**BAB II**

**KAJIAN PUSTAKA**

1. **ADMINISTRASI**

Administrasi mempunyai peranan yang sangat krusial dan penting dalam semua aktivitas sebuah organisasi. Sebuah bentuk usaha dan aktivitas yang berhubungan dengan pengaturan kebijakan agar dapat mencapai target/ tujuan organisasi. Baik organisasi swasta maupun organisasi pemerintah pasti memiliki sistem administrasi, namun antara swasta dan pemerintah sistem administrasi nya pasti berbeda. Setiap organisasi memiliki tujuan yang hendak akan di capai kelak.

Administrasi, Administrasi Negara, Manajemen merupakan sistem yang tidak dapat di pisahkan karena merupakan suatu sistem yang saling berkesinambungan antara satu dengan yang lain. Administrasi merupakan proses kegiatan dua orang atau lebih untuk mencapai tujuan bersama. Hal ini di kemukakan oleh **Gie** yang dikutip oleh **Pasolong** dalam bukunya yang berjudul **Teori Administrasi Publik (2011:3)** mengemukakan bahwa:

***Administrasi adalah rangkaian kegiatan terhadap pekerjaan yang di lakukan sekelompok orang di dalam kerjasama mencapai tujuan tertentu.***

**Siagian**dalambukunya**“Administrasi pembangunan(2001:4), Konsep, Dimensi dan Strategi”** mengemukakan bahwa:

**“Administrasi adalah keseluruhan proses pelaksanaan keputusan-keputusan yang telah diambil dan diselenggarakan oleh dua orang atau lebih untuk mencapai tujuan yang telah ditentukan sebelumnya”.**

Berdasarkan hasil kutipan diatas, penulis dapat menyimpulkan bahwa kegiatan administrasi harus di lakukan secara bersama – sama antara 2 orang atau lebih dan tidak dapat dipisahkan dari kehidupan sehari – hari karena manusia merupakan makhluk sosial yang tidak bias bekerja sendiri serta membutuhkan orang lain dalam pencapaian tujuannya.

1. **ORGANISASI**

Organisasi dapat dikatakan sebagai alat untuk mencapai tujuan, oleh karna itu organisasi dikatakan sebagai wadah kegiatan orang-orang yang bekerjasama dalam usahanya untuk mencapai tujuan. Mempunyai tugas, wewenang dan tanggung jawab yang jelas, yang disebut juga sebagai organisasi “statis”, karena sekedar hanya melihat dari strukturnya. Organisasi yang bersifat “Dinamis" dilihat dari pada sudut dinamikanya, aktivitas atau tindakan dari pada tata hubungan yang terjadi di dalam organisasi itu, baik yang bersifat formal maupun informal.

menurut **Weber** yang dikutip oleh **Thoha** dalam bukunya **“Perilaku Organisasi Konsep Dasar dan Aplikasinya” (2014:113)** bahwa : **“Organisasi merupakan suatu batasan-batasan tertentu (boundaries), dengan demikian seseorang yang melakukan hubungan interaksi dengan lainnya tidak atas kemauan sendiri. Mereka dibatasi oleh aturan-aturan tertentu.”**

1. **MANAJEMEN**

Pengertian manajemen dari beberapa ahli selalu berbeda, menurut **Terry** yang dikutip oleh **Winardi** dalam bukunya **Azas-Azas Manajemen (2000:4)** adalah sebagai berikut: **“Manajemen adalah tindakan memikirkan dan mencapai hasil-hasil yang diinginkan melalui usaha kelompok yang terdiri dari tindakan mendayagunakan bakat-bakat manusia dan sumber-sumber daya.”**

Adapun pengertian Manajemen menurut **Harold dan Cyril O’Donnel**, adalah

***Management is getting things done through people. In bringing about this coordinating of group activity, the manager, as a manager plans, organizes, staffis, direct,and control the activies other people.***

Artinya : Manajemen adalah usaha mencapai tujuan tertentu melalui kegiatan orang lain. Dengan demikian manajer mengadakan koordinasi atas sejumlah aktivitas orang lain yang meliputi perencanaan, pengorganisasian, penempatan, pengarahan, dan pengendalian.

