

## BAB II

### STUDI KEPUSTAKAAN DAN KERANGKA PIKIR

#### A. Studi Kepustakaan

##### 1. Konsep Administrasi

Secara *etimologis*, administrasi berasal dari bahasa latin *ad* dan *ministrare*, yang berarti “membantu, melayani atau memenuhi”, serta *administration* yang berarti “pemberian bantuan, pemeliharaan, pelaksanaan, pimpinan dan pemerintahan, pengelolaan”. Di Italia disebut *amministrazione*, sedangkan diperancis, inggris, dan amerika serikat disebut *Administration*. Pengertian tersebut kemudian berkembang mengikuti kemajuan ilmu pengetahuan dan perkembangan zaman.

Di Indonesia kita mengenal dan memahami “administrasi” dari dua bahasa yang berbeda dengan makna yang berbeda pula. *Pertama*, *Administratie* dari bahasa belanda yang kita kenal sejak awal masuknya pengaruh sistem administrasi publik klasik (sistem administrasi negara prancis atau sistem administrasi negara eropa barat kontinental) yang dibawah oleh pemerintah jajahan belanda. Istilah *Administratie* dalam bahasa belanda mencakup pengertian *stelselmatige verkrijging, enverwerking van gegevens* (dalam bahasa Indonesia disebut “tata usaha” atau “administrasi dalam arti sempit”) dan *bestuur en beheer* sekligus. *Bustuur* adalah manajemen akan kegiatan-kegiatan organisasi dan *beheer* adalah manajemen akan sumberdayanya (finansial, personal, materil, gudang, dan sebagainya).

Syafri (2012;3). Administrasi sebagai ketatausahaan yang dalam bahasa inggris dipergunakan istilah *clerical work*, *paper work*, atau *office work* atau administrasi dalam arti sempit adalah berupa kegiatan pencatatan, pengolahan, pengumpulan, pemberian nomor/ kode surat, pengetikan, penggandaan, penyimpanan (pengarsipan), pengiriman, berbagai informasi yang diterima atau yang dikeluarkan oleh suatu organisasi/ institusi. Terhadap surat yang masuk ke sebuah organisasi atau institusi misalnya, yang harus dilakukan antara lain: (a) mencatat atau mengagendakan dalam buku agenda surat masuk (seperti asal, tanggal, nomor, dan perihal surat; (b) mengantarkan surat tersebut kepada pihak yang dituju (kepala dinas, kepala biro, kepala bidang, kepala bagian, kepala seksi, dan lain-lain); jika kemudian surat itu harus dijawab/ dibalas, selanjutnya (c) mengetik surat balasan yang drafnya telah disetujui oleh pimpinan; (d) memberi nomor surat balasan; (e) mencatat surat balasan dalam buku agenda surat keluar; (f) menggandakan surat balasan termasuk tembusan (kepada siapa surat ditembuskan) dan arsip; (g) mengirim surat balasan; (h) menyimpan/mengarsipkan salinan surat balasan yang dikirim (keluar) dan surat yang awal diterima. Rangkaian aktivitas (a) sampai (h) diatas adalah administrasi dalam pengertian sebagai tata usaha atau kegiatan ketatausahaan atau administrasi dalam arti sempit.

*Kedua, administration* yang berasal dari bahasa inggris sering kita sebut sebagai administrasi dalam arti luas, yakni proses (rangkaiannya) kegiatan usaha kerja sama sekelompok orang secara terorganisasi untuk mencapai

tujuan tertentu secara efisien. Dengan demikian, dalam pengertian administrasi terkandung hal-hal berikut.

- a. Kelompok orang (manusia), yakni berkumpulnya dua orang atau lebih dalam sebuah perkumpulan (organisasi), organisasi sipil atau militer, negeri atau swasta, organisasi besar atau kecil. Pengelompokan orang dalam suatu kerja sama tersebut terjadi dengan asumsi bahwa tujuan yang ingin dicapai tidak dapat dilakukan dengan seorang diri.
- b. Kegiatan, yakni berupa sejumlah aktifitas yang dikerjakan baik secara individual, namun masih terkait dengan kegiatan orang lain. Ataupun bersama-sama untuk mencapai tujuan yang ingin dicapai. Kegiatan yang dilakukan dalam rangka administrasi merupakan kegiatan yang berangkaian satu dengan yang lain sehingga merupakan suatu proses yang sistematis atau suatu sistem yang bulat terpadu.
- c. Kerja sama, yakni interaksi antar individu dalam kelompok untuk menyelesaikan suatu pekerjaan karna pekerjaan itu tidak dapat dan juga tidak boleh diselesaikan (dituntaskan) seorang diri.
- d. Tujuan, yakni suatu yang ingin didapatkan/dicapai oleh kelompok orang yang bekerja sama tersebut dan biasanya berupa kebutuhan bersama yang tidak bisa diraih seorang diri.
- e. Efisiensi, yakni perbandingan terbaik antara masukan (*input*) dan keluaran (*output*).

Untuk memperoleh gambaran lebih jelasnya, berikut disampaikan beberapa pengertian tentang administrasi.

- a. Menurut John dan Robert orang dapat memulai dengan menyatakan bahwa administrasi adalah suatu proses umumnya yang menandai (merupakan karekteristik) semua usaha bersama. (dalam Syafri 2012;7)
- b. Herbert et.al (dalam Syafri 2012;8) dalam arti luas, administrasi dapat didefinisikan sebagai kegiatan kelompok orang yang bekerja sama untuk mencapai tujuan bersama. Lebih lanjut dikemukakan oleh Herbert A. Simon, Donald W. Smithburg dan A. Thomson kami mendefinisikan administrasi sebagai prilaku kerja sama kelompok orang.

