

## BAB II

### STUDI KEPUSTAKAAN DAN KERANGKA PIKIR

#### A. Studi Kepustakaan

Dalam memperjelas arah dan tujuan penelitian ini, maka perlu di berikan beberapa konsep dan ketentuan-ketentuan serta aturan-aturan yang dapat memberikan solusi yang erat kaitanya dengan masalah penelitian ini yang telah di rumuskan dalam rumusan masalah, agar dapat memberikan pemecahan penelitian yang jelas dalam mengetahui dan membahasnya, terutama dalam menganalisis data, di antaranya:

##### 1. Konsep Administrasi

Administrasi menurut Siagian (2014;4) administrasi ialah keseluruhan proses pelaksanaan dari keputusan-keputusan yang telah diambil dan diselenggarakan oleh dua orang atau lebih untuk mencapai tujuan yang telah di sepakati sebelumnya.

Pasolong (2007;3) mengatakan administrasi adalah pekerjaan terencana yang dilakukan oleh sekelompok orang dalam bekerjasama untuk mencapai tujuan atas dasar efektif, efisien dan rasional. Sedangkan menurut Sugandha administrasi negara adalah:

“Merupakan sebuah proses kegiatan penetapan sasaran-sasaran serta pelaksanaan tercapainya, dengan memanfaatkan semua sumber yang tersedia guna mewujudkan tujuan negara yang dilakukan secara bekerja sama dengan dan melalui orang-orang, baik individu maupun kelompok secara terkoordinasi ”(dalam Ibrahim, 2004;10).

Zulkifli (2005;20) terdapat tiga pengertian substansial yang terkandung dalam sejumlah konsep administrasi yaitu:

1. Bahwa administrasi dapat dipandang sebagai seni. Keberhasilan penerapannya memerlukan kiat-kiat tertentu yang bersifat sangat situasional dan kondisional. Administrasi sangat terikat kepada aspek kondisi, situasi, waktu dan tempat di mana dia dijalankan.
2. Bahwa dalam konsep administrasi terdapat unsur-unsur; adanya dua orang manusia atau lebih; adanya tujuan yang hendak dicapai; adanya tugas-tugas yang harus dilaksanakan; adanya perlengkapan dan peralatan untuk melaksanakan tugas; dan adanya pertimbangan rasionalitas dalam merumuskan dan menyediakan setiap unsur tersebut diatas.
3. Bahwa administrasi sebagai suatu proses kerjasama bukan merupakan konsep yang baru. Dia sudah ada dan dijalankan sejak manusia sudah mengenal peradaban. Tentang keberadaan administrasi sebagai suatu proses tindakan.

Sedangkan administrasi dipandang dalam arti sempit dapat dicermati dari definisi berikut:

Administrasi adalah rangkaian pekerjaan ketatausahaan atau kesekretariatan yang terkait dengan surat-menyurat (koresponden) dan pengelolaan keterangan tertulis lainnya. Jadi administrasi adalah serangkaian kegiatan ketatausahaan atau kesekretariatan berupa surat-menyurat dan pengelolaan data atau keterangan tertulis lainnya yang dilakukan oleh dua orang atau lebih yang di dasarkan oleh rasionalitas tertentu untuk mencapai tujuan yang telah ditetapkan sebelumnya (Zulkifli. 2005;16).

Alternatif pendekatan yang harus diimplementasikan oleh seorang administrator untuk mencapai tujuan tersebut, salah satunya pendekatan yang ditawarkan dalam konteks ini adalah dengan berpegangan pada prinsip yang diyakini benar. Sebagaimana dimaksud bahwa prinsip yang diyakini benar manakala dijadikan pegangan dan acuan sangat mendukung terhadap upaya pencapaian suatu hasil yang diharapkan.

Administrasi yang baik dalam menempatkan diri di tengah-tengah birokrasi pemerintahan dan akan menjadi landasan utama untuk sebuah administrasi yang baik dalam menempatkan diri ditengah-tengah birokrasi pemerintahan secara menyeluruh maupun pemerintahan yang terkecil seperti pemerintah kenagarian disumatra barat.

Menurut Chandler dan Plano mengatakan administrasi publik adalah proses dimana sumberdaya dan personel publik di organisir dan di koordinasikan untuk memformulasikan, mengimplementasikan dan mengelola (*manage*) keputusan-keputusan dalam kebijakan public (dalam Pasolong 2010;7).

Menurut Siagian (2003;3) telah dikatakan di muka bahwa adanya sesuatu, dalam hal ini administrasi adalah karena adanya unsur-unsur tertentu yang menjadikan adanya sesuatu itu. Telah dikatakan pulak bahwa unsur-unsur dari administrasi ialah:

1. Dua orang manusia atau lebih
2. Tujuan
3. Tugas yang hendak dilaksanakan
4. Sarana dan prasarana tertentu

Sedangkan menurut Jhon M. Pfiffner dan Robert V. Presthus (dalam Pasolong 2010;7) mendefinisikan administrasi publik, adalah:

1. Meliputi implementasi kebijakan pemerintah yang telah ditetapkan oleh badan-badan perwakilan politik
2. Koordinasi usaha-usaha perorangan dan kelompok untuk melaksanakan kebijakan pemerintah. Hal ini meliputi pekerjaan sehari-hari pemerintah.
3. Suatu proses yang bersangkutan dengan pelaksanaan kebijakan-kebijakan pemerintah, pengarahannya, kecakapan dan maksud terhadap usaha sejumlah orang.

Dengan berbagai defenisi administrasi publik diatas dapat disimpulkan bahwa administrasi publik adalah proses kerjasama kelompok orang yang terdiri dari aparatur negara dalam merumuskan dan mengimplementasikan berbagai kebijakan dan program untuk memenuhi kebutuhan masyarakat dan pencapaian negara secara efektif dan efisien.

## 2. Konsep Organisasi

Administrasi dan organisasi saling berkaitan satu dengan lainnya, untuk memenuhi kebutuhan yang ingin dicapai maka perlu adanya tempat (wadah) untuk bekerja sama dan tempat inilah yang dinamakan organisasi. Para sarjana ilmu administrasi semakin banyak memberikan perhatian kepada organisasi sebagai suatu proses meskipun perhatian terhadapnya sebagai wadah kegiatan kerja tetap penting. sebagai suatu proses, organisasi berarti serangkaian aktivitas kolektif sekelompok orang yang diawali dengan penentuan tujuan, pembagian kerja dengan perincian tugas tertentu pendelegasian wewenang, pengawasan, dan diakhiri dengan pengevaluasian pelaksanaan tugas.

Organisasi merupakan 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/beberapa orang yang disebut atasan dan seorang/sekelompok orang yang disebut bawahan. Siagian (2003:6)

Dalam suatu organisasi terdapat sekelompok orang yang melakukan aktivitas dalam sebuah organisasi dengan menggunakan seni tertentu untuk tercapainya tujuan yang telah di sepakati melalui orang lain. Administrasi dapat berjalan dengan adanya bantuan dari orang yang mau terlibat di dalamnya yang disebut sebagai manajemen.

Menurut E. Wight Bakke Organisasi adalah suatu sistem berkelanjutan dari aktivitas-aktivitas manusia yang terdiversifikasi dan terkoordinasi, yang mempergunakan, mentransformasi, dan menyatupadukan seperangkat khusus manusia, material, modal, gagasan, dan sumber daya alam menjadi satu kesatuan pemecahan masalah yang unik dalam rangka memuaskan kebutuhan-kebutuhan manusia dalam interaksinya dengan sistem-sistem lainnya dari aktivitas manusia dan sumber daya dalam lingkungannya. (dalam Kusdi. 2009:5)



Selanjutnya menurut Darwis, dkk (2009;11) yang mengatakan bahwa organisasi merupakan suatu wadah dari unsur-unsur administrasi yang lainnya dalam rangka pencapaian tujuan yang telah ditetapkan. Sejalan dengan pendapat tersebut, Zulkifli (2005;74) mengemukakan bahwa konsep organisasi sebagai wadah pelaksanaan kerjasama, dan juga mencakup rangkaian aktifitas pembagian tugas, penunjukan staf, pendelegasian wewenang dan tanggung jawab dalam rangka upaya pencapaian tujuan organisasi.

Menurut Chester L. Bernard mendefenisikan organisasi adalah sebuah sistem tentang aktivitas kerjasama dua orang atau lebih dari sesuatu yang tidak berwujud dan tidak pandang bulu, yang sebagian besar tentang persoalan silaturahmi (dalam Sjamsuddin Indradi 2006;19).

