

## BAB II

### STUDI KEPUSTAKAAN DAN KERANGKA PEMIKIRAN

#### A. Studi Kepustakaan

Agar penelitian ini mengandung unsur ilmiah, maka berikut ini dikemukakan beberapa konsep teoritis yang di anggap ada relevansinya dengan permasalahan yang di teliti.

##### 1. Konsep Pemerintahan

Ilmu pemerintahan dapat di defenisikan sebagai ilmu yang mempelajari bagaimana memenuhi dan melindungi kebutuhan tiap orang akan jasa publik dan layanan sipil dalam hubungan pemerintahan, sehingga dapat diterima pada saat dibutuhkan oleh yang bersangkutan (Ndraha, 2003 : 7). Menurut Van Poelje, ilmu pemerintahan mengajarkan bagaimana dinas umum disusun dan dipimpin dengan sebaik-baiknya (Syafie, 2005 : 21). Sedangkan menurut Mac Iver, pemerintahan itu adalah suatu organisasi dari orang-orang yang mempunyai kekuasaan, jadi ilmu pemerintahan adalah sebagai ilmu tentang bagaimana manusia-manusia dapat diperintah (Syafie, 2005 :22). Ilmu pemerintahan adalah ilmu yang mempelajari bagaimana melaksanakan pengurusan (eksekutif), kepemimpinan dan koordinasi pemerintahan secara baik dan benar (Syafie, 2005 :23).

Menurut Ndraha (2003:24), pemerintahan berasal dari kata pemerintah yang kecil kata perintah yang bermakna ada dua pihak yang terkandung dan kedua pihak itu saling memiliki hubungan, pihak yang memerintah yang mempunyai wewenang dan kekuasaan dan pihak yang diperintah yang memiliki ketaatan. Pada suatu saat seseorang atau sekelompok orang berperan memerintah dan oleh sebab itu ia disebut pemerintah, pada saat lainnya ia kehilangan peran tersebut atau tidak mampu berperan lagi sehingga ia berubah menjadi yang diperintah.

Adapun pengertian ilmu pemerintahan menurut Syafiie (2002:18) adalah ilmu yang mempelajari bagaimana melaksanakan pengurusan (eksekutif), pengaturan (legislatif), kepemimpinan dan koordinasi pemerintah (baik pusat dengan daerah maupun antara rakyat dengan pemerintahannya) dalam berbagai peristiwa dan gejala pemerintahan secara baik dan benar. Sedangkan menurut ndraha (2008:67) pemerintah adalah organ yg berwenang memproses pelayanan publik dan kewajiban memproses pelayanan sipil bagi setiap orang yg melakukan hubungan pemerintahan, sehingga setiap anggota masyarakat yg bersangkutan menerimanya pada saat diperlukan sesuai dengan tuntutan yang diperintah. Selanjutnya menurut Labolo (2007:24), pemerintahan sesungguhnya merupakan upaya mengelola kehidupan bersama secara baik dan benar guna mencapai tujuan yang disepakati atau diinginkan bersama. Pemerintahan dapat ditinjau dari sejumlah aspek seperti kegiatan (dinamika), struktur fungsional, maupun tugas dan kewenangan.

Menurut Ningrat (1992:11) pemerintahan adalah sekelompok individu yang memiliki wewenang tertentu untuk melaksanakan kekuasaan pemerintah adalah perbuatan atau urusan atau memerintah. Sedangkan Musanef (1982:6) mengatakan ilmu pemerintahan merupakan suatu ilmu untuk dapat menguasai dan memimpin serta menyelidiki unsur-unsur hubungan dengan keserasian kedalam dan hubungan antara dinas itu dengan lingkungan sekitarnya (masyarakat). Sedangkan pemerintah adalah segala daya upaya untuk mencapai tujuannya.

Menurut Ndraha (2003:36), bahwa yang dimaksud dengan pemerintah ada semua badan atau organisasi yang berfungsi memenuhi dan melindungi kebutuhan dan kepentingan manusia dan masyarakat. Pemerintah dalam hubungan ini berfungsi memproduksi alat-alat pemenuhan kebutuhan manusia dan masyarakat yang bersifat obyektif, mengajak semua orang melalui pelayanan impartial menuju kesebangsaan yang nyata, baik kewenangan maupun kewajiban

pemerintahan digunakan untuk mencapai keberhasilan pemerintah seoptimal mungkin. Pemerintah juga didalam menjalankan roda pemerintahan dalam rangka memberikan pelayanan kepada masyarakat dan melaksanakan pembangunan daerah memerlukan kebijakan yang dijadikan acuan dalam melaksanakan tugasnya.

Sistem pemerintahan pada dasarnya adalah tatanan organisasi pemerintahan yang saling berkaitan antara satu dengan yang lainnya secara teratur dan terencana untuk mencapai tujuan pemerintah. Sistem pemerintahan ini lebih lanjut mengatur bagaimana pemerintah menjalankan fungsi-fungsi yang dimiliki untuk mewujudkan kesejahteraan masyarakat. Sehubungan dengan fungsi-fungsi yang diemban oleh pemerintah, Soewargono dan Djohan (dalam Labolo, 2007:27) menyatakan bahwa salah satu fungsi utama dari pemerintah adalah membuat kebijakan publik, mengingat semua warga Negara akan senantiasa bersentuhan dengan kebijakan public yang dikeluarkan oleh pemerintah karena yang diatur oleh kebijakan publik tentunya yang menyangkut kepentingan umum.

Rasyid (2002:14-16) mengatakan bahwa tugas-tugas pokok pemerintahan, tujuan utama dibentuk pemerintahan adalah untuk menjaga suatu system ketertiban didalam masyarakat bias menjalankan kehidupan secara wajar, pemerintah modern pada hakekatnya adalah pelayanan masyarakat, menciptakan kondisi memungkinkan setiap masyarakat mengembangkan kemampuan dan kreatifitasnya demi kemajuan bersama.

