**BAB II**

**TINJAUAN PUSTAKA**

**2.1 Tinjauan Pustaka**

Kata kebijakan adalah terjemahan dari kata inggris”*Policy”.*Mungkin pembaca pernah mendengar atau tahu ada orang yang menerjemahkan “*Policy”*itu dengan”kebijakan”. Itu juga pendapat yang juga kita hargai karena itu termasuk suatu upaya untuk mencoba meng-indonesia-kan istilah asing yang belum tentu cocok dan benar dan memang menerjemahkan istilah itu (terutama dari bahasa asing) bukan pekerjaan yang gampang memerlukan pertimbangan-pertimbangan lebih jauh lagi,sedangkan kebijakan mencakup aturan-aturan yang ada di dalamnya.lebih lebih lagi kita tidak dapat memisahkan kata “*Policy”* itu dalam konteksnya dalam politik karena pada hakekatnya proses pembuatan kebijakan itu merupakan proses politik.

Untuk lebih jelasnya,akan di perkenalkan beberapa pengertian kebijakan yang di definisikan oleh beberapa orang ahli yang di kutip oleh Uyat Suyatna dalam bukunya Kebijakan Publik (2:2009),

**Lasswell** dan **Kaplan (1979)** mengartikan kebijakan sebagai suatu program pencapaian tujuan,nilai-nilai dan tindakan-tindakan yang terarah.

**Friedrich (1963)** mendefinisikan kebijakan sebagai serangkaian tindakan yang di usulkan seseoarang,kelompok atau pemerintah dalam suatu lingkungan tertentu dengan menunjukan kesulitan-kesulitan dan kemungkinan-kemungkinan usulan kebijaksanaan tersebut dalam rangka pencapaian tujuan tertentu.

**Anderson (1979)** Membuat definisi kebijakan sebagai berikut:

**Serangkaian tindakan yang mempunyai tujuan tertentu yang di ikuti dan di laksanakan oleh seorang pelaku atau sekelompok pelaku guna memecahkan suatu masalah tertentu.**

**Mac Rae** dan **Wilde (1979)** memberikan pengertian kebijakan sebagai

**Serangkaian tindakan yang di pilih yang mempunyai arti penting dalam mempengaruhi sejumlah besar orang.**

Sebenarnya masih banyak lai definisi-definisi yang lain ,tetapi dengan keempat definisi di atas kita akan mencoba menarik manfaat darinya.

Menurut **Lasswell** dan **Kaplan (1979)** tersebut di atas jelas kedua ahli ini

**Menekankan bahwa kebijakan itu berisi suatu program kegiatan yang mengandung nilai-nilai tertentu dan kegiatanya di arahkan untuk mencapai suatu tujuan tertentu.Serangkaian ,kebijakan sama artinya (identik) dengan suatu program yang berorientasi pada tujuan tertentu.**

**Friederich (1963)** Lebih menunjukan darimana kebijakan itu berasal,

**Yaitu dari salah seseorang,sekelompok atau dari pemerintah dan dalam kebijakan itu sudah terkandung kesulitan-kesulitan dan kemudahan-kemudahan pelaksanaanya dalam rangka mencapai tujuan yang telah di tetapkan sebelumnya.hampir sama dengan pendapat di atas,**

**Anderson (1979)** juga merumuskan kebijakan sebagai

**penetapan program oleh satu atau sekelompok oarang untuk mencapai suatu tujuan atau memecahkan suatu masalahtertentu.**

**Mac Rae** dan **Wilde (1979)** lebih jauh menekankan

**Pengaruh kebijakan tertentu terhadap sejumlah besar orang.Dengan kata lain bahwa kebijakan itu mempunyai “kekuatan”yang besar untuk mempengaruhi banyak orang dan kalau yang kena pengaruh itu hanya satu atau sejumlah kecil orang,maka hal itu sulit disebut sebagai kebijakan.**

Dari beberapa penjelasan di atas peneliti menyimpulkan, sehingga peneliti mempunyai pegangan tentang apa yang sebenarnya yang di sebutkan dengan kebijakan itu.

Kebijakan adalah suatu program kegiatan yang di pilih oleh seorang atau sekelompok orang atau pemerintah dapat dilaksanakan serta berpengaruh terhadap sejumlah besar orang dalam rangka mencapai suatu tujuan tertentu.

Definisi kebijakan publik seperti di sebut atas mempunyai implikasi sebagai berikut:

* Kebijakan publik itu berbentuk pilihan tindakan-tindakan pemerintah
* Tindakan-tindakan pemerintah itu di alokasikan kepada seluruh masyarakat sehingga bersifat mengikat
* Tindakan-tindakan pemerintah itu mempunyai tujuan-tujuan tertentu
* Tindakan-tindakan pemerintah itu selalu di orientasikan terhadap terpenuhinya kepentingan publik

Definisi dan implikasi kebijakan publik sebagaimana di jelaskan di atas dapatlah mengantarkan kita untuk mempelajari uraian-uraian berikutnya,yaitu sejalan dengan kebijakan publik adapun implementasi kebijakan sebagai pelaksana dari kebijakan sangatlah tepat untuk kita mengetahui karna sangat berkaitan dengan topik yang di ambl oleh peneliti .

