

Hak Cipta Dilindungi Undang-Undang

1. Dilarang mengutip sebagian atau seluruh karya tulis ini tanpa mencantumkan dan menyebutkan sumber:

a. Pengutipan hanya untuk kepentingan pendidikan, penelitian, penulisan karya ilmiah, penyusunan laporan, penulisan kritik atau tinjauan suatu masalah.

b. Pengutipan tidak merugikan kepentingan yang wajar UIN Suska Riau.

2. Dilarang mengumumkan dan memperbanyak sebagian atau seluruh karya tulis ini dalam bentuk apapun tanpa izin UIN Suska Riau.

BAB II

TELAAH PUSTAKA

2.1 Organisasi

Organisasi dalam arti statis berarti melihat organisasi sebagai sesuatu yang tidak bergerak atau diam, melihat organisasi sebagai sesuatu yang tidak bergerak/diam berarti melihat organisasi itu seperti yang tergambar dalam bagan (*organogram*) yang beraneka ragam. Pandangan tentang organisasi dalam arti statis menurut Wursanto (2005:41) yaitu sebagai wadah atau sebagai alat (*tool*) yang berarti :

- a. Organisasi sebagai alat pencapaian tujuan yang di tetapkan sebelumnya.
- b. Organisasi merupakan wadah dari pada sekelompok orang (*group of people*) yang mengadakan kerjasama untuk mencapai tujuan bersama.
- c. Organisasi sebagai wadah/ tempat dimana administrasi dan manajemen di jalankan yang memungkinkan administrasi dan manajemen itu bergerak sehingga memberi bentuk pada administrasi dan manajemen.

Kemudian pendapat di atas di dukung oleh pendapat Hasibuan S.P (2010:22) Bahwa *organizing* berasal dari kata “*organism*” yang berarti menciptakan struktur dengan bagian-bagian yang di integrasikan sedemikian rupa, sehingga hubungannya satu sama lain terikat oleh hubungan terhadap keseluruhannya, dan pengorganisasian adalah fungsi manajemen dan merupakan suatu proses yang dinamis.

Hak Cipta Diindungi Undang-Undang

1. Dilarang mengutip sebagian atau seluruh karya tulis ini tanpa mencantumkan dan menyebutkan sumber:

a. Pengutipan hanya untuk kepentingan pendidikan, penelitian, penulisan karya ilmiah, penyusunan laporan, penulisan kritik atau tinjauan suatu masalah.

b. Pengutipan tidak merugikan kepentingan yang wajar UIN Suska Riau.

2. Dilarang mengumumkan dan memperbanyak sebagian atau seluruh karya tulis ini dalam bentuk apapun tanpa izin UIN Suska Riau.

Jadi dapat di pahami bahwa organisasi itu merupakan suatu wadah atau tempat yang di gunakan oleh kelompok yang terstruktur untuk melakukan kerjasama untuk mencapai tujuan yang telah di sepakati.

2.1.1 Ciri-ciri Organisasi

Ciri-ciri organisasi menggambarkan hal-hal yang mendasar atau melekat pada organisasi tersebut, dengan demikian kita bisa mengetahui organisasi atau yang lainnya. Menurut Khairul Umam (2010:23) ciri-ciri organisasi terbagi kepada 5 poin yaitu :

- a. Adanya suatu kelompok yang dapat di kenal dan dapat saling mengenal.
- b. Adanya kegiatan yang berbeda-beda tetapi satu sama lain saling berkaitan (*interdependent part*) yang merupakan kesatuan kegiatan.
- c. Tiap-tiap orang memberikan sumbangan atau kontribusinya, berupa pemikiran, tenaga dan lain-lain.
- d. Adanya kewenangan, koordinasi dan pengawasan
- e. Adanya tujuan yang ingin di capai.

2.1.2 Unsur-unsur Organisasi

Sebuah organisasi akan bisa berjalan jika ada beberapa unsur di dalamnya, masing-masing para ahli berbeda pendapat dalam pembagian unsur tersebut, adapun unsur-unsur organisasi menurut Hasibuan SP. (2010:27) terbagi kepada 7 unsur yaitu :

- a. Manusia (*Human factor*) artinya organisasi baru ada jika ada unsur manusia yang bekerja sama, ada pemimpin dan ada yang di pimpin (bawahan).

Hak Cipta Diindungi Undang-Undang

1. Dilarang mengutip sebagian atau seluruh karya tulis ini tanpa mencantumkan dan menyebutkan sumber:
 - a. Pengutipan hanya untuk kepentingan pendidikan, penelitian, penulisan karya ilmiah, penyusunan laporan, penulisan kritik atau tinjauan suatu masalah.
 - b. Pengutipan tidak merugikan kepentingan yang wajar UIN Suska Riau.
2. Dilarang mengumumkan dan memperbanyak sebagian atau seluruh karya tulis ini dalam bentuk apapun tanpa izin UIN Suska Riau.

- b. Tempat kedudukan, artinya organisasi baru ada jika ada tempat kedudukannya.
- c. Tujuan, artinya organisasi baru ada jika ada tujuan yang akan di capai.
- d. Pekerjaan, artinya organisasi baru ada jika ada pekerjaan yang akan di kerjakan serta adanya pembagian pekerjaan.
- e. Struktur, artinya organisasi baru ada jika ada hubungan dan kerja sama antara manusia satu dan yang lainnya.
- f. Teknologi, artinya organisasi baru ada jika ada terdapat unsur teknis.
- g. Lingkungan (*Envirotment External Social System*), artinya organisasi baru ada jika ada lingkungan yang saling mempengaruhi, misalnya ada sistem kerja sama sosial.

Sedangkan Wursanto (2005:53) membagi unsur-unsur organisasi kedalam

2 unsur yaitu :

- a. Daya Mansuia : Daya Manusia dari kemauan dan kemampuan yang meliputi :
 - Kemauan dan kemampuan untuk bekerja atau untuk berbuat
 - Kamauan dan kemampuan untuk mempengaruhi orang lain
 - Kamauan dan kemampuan untuk melaksanakan prinsip-prinsip organisasi
- b. Daya bukan manusia : Daya bukan manusia adalah daya yang diperoleh dari sumber materi, barang, benda, misalnya mesin-mesin, uang, waktu, metode dan dari sumber kekayaan alam lainnya, (iklim,udara,cuaca,air dan sebagainya).