Dari beberapa pendapat mengenai pengertian Manajemen dapat disimpukan bahwa :

1. Manajemen mempunyai tujuan yang ingin dicapai.
2. Manajemen merupakan perpaduan antara ilmu dengan seni.
3. Manajemen merupakan proses yang sistematis, terkoordinasi, koperatif, dan terintegrasi dalam memanfaatan unsur-unsurnya (6M).
4. Manajemen beru dapat diterapkan jika ada dua orang atau lebih melakukan kerja sama dalam suatu organisasi
5. Manajemen harus didasarkan pada pembagian kerja,tugas, dan tanggung jawab.
6. Manajemen terdiri dari beberapa fungsi (POSD dan C).
7. **ADMINISTRASI NEGARA**

Pengertian Administrasi Negara menurut **Waldo** yang dikutip oleh **Kencana** dalam bukunya **Sistem Administrasi Negara Republik Indonesia (2003:33)**, menjelaskan bahwa:

***Administrasi Negara adalah manajemen dan organisasi dari manusia peralatannya guna mencapai tujuan pemerintah.***

Berdasarkan pengertian diatas, dapat di tarik kesimpulan bahwa Administrasi Negara adalah gabungan dari manajemen dan organisasi yang saling berhubungan untuk mencapai tujuan pemerintah.

**Dimock, Dimock dan Koening** dalam bukunya **“Public Administration”** yang diterjemahkan oleh **Sahya Anggara (2012:134)** dalam bukunya **“Ilmu Administrasi Negara”**, mengemukakan :

***“Administrasi Negara adalah suatu ilmu yang mempelajari apa yang dikehendaki rakyat melalui pemerintah dan cara mereka memperolehnya”.***

 Oleh sebab itu, ilmu Administrasi Negara tidak hanya mempersoalkan apa yang dilakukan pemerintah, tetapi juga melakukannya.

Jadi pada dasarnya dalam proses administrasi memiliki tujuan, proses yang di lakukan oleh sekelompok orang, kerjasama pembagian tugas dalam pencapaian tujuan bersama. Sedangkan administrasi Negara adalah adanya istilah kepegawaian, yang merupakan bagian dari proses penyelenggaraan administrasi Negara. Terlihat bahwa administrasi negara adalah sebagai wadah dalam melaksanakan tujuan Negara, karena di dalamnya terdapat kegiatan, fungsi yang harus di lakukan.

Administrasi Negara di dalamnya terdapat kepegawaian, yang merupakan unsur dari aparatur Negara yang harus dapat berperilaku yang terarah, sopan, dan tentunya taat aturan yang ada, karena berpengaruh terhadap keberhasilan tujuan organisasi tersebut.

1. **ADMINISTRASI KEPENDUDUKAN**

Pengertian administrasi kependudukan adalah rangkaian kegiatan penataan dan penertiban dalam penertiban dokumen dan data kependudukan melalui pendaftaran penduduk dan catatan sipil, pengelolaan informasi administrasi kependudukan serta pendayagunaan hasilnya untuk pelayanan public dan pembangunan sector lain.

Hakikat administrasi kependudukan adalah pengakuan Negara terhadap hak public ( domisili, pindah datang ) dan hak sipil ( 12 sektor penting ) penduduk dibidang administrasi kependudukan. Administrasi Kependudukan diarahkan untuk memenuhi hak azasi setiap orang di bidang administrasi kependudukan tanpa diskriminasi melalui pelayanan publik yang profesional.