Dari batasan ini dapat diungkap tiga ide pokok, yakni sebagai berikut.

- 1) Administrasi adalah rangkaian kegiatan.
  - 2) Kegiatan itu dilaksanakan dalam kerangka kerjasama kelompok.
  - 3) Kerangka kerja sama kelompok itu dilakukan untuk mewujudkan tujuan bersama.
- c. Menurut John dan Frizt dalam arti yang sederhana, administrasi adalah tindakan yang ditetapkan untuk mengejar maksud yang disadari. Batasan diatas mengindikasikan dua hal, yaitu:
    - 1) Kegiatan yang telah ditetapkan atau direncanakan.
    - 2) Kegiatan yang dilakukan untuk mencapai maksud yang dikehendaki. (dalam Syafri 2012;8)

Menurut Zulkifli (2009:32) Memandang administrasi sebagai suatu proses, aktivitasnya diawali oleh menetapkan suatu kebijakan, dan selanjutnya kebijakan tersebut dilaksanakan melalui proses kerjasama dari sekelompok

orang untuk mencapai sasaran untuk mencapai sasaran atau sejumlah tujuan tertentu yang telah ditetapkan. Dalam studi administrasi, tujuan yang dimaksud itu adalah tujuan ideal (teoritis) setiap organisasi, yaitu menciptakan efektivitas dan efisiensi dalam seluruh bidang kegiatan organisasi.

Hal lain yang dapat dicermati dari sejumlah definisi tersebut adalah bahwa prioritas utama administrasi terciptanya tingkat efektivitas dan efisiensi yang optimal, baik dalam melaksanakan aktivitas-aktivitas utama dan aktivitas penunjang maupun dalam upaya pencapaian tujuan organisasi secara keseluruhan.

## 2. Konsep Organisasi

Sebagaimana dimaksud dalam administrasi bahwa organisasi adalah sebuah wadah untuk menyelesaikan suatu permasalahan, dengan adanya organisasi atau wadah tadi maka tugas dan fungsi administrasi akan berjalan dengan baik. Maka dari itu dalam menjalankan tugas dan fungsi administrasi yang benar maka tujuan organisasi dapat dicapai dengan maksimal. Dan begitu juga dengan sebaliknya. Namun lebih jelasnya konsep organisasi yang dijelaskan oleh para ahli dibawah ini:

Menurut Jones sebagian sarjana dan pakar mengartikan organisasi (*organization*) semata-mata hanya sebagai alat bagi seseorang atau sekelompok orang untuk mencapai satu atau sejumlah tujuan. (dalam Zulkifli. 2014;78).

Defenisi organisasi dalam arti luas tentulah tidak sesederhana itu. Sebagai locus dan focus studi ilmu administrasi, organisasi dapat dijabarkan dari bannyak asfek sumberdaya serta faktor lingkungan yang melingkupnya. Kajian dari multi aspek tersebut melatar belakangi beragam defenisi organisasi yang telah ditulis oleh para serjana dan pakar. Terutama mereka yang memandang organisasi sebagai sitem, yaitu nilai adanya keterkaitan antara dinamika organisasi dengan berbagai unsur yang melingkupinya. Melalui pendekatan struktur Siagian (1986;7) mendefenisikan organisasi sebagai setiap bentuk persekutuan antara dua orang tau lebih yang bekerja bersama dan secara formal terikat dalam ikatan mana terdapat seorang / beberapa orang disebut atasan dan seorang / sekelompok orang yang disebut bawahan.

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. Defenisi organisasi menurut pendekatan proses antara lain tergambar dalam pendapat Massie yaitu, organisasi merupakan suatu kerja sama sekelompok orang yang membagi tugas-tugasnya diantar para anggota, menetapkan hubungan-hubungan kerja dan menyatukan aktivitas-aktivitasnya kearah pencapaian tujuan bersama. (dalam Zulkifli. 2014;78).

Dalam sitem kerja sama tersebut disamping diadakan pembagian kerja yang dijabarkan kedalam perincian tugas, menurut Soffer juga diikuti dengan tindakan pendistribusian peranan kepada setiap anggota untuk melaksanakan rincian tugas tertentu dalam rangka upaya menghasilkan beberapa bentuk produk. (dalam Zulkifli 2014;78)

Menurut Zulkifli (2005;74) mengemukakan bahwa konsep organisasi sebagai wadah pelaksanaan kerja sama, dan juga mencakup rangkaian aktifitas pembagian tugas, penunjukan staf, pendelegasian wewenang dan tanggung jawab dalam rangka upaya pencapaian tujuan organisasi.

Menurut Siagian (2008;6) Defenisi organisasi ialah setiap bentuk persekutuan antara dua orang atau lebih yang bekerja sama serta secara formal terikat dalam rangka pencapaian suatu tujuan yang telah ditentukan dalam ikatan yang terdapat seorang/sekelompok orang yang disebut bawahan.

Menurut Syafri (2012:12) Organisasi merupakan wadah (tempat) pengelompokan orang dan pembagian tugas sekaligus tempat berlangsungnya berbagai aktivitas dari kelompok orang dalam organisasi tersebut untuk mencapai tujuan yang diinginkan.

Menurut Waldo organisasi adalah struktur antara hubungan pribadi yang berdasarkan wewenang formal dan kebiasaan dalam suatu sistem administrasi (dalam Athoillah. 2012;170).