Sedangkan menurut Nawawi (2008;13) mengatakan bahwa dalam sebuah organisasi terdapat unsur-unsur yang merupakan suatu kesatuan yang utuh agar sebuah organisasi dapat berjalan, adapun unsur-unsur pokok dalam sebuah organisasi adalah:

1. Manusia, yaitu: yang terdiri dari dua orang atau lebih yang menghimpun diri dalam suatu wadah.
2. Filsafat, yaitu: manusia yang menghimpun diri dalam organisasi dengan hakekat kemanusiaannya, menjalani kehidupan bersama berdasarkan filsafat yang sama.
3. Proses, yaitu: kerjasama dalam sebuah organisasi yang berlangsung secara berkelanjutan.
4. Tujuan, yaitu: Organisasi didirikan manusia adalah oleh karena adanya kesamaan kepentingan, baik dalam rangka mewujudkan hakekat kemanusiaannya maupun secara berkelanjutan untuk memenuhi kebutuhannya.

Menurut Zulkifli (2005;131) yang mengatakan bahwa sebuah organisasi sebagai sistem apapun bentuk dan juga jenisnya adalah bersifat dinamis dan juga terbuka. Terbuka karena tidak mungkin menghindari dari berbagai bentuk

pengaruh perubahan yang datang dari aspek lingkungan, terutama lingkungan eksternal.

Banyak yang mendefinisikan pengorganisasian menurut Siswanto mengatakan bahwa pengorganisasian adalah

“Berdasarkan deskripsi tentang organisasi, pengorganisasian adalah pembagian kerja yang direncanakan untuk diselesaikan oleh anggota kesatuan pekerjaan, penetapan hubungan antarpekerjaan yang efektif diantara mereka, dan pemberian lingkungan dan fasilitas pekerjaan yang wajar sehingga mereka bekerja secara efisien”(Siswanto 2005;75).

Sebagai alat administrasi dan manajemen, organisasi dapat ditinjau dari dua sudut pandang. Pertama organisasi dapat dipandang sebagai wadah, dan kedua organisasi dapat dipandang sebagai proses seperti dikemukakan Siagian (2003;96) organisasi adalah tempat dimana kegiatan-kegiatan administrasi dan manajemen dijalankan, sedangkan organisasi sebagai proses adalah proses menyoroti interaksi antara orang-orang didalam organisasi itu.

Hubungan formal antara orang-orang dalam organisasi pada umumnya telah diatur dalam dasar hukum pendirian organisasi dan pada struktur organisasi serta hierarki yang terdapat dalam organisasi. Sebaliknya hubungan informal antara orang-orang didalam organisasi tidak diatur dalam dasar hukum pendirian organisasi.

Dasar hubungan yang bersifat informal menurut Siagian (2003;96) antara lain adalah:

1. Hubungan yang didasarkan pada *Personal Relations*
2. Kesamaan keahlian para anggota organisasi
3. Kesamaan kepentingan dalam organisasi
4. Kesamaan minat dalam kegiatan-kegiatan diluar organisasi

Dalam suatu organisasi prinsip amat diperlukan, terutama dapat dijadikan pedoman sehingga organisasi menjadi tumbuh dan berkembang. Menurut Siswanto (2005;98) prinsip organisasi yang dimaksud adalah sebagai berikut:

1. Organisasi dan Tujuan  
Prinsip ini menunjukkan terdapatnya hubungan yang erat antara organisasi dan tujuan. Organisasi dirancang untuk mencapai tujuan. Sebaliknya, tujuan hanya mungkin dapat direalisasikan manakala melalui sarana organisasi
2. Esensi Organisasi  
Prinsip yang penting adalah bahwa tanggung jawab pengorganisasian maupun tanggung jawab pelaksanaan selalu bersifat individual. Tanggung jawab didelegasikan dari seseorang kepada orang lain. Individu yang menerima tanggung jawab membentuk suatu kewajiban yang juga bersifat pribadi.
3. Tanggung Jawab dan Otoritas  
Prinsip ini berarti bahwa otoritas harus seimbang dengan tanggung jawab, artinya seseorang yang diberi tanggung jawab harus juga diberi otoritas untuk melaksanakan sesuatu yang diperlukan guna memenuhi tanggung jawab mereka
4. Spesialisasi untuk Efisiensi  
Organisasi yang efektif membagi tanggung jawab dalam bagian sehingga mengadakan spesialisasi dan menambah efisiensi dalam masing-masing bagian tersebut.
5. Rentang Kendali  
Rentang kendali adalah tingkat pengendalian atau tingkat delegasi tanggung jawab. Prinsip ini menganggap bahwa terdapat batas tertentu terhadap jumlah bawahan yang dapat dikelola oleh seorang manajer.

Sementara itu organisasi juga memiliki beberapa bentuk. Itu disebabkan karena organisasi harus menyesuaikan diri dengan sifat dinamisnya masyarakat dan khususnya lingkungan sekitar organisasi yang tak mampu dihambat perkembangannya, atau bahkan ditahan sesuai keinginan.

Dan itu juga membuktikan bahwa organisasilah yang harus mampu bersikap dewasa dalam menempatkan diri menghadapi tantangan lingkungan dalam dan luar organisasi.

### 3. Konsep Manajemen

Secara etimologis kata manajemen berasal dari bahasa Perancis Kuno *menagement*, yang berarti seni melaksanakan dan mengatur. Sedangkan secara terminologis para pakar mendefinisikan manajemen secara beragam, diantaranya:

Follet yang dikutip oleh Wijayanti (2008:1) mengartikan manajemen sebagai seni dalam menyelesaikan pekerjaan melalui orang lain. Menurut Stoner yang dikutip oleh Wijayanti (2008:1) manajemen adalah proses perencanaan, pengorganisasian, pengarahan, dan pengawasan usaha-usaha para anggota organisasi dan penggunaan sumber daya-sumber daya manusia organisasi lainnya agar mencapai tujuan organisasi yang telah ditetapkan.

Istilah manajemen (*management*) telah diartikan oleh berbagai pihak dengan prespektif yang berbeda.

Manajemen sebagai suatu ilmu adalah akumulasi pengetahuan yang disistematisasikan atau kesatuan pengetahuan yang terorganisasi. Sedangkan manajemen sebagai suatu seni yaitu merupakan keahlian, kemahiran, kemampuan, serta keterampilan dalam menerapkan prinsip, metode dan teknik dalam menggunakan sumber daya manusia dan sumber daya alam (*human and natural resources*) secara efektif dan efisien untuk mencapai tujuan (Siswanto. 2005:9).

Selanjutnya dari penjelasan di atas Siswanto (2005:2) memberi batasan definisi manajemen yaitu manajemen adalah seni dan ilmu dalam perencanaan, pengorganisasian, pengarahan, pemotivasian, dan pengendalian terhadap orang dan mekanisme kerja untuk mencapai tujuan.

Batasan manajemen hingga saat ini belum ada keseragaman, namun selalu dan digunakan adalah: Ketalaksanaan, manajemen, *management* dan pengurusan.



Untuk menghindari penafsiran yang berbeda-beda, maka kita pakai istilah aslinya yaitu “Manajemen” mengandung tiga pengertian:

1. Manajemen sebagai suatu proses
2. Manajemen sebagai kolektivitas orang-orang yang melakukan aktivitas manajemen
3. Manajemen sebagai suatu seni dan sebagai suatu ilmu.

Manajemen tidak dapat melaksanakan sendiri kegiatan-kegiatan yang bersifat operasional seperti yang telah dikemukakan Siagian (2003;5) Manajemen pada hakekatnya berfungsi untuk melakukan semua kegiatan-kegiatan yang perlu dilaksanakan dalam rangka pencapaian tujuan dalam batas-batas kebijaksanaan umum yang telah ditentukan pada tingkat administrasi.

Arti manajemen sebagai ilmu dan seni didasarkan pada pandangan yang menyatakan bahwa seorang ilmuwan sekaligus seniman, karena disamping mengandalkan diri pada ilmu, ia juga harus mempunyai firasat, keyakinan, kreativitas, dan menguasai cara-cara penerapannya.

