

BAB II
KAJIAN PUSTAKA, KERANGKA PEMIKIRAN, DAN
HIPOTESIS

2.1. Kajiian Pustaka

**2.1.1. Pengertian Organisasi Publik, Adminstrasi, dan Administrasi
Negara**

2.1.1.1. Organisasi Publik

Organisasi publik sering di lihat pada bentuk oragnisasi yang dikenal sebagai birokrasi pemerintah (pemerintahan) menurut Prof. Dr. Talijiduhu N Draha Oraganisasi publik adalah organisasi yang dilakukan untuk memenuhi kebutuhan masyarakat akan jasa publik dan layanan sivil. Oraganisasi publik adalah oraganisasi yang terbesar yang mewadai seluruh lapisan masyarakat dengan ruang lingkup negara dan mempunyai kewenangan yang absah (terlegitimasi dibidang publik) administrasi pemetintahan , dan hukum secara lembaga sehinggah mempunyai kebijakan melindungi warga negaranya, dan melayani keperluannya, sebaliknya berhak perlu memumuk pajak untuk pendanaan serta menjatuhkan hukuman sebagai sanksi peningkatan peraturan.Samuelson, (1945:14)

**Pengertian organisasi publik bermula dari konsep
“barang publik” (publik goods), yaitu adanya produk –
produk tertentu berupa barang dan jasa yang tidak dapat
dipenuhi dengan mekanisme pasar yang dilakukan
individu – individu”.**

Karakteristik organisasi publik bervariasi dan memiliki maksud masing-masing sendiri dalam merumuskan karakteristiknya. Struktur organisasi pada organisasi publik lebih birokratis dan tersentralisasi. Benih konflik selalu tampak pada struktur. Hanya saja, pada situasi demikian faktor loyalitas anggota organisasi cukup tinggi dan mempunyai daya ikat yang kuat untuk kesatuan organisasi.

Organisasi sektor publik memiliki karakteristik sebagai berikut :

a. **Tujuan**

Untuk mensejahterakan masyarakat secara bertahap, baik dalam kebutuhan dasar dan kebutuhan lainnya baik jasmani maupun rohani

b. **Aktivitas**

Pelayanan publik seperti dalam bidang pendidikan, kesehatan, keamanan, penegakan hukum, transportasi publik dan penyediaan pangan.

c. **Sumber Pembiayaan**

Berasal dari dana masyarakat yang berwujud [pajak](#) dan retribusi, laba perusahaan negara, pinjaman pemerintah, serta pendapatan lain – lain yang sah dan tidak bertentangan dengan perundangan yang berlaku.

d. **Pola Pertanggungjawaban**

Bertanggung jawab kepada masyarakat melalui lembaga perwakilan masyarakat seperti Dewan Perwakilan Rakyat (DPR), Dewan Perwakilan Daerah (DPD), dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD)

e. **Kultur Organisasi**

Bersifat birokratis, formal dan berjenjang,

f. **Penyusunan Anggaran**

Dilakukan bersama masyarakat dalam perencanaan program. Penurunan program publik dalam anggaran dipublikasikan untuk dikritisi dan didiskusikan oleh masyarakat dan akhirnya disahkan oleh wakil dari masyarakat di DPR, DPD. Dan DPRD.

g. **Stakeholder**

Dapat dirinci sebagai masyarakat Indonesia, para pegawai organisasi, para kreditor, para investor, lembaga-lembaga internasional termasuk lembaga donor internasional seperti Bank Dunia, IMF (International Monetary Fund), ADP (Asian Development Bank), PBB (Perserikatan Bangsa-Bangsa), UNDP (United Nation Development Program, USAID), dan Pemerintah luar negeri

Berdasarkan pengertian Samuelson berpendapat bahwa di atas organisasi publik merupakan suatu konsep barang publik yang dibutuhkan masyarakat. Maka dari itu ditimbulkan.