Organisasi secara umum merupakan bentuk kerjasama antara individu maupun kelompok untuk mencapai tujuan bersama.

Konsep organisasi menurut Griffin ialah sekelompok orang yang bekerjasama dalam struktur dan koordinasi tertentu dalam mencapai serangkaian tujuan tertentu. (dalam Ernie dan kurniawan 2004;4)

Menurut Oliver (dalam Sutarto.1983:23) organisasi adalah proses penggabungan pekerjaan yang para individu atau kelompok-kelompok harus melakukan dengan bakat-bakat yang diperlukan untuk melakukan tugas-tugas, sedemikian rupa, memberikan saluran terbaik untuk pemakaian yang efisien, sistematis, positif, dan terkoordinasikan dari usaha yang tersedia.

Menurut Hasibuan (2007;24) organisasi adalah suatu sistem perserikatan formal terstruktur dan terkoordinasi dari suatu kelompok orang yang bekerjasama dalam mencapai tujuan tertentu, organisasi hanya merupakan alat dan wadah saja.

Menurut Toha (2010;169) organisasi dapat dirumuskan sebagai kolektifitas orang-orang yang bekerjasama secara sadar dan sengaja untuk mencapai tujuan tertentu. Kolektifitas`tersebut berstruktur, terbatas, dan beridentitas, yang dapat dibedakan dengan kolektivitas-kolektivitas lainnya.

Ernie dan Kurniawan (2004;4) mendefenisikan bahwa organisasi adalah sekumpulan orang atau kelompok yang memiliki tujuan tertentu dan berupaya untuk mewujudkan tujuan tersebut melalui kerjasama.

Adapun pengertian organisasi dalam arti statis sebagaimana dikemukakan oleh Nawawi (dalam Rahayu 2011;20) bahwa:



Organisasi dalam pengertian statis adalah wadah berhimpun sejumlah manusia karena memiliki kepentingan yang sama. Dari pengertian tersebut bahwa sifat statisnya terletak pada dua kondisi yaitu: setiap organisasi yang memiliki struktur yang cenderung tidak berubah-ubah serta posisi, status, dan jabatan setiap individu cenderung permanen.

Selanjutnya organisasi dalam arti dinamis juga dikemukakan oleh Nawawi (dalam Rahayu 2011;20) bahwa :

Organisasi adalah proses kerja sama sejumlah manusia (dua orang atau lebih) untuk mencapai tujuan bersama. Dari pengertian itu terlihat bahwa sifat dinamisnya sebuah organisasi terletak pada dua kondisinya yaitu kerja sama berlangsung secara berkelanjutan, sebagai rangkaian kegiatan atau proses yang selalu mungkin menjadi lebih efektif dan efisien dan sebaliknya juga semakin berkurang efektif dan efisien, serta interaksi antara manusia formal dan informal didalam organisasi, tidak pernah sama dari waktu kewaktu.

Didalam organisasi terdapat unsur-unsur yang merupakan suatu kesatuan yang utuh agar organisasi dapat dijalankan dengan baik. Athoillah (2012;172) menyimpulkan bahwa sekumpulan orang dapat dikatakan sebagai organisasi jika memenuhi empat unsur pokok yaitu :

1. Organisasi itu merupakan sistem.
2. Ada pola aktifitas.
3. Ada sekelompok orang.
4. Ada tujuan yang telah ditetapkan.

Setiap organisasi juga harus menerapkan prinsip-prinsip sebagai acuan dalam melaksanakan setiap fungsi, tugas, wewenang, dan tanggung jawab seperti yang dirumuskan oleh Atsmosudirdjo (dalam Zulkifli 2005;75) sebagai berikut :

1. Organisasi itu harus mempunyai tujuan.
2. Harus ada pembagian kerja dan penugasan kerja yang homogeny.
3. Antara tugas, tanggung jawab, dan kekuasaan (wewenang) harus selalu terdapat kesesujan.
4. Setiap pelimpahan kekuasaan dan tugas harus dilakukan setepat-tepatnya.
5. Kesatuan komando dan hirarki.
6. Komunikasi.
7. Kewajiban pimpinan untuk mengadakan pengecekan terhadap pelaksanaan perintah-perintanya.
8. Kontunuitas.
9. Saling asuh antara instansi lini dan staf.
10. Koordinasi.
11. Kehayatan.
12. Tahu diri setiap warga organisasi.

Siagian (2008;97) mengatakan yang dimaksud dengan organisasi yang baik adalah suatu organisasi yang memiliki ciri-ciri (sifat) sebagai berikut :

1. Terdapat tujuan yang jelas.
2. Tujuan organisasi harus dipahami oleh setiap orang didalam organisasi
3. Tujuan organisasi harus diterima oleh setiap orang dalam organisasi.
4. Adanya kesatuan arah (*unity of direction*)
5. Adanya kesatuan perintah (*unity of command*).
6. Adanya keseimbangan antara wewenang dan tanggung jawab seseorang.
7. Adanya pembagian tugas (*distribution of work*).
8. Struktur organisasi harus disusun sessederhana mungkin.
9. Pola dasar organisasi harus relative permanen.
10. Adanya jaminan jabatan (*security of tenure*).
11. Imbalan yang diberikan kepada setiap orang harus setimpal dengan jasa yang diberikan.
12. Penempatan orang orang yang sesuai dengan keahliannya (*the right man on the right place*).

Dari penjelasan tentang organisasi diatas bahwasannya peneulis menyimpulkan bahwa organisasi ialah suatu wadah atau tempat berkumpulnya beberapa orang dengan tujuan bersama, akan tetapi memiliki jabatan yang berbeda, dan ada pembagian kerja yang jelas dalam mencapai tujuan yang efektif dan efisien.