Sedangka berdasarkan jurnal yang di kutip oleh **Amrullah Analisis Implementasi Kebijakan Pemerintah (2008:7)**

Implementasi merupakan suatu kajian mengenai studi kebijakan yang mengarah pada prosese pelaksanaan dan suatu kebijakan,dalam praktiknya implementasi kebijakan merupakan suatu proses yang begitu kompleks bahkan tidak jarang dengan bermuatan politis dengan intervensi berbagai kepentingan,untuk melukiskan kerumitan dalam implementasi tersebut dapat di lihat pada pernyataan yang di kemukakan oleh seorang study kebijakan

**Eugene Bardach**,yang di kutip oleh Leo Agustino dalam bukunya *Dasar-dasar Kebijakan Publik* (2006;138),yaitu:

**Adalah cukup untuk membuat sebuah program dan kebijakan umum yang kelihatanya bagus di atas kertas.lebih sulit lagi merumuskanya dalam kata-kata dan slogan-slogan yang kedengaranya mengenakan bagi telinga para pemimpin dan para pemilih yang mendengarkanya dan lebih sulit lagi untuk melaksanakanya dalam bentuk cara yang memuaskan semua orang termasuk mereka anggap klien**

Dalam derajat lain **Danial Mazmanian** dan **Paul Sabatier** dalam bukunya *Implementation and Public policy*  (1983:61) mendefinisikan Implementasi Kebijakan sebagai:

**Pelaksanaan keputusan kebijaksanaan dasar,biasanya dalam bentuk undang-undang,namun dapat pula terbentuk perintah-perintah atau keputusan eksekutif yang penting atau keputusan peradilan,lazimnya,keputusan tersebut mengidentifikasikan masalah yang ingin di atasi ,menyebutkan secara tegas secara tujuan dan sasaran yang ingin di capai dan berbagai cara menstrukturkan atau mengatur proses implementasinya**

Sedangkan **Van Meter** dan **Van Horn,** (1975;) mendefinisikan Implementasi Kebijakan sebagai :

“Tindakan-tindakan yang di lakukan baik oleh individu-individu atau pejabat-pejabat atau kelompok-kelompok pemerintah atau swasta yang i arahkan pada tercapainya tujuan-tujuan yang telah di gariskan dalam keputusan kebijaksanaan”.

Dari tiga definisi tersebut dapat di ketahui bahwa bahwa imlpementasi merupakan kebijakan menyangkut tiga hal,yaiut

(1) adanya tujuan atau sasaran kebijakan,

(2) adanya aktivitas atau kegiatan pencapain tujuan; dan

(3) adanya hasil kegiatan

Berdasarkan urain tersebut dapat di simpulkan bahwa implementasi merupakan suatu proses yang dinamis,dimana pelaksana kebijakan melakukan suatu aktivitas atau kegiatan,sehingga pada akhirnya akan mendapatkan suatu hasil yang sesuai dengan tujuan atau sasaran kebijakan itu sendiri.

Ada enam aspek menurut **Van Metter** dan **Van Horn** yang di kutip oleh Leo Agustino dalam bukunya *Dasar-dasar Kebijakan Publik* (2006;142) yang mempengaruhi implementasi kebijakan tersebut

1. Standar dan Tujuan Kebijakan

Kebijakan publik harus mempunyai standar dan suatu sasaran kebijakan jelas dan terukur, dengan ketentuan tersebut tujuanya dapat terwujudkan. Dalam standar dan sasaran kebijakan tidak jelas, sehingga tidak bisa terjadi multi-interprestasi dan mudah menimbulkan kesalah pahaman dan konflik di antara agen implementasi.

1. Sumber daya manusia

Kebijakan perlu dkungan sumber daya, baik sumber daya manusia, sumber daya materi , sumber daya metoda, dari ketiga sumber daya tersebut yang paling penting adalah sumber daya manusia, karena di samping sebagai subyek implementasi kebijakan juga termasuk objek kebijakan publik.

1. Hubungan Antar Organisasi

Dalam banyak program implementasi kebijakan, sebagai realitas dari program kebijakan perlu hubungan yang baik antar instansi yang terkait, yaitu dukungan komunikasi dan koordinasi.  Untuk itu, diperlukan koordinasi dan kerjasama antar instansi bagi keberhasilan suatu program tersebut.  Komunikasi dan koordinasi merupakan salah satu urat nadi dari sebuah organisasi agar program-programnya tersebut dapat direalisasikan dengan tujuan serta sasarannya.

1. Karakteristik Agen Pelaksana

  Dalam suatu implementasi kebijakan agar mencapai keberhasilan maksimal harus diidentifikasikan dan diketahui karakteristik agen pelaksana yang mencakup struktur birokrasi, norma-norma, dan pola-pola hubungan yang terjadi dalam birokrasi, semua itu akan mempengaruhi implementasi suatu program kebijakan yang telah ditentukan.

1. Disposisi Implementor

  Dalam implementasi kebijakan sikap atau disposisi implementor ini dibedakan menjadi tiga hal, yaitu; (a) respons implementor terhadap kebijakan, yang terkait dengan kemauan implementor untuk melaksanakan kebijakan publik; (b) kondisi, yakni pemahaman terhadap kebijakan yang telah ditetapkan; dan (c) intens disposisi implementor, yakni preferensi nilai yang dimiliki tersebut.