## **2. Konsep Organisasi Pemerintahan**

Sebelum membahas masalah organisasi pemerintahan terlebih dahulu perlu dibahas masalah organisasi. Organisasi itu sangatlah penting dalam kehidupan kita dan meresap dalam kehidupan masyarakat, karena dalam kenyataannya sebagian besar orang hidup dalam organisasi dan menghabiskan waktu hidup mereka sebagai anggota organisasi (sosial, pekerjaan, sekolah

dan sebagainya). Memang kadangkala kita melihat organisasi itu dapat dijalankan dengan lancar, efisien dan cepat serta tanggap terhadap kebutuhan manusia dan kadangkala juga dapat menjengkelkan membingungkan kita. Namun organisasi itu setidaknya-tidaknya dapat mencapai tujuan secara efisien dan efektif jika kemampuan *technical skill* dan *manajerial skill* dapat diterapkan dengan baik menjadi satu kesatuan yang solid yakni bekerjasama yang baik untuk mencapai tujuan organisasi.

Organisasi dapat dilihat atau di tinjau dari beberapa sudut pandang, antara lain :

#### 1. Organisasi Sebagai Wadah

Organisasi dipandang sebagai wadah mencerminkan bahwa organisasi merupakan tempat dijalankannya aktivitas administrasi dan manajemen. Organisasi sebagai wadah bersifat relatif statis. Istilah relatif statis digunakan oleh Siagian untuk menjelaskan organisasi sebagai wadah, karena menurut Siagian tidak ada organisasi yang dapat berkembang, tumbuh dan maju dalam keadaan absolut statis (Siagian,1997 : 138-141).

Apabila organisasi dipandang sebagai wadah aktivitas, maka pola dasar organisasi dan struktur organisasi harus dibuat atas dasar landasan yang kuat dan pemikiran yang matang. Hal ini dilakukan untuk mengantisipasi terjadinya perubahan tujuan, perubahan aktivitas, pergantian pimpinan, beralihnya tugas-tugas, yang menuntut adanya perubahan pola dasar dan struktur organisasi tidak harus selalu ikut berubah kalau selalu disusun atas dasar konsepsi yang matang yang mendassarkan kepada perspektif perkembangan organisasi. Wadahnya tetap tetapi tujuan pimpinan dan tugas-tugasnya dapat berubah sesuai dengan tuntunan situasi, kondisi dan perkembangan organisasi. Inilah yang dimaksud organisasi dipandang sebagai wadah.

#### 2. Organisasi Sebagai Proses

Organisasi dipandang sebagai proses mencerminkan kedinamisan aktivitas kerja dalam organisasi. Organisasi sebagai proses menyoroti kedinamisan interaksi antara pihak-pihak yang terlibat dalam organisasi itu. Interaksi ini terjadi antara individu dengan individu, individu dengan kelompok, kelompok dengan kelompok, bahkan antar organisasi. Sudarso menyatakan bahwa bila memandang organisasi sebagai proses, maka didalamnya terdapat pembahasan tentang dua macam hubungan yang terjadi dalam organisasi. Hubungan tersebut adalah : *pertama*, hubungan-hubungan formal yang menimbulkan formal organization, dan *kedua*, hubungan-hubungan informal dalam organisasi yang menimbulkan informal organization (Sudarso, 1988 :37).

Hubungan-hubungan formal dalam organisasi telah di atur melalui pola dasar dan struktur organisasi, pembagian tugas dan wewenang, dan hirarki kedudukan pejabat yang ada didalam organisasi itu. Hubungan ini menimbulkan kedinamisan kerja antara personel di dalamnya. Hubungan ini juga dapat menghasilkan karya kerja yang dapat dipertanggungjawabkan secara organisatoris. Sebaliknya hubungan formal dalam organisasi tidak di atur dalam pola dasar maupun dalam dasar pendirian oraganisasi. Hubungan informal ini juga tidak terlihat dari struktur organisasi. Namun demikian, hubungan informal dalam organisasi ini dapat dilihat dengan jelas pada lobby personel dalam mencapai tujuan yang dikehendaki, atau lobby-lobby lainnya. Dasar-dasar hubungan yang bersifat informal ini adalah: (1) hubungan-hubungan pribadi, (2) kesamaan keahlian antar anggota organisasi, (3) kesamaan kepentingan, dan (4) kesamaan kepentingan kegiatan-kegiatan diluar organisasi, misalnya kesamaan hobby bermain golf, msin tennis, dan kesamaan lainnya yang dapat dijadikan sebagai tempat atau sarana untuk lobby (Sudarso, 1988 : 38).

### 3. Organisasi Sebagai Suatu Sistem Perilaku

Organisasi dipandang sebagai suatu sistem perilaku apabila organisasi tersebut lebih dinamis bila dibandingkan dengan organisasi sebagai proses ataupun sebagai wadah. Organisasi sebagai suatu sistem perilaku, didalamnya tercakup input, proses, dan output. Inputnya dapat berupa sekumpulan orang, sarana dan atau prasarana organisasi yang dapat dijadikan sebagai masukan untuk proses selanjutnya. Prosesnya dapat berupa interaksi masing-masing atau antar personel yang terlibat dalam organisasi tersebut. Tiap-tiap personel atau kelompok kerja mempunyai tugas, wewenang, dan tanggung jawab yang harus dijalankan dan harus dipertanggungjawabkan secara organisatoris dalam rangka mencapai tujuan. Keluarannya berupa hasil kerja sama dalam melaksanakan sesuatu untuk mencapai tujuan yang sama. Keluaran ini senantiasa dievaluasi setiap periode tertentu untuk mengetahui tingkat pencapaian suatu organisasi. Hasil evaluasi ini dapat menjadi umpan balik untuk pengembangan organisasi selanjutnya. Louis Allen memandang organisasi sebagai suatu sistem perilaku kerja sama. Ia mendefinisikan organisasi sebagai berikut : Organisasi adalah suatu sistem mengenai pekerjaan-pekerjaan yang dirumuskan dengan baik, dan masing-masing pekerjaan itu mengandung sejumlah tugas, wewenang dan tanggung jawab tertentu, keseluruhannya disusun secara sadar agar orang-orang dari badan usaha itu dapat bekerja sama secara efektif dalam mencapai tujuan mereka (dalam Gie, 1974:61).