**Menurut Sudjarwo dalam buku pintar (2004:75)** menyatakan ***bahwa pelayanan administrasi kependudukan adalah pelayanan dibidang kependudukan yang diberikan oleh aparat pemerintah dan non pemerintah dari tingkat pusat sampai ke tingkat desa atau kelurahan, RW, dan RT, misalnya pengurusan izin nikah, KTP, surat keterangan dan kartu keluarga.* Menurut Sudjarwo** administrasi kependudukan adalah kegiatan dari pemerintah dalam melayani masyarakat dibidang administrasi kependudukan

Informasi administrasi kependudukan memiliki nilai strategi bagi penyelenggara pemerintahan, pembangun dan pelayanan kepada masyarakat sehingga perlu pengelolaan informasi administrasi kependudukan secara terkordinasi dan berkesinambungan, sehingga untuk  menjamin akan stabilitas pelayanan kepada masyarakat dibidang kependudukan sehingga pemerintah menetapkan kebjiakan akan sistem informasi administrasi kependudukan dan akta catatan sipil.

Administrasi Kependudukan dari Aspek Hak Keperdataan Gagasan menyusun suatu sistem administrasi yang menyangkut seluruh masalah kependudukan, yang meliputi pendaftaran penduduk, pencatatan sipil, pengelolaan data-informasi kependudukan, patut menjadi perhatian untuk mewujudkannya.

1. **KEBIJAKAN PUBLIK**

Lingkup dari studi kebijakan publik sangat luas karena mencakup berbagai bidang dan sektor seperti ekonomi, politik, sosial, budaya, hukum, dan sebagainya. **Friedrich (1969:79)** yang dikutip oleh **Agustino (2016:16)** dalam bukunya **“Dasar-dasar Kebijakan Publik”** memberikan pengertian atas definisi kebijakan publik sebagai berikut:

**“Kebijakan adalah serangkaian tindakan atau kegiatan yang diusulkan oleh seseorang, kelompok, atau pemerintah dalam suatu lingkungan tertentu dimana terdapat hambatan-hambatan (kesulitan-kesulitan) dan kemungkinan-kemungkinan (kesempatan-kesempatan) dimana kebijakan tersebut diusulkan agar berguna dalam mengatasinya untuk mencapai tujuan yang dimaksud”.**

Kebijakan Publik adalah strategi untuk mengantarkan masyarakat pada masa awal, memasuki masyarakat pada masa transisi, untuk menuju pada masyarakat yang dicita-citakan. Definisi ini mengandung pengertian bahwa kebijakan publik adalah strategi yang dibuat oleh pemerintah untuk merealisasikan tujuan negara. menurut **Anderson** yang dikutip oleh **Agustino (2016:17)** dalam bukunya “**Dasar-Dasar Kebijakan Publik”** memberikan pengertian atas definisi kebijakan publik sebagai berikut:

***“Serangkaian kegiatan yang mempunyai maksud/tujuan tertentu yang diikuti dan dilaksanakan oleh seorang aktor atau sekelompok aktor yang berhubungan dengan suatu permasalahan atau suatu hal yang diperhatikan”.***

Konsep kebijakan ini menitik beratkan pada yang sesungguhnya dikerjakan dari pada apa yang diusulkan atau dimaksud. Dan hal inilah yang membedakan kebijakan dari suatu keputusan yang merupakan pilihan diantara beberapa alternatif yang ada.

1. **IMPLEMENTASI KEBIJAKAN PUBLIK**

Implementasi kebijakan merupakan suatu kunci paling penting dalam proses kebijakan publik. Implementasi kebijakan pada prinsipnya adalah cara agar sebuah kebijakan dapat mencapai tujuannya, tidak lebih dan tidak kurang. Cara tersebut di transformasikan melalui prgram-program kebijakan untuk melakukan kerumitan dalam proses Implementasi tersebut dapat dilihat pada pernyataan yang dikemukakan oleh seorang ahli kebijakan **Mazmanian dan Sabatier** yang dikutip oleh **Agustino (2016:128)** dalam bukunya **“Dasar-Dasar kebijakan Publik”** sebagai berikut:

***“Pelaksanaan keputusan biasanya dalam bentuk undang-undang, tapi dapat pula berbentuk perimtah-perintah atau keputusan-keputusan eksekutif yang penting ataupun keputusan badan peradilan. Lazimnya, keputusan tersebut mengidentifikasikan masalah yang ingin dicapai, dan berbagai cara untuk mengatur proses implementasinya”.***