1. Kondisi lingkungan sosial, politik dan ekonomi

 Variabel ini mencakup sumberdaya ekonomi lingkungan yang dapat mendukung keberhasilan implementasi kebijakan, sejauh mana kelompok-kelompok kepentingan memberikan dukungan bagi implementasi kebijakan; karakteristik para partisipan, yakni mendukung atau menolak; bagaimana sifat opini publik yang ada di lingkungan dan apakah elite politik mendukung implementasi kebijakan

**Kinerja Kebijakan Publik**

Kecendrungan Disposisi dan Pelaksana

Kondisi Ekonomi,Sosial dan Politik

Aktivitas Implmentasi dan Komunikasi Antarorganisasi

Karkteristik dari Agen Pelaksana

Standar dan Tujuan

Standar dan Tujuan

**KEBIJAKAN  
 PUBLIK**

Gambar 2.1 Model pendekatan *The policy Implementations Proses*

(Donald Van Metter dan Carl Van Horn)

Sedangka berdasarkan jurnal yang di kutip oleh **Amrullah Analisis Implementasi Kebijakan Pemerintah (2008:7)**

Menurut **Elis dalam Djogo, et al (2003)** Untuk pelaksanaan kebijakan perlu ada lembaga (organisasi) yang mewadahi dan menjalankannya. Biasanya kebijakan di buat dan dilaksanakan oleh negara atau lembagalembaga atau badan dalam negara. Negara harus dibedakan dari pemerintah.Pemerintah adalah sekumpulan orang yang ditugasi untuk menjalankan kehidupan suatu negara, yang bertanggung jawab untuk membuat kebijakan.Negara adalah seluruh sistem institusi publik yang bertanggung jawab atas administrasi dan menjalankan serta menegakkan keputusan-keputusan politik dan kebijakan yang telah diambil. Negara mencakup seluruh elemen dan perangkat institusi publik dan birokrasi, dinas dan angkatan bersenjata yang menjadi kendaraan pemerintah menjalankan kekuasaannya.

Berdasarkan jurnal Kebijakan & Administrasi Publik yang di kutip oleh **Fadlurrahman ( 2014 )**

* Faktor-faktor yang mempengaruhi keberhasilan implementasi

Banyak pendapat para ahli mengenai faktor-faktor yang memengaruhi keberhasilan maupun kegagalan implementasi kebijakan. Masing-masing pendapat didasarkan pada alasan dan kriteria variabel yang berbeda, sesuai persoalan yang dihadapi.Dalam menemukan faktor-faktor yang memengaruhi implementasi.

peneliti akan mengacu pada beberapa pendapat yang telah dikembangkan oleh para pakar studi implementasi kebijakan, seperti pendapat **Van Meter** dan **Van Horn**, **Goggin**, **Rondinelli** dan **Cheema**, **George C. Edwards III**, serta **Sabatier** dan **Mazmanian**.

Menurut **Donald** **Van Meter** dengan **Carl Van Horn** (dalam Aneta, 2010: 56-57), implementasi kebijakan berjalan secara linier dari kebijakan publik, implementor, dan kinerja kebijakan publik itu sendiri. Beberapa variabel yang dimasukkan sebagai variabel yang memengaruhi dalam proses kebijakan publik adalah:

(1) Standar kebijakan;

(2) Komunikasi antarorganisasi pelaksana;

(3) Karakteristik dan agen pelaksana/implementor;

(4) Kondisi ekonomi, sosial, dan politik tempat program diimplementasikan;

(5) Kecenderungan dari pelaksana/implementor; dan

(6) Sumber daya baik berupa personil pelaksana, fasilitas, maupun anggaran. Sementara itu,

**Goggin** (dalam Purwanto dan Sulistyastuti 2012: 89) menyatakan bahwa kebijakan merupakan sebuah pesan yang sangat dipengaruhi oleh tiga faktor yaitu:

(1) Isi kebijakan (the content of policy message): sumber daya, manfaat kebijakan, dan keterlibatan public;

(2) Format kebijakan (the form of the policy message);

(3) Reputasi aktor (the reputation of the communicators).

Sedangkan **Rondinelli** dan **Cheema** (dalam Purwanto dan Sulistyastuti, 2012: 90) mengidentifikasi ada empat faktor yang memengaruhi kinerja implementasi yaitu:

(1) Kondisi lingkungan (environmental conditions);

(2) Hubungan antarorganisasi (interorganizational relationship);

(3) Sumber daya Manusia (SDM) serta anggaran; dan

(4) Karakter institusi implementor (characteristic implementing agencies). Sedangkan

**Edwards III** menjelaskan bahwa implementasi kebijakan dipengaruhi oleh tiga variabel, yaitu: Komunikasi, Disposisi, dan Struktur birokrasi. Dari bebrapa pengertian dari para ahli di atas bahwa dari imlpementasi kebijakan harus juga ada suatu organisasi sebagai wadah dalam bagian ini akan di kemukakan beberapa pandangan tentang konsepsi organisasi baik dari pandangan klasik maupun pandangan modern. Dari berbagai variabel di atas, peneliti memetakan tiga faktor yang dinilai sangat memengaruhi implementasi