James L. Gibson c.s (dalam Winardi, 2007 : 13) mengatakan bahwa organisasi-organisasi merupakan entitas-entitas yang memungkinkan masyarakat mencapai hasil-hasil tertentu yang tidak mungkin dilaksanakan oleh individu-individu yang bertindak secara sendiri. Selanjutnya menurut Hamim (2005 :40) bahwa organisasi dan manajemen ikut berpengaruh terhadap keberhasilan pembangunan daerah, seperti halnya yang dikemukakan oleh Max Webber defenisi tentang organisasi terdiri atas seorang pemimpin, suatu staf administrasi dan massa anggota-

anggotanya. Yang paling penting dari peraturan dasar ini adalah peraturan yang membagikan otoritas suatu konsep yang harus dibedakan dari kekuasaan semata-mata untuk melaksanakan kehendak seseorang, karena otoritas didasarkan atas keyakinan seperti itu. Pertama, otoritas kharismatik, kedua, otoritas tradisional, ketiga, bahwa perintah-perintah didasarkan atas kewajiban-kewajiban didalam suatu kitab peraturan yang mencakup baik atasan maupun bawahan dan juga atasan-atasannya dan bawah-bawahannya disebut otoritas legal rasional. Ini adalah tipe otoritas yang terdapat dalam suatu organisasi modern.

Menurut Ndraha (2003 :521) birokrasi pemerintahan didefinisikan sebagai struktur pemerintahan yang berfungsi memproduksi jasa public atau layanan civil tertentu berdasarkan kebijakan yang ditetapkan dengan mempertimbangkan berbagai pilihan dari lingkungan. Birokrasi pemerintah juga sering kali diartikan sebagai kerajaan pejabat. Suatu kerajaan yang raja-rajanya adalah para pejabat dari suatu bentuk organisasi yang digolongkan modern. Didalamnya terdapat tanda-tanda bahwa seseorang mempunyai yurisdiksi yang jelas dan pasti, mereka berada dalam area ofisial yang yurisdiktif. Didalam yurisdiksi tersebut seseorang mempunyai tugas dan tanggung jawab resmi yang memperjelas batas-batas kewenangan pekerjaannya. Mereka bekerja dalam tatanan pola hierarki sebagai perwujudan dari tingkat otoritas dan kekuasaannya. Mereka memperoleh gaji berdasarkan keahlian dan kompetensinya. Selain itu dalam kerajaan pejabat tersebut, proses komunikasinya didasarkan pada dokumen tertulis (Thoha, 2005:5).

Organisasi biasanya di tegakkan pada landasan mekanisme administrative, staf administrative bertanggung jawab terhadap pemeliharaan organisasi dan mengkoordinasikan kegiatan-kegiatan organisasi. Organisasi seperti itu biasa disebut birokrasi. Organisasi yang dibentuk menurut cara-cara birokrasi mempunyai sifat-sifat tipe ideal yaitu :

1. Suatu pengaturan fungsi resmi yang terus menerus di atur menurut peraturan.
2. Suatu bidang keahlian tertentu, yang meliputi :
  - a. Bidang kewajiban melaksanakan fungsi yang sudah di tandai sebagai bagian dari pembagian pekerjaan yang sistematis.
  - b. Ketetapan mengenai otoritas yang perlu dimiliki seseorang yang menduduki suatu jabatan untuk melaksanakan fungsi-fungsi itu.
3. Organisasi kepegawaian menurut prinsip hierarki, artinya pegawai rendah berada dibawah pengawasan dan mendapat supervise dari seseorang yang lebih tinggi.
4. Peraturan-peraturan yang mengatur perilaku seorang pegawai dapat merupakan pengaturan atau norma yang bersifat teknis.
5. Dalam tipe rasional hal itu merupakan masalah prinsip bahwa para anggota staf administrative harus sepenuhnya terpisah dari kepemilikan alat-alat produksi atau administrasi. (Hamim, 2005:45)

### **3. Konsep Kebijakan dan Implementasi Kebijakan**

Menurut Irfan (1991 : 17) kebijakan adalah serangkaian tindakan yang di usulkan oleh seseorang, kelompok atau pemerintah dalam suatu lingkungan tertentu dengan menunjukkan adanya hambatan dan kesempatan terhadap usulan kebijaksanaan tersebut guna mencapai suatu tujuan. Suharto (2005 :7) mengatakan kebijakan adalah suatu ketetapan yang memuat prinsip-prinsip untuk mengarahkan cara-cara bertindak yang dibuat secara terencana dan konsisten dalam mencapai tujuan tertentu. Setiap kebijakan yang akan dibuat harus pula memiliki tolak ukur agar setiap kebijakan publik itu bias berjalan secara efektif. Menurut Sutopo (2005 : 10) kebijakan publik adalah suatu kebijakan yang dibuat oleh pemerintah atau negara yang ditujukan untuk kepentingan masyarakat. Kebijakan publik bertujuan untuk memecahkan masalah-masalah yang ada didalam masyarakat. Kemudian Kaplan mendefenisikan Kebijakan publik sebagai suatu program yang di proyeksikan dengan tujuan-tujuan tertentu, nilai-nilai tertentu dan praktek-praktek tertentu.