**Lester dan Stewart Jr.** yang dikutip **oleh Agustino (2016:129) dalam bukunya “Dasar-Dasar Kebijakan Publik” sebagai :**

***“Implementasi kebijakan dapat diukur atau dilihat dari proses dan pencapaian tujuan hasil akhir (output), yaitu: tercapai atau tidaknya tujuan-tujuan yang ingin diraih”.***

Dari beberapa takrifan seperti tertuang diatas dapat di ketahui bahwa implementasi kebijakan berkaitan dengan tiga hal, yakni : adanya tujuan atau sasaran, adanya aktivitas atau dan adanya hasil. Namun ini saja belum cukup. Ini karena implementasi merupakan suatu proses yang dinamis, dimana pelaksana kebijakan melakukan suatu hasil yang sesuai dengan tujuan atau sasarn kebijakan melakukan suatu hasil yang sesuai dengan tujuan atau sasaran kebijakan itu sendiri.

**Nugroho (2003:158)** dalam bukunya **“Kebijakan Publik”**, mengemukakan bahwa:

***“Untuk mengimplementasikan kebijakan publik , maka ada dua pilihan langkah yang ada, yaitu langsung mengimplementasikan dalam bentuk program-program atau melalui formulasi derivate atau turunan dari kebijakan publik tersebut.***

Berdassarkan pengertian tersebut bahwa dalam proses mengimplementasikan kebijakan publik ada dua pilihan yaitu langsung mengimplementasikan dari bentuk program-program atau mengimplementasikan dari suatu kebijakan yang telah ditetapkan. Implementasi kebijakan sesungguhnya bukanlah sekedar bersangkut paut dengan mekanisme penjabaran keputusan-keputusan politik kedalam prosedur-prosedur rutin lewat jalur birokrasi, melainkan lebih dari menyangkut masalah konflik, keputusan dan dampak yang akan timbul jika suatu kebijakan di implementasikan. Dengan demikian dapat dikatakan bahwa implementasi kebijakan tahap yang penting dari kesluruhan proses kebijakan. Kebijakan dapat berjalan efektif apabila implementasi kebijakan dilaksanakan dengan maksimal.

**Implementasi Kebijakan Model George C. Edward III** Dalam penelitian ini peneliti menggunakan Model implementasi kebijakan yang dikembangkan oleh Edward III disebut dengan Direct and Indirect Impact on Implementation.

Menurut model yang dikembangkan oleh **Edward III** ada empat faktor yang berpengaruh terhadap keberhasilan atau kegagalan implementasi suatu kebijakan yaitu :

1.Faktor sumber daya

2.Birokrasi

3.Komunikasi

4.Disposisi

1. **TAHAPAN KEBIJAKAN PUBLIK**

Tahapan yang dilakukan dalam pelaksanaan Kebijakan Publik yaitu penyusunan agenda, formulasi kebijakan, adopsi/ legitimasi kebijakan, implementasi kebijakan, evaluasi kebijakan. Tahap-tahap ini dilakukan agar kebijakan yang dibuat dapat mencapai tujuan yang diharapkan **(Budi Winarno, 2007: 32-34):**

1. **Agenda**

Penyusunan agenda adalah sebuah fase dan proses yang sangat strategis dalam realitas kebijakan publik. Dalam proses inilah memiliki ruang untuk memaknai apa yang disebut sebagai masalah publik dan prioritas dalam agenda publik dipertarungkan. Isu kebijakan (policy issues) sering disebut juga sebagai masalah kebijakan (policy problem). Penyusunan agenda kebijakan harus dilakukan berdasarkan tingkat urgensi dan esensi kebijakan, juga keterlibatan stakeholder.

1. **Formulasi Kebijakan**

Masalah yang sudah masuk dalam agenda kebijakan kemudian dibahas oleh para pembuat kebijakan. Masalah-masalah tadi didefinisikan untuk kemudian dicari pemecahan masalah yang terbaik. Pemecahan masalah tersebut berasal dari berbagai alternatif atau pilihan kebijakan yang ada.

