

BAB II

STUDI KEPUSTAKAAN DAN KERANGKA PIKIR

A. Studi Kepustakaan

Sehubungan dengan permasalahan diatas, maka penulis akan mencoba memperjelas konsep berupa teori pada penelitian ini yang berkaitan dengan masalah yang diteliti, agar dapat memudahkan penulis untuk memecahkan permasalahan dan menjadi landasan dalam penelitian ini.

1. Pemerintahan

Setiap Negara mempunyai organisasi yang berwenang untuk merumuskan dan melaksanakan keputusan-keputusan yang mengikat bagi seluruh penduduk diwilayahnya. Dalam hal ini pemerintah bertindak atas nama dan menyelenggarakan kekuasaan dari Negara

Pemerintahan berasal dari kata pemerintah, yang paling sedikit kata “perintah“ tersebut memiliki empat unsur yaitu ada dua pihak yang terkandung, kedua pihak tersebut saling berhubungan, pihak memerintah memiliki wewenang, dan pihak yang diperintah memiliki ketaatan.

Menurut C.F Strong (dalam Drs. Inu Kencana Syafiie, M.Si, halm. 31) Pemerintah mesti memiliki kekuasaan militer, Legislatif, dan Keuangan. Kemudian juga diilhami oleh teori Montesquieu (Trias Politika) yaitu Kekuasaan Eksekutif, Legislatif, dan Yudikatif.

Menurut Samuel Edwar Finer (Drs. Inu Kencana Syafiie., M.,Si hal 32) pemerintah harus mempunyai kegiatan terus menerus (proses), Negara tempat

kegiatan itu berlangsung (state), pejabat yang memerintah (the duty) dan cara, metode serta sistem (manner, method and system) dari pemerintah terhadap masyarakat.

Menurut Ndraha (2011:7) Ilmu pemerintahan dapat didefinisikan sebagai ilmu yang mempelajari bagaimana memenuhi dan melindungi kebutuhan dan tuntutan tiap orang akan jasa public dan layanan civil.

Menurut Syafiie (2011:8) ilmu pemerintahan adalah ilmu yang mempelajari bagaimana melaksanakan koordinasi dan kemampuan memimpin bidang legislasi, eksekutif, dan yudikasi, dalam hubungan pusat dan daerah, antar lembaga serta antar yang memerintah dengan yang diperintah.

Menurut Poelje (dalam Ndraha 2010:16) mendefinisikan ilmu pemerintahan sebagai ilmu pengetahuan yang bertujuan untuk memimpin hidup bersama manusia kearah kebahagiaan yang sebesar-besarnya tanpa merugikan orang lain secara tidak sah.

Menurut Labobo (2011:2) ilmu pemerintahan mengkonstruksikan dirinya sebagai sebuah ilmu yang berasal dari manusia dan kembali kepada manusia dalam relasi yang memerintah dan yang diperintah.

Gaffar (dalam Ndraha 2010:16) mendefinisikan ilmu pemerintahan sebagai ilmu yang mempelajari proses politik (alokasi otoritatif nilai-nilai didalam sebuah masyarakat) dalam penyelenggaraan pemerintahan sebuah Negara.

Menurut Budiarto (2009 : 21) mengemukakan bahwa pemerintahan adalah segala kegiatan yang terorganisir yang bersumber kepada kedaulatan dan kemerdekaan, berdasarkan atas Negara. Rakyat atau penduduk dan wilayah suatu

Negara memiliki tujuan untuk mewujudkan Negara berdasarkan konsep dasar Negara tersebut.

Menurut Rasyid (dalam Labolo 2011:19) tujuan utama dibentuknya pemerintahan adalah untuk menjaga system ketertiban dimana masyarakat bisa menjalani kehidupan secara wajar.

Menurut Syafiie (2011:20) pemerintah berasal dari kata perintah memiliki 4 unsur yaitu : ada dua pihak yang terh memiliki 4 unsur yaitu : ada dua pihak yang terkandung, kedua pihak terkandung, kedua pihak tersebut saling memiliki hubungan, pihak yang memerintah memiliki wewenang, dan pihak yang diperintah memiliki ketaatan.

Pemerintah Daerah adalah penyelenggaraan urusan pemerintahan oleh pemerintah daerah dan DPRD menurut asas otonomi dan tugas pembantuan dengan prinsip otonomi seluas-luasnya dalam sistem dan prinsip otonomi seluas-luasnya dalam sistem dan prinsip NKRI sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Dasar NKRI tahun 1945. Pemerintah daerah adalah Gubernur, Bupati atau Walikota dan perangkat Daerah (UU 32 tahun 2004 pasal 1 ayat 2 dan 3).

Menurut Surbakti (1999:168) istilah pemerintah dan pemerintahan berbeda artinya, dimana pemerintahan menyangkut tugas dan kewenangan, sedangkan pemerintah merupakan aparat yang menyelenggarakan tugas dan kewenangan Negara. Kemudian istilah pemerintahan itu sendiri pengeritannya dapat dikaji atau ditinjau dari tiga aspek :

- a. Ditinjau dari aspek kegiatan (dinamika), pemerintahan berarti segala kegiatan atau usaha yang terorganisasikan, bersumber pada kedaulatan dan berlandaskan pada dasar Negara.
- b. Ditinjau dari aspek structural fungsional, pemerintahan mengandung arti seperangkat fungsi Negara, yang satu sama lain saling berhubungan secara fungsional, dan melaksanakan fungsinya atas dasar-dasar tertentu demi tercapainya tujuan Negara.
- c. Ditinjau dari aspek tugas dan kewenangan Negara, maka pemerintahan berarti seluruh tugas dan kewenangan Negara.

Sedangkan menurut Ndraha (2011:78-79) pemerintah memiliki dua fungsi dasar yaitu :

- a. Fungsi primer atau disebut dengan fungsi pelayanan yaitu fungsi pemerintahan sebagai provider jasa-jasa public yang tidak dapat diprivatisasikan termasuk jasa Hamkam, layanan civil dan layanan birokrasi.
- b. Fungsi sekunder atau disebut juga fungsi pemberdayaan yaitu sebagai provider kebutuhan dan tuntutan yang diperintah akan barang dan jasa yang mereka tidak mampu penuhi sendiri karena masih lemah dan tak berdaya termasuk penyediaan, pembangunan dan prasarana.

Dari penjelasan diatas jelas bahwa fungsi pemerintah dalam menyelenggarakan pemerintah terbagi tiga fungsi yaitu :

- a. Fungsi pembangunan
- b. Fungsi pemberdayaan

c. Fungsi pelayanan

Didalam ilmu pemerintahan, maksud dengan pemerintah ini berkaitan dengan tugas dan fungsi dalam penyelenggaraan pemerintahan, jadi pemerintahan kecamatan merupakan wujud nyata dari suatu organisasi formal yang berfungsi menjalankan fungsi pemerintahan secara umum dalam melayani masyarakat. Pemerintah Kecamatan dapat dikatakan sebagai penyelenggara birokrasi pemerintahan yang berada setingkat lebih tinggi dari pemerintahan Kelurahan/Desa.

