

## BAB II

### KAJIAN PUSTAKA

#### A. Administrasi Publik

Administrasi Publik berasal dari dua kata dasar yaitu “Administrasi” dan “Publik”. Kata administrasi berasal dari latin yaitu *administrare* yang berarti suatu kegiatan yang bersifat memberikan pelayanan atau servis sesuai dengan kebijakan yang ditentukan oleh yang memberikan tugas, kewajiban, dan tanggung jawab kepadanya. Kata administrasi juga berasal dari *administration* (Inggris) yang berarti adalah suatu kegiatan yang mempunyai makna luas meliputi segenap aktivitas untuk menetapkan kebijakan serta pelaksanaannya. Selain itu administrasi juga berasal dari kata *administratie* (Belanda) yang artinya adalah suatu kegiatan yang sifatnya hanya terbatas pada catat-mencatat atau kewirausahaan.

Administrasi merupakan terjemahan dari Bahasa Inggris yaitu *Administration* yang artinya adalah administrasi. Menurut Herbert A. Simonn dalam Syafie (2006: 13) administrasi diartikan sebagai kegiatan-kegiatan kelompok kerja sama untuk mencapai tujuan-tujuan bersama. Sedangkan menurut Sondang P. Siagian dalam Syafie (2006: 14) administrasi adalah keseluruhan proses pelaksanaan dari keputusan-keputusan yang telah diambil dan pelaksanaan itu pada umumnya dilakukan oleh dua orang manusia atau lebih untuk mencapai tujuan yang telah ditentukan sebelumnya

Pengertian Publik berasal dari Bahasa Inggris Public yang berarti adalah masyarakat (Umum), rakyat). Menurut Syafiie (2006: 18) public adalah sejumlah manusia yang memiliki kebersamaan berfikir, perasaan, harapan, sikap, dan tindakan yang benar dan baik berdasarkan nilai-nilai norma yang mereka miliki.

Administrasi Publik merupakan terjemahan dari Bahasa Inggris yaitu Public Administration yang sering diartikan sebagai administrasi negara atau administrasi pemerintahan. David H. Rosenbloom dalam Pasolong (2012: 56) menunjukkan bahwa administrasi publik merupakan pemanfaatan teori-teori dan proses-proses manajemen, politik, dan hukum untuk memenuhi keinginan pemerintah di bidang legislatif, eksekutif, dalam rangka, fungsi-fungsi pengaturan dan pelayanan terhadap masyarakat secara keseluruhan atau sebagian.

Nicholas Henry dalam Pasolong (2012: 56) juga memberikan pengertian mengenai administrasi yaitu :

“Administrasi Publik adalah suatu kombinasi yang kompleks antara teori dan praktik, dengan tujuan mempromosikan pemahaman terhadap pemerintah dalam hubungannya dengan masyarakat yang diperintah, dan juga mendorong kebijakan publik agar lebih responsif terhadap kebutuhan sosial. Administrasi publik berusaha melembagakan praktik-praktik manajemen agar sesuai dengan nilai efektivitas, efisiensi, dan pemenuhan kebutuhan masyarakat secara lebih baik.”

Berdasarkan pengertian dari beberapa tokoh tersebut dapat disimpulkan bahwa administrasi publik merupakan kegiatan yang terdiri dari gabungan teori dan praktik pelaksanaan pemerintah negara. Dengan tujuan untuk menyelenggarakan urusan publik seperti pelayanan yang diberikan untuk masyarakat.

### **1. Paradigma Administrasi Publik**

Perkembangan bidang ilmu administrasi tumbuh dan dikenal sejumlah “paradigma” yang menggambarkan adanya perubahan-peubahan dan perbedaan-perbedaan dalam tujuan, teori dan metodologi atau dalam bangunan epistemologi serta nilai-nilai yang mendasari. Paradigma adalah corak berpikir seseorang atau sekelompok orang (Syafiie, 2006: 26).