Sedangkan menurut Handoko (2009;23-25) manajemen memiliki 5 fungsi yang menurut penulis paling penting yaitu:

1. Perencanaan, rencana rencana yang dibutuhkan untuk memberikan kepada organisasi tujuan tujuannya dan menetapkan prosedur terbaik untuk pencapaian tujuan tujuan itu.
2. Pengorganisasian, adalah 1) penentuan sumber daya-sumber daya dan kegiatan-kegiatan yang dibutuhkan untuk untuk mencapai tujuan organisasi, 2) perencanaan dan pengembangan suatu organisasi atau kelompok kerja yang akan dapat “membawa” hal-hal tersebut kearah tujuan, 3) penugasan tanggung jawab tertentu dan kemudian, 4) pendelegasian wewenang yang diperlukan kepada individu-individu untuk melaksanakan tugas tugasnya. Fungsi ini menciptakan struktur formal dimana pekerjaan ditetapkan, dibagi dan dikoordinasikan.
3. Penyusunan personalia, adalah penarikan, pelatihan dan pengembangan, serta penempatan dan pemberian orientasi para karyawan dalam lingkungan kerja yang menguntungkan dan produktif.
4. Pengarahan, yang berfungsi sebagai untuk membuat atau mendapatkan para karyawan melakukan apa yang diinginkan dan harus mereka lakukan.

5. Pengawasan, adalah penemuan dan penerapan cara dan peralatan untuk menjamin bahwa rencana sudah dilaksanakan sesuai dengan yang telah ditetapkan.

Selain itu, manajemen juga bisa didefinisikan dalam 3 perspektif menurut Riva'i dkk (2013;177).

- a. Menurut perspektif proses, manajemen adalah proses pencapaian tujuan melalui kegiatan orang lain, dimana kegiatan diawasi dan diselenggarakan.
- b. Defenisi dari perspektif kolektivitas orang, dari sudut ini manajemen diartikan sebagai kolektivitas orang yang melaksanakan pekerjaan-pekerjaan manajerial.
- c. Pengertian manajemen menurut perspektif seni dan ilmu. Manajemen sebagai seni merupakan pengimplementasian dari keterampilan-keterampilan dalam pengelolaan organisasi berdasarkan pengalaman-pengalaman yang ada dan bermanfaat. Sementara itu, manajemen sebagai ilmu terlihat dari penerapannya terhadap proses mengobservasi, mengumpulkan, dan menganalisis data, fenomena-fenomena, kejadian-kejadian, dan lain-lain kemudian diambil beberapa kesimpulan yang mendukung tujuan yang hendak dicapai.

Terkait dengan pengertian manajemen yang dilihat dari 3 perspektif di atas, dinas perhubungan kota pekanbaru sebagai organisasi publik, juga membutuhkan defenisi tersebut dalam implementasinya secara menyeluruh.

Karena, dinas perhubungan kota pekanbaru juga memiliki komponen organisasi yang begitu kompleks. Seperti semua perangkat dinas perhubungan memiliki karakter yang begitu beragam. Belum lagi kepala dinas perhubungan kota pekanbaru juga harus memahami bagaimana suasana kerja antar bawahannya.

Dan setelah itu juga harus menjalin hubungan kerja yang baik dengan atasannya seperti pemerintah pusat dan pemerintah daerah sebagai pihak eksternal yang ikut mengontrol semua siklus kehidupan keorganisasian dinas perhubungan kota pekanbaru. Dan kegiatan organisasi sekompleks itulah yang harus mampu di-*manage* oleh seorang pemimpindinas perhubungan kota pekanbaru.

#### 4. Konsep Manajemen Sumber Daya Manusia

Sumber daya manusia merupakan salah satu sumber daya yang terdapat didalam organisasi, meliputi semua orang yang melakukan aktivitas. Pentingnya unsur manusia sebagai sumber daya yang cukup potensial, yang perlu dikembangkan sedemikian rupa sehingga mampu memberikan kontribusi yang maksimal bagi organisasi dan bagi pengembangan dirinya, karena itulah manusia juga perlu dimanajemen.

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. Selanjutnya Hasibuan (2012;7) mengatakan bahwa dengan adanya manajemen daya guna dan hasil guna unsur-unsur manajemen akan dapat ditingkatkan. Unsur-unsur manajemen itu antara lain adalah :

- *Man*: Man dalam organisasi publik diartikan sebagai sesuatu yang sangat menentukan karena manusia yang membuat tujuan melakukan proses kegiatan untuk mencapai tujuan yang telah ditetapkan, tanpa manusia tidak akan ada proses kerja.
- *Money*: Uang penting sebagai alat ukur dan alat ukur mengenai suatu usaha (besar kecilnya perusahaan diukur dari jumlah perputaran uang).
- *Materials* (bahan-bahan/perlengkapan) : Manajemen ada karena adanya kegiatan manusia secara bersama-sama untuk mengurus material.
- *Machines* (alat-alat): Mesin sebagai alat bantu kerja, memudahkan melaksanakan pekerjaan, memberikan keuntungan terhadap tenaga kerja, penggunaannya sangat tergantung kepada manusia serta mempermudah tujuan hidup manusia.
- *Method* (cara-cara kerja): Tercapai atau tidaknya tujuan tergantung pada cara pelaksanaannya dengan cara kerja yang baik akan memperlancar dan mempermudah jalannya pekerjaan.
- *Market* : Market dalam organisasi publik diartikan sebagai masyarakat atau warga negara anggota organisasi.



Dalam perkembangannya unsur *man* (manusia) telah berkembang menjadi suatu bidang ilmu manajemen yang disebut sebagai sumber daya manusia. Manajemen sumber daya manusia ini merupakan suatu ilmu yang mempelajari khusus pada satu unsur manajemen tersebut yaitu *man* (manusia). Tanpa sumber daya manusia, maka sumber daya lainnya kurang bermanfaat dalam mencapai tujuan organisasi, maka untuk itu sangat diperlukan manajemen sumber daya manusia sebagai pengatur bagaimana untuk menjalankan sebuah organisasi yang dibentuk dengan memanfaatkan sumber daya organisasi yang ada.

Dengan adanya Manajemen Sumber Daya Manusia, maka sumber daya manusia dapat lebih diarahkan kepada kegiatan-kegiatan pencapaian tujuan organisasi seperti dinas perhubungan kota pekanbaru dengan menggerakkan atau memanfaatkan atau mendayagunakan sumber daya yang lainnya untuk dapat bekerja sesuai dengan tugas dan fungsinya.

##### **5. Konsep Implementasi kebijakan**

Dunn (2003;22) mengemukakan bahwa proses pembuatan kebijakan adalah serangkaian aktivitas intelektual yang dilakukan dalam proses kegiatan yang pada dasarnya bersifat politisi. Aktifitas politik tersebut dijelaskan sebagai serangkaian tahapan yang saling bergantung yang diatur menurut aturan waktu, penyusunan, agenda, formulasi kebijakan, adopsi kebijakan, implementasi kebijakan dan penilaian kebijakan. Kemudian pembuatan kebijakan merupakan sebuah aktivitas yang diarahkan tujuan, sebagai yang memiliki ciri tersebut dan aktivitas fisik dan ekspresif murni yang bertujuan untuk mempengaruhi prospektif, alternatif dalam arah yang dikehendaki.



Grindle (dalam Wanab, 2005;3) juga mengungkapkan bahwa implementasi kebijakan merupakan tindakan yang dilakukan oleh pemerintah dan swasta baik secara individu maupun secara kelompok yang dimaksudkan untuk mencapai tujuan. Untuk mengukur kinerja implementasi suatu kebijakan publik harus memperhatikan variabel kebijakan, *organisasi dan lingkungan*. Perhatian itu perlu diarahkan karena memulai pemilihan *kebijakan* yang tepat maka masyarakat dapat berpartisipasi memberikan kontribusi yang optimal untuk mencapai tujuan yang diinginkan. Selanjutnya ketika sudah ditemuka kebijakan, yang diperlukan adalah *organisasi* pelaksana. Sedangkan *lingkungan* kebijakan tergantung pada sifatnya yang positif atau negatif. Jika lingkungan berpandangan positif terhadap suatu kebijakan akan menghasilkan dukungan positif sehingga lingkungan akan berpengaruh terhadap kekuasaan implementasi kebijakan. Sebaliknya, jika lingkungan berpengaruh negatif maka akan terjadi benturan sikap, sehingga proses implementasi terancam akan gagal.

Eystone (dalam Wahab 2014;13) yang merumuskan dengan pendekatan bahwa kebijakan publik ialah antara hubungan yang berlangsung di antara unit/satuan pemerintah dengan lingkungannya.

Menurut Hogerwerf dan Gunn (dalam Azam Awang 2010;29) untuk dapat mengimplementasi kebijakan negara secara sempurna, diperlukan beberapa persyaratan yaitu:

1. Kondisi eksternal yang dihadapi oleh badan/instansi pelaksana tidak akan menimbulkan gangguan atau kendala yang serius.
2. Pelaksana programnya harus tersedia waktu dan sumber yang cukup memadai.
3. Panduan sumber-sumber yang diperlukan benar-benar tersedia.