2.1.1.2. Administrasi

Administrasi adalah suatu bentuk usaha dan aktivitas yang berhubungan dengan pengaturan kebijakan agar dapat mencapai target/tujuan organisasi. Pengertian administrasi secara sempit ialah suatu bentuk kegiatan yang meliputi catat – mencatat, surat – menyuratat, pembukaan sederhana, ketik mengetik, dan

sebagainya sifat teknis ketatausahaan. Sedangkan pengertian secara luas adalah kegiatan kerjasama yang dilakukan sekelompok orang yang berdasarkan pembagian kerja sebagaimana ditentukan dalam struktur dengan mendayagunakan sumber daya untuk mencapai tujuan secara efektif dan efisien. Dengan kalimat lain, pengertian administrasi mencakup seluruh kegiatan dari pengaturan hingga pengurusan kelompok yang memiliki diferensiasi pekerjaan untuk mencapai suatu tujuan bersama. Menurut **Ordway Tead (1945) dalam *demoratic administration***, “*administration is the process and agency which is reponsible for the termination of the aims for which an organization and its management are to strive, which estabilishes the board policies under which they are to operate and which gives general oversight to the continuing effectiveness of the total operation in reaching the objectives sought*”. menyatakan bahwa proses dalam lembaga yang bertanggungjawab terhadap penentuan tujuan – tujuan organisasi serta manajemen yang sedang di usahakan, yang menetapkan kebijakan – kebijakan yang luas di tempat tersebut beroperasi dan memberikan pandangan umum serta pengawasan untuk menjaga keefektifan dari keseluruhan operasi sehinggah dapat diraih. Fungsi administrasi adalah sebgai berikut :

a. Planning (perencanaan)

Penyusunan perencanaan memerlukan kegiatan administrasi, seperti pengumpulan data, pengelolah data, penyusun perencanaan.

b. Organizing (pengornisasian)

Aktivitas menyusun dan membentuk hubungan – hubungan kerja antara orang – orang sehingga terwujudnya suatu kesatuan usaha dalam mencapai tujuan – tujuan yang telah ditetapkan.

c. Staffing

Salah satu fungsi dari manajemen yang personalia pada suatu organisasi mulai dari merekrut tenaga kerja, pengembangannya sampai dengan usaha untuk setiap tenaga petugas memberi daya huna memaksimal kepada organisasi

d. Directing (pengarahan atau bimbingan)

Fungsi manajemen yang berhubungan usaha memberi bimbingan, saran, perintah – perintah, tugas yang dilaksanakan dengan baik dan benar – benar tertuju dari yang telah di tetapkan.

e. Coordinating

Sebagian dari fungsi manajemen untuk melakukan sejumlah kegiatan agar berjalan baik dengan menghindari terjadinya kekacauan, percekocokan, kekosongan keiatan yang telah dilakukan dengan menghuubungkan, menyatukan dan menyelaraskan pekerjaan bawahan sehinggaj ada kerjasama yang terarah dalam usaha untuk mencapai tujuan organisasi.

f. Reportinng

Manajemen yang berada pada penyampaian perkembangan atau hasil dari kegiatan dengan pemberian keterangan dari tugas dan fungsi para pejabat lebih tinggi baik dari lisan maupun tulisan sehingga dalam menerima

laporan dapat memperoleh gambaran tentang pelaksanaan tugas orang yang memberikan laporan.

g. Budgeting

Suatu kegiatan yang mengelolah dan perencanaan berkelanjutan mengenai keuangan atau anggaran.

2.1.1.3. Administrasi Negara

Administrasi negara adalah suatu sistem yang di atur dengan sedemikian rupa untuk mengatur proses pengelolaan organisasi masyarakat sehingga berjalan dengan baik. Dalam bahasan Ilmu Sosial yang ada dalam administrasi Negara terdapat tiga elemen penting yaitu lembaga Legislatif, yudikatif, dan eksekutif.

Selain itu, ilmu Administrasi negara membahas juga mengenai Kebijakan publik, administrasi pembagunan, tujuan negara, dan etika mengatur penyelenggara negara.

Jonh M. Piffifner dan Robert V. Presthus Admisnistrasi negara adalah suatu proses bersangkutan dengan pelaksanaan kebijakan pemerintah pengarahan kecakapan dan teknik -teknik yang tidak terhinggah jumlahnya, memberikan arah dan maksud terhadap usaha sejumlah orang.

