuan organisasi. Dimana tujuan organisasi tersebut dirumuskan secara musyawarah, sebagai tujuan bersama yang diwujudkan secara bersama-sama. Pentingnya organisasi sebagai alat administrasi dan manajemen dalam industri atau dunia kerja lainnya terlihat apabila bergerak tidaknya suatu organisasi ke arah pencapaian tujuan sangat tergantung pada kemampuan manusia dalam menggerakkan organisasi itu ke arah tujuan yang telah ditentukan.

Menurut Nawawi (2013;76) secara umum apa yang disebut organisasi formal adalah organisasi yang memiliki struktur (bagan yang menggambarkan hubungan-hubungan kerja, kekuasaan, wewenang dan tanggung jawab) yang jelas, pembagian tugas yang jelas, serta tujuan yang ditetapkan secara jelas.

Organisasi publik menurut Nawawi (2013;76) adalah organisasi terbesar; dibandingkan dengan organisasi privat yang ada disekitarnya.

Organisasi publik ini dimaksudkan untuk mewadahi seluruh kepentingan lapisan masyarakat dengan ruang lingkup Negara; mempunyai kewenangan yang absah (terlegitimasi) di bidang politik, administrasi pemerintahan, dan hukum secara terlembaga, sehingga mempunyai kewajiban melindungi warga negaranya, melayani keperluan masyarakat. Sebagai konsekuensinya organisasi publik semacam ini berhak memungut pajak untuk pendanaan, dan menjatuhkan hukuman sebagai sanksi penegakan peraturan.

3. Konsep Manajemen

Bagi kebanyakan orang kata manajemen bukan sesuatu yang asing, karena ia ada dalam kehidupan mereka sehari-hari. Bahkan dalam lingkup kegiatan yang paling sederhana, mereka mempraktikkan apa yang mereka sebut 'manajemen' dalam kehidupan atau keseharian mereka.

Dalam pemahaman awam, apa yang sering disebut sebagai manajemen sering menunjuk atau diasosiasikan pada semua kegiatan untuk mencapai tujuan yang diharapkan dengan cara yang lebih baik dalam arti lebih efektif dan efisien. Begitu juga sebaliknya terhadap sesuatu hasil yang buruk, diasosiasikan sebagai konsekuensi dari minimnya penggunaan manajemen atau buah dari kesalahan dalam manajemen.

Dalam berbagai kesempatan, dan untuk berbagai tujuan, penyebutan manajemen bersama dengan kata yang menempel di belakangnya sudah bukan sesuatu yang asing. Sepertinya rangkaian

kata manajemen dengan kata yang mengikutinya sudah menjadi sesuatu yang sudah dan mudah dimengerti maksudnya. Entah karena dorongan apa, ada orang yang sedikit-sedikit menyebut atau menggunakan istilah manajemen, seolah semua kegiatan, termasuk kegiatan yang paling sederhana memang memerlukan sebuah manajemen.

Menurut Stoner (dalam Zulkifli, 2005;28) manajemen merupakan proses merencanakan, mengorganisasikan, dan menggunakan sumber daya manusia untuk mencapai sasaran organisasi yang sudah ditetapkan.

Menurut syafri (2012;12) hakekat manajemen adalah proses pencapaian tujuan melalui orang lain. Oleh sebab itu, manajemen merupakan rangkaian aktivitas menggerakkan kelompok orang dalam organisasi untuk mencapai tujuan melalui pelaksanaan fungsi-fungsi manajemen.

Menurut Handoko (2010;8) manajemen adalah proses perencanaan, pengorganisasian, penyusunan, pengarahan, dan pengawasan usaha-usaha para anggota organisasi dan penggunaan sumber daya organisasi lainnya agar mencapai tujuan yang ditetapkan.

Menurut J. G. Longenecker (dalam Nawawi, 2013;11) mendefinisikan manajemen sebagai suatu proses kegiatan manajer dalam mengambil keputusan, mengkoordinasikan usaha-usaha kelompok, dan kepemimpinan.

Menurut Stoner (dalam Nawawi, 2013;12) manajemen adalah proses perencanaan, pengorganisasian, pengarahan, dan pengawasan usaha-usaha para anggota organisasi dan penggunaan sumber daya organisasi lainnya agar mencapai tujuan organisasi yang telah ditetapkan.