4. Kebijakan yang akan diimplementasikan didasari oleh suatu hubungan kausalitas yang andal.
5. Hubungan kausalitas bersifat langsung dan hanya sedikit mata rantai penghubungnya.
6. Hubungan saling ketergantungan harus kecil.
7. Pemahaman yang mendalam dan kesepakatan terhadap tujuan.
8. Tugas-tugas diperinci dan ditempatkan dalam urutan yang tepat.
9. Komunikasi dan koordinasi yang sempurna.
10. Pihak-pihak yang memiliki wewenang kekuasaan dapat menuntut dan mendapatkan kepatuhan yang sempurna.

Menurut Daniel Mazmanian dan Paul Sabatier (dalam Agustino 2012;130)

Implementasi kebijakan sebagai pelaksana keputusan kebijakan dasar, biasanya dalam bentuk undang-undang, namun dapat pula berbentuk perintah-perintah atau keputusan-keputusan esekutif yang penting atau keputusan badan peradilan. Lazimnya, keputusan tersebut mengidentifikasi masalah yang ingin diatasi, menyebutkan secara tegas tujuan atau sasaran yang ingin dicapai, dan berbagai cara untuk menstrukturkan atau mengatur proses implementasinya.

#### **6. Konsep Kebijakan Publik**

Selanjutnya jika di lihat defenisi kebijakan yang dikemukakan oleh latief (2005;88) yang mengemukakan bahwa kebijakan adalah kata kebikjaksanaa yaitu perilaku seseorang terlaksana pejabat atau prorangan, kelompok kekuatan politik atau kelompok pakar atau instansi pemerintahan yang terlibat dalam suatu bidang kegiatan tertentu yang di arahkan pada rumusan masalah atau permasalahan yang sehubungan dengan adanya hambatan-hambatan tertentu. Untuk selanjutnya mengacu kepada tindak atau tindakan berpola yang mengarah kepada tujuan seraya mencari peluang-peluang untuk mencapai tujuan dan atau mewujudkan sasaran yang ingin dicapai.

Nugroho (2006:55) kebijakan publik adalah keputusan yang dibuat oleh Negara, khususnya pemerintah, sebagai strategi untuk merealisasi tujuan Negara yang bersangkutan.

Dengan demikian dapat jugak di ketahui bahwa menurut Nugroho (2006:115) terdapat tiga kegiatan pokok yang berkenaan dengan kebijakan publik yaitu:

1. Perumusan kebijakan
2. Implementasi kebijakan
3. Evaluasi kebijakan

Sedangkan menurut Willian N. Dunn, kebijakan publik adalah rangkaian pilihan-pilihan yang saling berhubungan yang dibuat oleh lembaga atau pejabat pemerintah pada bidang-bidang yang menyangkut tugas pemerintah, seperti pertahanan, energi, kesehatan, pendidikan, kesejahteraan, masyarakat, kriminalitas, perkotaan dan lain-lain (dalam Pasolon, 2010:39)

Herbani Pasolong pula menyimpulkan bahwa definisi kebijakan publik dikatakan sebagai:

- 1) Kebijakan publik dibuat oleh pemerintah yang berupa tindakan-tindakan pemerintah,
- 2) Kebijakan publik harus berorientasi kepada kepentingan publik, dan
- 3) Kebijakan publik adalah tindakan pemilihan alternatif untuk dilaksanakan atau tidak dilaksanakan oleh pemerintah demi kepentingan publik, jadi idealnya suatu kebijakan publik adalah
  - a. Kebijakan publik untuk dilaksanakan dalam bentuk riil, bukan untuk sekedar dinyatakan,
  - b. Kebijakan publik untuk dilaksanakan atau tidak dilaksanakan karena didasarkan pada kepentingan publik itu sendiri (Pasolon, 2010:39).

Menurut Winarno (2008;52) mengemukakan kebijakan sebagai langkah tindakan yang secara sengaja dilakukan oleh seseorang aktor atau sejumlah aktor berkenaan dengan adanya masalah atau persoalan tertentu yang dihadapi.

Selanjutnya, kebijakan publik menurut Thomas R Dye (dalam Wahab,2005;14)

merupakan apa saja yang dipilih oleh pemerintah untuk dilakukan ataupun untuk tidak dilakukan (whatever government choose to do or not to do). Dalam pengertian ini, pusat perhatian dari kebijakan publik tidak hanya dilakukan oleh pemerintah, melainkan termasuk apa saja yang tidak dilakukan oleh pemerintah.

Apa saja yang tidak dilakukan pemerintah itulah yang memberikan dampak cukup besar terhadap masyarakat seperti halnya dengan tindakan-tindakan yang dilakukan pemerintah.

#### **7. Konsep Pengawasan**

Dalam setiap kegiatan organisasi pengawasan begitu penting untuk dilakukan mengingat bahwa pengawasan merupakan salah satu fungsi manajemen guna menjamin setiap kegiatan yang telah direncanakan akan terlaksana dengan baik. Salah satu fungsi manajemen yang harus dilakukan setiap organisasi adalah pelaksanaan pengawasan yang dilakukan oleh pimpinan organisasi. Pengawasan itu harus bersifat membimbing agar pelaksanaan meningkatkan kemampuannya untuk melakukan tugas yang ditentukan baginya.

Salah satu fungsi manajemen yang memiliki arti ditengah pelaksanaan tugas dan pencapaian tujuan organisasi yang diharapkan adalah pengawasan. Fungsi pengawasan menurut Arsyad (2002;20) merupakan alat untuk mengukur



dan menilai hasil rencana yang dicanangkan, memberikan imbalan kepada staff sesuai kinerja yang ditunjukkan, dan merancang serta merencanakan kembali sambil memperbaiki hal-hal yang belum sempurna.

Siagian (2003;112) menyatakan pengawasan adalah proses pengamatan pelaksanaan seluruh kegiatan organisasi untuk menjamin agar semua pekerjaan yang sedang dilakukan berjalan sesuai dengan rencana yang telah ditentukan sebelumnya.

Menurut Mokler Pengawasan adalah suatu usaha sistematis untuk menetapkan standar kinerja dengan sasaran perencanaan, mendesain sistem umpan balik informasi, membandingkan kinerja aktual dengan standar yang telah ditetapkan, menentukan apakah terdapat penyimpangan dan mengukur signifikansi penyimpangan tersebut, dan mengambil tindakan perbaikan yang diperlukan untuk menjamin bahwa semua sumber daya perusahaan yang sedang digunakan sedapat mungkin secara lebih efisien dan efektif guna mencapai sasaran perusahaan (dalam Siswanto, 2013;139).

Berdasarkan serangkaian batasan diatas, terlihat bahwa pengawasan memiliki konsekuensi membandingkan antara rencana yang telah disusun dengan hasil yang diraih oleh organisasi tersebut, sehingga pada akhirnya menjadi salah satu kunci keberhasilan pencapaian tujuan yang telah ditetapkan. Tetapi harus diingat, tujuan pengawasan bukanlah untuk mencari-cari kesalahan melainkan optimalisasi pelaksanaan tugas dan pencapaian tujuan yang diharapkan secara efektif dan efisien.

Pengawasan pada dasarnya dimaksudkan untuk memperbaiki kesalahan, penyimpangan, ketidaksesuaian, penyelewengan dan lainnya yang tidak sesuai dengan tugas dan wewenang yang telah ditentukan.

Menurut Mockler fungsi pengawasan adalah upaya sistematis dalam menetapkan standar kinerja dan berbagai tujuan yang direncanakan, mendesain sistem informasi umpan balik, membandingkan antara kinerja

yang dicapai dengan standar yang telah ditetapkan sebelumnya, menentukan apakah terdapat penyimpangan dan tingkat signifikansi dari setiap penyimpangan tersebut, dan mengambil tindakan yang diperlukan untuk memastikan bahwa seluruh sumber daya perusahaan dipergunakan secara efektif dan efisien dalam pencapaian tujuan perusahaan (dalam Darwis 2009;318).

Pengawasan tidak hanya berfungsi untuk menilai apakah sesuatu itu berjalan atautkah tidak, akan tetapi termasuk tindakan koreksi yang mungkin diperlukan maupun penentuan sekaligus penyesuaian standar yang terkait dengan pencapaian tujuan dari waktu ke waktu.