Jonh M. Piffifner dan Robert V. Presthus (2009 : 31) definisi Administrasi Negara yaitu :

- a. Administrasi negara meliputi implementasi kebijaksanaan pemerintah yang telah di tetapkan oleh badan – badan perwakilan politik;

- b. Administrasi negara dapat didefinisikan sebagai koordinasi usaha – usaha perorangan dan kelompok untuk melaksanakan kebijakan pemerintah. Hal ini meliputi pekerjaan sehari – hari pemerintah;
- c. Secara ringkas, administrasi negara adalah suatu proses yang bersangkutan dengan pelaksanaan kebijaksanaan – kebijaksanaan pemerintah, pengarahan, kecakapan dan teknik – teknik yang tidak terhingga jumlahnya, memberi arah dan maksud usaha sejumlah orang.

Negara kesatuan Republik Indonesia sebagai negara yang menganut prinsip negara hukum, mempunyai aturan dasar untuk menerapkan Supremasi Konstitusi dalam setia kehidupan Bernegara. Supremasi Konstitusi ini selain sebagai Konsekuensi dari konsep Negara Hukum sekaligus merupakan wujud dari pelaksanaan adanya demokrasi. Pasal 1 (2) Undang-Undang dasar Negara Republik Indonesia tahun 1945 menegaskan bahwa Kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakannya menurut Undang-Undang dasar. Secara Umum Demokrasi diartikan sebagai Pemerintahan yang Berasal dari Rakyat, oleh Rakyat dan untuk Rakyat dan salah satu wujud Implementasi Demokrasi adalah adanya pemilihan umum (PEMILU)

Fungsi manajemen yang perlu dikembangkan salah satunya untuk mewujudkan Pemerintahan yang efektif dan efisien adalah Pelaksanaan fungsi Pengawasan (*CONTROLLING*) dalam pengawasan ini, Terry (*Dalam Salin Deho, 1995:25*) mengemukakan : “Pengawasan berarti Mendeterminasikan apa yang di laksanakan, maksudnya mengevaluasi persati kerja dan apabila Perlu menerapkan tindakan-tindakan Korektif sehingga hasil pekerjaan sesuai dengan rencana-

rencana. Jadi pengawasan dapat di anggap sebagai aktivitas untuk menemukan dan mengoreksi penyimpangan-penyimpangan penting dalam hasil yang di capai dari aktivitas-aktivitas yang di rencanakan.

Fayol dalam Harahap (2001 : 10) Mengemukakan bahwa pengawasan adalah upaya memeriksa apakah semua terjadi sesuai rencana yang di tempatkan, pemerintah yang di keluarkana dan prinsip yang d anut. Juga di maksdkan untuk mengetahui kelemahan dan kesalahan agar di hindari kejadiannya di kemudian hari. Pengawasan juga berarti mendeterminasikan apa yang telah di laksanakan, maksudnya mengevaluasi prestasi kerja dan apabila perlu menerapkan tindakan – tindakan korektif sehingga hasil pekerjaan hasil pekerjaan sesuai rencana-rencana.

Pengawasan adalah salah satu fungsi organik manajemen, yang merupakan proses kegiatan pimpinan untuk memastikan dan menjamin bahwa tujuan dan sasaran serta tugas-tugas organisasi akan dan telah terlaksana dengan baik sesuai dengan rencana, kajian, kebijakan, Intruksi, dan ketentuan-ketentuan yang telah di tetapkan dan yang berlaku. (LANRI,1997 : 159). Lebih luas lagi pengertian pengawasan dikemukakan Viktor dan Jusuf (1993 : 17) sebagai berikut:

Dikalangan ahli atau sarna telah di sampaikan pengertian Controlling ini dengan pengawasan. Jadi pengawasan adalah termasuk pengendalian. Pengendalian berasal dari kata kendali sehingga prngendalian mengandung arti mengarahkan, memperbaiki kegiatan yang salah arah dan meluruskannya menuju arah yang benar. Kenyataan dalam praktek sehari – hari bahwa istilah controlling

itu sama dengan istilah pengawasan dan istilah dan pengawasan ini pun telah mengandung pengertian luas yakni tidak hanya sifat melihat sesuatu dengan seksama dan melaporkan hasil kegiatan mengawasi tetapi juga mengandung pengendalian dalam arti : mengerahkan, memperbaiki, dan meluruskannya sehingga mencapai tujuan yang sesuai apa yang telah di rencanakan”.