Menurut Farland (dalam Brantas, 2009;7).manajemen ialah suatu proses yang mana manajer sebagai mencipta, mengarahkan, memelihara, dan melaksanakan tujuan organisasi melalui koordinasi dan kerja sama dari usaha manusia.

Jika disederhanakan manajemen sebagai suatu proses itu melihat bagaimana cara orang untuk mencapai tujuan yang telah ditetapkan terlebih dahulu. Proses tersebut terdiri dari kegiatan-kegiatan manajemen mulai dari kegiatan perencanaan, pengorganisasian, pengarahan, dan pengawasan dan seterusnya kembali pada kegiatan awal berupa perencanaan sebagai sesuatu yang kontinum.

Melalui proses itu para pemimpin (manajer) menggunakan semua sumber daya organisasi dalam pencapaian tujuan-tujuan yang telah ditetapkan. Dalam proses itu keberadaan orang (sumber daya manusia) adalah sumber daya terpenting bagi setiap organisasi, namun para pemimpin (manajer) tidak akan dapat mencapai tujuan secara optimal apabila mengabaikan sumber daya-sumber daya organisasi lainnya.

Menurut Soekarno (2006;70) aktivitas manajemen dapat dipisahkan dalam aktivitas-aktivitas komponen yang meliputi :

- a. Perencanaan, adalah aktivitas-aktivitas pengumpulan data dan informasi beserta pemikiran untuk menentukan apa yang hendak dicapai, di mana semuanya itu harus dijalankan, bila mana waktunya, oleh siapa-siapa saja yang harus menjalankan;
- b. Pengorganisasian, adalah tindak lanjut untuk menyambut pelaksanaan rencana yang telah ditentukan untuk dilaksanakan;
- c. Pengkoordinasian, adalah meliputi hubungan kerja sama secara teratur dan lancar dan berbagai macam aktivitas yang harus dilaksanakan;
- d. Pengendalian, adalah mengarahkan agar seluruh aktivitas ataupun usaha tidak menyimpang dari tujuan yang telah ditetapkan;
- e. Pengawasan, adalah suatu usaha agar semua dan keputusan yang telah dibuat dapat dikerjakan sesuai dengan apa yang direncanakan, diputuskan, dan dikomandokan.

Dari seluruh rangkaian proses manajemen, pelaksanaan merupakan fungsi manajemen yang paling utama. Dalam fungsi perencanaan dan pengorganisasian lebih banyak berhubungan dengan aspek-aspek abstrak proses manajemen, sedangkan fungsi *actuating* justru lebih menekankan pada kegiatan yang berhubungan langsung dengan orang-orang dalam organisasi.

Manajemen sebagai suatu seni adalah kegiatan dalam mencapai tujuan diperlukan kerja sama dengan orang lain, bagaimana cara memerintahkan pada orang lain agar mau bekerja sama

dan seterusnya di mana semua itu diperlukan seni untuk melakukannya. Dalam konteks ini pula Follett (dalam Nawawi, 2013;13) mendefinisikan manajemen sebagai seni dalam menyelesaikan pekerjaan melalui orang lain.

Menurut Emaya Suradinata (dalam Nawawi, 2013;21) mendefinisikan manajemen pemerintahan sebagai suatu kegiatan atau usaha untuk mencapai tujuan negara dengan menggunakan berbagai sumber yang dikuasai oleh negara.

Sementara itu menurut Sondang P. Siagian (dalam Nawawi, 2013;21) mendefinisikan manajemen pemerintahan adalah manajemen yang ditetapkan dalam lingkungan aparatur pemerintahan atau aparatur negara, tidak saja diartikan sebagai aparatur dari badan eksekutif, akan tetapi juga aparatur dari badan legislatif dan yudikatif, serta baik yang berada pada tingkat pusat maupun yang berada pada tingkat daerah.

Sedangkan menurut Ramto (dalam Nawawi, 2013;21) manajemen pemerintahan (*public management*) adalah faktor utama dalam suatu administrasi publik untuk mencapai tujuan yang telah ditentukan dengan sarana dan prasarana yang ada termasuk organisasi serta sumber dana dan sumber daya yang tersedia.