Menurut Thomas S. Kuhn dalam Syafiie (2006: 26) mengatakan bahwa paradigme merupakan suatu cara pandang, nilai-nilai, metode-metode, prinsip dasar atau cara memecahkan suatu masalah, yang dianut suatu masyarakat ilmiah pada suatu masa tertentu.

Nicholas Henry dalam Pasalong (2012: 35) mengemukakan lima paradigma administrasi publik, yaitu:

- a) Paradigma kedua. Paradigma dikotomi antara politik dan administrasi (1900-1926), fokus dari ilmu administrasi negara terbatas pada masalah-masalah organisasi, kepegawaian, dan penyusunan anggaran dalam birokrasi pemerintahan. Fokus paradigma ini adalah mempermasalahkan dimana seharusnya

administrasi negara berada. Pada masa ini dibedakan dengan jelas antara administrasi dan politik negara.

- b) Paradigma pertama (1927-1937), Lokus dari administrasi negara tidak merupakan masalah dalam oaradigma ini, yang dipentingkan fokusnya yaitu “prinsip-prinsip administrasi” dipandang dapat berlaku universal pada setiap bentuk organisasi dan setiap lingkungan sosial budaya. Prinsip yang jelas yaitu administrasi negara dapat diterapkan di negara mana saja walaupun berbeda kebudayaan, lingkungan, visi, dan lainnya.
- c) Paradigma ketiga (1950-1970), Administrasi negara sebagai ilmu politik. Pada fase ubu ditetapkan bahwa paradigma merupakan suatu usaha untuk menetapkan kembali hubungan konseptual antara administrasi negara dan ilmu politik.
- d) Paradigma keempat (1954-1970), Administrasi negara sebagai ilmu administrasi. Perkembangan ini diawali dengan ketidaksenangan bahwa ilmu administrasi dianggap sebagai ilmu kelas dua setelah ilmu politik.
- e) Paradigam kelima, administrasi negara sebagai administrasi negara. Masa ini terjadi setelah tahun 1970. Pada masa ini administrasi negara telah berkembang menjadi ilmu administrasi negara, yaitu merambah ke teori organisasi, ilmu kebijakan (policy science), dan ekonomi politik.

Selanjutnya, menurut Pasalong (2012: 40) pada tahun 1992 kemudian muncul paradigma yang sangat terkenal karena bersifat reformatif yaitu “Reinventing Government” yang dicetuskan oleh David Osborne dan T. Gaebler (1992) dan kemudian dioperasionalkan oleh Osborne dan Plastrik (1997). Pada dasarnya paradigma ini diinspirasi oleh Presiden Reagan melihat pemerintahan bukanlah pemecahan masalah, justru beliau melihat sebagai masalah. Di dalam paradigma ini, pemerintah harus bersifat:

1. Pemerintah sebagai pembuat kebijakan; haruslah menjadi pengarah dari pada pelaksana.
2. Pemerintah sebagai milik masyarakat, haruslah lebih memberdayakan masyarakat ketimbang terus-menerus melayani.
3. Pemerintah sebagai institusi yang hidup dalam kompetisi, haruslah menyuntikkan semangat persaingan kepada masyarakat untuk mengembangkan dirinya dengan menghadirkan lembaga swasta dalam menangani urusan-urusan yang biasanya dimonopoli pemerintah misalnya air minum.
4. Pemerintah sebagai lembaga yang mempunyai misi: haruslah lebih memberi kebebasan kepada masyarakat untuk berkreasi, bukan mengaturnya dengan berbagai peraturan dan petunjuk pelaksanaan yang ketat.
5. Pemerintah sebagai sebuah pabrik yang berorientasi kepada hasil dalam strategi pembiayannya.