1. Kejelasan Standar Program (Donald Van Meter dan Carl Van Horn). Kejelasan Standar Program terkait dengan apakah suatu program kebijakan memiliki standar yang menjadi panduan atau acuan dalam implementasi kebijakan tersebut
2. Sumber Daya (Donald Van Meter dan Carl Van Horn, Goggin, Rondinelli dan Cheema, serta Mazmanian dan Sabatier) Sumber daya merupakan input terhadap program yang akan dikonversi sebagai sebuah output atau produk suatu program kebijakan. Sumber daya merupakan faktor yang penting untuk melaksanakan kebijakan secara efektif.
3. Hubungan Antarorganisasi (Rondinelli and Cheema, sementara Donald Van Meter dan Carl Van Horn menyebutnya dengan Komunikasi Antarorganisasi). Hubungan antarorganisasi dimaksudkan sebagai cara interaksi organisasi pelaksana implementasi (implementor) selama program diimplementasikan. Jika hubungan tersebut saling mendukung satu sama lain, maka peluang kesuksesan implementasi sangat besar untuk berhasil. Tapi sebaliknya, jika interaksi organisasi pelaksana tidak saling mendukung atau malah terjadi saling pertentangan di antara mereka, maka peluang keberhasilan program yang diimplementasikan cenderung akan mengalami hambatan bahkan tidak akan berhasil.

* Faktor Penghambat Implementasi Kebijakan

Menurut Bambang sunggono, implementasi kebijakan mempunyai beberapa

faktor penghambat,yaitu:

a) Isi Kebijakan

Pertama, implementasi kebijakan gagal karena masih samarnya isi kebijakan,maksudnya apa yang menjadi tujuan tidak cukup terperinci,sarana sarana dan penerapan prioritas,atau program-program kebijakan terlalu umum atau sama sekali tidak ada. Kedua ,karena kurangnya ketetapan intern maupun ekstern dari kebijakan. Ketiga,kebijakan yang akan di implementasikan dapat juga menunjukkan adanya kekurangan-kekurangan yang sangat berarti. Keempat, pemyebab lain dari timbulnya kegagalan implementasi suatu kebijakan public dapat terjadi karena kekurangan-kekurangan yang menyangkut sumber daya-semberdaya pembantu, misalnya yang menyangkut waktu, biaya/dana dan tenaga manusia.

b) Informasi

Implemntasi kebijakan public mengasumsikan bahwa para pemegang peran

yang terlibat langsung mempunyai informasi yang perlu atau sangat berkaitan untuk dapat memainkan peranya dengan baik. Informasi ini justru tidak ada, misalnya akibat adanya gangguan komunikasi

c) Dukungan

Pelaksaan suatu kebijakan public akan sangat sulit apabila pada pengimplementasiannya tidak cukup dukungan unutuk pelaksaan kebijakan tersebut.

d) Pembagian potensi

Sebab yang berkaitan dengan gagalnya implementasi suatu kebijakan public juga ditentukan aspek pembagian potensi diantaranya para pelaku yang terlibat dalam implementasi. Dalam hal ini berkaitan dengan diferensiasi tugas dan wewenang organisasi pelaksana. Struktur organisasi pelaksana dapat menimbulkan masalah-masalah apabila pembagian wewenang dan tanggung jawab kurang disesuaikan dengan pembagian tugas atau ditandai oleh adnya pembatasan-pembatasan yang kurang jelas. Adanya penyesuaian waktu khususnya bagi kebijakan-kebijakan yang controversial yang lebih banyak mendapat penolakan warga masyarakat dalam implementasinya.

Menurut James Andrson, faktor-faktor yang menyebabkan anggota

masyarakat tidak mematuhi dan melaksanakan suatu kebijakan public, yaitu :

1) Adanya konsep ketidak patuhan selektif terhadap hokum, dimana terdapat

beberapa peraturan perundang-undangan atau kebijakan publik yang bersifat

kurang mengikat individu-individu :

2) Karena anggota masyarakat dalam suatu kelompok atau perkumpulan dimana mereka mempunyai gagasan atau pemikiran yang tidak sesuai atau bertentangan dengan peraturan hokum dan keinginan pemerintah.

3) Adanya keinginan untuk mencari keuntungan dengan cepat diantara anggota masyarakat yang mencendrungkan orang bertidak dengan menipu atau dengan jalan melawan hukum.

4) Adanya ketidakpastian hukum atau ketidakjelasan “ukuran” kebijakan yang mungkin saling bertentangan satu sama lain, yang dapat menjadi sumber ketidakpatuhan orang pada hukum atau kebijakan publik

5) Apa bila suatu kebijakan ditentang secara tajam (bertentangan) dengan system nilai yang dimuat masyarakat secara luas atau kelompok-kelompok tertentu dalam masyarakat. Suatu kebijakan publik akan menjadi efektif apabila dilaksanakan dan mempunyai manfaat positif bagi anggota-anggota masyarakat. Dengan kata lain, tindakan atau perbuatan manusia sebagai anggota masyarakat harus sesuai dengan apa yang diinginkan oleh pemerintah atau Negara, sehingga apabila prilaku atau perbuatan mereka tidak sesuai dengan keinginan pemerintah atau Negara, maka suatu kebijakan public tidaklah efektif.

Selanjutnya peneliti akan melanjutkan ke teori organisasi,salah satunya pertanyaan awal dari setiap pembahasan mengenai organisasi adalah apakah yang di maksudkan dengan organisasi,pertanyaan ini membawa ke suatu pertanyaan ini membawa ke suatu jawaban tentang rumusan,definisi atau uraian deskriftif mengenai apa dan bagaimana definisi itu.