Maka dari itu bahwasannya administrasi tidak bisa dipisahkan dengan organisasi, karena tujuan organisasi apabila ingin dicapai tergantung baik buruknya administrasi.

### **3. Konsep Manajemen.**

Menurut Mary manajemen adalah suatu seni karena untuk melakukan suatu pekerjaan dibutuhkan keterampilan khusus (dalam Athoillah 2012;16).

Konsep manajemen menurut Nickels, et al yaitu sebuah proses yang dilakukan untuk mewujudkan tujuan organisasi melalui rangkaian kegiatan berupa perencanaan, pengorganisasian, pengarahan dan pengendalian orang-orang serta sumberdaya organisasi lainnya. (dalam Ernie dan Kurniawan. 2004;6)

Terry mengatakan bahwa manajemen merupakan suatu proses khas yang terdiri atas tindakan-tindakan perencanaan, pengorganisasian, penggerakan, dan pengendalian untuk menentukan serta mencapai tujuan melalui pemanfaatan sumberdaya lainnya (dalam Athoillah. 2012;16).

Menurut Siagian (2008;5) pengertian manajemen dapat didefinisikan dari dua sudut pandang yaitu sebagai proses penyelenggaraan berbagai kegiatan dalam rangka penerapan tujuan dan sebagai kemampuan atau keterampilan orang yang menduduki jabatan manajerial untuk memperoleh sesuatu hasil dalam rangka pencapaian tujuan melalui kegiatan-kegiatan orang lain.

Adapun manajemen mencakup fungsi-fungsi perencanaan, pengorganisasia, penyusunan personalia, pengarahan, dan pengawasan.” Artinya, dalam mengelola berbagai unsur sumber daya, organisasi perlu menerapkan berbagai kegiatan seperti perencanaan berbagai kegiatan yang akan dilakukan serta tujuan yang ingin dicapai; penyusunan secara terstruktur atas sejumlah pekerjaan yang digunakan; pengarahan dan pengawasan terhadap kegiatan para pekerja. Penerapan fungsi-fungsi tersebut bisa mendukung organisasi untuk mencapai tujuannya.

Menurut Koontz dan O’Donnel (dalam Hasibuan 2001;3) mengatakan bahwa manajemen adalah usaha mencapai suatu tujuan tertentu melalui kegiatan orang lain. Dengan demikian manajer melakukan koordinasi atas sejumlah aktifitas orang lain yang meliputi perencanaan, pengorganisasian, penempatan, pengarahan, dan pengendalian.

Sedangkan batasan manajemen menurut Waldo (dalam Zulkifli 2005;31-32) adalah:

Analog keterkaitan antara organisasi, administrasi dan manajemen di abstraksikan organisasi diibaratkan sebagai anatomi dari pada administrasi sedangkan manajemen sebagai psikologinya. Organisasi menunjukkan struktur dari pada administrasi sedangkan manajemen menunjukkan fungsinya. Keduanya saling bergantung dan tidak dapat dipisahkan antara satu dengan yang lain dalam suatu ikatan yang jalin menjalin.

Menurut Zulkifli (2005;83) focus studi manajemen adalah menciptakan efektivitas dan efisiensi, sedangkan locusnya adalah berbagai bentuk jenis organisasi. Kedua pakta ini sama-sama memandang manusia sebagai sumberdaya strategis setiap organisasi, oleh sebab itu penelaahan terhadap setiap fungsi manajemen umumnya tertuju kepada peranan sumberdaya manusia sebagai pengguna dan pengelola sumberdaya lainnya yang dimiliki oleh organisasi. Sementara itu diketahui bahwa sumberdaya manusia itu apabila dikaji dari aspek karakteristik psikologis, latar belakang pendidikan, kemampuan dan bidang keahlian yang dimiliki adalah sangat heterogen.

Handoko (2003;6) berpendapat bahwa ada tiga alasan utama diperlukannya manajemen, yaitu terdiri dari:

1. Untuk mencapai tujuan, maksudnya manajemen dibutuhkan untuk mencapai tujuan organisasi dan pribadi.
2. Untuk menjaga keseimbangan diantara tujuan-tujuan yang saling bertentangan. Maksudnya manajemen dibutuhkan untuk menjaga keseimbangan antara tujuan-tujuan, sasaran-sasaran dan kegiatan-kegiatan yang saling berhubungan dari pihak-pihak yang berkepentingan dalam organisasi.

3. Untuk mencapai efisiensi dan efektifitas. Maksudnya suatu kerja organisasi dapat diukur dengan banyak cara yang berbeda. Salah satu cara yang umum adalah efisiensi dan efektifitas.

#### 4. Manajemen Sumber Daya Manusia

Manajemen merupakan alat untuk mencapai tujuan yang ingin dicapai. Suatu manajemen yang baik akan memudahkan terwujudnya tujuan organisasi, anggota organisasi, masyarakat, dan lingkungan masyarakat. Dalam perkembangannya unsur *Man* (manusia) ini merupakan salah satu dari '5 M' tersebut, yang mana telah berkembang menjadi salah satu bidang ilmu manajemen yaitu disebut manajemen sumber daya manusia.

Menurut Indrastuti dan Amries (2012;1) manajemen sumberdaya manusia adalah cara bagaimana mengatur hubungan dan peranan sumber daya manusia yang dimiliki individu yang diminati oleh para profesional SDM dan manajer sehingga '5 M' dapat dikelola secara efisien dan efektif serta dapat digunakan secara maksimal sehingga tercapai tujuan.