Selanjutnya Friedrik mengatakan Kebijakan publik adalah serangkaian tindakan yang di usulkan seseorang, kelompok atau pemerintah dalam suatu lingkungan tertentu dengan ancaman dan peluang yang ada. Dan kebijakan pemerintah merupakan suatu usaha untuk memproses nilai

pemerintah yang bersumber pada kearifan pemerintah dan mengikat secara formal, etik dan moral, diarahkan guna menepati pertanggung jawaban actor pemerintah dalam lingkungan pemerintah (dalam Islamy, 1992 :7). Menurut Parker (dalam Wahab, 1997 : 140) Kebijaksanaan Negara adalah suatu tujuan tertentu atau serangkaian tertentu atau dilaksanakan oleh pemerintah pada suatu waktu tertentu dalam kaitannya dengan suatu subjek atau suatu respon terhadap suatu keadaan yang kritis. Sedangkan menurut Wood Kebijaksanaan Negara adalah serentetan intruksi atau perintah dari pembuat kebijaksanaan yang ditujukan kepada para pelaksana kebijaksanaan yang menjelaskan tujuan-tujuan serta cara-cara untuk mencapai tujuan tersebut (dalam Wahab, 1997 : 31).

Menurut Friedrik (dalam Syafiie, 2002 :107) kebijakan pemerintah adalah suatu usulan tindakan oleh seseorang, kalangan pemerintah pada suatu lingkungan, politik tatanan mengenai hambatan, peluang yang dapat diatasi, dimanfaatkan suatu kebijakan dalam mencapai tujuan, merealisasikan suatu maksud. Menurut Hogerwerf kebijaksanaan adalah membangun msyarakat yang terarah dengan pemakaian kekuasaan. Sedangkan Andreson mengatakan kebijaksanaan adalah sebagai suatu tindakan tertentu yang bertujuan, diikuti oleh seorang aktor atau sejumlah aktor yang berhubungan dengan masalah tertentu yang dihadapi.

Kebijakan Publik menurut Nugroho (2001 : 36-37) adalah keputusan otoritas negara yang bertujuan mengatur kehidupan bersama. Tujuan dari kebijakan publik dapat dibedakan dari sisi sumber daya yaitu antara kebijakan publik yang bertujuan mendistribusikan sumber daya negara dan yang bertujuan menyerap sumber daya negara. Analisis kebijakan adalah pemahaman mendalam akan suatu kebijakan atau pula pengkajian untuk merumuskan suatu kebijakan.

Implementasi merupakan penerapan dari pada kebijakan yang telah diambil oleh suatu badan atau seseorang dalam organisasi. Implementasi adalah upaya melaksanakan keputusan

kebijakan. Begitu banyak model implementasi kebijakan yang dikemukakan oleh para ahli sehingga susah untuk memilih model implementasi kebijakan yang mana yang paling efektif untuk dipilih dan di terapkan. Dalam bukunya *Public Policy* Nugroho menyarankan bahwa pada prinsipnya ada empat hal yang harus tepat dalam hal keefektifan implementasi kebijakan antara lain :

1. Apakah kebijakannya sendiri sudah tepat, ketepatan kebijakan ini dinilai dari:
  - a) Sejauh mana kebijakan yang ada memuat hal-hal untuk memecahkan masalah yang hendak dipecahkan
  - b) Apakah kebijakan sudah dirumuskan sesuai dengan kebijakan yang ada
  - c) Apakah kebijakan dibuat oleh lembaga yang mempunyai kewenangan
2. Tepat pelaksanaannya, ada tiga lembaga yang bias menjadi pelaksana kebijakan yaitu :
  - a) Pemerintah
  - b) Kerjasama antar pemerintah dan masyarakat
  - c) Swasta atau badan pengawas kebijakan
3. Tepat target, berkenaan dengan tiga hal yaitu :
  - a) Apakah target sesuai dengan yang direncanakan
  - b) Apakah tidak bertentangan dengan kebijakan lain
  - c) Apakah tidak ada tumpang tindih dengan kebijakan lain
4. Tepat lingkungan, ada dua lingkungan yang menentukan yaitu :
  - a) Lingkungan kebijakan yaitu interaksi antara perumus kebijakan dengan pelaksana kebijakan
  - b) Lingkungan eksternal kebijakan yang terdiri atas persepsi public akan kebijakan dan implementasi kebijakan dan interpretasi lembaga strategis dalam masyarakat seperti media masa.

Menurut Edward (Sujiyanto, 2008 : 38)ada empat isu pokok yang harus diperhatikan agar implementasi kebijakan menjadi efektif antara lain :

1. Komunikasi, berkenaan dengan bagaimana kebijakan dikomunikasikan pada public
2. Ketersediaan sumber daya pendukung, berkenaan dengan kecakapan pelaksanaan kebijakan
3. Kesediaan implemator kebijakan
4. Struktur birokrasi, berkenaan dengan kesesuaian organisasi birokrasi yang menjdai penyelenggara implementasi kebijakan.

Menurut Dann (dalam Nugroho, 2007 :10) tahap-tahap dalam proses pembuatan kebijakan adalah sebagai berikut :

1. Fase penyusunan agenda, disini pejabat yang dipilih dan diangkat menempatkan masalah kebijakan pada agenda publik
2. Fase formulasi kebijakan, disini para pejabat merumuskan alternatif kebijakan untuk mengatasi masalah
3. Adopsi kebijakan, disini alternatif kebijakan dipilih dan diadopsi dengan dukungan dari mayoritas dan atau consensus kelembagaan

4. Implementasi kebijakan, disini kebijakan yang telah di ambil dilaksanakan oleh unit-unit administrasi dengan mobilisir sumber daya yang dimilikinya, terutama financial dan manusia
5. Penilaian kebijakan, disini pembuatan kebijakan dan pelaksanaan kebijakan akan dinilai apakah telah memenuhi kebijakan yang telah ditentukan.