Selanjutnya menurut siagian (2003;115) mengatakan bahwa proses pada dasarnya dilaksanakan dengan mempergunakan dua macam teknik, yaitu :

1. Pengawasan langsung (*direct control*), ialah apabila pimpinan organisasi melakukan sendiri pengawasan terhadap kegiatan yang sedang dijalankan oleh para bawahannya.
2. Pengawasan tidak langsung (*indirect control*), ialah pengawasan dari jarak jauh. Pengawasan ini dilakukan melalui laporan yang disampaikan oleh para bawahan. Laporan ini dapat berbentuk:
  - Tertulis,
  - Lisan

Maksud dari pengawasan tersebut merupakan suatu cara untuk mencegah atau memperbaiki penyimpangan dan kesalahan yang tidak sesuai dengan tugas tugas, wewenang yang telah ditentukan sebelumnya.

Menurut Kneither (dalam zulkifli,2005;216) manajemen pengawasan akan efektif jika terpenuhi syarat syarat sebagai berikut:

1. Integrasi, pengawasan harus terintegrasi dengan keseluruhan sistem organisasi atau *built in control*.
2. Objektif, sistem pengawasan harus menggunakan dan memberikan informasi yang objektif.
3. Akurat, sistem pengawasan harus menggunakan dan memberikan informasi yang akurat.

4. Tepat waktu, informasi yang dilibatkan kepada sistem kontrol harus tepat waktu.
5. Fleksibel, sistem pengawasan harus fleksibel sehingga dapat mengakomodasi perubahan-perubahan dan penyesuaian.

Sifat dan waktu pengawasan menurut Hasibuan (2009;247) dibedakan atas:

1. *Preventive control*, adalah pengendalian yang dilakukan sebelum kegiatan dilakukan untuk menghindari terjadinya penyimpangan-penyimpangan dalam pelaksanaannya.
2. *Repressive Control*, adalah pengendalian yang dilakukan setelah terjadi kesalahan dalam pelaksanaannya, dengan maksud agar tidak terjadi pengulangan kesalahan, sehingga hasilnya sesuai dengan yang diinginkan.
3. pengawasan saat proses dilaksanakan yaitu jika terjadi kesalahan langsung diperbaiki.
4. Pengawasan berkala, adalah pengendalian yang dilakukan secara berkala, misalnya per bulan, persemester, dan lain-lain.
5. Pengawasan mendadak, adalah pengawasan yang dilakukan secara mendadak untuk mengetahui apakah pelaksanaan atau peraturan-peraturan yang ada telah dilaksanakan atau tidak dilaksanakan dengan baik. Pengawasan mendadak ini sekali-sekali perlu dilakukan, supaya kedisiplinan karyawan tetap terjaga dengan baik.
6. Pengawasan melekat (waskat) adalah pengawasan yang dilakukan secara integratif mulai dari sebelum, pada saat, dan sesudah kegiatan operasional dilakukan.

Menurut Handoko (2009;361) ada tiga tipe-tipe pengawasan, tiga tipe pengawasan itu adalah :

- a. Pengawasan Pendahuluan  
Pengawasan pendahuluan, atau sering disebut *steering controls*, dirancang untuk mengantisipasi masalah-masalah atau penyimpangan-penyimpangan dari standar atau tujuan dan memungkinkan koreksi dibuat sebelum sesuatu tahap kegiatan tertentu diselesaikan.
- b. Pengawasan Yang Dilakukan Bersamaan Dengan Pelaksanaan Kegiatan (Concurrent Control)  
Pengawasan ini, sering disebut pengawasan “*Ya-Tidak*”, *screening control* atau “*berhenti-terus*”, dilakukan selama suatu kegiatan berlangsung. Tipe pengawasan ini merupakan proses dimana aspek tertentu dari suatu prosedur harus disetujui dulu, atau syarat tertentu harus dipenuhi dulu sebelum kegiatan-kegiatan bisa dilanjutkan, atau menjadi semacam peralatan “*double-check*” yang lebih menjamin ketepatan pelaksanaan suatu kegiatan.
- c. Pengawasan Umpan Balik  
Pengawasan umpan balik, juga dikenal sebagai *past – action*, mengukur hasil-hasil dari suatu kegiatan yang telah diselesaikan.



Handoko (2009;359) menyatakan pengawasan adalah proses untuk ”menjamin” bahwa tujuan organisasi dan manajemen tercapai. Menurut Handoko (2009;362) mengemukakan bahwa proses pengawasan biasanya terdiri paling sedikit lima tahap. Tahap-tahapnya adalah :

- a. Penetapan Standar Pelaksanaan (Perencanaan)  
Standar mengandung arti sebagai suatu satuan pengukuran yang dapat digunakan sebagai “patokan” untuk penilaian hasil-hasil.
  - b. Penentuan Pengukuran Pelaksanaan Kegiatan  
Penetapan standar adalah sia-sia bila tidak disertai berbagai cara untuk mengukur pelaksanaan kegiatan nyata. Oleh karena itu, tahap kedua dalam pengawasan adalah menentukan pengukuran pelaksanaan kegiatan secara tepat.
  - c. Pengukuran Pelaksanaan Kegiatan  
Setelah frekuensi pengukuran dan sistem monitoring ditentukan, pengukuran pelaksanaan dilakukan sebagai proses yang berulang-ulang dan terus-menerus. Ada berbagai cara untuk melakukan pengukuran pelaksanaan, yaitu :
    - c.1 Pengamatan (Observasi)
    - c.2 Laporan-laporan baik lisan maupun tertulis
    - c.3 Metoda-metoda otomatis, dan
    - c.4 Inspeksi, pengujian (test), atau dengan pengambilan sampel
  - d. Perbandingan Pelaksanaan dengan Standar dan Analisa Penyimpangan  
Tahap kritis dari proses pengawasan adalah perbandingan pelaksanaan nyata dengan pelaksanaan yang direncanakan atau standar yang telah ditetapkan. Walaupun tahap ini mudah dilakukan, tetapi kompleksitas dapat terjadi pada saat menginterpretasikan adanya penyimpangan (deviasi).
  - e. Pengambilan Tindakan Koreksi Bila Diperlukan  
Bila hasil analisa menunjukkan perlunya tindakan koreksi, tindakan ini harus diambil. Tindakan koreksi dapat diambil dalam berbagai bentuk. Standar mungkin diubah, pelaksanaan diperbaiki, atau keduanya dilakukan bersamaan.
- Pengawasan memiliki peran yang sangat penting guna membandingkan

kinerja aktual dengan standar yang telah ditetapkan, Siswanto (2013;140)

menyatakan terdapat empat langkah dalam pengawasan, yaitu sebagai berikut :

- a. Menetapkan standar dan metode untuk pengukuran kinerja.
- b. Mengukur kinerja.
- c. Membandingkan kinerja sesuai dengan standar.
- d. Mengambil tindakan perbaikan.



Sedangkan menurut Brantas (2009;197) sifat dan waktu pengawasan dibedakan atas :

- a. *Preventive control*, adalah pengawasan yang dilakukan sebelum kegiatan dilakukan untuk menghindari terjadinya penyimpangan-penyimpangan dalam pelaksanaannya.
- b. *Repressive control*, adalah pengawasan yang dilakukan setelah terjadi kesalahan dalam pelaksanaannya, dengan maksud agar tidak terjadi pengulangan kesalahan, sehingga hasilnya sesuai dengan yang diinginkan.
- c. Pengawasan saat proses dilakukan, jika terjadi kesalahan segera diperbaiki.
- d. Pengawasan berkala, adalah pengawasan yang dilakukan secara berkala, misalnya per bulan, per semester dan lain-lain.
- e. Pengawasan mendadak (sidak), adalah pengawasan yang dilakukan secara mendadak untuk mengetahui apa pelaksanaan peraturan-peraturan yang ada dilaksanakan atau tidak dilaksanakan dengan baik. Pengawasan mendadak ini sekali-kali perlu dilakukan, supaya kedisiplinan karyawan tetap terjaga dengan baik.
- f. Pengawasan melekat (waskat) adalah pengawasan yang dilakukan secara integrative mulai dari sebelum, pada saat, dan sesudah kegiatan dilakukan

Timbulnya pengawasan disebabkan oleh adanya kesalahan ataupun penyimpangan yang terjadi di suatu organisasi. Pengawasan merupakan salah satu fungsi manajemen dalam organisasi, dimana memiliki arti suatu proses mengawasi dan mengevaluasi suatu kegiatan. Pengawasan dikatakan penting karena tanpa adanya pengawasan yang baik tentunya memunculkan keraguan dalam pencapaian tujuan yang telah ditetapkan secara optimal. Selain itu, sistem pengawasan yang baik harus memungkinkan adanya umpan balik yang dapat memberikan informasi atas kegiatan yang dilakukan. Sistem pengawasan tersebut juga harus mampu melaporkan dengan cepat kalau terjadi penyimpangan, sehingga tindak lanjut dapat dilakukan dengan cepat pula.