2.1.3 Prinsip-prinsip Organisasi

Prinsip organisasi diartikan sebagai pedoman dalam menjalankan ranah organisasi, masing-masing organisasi memiliki prinsip yang berbeda-beda dalam operasionalnya, dan tidak diragukan pula ada yang sama. A.M. Williams (dalam Khairul Umam 2010:24) menyebutkan bahwa prinsip-prinsip organisasi meliputi hal berikut :

- a. Organisasi harus mempunyai tujuan yang jelas. Organisasi dibentuk atas dasar adanya tujuan yang ingin dicapai, dan tidak ada suatu organisasi pun yang tidak memiliki tujuan. Misalnya organisasi pelayanan kesehatan seperti rumah sakit, puskesmas sebagai suatu organisasi, mempunyai tujuan, antara lain memberikan pelayanan yang berkualitas dan lain-lain.
- b. Prinsip skala hierarki. Dalam suatu organisasi harus ada garis kewenangan yang jelas dari pimpinan, pembantu pimpinan, sampai pelaksana, sehingga mempertegas pendelegasian wewenang dan pertanggung jawaban dan menunjang efektivitas jalannya organisasi secara keseluruhan.
- c. Prinsip kesatuan perintah. Dalam hal ini, seseorang hanya menerima perintah atau bertanggung jawab kepada seorang atasan saja.
- d. Prinsip pendelegasian wewenang. Seorang pemimpin mempunyai kemampuan terbatas dalam menjalankan pekerjaannya, sehingga perlu dilakukan pendelegasian wewenang kepada bawahannya. Pejabat yang diberi wewenang harus dapat menjamin tercapainya hasil yang di harapkan, dalam pendelegasian, wewenang yang dilimpahkan meliputi wewenang dalam pengambilan keputusan, melakukan hubungan dengan

Hak Cipta Diindungi Undang-Undang

1. Dilarang mengutip sebagian atau seluruh karya tulis ini tanpa mencantumkan dan menyebutkan sumber:

a. Pengutipan hanya untuk kepentingan pendidikan, penelitian, penulisan karya ilmiah, penyusunan laporan, penulisan kritik atau tinjauan suatu masalah.

b. Pengutipan tidak merugikan kepentingan yang wajar UIN Suska Riau.

2. Dilarang mengumumkan dan memperbanyak sebagian atau seluruh karya tulis ini dalam bentuk apapun tanpa izin UIN Suska Riau.

orang lain, dan mengadakan tindakan tanpa minta persetujuan lebih dahulu kepada atasannya lagi.

- e. Prinsip pertanggung jawaban. Dalam menjalankan tugasnya, setiap pegawai harus bertanggung jawab sepenuhnya kepada atasan.
- f. Prinsip pembagian pekerjaan. Suatu organisasi, untuk mencapai tujuannya, melakukan berbagai aktivitas atau kegiatan, agar kegiatan tersebut berjalan optimal, di lakukan pembagian tugas atau pekerjaan yang di dasarkan pada kemampuan dan keahlian dari masing-masing pegawai. Adanya kejelasan dalam pembagian tugas akan memperjelas dalam pendelegasian wewenang, pertanggung jawaban serta menunjang efektivitas jalannya organisasi.
- g. Prinsip tentang pengendalian. Artinya bahwa sejumlah bawahan atau staf yang harus di kendalikan oleh seorang atasan perlu di batasi secara rasional, rentang kendali ini sesuai bentuk dan tipe organisasi, semakin besar atau organisasi dengan jumlah pegawai yang cukup banyak, semakin tentang pengendalian.
- h. Prinsip fungsional. Seorang pegawai dalam suatu organisasi secara fungsional, harus jelas tugas dan wewenangnya, kegiatannya, hubungan kerja, serta tanggung jawab dan pekerjaannya.
- i. Prinsip pemisahan. Beban tugas pekerjaan seseorang tidak dapat di bebaskan kepada orang lain.
- j. Prinsip keseimbangan. Keseimbangan antara struktur organisasi yang efektif dengan tujuan organisasi, dalam hal ini penyusunan struktur

Hak Cipta Diindungi Undang-Undang

1. Dilarang mengutip sebagian atau seluruh karya tulis ini tanpa mencantumkan dan menyebutkan sumber:

a. Pengutipan hanya untuk kepentingan pendidikan, penelitian, penulisan karya ilmiah, penyusunan laporan, penulisan kritik atau tinjauan suatu masalah.

b. Pengutipan tidak merugikan kepentingan yang wajar UIN Suska Riau.

2. Dilarang mengumumkan dan memperbanyak sebagian atau seluruh karya tulis ini dalam bentuk apapun tanpa izin UIN Suska Riau.

Hak Cipta Dilindungi Undang-Undang

1. Dilarang mengutip sebagian atau seluruh karya tulis ini tanpa mencantumkan dan menyebutkan sumber:

- a. Pengutipan hanya untuk kepentingan pendidikan, penelitian, penulisan karya ilmiah, penyusunan laporan, penulisan kritik atau tinjauan suatu masalah.
- b. Pengutipan tidak merugikan kepentingan yang wajar UIN Suska Riau.

2. Dilarang mengumumkan dan memperbanyak sebagian atau seluruh karya tulis ini dalam bentuk apapun tanpa izin UIN Suska Riau.

organisasi harus sesuai dengan tujuan organisasi tersebut, tujuan organisasi tersebut di wujudkan melalui aktivitas atau kegiatan yang akan di lakukan, misalnya, organisasi yang aktivitasnya sederhana (tidak kompleks) seperti “koperasi di suatu desa terpencil” struktur organisasinya akan berbeda dengan organisasi koperasi yang ada di kota besar, seperti Jakarta, Bandung, atau Surabaya.

- k. Prinsip fleksibilitas. Organisasi harus senantiasa melakukan pertumbuhan dan perkembangan sesuai dengan dinamika organisasi sendiri (*internal factor*) dan karena adanya pengaruh ini di luar organisasi mampu menjalankan fungsi dalam mencapai tujuannya.
 1. Prinsip kepemimpinan. Dalam organisasi apapun bentuknya di perlukan kepemimpinan, atau dengan kata lain organisasi mampu menjalankan aktivitasnya, karena adanya proses kepemimpinannya yang di gerakkan oleh pemimpin organisasi tersebut.