Pandangan klasik tentang organisasi dinyatakan oleh Max Weber dengan mendemontrasian pendapatnya mengenai birokrasi,Weber membedakan suatu kelompok kerja sama ,dengan organisasi kemyarakatan,menurut dia kelompok kerja sama adalah tata hubungan sosial yang di hubungkan dan di batasi oleh aturan-aturan.Aturan-aturan ini sejauh mungkin dapat memaksa seseorang untuk melakukan kerja sebagai suatu fungsinya yang ajek,baik di lakukan oleh pemimpin maupun pegawai –pegawai administrasi lainya

Aspek dari pengertian yang di kemukakan oleh **max weber** ini ialah bahwa suatu organisasi atau kelompok kerja sama ini mempunyai unsur kekayaan sebagai berikut

* Organisasi merupakan tata hubungan sosial,dalam hal ini seorang individu melakukan proses interaksi sesamanya di dalam organisasi tersebut
* Organsisasi mempunya batasan-batasan tertentu dengan demikian seseorang yang melakukan hubungan interaksi dengan lainya tidak atas kemauan sendiri,mereka di batasi oleh aturan-aturan tertentu
* Organisasi merupakan suatu kumpulan tata aturan,yang bisa membedakan suatu organisasi dengan kumpulan-kumpulan kemayrakatan .Tata aturan ini menyusun proses interaksi di antara orang-orang yang bekerja sama di dalamnya sehingga interaksi tersebut tidak muncul begitu saja
* Organisasi merupakan suatu kerangka hubungan yang berstruktur di dalamnya berisi wewenang,tanggung jawab,dan pembagian kerja untuk menjalankan suatu fungsi tertentu,istilah dari unsur ini ialah terdapatnya hirarki,konsekuensi dari adanya hirarki ini bahwa di dalam organisasi ada pemimpin atau kepala dan bawahan atau staf.

Dari teori organisasi selanjutnya peneliti akan memnyampaikan tentang komunikasi organisai karna sangat berkaitan baik dalam topik yang di ambil oleh peniliti,komunikasi organisasi juga bisa memperjelas bagaimana kegiatan organisasi,maka dari itu ahli bependapat bahwa pengertian komunikasi organisasi.

Menurut **Chester Bernard** yang di kutip oleh Miftha Thoha dalam bukunya Prilaku Organisasi (185:1983)

**Setiap teori organisasi yang tuntas,komunikasi akan memduduki suatu tempat yang utama,karena susunan,keluasan,dan cakupan organisasi secara keseluruhanya ditentukan oleh teknik komunikasi “**,selanjutnya

Katz danKhanmenegaskan bahwa “Komunikasi adalah suatu proses sosial yang mempunyai relevansi terluas di dalam memfungsikan setiap kelompok,organisasi atau masyarakat”

**Herbert Simon** yang meninjau dari keputusan yang di ambil dalam organisasi menyatakan bahwa

**“Suatu pertanyaan yang harus di pertanyakan dalam setiap proses administrasi ialah bagaimanakah suatu keputusan itu dapat mempengaruhi setiap orang? Jawabnya,tanpa komunikasi keputusan tidak bisa mempengaruhi mereka”**

Dari pendapat-pendapat tersebut di atas jelaslah bahwa komunikasi sangat berperanan di dalam suatu organisasi.Adapun organisasi itu sendiri merupakan kumpulan orang-orang yang selalu membutuhkan berkomunikasi dengan sesamanya.

Organisasi menurut **Everett Rogers** dalam **Donni Irham Fahmi (2016:07)**adalah

**Suatu sistem individu yang stabil yang bekerja bersama-sama untuk memcapai tujuan bersama lewat suatu struktur organisasi relatif stabil;kesatabilan susunan organisasi menjadikan organisasi berfungsi secara efektif dalam mencapai tujuan tertentu.Susunan organisasi menetapkan dan dapat meramalkan komnukasi antara orang-orang,dan karenanya mempermudah tercapainya tugas-tugas administrasi.**

Menurut **Everett Rogers** dalam **Irham Fahmi (2016:78)** komunikasi organisasi

**suatu alasan yang penting untuk mempelajari komunikasi organisasi adalah bahwa komunikasi tersebut terjadinya sangat tergantung pada struktur,suatu struktur organisasi cenderung untuk mempengaruhi proses organisasi;dengan demikian organisasi dari bawahan sampai pimpinan sangat berbeda dengan komunikasi antar sesamanya.**

Dari beberapa pendapat tentang komunikasi organisasi di atas dalam peneliti tertarik melanjutkan ke teori managemen sebagimana yang kita ketahui manajemen juga bagian dari organisasi adapun menurut ahli difinisi manajemen adalah

**Mary Parker Follet** dalam **Irham Fahmi (2016: 106),** mendefinisikan

**manajemen sebagai seni menyelesaikan pekerjaan melalui orang lain. Definisi ini berarti bahwa seorang manajer bertugas mengatur dan mengarahkan orang lain untuk mencapai tujuan organisasi.**

**Ricky W. Griffin** mendefinisikan manajemen sebagai

**Sebuah proses perencanaan, pengorganisasian, pengkoordinasian, dan pengontrolan sumber daya untuk mencapai sasaran (goals) secara efektif dan efesien.Efektif berarti bahwa tujuan dapat dicapai sesuai dengan perencanaan, sementara efisien berarti bahwa tugas yang ada dilaksanakan secara benar, terorganisir, dan sesuai dengan jadwal.**