## 8. Konsep Efektifitas

Keefektifan di definisikan sebagai sejauh mana sebuah organisasi mewujudkan tujuan tujuannya. Namun, didalam definisi tersebut tersembunyi makna ganda yang sangat membatasi baik penelitian mengenai subjek tersebut maupun kemampuan para manejer praktek untuk menangkap arti dan menggunakan konsep tersebut. (Robbins. 1994;53)

Menurut John P. Carnpell (dalam Robbins. 1994;55). Pada tahun 1960-an dan permulaan 1970-an kita melihat adanya perkembangbiakan kajian efektif organisasi. Suatu tinjauan mengenai kajian ini menidentifikasi tiga puluh kriteria berbeda yang semuanya mengaku dapat mengukur “keefektifan organisasi” yaitu :

1. Keefektifan keseluruhan
2. Produktivitas
3. Efisiensi
4. Laba
5. Kualitas
6. Kecelakaan
7. Pertumbuhan
8. kemangkiran
9. Pergantian pegawai
10. Kepuasan kerja
11. Motivasi
12. Moral/semangat juang
13. Kontrol
14. Konflik/solidaritas
15. Fleksibilitas/penyesuaian
16. Perencanaan dan penetapan tujuan
17. Konsensus tentang tujuan
18. Internalisasi tujuan organisasi
19. Konsensus tentang tujuan
20. Keterampilan interpersonal manajerial
21. Keterampilan manajerial
22. Managemen informasi dan komunikasi
23. Kesiapan
24. Pemanfaatan lingkungan

25. Evaluasi pihak luar
26. Stabilitas
27. Nilai sumber daya manusia
28. Partisipasi dan pengaruh yang digunakan bersama
29. Penekanan pada pelatihan dan pengembangan
30. Penekanan pada peforma.

### 9. Konsep Efektifitas Pengawasan

Handoko (2009;366) mengatakan ada beberapa faktor yang membuat pengawasan semakin diperlukan oleh setiap organisasi. Faktor-faktor itu adalah :

1. Perubahan lingkungan organisasi. Melalui pengawasan manajer mendeteksi perubahan perubahan yang berpengaruh pada barang dan jasa organisasi, sehingga mampu menghadapi tantangan atau memanfaatkan kesempatan yang diciptakan perubahan perubahan yang terjadi.
2. Peningkatan kompleksitas organisasi. Semakin besar organisasi semakin memerlukan pengawasan yang lebih formal dan hati hati.
3. Kesalahan-kesalahan. Sistem pengawasan memungkinkan manajer mendeteksi kesalahan kesalahan tersebut sebelum menjadi krisis.
4. Kebutuhan manajer untuk mendelegasikan wewenang. Tanpa sistem pengawasan, manajer tidak dapat memeriksa pelaksanaan tugas bawahannya.

Menurut Handoko (2009;373) Untuk menjadi efektif, sistem pengawasan harus memenuhi kriteria tertentu. Kriteria- kriteria utama adalah bahwa sistem seharusnya 1) mengawasi kegiatan kegiatan yang benar, 2) tepat waktu, 3) dengan biaya yang efektif, 4) tepat- akurat, dan 5) dapat diterima oleh yang bersangkutan. Semakin dipenuhinya kriteria kriteria tersebut tersebut semakin efektif sistem pengawasan. Karakteristik- karakteristik pengawasan yang efektif adalah sebagai berikut:

1. Akurat informasi tentang pelaksanaan kegiatan harus akurat. Data yang tidak akurat dalam sistem pengawasan dapat menyebabkan organisasi mengambil tindakan koreksi yang keliru atau bahkan menciptakan masalah yang sebenarnya tidak ada.
2. Tepat-waktu. Informasi harus dikumpulkan, disampaikan dan dievaluasisecepatnya bila kegiatan perbaikan harus dilakukan segera.
3. Obyektif dan menyeluruh. Informasi harus mudah dipahami dan bersifat obyektif serta lengkap.



4. Terpusat pada titik-titik pengawasan strategik. Fungsi pengawasan harus memusatkan perhatian pada bidang-bidang dimana penyimpangan-penyimpangan dari standar paling sering terjadi atau yang akan mengakibatkan kerusakan paling fatal.
5. Realistik secara ekonomis. Biaya pelaksanaan sistem pengawasan harus lebih rendah, atau paling tidak sama, dari kegunaan yang diperoleh dari sistem tersebut.
6. Realistik secara organisasional. Sistem pengawasan harus cocok atau harmonis dengan kenyataan kenyataan organisasi.
7. Terkoordinasi dengan aliran kerja organisasi. Informasi pengawasan harus terkoordinasi dengan aliran kerja organisasi.
8. Fleksibel. Pengawasan harus mempunyai fleksibilitas untuk memberikan tanggapan atau reaksi terhadap ancaman ataupun kesempatan dari lingkungan.
9. Bersifat sebagai petunjuk dan operasional. Sistem pengawasan efektif harus menunjukkan, baik deteksi atau deviasi dari standar, tindakan koreksi apa yang seharusnya diambil.
10. Diterima para anggota organisasi. Sistem pengawasan harus mampu mengarahkan pelaksanaan kerja para anggota organisasi dengan mendorong perasaan otonomi, tanggung jawab, dan prestasi.

#### **10. Konsep Efisiensi Pengawasan**

Menurut Ulbert (2007;128) Efisiensi adalah berhubungan dengan rasio output dengan input atau keuntungan biaya.

Sedangkan menurut H. Emerson Efisiensi adalah perbandingan yang terbaik antara input dan output, antara keuntungan dengan biaya, antara hasil pelaksanaan dengan sumber-sumber yang digunakan dalam pelaksanaan, seperti halnya juga maksimum yang dicapai dengan penggunaan sumber yang terbatas. Dengan kata lain hubungan antara apa yang telah diselesaikan dengan apa yang harus diselesaikan. (dalam Soewarno. 1990;15)

Selanjutnya Efisiensi adalah tingkat perbandingan antara masukan (input) dengan hasil (output) yang dicerminkan dalam rasio atau perbandingan diantara keduanya. Jika output lebih besar dari input maka dapat dikatakan efisien dan sebaliknya jika input lebih besar dari output maka dikatakan tidak efisien. Jadi tinggi rendahnya efisien ditentukan oleh besar kecilnya rasio yang dihasilkan. (Riki .2005;158).

Selanjutnya Menurut Sedarmayanti (1996;130)Efisiensi kerja merupakan pelaksanaan cara tertentu dengan tanpa mengurangi tujuannya merupakan cara yang:



1. termudah dalam melaksanakannya
2. termurah dalam biayanya
3. tersingkat dalam waktunya
4. teringan dalam bebannya
5. terendah dalam jaraknya.

Menurut Mulyamah Efisiensi merupakan suatu ukuran dalam membandingkan rencana penggunaan masukan dengan penggunaan yang direalisasikan atau perkataan lain penggunaan yang sebenarnya. (dalam [http://maylanisusanti.blogspot.com/2013/04/efektivitas-efisiensi-produktivitas\\_27.html](http://maylanisusanti.blogspot.com/2013/04/efektivitas-efisiensi-produktivitas_27.html) ).

Selanjutnya berbeda lagi definisi Efisiensi menurut Emerson Efisiensi adalah perbandingan yang terbaik antara input (masukan) dan output (hasil antara keuntungan dengan sumber-sumber yang dipergunakan), seperti halnya juga hasil optimal yang dicapai dengan penggunaan sumber yang terbatas. Dengan kata lain hubungan antara apa yang telah diselesaikan. (dalam [http://maylanisusanti.blogspot.com/2013/04/efektivitas-efisiensi-produktivitas\\_27.html](http://maylanisusanti.blogspot.com/2013/04/efektivitas-efisiensi-produktivitas_27.html))

#### **11. Konsep Pelaksanaan**

Siagian (2003;110) mengemukakan bahwa Pengertian Pelaksanaan merupakan keseluruhan proses pemberian motivasi bekerja kepada para bawahan sedemikian rupa, sehingga pada akhirnya mereka mau bekerja secara ikhlas agar tercapai tujuan organisasi dengan efisien dan ekonomis.

Untuk mencapai suatu tujuan dalam suatu organisasi motivasi sangat diperlukan karena motivasi merupakan suatu pendorong atau penggerak berupaya dalam mencapai tujuan yang di inginkan baik itu secara positif maupun negatif.

Menurut Terry (dalam Wahyu Hidayat, 2011;24) pelaksanaan merupakan usaha menggerakkan anggota kelompok sedemikian rupa hingga mereka berkeinginan dan berusaha untuk mencapai sasaran perusahaan dan sasaran

anggota-anggota perusahaan tersebut, oleh karena para anggota itu juga ingin mencapai sasaran tersebut.