2. Teori Fungsi Pemerintahan

Menurut Ndraha (2003; 75) fungsi pemerintahan adalah jenis tindakan atau aktivitas yang dilakukan oleh pemerintah dalam mencapai tujuan. Dalam menjalankan roda pemerintahan, pemerintah mempunyai tiga fungsi yaitu :

- a. Fungsi pengaturan, fungsi pengaturan ini dilakukan pemerintah dengan membuat peraturan perundang-undangan yang akan mengatur hubungan dalam masyarakat. Karena masyarakat menghendaki adanya aturan dan tatanan yang disepakati oleh semua pihak. Dalam hal ini pemerintah adalah hak yang dapat melakukan, merupakan peraturan dan memberikan sanksi bagi yang melanggarnya.
- b. Fungsi pemberdayaan, dalam fungsi ini pemerintah dibebani kewajiban untuk meningkatkan peran serta masyarakat dalam kegiatan pembangunan pemerintahan. Kecuali pemberdayaan itu juga dilakukan pada kalangan para aparat itu sendiri, agar mereka lebih berkualitas

dalam melaksanakan secara optimal jika pelaksanaannya cukup tangguh dan berbobot.

- c. Fungsi pelayanan, merupakan fungsi utama pemerintah dan cukup beragam, dengan adanya fungsi ini diharapkan pemerintah akan dapat mewujudkan kehidupan yang lebih baik bagi rakyatnya.

Selain itu menurut Ndraha (dalam Labobo, 2006;25) pemerintah memiliki dua fungsi dasar yaitu :

1. Fungsi primer (pelayanan)

Fungsi primer adalah fungsi pemerintah sebagai provider jasa-jasa public yang tidak dapat diprivatisasikan termasuk juga hamkam, layanan civil da layanan birokrasi.

2. Fungsi sekunder (pemberdayaan)

Fungsi sekunder (pemberdayaan) adalah dungsi pemerintah sebagai provider kebutuhan dan tuntutan yang diperintah akan barang dan jasa yang mereka tidak mampu penuhi sendiri karena masih lemah dan tidak berdaya (*powerless*) termasuk penyediaan dan pembangunan sarana prasarana.

Selanjutnya Rsyid (dalam Labobo, 2006 :26) berpendapat bahwa fungsi-fungsi pemerintahan adalah :

1. Fungsi pengaturan

Fungsi pengaturan yang lazim dikenal sebagai fungsi regulasi dengan segala bentuknya dimaksudkan sebagai usaha untuk menciptakan kondisi yang tepat sehingga menjadi kondusif bagi berlangsungnya

berbagai aktivitas, selain terciptanya tatanan sosial yang baik diberbagai kehidupan masyarakat.

2. Fungsi pelayanan

Fungsi pelayanan adalah memberikan pelayanan kepada seluruh warga Negara dan selanjutnya akan membuahkan keadilan dalam masyarakat.

3. Fungsi pemberdayaan

Fungsi pemberdayaan adalah mendorong kemandirian masyarakat sehingga menciptakan kemakmuran dalam masyarakat.

4. Fungsi pembangunan

Adanya pemberdayaan, maka secara tidak langsung pembangunan akan tercipta. Oleh karena itu seiring dengan hasil pembangunan dan pemberdayaan yang dilaksanakan pemerintah, serta keterbatasan yang dimiliki oleh pemerintah maka secara perlahan masyarakat dituntut untuk secara mandiri menncukupi kebutuhannya.

Dengan fungsi yang diuraikan diatas, maka disini peran pemerintah sangat penting dalam menjalankan fungsi pengaturan, pemberdayaan dan pelayanan. Namun didalam menjalankan tiga fungsi diatas pemerintah menetapkan kebijakan yang disebut dengan kebijakan pemerintah

3. Teori Kebijakan Pemerintah

Kebijakan (*policy*) berbeda dengan kebijaksanaan (*wisdom*) karena kebijakan adalah apa yang diputuskan oleh pemerintah sedangkan kebijaksanaan adalah bagaimana penyelenggaraan pemerintahan oleh berbagai pejabat daerah. Kata kebijakan dari Etimologis berasal dari kata “Polis” dalam Bahasa Yunani

(greek) artinya “Negara kota” dalam Bahasa latin yaitu politik atau Negara. Bahasa inggris lama (middle English) di nilai policie yaitu berkaitan dengan unsur pemerintah atau administrasi pemerintah (Dunn, 2003:48)

Menurut Nugroho (2008: 55) kebijakan public adalah keputusan yang di buat oleh Negara, khususnya pemerintah, sebagai strategi untuk merealisasikan tujuan Negara yang bersangkutan.

Kebijakan adalah suatu usaha untuk memproses nilai pemerintahan yang bersumber pada kearifan pemerintah dan mengikat secara formal, etik dan moral diarahkan guna menepati pertanggung jawaban pemerintah dalam lingkungan pemerintah. (dalam Ndraha(2005:498)

Sedangkan menurut Indiahono (dalam skripsi Nurjanah 2014:18) kebijakan public dalam kerangka substansif adalah segala aktifitas yang dilakukan oleh pemerintah untuk memecahkan masalah publik yang di hadapi. Kebijakan public yang di arahkan untuk memecahkan permasalahan publik dan memenuhi kepentingan dan penyelenggaraan urusan publik.

Selanjutnya menurut Zaini Ali dan Raden Imam Al Hafis (2015:10) kebijakan public adalah aksi dari pemerintah dalam memecahkan permasalahan yang ada di masyarakat bias berbentuk undang-undang , program, keputusan-keputusan, ketentuan-ketentuan, usulan-usulan serta rancangan maupun peraturan pemerintah dan penetapan tujuan yang di butuhkan untuk menyelesaikan permasalahan yang ada atau sedang di hadapi oleh masyarakat yang harus di taati dan dilaksanakan.

Sementara itu menurut Kansil dan Christie (2003:190) kebijakan merupakan ketentuan-ketentuan yang harus dijadikan pedoman pegangan, atau petunjuk bagi setiap usaha dan aparatur pemerintahan sehingga tercapai kelancaran dan keterpaduan dalam mencapai tujuan tertentu.

Kebijakan yang di buat pada umumnya dapat berupa suatu peraturan perundang-undangan yang berbentuk implementasi program kebijakan untuk mengatur suatu yang dianggap mendorong proses pembangunan dan pemberdayaan masyarakat itu sendiri.