**Lawrence A. Appley** berpendapat bahwa pengertian manajemen merupakan keahlian untuk menggerakan orang agar melakukan sesuatu

**George R. Terry** dalam **Donni J.P (2016: 55)** mengatakan bahwa

**manajemen merupakan proses yang khas yang terdiri dari tindakan-tindakan : perencanaan, pengorganisasian, menggerkan dan pengawasan yang dialkukan untuk menentukan serta mencapai sasaran-sasaran yang telah ditetapkan melalui pemanfaatan sumber daya manusia serta sumber-sumber lain.**

Dari beberapa pengertian di atas, dapat kita simpulkan bahwa manajemen adalah seni dalam mengatur sistem baik orang dan perangkat lain agar dapat berjalan dan bekerja sesuai dengan ketentuan dan tujuan entitas yang terdiri dari berbagai aktivitas sebagaimana disebutkan oleh George Terry.

- Fungsi Manajemen menurut **Geroge Terry POAC**

**Terry** mendefinisikan manajemen Dalam bukunya Principles of Management yaitu

“Suatu proses yang membedakan atas perencanaan, pengorganisasian, penggerakan dan pengawasan dengan memanfaatkan baik ilmu maupun seni demmi mencapai tujuan yang telah ditetapkan sebelumnya”.

Dari definisi Terry itulah kita bias melihat fungsi manajemen menurutnya. Berikut ini adalah fungsi manajemen menurut Terry:

1. Perencanaan (planning ) yaitu

sebagai dasar pemikiran dari tujuan dan penyusunan langkah- langkah yang akan dipakai untuk mencapai tujuan. Merencanakan berarti mempersiapkan segala kebutuhan, memperhitungkan matang-matang apa saja yang menjadi kendala, dan merumuskan bentuk pelaksanaan kegiatan yang bermaksuud untuk mencapai tujuan.

2. Pengorganisasian ( organization) yaitu

sebagai cara untuk mengumpulkan orang-orang dan menempatkan mereka menurut kemampuan dan keahliannya dalam pekerjaan yang sudah direncanakan.

3.Penggerakan (actuating)

yaitu untuk menggerakan organisasi agar berjalan sesuai dengan pembagian kerja masing-masing serta menggerakan seluruh sumber daya yang ada Dalam organisasi agar pekerjaan atau kegiatan yang dilakukan bias berjalan sesuai rencana dan bias memcapai tujuan.

4.Pengawasan ( controlling)

yaitu untuk mengawasi apakah gerakan dari organisasi ini sudah sesuai dengan rencana atau belum. Serta mengawasi penggunaan sumber daya dalam organisasi agar bisa terpakai secara efektif dan efisien tanpa ada yang melenceng dari rencana. Hakikat dari fungsi manajemen dari Terry adalah apa yang direncakan, itu yang akan dicapai. Maka itu fungsi perencanaan harus dilakukan sebaik mungkin agar dalam proses pelaksanaanya bisa berjalan dengan baik serta segala kekurangan bias diatasi. Sebelum kita melakukan perencanaan, ada baiknya rumuskan dulu tujuan yang akan dicapai.

Sumber Daya Manusia (SDM) merupakan salah satu faktor yang sangat penting bahkan tidak bisa dilepaskan dari sebuah organisasi, baik perusahaan ataupun instuisi. Pada hakikaktnya, Sumber Daya Manusia adalah orang-orang yang dipekerjakan di suatu organisasi yang nantinya akan menjadi penggerak untuk bisa mencapai tujuan organisasi itu sendiri. Selain itu manusia yang memiliki sumber daya manusia bagus biasanya diharapkan mampu berkontribusi terhadap perusahaan dimana itu bekerja.

Sedangkan pengertian Sumber Daya Manusia (SDM) secara umum dibagi menjadi dua, yaitu sumber daya manusia secara makro dan sumber daya manusia secara mikro.

Sumber daya manusia makro adalah jumlah penduduk di usia produktif yang ada di sebuah negara. Sumber daya manusia mikro lebih kecil cakupannya yaitu hanya sebatas individu yang bekerja pada sebuah institusi.

Sementara itu, para ahli mempunyai beragam pengertian terkait sumber daya manusia. Pada kesempatan kali ini, kita akan membahas tentang seluk beluk pengertian sumber daya manusia yang dikeluarkan menurut para ahli.

Menurut **Hasibuan** dalam **Donni JP ( 2016: 131)** mendefinisikan

**Sumber Daya Manusia adalah kemampuan terpadu dari daya pikir dan daya fisik yang dimiliki oleh suatu individu. Pelaku dan sifatnya dilakukan oleh lingkungan dan keturunannya, sedangkan prestasi kerjanya dimotivasi oleh keinginan agar bisa memenuhi kepuasannya.**

Masih menurut Hasibuan, Sumber Daya Manusia (SDM) terdiri dari daya fikir dan daya fisik manusia. Artinya kemampuan setiap manusia sangat ditentukan oleh daya fisik dan daya fikirnya. Sumber Daya Manusia (SDM) menjadi unsur utama dalam setiap aktivitas yang dilakukan. Kalaupun menggunakan peralatan yang canggih dan handal namun tanpa dibarengi peran aktif SDM yang baik, peralatan tersebut tidak akan bekerja secara maksimal.