Menurut Stoner et.al manajemen sumberdaya manusia adalah fungsi manajemen yang berhubungan dengan rekrutmen, pelatihan, dan pengembangan organisasi (dalam Pasolong, 2010;101).

Menurut Filippo (dalam Hasibuan 2012;54) manajemen personalia adalah perencanaan, pengorganisasian, pengarahan, dan pengendalian dari pengadaan pengembangan organisasi, kompensasi, pengintegrasian, pemeliharaan, dan pemberhentian, dengan maksud terwujudnya tujuan organisasi, individu, organisasi, dan masyarakat.

## 5. Konsep Kebijakan Publik

Kebijakan secara efitimologi, istilah kebijakan berasal dari bahasa inggris *'policy'*. Akan tetapi, kebanyakan orang berpandangan bahwa istilah kebijakan senantiasa disamakan dengan istilah kebijaksanaan. Padahal apabila dicermati berdasarkan tata bahasa, istilah kebijaksanaan berasal dari kata "*wisdom*".

Selanjutnya menurut Dunn (2003;105) perumusan kebijakan adalah merupakan suatu informasi yang relevan dengan kebijakan guna dimanfaatkan pada tingkat politik dalam rangka pemecahan suatu masalah. Adapun indikasi dari pada perumusan kebijakan ini adalah :

1. Pengelolaan informasi yaitu usaha yang dilakukan oleh setiap badan atau instansi yang dapat dijadikan sebagai pertimbangan dalam pembuatan suatu kebijakan.
2. Penetapan alternative-alternative, merupakan penilaian yang diperoleh dari beberapa usulan yang ada.
3. Penerapan sarana keputusan, menggunakan penilaian yang dimiliki oleh badan instansi tersebut sebagai bahan sebagai pertimbangan dalam pembuatan kebijakan.
4. Penilaian terhadap isi kebijakan melakukan tindakan evaluasi yang dilakukan oleh tindakan kebijakan.

Menurut Nugroho (2003;25) sedangkan kebijakan publik adalah kebijakan yang mengatur kehidupan bersama atau kebijakan publik, bukan kehidupan pribadi atau golongan melainkan semua masalah yang menyangkut bersama sejumlah masyarakat didaerah.

Menurut Eulau dan Prewitt kebijakan adalah ‘keputusan tetap’ yang dicirikan oleh konsistensi dan pengulangan (repetitiveness) tingkah laku dari mereka yang mematuhi keputusan tersebut (dalam Agustino. 2016;17).

## 6. Konsep Pelaksanaan

Studi implementasi merupakan suatu kajian mengenai studi kebijakan yang mengarah pada proses pelaksanaan dari suatu kebijakan. Dalam praktiknya implementasi kebijakan merupakan suatu proses yang begitu kompleks bahkan tidak jarang bermuatan politis dengan adanya intervensi berbagai kepentingan. Untuk melukiskan kerumitan dalam proses implementasi tersebut dapat dilihat pada pernyataan yang dikemukakan oleh seorang ahli studi kebijakan Bardach (dalam Agustino, 2014:138), yaitu:

“adalah cukup untuk membuat sebuah program dan kebijakan umum yang kelihatannya bagus diatas kertas. Lebih sulit lagi merumuskannya dalam kata-kata dan sloga-slogan yang kedengarannya mengenakan bagi telinga para pemimpin dan parah pemilih yang mendengarkannya. Dan lebih sulit lagi untuk melaksanakannya dalam bentuk cara yang memuaskan semua orang termasuk mereka anggap klien”

Dalam derajat lain Mazmanian dan Sabatier dalam bukunya *Implementation and Public Policy* (19983:61) mendefenisikan Implementasi Kebijakan sebagai berikut:

“pelaksanaan keputusan kebijakan dasar, biasanya dalam bentuk undang-undang, namun dapat pula berbentuk perintah-perintah atau keputusan-



keputusan eksekutif 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”

Sedangkan, Van Meter dan Van Horn mendefenisikan implementasi kebijakan, sebagai:

“Tindakan-tindakan yang dilakukan baik oleh individu-individu atau pejabat-pejabat atau kelompok-kelompok pemerintahan atau swasta yang diarahkan pada tercapainya tujuan-tujuan yang telah digariskan dalam keputusan kebijaksanaan” (dalam Agustino,2016;138).

Dari defenisi tersebut diatas dapat diketahui bahwa implementasi kebijakan menyangkut tiga hal, yaitu: (1) adanya tujuan atau sasaran kebijakan; (2) adanya aktivitas atau kegiatan pencapaian tujuan; dan (3) adanya hasil kegiatan.

Berdasarkan uraian tersebut dapat dijelaskan bahwa implementasi merupakan suatu proses yang dinamis, dimana pelaksanaan kebijakan melakukan suatu aktivitas atau kegiatan, sehingga pada akhirnya akan mendapatkan suatu hasil yang sesuai dengan tujuan atau sasaran kebijakan itu sendiri. Hal ini sesuai pula dengan apa yang diungkapkan oleh Lester dan Stewart. (dalam Agustino 2014:139) dimana mereka katakan bahwa implementasi sebagai suatu proses dan suatu hasil (*output*). Keberhasilan suatu implementasi kebijakan dapat diukur atau dilihat dari proses dan

pencapaian tujuan hasil akhir (*output*), yaitu: tercapai atau tidaknya tujuan-tujuan yang ingin diraih. Hal ini tak jauh berbeda dengan apa yang diutarakan oleh Grindle (dalam Agustino 2014:139) sebagai berikut:

“pengukuran keberhasilan implementasi dapat dilihat dari prosesnya, dengan mempertanyakan apakah pelaksanaan program sesuai dengan yang telah ditentukan yaitu melihat pada *action* program dari individual projects dan yang kedua apakah tujuan program tersebut tercapai”.