1.1. Kebijakan Publik

Easton (dalam Abidin, 2012:6) menyebutkan kebijakan pemerintah sebagai “kekuasaan mengalokasi nilai-nilai untuk masyarakat secara keseluruhan”. Ini mengandung arti tentang kewenangan pemerintah yang meliputi keseluruhan kehidupan bermasyarakat. Tidak ada suatu organisasi lain yang wewenangnya dapat mencakup seluruh masyarakat kecuali pemerintah. Sementara Harold Lasswell dan Abraham Kaplan (dalam Nugroho, 2008:53) mengatakan bahwa kebijakan sebagai suatu program yang diproyeksikan dengan

Hak Cipta Diindungi Undang-Undang

1. Dilarang mengutip sebagian atau seluruh karya tulis ini tanpa mencantumkan dan menyebutkan sumber:

a. Pengutipan hanya untuk kepentingan pendidikan, penelitian, penulisan karya ilmiah, penyusunan laporan, penulisan kritik atau tinjauan suatu masalah.

b. Pengutipan tidak merugikan kepentingan yang wajar UIN Suska Riau.

2. Dilarang mengumumkan dan memperbanyak sebagian atau seluruh karya tulis ini dalam bentuk apapun tanpa izin UIN Suska Riau.

tujuan-tujuan tertentu, nilai-nilai tertentu, dan praktik-praktik tertentu (*aprojected program of goals, values and practices*).

Sedangkan Carl Friedrich (dalam Wahab, 2004:3) mengatakan bahwa kebijakan adalah suatu tindakan yang mengarah pada tujuan yang diusulkan oleh seseorang, kelompok atau pemerintah dalam lingkungan tertentu sehubungan dengan adanya hambatan-hambatan tertentu seraya mencari peluang-peluang untuk mencapai tujuan atau mewujudkan sasaran yang diinginkan. Pengertian kebijakan publik dikemukakan oleh Anderson (dalam Winarno, 2012:21) yaitu merupakan arah tindakan yang mempunyai maksud yang ditetapkan oleh seorang aktor atau sejumlah aktor dalam mengatasi suatu masalah atau suatu persoalan.

Berdasarkan pengertian-pengertian dari kebijakan publik di atas, maka dapat dilihat bahwa kebijakan publik merupakan suatu keputusan yang diambil oleh pemerintah dari berbagai pilihan-pilihan yang ada, untuk kemudian dilakukan atau tidak dilakukan pemerintah demi terselesaikannya masalah-masalah yang ada di suatu negara, dan dilaksanakan dengan tujuan tertentu. Dapat pula dikatakan bahwa kebijakan publik merupakan suatu pilihan atau tindakan yang menghasilkan suatu keputusan yang diambil oleh pemerintah untuk melakukan atau tidak melakukan sesuatu hal yang bertujuan mencapai tujuan yang telah ditetapkan untuk kepentingan masyarakat.

1.1.1.Ciri-ciri Umum Kebijakan

Ciri-ciri kebijakan publik menggambarkan hal-hal yang mendasar atau melekat pada kebijakan publik tersebut, dengan demikian kita dapat mengetahui suatu kebijakan itu dikatakan kebijakan publik atau kebijakan lainnya. Anderson

(dalam Abidin, 2012:22-23) mengemukakan beberapa ciri dari kebijakan, yaitu sebagai berikut :

- a. *Public Policy is purposive, goal-oriented behavior rather than random or chance behavior.* Setiap kebijakan mesti ada tujuannya. Artinya, pembuatan suatu kebijakan tidak boleh sekedar asal buat atau karena kebetulan ada kesempatan membuatnya. Bila tidak ada tujuan, tidak perlu ada kebijakan.
- b. *Public policy consists of courses of action—rather than separate, discrete decision or action—performed by government officials.* Maksudnya, suatu kebijakan tidak berdiri sendiri, terpisah dari kebijakan yang lain, tetapi berkaitan dengan berbagai kebijakan dalam masyarakat, dan berorientasi pada pelaksanaan, interpretasi dan penegakan hukum.
- c. *Policy is what government do not what they say will do or what they intend to do.* Kebijakan adalah apa yang dilakukan pemerintah, bukan apa yang ingin atau diniatkan akan dilakukan pemerintah.
- d. *Public policy may be either negative or positive.* Kebijakan dapat berbentuk negatif atau melarang dan juga dapat berupa pengarah untuk melaksanakan atau menganjurkan.
- e. *Public policy is based on law and is authoritative.* Kebijakan didasarkan pada hukum, karena itu memiliki kewenangan untuk memaksa masyarakat mematuhi.

Hak Cipta Dilindungi Undang-Undang

1. Dilarang mengutip sebagian atau seluruh karya tulis ini tanpa mencantumkan dan menyebutkan sumber:

a. Pengutipan hanya untuk kepentingan pendidikan, penelitian, penulisan karya ilmiah, penyusunan laporan, penulisan kritik atau tinjauan suatu masalah.

b. Pengutipan tidak merugikan kepentingan yang wajar UIN Suska Riau.

2. Dilarang mengumumkan dan memperbanyak sebagian atau seluruh karya tulis ini dalam bentuk apapun tanpa izin UIN Suska Riau.

Hak Cipta Diindungi Undang-Undang

1. Dilarang mengutip sebagian atau seluruh karya tulis ini tanpa mencantumkan dan menyebutkan sumber:

a. Pengutipan hanya untuk kepentingan pendidikan, penelitian, penulisan karya ilmiah, penyusunan laporan, penulisan kritik atau tinjauan suatu masalah.

b. Pengutipan tidak merugikan kepentingan yang wajar UIN Suska Riau.

2. Dilarang mengumumkan dan memperbanyak sebagian atau seluruh karya tulis ini dalam bentuk apapun tanpa izin UIN Suska Riau.

1.1.2. Tahap-Tahap Kebijakan Publik

Beberapa ahli berbeda pendapat dalam mengemukakan atau membagi tahap-tahap kebijakan publik, tetapi hanya berbeda dalam jumlah bagiannya saja. Pada dasarnya tahap-tahap kebijakan publiknya sama. Tahap-tahap kebijakan publik ini dibuat untuk mempermudah dalam memahami atau mengkaji kebijakan publik. Adapun tahap-tahap kebijakan publik menurut Winarno, B. (2007:32) adalah :

a. Tahap Penyusunan Agenda.