Menurut Westra, dkk (dalam Adisasmita 2011;24) mengemukakan pelaksanaan, adalah sebagai usaha-usaha yang dilakukan untuk melaksanakan semua rencana dan kebijaksanaan yang telah dirumuskan dan ditetapkan dengan melengkapi segala kebutuhan alat-alat yang diperlukan, siapa yang akan melaksanakan, dimana tempat pelaksanaannya dan kapan waktunya di mulainya.

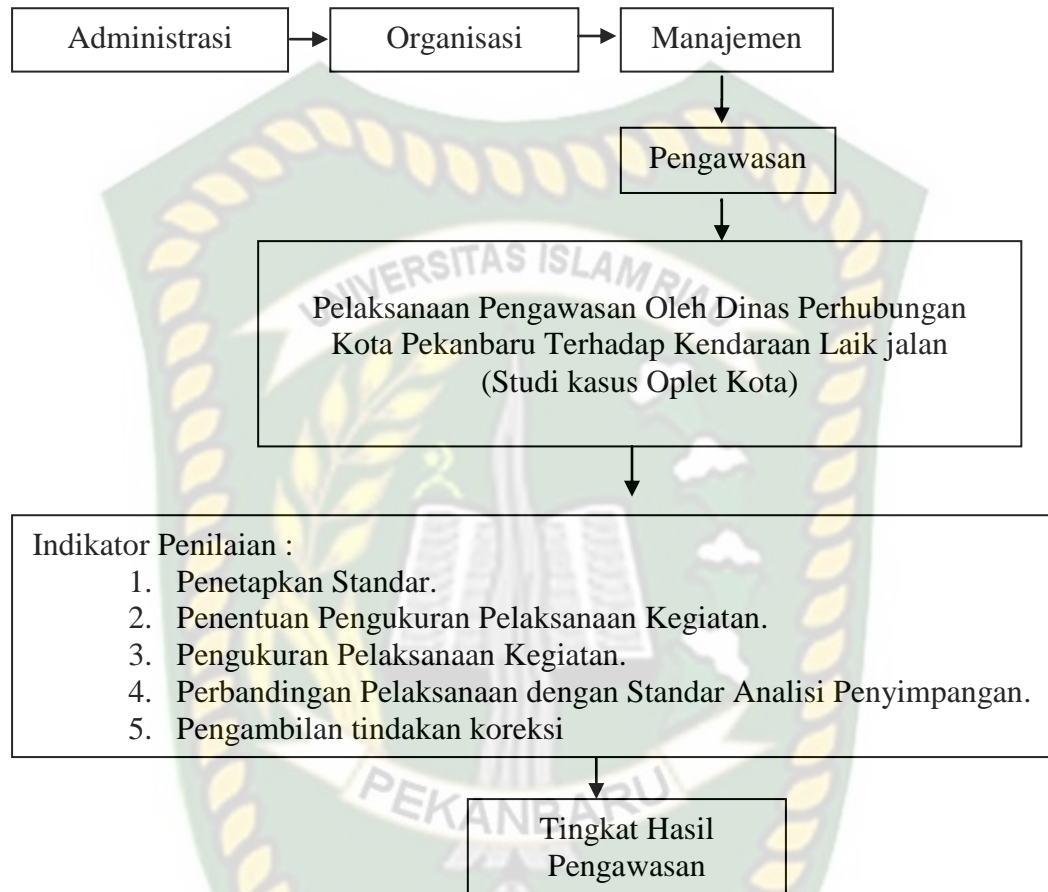
Untuk mencapai suatu tujuan maka diperlukan upaya atau usaha oleh setiap anggota organisasi terhadap rangkaian kegiatan untuk semua rencana dan kebijakan yang telah dirumuskan. Dengan semua rencana yang telah dirumuskan maka diperlukan alat-alat pendukung dalam pelaksanaan suatu rencana tersebut.

Pelaksanaan kebijakan menurut pandangan George C. Edwards III (1980), dipengaruhi empat variabel, yakni; (1) komunikasi, (2) sumber daya, (3) disposisi dan kemudian (4) struktur birokrasi. Keempat variabel tersebut juga saling berhubungan satu sama lain.

## **B. Kerangka Pikir**

Kerangka pikiran dimaksudkan untuk memberikan gambaran yang lebih rinci mengenai variabel penelitian beserta indikator-indikator yang terkait di dalam variabel penelitian. Kerangka pikiran pada variabel penelitian ini tentang Pelaksanaan Pengawasan Oleh Dinas Perhubungan Kota Pekanbaru Terhadap Kendaraan Laik jalan (Studi kasus Oplet Kota) secara lebih rinci dapat dilihat pada bagan yang di gambarkan dibawah ini, yaitu sebagai berikut:

**Gambar II.1: Kerangka Pikir Pelaksanaan Pengawasan Oleh Dinas Perhubungan Kota Pekanbaru Terhadap Kendaraan Laik jalan (Studi kasus Oplet Kota).**



*Sumber: Modifikasi Penulis, 2017*

### C. Hipotesis

Pada penelitian ini penulis dapat mengemukakan hipotesis sebagai berikut: “diduga Pelaksanaan Pengawasan Oleh Dinas Perhubungan Kota Pekanbaru Terhadap Kendaraan Laik jalan (Studi kasus Oplet Kota) bisa berjalan dengan baik apa bila indikator terlaksana”.

1. Penetapan Standar.
2. Penentuan Pengukuran Pelaksanaan Kegiatan.

3. Pengukuran Pelaksanaan Kegiatan.
4. Perbandingan Pelaksanaan dengan Standar Analisa Penyimpangan.
5. Pengambilan tindakan koreksi

#### **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. Untuk lebih jelasnya penelitian ini peneliti memberi batasan berupa konsep operasional.

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

1. Administrasi adalah keseluruhan proses kerjasama antara dua orang manusia atau lebih yang didasarkan atas rasionalitas tertentu untuk mencapai tujuan yang ditentukan sebelumnya.
2. Organisasi adalah wadah berhimpun sejumlah manusia karena memiliki kepentingan-kepentingan yang sama dalam rangka untuk mencapai tujuan yang sama.
3. Manajemen adalah sebagai proses penyelenggaraan berbagai kegiatan dalam rangka penerapan tujuan dan juga sebagai kemampuan atau keterampilan orang yang menduduki jabatan manajerial untuk memperoleh sesuatu hasil dalam rangka pencapaian tujuan melalui kegiatan-kegiatan orang lain.
4. Manajemen sumber daya manusia adalah proses mendayagunakan manusi



adalah proses mendayagunakan manusia sebagai tenaga kerja secara manusiawi, agar potensi fisik dan psikis yang dimilikinya berfungsi semaksimal mungkin bagi pencapaian tujuan sebuah organisasi.

5. Pelaksanaan adalah mengerakan anggota sekelompok sedemikian mungkin rupa hingga mereka berkeinginan dan berusaha untuk mencapai sasaran perusahaan dan sasaran anggota-anggota perusahaan tersebut
6. Pengawasan adalah proses pengamatan pelaksanaan seluruh kegiatan organisasi untuk menjamin agar semua pekerjaan yang sedang dilakukan berjalan sesuai dengan rencana yang telah ditentukan sebelumnya.
7. Efektifitas adalah pemanfaatan sumber daya, dana, sarana dan prasarana dalam jumlah tertentu yang secara sadar ditetapkan sebelumnya untuk menghasilkan tujuan organisasi tepat pada waktunya
8. Efisiensi adalah perbandingan yang terbaik antara input dan output, antara keuntungan dengan biaya, antara hasil pelaksanaan dengan sumber-sumber yang digunakan dalam pelaksanaan, seperti halnya juga maksimum yang dicapai dengan penggunaan sumber yang terbatas.
9. Uji kir adalah pengujian kendaraan bermotor yang dilakukan terhadap kendaraan dengan status angkutan sewa.
10. Pengemudi angkutan umum adalah orang yang mengemudikan kendaraan baik kendaran bermotor atau orang yang secara langsung mengawasi calon pengemudi yang sedang berjalan mengemudikan kendaraan tidak bermotor ataupun kendaraan tidak bermotor seperti pada bedi/dokar disebut juga sebagai kusir, pengemudi becak sebagai tukang becak.
11. Trasportasi adalah kegiatan pemindahan barang (muatan) dan penumpang