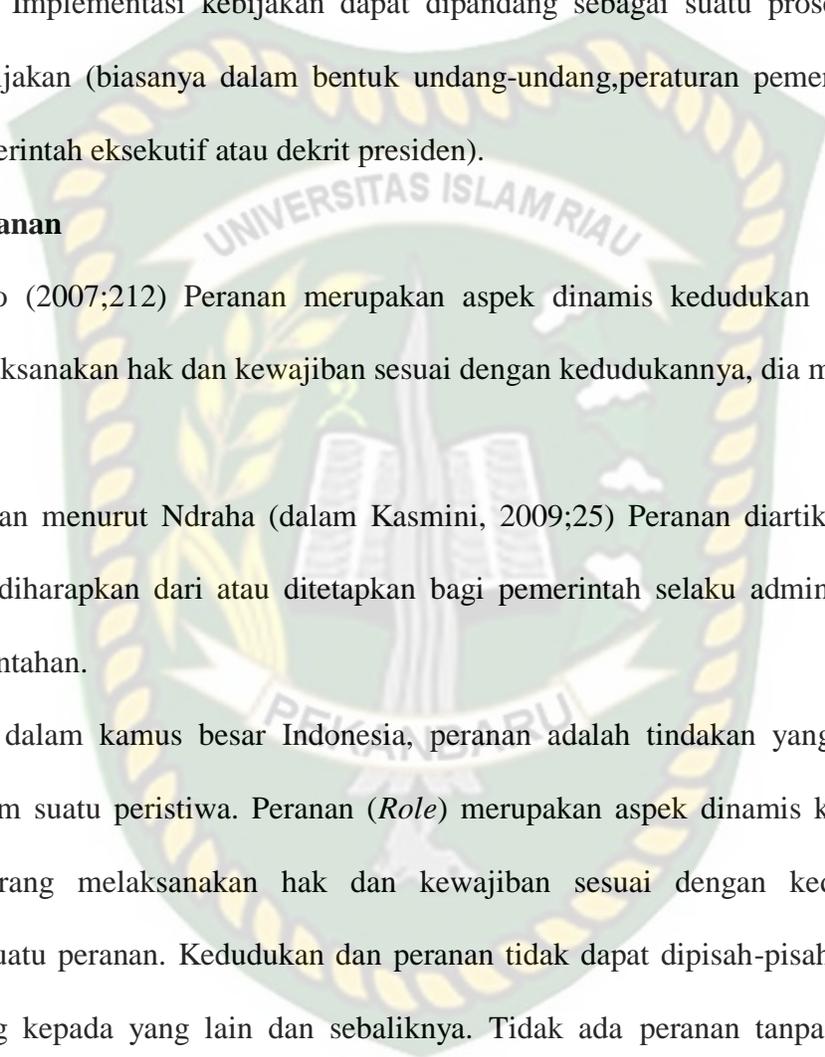
Dalam kaitannya dengan konsep implementasi Wahab (1997:64) secara jelas menyimpulkan Implementasi kebijakan dapat dipandang sebagai suatu proses melaksanakan keputusan kebijakan (biasanya dalam bentuk undang-undang,peraturan pemerintah, keputusan peradilan, pemerintah eksekutif atau dekrit presiden).

#### **4. Konsep Peranan**

Soekanto (2007;212) Peranan merupakan aspek dinamis kedudukan (status). Apabila seseorang melaksanakan hak dan kewajiban sesuai dengan kedudukannya, dia menjalankan suatu peranan.

Sedangkan menurut Ndraha (dalam Kasmini, 2009;25) Peranan diartikan sebagai suatu perilaku yang diharapkan dari atau ditetapkan bagi pemerintah selaku administrator di setiap jenjang pemerintahan.

Adapun dalam kamus besar Indonesia, peranan adalah tindakan yang dilakukan oleh seseorang dalam suatu peristiwa. Peranan (*Role*) merupakan aspek dinamis kedudukan status. Apabila seseorang melaksanakan hak dan kewajiban sesuai dengan kedudukannya, dia menjalankan suatu peranan. Kedudukan dan peranan tidak dapat dipisah-pisahkan karena yang satu tergantung kepada yang lain dan sebaliknya. Tidak ada peranan tanpa kedudukan atau kedudukan tanpa peranan. Setiap orang setiap orang mempunyai macam-macam peranan yang berasal dari pola-pola pergaulan hidup. Hal itu sekaligus bahwa peranan menentukan apa yang diperbuatnya bagi masyarakat serta kesempatan-kesempatan apa yang diberikan masyarakat kepadanya.



Soekanto mengatakan (2001 : 269) peran adalah suatu konsep tentang apa yang dapat dilakukan oleh individu dalam masyarakat sebagai organisasi. Peran juga dapat dikatakan sebagai perilaku individu yang penting bagi struktur sosial masyarakat. Kata peranan sedikitnya mencakup tiga pengertian yaitu :

1. Peranan meliputi norma-norma yang dihubungkan dengan posisi atau tempat seseorang dalam masyarakat. Peranan dalam arti ini merupakan rangkaian peraturan-peraturan yang membimbing seseorang dalam kehidupan masyarakat.
2. Peranan adalah suatu konsep tentang apa yang dapat dilakukan oleh individu dalam masyarakat sebagai organisasi.
3. Peranan dapat juga dikatakan sebagai perilaku individu yang penting bagi struktur masyarakat sosial.

Peran sosial adalah peran yang diharapkan oleh masyarakat (atau bagian-bagian dari padanya) yang dilakukan oleh seseorang yang karena kualitas-kualitas serta sarana tertentu yang dimiliki diperkirakan dapat memenuhi harapan tersebut (Winardi, 2007 : 41). Selanjutnya Susanto (dalam Soekanto, 2001 : 94) menjelaskan bahwa dengan adanya prestise dan derajat sosial maka terbentuk pula apa yang dikenal sebagai status dari peranan. Status adalah kedudukan seseorang yang dapat ditinjau terlepas dari individu. Peranan adalah dinamisasi dari status atau penggunaan dari hak dan kewajiban ataupun bias disebut status objektif.