Pada tahap ini masalah-masalah berkompetisi terlebih dahulu untuk masuk kedalam agenda kebijakan, pada akhirnya suatu masalah mungkin tidak disentuh sama sekali, sementara masalah yang lain ditetapkan menjadi fokus pembahasan.

b. Tahap Formulasi Kebijakan.

Masalah yang telah masuk ke agenda kebijakan, dibahas oleh para pembuat kebijakan. Masalah-masalah tadi didefinisikan untuk kemudian dicari pemecahan masalah terbaik. Pada tahap ini, masing-masing aktor akan “bermain” untuk mengusulkan pemecahan masalah terbaik.

c. Tahap Adopsi Kebijakan.

Salah satu dari alternatif kebijakan tersebut diadopsi dengan dukungan dari mayoritas legislatif.

d. Tahap Implementasi Kebijakan.

Kebijakan yang sudah diadopsi tersebut dilaksanakan oleh badan-badan administrasi maupun agen-agen pemerintah ditingkat bawah. Pada tahap ini berbagai kepentingan akan saling bersaing.

e. Tahap Evaluasi Kebijakan.

Kebijakan yang telah diimplementasikan atau dijalankan akan dinilai atau dievaluasi untuk melihat sejauh mana kebijakan yang dibuat untuk meraih dampak yang diinginkan.

1.1.3. Formulasi Kebijakan

Peramalan dapat menyediakan pengetahuan yang relevan dengan kebijakan tentang masalah yang akan terjadi di masa mendatang sebagai akibat dari diambilnya alternatif termasuk tidak melakukan sesuatu, dan ini dilakukan dalam tahap formulasi kebijakan. Peramalan dapat menguji masa depan yang plausibel, potensial, dan secara normatif bernilai, mengestimasi akibat dari kebijakan yang ada atau yang diusulkan, mengenali kendala-kendala yang mungkin akan terjadi dalam pencapaian tujuan, dan mengestimasi kelayakan politik dari berbagai pilihan (Dunn, 2003:26-27).

Selain itu, Dunn (dalam Agustino, 2008:98) menyatakan bahwa hal terpenting dalam formulasi kebijakan selain merumuskan sebuah masalah (*problem structuring*) adalah menemukan masalah publik yang dibedakan dengan masalah privat.

1.1.4. Adopsi/Rekomendasi Kebijakan

Rekomendasi kebijakan (dalam Abidin, 2004:169) merupakan saran yang disampaikan kepada yang berwenang mengambil kebijakan untuk melakukan suatu aksi kebijakan guna memecahkan atau mencapai suatu tujuan yang dikehendaki (*a desired objective*). Penyampaian saran atau rekomendasi kebijakan dilakukan dengan bersahaja berdasarkan suatu kajian yang spesifik. Artinya,

Hak Cipta Diindungi Undang-Undang

1. Dilarang mengutip sebagian atau seluruh karya tulis ini tanpa mencantumkan dan menyebutkan sumber:
 - a. Pengutipan hanya untuk kepentingan pendidikan, penelitian, penulisan karya ilmiah, penyusunan laporan, penulisan kritik atau tinjauan suatu masalah.
 - b. Pengutipan tidak merugikan kepentingan yang wajar UIN Suska Riau.
2. Dilarang mengumumkan dan memperbanyak sebagian atau seluruh karya tulis ini dalam bentuk apapun tanpa izin UIN Suska Riau.

alternatif yang dipilih untuk disarankan telah dihitung nilai lebihnya dibandingkan dengan berbagai alternatif lain yang mungkin dapat dilakukan. Perbandingan antara nilai-nilai yang diperhitungkan itu meliputi efisiensi, efektifitas, kepatutan, adil dan lain-lain, baik yang berkenaan dengan *inputs*, *outputs* maupun dengan *outcomes*.

Menurut Dunn (dalam Abidin, 2004:170-171) ada 4 macam karakteristik dari rekomendasi kebijakan sebagai berikut :

- a. *Action Focus*, maksudnya adalah bahwa titik berat dari rekomendasi terletak pada tindakan yang disarankan. Rekomendasi tidak hanya tentang apa yang akan terjadi di masa depan (*prediction*) dan apa yang sebaiknya terjadi (*valuable evaluation*), tetapi juga tentang aksi yang diperlukan untuk membuat kondisi itu terjadi.
- b. *Future oriented* atau *prospective*. Rekomendasi perlu dapat menjelaskan tentang keadaan sebelum adanya aksi dan keadaan di masa depan sesudah adanya aksi.
- c. *Fact-value interdependence*. Dalam rekomendasi terdapat saling keterkaitan antara fakta-fakta dan nilai. Rekomendasi berkaitan sekaligus dengan fakta dan nilai.
- d. *Value-duality*. Maksudnya, banyak aspek pada umumnya mempunyai nilai kembar, yakni nilai intrinsik berupa nilai akhir yang menjadi tujuan dari kebijakan, dan nilai ekstrinsik, yaitu sebagai sasaran antara jalan untuk mencapai tujuan atau sasaran akhir, dan nilainya tergantung pada

Hak Cipta Diindungi Undang-Undang

1. Dilarang mengutip sebagian atau seluruh karya tulis ini tanpa mencantumkan dan menyebutkan sumber:

a. Pengutipan hanya untuk kepentingan pendidikan, penelitian, penulisan karya ilmiah, penyusunan laporan, penulisan kritik atau tinjauan suatu masalah.

b. Pengutipan tidak merugikan kepentingan yang wajar UIN Suska Riau.

2. Dilarang mengumumkan dan memperbanyak sebagian atau seluruh karya tulis ini dalam bentuk apapun tanpa izin UIN Suska Riau.

kemanfaatannya sebagai alat untuk mencapai tujuan lain lebih lanjut (*as a means to achieve other values*).