Menurut Holwet dan M. Ramesh (dalam Subarsono,(2005:13) berpendapat bahwa proses kebijakan public terdiri dari 5 (lima) tahapan penting yaitu sebagai berikut :

1. Penyusunan agenda, yakni suatu proses agar suatu masalah mendapat perhatian dari pemerintah.
2. Formulasi kebijakan, yakni proses perumusan pilihan-pilihan kebijakan oleh pemerintah.
3. Pembuatan kebijakan, yakni proses ketika pemeintah memilih untuk melakukan suatu tindakan atau tidak melakukan suatu tindakan.
4. Implementasi kebijakan, yakni proses untuk melaksanakan kebijakan agar mencapai hasil.
5. Evaluasi kebijakan, yakni proses untuk memonitor dan menilai kinerja
6. atau hasil kebijakan.

Kebijakan pemerintah merupakan pembuatan keputusan peraturan pemerintah yang memiliki karakteristik khusus selain karakteristik umum ialah

bahwa peraturan pemerintah hanya berupa (*regeling*) atau kombinasi antara peraturan dan penetapan (*beschicking*).

Dalam melaksanakan tugas pelayanan public saat ini menunjukkan perkembangan paradigma baru, hal ini dilihat semakin berkembang tuntutan dan kebutuhan masyarakat terhadap kualitas pelayanan public, perkembangan tersebut membawa pengaruh perubahan pada sikap dan perilaku aparat pemerintah dalam menyelenggarakan fungsi-fungsi pelayanan public, pandangan inilah yang menjadi dasar pemikiran penulis bahwa aparat pemerintah semakin dituntut untuk mampu memberikan pelayanan kepada masyarakat sebaik-baiknya sesuai dengan tuntutan dan kebutuhan masyarakat.

Selain daripada itu menurut Syafiie (2005;146) ada beberapa model yang dipergunakan dalam pembuatan kebijakan pemerintah, yaitu sebagai berikut :

- a. Model elit, yaitu pembentukan kebijakan pemerintah hanya berada pada bagian kelompok orang-orang tertentu yang sedang berkuasa.
- b. Model kelompok, berlainan dengan model elit yang dikuasai oleh kelompok tertentu yang berkuasa, maka model ini terdapat beberapa kelompok kepentingan yang saling berebutan mencari posisi dominan.
- c. Model kelembagaan, yaitu model kelembagaan pemerintah.
- d. Model proses, model ini merupakan rangkaian kegiatan politik mulai dari identifikasi masalah, perumusan usul pengesahan kebijakan, pelaksanaan dan evaluasinya.

- e. Model rasialisme, model ini bermaksud untuk mencapai tujuan secara efisien, dengan demikian model ini segala sesuatu dirancang dengan tepat dan meningkatkan hasil bersihnya.
- f. Model sistem, model ini beranjak dari memperhatikan desakan desakan lingkungan antara lain berisi tuntutan, dukungan , hambatan, tantangan, rintangan, gangguan, pujian, kebutuhan atau keperluan dan lain-lain yang mempengaruhi kebijakan politik.

Menurut pendapat Fiedrich (dalam Wibawa 2011:2) kebijakan adalah arah tindakan yang diusulkan oleh seseorang, kelompok atau pemerintah dalam lingkungan tertentu sehubungan dengan adanya hambatan-hambatan atau kesempatan-kesempatan dalam rangka mencapai suatu tujuan atau merealisasikan suatu sasaran serta maksud tertentu.

Soebakti (dalam Wibawa 2011:190) bahwa kebijakan Negara merupakan bagian keputusan politik yang berupa program perilaku untuk mencapai tujuan masyarakat Negara. Jadi, kebijakan public sebagai tindakan yang dilakukan oleh pemerintah, dan kebijakan public sebagai keputusan pemerintah yang mencapai tujuan tertentu.

Menurut Boediardjo (2009:20) kebijakan adalah suatu kumpulan keputusan yang diambil oleh seorang pelaku atau kelompok politik, dalam usaha memilih tujuan dan cara untuk mencapai tujuan itu. Pada prinsipnya, pihak yang membuat kebijakan-kebijakan itu mempunyai kekuasaan untuk melaksanakkannya.

Menurut Heinz Evlau dan Kenneth Prewitt (dalam Agustino, 2008 ; 6) adalah “keputusan tetap” yang dicirikan oleh konstitusi dan pengulangan

(*repetiveness*) tingkah laku dari mereka yang membuat dan dari mereka yang mematuhi keputusan tersebut.

Dari berbagai kepustakaan dapat diungkapkan bahwa kebijakan public dalam kepustakaan internasional disebut sebagai public policy, yaitu suatu aturan yang mengaatur kehidupan bersama yang harus ditaati dan berlaku mengikat seluruh warganya. Setiap pelanggaran akan diberi sanksi sesuai denga bobot pelanggaran yang dilakukan dan sanksi dijatuhkan didepan masyarakat oleh lembaga yang mempunyai tugas menjatuhkan sanksi (Nugroho,2004:1-7)

Kebijakan secara umum menurut Abidin (2004 :31-33) dapat dibedakan dalam tiga tingkatan :

- a. Kebijakan umum, yaitu kebijakan yang menjadi pedoman atau petunjuk pelaksanaan baik yang bersifat positif ataupun yang bersifat negative yang meliputi keseluruhan wilayah atau instansi yang bersangkutan.
- b. Kebijakan pelaksanaan adalah kebijakan yang menjabarkan kebijakan umum. Untuk tingkat pusat, peraturan pemerintah tentang pelaksanaan suatu undang-undang.
- c. Kebijakan teknis, kebijakan operasional yang berada dibawah kebijakan pelaksanaan.

Proses dilakukan organisasi atau perorangan yang bertindak dalam kedudukannya sebagai pejabat yang berkaitan dengan penerapan atau pelaksanaan hokum dan peraturan yang dikeluarkan oleh legislative, eksekutif, yudikatif, administrasi Negara dalam mencapai tujuan dengan membuat program dan

melaksanakan berbagai kegiatan ntuk mencapai tujuan dalam bentuk kebijakan. Menurut Lasswell dan Kaplan yang dikutip oleh (Abidin,2004:21).

Aderson dalam Wahab (2004:3) merumuskan kebijaksanaan sebagai langkah tindakan yang secara sengaja dilakukan oleh seorang actor atau sejumlah actor berkenaan dengan adanya masalah atau persoala tertentu yang sedang dihadapi. Oleh karena itu, kebijaksanaan menurut Aderson merupakan langkah tindakan yang sengaja dilakukan oleh actor yang berkenaan dengan adanya masalah yang sedang dihadapi.