Menurut Syafri (2012;169) secara umum *New Public Management* (NPM) dipandang sebagai suatu pendekatan administrasi publik yang menerapkan pengetahuan dan pengalaman dalam dunia manajemen bisnis untuk memperbaiki efisiensi, efektivitas, dan kinerja pelayanan publik pada birokrasi modern.

Penerapan konsep NPM menyebabkan terjadinya perubahan mendasar pada administrasi publik yang dinilai kaku, birokratis, dan hierarkis ke arah yang fleksibel dan lebih mengakomodasi pasar. Konsep NPM dipandang sebagai bentuk reformasi atau modernisasi administrasi publik karena NPM menawarkan desentralisasi wewenang, depolitisasi kekuasaan sehingga mendorong demokrasi.

4. Implementasi Kebijakan

Untuk melihat keberhasilan suatu kebijakan (program), maka sangat bergantung kepada implementasi program itu sendiri. Dimana implementasi menyangkut tindakan seberapa jauh arah diantara diprogramkan itu benar-benar memuaskan. Dalam kaitan ini Udoloji (dalam Wahab, 1990;51) mengatakan pelaksanaan kebijakan atau program adalah sesuatu yang penting, bahkan jauh lebih penting dari pada pembuatan kebijakan. Kebijakan-kebijakan akan sekedar impian atau rencana bagus yang tersimpan rapat dalam arsip kalau tidak diimplementasikan.

Menurut Nugroho (2005;158) implementasi kebijakan pada prinsipnya adalah cara agar sebuah kebijakan dapat mencapai tujuannya. Tidak lebih dan tidak kurang. Untuk mengimplementasikan kebijakan publik, maka ada dua pilihan yaitu langsung mengimplementasikan dalam bentuk program-program atau melalui formulasi kebijakan.

Kebijakan publik dalam bentuk undang-undang atau perda adalah jenis kebijakan publik yang memerlukan kebijakan publik penjelas yaitu yang sering di istilahkan sebagai peraturan pelaksanaan. Kebijakan publik yang bisa langsung di operasionalkan antara lain kepres, Impres, Kepmen, keputusan kepala daerah, keputusan kepala dinas, dan lain lain.

Rangkaian kebijakan implementasi kebijakan dari gambar diatas dapat dilihat dengan jelas, yaitu mulai dari program ke proyek dan kegiatan. Model tersebut mengadaptasikan mekanisme yang lazim di dalam manajemen, khususnya manajemen sektor publik. Pada prinsipnya tujuan kebijakan adalah melakukan intervensi. Implementasi kebijakan sebenarnya adalah tindakan (*action*) dari intsenerventasi itu sendiri.

Pelaksanaan atau implementasi kebijakan didalam konteks manajemen berada dalam kerangka organizing, leading, controlling. Jadi ketika kebijakan sudah dibuat, maka tugas selanjutnya adalah mengorganisasikan, melaksanakan kepemimpinan pelaksanaan dan melakukan

pengendalian pelaksanaan tersebut. Secara rinci kegiatan didalam manajemen implementasi kebijakan dapat disusun sebagai berikut: Nugroho (2005)

1. Tahap implementasi strategi

- a. Menyesuaikan struktur dengan strategi yaitu adanya kesesuaian antara pengambil keputusan dengan rencana kebijakan;
- b. Melembangkan strategi yaitu adanya suatu organisasi atau lembaga yang menjalankan setiap kebijakan tersebut;
- c. Mengoperasionalkan strategi yaitu menjelaskan setiap rencana awal kebijakan untuk dijalankan;
- d. Menggunakan prosedur untuk memudahkan implementasi yaitu adanya prosedur yang jelas guna memudahkan pelaksanaan kebijakan.