Adapun langkah-langkah yang perlu di perhatikan dalam membuat rekomendasi kebijakan (Abidin, 2004:171-182) yaitu sebagai berikut :

- a. Merumuskan pertanyaan secara tepat.
- b. Tentukan secara khusus kepada siapa saran hendak diajukan.
- c. Identifikasi masalah yang ingin dipecahkan.
- d. Memastikan tujuan/sasaran yang ingin dicapai.
- e. Menentukan asumsi yang diperlukan.
- f. Mengidentifikasi para pelaku dan piha-pihak yang terkait.
- g. Mengidentifikasi strategi-strategi alternatif untuk pemecahan masalah.
- h. Menentukan kriteria dan menganalisis strategi-strategi alternatif atas dasar kriteria itu.

1.1.5. Implementasi Kebijakan

Tahap ini berkenaan dengan berbagai kegiatan yang akan diarahkan untuk merealisasikan program. Pada tataran ini, administrator mengatur cara untuk mengorganisir, menginterpretasikan dan menerapkan kebijakan yang telah diseleksi. Implementasi kebijakan sesungguhnya bukanlah sekedar bersangkut paut dengan mekanisme penjabaran keputusan-keputusan politik ke dalam prosedur-prosedur rutin lewat saluran-saluran birokrasi, melainkan lebih dari itu, hal ini menyangkut masalah konflik, keputusan dan siapa yang memperoleh apa dari suatu kebijakan (Grindle dalam Wahab, 2004:59). Oleh karena itu tidak salah jika dikatakan bahwa implementasi kebijakan merupakan aspek yang paling

Hak Cipta Diindungi Undang-Undang

1. Dilarang mengutip sebagian atau seluruh karya tulis ini tanpa mencantumkan dan menyebutkan sumber:

a. Pengutipan hanya untuk kepentingan pendidikan, penelitian, penulisan karya ilmiah, penyusunan laporan, penulisan kritik atau tinjauan suatu masalah.

b. Pengutipan tidak merugikan kepentingan yang wajar UIN Suska Riau.

2. Dilarang mengumumkan dan memperbanyak sebagian atau seluruh karya tulis ini dalam bentuk apapun tanpa izin UIN Suska Riau.

penting dari keseluruhan proses kebijakan, dan bahkan mungkin jauh lebih penting dari pada pembuatan kebijakan itu sendiri.

Menurut Abidin (2004:206) tidak semua kebijakan berhasil dilakukan secara sempurna, karena pelaksanaan kebijakan pada umumnya memang lebih sukar dari sekedar merumuskannya. Pelaksanaan atau implementasi kebijakan menyangkut kondisi *riil* yang sering berubah dan sukar diprediksikan. Selain itu, dalam proses perumusan kebijakan biasanya terdapat asumsi, generalisasi dan simplifikasi yang di dalam pelaksanaannya tidak mungkin dilakukan. Akibatnya, dalam kenyataan terjadi “*implementation gap*” yakni kesenjangan atau perbedaan antara apa yang dirumuskan dengan apa yang dilaksanakan. timbulnya kesenjangan-kesenjangan tersebut antara lain disebabkan oleh :

- a. Substansi kebijakan tidak dibutuhkan oleh masyarakat. Masyarakat sesungguhnya tidak membutuhkan suatu kebijakan tertentu, namun para pengambil kebijakan (*decision maker*) justru memutuskan untuk melaksanakan kebijakan tersebut.
- b. Kebijakan tidak menguntungkan publik. Suatu kebijakan publik akan ditolak kehadirannya di tengah-tengah masyarakat sebab adanya kebijakan itu tidak memberikan keuntungan sedikitpun yang dapat mereka rasakan. Kecuali hanya menambah beban publik saja.
- c. Tidak layak. Kebijakan publik akan gagal di implementasikan di lapangan, bilamana kebijakan tersebut tidak layak, baik dari sisi waktu, biaya maupun kebutuhan.

Hak Cipta Dilindungi Undang-Undang

1. Dilarang mengutip sebagian atau seluruh karya tulis ini tanpa mencantumkan dan menyebutkan sumber:

a. Pengutipan hanya untuk kepentingan pendidikan, penelitian, penulisan karya ilmiah, penyusunan laporan, penulisan kritik atau tinjauan suatu masalah.

b. Pengutipan tidak merugikan kepentingan yang wajar UIN Suska Riau.

2. Dilarang mengumumkan dan memperbanyak sebagian atau seluruh karya tulis ini dalam bentuk apapun tanpa izin UIN Suska Riau.

1.2. Keluarga Berencana

Keluarga berencana (KB) adalah gerakan untuk membentuk keluarga yang sehat dan sejahtera dengan membatasi kelahiran. Hal ini bermakna bahwa perencanaan jumlah keluarga dengan pembatasan yang bisa dilakukan dengan penggunaan alat-alat kontrasepsi atau penanggulangan kelahiran seperti kondom, spiral, IUD, dan sebagainya. Jumlah anak dalam sebuah keluarga yang dianggap ideal adalah dua. Gerakan ini mulai dicanangkan pada tahun akhir 1970-an.

Secara umum tujuan Keluarga Berencana terbagi 2 yaitu Tujuan umum dan tujuan khusus. Adapun tujuan umum dari Keluarga Berencana yaitu meningkatkan kesejahteraan ibu dan anak dalam rangka mewujudkan Norma Keluarga Kecil Bahagia Sejahtera (NKKBS) yang menjadi dasar terwujudnya masyarakat yang sejahtera dengan mengendalikan kelahiran sekaligus menjamin terkendalinya pertumbuhan penduduk. Sedangkan yang menjadi tujuan khususnya adalah meningkatkan jumlah penduduk untuk menggunakan alat kontrasepsi, menurunkan jumlah angka kelahiran bayi dan meningkatkan kesehatan keluarga berencana dengan cara penjarangan kelahiran.

Manfaat usaha KB dipandang dalam segi kesehatan adalah peningkatan dan perluasan pelayanan keluarga berencana merupakan salah satu usaha untuk menurunkan angka kesakitan dan kematian ibu yang semakin tinggi akibat kehamilan yang dialami oleh wanita (Suratun, 2008).