6. Pemerintah sebagai pelayan masyarakat: haruslah lebih mementingkan kepuasan pelanggan, bukan hanya memenuhi apa yang menjadi kemauan birokrasi.
7. Pemerintah sebagai badan usah: harus pandai-pandai mencari uang bukan hanya pintar membelanjakannya.
8. Pemerintah sebagai yang memiliki daya antisipatif: harus mencegah daripada menanggulangi.
9. Pemerintah sebagai pemegang kewenangan: harus menggeser pola kerja hierarki ke model kerja partisipasi dan kerja sama.
10. Pemerintah sebagai pihak yang berorientasi kepada pasar: harus mendorong perubahan lewat penguasaannya terhadap mekanisme pasar.

### **New Public Management**

Paradigma Reinventing Government juga dikenal sebagai New Public Management (NPM) dan menjadi begitu populer ketika prinsip “Good Governance” diimplementasikan. Menurut Vigoda dalam Pasalong (2012: 41) mengungkapkan bahwa ada tujuh prinsip-prinsip NPM yaitu sebagai berikut:

1. Pemanfaatan manajemen profesional dalam sektor publik;
2. Penggunaan Indikator kinerja;
3. Penekanan yang lebih besar pada kontrol output;
4. Pergeseran perhatian ke unit-unit yang lebih kecil;
5. Pergeseran ke kompetisi yang lebih tinggi;

6. Penekanan gaya sektor swasta pada penerapan manajemen;
7. Penekanan pada disiplin dan penghematan yang lebih tinggi dalam penggunaan sumber daya.

Selanjutnya NPM telah mengalami berbagai perubahan orientasi menurut Ferlie, Ashbuerner, Filzgerald dan Pettgrew dalam Pasalong (2012: 42) yaitu:

1. Orientasi *The Drive* yaitu mengutamakan nilai efisiensi dalam pengukuran kinerja.
2. Orientasi *Downsizing and Decentralization* yaitu mengutamakan penyederhanaan struktur, memer kaya fungsi dan mendelegasikan otoritas kepada kepada unit-unit yang lebih kecil agar dapat berfungsi secara cepat dan tepat.
3. Orientasi *In Search of Excellence* yaitu mengutamakan kinerja optimal dengan dengan memanfaatkan ilmu pengetahuan dan teknologi.
4. Orientasi *Public Service* yaitu menekankan pada kualitas, misi dan nilai-nilai yang hendak dicapai organisasi publik, memberikan perhatian yang lebih besar kepada aspirasi, kebutuhan , dan partisipasi “user” dan warga masyarakat, memberikan otoritas yang lebih tinggi kepada pejabat yang dipilih masyarakat, termasuk wakil-wakil mereka, menekankan “social learning: dalam pemberian pelayanan publik dan penekanan pada evaluasi kinerja secara berkesinambungan, partisipasi masyarakat dan akuntabilitas.

### **New Public Service (NPS)**

Pada tahun 2003, atau kurang lebih sepuluh tahun kemudian muncul lagi paradigma baru dalam administrasi public yaitu “The New Public Service” oleh J.V Denhardt & R.B Denhardt. NPS lebih mengarah pada nilai-nilai demokrasi, kewarganegaraan dan pelayanan publik sebagai norma mendasar lapangan administrasi public.

Menurut Denhardt dalam Pasalong (2012: 42) The New Public Service memuat ide pokok sebagai berikut:

1. **Serve Citizen, Not Customers** Kepentingan publik adalah hasil dari sebuah dialog tentang pembagian nilai dari pada kumpulan dari kepentingan individu. Oleh karena itu, aparatur pelayanan publik tidak hanya merespon keinginan pelanggan (customer), tetapi lebih focus pada pembangunan kepercayaan dan kolaborasi dengan dan antara warga negara (citizen).
2. **Seek the Public Interest:** Administrasi publik memberi kontribusi untuk membangun sebuah kebersamaan, membagi gagasan dari kepentingan publik, tujuannya adalah tidak untuk menemukan pemecahan yang cepat yang dikendalikan oleh pilihan-pilihan individu. Lebih dari itu, adalah kreasi dari pembagian kepentingan dan tanggung jawab.
3. **Value Citizenship over entrepreneurship:** kepentingan publik adalah lebih dimajukan oleh komitmen aparatur pelayanan publik dan warga negara, untuk membuat kontribusi lebih berarti dari pada oleh gerakan



para manajer swasta sebagai bagian dari keuntungan publik yang menjadi milik mereka;