2. Pengorganisasian (*organizing*)

- a. Kelurahanin organisasi dan struktur organisasi yaitu adanya suatu bentuk organisasi guna menjalankan kebijakan yang ada;
- b. Pembagian kerja dan kelurahanin pekerjaan yaitu jelasnya pembagian kerja dari bentuk organisasi dan pelaksanaan kebijakan;
- c. Interaksi dan koordinasi yaitu adanya hubungan kerjasama dengan pihak lain dan menjalankan suatu kebijakan;
- d. Perekrutan dan penempatan sumber daya manusia yaitu menarik sumber daya manusia dan menempatkannya pada tempat yang tepat;
- e. Budaya organisasi yaitu adanya kemampuan untuk bekerja dengan maksimal sesuai dengan skill.

3. Penggerakan dan kepemimpinan

- a. Efektifitas Kepemimpinan yaitu kemampuan pemimpin dalam menjalankan suatu organisasi;
- b. Motivasi yaitu adanya dorongan dari pimpinan pada bawahan untuk bekerja dengan lebih baik;
- c. Etika yaitu aturan yang dimiliki oleh pegawai dalam bekerja;
- d. Mutu yaitu hasil kerja yang dimiliki oleh organisasi;
- e. Kerjasama tim yaitu adanya kerjasama pegawai dalam organisasi untuk melakukan suatu kerjaan;
- f. Komunikasi Organisasi yaitu adanya komunikasi secara internal antar setiap pegawai serta dengan pimpinan;
- g. Negosiasi yaitu adanya kegiatan saling tukar pikiran antar satu orang dengan orang lain.

4. Pengendalian

- a. Kelurahanin pengendakian yaitu melakukan penggambaran mengenai setiap kegiatan didalam organisasi;
- b. Sistem informasi manajemen yaitu melakukan penggambaran mengenai setiap kegiatan di dalam organisasi;
- c. Pengendalian anggaran atau keuangan yaitu menggunakan anggaran secara tepat guna dan tepat sasaran;
- d. Audit yaitu melakukan penilaian terhadap penggunaan anggaran Meterdan Horn dalam Sujianto (2008) mencoba mengadopsi model.

Meter dan Horn (dalam Sujianto, 2008) mencoba mengadopsi model sistem kebijaksanaan yang pada dasarnya menyangkut beberapa komponen yang harus selalu ada agar tuntutan kebijaksanaan bisa direalisasikan menjadi hasil kebijaksanaan. Terdapat enam variabel yang mempengaruhi keberhasilan implementasi kebijaksanaan sebagai berikut:

1. Standar dan tujuan kebijakan yaitu memberikan perhatian utama pada faktor-faktor yang menentukan hasil kerja. Maka identifikasi indikator-indikator hasil kerja merupakan hal yang penting karena indikator ini menilai sejauh mana standar dan tujuan menjelaskan keseluruhan kebijakan;
2. Sumber daya kebijakan yaitu kebijaksanaan mencangkup lebih dari sekedar standar dan sasaran, tapi juga menuntut ketersediaan sumber daya yang akan memperlancar implementasi. Sumber daya ini dapat berupa dana maupun insentif lainnya yang akan mendukung implementasi secara efektif;
3. Karakteristik pelaksana yaitu meliputi karakteristik organisasi yang akan menentukan berhasil atau tidaknya suatu program diantaranya kompetensi dan ukuran staf agen, dukungan legislatif dan eksekutif, kekuatan organisasi, derajat keterbukaan komunikasi dengan pihak luar maupun badan pembuat kebijakan;
4. Aktifitas pengamatan dan komunikasi antar organisasi yaitu implementasi membutuhkan mekanisme dan prosedur institusional yang mengatur pola komunikasi antar organisasi mulai dari kewenangan yang lebih tinggi hingga yang terendah;
5. Kondisi ekonomi, sosial dan politik yaitu pengaruh variabel lingkungan terhadap implementasi program, diantaranya sumber daya ekonomi yang dimiliki organisasi pelaksana, bagaimana sikap opini publik, dukungan elit, peran dan kelompok-kelompok kepentingan dan swasta dalam menunjang keberhasilan program;
6. Disposisi sikap para pelaksana yaitu persepsi pelaksana dalam organisasi dimana program itu diterapkan, hal ini dapat berubah sikap menolak, netral dan menerima yang berkaitan dengan sistem nilai pribadi, loyalitas, kepentingan pribadi dan sebagainya.