Sasaran program KB dibagi menjadi 2 yaitu sasaran langsung dan sasaran tidak langsung, tergantung dari tujuan yang ingin dicapai. Sasaran langsungnya adalah Pasangan Usia Subur (PUS) yang bertujuan untuk menurunkan tingkat

Hak Cipta Diindungi Undang-Undang

1. Dilarang mengutip sebagian atau seluruh karya tulis ini tanpa mencantumkan dan menyebutkan sumber:

a. Pengutipan hanya untuk kepentingan pendidikan, penelitian, penulisan karya ilmiah, penyusunan laporan, penulisan kritik atau tinjauan suatu masalah.

b. Pengutipan tidak merugikan kepentingan yang wajar UIN Suska Riau.

2. Dilarang mengumumkan dan memperbanyak sebagian atau seluruh karya tulis ini dalam bentuk apapun tanpa izin UIN Suska Riau.

kelahiran dengan cara penggunaan kontrasepsi secara berkelanjutan. Sedangkan sasaran tidak langsungnya adalah pelaksana dan pengelola KB, dengan tujuan menurunkan tingkat kelahiran melalui pendekatan kebijaksanaan kependudukan terpadu dalam rangka mencapai keluarga yang berkualitas, keluarga sejahtera.

Kegiatan pelayanan Keluarga Berencana terbagi kepada 3 kegiatan yang meliputi adanya keterpaduan dan koordinasi antar kementerian dengan lembaga nonkementerian juga peran serta masyarakat, pembinaan keluarga dan pengaturan kehamilan.

1.2.1. Akseptor Keluarga Berencana

Menurut BKKBN (2007) Akseptor Keluarga Berencana (KB) adalah Pasangan Usia Subur (PUS) yang menggunakan salah satu alat/ obat kontrasepsi.

Adapun yang menjadi Jenis-jenis Akseptor KB adalah :

- a. Akseptor Aktif : Akseptor yang ada pada saat ini menggunakan salah satu cara/ alat kontrasepsi untuk menjarangkan kehamilan atau mengakhiri kesuburan.
- b. Akseptor Aktif Kembali : Pasangan Usia Subur yang telah menggunakan kontrasepsi selama tiga bulan atau lebih yang tidak di selingi suatu kehamilan, dan kembali menggunakan cara alat kontrasepsi baik dengan cara yang sama maupun berganti cara setelah berhenti/ istirahat kurang lebih tiga bulan berturut-turut dan bukan karena hamil.
- c. Akseptor KB Baru : Akseptor yang baru pertama kali menggunakan alat/ obat kontrasepsi atau PUS yang kembali menggunakan alat kontrasepsi setelah melahirkan atau abortus.

Hak Cipta Diindungi Undang-Undang

1. Dilarang mengutip sebagian atau seluruh karya tulis ini tanpa mencantumkan dan menyebutkan sumber:

a. Pengutipan hanya untuk kepentingan pendidikan, penelitian, penulisan karya ilmiah, penyusunan laporan, penulisan kritik atau tinjauan suatu masalah.

b. Pengutipan tidak merugikan kepentingan yang wajar UIN Suska Riau.

2. Dilarang mengumumkan dan memperbanyak sebagian atau seluruh karya tulis ini dalam bentuk apapun tanpa izin UIN Suska Riau.

- d. Akseptor KB Dini : para ibu yang menerima salah satu cara kontrasepsi dalam waktu 2 minggu setelah melahirkan atau abortus.
- e. Akseptor Langsung : Para Istri yang memakai salah satu cara kontrasepsi dalam waktu 40 hari setelah melahirkan atau abortus.
- f. Akseptor dropout : Akseptor yang menghentikan pemakaian kontrasepsi lebih dari 3 bulan.

Kemudian Akseptor KB menurut sasarannya terbagi menjadi tiga fase

yaitu :

- a. Fase menunda kehamilan

Masa menunda kehamilan pertama, sebaiknya dilakukan oleh pasangan yang istrinya belum mencapai usia 20 tahun. Karena umur dibawah 20 tahun adalah usia yang sebaiknya tidak mempunyai anak dulu karena berbagai alasan. Kriteria kontrasepsi yang diperlukan yaitu kontrasepsi dengan pulihnya kesuburan yang tinggi, artinya kembalinya kesuburan dapat terjamin 100%. Hal ini penting karena pada masa ini pasangan belum mempunyai anak, serta efektifitas yang tinggi. Kontrasepsi yang cocok dan yang disarankan adalah pil KB, AKDR dan cara sederhana.

- b. Fase mengatur/ menjarangkan kehamilan

Periode usia istri antara 20-30 tahun merupakan periode usia paling baik untuk melahirkan, dengan jumlah anak 2 orang dan jarak antara kelahiran adalah 2-4 tahun. Umur terbaik bagi ibu untuk melahirkan adalah usia antara 20-30 tahun. Kriteria kontrasepsi yang perlukan yaitu : efektifitas tinggi, *reversibilitas* tinggi karena pasangan masih mengharapkan punya anak lagi, dapat dipakai 3-4

Hak Cipta Dilindungi Undang-Undang

1. Dilarang mengutip sebagian atau seluruh karya tulis ini tanpa mencantumkan dan menyebutkan sumber:

a. Pengutipan hanya untuk kepentingan pendidikan, penelitian, penulisan karya ilmiah, penyusunan laporan, penulisan kritik atau tinjauan suatu masalah.

b. Pengutipan tidak merugikan kepentingan yang wajar UIN Suska Riau.

2. Dilarang mengumumkan dan memperbanyak sebagian atau seluruh karya tulis ini dalam bentuk apapun tanpa izin UIN Suska Riau.

Hak Cipta Diindungi Undang-Undang

1. Dilarang mengutip sebagian atau seluruh karya tulis ini tanpa mencantumkan dan menyebutkan sumber:
 - a. Pengutipan hanya untuk kepentingan pendidikan, penelitian, penulisan karya ilmiah, penyusunan laporan, penulisan kritik atau tinjauan suatu masalah.
 - b. Pengutipan tidak merugikan kepentingan yang wajar UIN Suska Riau.
2. Dilarang mengumumkan dan memperbanyak sebagian atau seluruh karya tulis ini dalam bentuk apapun tanpa izin UIN Suska Riau.

tahun sesuai jarak kelahiran yang direncanakan, serta tidak menghambat produksi air susu ibu (ASI). Kontrasepsi yang cocok dan disarankan menurut kondisi ibu seperti AKDR, suntik KB, Pil KB atau Implan.