Perlu dicatat bahwa implementasi kebijakan merupakan tahapan yang sangat penting dalam keseluruhan struktur kebijakan, karena melalui prosedur ini proses kebijakan secara keseluruhan dapat dipengaruhi tingkat keberhasilan atau tidaknya pencapaian tujuan. Hal ini dipertegas oleh Udoji dengan mengatakan bahwa:

“pelaksanaan kebijakan adalah sesuatu yang penting bahkan mungkin jauh lebih penting dari pada pembuatan kebijakan. Kebijakan-kebijakan hanya akan sekedar berupa impian atau rencana bagus yang tersimpan rapi dalam arsip kalau tidak diimplementasikan” (dalam Agustino 2014:140)

Implementasi merupakan langkah yang sangat penting dalam proses kebijakan. Banyak kebijakan yang baik yang mampu dibuat oleh pemerintah, tetapi kemudian ternyata tidak mempunyai pengaruh apa-apa dalam kehidupan Negara tersebut karena tidak dilaksanakan. Bahkan menurut *Huntington* (1968:1) perbedaan yang paling penting dalam suatu Negara dengan Negara yang lain tidak terletak pada bentuk atau ideologinya, tetapi pada tingkat

kemampuan Negara itu untuk melaksanakan pemerintahan. Tingkat kemampuan itu dapat dilihat pada kemampuan dalam mengimplementasikan setiap keputusan atau kebijakan yang di buat oleh sebuah Polibiro, Kabinet atau Presiden Negara itu.

Menurut Gordon (dalam Mulyadi 2015;24) implementasi berkenaan dengan berbagai kegiatan yang diarahkan realisasi program. Dalam hal ini administrator mengatur cara untuk mengorganisir, menginterpretasikan dan menetapkan kebijakan yang telah diseleksi. Mengorganisir berarti mengatur sumberdaya, unit-unit dan metode-metode untuk melaksanakan program. Melakukan interpretasi berkenaan dengan mendefinisikan istilah-istilah program ke dalam rencana-rencana dan petunjuk-petunjuk yang dapat di terima dan feasible. Menerapkan berarti menggunakan instrumen-instrumen mengerjakan atau memberikan pelayanan rutin, melakukan pembayaran-pembayaran. Atau dengan kata lain implementasi merupakan tahap realisasi tujuan-tujuan program. Dalam hal ini yang perlu diperhatikan adalah persiapan implementasi, yaitu memikirkan dan menghitung secara matang berbagai kemungkinan keberhasilan dan kegagalan termasuk hambatan atau peluang-peluang yang ada dan kemampuan organisasi yang disertai tugas melaksanakan program.

Menurut Abidin (dalam Mulyadi 2015;25) terdapat pendekatan dalam implementasi kebijakan publik, antara lain:

1. Pendekatan struktural

Pendekatan ini melihat peran institusi atau organisasi sebagai sesuatu yang sangat menentukan. Jika organisasi di anggap tidak sesuai dengan wujud perubahan yang muncul dari kebijakan, maka perlu dilakukan.

- *Plenning of change* yakni perencanaan yang berkaitan dengan implementasi kebijakan untuk melakukan perubahan yang bersifat internal organisasi.
- *Plenning for change*, yakni perencanaan tentang perubahan organisasi untuk menghadapi perubahan dari luar

2. Pendekatan *procedural* / manejerial

Pendekatann ini melihat implementasi dalam bentuk langkah-langkah yang di tempuh dalam pelaksanaan. Yang paling penting dalam proses implementasi adalah prioritas dan tata urutan.

3. Pendekatan Kewajiban /*behavior*

Pendekatan ini berhubungan dengan penerimaan atau penolakan masyarakat terhadap suatu kebijakan. Penerimaan masyarakat terhadap kebiakan tidak hanya di tentukan oleh isi atau substansi kebijakan, tetapi juga oleh pendekatan dalam penyampaian tujuan yang tercapai dan cara mengimplementasikannya.

4. Pendekatan Politik

Keberhasilan suatu kebijakan di tentukan oleh kemauan dan kemampuan dari kekuatan-kekuatan dominan dalam masyarakat atau dalam organisasi.