Abidin (2004:56) tidak semua mempunyai prioritas yang sama untuk diproses. Ini ditentukan oleh suatu proses penyaringan melalui serangkaian criteria. Berikut ini criteria yang dapat digunakan dalam menentukan salah satu diantara berbagai kebijakan :

- a. Efektifitas, mengukur suatu alternative sasaran yang dicapai dengan suatu alternative kebijakan dapat menghasilkan tujuan akhir yang diinginkan.
- b. Efisien, dana yang digunakan harus sesuai dengan tujuan yang dicapai.
- c. Cukup, suatu kebijakan dapat mencapai hasil yang diharapkan dengan sumberdaya yang ada.

Masih menurut Abiin (2004:23) kebijakan public biasanya tidak bersifat spesifik dan sempit, tetapi luas dan berada strategis. Sebab kebijakan public berfungsi sebagai pedoman umum untuk kebijakan keputusan-keputusan khusus dibawahnya.

Menurut Koryati (2005:2007) kebijakan secara umum dapat dikatakan sebagai rumusan pemerintahan yang menjadi pedoman tingkah laku guna mengatasi masalah public yang mempunyai tujuan, rencana dan program yang akan dilaksanakan secara jelas.

4. Konsep Manajemen Pemerintahan

Istilah manajemen berasal dari bahasa Inggris *management*. Istilah ini terbentuk dari akar kata *manus*, tangan yang berkaitan dengan kata *managerie* yang berarti beternak. *Managerie* juga berarti sekumpulan binatang liar yang di kendalikan di dalam pagar. Kata *manus* berkaitan dengan kata *manage* yang berasal dari bahasa Latin *mansionaticum* yang berarti pengelolaan rumah besar. Jadi manajemen mempelajari bagaimana menciptakan *effectiveness* usaha secara *efecient* dan produktif melalui fungsi dan siklus tertentu dalam rangka mencapai tujuan organisasional yang telah ditetapkan Ndraha, (2011: 159).

Unsur-unsur manajemen Taliziduhu Ndraha, (2011: 159). Adalah sebagai berikut:

- a. Tujuan, organisasional yang telah ditetapkan oleh lembaga atau pejabat yang berkompeten.
- b. Fungsi, yaitu perencanaan usaha termasuk penetapan *output* dan *out-come* yang di kehendaki, pengorganisasiaansumber-sumber agar siap pakai atau gerak, penggerakan atau penggunaan sumber-sumber guna menghasilkan *output* dan kontrol penggerak atau penggunaan sumber-sumber supaya *output* dan *out-come* yang di hasilkan di nikmati konsumen sesuai dengan *output* dan *out-come* yang di harapkan.

- c. Siklus produk yang berawal dari konsumen dan setelah melalui beberapa rute, berakhir pada konsumen.

5. Manajemen Sumberdaya Manusia

Sumber daya manusia merupakan salah satu faktor yang penting dalam suatu organisasi atau perusahaan, disamping faktor lain seperti aktiva dan modal. Oleh karena itu, sumber daya manusia harus dikelola dengan baik untuk meningkatkan efektivitas dan efisiensi organisasi, sebagai salah satu fungsi dalam perusahaan yang dikenal dengan manajemen sumber daya manusia.

Sumberdaya manusia kini makin berperan besar bagi kesuksesan suatu organisasi. Makin banyak organisasi menyadari bahwa unsur manusia dalam suatu organisasi dapat memberikan keunggulan bersaing.

Maka menurut Kusdyah, (2007:1) Mereka membuat sasaran, strategi, inovasi, dan mencapai tujuan organisasi. Oleh karena itu Sumberdaya manusia merupakan salah satu unsur yang paling vital bagi organisasi.

Masih manajemen menurut Handoko (1996:6) manajemen sumberdaya manusia merupakan suatu proses perencanaan, pengorganisasian, pengarahan dan pengawasan kegiatan-kegiatan pengadaan, pemberian kompensasi, pengintegrasian, pemeliharaan dan pelepasan sumberdaya manusia agar tercapai berbagai tujuan individu, organisasi dan masyarakat.

Menurut Hasibuan, (2000:10) MSDM adalah ilmu dan seni mengatur hubungan dan peranan tenaga kerja agar efektif dan efisien membantu terwujudnya tujuan perusahaan, karyawan, dan masyarakat.

Menurut Indah Puji (2014:13) MSDM adalah sebuah ilmu dan seni mengatur hubungan serta peranan tenaga kerja.

Menurut Marihot, (2002:30), manajemen sumber daya manusia didefinisikan sebagai aktivitas yang dilakukan merangsang, mengembangkan, memotivasi, dan memelihara kinerja yang tinggi dalam organisasi.

Maksud hal mengatakan bahwa sumber daya manusia dengan keseluruhan penentuan dan pelaksanaan berbagai aktivitas, *policy*, dan pemeliharaan dalam usaha meningkatkan dukungannya terhadap peningkatan dan efektivitas organisasi dengan cara yang secara etis dan sosial dapat dipertanggung jawabkan.

Aktivitas berarti melakukan berbagai kegiatan seperti perencanaan, pengorganisasian, pengawasan, pengarahan, analisis jabatan, rekrutmen dan sebagainya. secara etimologi manajemen sumber daya manusia merupakan penggabungan dua konsep yang secara maknawiyah memiliki pengertian yang berbeda. Kedua konsep adalah manajemen dan sumberdaya manusia.

Sumber daya organisasi secara garis besar dapat dibedakan kedalam dua kelompok, yaitu sumber daya manusia dan sumber daya non manusia. Sumber daya manusia meliputi semua orang yang berstatus sebagai anggota didalam organisasi yang masing-masing memiliki peran dan fungsi. Sumber daya manusia adalah potensi manusiawi yang melekat keberadaannya pada seseorang yang meliputi potensi fisik dan non fisik. Sedangkan sumberdaya manusia dalam konteks organisasi publik dipahami sebagai potensi manusiawi yang melekat keberadaannya pada seorang pegawai yang terdiri atas potensi fisik dan potensi non fisik.

Sumberdaya non manusia terdiri atas sumber daya alam, modal, mesin, teknologi, material dan lain-lain. Kedua kategori sumber daya tersebut sama-sama pentingnya, tetapi sumber daya manusia merupakan faktor dominan, karena satu-satunya sumber daya yang memiliki akal, perasaan, keinginan, karsa, kebutuhan, pengetahuan, dan keterampilan, motivasi, karya dan prestasi dan lain sebagainya.

Manajemen Sumber Daya Manusia adalah suatu bidang manajemen yang khusus mempelajari hubungan dan peranan manusia dalam organisasi perusahaan. Unsur Manajemen Sumber Daya Manusia adalah manusia yang merupakan tenaga kerja pada perusahaan. Dengan demikian, fokus yang dipelajari Manajemen Sumber Daya Manusia ini hanyalah masalah yang berhubungan dengan tenaga kerja manusia saja.