- c. Fase mengakhiri kesuburan/ tidak hamil lagi

Sebaiknya keluarga setelah mempunyai 2 anak dan umur istri lebih dari 30 tahun tidak hamil lagi. Kondisi keluarga seperti ini dapat menggunakan kontrasepsi yang mempunyai efektifitas tinggi, karena jika terjadi kegagalan hal ini dapat menyebabkan terjadinya kehamilan dengan resiko tinggi bagi ibu dan anak. Disamping itu jika pasangan akseptor tidak mengharapkan untuk mempunyai anak lagi, kontrasepsi yang cocok dan disarankan adalah metode kontak, AKDR, Implan, Suntik KB dan Pil KB (Suratun, 2008).

1.2.2. Pasangan Usia Subur

Pasangan usia subur yaitu pasangan yang wanitanya berusia antara 15-49 tahun, Karena kelompok ini merupakan pasangan yang aktif melakukan hubungan seksual dan setiap kegiatan seksual dapat mengakibatkan kehamilan. PUS diharapkan secara bertahap menjadi peserta KB yang aktif lestari sehingga memberi efek langsung penurunan fertilisasi (Suratun, 2008).

Pasangan usia subur yaitu pasangan yang istrinya berumur 15-49 tahun atau pasangan suami-istri berumur kurang dari 15 tahun dan sudah haid atau istri berumur lebih dari 50 tahun tetapi masih haid (datang bulan). (BKKBN, 2009).

1.2.3.Sasaran Gerakan KB

Sasaran KB adalah orang yang dapat berperan sebagai objek maupun subjek dalam gerakan keluarga berencana terutama pasangan usia subur yang berusia 15-49 tahun. Menurut Handayani (2010:89) sasaran KB yaitu sasaran langsung dan tidak langsung. Sasaran langsung yakni pasangan usia subur yang bertujuan untuk menurunkan tingkat kelahiran dengan cara penggunaan kontrasepsi secara berkelanjutan, dan sasaran tidak langsung yakni pelaksana dan pengelola KB dengan cara menurunkan tingkat kelahiran melalui pendekatan kebijaksanaan kependudukan terpadu dalam rangka mencapai keluarga yang berkualitas dan sejahtera.

1.3. Pandangan Islam Tentang Keluarga Berencana

Dalam Al-Qur'an dicantumkan beberapa ayat yang berkaitan dengan Keluarga Berencana, diantaranya :

وَلِيَخْشَ الَّذِينَ لَوْ تَرَكُوا مِنْ خَلْفِهِمْ ذُرِّيَّةً ضِعْفًا خَافُوا عَلَيْهِمْ فَلْيَتَّقُوا اللَّهَ
وَلْيَقُولُوا قَوْلًا سَدِيدًا ﴿٩﴾

Artinya : *“Dan hendaklah takut kepada Allah orang-orang yang seandainya meninggalkan dibelakang mereka anak-anak yang lemah, yang mereka khawatir terhadap (kesejahteraan) mereka. Oleh sebab itu hendaklah mereka bertakwa kepada Allah dan hendaklah mereka mengucapkan perkataan yang benar”*. (QS.An-Nisa : 9)

Ayat Al-Quran diatas menunjukkan bahwa Islam mendukung adanya Keluarga Berencana karena dalam QS. An-Nissa ayat 9 dinyatakan anak lemah yang dimaksud adalah generasi penerus yang lemah agama, ilmu dan pengetahuan

Hak Cipta Diindungi Undang-Undang

1. Diarangi mengutip sebagian atau seluruh karya tulis ini tanpa mencantumkan dan menyebutkan sumber:

a. Pengutipan hanya untuk kepentingan pendidikan, penelitian, penulisan karya ilmiah, penyusunan laporan, penulisan kritik atau tinjauan suatu masalah.

b. Pengutipan tidak merugikan kepentingan yang wajar UIN Suska Riau.

2. Diarangi mengumumkan dan memperbanyak sebagian atau seluruh karya tulis ini dalam bentuk apapun tanpa izin UIN Suska Riau.

sehingga Keluarga Berencana menjadi upaya agar mewujudkan keluarga yang sakinah.

Maka dapat kita pahami bahwa dengan pertumbuhan penduduk yang terus meningkat dan melimpah tanpa di kendalikan dengan kadaan maupun potensi wilayah agar tetap seimbang akan berdampak kepada pendidikan tempat tinggal, lapangan pekerjaan yang sedikit serta tingkat pendidikan dan kesehatan yang tidak maksimal akan mempengaruhi kehidupan/ kesejahteraan masyarakat, maka di sinilah akan sangat di perlukan peran pemerintah.

2.5 Penelitian Terdahulu

Pada penelitian pendahuluan, peneliti tidak menemukan kajian yang tujuan dari penelitiannya sama, akan tetapi peneliti menemukan beberapa penelitian yang objeknya sama dengan penelitian ini, yaitu sama-sama meneliti program Keluarga Berencana (KB). Berikut penelitian terdahulu :

Tabel II.2 : Penelitian Terdahulu

Nama	Judul	Hasil Penelitian
1. Widyai swara (2015)	Isu Gender Dalam Keluarga Berencana (Perwakilan BKKBN Provinsi Riau, Pekanbaru.)	Rendahnya pengetahuan orang tua dan remaja tentang kesehatan reproduksi, kurangnya pengembangan metode kontrasepsi pria dan para penentu kebijakan, pengelola serta pelaksana program belum sepenuhnya sensitif gender.
2. Junita Tatarin i Purba (2008)	Faktor - faktor Yang Mempengaruhi Pemakaian Alat Kontrasepsi Pada Istri Pasangang Usia Subur Di Kecamatan Rambah Samo Kab. Rokan Hulu.	Adanya pengaruh yang bermakna antara jumlah anak, pengetahuan, sikap, ketersediaan alat kontrasepsi dan dukungan petugas kesehatan terhadap pemakaian alat kontrasepsi. Dan variabel yang dominan berpengaruh yaitu ketersediaan alat kontrasepsi.