1. **Adopsi Kebijakan**

Tujuan legitimasi adalah untuk memberikan otorisasi pada proses dasar pemerintahan. Jika tindakan legitimasi dalam suatu masyarakat diatur oleh kedaulatan rakyat, warga negara akan mengikuti arahan pemerintah.

1. **Implementasi Kebijakan**

Dalam tahap implementasi kebijakan akan menemukan dampak dan kinerja dari kebijakan tersebut. Disini akan ditemukan apakah kebijakan yang dibuat mencapai tujuan yang diharapkan atau tidak

1. **Evaluasi kebijakan**

Evaluasi kebijakan dapat dikatakan sebagai kegiatan yang menyangkut estimasi atau penilaian kebijakan yang mencakup substansi, implementasi dan dampak. Dalam hal ini, evaluasi dipandang sebagai suatu kegiatan fungsional. Artinya, evaluasi kebijakan tidak hanya dilakukan pada tahap akhir saja, melainkan dilakukan dalam seluruh proses kebijakan. Dengan demikian, evaluasi kebijakan bisa meliputi tahap perumusan masalah-masalah kebijakan, program-program yang diusulkan untuk menyelesaikan masalah kebijakan, implementasi, maupun tahap dampak kebijakan.

1. **MODEL-MODEL PENDEKATAN IMPLEMENTASI KEBIJAKAN**

Dalam sejarah perkembangan studi implementasi kebijakan ada dua pendekatan dalam implementasi kebijakan yakni pendekatan top down dan bottom up. Pendekatan top down implementasi kebijakan yang dilakukan ternetralisir dan dimulai dari aktor-aktor tingkat pusat dan keputusannya pun diambil dari tingkat pusat. Beberapa ilmuan yang menganut dan aliaran top down adalah **Van Metter dan Van Horn, Mazmanian dan Sebatier, Edward III, Merilee S.Grndle dalam Agustino (2008:141) serta Model Charles O’Jones .**

1. **Model Donald Van Metter dan Carl Van Horn**

Model ini disebut juga **A Model of The Policy Implementation**. Model ini mengandaikan bahwa implementasi kebijakan akan berjalan secara linier dari keputusan politik yang tersedia, pelaksana dan kinerja kebijakan publik. Model proses implementasi yang diperkenalkan Van Meter dan Van Horn pada dasarnya tidak dimaksudkan untuk mengukur dan menjelaskan hasil akhir dari kebijakan pemerintah, namun lebih tepatnya untuk mengukur dan menjelaskan apa yang dinamakan pencapaian program karena menurutnya suatu kebijakan mungkin diimplementasikan secara efektif, tetapi gagal memperoleh dampak substansial yang sesuai karena kebijakan tidak disusun dengan baik atau karena keadaan lainnya. Terdapat 6 variabel menurut **Van Meter dan Van Horn** yang dapat mempengaruhi keberhasilan implementasi dalam **Agustino (2008:141-144)**, yaitu:

* + - * 1. **Ukuran dan Tujuan**

diperlukan untuk mengarahkan dalam melaksanakan kebijakan, hal tersebut dilakukan agar sesuai dengan program yang sudah direncanakan. Kejelasan dan sasaran kebijakan harus dapat dilihat secara spesifik sehingga di akhir program dapat diketahui keberhasilan atau kegagalan dari kebijakan atau program yang dijalankan.

* + - * 1. **Sumber Daya**

Keberhasilan proses implementasi kebijakan dipengaruhi oleh pemanfaatan sumber daya manusia, biaya, dan waktu. Sumber daya manusia sangat penting karena sebagai sumber penggerak dan pelaksana kebijakan, modal diperlukan untuk kelancaran pembiayaan kebijakan agar tidak menghambat proses kebijakan. Sedangkan waktu merupakan bagian yang penting dalam pelaksanaan kebijakan, karena waktu sebagai pendukung keberhasilan kebijakan. Sumber daya waktu merupakan penentu pemerintah dalam merencanakan dan melaksanakan kebijakan