4. Think Strategically, Act Democracally: Pertemuan antara kebijakan dan program agar bisa dicapai secara lebih efektif dan berhasil secara bertanggungjawab mengikuti upaya bersama dan proses-proses kebersamaan;
5. Recognized that Accountability Is Not Simple: Aparatur pelayanan publik seharusnya penuh perhatian lebih baik dari pada pasar. Mereka juga harus mengikuti peraturan perundangan dan konstitusi, nilai-nilai masyarakat, norma-norma politik, standar-standar profesional dan kepentingan warga negara;
6. Serve Rather than steer; semakin bertambah penting bagi pelayanan publik untuk menggunkan andil, nilai kepemimpinan mendasar dan membantu warga mengartikulasikan dan mempertemukan kepentingan yang menjadi bagian mereka lebih dari pada berusaha untuk mengontrol atau mengendalikan masyarakat pada petunjuk-petunjuk baru;
7. Value people, no Just Productivity; organisasi publik dan kerangka kerjanya dimana mereka berpartisipasi dan lebih sukses dalam kegiatannya kalau mereka mengoperasikan sesuai proses kebersamaan dan mendasarkan diri pada kepemimpinan yang hormat pada semua orang.

## 2. Ruang Lingkup Administrasi Publik

Dimock & Dimock dalam Pasolong (2012: 64) membagi empat komponen administrasi publik, yaitu :

- a) Apa yang dilakukan pemerintah, seperti pengaruh kebijakan, tindakan-tindakan politis, dasar-dasar wewenang, lingkungan kerja pemerintah, penentuan tujuan, kebijakan administratif ke dalam rencana;
- b) Bagaimana pemerintah mengatur organisasi, personalia, pembiayaan, usaha, struktur administrasi dari segi formalnya;
- c) Bagaimana administrator mewujudkan kerjasama;
- d) Bagaimana pemerintah tetap bertanggung jawab, baik pengawasan eksekutif, yudikatif, dan legislatif.

Selanjutnya ruang lingkup administrasi publik menurut Keban dalam Pasolong (2012: 66) meliputi :

- a. Kebijakan
- b. Organisasi
- c. Manajemen
- d. Moral dan Etika
- e. Lingkungan
- f. Akuntabilitas.

Berdasarkan pendapat dari beberapa tokoh tersebut. Maka dapat disimpulkan bahwa administasi publik terdiri dari organisasi, manajemen publik, dan implementasi terhadap suatu kebijakan yang telah diciptakan. Sehingga dapat memberikan pelayanan kepada masyarakat secara maksimal.

## **B. Manajemen**

### **1. Pengertian Manajemen**

Manajemen merupakan inti dari Administrasi, karena Manajemen merupakan alat pelaksana utama dari Administrasi. Menurut John D. Millet dalam Soekarno (1986: 20) ensiklopedi Administrasi dirumuskan bahwa Manajemen adalah segenap perbuatan menggerakkan kelompok orang dan menggerakkan fasilitas dalam suatu usaha kerjasama untuk mencapai tujuan tertentu.

Lebih lanjut Hasibuan (2014: 2) berpendapat mengenai Manajemen adalah ilmu dan seni mengatur proses pemanfaatan sumber daya manusia dan sumber-sumber lainnya secara efektif dan efisien untuk mencapai suatu tujuan tertentu.