Pada prinsipnya, sumber daya manusia adalah satu-satunya sumber daya yang menentukan organisasi. Organisasi yang memiliki tujuan yang bagus dilengkapi fasilitas, sarana dan prasarana yang canggih, tetapi tanpa sumber daya manusia yang baik, kemungkinan sulit mencapai tujuannya. Sumber daya manusia di pahami sebagai kekuatan yang bersumber pada potensi manusia yang ada didalam suatu organisasi, dan merupakan modal dasar organisasi untuk melakukan aktivitas dalam mencapai tujuan.

Dengan demikian, sumber daya manusia merupakan faktor terpenting dalam sebuah organisasi, tanpa adanya sumber daya manusia maka akan berkurang efektifnya kinerja dari sebuah organisasi. Tetapi sumber daya manusia juga perlu dilatih agar lebih terampil dalam melakukan fungsi didalam *job*-nya.

Agar sumber daya manusia yang dimiliki dapat memberikan kontribusi yang maksimal terhadap keberhasilan organisasi, maka agenda penting bagi pimpinan organisasi dan khususnya divisi sumber daya manusia adalah mengidentifikasi atribut atau kualifikasi yang relevan dengan arah visi dan misi organisasi.

Banyak faktor yang menyebabkan sumber daya manusia memiliki kinerja unggul, sehingga mampu mendorong keberhasilan organisasi. Faktor-faktor yang dapat menentukan terhadap kinerja individu dalam berbagai literatur misalnya : motivasi kerja, kepuasan kerja, desain pekerjaan, komitmen, kepemimpinan, partisipasi, fungsi-fungsi manajemen, kejelasan arah karier, kompetensi, budaya organisasi, sistem penghargaan, dan mungkin masih banyak lagi dari berbagai hasil penelitian sebelumnya. Yang mengidentifikasi faktor-faktor yang berpengaruh terhadap kinerja individu.

6. Konsep Implementasi Kebijakan

Implementasi kebijakan adalah kegiatan yang kompleks dengan begitu banyak faktor mempengaruhi keberhasilan suatu implementasi / pelaksanaan kebijakan Edward III (dalam Subarsono, 2008:90). Menurut Edward III (dalam Subarsono, 2008:90) bahwa yang mempengaruhi keberhasilan implementasi kebijakan meliputi :

1. Komunikasi adalah hubungan antara pembuat kebijakan atau program dengan pelaksanaan kebijakan , dan yang terpenting adalah hubungan antara pelaksana program dengan kelompok sasaran program .
2. Sumber daya adalah jumlah tenaga pelaksana yang akan memberikan penyuluhan terhadap program dan pembinaan kepada kelompok sasaran

agar melaksanakan kegiatan sesuai dengan yang di harapkan oleh tujuan program

3. Disposisi adalah suatu sikap pelaksana untuk mau atau niat untuk menerima atau menolak, atau motivasi para pelaksana untuk melaksanakan program.
4. Struktur birokrasi adalah program yang di serahkan oleh kelompok sasaran sesuai dengan kebutuhan dan tuntutan dan mempunyai manfaat atau jangka pendek yang berkesinambungan, maka akan mendapat dukungan yang besar dari kelompok sasaran.

Berdasarkan pandangan Edward III diatas, dapat di simpulkan bahwa setelah kebijakan dirumuskan, maka langkah selanjutnya adalah mengimplementasikan kebijakan tersebut yang dijabarkan dalam produk-produk hukum atau instruksi-instruksi yang bertujuan untuk mengatasi masalah yang di hadapi.

7. Konsep Pelayanan Publik

Pelayanan public (public service) adalah suatu pelayanan atau pemberian terhadap masyarakat yang berupa penggunaan fasilitas-fasilitas umum, baik jasa maupun non jasa yang dilakukan oleh organisasi publik dalam hal ini adalah suatu pemerintah. dalam pemerintah pihak yang memberikan pelayanan ada aparatur pemerintahan beserta kelengkapan kelembagaan (Alinur Rohman, (2008:03)

Selanjutnya menurut Nurcholis (2005;175-176) Pelayanan Publik adalah pelayanan yang di berikan oleh Negara dan perusahaan milik Negara kepada

masyarakat untuk memenuhi kebutuhan dasarnya dalam rangka menciptakan kesejahteraan masyarakat.

Pelayanan public adalah segala kegiatan pelayanan yang dilakukakn oleh penyelenggara pelayanan public sebagai upaya pemenuhan kebutuhan penerima pelayanan maupun pelaksanaan ketentuan peraturan perundang-undangan (Kepmenpan no 63/KEP/M.PAN/7/2003:05)

Agar pelayanan kepada masyarakat dapat berjalan sebagaimana mestinya maka perlu adanya faktor-faktor pendukung pelayanan yang memadai. Menurut Moenir (2003;82) terdapat beberapa faktor pendukung pelayanan yang penting yaitu :

- a. Faktor kesadaran petugas yang berkecimpung dalam pelayanan, kesadaran disini berfungsi sebagai acuan dasar yang melandasi pada perbuatan atau tindakan berikutnya.
- b. Faktor aturan yang menjadi landasan kerja pelayanan yaitu merupakan perngkat penting dalam segala tindakan dan perbuatan orang;
- c. Faktor organisasi yang meliputi pengaturan struktur organisasi yang menggambarkan hierarki,pertanggungjawaban, pembagian kerja, yang berdasarkan keahlian dan berfungsi masing-masing bagian sesuai dengan tugas yang telah di tetapkan serta pengembangan organisasi;
- d. Faktor pendapatan yang meliputi gaji yang dapat menggairahkan semangat kerja yang tinggi;

- e. Faktor kemampuan dan keterampilan kerja dapat di tingkatkan dengan pemberi bimbingan dan petunjuk kerja mengadakan pendidikan dan pelatihan khusus pegawai;
- f. Faktor sarana dan pelayanan yang meliputi peralatan, perlengkapan, dan juga tersedianya fasilitas pelayanan yang meliputi gedung dengan segala kegiatan fasilitas komunikasi dan fasilitas lainnya.