Berdasarkan deskripsi pendapat yang di sajikan sebagai aktivitas umum menemukan mengkoordinasi mengoreksi penyimpangan penting dalam hasil yang di capai dari aktivitas yang di rencanakan. Pengawasan bertujuan untuk mencegah sedini mungkin terjadi penyimpangan, pemborosan, penyelewengan, hambatan, dan kesalahan dan kegagalan dalam pencapaian tujuan dan sasaran serta pelaksanaan tugas – tugas organisasi tujuan pelaksanaan pengawasan juga dapat di artikan sebagai suatu pendekatan managerial untuk menentukan efisiensi, efektivitas, rasionalitas, dan keterlibatan dalam pencapaian tujuan pelaksanaan tugas organisasi.

Pengawasan merupakan strategi pengawasan pemilihan umum yang melibatkan masyarakat dalam hal ini para pemuda, organisasi, mahasiswa, pemuda sebagainya. Strategi ini di lakukan dalam rangka mendorong secara aktif peran masyarakat untuk melakukan pengawasan Pemilu/Pemilukada.

Partisipasi adalah keikutsertaan, perantara atau keterlibatan yang berkaitan dengan keadaan lahirnya (Sastro Poetro). Participation Becomes, then, people's involvement in reflection and action, a process of empowerment and

active involvement in dedecion making throughout a programme, and acces and control over resoures and institutions (Cristuvao, 1990).

Pengertian prinsip adalah masyarakat berperan secara aktif dalam proses atau alur tahapan program dan pengawasannya, mulai dari tahap sosialisai, perencanaan, pelaksanaan dan pelestarian kegiatan dengan memberikan sumbangan tenaga, pikiran, atau dalam bentuk materiil. Pengawasan yang dimaksud adalah dalam pelaksanaan pemilihan umum, urgensi pemilihan umum (PEMILU) dalam negara demokratis, diantaranya adalah :

1. Instrument pergantian kepemimpinan politik secara reguler, damai, dan partisipatif;
2. Instrument partisipatif rakyat dalam politik dan pemerintahan (melalui fungsi partisipasi rakyat dalam pemilihan kepemimpinan politik)
3. Instrumen partisipasi rakyat dalam mengevaluasi kinerja kepemimpinan politik (reward and punishment).

Pengawasan pemilu yang dilakukan dalam Pemilu yakni :

- a. Mengamati; seluruh proses penyelenggaraan tahapan Pemilu baik oleh penyelenggara pemilu, peserta pemilu, maupun pihak lain seperti Pemerintah, media masa, dan lain-lain;
- b. Mengkaji; yakni kegiatan menganalisa kejadian – kejadian tertentu dalam proses penyelenggaraan Pemilu yang patut diduga merupakan bentuk pelanggaran pemilu;

- c. Memeriksa; yakni kegiatan melihat dan mencermati bukti – bukti awal yang didapatkan terkait dengan dugaan pelanggaran yang terjadi, sebagai pendukung dalam proses pengkajian;
- d. Menilai; yakni kegiatan untuk menilai dan menyimpulkan hasil kegiatan pengawasan. Kegiatan menilai dan menyimpulkan hasil kegiatan pengawasan ini jika adanya temuan dugaan pelanggaran lalu kemudian dilanjutkan dengan penindakan.

Selain itu, pengawasan yang dilakukan untuk pencegahan pelanggaran pemilu, yakni;

- a. Melakukan sosialisasi kepada para pemangku kepentingan tentang peraturan perundang undangan Pemilu terkait pelaksanaan pendaftaran dan verifikasi partai politik calon peserta pemilu, berikut pola pengawasannya;
- b. Melibatkan semua pihak untuk berperan aktif mengawasi pelaksanaan penelitian administrasi dan verifikasi faktual partai calon peserta pemilu;
- c. Menyampaikan peringatan dini ke KPU dan jajarannya, partai politik dan pemerintah tidak melakukan pelanggaran terhadap peraturan perundang – undangan mengenai pendaftaran dan verifikasi partai politik calon peserta pemilu;
- d. Mempublikasi melalui media masa tentang adanya kecenderungann atau indikasi pelanggaran dalam pelaksanaan pendaftaran dan verifikasi partai politik calon peserta pemilu;

Melakukan sosialisasi langkah penindakan yang akan dilakukan oleh pengawas pemilu kepada semua pihak yang terindikasi melakukan pelanggaran dan pelaksanaan pendaftaran dan verifikasi partai politik calon peserta pemilu.