Daya pikir manusia diperoleh dari kecerdasan yang dibawanya sejak lahir, hal ini menjadi modal dasar dalam menentukan kualitas sumber daya yang ada padanya. Sedangkan kecakapan diperoleh dari usaha dengan cara belajar dan pelatihan. Yang menjadi tolok ukur kecerdasan seseorang adalah Intelegence Quotient (IQ) dan Emotion Quality (EQ).

Sedangkan menurut **Mary Parker Follett** dalam **Donni J.P (2016:135)**

**Sumber Daya Manusia merupakan suatu seni agar bisa mencapai tujuan-tujuan organisasi dengan pengaturan orang-orang lain untuk melaksanakan berbagai pekerjaan yang dibutuhkan atau bisa dibilang tidak melakukan pekerjaan-pekerjaan tersebut sendirian.**

Menurut **Sonny Sumarsono** dalam **Donni J.P (2016:135)**

**Sumber Daya Manusia memiliki dua pengertian. Pertama, SDM adalah jasa atau usaha kerja yang bisa diberikan dalam proses produksi. Dalam hal lain, SDM menggambarkan kualitas usaha yang dilakukan oleh seseorang dalam waktu tertentu untuk menghasilkan suatu barang dan jasa.Pengertian kedua, SDM berikaitan dengan manusia yang bisa bekerja untuk memberikan jasa atau usaha kerja. Mampu bekerja bisa diartikan mampu melakukan segala kegiatan yang memiliki kegiatan ekonomis.**

SDM terdiri dari daya fisik dan daya fikir setiap manusia. Karena bisa kita simpulkan bahwa setiap kemampuan manusia itu terletak pada daya fisik dan daya fikirnya. SDM atau manusia menjadi unsur utama dalam setiap kegiatan atau pekerjaan yang dilakukan. Peralatan yang canggih atau handal jika tidak mempunyai SDM yang kompeten tidak berarti apa-apa.

Daya pikir merupakan kecerdasan yang sudah dibawa sejak lahir dan merupakan modal dasar setiap manusia. Sedangkan kecakapan dan kemampuan itu sendiri diperoleh dari pembelajaran dan latihan yang terus berulang. Sering kali suatu kecerdasan tolok ukurnya adalah Emotion Quality (EQ) dan Intelegence Quotient (IQ).

Selain menurut para ahli tersebut, sumber daya manusia juga telah didefinisikan dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia. Pengertian sumber daya manusia menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia adalah potensi manusia yang dapat dikembangkan untuk proses produksi.Potensi sumber daya manusia tersebut berbeda-beda pada tiap orang. Untuk dapat mengembangkan sumber daya manusia yang beragam tersebut dibutuhkan suatu sistem manajemen unik yang dinamakan manajemen sumber daya manusia.

Perencanaan Sumber Daya Manusia (SDM), menurut para ahli sebagai beriktut.

Menurut **(Sikula,2001)** mendefinisikan perencanaan sumber daya manusia yaitu

**Merupakan suatu proses dalam menentukan kebutuhan pegawai dan mensinkronkan kebutuhan tersebut agar pelaksanaanya terintegrasi dengan rencana organisasi.**

Sedangkan menurut **Yoder (Doni Juni Priansya, 2016)** mendefinisikan

**Bahwa perencanaa SDM merupakan proses peramalan, pengembangan, pengimplementasian dan pengontrolan yang menjamin organisasi yang mempunyai kesesuaian antara jumlah pegawai, penempatan pegawai secara benar, waktu yang tepat yayng secara ekonomis dan bermanfaat.**

* Tujuan Perencanaan SDM

Secara sistematis tujuan diadakanya perencanaan SDM adalah untuk membantu manajemen dalam pengembilan keputusan tentang sumber daya manusia yang ada di butuhkan oleh organisasi, adapun sejumah pertimbangan dalam perencanaan Sumber daya manusia,

1. Perubahan kebijakan

Perubahan kebijakan kepegawaian perlu untuk di pertimbangkan, seperti kegiatan promosi, rotasi, atau pemberhentian pegawai

1. Perubahan waktu

Organisasi di dorong untuk melaksanakan efesiensi,baik penggunaan data maupun waktu. Untuk itu, perubahan waktu terkait dengan perencanaan sumber daya manusia perlu mendapatkan pertimbangan yang matang

1. Perubahan kinerja dan produktivitas kerja

Organisasi pasti mendorong pegawai untuk memiliki kinerja dan produktivitas kerja pegawai yang tinggi sehingga pertimbangan akan kinerja dalam produktivitas kerja menjadi penting untuk di perhitungkan organisasi.Dari penjelasan SDM di atas tentunya perlu adanya koordinasi baik antar organiasi maupun antar sumber daya manusia yang ada.

Koordinasi adalah penyelarasan secara teratur atau penyusunan kembali kegiatan-kegiatan yang saling bergantung dari individu-individu utuk mencapai tujuan bersama,. Misalnya,dalam sebuah instansi seperti dinas sosial, kegiatan dari pembuat kebijakan atau kepala dinas sampai ke pelaksana kebijakan harusla diselaraskan sehingga tujuan dari kebijakan tersebut tercapai. Koordinasi secara singkat adalah menyesuaikan hal-hal dan tindakan-tindakan perbandinganya dengan tepat dan menyesuaikan alat dengan tujuan.