8. Disabilitas

Indonesia berasal dari serapan kata bahasa Inggris disability (jamak: disabilities) yang berarti cacat atau ketidakmampuan. Namun, dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia, kata “Disabilitas” belum tercantum. Disabilitas adalah istilah baru pengganti Penyandang Cacat. Penyandang Disabilitas dapat diartikan individu yang mempunyai keterbatasan fisik atau mental/intelektual. Difabel adalah seorang yang memiliki kelainan fisik atau mentalnya yang mengganggu atau merupakan suatu hambatan baginya untuk melakukan kegiatan sehari-hari secara layak atau normal (John C. Maxwell)

Difabel atau disabilitas adalah istilah yang meliputi gangguan, keterbatasan aktivitas, dan pembatasan partisipasi. Gangguan adalah sebuah masalah pada fungsi tubuh atau strukturnya; suatu pembatasan kegiatan adalah kesulitan yang dihadapi oleh individu dalam melaksanakan tugas atau tindakan, sedangkan pembatasan partisipasi merupakan masalah yang dialami oleh individu dalam keterlibatan dalam situasi kehidupan. Jadi disabilitas adalah sebuah fenomena kompleks, yang mencerminkan interaksi antara ciri dari tubuh seseorang dan ciri dari masyarakat tempat dia tinggal.

Penyandang cacat adalah setiap orang yang mempunyai kelainan fisik dan/atau mental, yang dapat mengganggu atau merupakan rintangan dan hambatan baginya untuk melakukan secara selayaknya, yang terdiri dari:

1. penyandang cacat fisik;
2. penyandang cacat mental; serta
3. penyandang cacat fisik dan mental

9. Peraturan Daerah

Ada dua produk hukum yang dapat dibuat oleh suatu daerah, salah satunya adalah Peraturan Daerah. Kewenangan membuat peraturan daerah (Perda), merupakan wujud nyata pelaksanaan hak otonomi yang dimiliki oleh suatu daerah dan sebaliknya, peraturan daerah merupakan salah satu sarana dalam penyelenggaraan otonomi daerah. Perda ditetapkan oleh Kepala Daerah setelah mendapat persetujuan bersama DPRD, untuk penyelenggaraan otonomi yang dimiliki oleh provinsi /kabupaten/kota, serta tugas pembantuan. Perda pada dasarnya merupakan penjabaran lebih lanjut dari peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, dengan memperhatikan cirri khas masing-masing daerah. Perda yang dibuat oleh satu daerah tidak boleh bertentangan dengan kepentingan umum dan/ atau peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, dan baru mempunyai kekuatan mengikat setelah diundangkan dengan dimuat dalam lembaran daerah (Rozali Abdullah, 2005 : 131-132). Perda merupakan bagian dari peraturan perundang-undangan, pembentukan suatu perda harus berdasarkan pada asas pembentukan peraturan perundang-undangan. Oleh sebab itu, perda yang baik itu adalah yang memuat ketentuan, antara lain:

- a. Memihak kepada rakyat banyak
- b. Menjunjung tinggi hak asasi manusia
- c. Berwawasan lingkungan dan budaya.

Sedangkan tujuan utama dari suatu perda adalah untuk mewujudkan kemandirian daerah dan memberdayakan masyarakat. Dalam proses pembuatan suatu perda, masyarakat berhak memberikan masukan, baik secara lisan maupun tertulis. Keterlibatan masyarakat sebaiknya dimulai dari proses penyiapan sampai pada waktu pembahasan rancangan perda. Penggunaan hak masyarakat dalam pelaksanaannya diatur dalam peraturan tata tertib DPRD (Rozali Abdullah, 2005 : 133). Kewenangan membuat peraturan daerah adalah wujud nyata pelaksanaan hak otonomi yang dimiliki oleh suatu daerah dan sebaliknya, peraturan daerah merupakan salah satu sarana dalam penyelenggaraan otonomi daerah (Rozali Abdullah, 2005:131). Peraturan daerah ditetapkan oleh Kepala Daerah setelah mendapat persetujuan dari DPRD.

10. Implementasi

Implementasi yang merupakan terjemahan dari kata "*Implementation*" berasal dari kata kerja "*to implement*". jadi menurut Pressman dan Wildavsky (2006:24-25) secara etimologis implementasi itu dapat dimaksudkan sebagai suatu aktivitas yang bertalian dengan penyelesaian suatu pekerjaan dengan penyelesaian suatu pekerjaan dengan penggunaan sarana (alat) untuk memperoleh hasil.

Hakekat dari Implementasi merupakan rangkaian kegiatan yang terencana dan bertahap yang dilakukan oleh instansi pelaksana dengan didasarkan pada kebijakan yang telah ditetapkan oleh otoritas berwenang.

Menurut Edwars III, *Implementation is the stage of policy making between the stage of policy for the people whom it affects*. Hill & Hupe (2010:7) mendefenisikan bahwa *Implementation is a complicated process or rather sub-process, or rather sub-process*. Kebijakan adalah apa yang dinyatakan dan dilakukan atau tidak dilakukan oleh pemerintah dan kebijakan tersebut berupa sasaran atau tujuan program-program pemerintahan (dalam Ali & Hafis 2015 : 55). Adapun model Implementasi yang ditawarkan Edwar III dengan 4 (empat) variabel :

1. Komunikasi
2. Sumberdaya
3. Disposisi
4. Struktur Birokrasi

Implementasi kebijakan menurut (Ali & Hafis 2015:54) merupakan suatu proses yang sangat kompleks bahkan tidak jarang bermuatan politis dengan adanya intervensi dari berbagai kepentingan.

Sedangkan Daniel A. Mazmanian dan Paul A. Sabatier (1979 dikutip dari Abdul Wahab, 2010:65) menjelaskan makna implementasi ini dengan mengatakan bahwa, memahami apa yang senyatanya terjadi sesudah suatu program, dinyatakan berlaku atau dirumuskan merupakan fokus perhatian implementasi kebijakan. yakni kejadian-kejadian dan kegiatan-kegiatan yang timbul sesudah disahkannya pedoman-pedoman kebijakan publik, yang mencakup baik usaha-usaha untuk mengadministrasikannya maupun untuk menimbulkan akibat/dampak nyata pada masyarakat atau kejadian-kejadian.

11. Ruang Terbuka Hijau

Menurut Joga 2011:92, RTH merupakan suatu lahan atau kawasan yang mengandung unsure dan struktur alami yang dapat menjalankan proses-proses ekologis, seperti pengendali pencemaran udara, ameliorasi iklim, pengendali tata air, dan sebagainya. Unsure alami inilah yang menjadi ciri RTH di wilayah perkotaan, baik unsuralami berupa tumbuh-tumbuhan atau vegetasi, badan air, maupun unsure alami lainnya.

RTH sebagai infrastruktur hijau memiliki fungsi beragam diantaranya adalah konservasi tanah dan air, ameliorasi iklim, pengendali pencemaran, habitat satwa dan konservasi nutfah, sarana rekreasi dan wisata, sarana pendidikan dan penyuluhan, pengendali tata ruang kota, estetika (Joga 2011:98-101)

Menurut Sandyohutomo, Mulyono (2008:152) ruang terbuka mencakup pengertian ruang terbuka hijau dan ruang terbuka lainnya yang berupa kawasan tanpa bangunan diantara kawasan terbangun. Ruang terbuka berperan sebagai penyeimbangan antara daerah terbangun dengan daerah terbuka. Berdasarkan Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang, yang dimaksud RTH adalah area memanjang/jalur dan atau mengemplok, yang penggunaannya lebih bersifat terbuka, tempat tumbuh tanaman, baik yang tumbuh secara alamiah maupun yang sengaja ditanam.