**7. Regulasi Pendamping Desa**

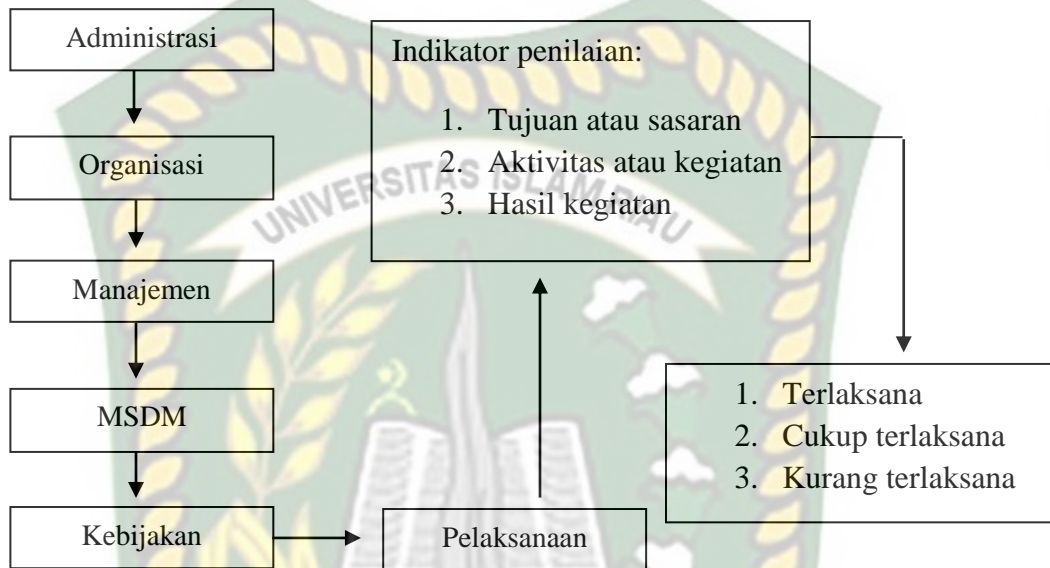
Peraturan menteri desa, pembangunan daerah tertinggal dan transmigrasi Republik Indonesia Nomor 3 Tahun 2015 tentang pendamping desa, bahwa untuk melaksanakan ketentuan pasal 131 ayat (1) praturan pemerintah No 43 Tahun 2014 tentang praturan plaksanaan undang-undang No 6 Tahun 2014 tentang desa perlu menetapkan praturan menteri desa, pembangunan daerah tertinggal, dan transmigrasi tentang pendampingan desa,

adapun ketentuan hukum yang berkaitan dengan pendamping desa adalah sebagai berikut :

1. Undang-Undang No 25 Tahun 2004 Tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2004 No 104, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia No 4421)
2. Undang-Undang No 6 Tahun 2014 Tentang Desa (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014 No 7, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia No 5495).
3. Undang-Undang No 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014 No 224, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia No 5587.
4. Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 43 Tahun 2014 Tentang Peraturan Pelaksanaan Undang-Undang No 6 Tahun 2014 Tentang Desa (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014 No 123, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia No 5539)
5. Peraturan Pemerintah Republik Indonesia No 60 Tahun 2014 Tentang Dana Desa Yang Bersumber Dari Anggaran Pendapatan Dan Belanja Negara (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014 No 168, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia No 5558)

## B. Kerangka Pikir

Gambar II.I Kerangka Pikir Pelaksanaan Program Pendamping Desa (PD) Dalam Melakukan Pendampingan Penggunaan Dana Desa Dikecamatan Sungai Lala Kabupaten Indragiri Hulu.



Sumber : Modifikasi Penulis 2017

## C. Hipotesis

Dari permasalahan yang diatas dapat ditarik kesimpulan terutama mengenai permasalahan penelitian tentang Pelaksanaan Program Pendamping Desa Dalam Melakukan Pendampingan Desa Dikecamatan Sungai Lala Kabupaten Indragiri Hulu ditentukan dengan tugas pendamping yaitu mendampingi desa dalam penyelenggraraan pembangunan desa dan pemberdayaan masyarakat desa.

## D. Konsep Operasional

1. Administrasi rangkaian kegiatan usaha kerja sama sekelompok orang untuk mencapai tujuan tertentu secara efisien.

2. Organisasi ialah suatu kerjasama sekelompok orang yang membagi tugas-tugasnya diantara para anggota, menetapkan hubungan-hubungan kerja dan menyatukan aktivitas-aktivitasnya kearah pencapaian tujuan bersama.
3. Manajemen adalah sebagai proses yang khas yang terdiri dari tindakan-tindakan *planning, organizing, actuating, dan controlling* dimana pada masing-masing bidang digunakan baik ilmu pengetahuan maupun keahlian dan diikuti secara beruntutan dalam rangka usaha mencapai sasaran yang telah ditetapkan semula.
4. Manajemen sumberdaya manusia adalah bagaimana cara mengatur sumberdaya yang dimiliki individu secara efektif dan efisien dan kemudian dapat digunakan secara maksimal sehingga tercapai tujuan yang diharapkan.
5. Kebijakan Publik Merupakan suatu aturan-aturan yang dibuat oleh pemerintah dan merupakan bagian dari keputusan politik untuk mengatasi berbagai persoalan dan isu-isu yang ada dan berkembang di masyarakat.
6. Pelaksanaan adalah suatu tindakan atau pelaksanaan dari sebuah rencana yang sudah disusun secara matang dan terperinci, implementasi biasanya dilakukan setelah perencanaan sudah dianggap siap. Secara sederhana pelaksanaan bisa diartikan penerapan.
7. Desa adalah Desa dan desa adat atau yang disebut dengan nama lain, selanjutnya disebut desa, adalah kesatuan masyarakat hukum yang memiliki batas wilayah yang berwenang untuk mengatur dan mengurus urusan pemerintahan, kepentingan masyarakat setempat berdasarkan upaya

masyarakat, hak asal usul, dan / atau hak tradisional yang diakui dan dihormati dalam sistem pemerintahan Negara Kesatuan Republik Indonesia.