Peran masyarakat sebagai relawan dalam metode pengawasan pemilu partisipatif adalah sebagai perpanjangan pengawas Pemilu untuk melihat dan merekam bagaimana proses yang terjadi dalam pemugutan dan perhitungan suara. Cara kerja masyarakat dalam melaksanakan sistem pengawasan di antaranya :

- a. Ikut membantu pelaksanaan pemilu untuk memastikan pemilu berlangsung sesuai dengan peraturan perundang – undangan;
- b. Melakukan kajian persoalan – persoalan kepiluan;
- c. Ikut mencegah terjadinya penyelenggaraan sesuai dengan peran sosialnya masing – masing;
- d. Menyampaikan laporan pelanggaran pemilu;
- e. Menyampaikan informasi dugaan pelanggaran pemilu;
- f. Mendukung terciptanya ketaatan peserta pemilu maupun penyelenggara pemilu terhadap ketentuan peraturan perundang – undangan

Dari cara kerja dilakukan oleh masyarakat diatas, partisipasi masyarakat menurut Hetifah Sj.Soemanto (2003) adalah proses ketika warga sebagai individu maupun kelompok sosial dan organisasi, mengambil peran,serta ikut mempengaruhi proses perencanaan, pelaksanaan, pemantauan kebijakan – kebijakan yang langsung mempengaruhi kehidupan mereka. Terdapat tiga (3) alasan partisipasi masyarakat mempunyai sifat yang sangat penting. *Pertama,*

partisipasi masyarakat merupakan suatu alat guna memperoleh informasi mengenai kondisi, kebutuhan dan sikap masyarakat, tanpa kehadirannya program pembagunan serta proyek – proyek akan gagal. *Kedua*, bahwa masyarakat akan lebih mempercayai proyek atau program pembagunan jika merasa melibatkan dalam proses persiapan dan perencanaannya, karna mereka akan mengetahui proses tersebut dan akan mempunyai rasa memiliki proyek tersebut. *Ketiga*, yang mendorong adanya partisipasi umum di banyak negara karena timbul anggapan bahwa merupakan suatu hak demokrasi bila masyarakat dilibatkan dalam pembagunan dalam masyarakat mereka sendiri. Hal ini selaras dengan konsep *man-catered development* yaitu pembagunan yang di arahkan demi perbaikan nasib manusia.

2.2. Kerangka Pemikiran

Alur pemikiran ataupun kerangka pemikiran dari peneliti adalah dimulai dari pemahaman pengawasan partisipatif bertujuan agar masyarakat tidak hanya menjadi objek yang suaranya diperebutkan peserta pemilu, tetapi dapat berperan lebih besar sebagai subjek pemilu dengan terlibat dalam menjaga integritas penyelenggaraan pemilu yang bertujuan adanya transparansi proses penyelenggaraan pemilu, adanya partisipasi masyarakat, adanya akuntabilitas pemilu dan adanya aksesibilitas semua pihak untuk menguji kebenaran proses dan hasil pemilu.

2.3. Proposisi

Proposisi adalah dugaan sementara dari sebuah penelitian terhadap fenomena yang terjadi. Berdasarkan kerangka berfikir tersebut, maka proposisi penelitian sebagai berikut :

1. Penilaian terhadap yang dilaksanakan dapat menunjang kinerja Badan Pengawasan Pemilihan Umum Provinsi Maluku Utara.
2. Analisis penilaian peran dan kinerja yang di lakukan perlu diketahui dan penting perannya dalam meningkatkan Kinerja Badan Pengawasan Pemilihan Umum Provinsi Maluku Utara.
3. Faktor – faktor yang dapat menghambat kinerja Badan Pengawasan Pemilihan Umum pada Pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur Provinsi Maluku Utara tahun 2018 dapat teridentifikasi.