12. Penetapan standar yaitu tahap pertama dalam pengawasan adalah menetapkan standar pelaksanaan pengawasan surat izin pengujian kendaraan bermotor yang dapat digunakan sebagai patokan untuk penilaian hasil-hasil.
13. Penentuan pengukuran pelaksanaan kegiatanyaitu Menetapkan standar akan sia-sia bila tidak disertai berbagai cara untuk mengukur pelaksanaan kegiatan pengawasan surat izin pengujian kendaraan bermotor. Mengukuran juga pemberian izin penguji sebaiknya mudah dilaksanakan, serta dapat diterangkan kepada petugas.
14. Pengukuran pelaksanaan kegiatan yaitu kritis dari proses pengawasan adalah membandingkan kinerja pelaksanaan nyata dengan pelaksanaan yang telah direncanakan atau standar yang telah ditetapkan kinerja sesuai dengan stardar.
15. Perbandingan pelaksanaan dengan standar analisis penyimpangan adalah bila hasil memiliki surat izin penguji kendaraan bermotor menunjukkan bahwa tidak dijalankan, tindakan ini harus diambil. Tindakan perbaikan harus lah menguji kendaran bermotor, mungkin diubah pelaksanaan pengawasan diperbaiki, atau keduanya dilakukan bersamaan
16. Pengambilan tindakan koreksi adalah bila hasil terhadap kendaraan laik jalan menunjukkan bahwa kendaraan laik jalan tidak sesuai dengan standar yang berlaku, tindakan ini harus diambil. Tindakan koreksi dapat diambil dalam berbagai bentuk. Kendaraan laik jalan mungkin diubah, pelaksanaan pengawasan diperbaiki, atau keduanya dilakukan bersamaan

### E. Oprasionalisasi Variabel

**Table II.1: Konsep Oprasionalisasi Variabel Pelaksanaan Pengawasan Oleh Dinas Perhubungan Kota Pekanbaru Terhadap Kendaraan Laik jalan (Studi kasus Oplet Kota)**

Konsep	variabel	Indikator	Item yang di nilai/ penilaian	Skalah pengukuran
1	2	3	4	5
Handoko (2009;359) menyatakan pengawasan adalah proses untuk "menjamin" bahwa tujuan tujuan organisasi dan manajemen tercapai.	Pelaksanaan Pengawasan Oleh Dinas Perhubungan Kota Pekanbaru Terhadap Kendaraan Laik jalan (Studi kasus Oplet Kota)	1. Penetapan standar	a. Standar-standar fisik (meliputi kualitas kendaraan laik jalan dan jumlah pekerjaan. b. Standar-standar moneter (meliputi yang ditunjukkan dalam rupiah dan mencakup biaya, baik biaya pekerjaan atau sejenisnya). c. Standar waktu (meliputi produksi atau batas waktu suatu pembuatan surat izin kendaraan laik jalan harus diselesaikan).	Terlaksana  Cukup terlaksana  Kurang terlaksana
		2. Penentuan pengukuran pelaksanaan kegiatan	a. Pengukuran pelaksanaan kegiatan secara tepat. b. Mudah dilaksanakan. c. Tidak mahal.	Terlaksana  Cukup Terlaksana  Kurang Terlaksana
		3. Pengukuran pelaksanaan kegiatan	a. Pengamatan. b. laporan-laporan lisan ataupun tulisan. c. pengujian atau dengan pengambilan sampel	Terlaksana  Cukup Terlaksana  Kurang Terlaksana

1	2	3	4	5
		4. perbandingan pelaksanaan dengan standar analisis penyimpanan	a. Analisa penyimpangan.	Terlaksana Cukup Terlaksana Kurang Terlaksana
		5. pengambilan tindakan koreksi	a. perbaikan kendaraan bermotor jika dimungkinkan b. pelaksanaan kegiatan perbaikan kendaraan bermotor	Terlaksana Cukup Terlaksana Kurang Terlaksana

Sumber: Modifikasi Penilaian 2017

Berdasarkan operasional variabel di atas dapat dijelaskan bahwa dari setiap komponen pengawasan yang berangkat dari kerangka pemikiran di atas, maka terdapat variabel pelaksanaan terhadap pencapaian tujuan pada Pelaksanaan Pengawasan Oleh Dinas Perhubungan Kota Pekanbaru Terhadap Kendaraan Laik jalan (Studi kasus Oplet Kota) yang terdiri dari beberapa indikator yang akan penulis bahas sesuai dengan kajian penelitian yang penulis teliti.

#### **F. Teknik Pengukuran**

Guna mengetahui Pelaksanaan Pengawasan Oleh Dinas Perhubungan Kota Pekanbaru Terhadap Kendaraan Laik jalan (Studi kasus Oplet Kota), maka dilakukan pengukuran secara keseluruhan dengan tiga tingkatan atau variasi penilaian yaitu sebagai berikut:

1. Terlaksana
2. Cukup terlaksana



### 3. Kurang terlaksana

Pengukuran yang di digunakan dalam penganalisaan adalah dengan menggunakan penilaian secara persentase (%), yaitu untuk kategori “Terlaksana” persentasenya 67%. untuk kategori “Cukup Terlaksana” persentasenya 34%-66% sedangkan untuk kategori “Kurang Terlaksana” yaitu 33%.

Untuk mengetahui kualitas Pelaksanaan Pengawasan Oleh Dinas Perhubungan Kota Pekanbaru Terhadap Kendaraan Laik jalan (Studi kasus Oplet Kota), maka di buatlah pengukuran variabel sebagai berikut:

#### ▪ Ukuran Variabel

**Terlaksana** : Apabila penilaian terhadap indikator Pelaksanaan Pengawasan Oleh Dinas Perhubungan Kota Pekanbaru Terhadap Kendaraan Laik jalan (Studi kasus Oplet Kota) 67%-100%.

**Cukup Terlaksana** : Apabila penilaian terhadap Pelaksanaan Pengawasan Oleh Dinas Perhubungan Kota Pekanbaru Terhadap Kendaraan Laik jalan (Studi kasus Oplet Kota) 34%-66%.

**Kurang Terlaksana** : Apabila penilaian terhadap indikator Pelaksanaan Pengawasan Oleh Dinas Perhubungan Kota Pekanbaru Terhadap Kendaraan Laik jalan (Studi kasus Oplet Kota) 15%-33%.

#### ▪ Ukuran Indikator Variabel

##### 1. Menetapkan standar.

**Terlaksana** : Apabila penilaian terhadap indikator Menetapkan standr

tujuan dan sasaran berada pada skala 67-100%.

Cukup Terlaksana : Apabila penilaian terhadap indikator Menetapkan standar tujuan dan sasaran berada pada skala 34-66%.

Kurang Terlaksana : Apabila penilaian terhadap indikator Menetapkan standar tujuan dan sasaran berada pada skala 1-33%.

## 2. Penentuan pengukuran pelaksanaan kegiatan.

Terlaksana : Apabila penilaian terhadap indikator Penentuan pengukuran pelaksanaan kegiatan berada pada skala 67-100%.

Cukup Terlaksana : Apabila penilaian terhadap indikator Penentuan pengukuran pelaksanaan kegiatan berada pada skala 34-66%.

Kurang Terlaksana : Apabila penilaina terhadap indikator Penentuan pengukuran pelaksanaan kegiatan berada pada skala 1-33%.

## 3. Pengukuran pelaksanaan kegiatan.

Terlaksana : Apabila penilaian terhadap indikator Pengukuran pelaksanaan kegiatan berada pada skala 67-100%.

Cukup Terlaksana : Apabila penilaian terhadap indikator Pengukuran pelaksanaan kegiatan berada pada skala 34-66%.

Kurang Terlaksana : Apabila penilaian terhadap indikator Pengukuran pelaksanaan kegiatan berada pada skala 1-33%.

## 4. Perbandingan pelaksanaan dengan standar analisis penyimpangan.

Terlaksana : Apabila penilaian terhadap indikator Perbandingan pelaksanaan dengan standar analisis penyimpangan berada pada skala 67-100%.

Cukup Terlaksana : Apabila penilaian terhadap indikator Perbandingan pelaksanaan dengan standar analisis penyimpangan berada pada skala 34-66%.

Kurang Terlaksana : Apabila penilaian terhadap indikator Perbandingan pelaksanaan dengan standar analisis penyimpangan berada pada skala 1-33%.

#### 5. Pengambilan tindakan koreksi

Terlaksana : Apabila penelitian terhadap indikator Pengambilan tindakan koreksi berada skala 34-66%

Cukup Terlaksana : Apabila penelitian terhadap indikator Pengambilan tindakan koreksi berada 34-66%

Kurang Terlaksana : Apabila penelitian terhadap indikator Pengambilan tindakan koreksi berada skala 1-33%