8. Pendamping desa adalah sebuah jabatan di bawah Kementerian Desa, Pembangunan Daerah Tertinggal dan Transmigrasi Indonesia yang pembentukannya berdasarkan Undang-Undang Desa, yang bertugas untuk meningkatkan keberdayaan masyarakat di sebuah desa.
9. Pendamping Lokal Desa adalah tenaga pendamping lokal desa yang bertugas di desa untuk mendampingi desa dalam penyelenggaraan pemerintahan desa, kerja sama desa, pengembangan BUM Desa, dan pembangunan yang berskala lokal desa.
10. Dana desa adalah dana yang bersumber dari APBN yang diperuntukkan bagi desa, yang ditransfer melalui anggaran belanja daerah kabupaten/kota. Dana ini digunakan untuk membiayai penyelenggaraan pemerintahan, pelaksanaan pembangunan, pembinaan kemasyarakatan, dan pemberdayaan masyarakat desa.
11. Tujuan atau sasaran adalah suatu pernyataan atau keinginan untuk masa depan yang ingin dicapai, pada intinya menjadi pedoman untuk melakukan kegiatan yang ingin dicapai.
12. Aktivitas atau kegiatan adalah kegiatan yang diutarakan untuk melaksanakan semua rencana yang telah ditetapkan untuk melengkapi segala kebutuhan alat-alat yang diperlukan, bagaimana cara yang harus dilakukan, kapan waktu



dimulai dan berakhir, siapa yang akan melaksanakan, dan ditempat mana pelaksanaannya.

13. Hasil kegiatan adalah suatu dampak dari apa yang dikerjakan dan mendapatkan apa yang telah direncanakan sewaktu kegiatan berlangsung.

### E. Operasional Variabel

Tabel II.I Variabel Tentang Pelaksanaan Program Pendamping Desa (PD) Dalam Melakukan Pendampingan Desa di Kecamatan Sungai Lala Kabupaten Indragiri Hulu.

Konsep	Variabel	Indikator	Sub Indikator	Penilaian
1	2	3	4	5
Pelaksanaan adalah tindakan-tindakan yang dilakukan baik oleh individu atau pejabat-pejabat atau kelompok-kelompok pemerintahan atau swasta yang diarahkan pada tercapainya tujuan-tujuan yang telah digariskan dalam keputusan kebijaksanaan. <b>Van Meter dan Van Horn (dalam Agustino 2014;139).</b>	Pelaksanaan	Tujuan atau Sasaran	1. Meningkatkan penggunaan dana desa 2. Meningkatkan kesadaran masyarakat desa dalam pembangunan 3. Meningkatkan hubungan kerjasama program pembangunan desa antar sektor 4. Mengoptimalkan dana desa secara menyeluruh	Terlaksana Cukup Terlaksana Kurang Terlaksana
		Aktivitas atau Kegiatan	1. Melakukan pelaksanaan pembangunan desa 2. Melakukan pengelolaan keuangan desa	Terlaksana Cukup Terlaksana Kurang Terlaksana

Konsep	Variabel	Indikator	Sub Indikator	Penilaian
1	2	3	4	5
		Hasil Kegiatan	<p>dalam rangka pembangunan desa dan pemberdayaan masyarakat desa</p> <p>3. Melakukan evaluasi pelaksanaan pembangunan desa</p> <p>1. Melaksanakan anggaran dana desa sesuai kebutuhannya</p> <p>2. Tercapaiannya pengelolaan dana desa dalam rangka pemberdayaan masyarakat desa</p> <p>3. Terlaksananya evaluasi pelaksanaan pembangunan desa</p>	<p>Terlaksana</p> <p>Cukup Terlaksana</p> <p>Kurang Terlaksana</p>

Sumber: Modifikasi Penulis 2017

#### F. Teknik Pengukuran

Untuk mempermudah dalam menganalisis pelaksanaan Program Pendamping Desa (PD) Dalam Melakukan Pendampingan Desa Di Kecamatan Sungai Lala Kabupaten Indragiri Hulu, maka perlu adanya teknik pengukuran yang jelas yang dapat dinilai melalui indikator berikut :

Terlaksana :Apabila semua indikator pada kategori terlaksana berada pada rentang 67%-100%

Cukup Terlaksana :Apabila semua indikator pada kategori cukup terlaksana berada pada rentang 34%-66%.

Kurang Terlaksana :Apabila semua indikator pada kategori kurang terlaksana berada pada rentang skor 0%-33%.

Adapun pengukuran indikator sebagai berikut:

1. Tujuan atau sasaran

Tujuan atau sasaran adalah tujuan yang ingin dicapai pendamping desa dalam pendampingan dana desa.

Terlaksana :Apabila semua indikator pada kategori terlaksana berada pada rentang 67%-100%.

Cukup Terlaksana :Apabila semua indikator pada kategori cukup terlaksana berada pada rentang 34%-66%.

Kurang terlaksana :Apabila semua indikator pada kategori kurang terlaksana berada pada rentang skor 0%-33%.

2. Aktivitas atau kegiatan

Aktivitas atau kegiatan adalah kegiatan pendamping desa dalam pendampingan dana desa.

Terlaksana :Apabila semua indikator pada kategori terlaksana berada pada rentang 67%-100%.

Cukup Terlaksana :Apabila semua indikator pada kategori cukup terlaksana berada pada rentang 34%-66%.

Kurang Terlaksana :Apabila semua indikator pada kategori kurang terlaksana berada pada rentang skor 0%-33%.

### 3. Hasil kegiatan

Hasil kegiatan adalah hasil kegiatan pendamping desa dalam pendampingan dana desa.

Terlaksana :Apabila semua indikator pada kategori terlaksana berada pada rentang 67%-100%.

Cukup Terlaksana :Apabila semua indikator pada kategori cukup terlaksana berada pada rentang 34%-66%.

Kurang Terlaksana :Apabila semua indikator pada kategori kurang terlaksana berada pada rentang skor 0%-33



Dokumen ini adalah Arsip Milik :  
**Perpustakaan Universitas Islam Riau**