Dalam Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 1 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang RTH kawasan Perkotaan, dituliskan bahwa RTH perkotaan adalah bagian dari ruang terbuka suatu kawasan yang diisi oleh tumbuhan dan tanaman guna mendukung manfaat ekologi, social, budaya, ekonomi dan estetika.

Selanjutnya disebutkan pula bahwa dalam RTH pemanfaatannya lebih bersifat pengisian hijau tanaman atau tumbuh-tumbuhan secara alamiah ataupun budidaya tanaman.

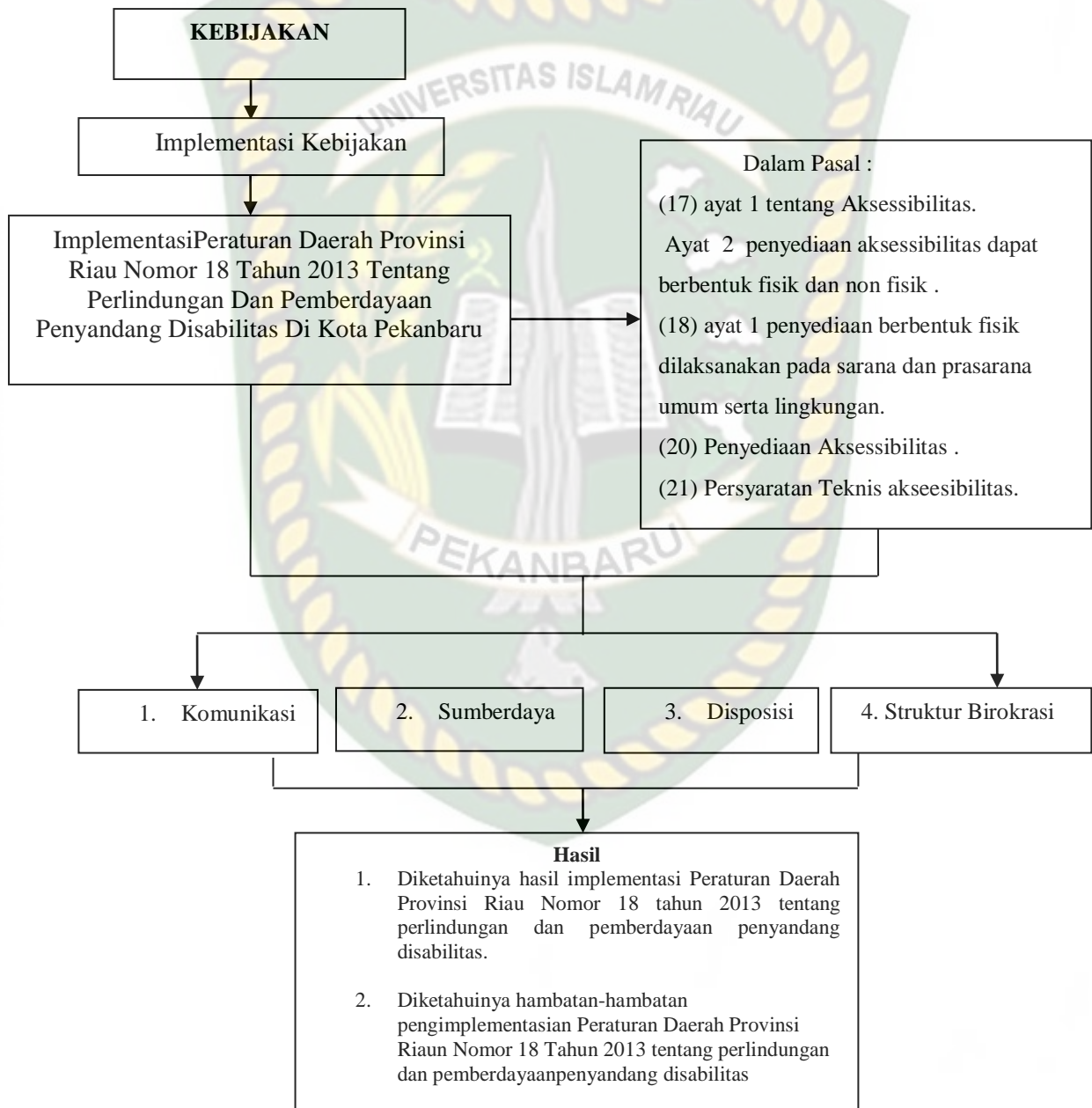
Menurut Joga (2011:223) strategi yang dapat diterapkan untuk menuju RTH 30% diantaranya adalah:

1. Merencanakan rencana induk RTH dan melegalisasi perda RTH
2. Menentukan daerah yang tidak boleh dibangun/dipreservasi
3. Menghijaukan bangunan (green roof/green wall)
4. Menambah lahan RTH baru
5. Meningkatkan kualitas RTH kota
6. Mengakuisi RTH privat
7. Mengembangkan koridor hijau
8. Meningkatkan peran serta masyarakat/ partisipasi politik

B. Kerangka Pikiran

Kerangka pikiran bertujuan untuk menggambarkan tentang keterkaitan antara variabel penelitian dengan indikator-indikator yang mempengaruhinya, yang dilandasi oleh konsep-konsep maupun teori-teori yang dianggap relevan. Adapun kerangka pikiran sebagai konsep untuk menganalisis variabel dalam penelitian ini, model implementasi kebijakan yang ditawarkan oleh Edwar III (1980, dikutip dari Agustino, 2008:150) dinamakan dengan Direct and Indirect Impact on Implementation. Dalam pendekatan ini, Edwar III menawarkan empat Indikator yang menentukan keberhasilan implementasi kebijakan. Selanjutnya Peneliti menguraikan dengan Gambar sebagai berikut :

Gambar II.2 Kerangka Pemikiran mengenai Implementasi Peraturan Daerah Provinsi Riau Nomor 18 Tahun 2013 Tentang Perlindungan Dan Pemberdayaan Penyandang Disabilitas Di Kota Pekanbaru.