Sedangkan menurut Levy (dalam Soekanto, 2001 : 272) pentingnya pembahasan peranan yang melekat pada individu dalam masyarakat :

1. Bahwa peranan tertentu harus dilaksanakan apabila struktur masyarakat hendak dipertahankan kelangsungannya.
2. Peranan tersebut hendaknya dilekatkan pada individu yang dianggap oleh masyarakat mampu melaksanakan.
3. Dalam masyarakat kadangkala individu yang tidak mampu melaksanakan perannya sebagaimana yang diharapkan oleh masyarakat.

## **5. Pencegahan**

Menurut kamus besar bahasa Indonesia (2007), pencegahan adalah suatu proses, cara, tindakan mencegah atau tindakan menahan agar sesuatu tidak terjadi. Dengan demikian, pencegahan merupakan tindakan yang identik dengan perilaku.

Pengertian pencegahan secara umum adalah mengambil tindakan terlebih dahulu sebelum kejadian. Dalam mengambil langkah-langkah pencegahan, haruslah didasarkan pada data atau keterangan yang bersumber dari hasil analisis epidemiologi atau hasil pengamatan atau penelitian epidemiologi. (Nur Nasry, 2008).

## **6. Penanggulangan**

Penanggulangan adalah upaya yang dilaksanakan untuk mencegah, menghadapi, atau mengatasi suatu keadaan. Penanggulangan merupakan suatu rancangan semacam program kerja yang sistematis, berdaya guna untuk meminimalisir atas kejadian alam atau human error untuk keselamatan manusia, harta benda atau asset dan lingkungan atau kawasan yang dilaksanakan oleh pemerintah, LSM atau masyarakat.

Pencegahan dan penanggulangan merupakan dua tindakan yang tidak dapat dipisah-pisahkan dalam arti biasanya kedua tindakan ini dilakukan untuk saling menunjang, apabila tindakan pencegahan sudah tidak dapat dilakukan, maka dilakukan langkah tindakan penanggulangan.

## **7. Pencegahan dan Penanggulangan HIV/AIDS**

Peningkatan jumlah kasus HIV/AIDS di Provinsi Riau adalah sebuah fenomena yang harus segera ditindak lanjuti dengan berbagai upaya. Pihak-pihak yang ada kaitannya harus ikut ambil andil dalam hal tersebut. Oleh karena permasalahan tersebut merupakan masalah yang harus diselesaikan, pemerintah Provinsi Riau telah berupaya untuk mengatasi permasalahan

HIV/AIDS dengan mengeluarkan kebijakan berupa Peraturan Daerah Nomor 4 Tahun 2006 tentang Pencegahan dan Penanggulangan HIV/AIDS.

Adapun langkah pencegahan HIV/AIDS sebagaimana dijelaskan dalam pasal 5 Peraturan Walikota Nomor 32 Tahun 2013 Tentang Pencegahan HIV/AIDS dilakukan melalui cara :

- a. Kegiatan promosi perubahan perilaku, melalui :
  1. Peningkatan fungsi keluarga melalui peningkatan ketahanan keluarga;
  2. Komunikasi, informasi, dan edukasi;
  3. Peningkatan penggunaan kondom pada hubungan seks beresiko, dan;
  4. Mendorong dan meningkatkan layanan IMS.
- b. Pengurangan dampak buruk penggunaan Narkotika yang dilaksanakan dengan cara :
  1. Melibatkan seluruh pihak terkait diberbagai tingkatan pemerintahan; dan
  2. Menyiapkan Puskesmas Harm Reduction untuk menjangkau para pencandu narkotika suntik guna mendapatkan layanan kesehatan dasar serta paket Harm Reduction.
- c. Pencegahan resiko penularan dari ibu ke bayi (*Prevention Mother to Child Transmission/PMTCT*), dilakukan melalui pemberian anti retro viral (ARV) pada masa kehamilan, proses persalinan melalui Caesar serta pemberian pengganti Air Susu Ibu;
- d. Menyelenggarakan Kewaspadaan Umum (*universal precaution*) dalam rangka mencegah terjadinya penularan HIV dan AIDS dalam kegiatan pelayanan kesehatan;
- e. Penyelenggaraan KTS HIV dan AIDS yang dikukuhkan dengan persetujuan tertulis klien (*informed consent*);
- f. Pemeriksaan HIV terhadap darah, produk darah, organ dan jaringan tubuh yang didonorkan; dan
- g. Pemberian materi kesehatan reproduksi termasuk didalamnya tentang IMS dan HIV dan AIDS yang dilakukan dengan cara menurunkan prevalensi IMS melalui pemeriksaan dan pengobatan IMS.

Sedangkan untuk penanggulangan HIV/AIDS dijelaskan pada pasal 6 ayat yang berbunyi

1. Penyelenggaraan pencegahan dan penanggulangan HIV dan AIDS dilakukan secara menyeluruh, terpadu dan berkesinambungan;
2. Ruang lingkup penyelenggaraan pencegahan dan penanggulangan HIV dan AIDS sebagaimana dimaksud pada ayat (1) meliputi pencegahan, penanganan, dan rehabilitasi;
3. Penanganan HIV dan AIDS dilakukan melalui upaya perawatan, dukungan, pengobatan dan pendampingan terhadap orang yang terinfeksi HIV yang dilakukan melalui kegiatan pelayanan yang meliputi pengobatan, perawatan, dukungan, dan konseling untuk mencegah, mengurangi, menghilangkan stigma dan diskriminasi, baik melalui pendekatan klinis maupun pendekatan berbasis masyarakat (*community and home based care*);

4. Penanganan HIV dan AIDS sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilakukan dengan pendekatan berbasis klinis, keluarga, kelompok dukungan sebaya, organisasi profesi dan masyarakat.