Selanjutnya George C. Edwards III (dalam Sujianto, 2008) menyatakan pendekatan yang digunakan terhadap studi implementasi kebijakan, dipertimbangkan empat faktor kritis dalam mengimplementasikan kebijakan publik yaitu:

1. Komunikasi

Komunikasi adalah alat kebijakan untuk menyampaikan perintah-perintah dan arahan-arahan (informasi) dari sumber pembuat kebijakan kepada mereka-mereka yang diberikan wewenang dan tanggung jawab untuk melaksanakan kebijakan tersebut. Untuk itu perlu memahami arah penyampaian kebijakan.

2. Sumber Daya

Sumber daya merupakan salah satu faktor penting dalam implementasi kebijakan atau program, karena bagaimanapun baiknya kebijakan atau program itu dirumuskan (telah memenuhi kejelasan perintah dan arahan, lancar dalam penyampaian dan konsisten dalam menyampaikan perintah dan arahan atau informasi) tanpa ada dukungan sumber daya yang memadai maka kebijakan akan mengalami kesulitan dalam mengimplementasikannya. Sumber daya yang dimaksud adalah mencakup jumlah staff pelaksana yang memadai dengan keahlian yang memadai, informasi, wewenang atau kewenangan dan fasilitas yang diperlukan untuk menjamin kebijakan dijalankan sesuai dengan yang diharapkan. Memadai yang dimaksud adalah jumlah para pelaksana harus sesuai dengan jumlah tugas yang dibebankan atau tanggung jawab yang dibebankan maupun kemampuannya dan keterampilan yang dimiliki baik teknis maupun manajerial.

3. Sikap (disposisi)

Sikap (disposisi) merupakan kemauan atau niat para pelaksana untuk melaksanakan kebijakan ini seiring dengan apa yang ditentukan oleh Meter dan Horn disposisi diartikan sebagai motifasi psikologis para pelaksana untuk melaksanakan kebijakan.

4. Struktur Birokrasi

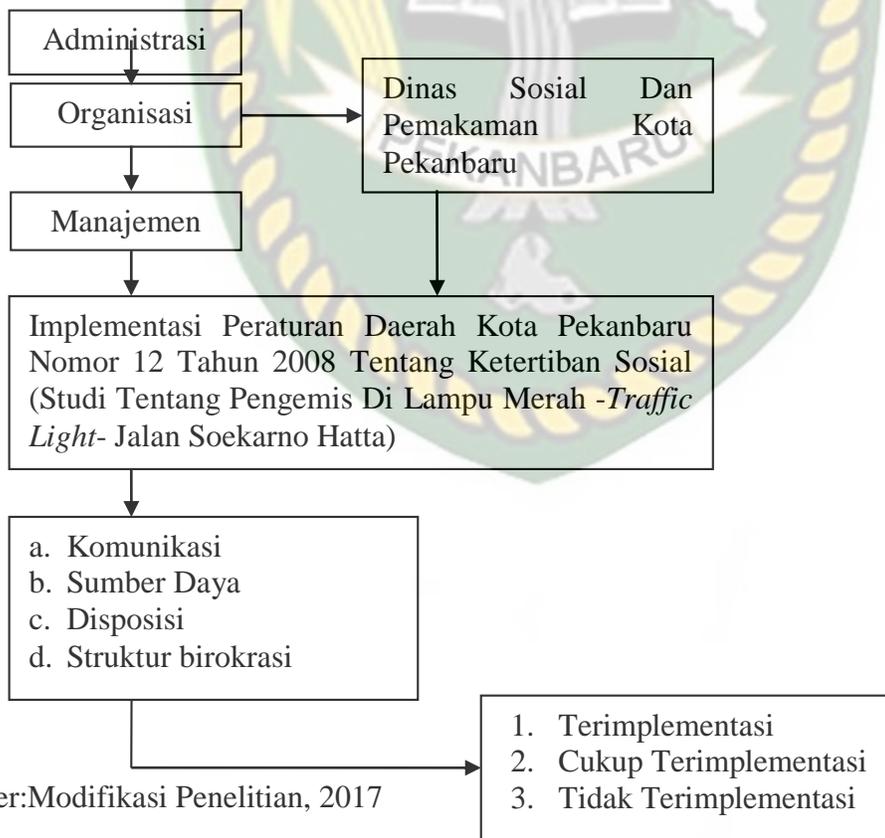
Struktur birokrasi yaitu meliputi karakteristik organisasi yang akan menentukan berhasil atau tidaknya suatu program, diantaranya kompetensi dan ukuran staf agen, didukung legislatif

dan eksekutif, kekuatan organisasi, derajat keterbukaan komunikasi dengan pihak luar maupun badan pembuat kebijakan.