Adapun difinisi koordinasi menurut para ahli di bawah ini.

**Henry L. Tosi** dan **Stephen J.Carrol** dalam **(Moekijat 1994: 03)** Koordinasi adalah

**Suatu proses mengembangkan dan memelihara hubungan-hubungan yang baik di antara kegiatan-kegiatan, apakah kegiatan-kegiatan itu badaniah atau rohaniah**

**Sondang P.Siagian (1978: 110) mendefinisikan koordinasi**

**Pengaturan tata hubungan dari usaha bersama untuk memperoleh kesatuan tindakan dalam usaha pencapainya tujuan bersama pula, suatu proses yang mengatur agar pembagian kerja dari berbagai orang atas kelompok dapat tersusun menjadi suatu kebutuhan yang ter-integrasi dengan cara yang seefesien mungkin.**

1. **Jenis-jenis koordinasi menurut Drs. Soewarno Handayaningrat (1991)**

Ada 2 jenis koordinasi,yaitu: Koordinasi intern dan Koordinasi ekstern.

(a). Koordinasi intern terdiri atas: koordinasi vertikal,Koordinasi horisontal, Koordinasi diagonal.

1). *Koordinasi vertikal* atau *koordinasi struktural*, dimana antara yang di koordinasikan secara struktural terdapat hubungan hirarki. Hal ini dapat juga di katakan koordinasi yang bersifat hirarkis, karena satu dengan yang lainya berada pada satu garis komando .

2). *Koordinasi horisontal,* yait *koordinasi fungsional,* dimana kedudukan antara yang mengkoordinasikan dan yang di koordinasikan mempunyai kedudukan setingkat eselonya. Menurut tugas dan fungsinya keduanya mempunyai kaitan satu dengan yang lain sehingga perlu di lakukan koordinasi.

3). *Koordinasi diagonal,* yaitu *koordinasi fungsional,* di mana yang mengkoordinasikan mempunyai kedudukan yang lebih tinggi tingkat eselonya di bandingkan yang di koordinasikan, tetapi satu sama yang lain tidak pada suatu garis komando.

b). Koordinasi ekstern, termasuk koordinasi fungsional. Dalam koorsinasi ekstern yang bersifat fungsional, koordinasi itu hanya bersifat horisontal dan diagonal.

1). Koordinasi ekstern yang bersifat horisontal, misalnya koordinasi yang di lakukan oleh Kepala Dinas Sosial, dari Kepala Bagian rehabilitas Sosial ke Kepala Bagian kemiskinan.

2). Koordinasi ekstern bersifat diagonal, misalnya koordinasi yang dilakukan oleh Kepala Dinas Sosial terhadap para Kepala Sub Bagian yang ada di Dinas Sosial.

**b. Pentingnya Koordinasi**

Koordinasi berhubungan dengan tugas menyatu padukan kegiatan-kegiatan guna menjamin suksesnya pencapain tujuan. Beberapa manajer berpendapat bahwa koordinasi merupakan satu-satunya kata yang paling tepat untuk menentukan jumlah keseluruhan hasil kerja mereka. Penganjur tertentu menyarankan sebutan *Koordinator* sebagai suatu istilah yang lebih tepat ketimbang manajer. Penganjur demikian menyadari bahwa mengkoordinasikan berarti sama dengan menjalankan manajemen.

Sesungguhnya dalam tiap kelompok koordinasi memungkinkan hasil pekerjaan secara keseluruhan yang lebih besar ketimbang jumlah hasil kerja perseorangan, Misalnya, jumlah hasil bagian x yang terdiri atas 10 orang pegawai yang kegiatanya di koordinasikan dengan baik adalah jauh lebih besar ketimbang hasil pekerjaan 10 orang pegawai yang bekerja secara perseorangan, koordinasi yang mengakibatkan adanya perbedaan.

Koordinasi berhubungan dengan keefektifan organisasi dan unit-unitnya. Lawrence dan Lorsch menentukan bahwa perbedaan dalam koordinasi yang di capai di antara unit-unit enam prusahaan plastik berhubungan dengan perbedaan dalam pelaksanaan pekerjaan organisasi.

**2.2 Kerangka Berpikir**

* Peraturan Pemerintah Republik Indonesia No.31 Tahun 1980Tentang Penanggulangan Pengemis
* Perda No.24 Tahun 2012 Penanganan Masalah (PMKS) khususnya Pengemis

Organisasi

Manajemen

Kebijakan Publik

Implementasi Kebijakan

Varn Metter dan Varn Horn

Karakter-istik Agen Plaksan

Disposisi Implementor

Lingkun-Gan Ekonomi Sosial Dan Politik

Hubungan Antar Organisasi

Sumber Daya

Standar dan Tujuan Kebijakan

Penanggulangan Pengemis Dari Aspek Daerah Asal di Kota Bandung

**2.3 Proposisi**

Proposisi dalam penelitian ini yaitu Implementasi kebijakan Dinas sosial melalui implementasi kebijakan dalam penanggulangan berdasarkan Standar operasional Prosedur dengan tepat sasaran dan mengurangi PMKS(Penyandang Masalah Kesejahteraan Sosial) khususnya pengemis