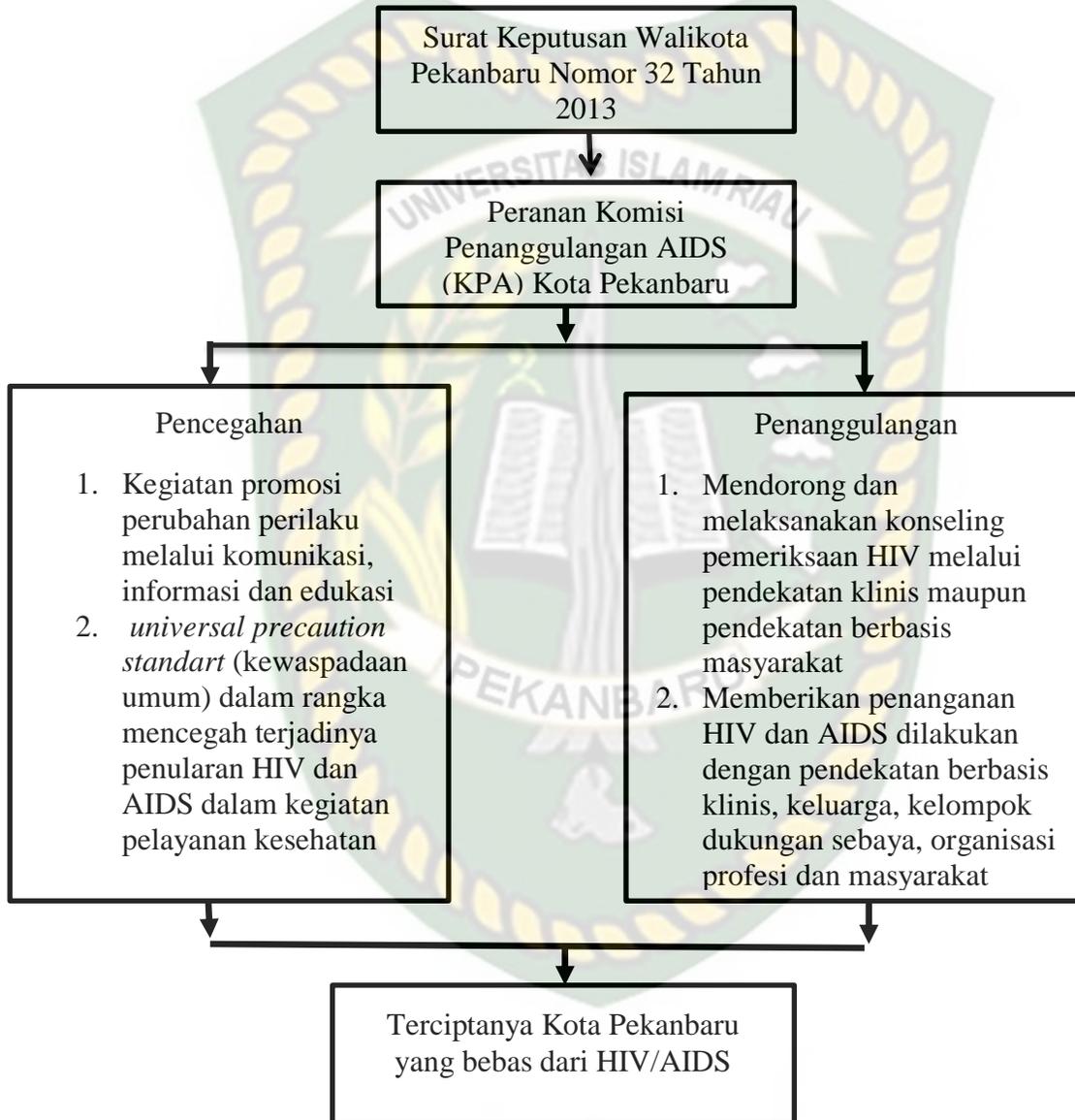
Dokumen ini adalah Arsip Milik :

**Perpustakaan Universitas Islam Riau**

## B. Kerangka Pikiran dan Penelitian

Untuk memberikan gambaran alur fikir penelitian, dapat penulis tampilkan dalam kerangka pemikiran penelitian sebagai berikut :

**Gambar II.1 Kerangka Pemikiran Penelitian Tentang Peranan Komisi Penanggulangan AIDS Kota Pekanbaru Dalam Mencegah dan Menanggulangi HIV dan AIDS Di Kota Pekanbaru**



Sumber : Modifikasi Penulis 2017

### C. Konsep Operasional

Untuk memudahkan pengertian dan pemahaman dalam menafsirkan istilah dalam penulisan ini, maka penulis memberikan batasan-batasan konsep diantaranya :

1. Pemahan adalah suatu perilaku yang diharapkan dari suatu instansi/lembaga untuk melaksanakan tugas dan fungsinya dalam masyarakat.
2. Human Immunodeficiency Virus (HIV) adalah virus yang menyerang sel darah putih yang mengakibatkan menurunnya sistem kekebalan tubuh manusia sehingga tubuh manusia mudah terserang oleh berbagai macam penyakit.
3. Acquired Immune Deficiency Syndrome (AIDS) adalah sekumpulan gejala penyakit yang disebabkan oleh menurunnya sistem kekebalan tubuh manusia akibat inveksi virus HIV.
4. Pencegahan adalah upaya-upaya yang dilakukan agar seseorang tidak tertular HIV/AIDS dalam hal ini adalah upaya yang dilakukan Komisi Penanggulangan AIDS Kota Pekanbaru.
5. Penanggulangan adalah upaya yang dilakukan oleh Komisi Penaggulangan AIDS Kota Pekanbaru agar wabah HIV/AIDS tidak meluas di masyarakat.
6. Komisi Penanggulangan AIDS (KPA) Kota Pekanbaru adalah suatu lembaga yang ditetapkan Walikota sebagai coordinator dan fasilitator dalam rangka pencegahan dan penanggulangan HIV/AIDS di Kota Pekanbaru.