- Hak Cipta Dilindungi Undang-Undang**
1. Dilarang mengutip sebagian atau seluruh karya tulis ini tanpa mencantumkan dan menyebutkan sumber:
 - a. Pengutipan hanya untuk kepentingan pendidikan, penelitian, penulisan karya ilmiah, penyusunan laporan, penulisan kritik atau tinjauan suatu masalah.
 - b. Pengutipan tidak merugikan kepentingan yang wajar UIN Suska Riau.
 2. Dilarang mengumumkan dan memperbanyak sebagian atau seluruh karya tulis ini dalam bentuk apapun tanpa izin UIN Suska Riau.

Perbedaan penelitian ini dengan kedua penelitian terdahulu yang dipaparkan diatas, dapat dilihat bahwa penelitian terdahulu itu lebih meneliti kepada bagaimana program KB tersebut dijalankan oleh individu tertentu. Penelitian terdahulu (Widyaiswara) lebih fokus meneliti kepada kurangnya partisipasi pria (Isu Gender) dalam mengaplikasikan program KB tersebut, sedangkan peneliti terdahulu ke-2 (Junita Tatarina Purba) lebih fokus meneliti faktor-faktor yang mempengaruhi pemakaian alat KB tersebut terhadap pasangan usia subur. Kemudian sisi menariknya penelitian peneliti adalah bahwa program nasional yang di implementasikan tersebut bukan semata-mata hanya untuk mengurangi penduduk di suatu daerah, akan tetapi lebih kepada mengendalikan pertumbuhan penduduk supaya tetap seimbang dengan kondisi dan potensi wilayah. Dari hal ini diharapkan terciptalah masyarakat Indonesia yang sejahtera.

2.6 Defenisi Konsep

a) Organisasi

Organisasi dalam arti statis berarti melihat organisasi sebagai sesuatu yang tidak bergerak atau diam, melihat organisasi organisasi sebagai sesuatu yang tidak bergerak/ diam berarti melihat organisasi itu seperti yang tergambar dalam bagan (*organogram*) yang beraneka ragam.

b) Kebijakan Publik

Kebijaksanaan atau kebijakan yang diterjemahkan dari kata *policy* biasanya dikaitkan dengan keputusan pemerintah, karena pemerintahlah yang mempunyai

wewenang atau kekuasaan untuk mengarahkan masyarakat, dan bertanggung jawab melayani kepentingan umum.

c) Implementasi Kebijakan.

Implementasi adalah pelaksanaan dan penerapan, dimana kedua hal ini bermaksud untuk mencari bentuk tentang hal yang disepakati terlebih dahulu. Implementasi adalah proses untuk memastikan terlaksananya suatu kebijakan dan tercapainya kebijakan tersebut.

d) Keluarga Berencana

Gerakan untuk membentuk keluarga yang sehat dan sejahtera dengan membatasi kelahiran. Itu bermakna adalah perencanaan jumlah keluarga dengan pembatasan yang bisa dilakukan dengan penggunaan alat-alat kontrasepsi atau penanggulangan kelahiran seperti kondom, spiral, IUD, dan sebagainya.

2.7 Konsep Operasional

Konsep Operasional adalah unsur penelitian yang memberikan bagaimana cara mengukur suatu variabel, sehingga dengan pengukuran ini dapat diketahui indikator sebagai pendukung untuk di analisa dari variabel tersebut. Berikut yang menjadi indikator penelitian:

Hak Cipta Diindungi Undang-Undang

1. Dilarang mengutip sebagian atau seluruh karya tulis ini tanpa mencantumkan dan menyebutkan sumber:

a. Pengutipan hanya untuk kepentingan pendidikan, penelitian, penulisan karya ilmiah, penyusunan laporan, penulisan kritik atau tinjauan suatu masalah.

b. Pengutipan tidak merugikan kepentingan yang wajar UIN Suska Riau.

2. Dilarang mengumumkan dan memperbanyak sebagian atau seluruh karya tulis ini dalam bentuk apapun tanpa izin UIN Suska Riau.

Tabel II.1 : Indikator Penelitian

Variabel	Indikator	Sub-Indikator
Pengendalian Penduduk	Peningkatan Keterpaduan dan Peran Serta Masyarakat	- Adanya keterpaduan dan koordinasi antar lembaga kementerian dan lembaga non kementerian. - Adanya penyuluhan keluarga berencana dan pembinaan kepesertaan keluarga berencana
	Pembinaan Keluarga	- Ketersediaan KIE - Penyediaan sarana dan prasarana - Adanya Upaya Pembinaan lainnya
	Pengaturan Kehamilan	- Adanya pelayanan obat, alat, dan atau cara kontrasepsi untuk pasangan suami istri, dilakukan oleh tenaga kesehatan.

Sumber: Peraturan Pemerintah Nomor 87 Tahun 2014 Tentang Perkembangan Kependudukan Dan Pembangunan Keluarga, KB Dan Sistem Informasi Keluarga

2.8 Kerangka Pemikiran

Menurut Husaini dan Purnomo (2011:34) Kerangka pemikiran atau biasa disebut dengan kerangka berfikir adalah penjelasan sementara terhadap gejala yang menjadi objek permasalahan kita. Kerangka berfikir disusun berdasarkan tinjauan pustaka dan hasil penelitian yang relevan.

Kerangka pemikiran ini terdiri dari 3 proses, yaitu Input, Proses dan Output. Pada kerangka pemikiran ini peneliti membuat alur berfikir pelaksanaan program Badan Keluarga Berencana dan Pemberdayaan Perempuan dalam mengendalikan pertumbuhan penduduk di Kabupaten Rokan Hulu :

Hak Cipta Diindungi Undang-Undang

1. Dilarang mengutip sebagian atau seluruh karya tulis ini tanpa mencantumkan dan menyebutkan sumber:
 - a. Pengutipan hanya untuk kepentingan pendidikan, penelitian, penulisan karya ilmiah, penyusunan laporan, penulisan kritik atau tinjauan suatu masalah.
 - b. Pengutipan tidak merugikan kepentingan yang wajar UIN Suska Riau.
2. Dilarang mengumumkan dan memperbanyak sebagian atau seluruh karya tulis ini dalam bentuk apapun tanpa izin UIN Suska Riau.

Peraturan Pemerintah Nomor 87 Tahun 2014 Perkembangan Kependudukan Dan Pembangunan Keluarga, Keluarga Berencana Dan Sistem Informasi Keluarga



Pengendalian Pertumbuhan Penduduk Yang Lebih Baik