B. Kerangka Pikiran

Berdasarkan dari variabel penelitian Implementasi Peraturan Daerah Kota Pekanbaru Nomor 12 Tahun 2008 Tentang Ketertiban Sosial (Studi Tentang Pengemis Di Persimpangan Lampu Merah Jalan Soekarno Hatta Kota Pekanbaru) kemudian diukur dengan acuan dari beberapa teori yang dijadikan indikator serta fenomena yang terjadi, maka penulis menjelaskan hubungan tersebut agar tidak terjadi kesalah pahaman dalam penafsiran makna dan maksud penelitian. Untuk lebih jelas, teori yang dijadikan indikator akan menampilkan pada gambaran sebagai berikut :

Gambar II.1: Model Kerangka Pikiran Penelitian Tentang Implementasi Peraturan Daerah Kota Pekanbaru Nomor 12 Tahun 2008 Tentang Ketertiban Sosial (Studi Tentang Pengemis Di Lampu Merah -*Traffic Light*- Jalan Soekarno Hatta)



Sumber: Modifikasi Penelitian, 2017

C. Hipotesis

Berdasarkan latar belakang dan fenomena-fenomena di atas maka dapat ditemukan hipotesisnya yaitu: Diduga Implementasi Peraturan Daerah Kota Pekanbaru Nomor 12 Tahun 2008 Tentang Ketertiban Sosial (Studi Tentang Pengemis Di Lampu Merah *-Traffic Light-* Jalan Soekarno Hatta) terimplementasi dengan baik apabila memiliki indikator sebagai berikut:

1. Komunikasi;
2. Sumber daya;
3. Disposisi;
4. Struktur birokrasi.

D. Konsep Operasional

Guna menghindari terjadinya kesalahan penafsiran tentang konsep-konsep yang digunakan dalam penelitian ini, maka akan penulis operasionalkan beberapa konsep antara lain :

1. Administrasi adalah kegiatan kerja sama yang dilakukan sekelompok manusia berdasarkan pembagian kerjasama sebagaimana yang ditentukan dalam struktur dengan pendayagunaan sumber-sumber yang ada untuk mencapai tujuan secara efektif dan efisien.
2. Organisasi dapat diartikan menjadi dua yaitu: administrasi dalam arti sempit/statis dan administrasi dalam arti dinamis. Dalam arti sempit organisasi adalah sebagai wadah/tempat bekerja sama bagi sekelompok orang untuk dapat mencapai tujuan tertentu. Sedangkan dalam arti dinamis, organisasi sebagai suatu sistem atau kegiatan sekelompok orang untuk mencapai tujuan tertentu.
3. Manajemen adalah proses perencanaan, pengorganisasian, penyusunan, pengarahan, dan pengawasan usaha-usaha para anggota organisasi dan penggunaan sumber daya organisasi lainnya agar mencapai tujuan yang ditetapkan.