C. Konsep Operasional

Untuk menghindari kesalahan pemahaman dalam penggunaan konsep-konsep serta menghilangkan salah pengertian dari istilah-istilah yang dipergunakan dalam penelitian ini, maka penulis memperjelaskan tentang konsep yang akan dioperasionalkan dilapangan sebagaimana yang penulis maksudkan sesuai dengan permasalahan-permasalahan yang diteliti. Untuk lebih jelasnya dapat dilihat sebagai berikut :

- a. Pemerintahan merupakan kegiatan lembaga-lembaga publik dalam menjalankan fungsinya untuk mencapai tujuan Negara, dan yang menjalankan Pemerintahan.
- b. Kebijakan adalah serangkaian tindakan yang dilakukan oleh sekelompok orang dalam mencapai tujuan yang telah ditetapkan.
- c. Kebijakan yang dimaksud dalam penelitian ini adalah Peraturan Daerah Provinsi Riau Nomor 18 Tahun 2013 Tentang Perlindungan Dan Pemberdayaan Penyandang Disabilitas
- d. Dalam Peraturan Daerah Provinsi Riau Nomor 18 Tahun 2013 Tentang Perlindungan dan Pemberdayaan Penyandang Disabilitas beberapa pasal yang menjadi focus Penelitian.
- e. Pasal 17 Aksesibilitas dalam ayat (1) Setiap penyandang disabilitas berhak atas penyediaan aksesibilitas dalam pemanfaatan dan penggunaan sarana dan pasarana umum, lingkungan serta sarana dan prasarana Transportasi. (2) Penyediaan aksesibilitas sebagaimana dimaksud pada ayat 1 dapatberbentuk: Fisik dan Nonfisik.

- f. Dalam pasal 18 (1) penyediaan aksesibilitas yang berbentuk fisik sebagaimana dimaksud pada pasal sebelumnya, dilaksanakan pada sarana dan prasarana umum serta lingkungan, serta transportasi yang meliputi aksesibilitas: bangunan umum, sarana peribadatan, jalan umum, **pertamanan**, obyek wisata, pemakaman umum.
- g. Pasal 20 Penyediaan Aksesibilitas tentang Sarana dan Prasarana Umum Serta Lingkungan ayat (1) dalam merencanakan dan melaksanakan pembangunan fisik sarana dan prasarana umum serta lingkungan sebagaimana dimaksud pasal 17, harus dilengkapi dengan penyediaan aksesibilitas bagi penyandang disabilitas. (2) Pemerintah Daerah Provinsi dan Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota, BUMN, BUMD, Perusahaan Swasta atau pengusaha dalam penyelenggaraan pembangunan sarana dan prasarana umum serta lingkungan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) wajib mematuhi persyaratan Teknis Aksesibilitas.
- h. Pasal 21 Persyaratan Teknis Aksesibilitas pada sarana dan Prasarana umum serta lingkungan meliputi: ukuran dasar ruang, jalur pedestrian, jalur pemandu, area parker, pintu, ramp, tangga, lift, kamar mandi, pancuran, wastafel, telepon, perlengkapan, perabot, rambu, penyebrangan pejalan kaki/ zebra cross, jembatan penyebrangan, tempat pemberhentian / shalter.

- i. Pelayanan adalah sebagai suatu perilaku yang diharapkan dari atau telah ditetapkan bagi pemerintah selaku administrator disetiap jenjang pemerintahan.
- j. Disabilitas adalah adalah seorang yang memiliki kelainan fisik atau mentalnya yang mengganggu atau merupakan suatu hambatan baginya untuk melakukan kegiatan sehari-hari secara layak atau normal (John C. Maxwel)
- k. Komunikasi, komunikasi yang baik salah satu penentu keberhasilan implementasi kebijakan publik. implementasi yang mencapai sasaran kebijakan tercipta jika para pembuat keputusan sudah mengetahui apa yang harus mereka lakukan.
- l. Sumberdaya merupakan salah satu bagian yang penting dalam pelaksanaan kebijakan yang bisa dilihat dari staff, informasi, wewenang, fasilitas.
- m. Disposisi adalah faktor penting ketiga dalam pendekatan mengenai pelaksanaan suatu kebijakan publik adapun hal yang terpenting dalam disposisi sikap menentukan dalam melakukan kebijakan, adanya seleksi yang layak dalam melakukan pengimplementasian .
- n. Struktur Birokrasi jika sumberdaya yang dibutuhkan tersedia dengan baik, adanya kerjasama dengan banyak orang dan menjalankan kebijakan sesuai (standart operating procedure) SOP.

A. Operasional Variabel

Operasional Variabel merupakan batasan penilaian yang telah ditentukan dalam penilaian ini yang mana didapatkan berdasarkan teori yang terdapat pada studi kepustakaan. Dalam penelitian ini, operasional variabel disajikan dalam bentuk tabel agar lebih mudah dalam penyusunan uraian konsep variabel, yang mana terdiri dari indikator, ukuran, dan skala dirancang untuk mendapatkan hasil penelitian yang akurat dan dapat dilihat pada tabel berikut :

Tabel II.1 Operasional Variabel tentang Implementasi Peraturan Daerah Provinsi Riau Nomor 18 Tahun 2013 Tentang Perlindungan Dan Pemberdayaan Penyandang Disabilitas Di Kota Pekanbaru

Konsep	Variabel	Indikator	Item Penilaian
Implementasi kebijakan adalah suatu aktivitas dari kegiatan administrasi sebagai suatu institusi dimaksudkan sebagai salah satu proses kegiatan yang dilakukan oleh unit administrative atau unit birokratik	Implementasi Peraturan Daerah Provinsi Riau Nomor 18 Tahun 2013 Tentang Perlindungan Dan Pemberdayaan Penyandang Disabilitas Di Kota Pekanbaru	1. Komunikasi	a. Mengetahui Perda Provinsi Riau No.18 tahun 2013 b. Adanya sosialisasi mengenai Peraturan Daerah Provinsi Tentang Penyandang disabilitas. c. Kebijakan yang jelas akurat dan tepat antara pembuat kebijakan dan pelaksana kebijakan d. Terjalin koordinasi antar dinas/organisasi sebagai pelaksana.

1	2	3	4
		2.Sumberdaya	<ul style="list-style-type: none"> a. Tersedia staf yang sesuai dengan keahlian b. Mendapatkan Informasi yang Relevan c. Adanya kewenangan Sumberdaya Manusia atau pelaksana untuk menjalankan tugas. d. Menyediakan fasilitas dan dana yang cukup dalam pelaksanaan kebijakan
		3.Disposisi	<ul style="list-style-type: none"> a. Pelaksana sudah tau bersikap apa dalam melaksanakan kebijakan b. Adanya upaya penyeleksian yang layak dalam melakukan kebijakan.
		4. Struktur Birokrasi	<ul style="list-style-type: none"> a. Penyebaran Pertanggung jawaban kerja c. Ada nya SOP(Standar Operasional Prosedur)

Sumber : Data Olahan Penelitian 2018