### D. Operasional Variable

Variabel yang akan dianalisis dalam penelitian ini dioperasionalkan sebagai berikut :

#### Tabel.II.1. Operasional Variable Penelitian

Konsep	Variabel	Indikator	Item Penilaian	Skala
1	2	3	4	5
<p>Peran adalah suatu konsep tentang apa yang dapat dilakukan oleh individu dalam masyarakat sebagai organisasi. (Soekanto, 2001 : 269) Susanto (dalam Soekanto, 2001 : 94) menjelaskan bahwa dengan adanya prestise dan derajat sosial maka terbentuk pula apa yang dikenal sebagai status dari peranan. Status adalah kedudukan seseorang yang dapat ditinjau terlepas dari individu. Peranan adalah dinamisasi dari status atau penggunaan dari hak dan</p>	1. Pencegahan	<p>1. kegiatan promosi perubahan perilaku melalui komunikasi, informasi dan edukasi</p> <p>2. Penyelenggaraan <i>universal precaution standart</i> (kewaspadaan umum) dalam rangka mencegah terjadinya penularan HIV dan AIDS dalam kegiatan pelayanan kesehatan</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Sosialisasi mengenai HIV/AIDS</li> <li>Bahaya HIV/AIDS</li> <li>Cara penularan HIV/AIDS</li> </ul> <ul style="list-style-type: none"> <li>Melakukan pemeriksaan rutin</li> <li>Memakai alat pelindung</li> <li>Melakukan pendidikan keterampilan dan perilaku hidup sehat</li> </ul>	<p>Ordinal</p> <p>Ordinal</p> <p>Ordinal</p> <p>Ordinal</p> <p>Ordinal</p> <p>Ordinal</p>
	2. Penanggulangan	<p>1. Mendorong dan melaksanakan konseling pemeriksaan HIV melalui pendekatan klinis maupun</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Memotivasi masyarakat untuk melakukan konseling</li> </ul>	<p>Ordinal</p>

1	2	3	4	5
<p>Kewajiban ataupun biasa disebut status objektif</p>		<p>Pendekatan berbasis masyarakat</p> <p>2. Penanganan</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Melaksanakan konseling pemeriksaan HIV</li> </ul>	<p>Ordinal</p>

		HIV dan AIDS dilakukan melalui upaya perawatan, dukungan, pengobatan dan pendampingan terhadap orang yang terinfeksi HIV	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Pengobatan dengan obat anti retroviral dan obat anti infeksi oportunistik</li> <li>• Menjadi pendamping bagi ODHA</li> </ul>	Ordinal
				Ordinal

Sumber : Modifikasi Penulis 2017

### E. Teknik Pengukuran

Dalam rangka menjawab tujuan penelitian ini, maka perlu ditetapkan pengukuran baik untuk variabel maupun untuk indikator variabel. Pengukuran terhadap pelaksanaan variabel diklasifikasikan dengan Berperan, Kurang Berperan, dan Tidak Berperan. Untuk mengarahkan analisis data, uraian dari masing-masing pengukuran variabel dapat dilihat sebagai berikut :

Adapun untuk ukuran peranan Komisi Penanggulangan AIDS Kota Pekanbaru dalam mencegah dan menanggulangi HIV/AIDS, dikatakan :

- Berperan : Apabila semua indikator variabel berada pada kategori baik atau persentase jawaban responden berkisar antara 67% - 100%.
- Kurang Berperan : Apabila hanya sebagian indikator variabel berada pada kategori baik atau persentase jawaban responden berkisar antara 34% - 66%.
- Tidak Berperan : Apabila hanya satu atau bahkan tidak indikator variabel berada pada kategori baik atau persentase jawaban responden berkisar antara 0% - 33%.

Sedangkan ukuran untuk indikator variabel ditetapkan sebagai berikut :

## 1. Pencegahan :

### 1. Memberikan informasi HIV/AIDS yang benar, dapat dikatakan :

Berperan : Apabila semua indikator variabel berada pada kategori baik atau persentase jawaban responden berkisar antara 67% - 100%.

Kurang Berperan : Apabila hanya sebagian indikator variabel berada pada kategori baik atau persentase jawaban responden berkisar antara 34% - 66%.

Tidak Berperan : Apabila hanya satu atau bahkan tidak indikator variabel berada pada kategori baik atau persentase jawaban responden berkisar antara 0% - 33%.

### 2. Penyelenggaraan *universal precaution standart* (kewaspadaan umum) dalam rangka mencegah terjadinya penularan HIV dan AIDS dalam kegiatan pelayanan kegiatan :

Berperan : Apabila semua indikator variabel berada pada kategori baik atau persentase jawaban responden berkisar antara 67% - 100%.

Kurang Berperan : Apabila hanya sebagian indikator variabel berada pada kategori baik atau persentase jawaban responden berkisar antara 34% - 66%.

Tidak Berperan : Apabila hanya satu atau bahkan tidak indikator variabel berada pada kategori baik atau persentase jawaban responden berkisar antara 0% - 33%.

## 2. Penanggulangan :

### 1. Mendorong dan melaksanakan konseling pemeriksaan HIV melalui pendekatan klinis maupun pendekatan berbasis masyarakat :

Berperan : Apabila semua indikator variabel berada pada kategori baik atau persentase jawaban responden berkisar antara 67% - 100%.

Kurang Berperan : Apabila hanya sebagian indikator variabel berada pada kategori baik atau persentase jawaban responden berkisar antara 34% - 66%.

Tidak Berperan : Apabila hanya satu atau bahkan tidak indikator variabel berada pada kategori baik atau persentase jawaban responden berkisar antara 0% - 33%.

2. Memberikan penanganan HIV dan AIDS dilakukan dengan pendekatan berbasis klinis, keluarga, kelompok dukungan sebaya, organisasi profesi dan masyarakat :

Berperan : Apabila semua indikator variabel berada pada kategori baik atau persentase jawaban responden berkisar antara 67% - 100%.

Kurang Berperan : Apabila hanya sebagian indikator variabel berada pada kategori baik atau persentase jawaban responden berkisar antara 34% - 66%.

Tidak Berperan : Apabila hanya satu atau bahkan tidak indikator variabel berada pada kategori baik atau persentase jawaban responden berkisar antara 0% - 33%.