4. implementasi kebijakan pada prinsipnya adalah cara agar sebuah kebijakan dapat mencapai tujuannya. Tidak lebih dan tidak kurang. Untuk mengimplementasikan kebijakan publik, maka ada dua pilihan yaitu langsung mengimplementasikan dalam bentuk program-program atau melalui formulasi kebijakan.
5. Komunikasi adalah alat kebijakan untuk menyampaikan perintah dan arahan-arahan (informasi) dari sumber pembuat kebijakan kepada mereka mereka yang diberikan wewenang dan tanggung jawab untuk melaksanakan kebijakan tersebut.
6. Sumber daya merupakan salah satu faktor penting dalam implementasi kebijakan atau program, karena bagaimanapun baiknya kebijakan atau program itu dirumuskan (telah memenuhi kejelasan perintah dan arahan, lancar dalam penyampaian dan konsisten dalam menyampaikan perintah dan arahan atau informasi) tanpa ada dukungan sumber daya yang memadai maka kebijakan akan mengalami kesulitan dalam mengimplementasikannya.
7. Sikap (Disposisi) merupakan Kemahuan atau niat para pelaksana untuk melaksanakan kebijakan ini seiring dengan apa yang ditentukan oleh *Meter and Horn* disposisi di artikan sebagai motifasi psycologis para pelaksana untuk melaksanakan kebijakan.
8. Struktur birokrasi yaitu meliputi karakteristik organisasi yang akan menentukan berhasil atau tidaknya suatu program, diantaranya kompetensi dan ukuran staf agen, didukung legislatif dan eksekutif, kekuatan organisasi, derajat keterbukaan komunikasi dengan pihak luar maupun badan pembuat kebijakan.

E. Operasionalisasi Variabel

untuk memudahkan arah penelitian ini yang terdiri dari satu variabel dengan empat indikator, maka dilakukan operasional variabel yang tertuang pada tabel dibawah ini :

Tabel II.1: Konsep Operasionalisasi Variabel

Konsep	Variabel	Indikator	Item Penilaian	Skala
1	2	3	4	5
Implementasi kebijakan pada prinsipnya adalah cara agar sebuah kebijakan dapat mencapai tujuannya. Tidak lebih dan tidak kurang. Untuk mengimplementasikan kebijakan	Implementasi Peraturan Daerah Kota Pekanbaru Tentang Ketertiban Sosial (Studi Tentang Pengemis Di Lampu Merah (Traffic Light) Jalan Soekarno Hatta)	1. Komunikasi	1. Melaksanakan pengendalian sosial 2. Memberikan informasi kepada masyarakat 3. Memberikan informasi mengenai sanksi bagi yang melanggar aturan	Terimplementasi Cukup Terimplementasi Kurang Terimplementasi
		2. Sumber Daya	1. Menyediakan personil yang berkualitas sebagai pelaksana	Terimplementasi Cukup Terimplementasi Kurang Terimplementasi

publik, maka ada dua pilihan yaitu				
Konsep	Variabel	Indikator	Item Penilaian	Skala
1	2	3	4	5
langsung mengimplementasikan dalam bentuk program-program atau melalui formulasi kebijakan (Rianto,2005; 158)		3. Sikap (disposisi)	<p>kebijakan</p> <p>2. Menyediakan fasilitas yang diperlukan</p> <p>3. Menyediakan anggaran yang memadai untuk pelaksanaan kebijakan</p> <p>1. Pemahaman dan pengetahuan para pelaksana terhadap kebijakan</p> <p>2. Respon dari para pelaksana terhadap implementasi kebijakan</p> <p>3. Respon terhadap penyandang masalah</p>	<p>Terimplementasi</p> <p>Cukup</p> <p>Terimplementasi</p> <p>Kurang</p> <p>Terimplementasi</p>

			kesejahteraan sosial (PMKS)	
		4. Struktur Birokrasi	1. Melakukan pengawasan terhadap pelaksanaan kebijakan 2. Memberikan sanksi 3. Memiliki tanggung jawab untuk bekerja	Terimplementasi Cukup Terimplementasi Kurang Terimplementasi

F. Teknik pengukuran

Teknik pengukuran terhadap pelaksanaan variable dan indikator dalam penelitian ini diklarifikasikan dalam 3 (tiga kategori) yaitu: Terimplementasi, Cukup Terimplementasi, Kurang Terimplementasi.

Pengukuran yang digunakan dalam penelitian ini adalah menggunakan persentase, dengan terlebih dahulu menetapkan kategori ukuran untuk penelitian setiap indikator:

- Ukuran variable

Terimplementasi : Apabila penilaian terhadap indikator Implementasi Peraturan Daerah Kota Pekanbaru Nomor 12 Tahun 2008 Tentang Ketertiban Sosial (Studi Tentang Pengemis Di Lampu Merah -*Traffic Light*- Jalan Soekarno Hatta) 76-100%

Cukup Terimplementasi : Apabila penilaian terhadap indikator Implementasi Peraturan Daerah Kota Pekanbaru Nomor 12 Tahun 2008 Tentang Ketertiban

Sosial (Studi Tentang Pengemis Di Lampu Merah -*Traffic Light*-
Jalan Soekarno Hatta) 34-66%

Kurang Terimplementasi : Apabila penilaian terhadap indikator Implementasi Peraturan
Daerah Kota Pekanbaru Nomor 12 Tahun 2008 Tentang Ketertiban
Sosial (Studi Tentang Pengemis Di Lampu Merah -*Traffic Light*-
Jalan Soekarno Hatta) 1-33%

Ukuran Indikator Variabel

1. Komunikasi dikategorikan:

Terimplementasi : Apabila komunikasi dalam mengadakan sosialisasi terhadap
kebijakan, memberikan informasi kepada masyarakat, memberikan
informasi mengenai sanksi bagi yang melanggar aturan pada
kategori terimplementasi 67-100%

Cukup Terimplementasi : Apabila komunikasi dalam mengadakan sosialisasi terhadap
kebijakan, memberikan informasi kepada masyarakat, memberikan
informasi mengenai sanksi bagi yang melanggar aturan pada
kategori cukup terimplementasi 34-66%

Kurang Terimplementasi : Apabila komunikasi dalam mengadakan sosialisasi terhadap
kebijakan, memberikan informasi kepada masyarakat, memberikan
informasi mengenai sanksi bagi yang melanggar aturan pada
kategori kurang terimplementasi 1-33%

2. Sumber daya dikategorikan:

terimplementasi : Apabila sumber daya dalam menyediakan personil yang berkualitas
sebagai pelaksana kebijakan, menyediakan fasilitas yang diperlukan,



menyediakan anggaran yang memadai untuk pelaksanaan kebijakan pada kategori terimplementasi 67-100%

cukup terimplementasi : Apabila sumber daya dalam menyediakan personil yang berkualitas sebagai pelaksana kebijakan, menyediakan fasilitas yang diperlukan, menyediakan anggaran yang memadai untuk pelaksanaan kebijakan pada kategori cukup terimplementasi 34-66%

kurang terimplementasi : Apabila sumber daya dalam menyediakan personil yang berkualitas sebagai pelaksana kebijakan, menyediakan fasilitas yang diperlukan, menyediakan anggaran yang memadai untuk pelaksanaan kebijakan pada kategori kurang terimplementasi 1-33%

3. Sikap (disposisi) dikategorikan:

Terimplementasi : Apabila sikap (disposisi) dalam pemahaman dan pengetahuan para pelaksana terhadap kebijakan, respon dari para pelaksana terhadap implementasi kebijakan dan memberikan intensif bagi para pelaksana pada kategori terimplementasi 67-100%

Cukup Terimplementasi : Apabila sikap (disposisi) dalam pemahaman dan pengetahuan para pelaksana terhadap kebijakan, respon dari para pelaksana terhadap implementasi kebijakan dan memberikan intensif bagi para pelaksana pada kategori cukup terimplementasi 34-66%

Kurang Terimplementasi : Apabila sikap (disposisi) dalam pemahaman dan pengetahuan para pelaksana terhadap kebijakan, respon dari para pelaksana terhadap implementasi kebijakan dan memberikan intensif bagi para pelaksana pada kategori kurang terimplementasi 1-33%

4. Struktur birokrasi dikategorikan:

Terimplementasi : Apabila struktur birokrasi dalam melakukan pengawasan terhadap pelaksanaan kebijakan, memberikan sanksi dan memiliki tanggung jawab untuk bekerja pada kategori terimplementasi 67-100%

Cukup Terimplementasi : Apabila struktur birokrasi dalam melakukan pengawasan terhadap pelaksanaan kebijakan, memberikan sanksi dan memiliki tanggung jawab untuk bekerja pada kategori cukup terimplementasi 34-66%

Kurang Terimplementasi : Apabila struktur birokrasi dalam melakukan pengawasan terhadap pelaksanaan kebijakan, memberikan sanksi dan memiliki tanggung jawab untuk bekerja pada kategori kurang terimplementasi 1-33%