Sedangkan menurut Harold Kooniz dan Cyril O'Donnel dikutip dalam Hasibuan (2014: 3) Manajemen adalah usaha mencapai suatu tujuan melalui kegiatan orang lain. Dengan demikian manajer mengadakan koordinasi atas sejumlah aktivitas orang lain yang meliputi perencanaan, pengorganisasian, penempatan, pengarahan, dan pengendalian.

Selain itu, menurut G.R. Terry Manajemen adalah suatu proses yang khas yang terdiri dari tindakan-tindakan perencanaan, pengorganisasian, pengarahan, dan pengendalian yang dilakukan untuk menemukan serta mencapai sasaran-sasaran yang telah ditentukan melalui pemanfaatan sumber daya manusia dan sumber-sumber lainnya.

Jika disimak dari beberapa definisi diatas dapat ditarik kesimpulan bahwa :

1. Manajemen mempunyai tujuan yang ingin dicapai.
2. Manajemen merupakan perpaduan antara ilmu dan seni.
3. Manajemen merupakan proses yang sistematis, terkoordinasi, kooperatif, dan terintegritas dalam memanfaatkan unsur-unsurnya (6M).
4. Manajemen baru 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. Manajemen hanya merupakan alat untuk mencapai tujuan.

## **2. Fungsi-Fungsi Manajemen**

Manajemen merupakan suatu rangkaian aktivitas yang harus dilakukan oleh seorang manajer dalam suatu organisasi. Rangkaian aktivitas dimaksudkan merupakan fungsi manajemen.

Dalam usaha atau aktivitas-aktivitasnya untuk mencapai tujuan memang memerlukan fungsi-fungsi dari manajemen. Secara umum, fungsi-fungsi manajemen terdiri dari 4 fungsi yaitu:

**a. Proses Perencanaan (*Planning*)**

Terdapat beberapa fungsi manajemen. Salah satunya yaitu Perencanaan. Mengenai perencanaan dapat diberikan beberapa pengertian. Perencanaan ialah gambaran tentang apa yang akan dicapai, yang kemudian memberikan pedoman, garis-garis besar tentang apa yang akan dituju (Soekarno, 1986: 71).

Lebih lanjut Terry (2006: 46) berpendapat mengenai perencanaan merupakan pemilihan dan menghubungkan fakta, menggunakan asumsi-asumsi tentang masa depan dalam membuat visualisasi dan perumusan kegiatan yang diusulkan dan memang diperlukan untuk mencapai hasil yang diinginkan.

Sedangkan menurut Siswanto (2005: 42) perencanaan adalah suatu aktivitas integratif yang berusaha memaksimalkan efektivitas seluruhnya dari suatu organisasi. Sebagai suatu sistem, sesuai dengan tujuan yang ingin dicapai. Maka perencanaan minimum memiliki tiga karakteristik, yaitu :

1. Perencanaan tersebut harus menyangkut masa yang akan datang.
2. Terdapat suatu elemen identifikasi pribadi atau organisasi, yaitu serangkaian tindakan di masa yang akan datang dan akan diambil oleh perencanaan.

3. Masa yang akan datang, tindakan dan identifikasi pribadi, serta organisasi merupakan unsur yang amat penting dalam setiap perencanaan.

Pada intinya, perencanaan dibuat sebagai upaya merumuskan kegiatan yang akan dilaksanakan oleh suatu organisasi agar perencanaan sesuai dengan kriteria dan kemampuan organisasi.

Adapun terdapat asas-asas perencanaan menurut Hasibuan (2014: 93) antara lain :

1. *Principle of contibution of objective*

Setiap perencanaan dan segala perubahanya harus ditujukan kepada pencapaian tujuan.

2. *Principle of efficiency of planning*

Suatu perencanaan efisien, jika perencanaan itu dalam pelaksanaannya dapat mencapai tujuan dengan biaya uang sekecil-kecilnya.

3. *Principle of primacy of planning* (asas pengutamaan perencanaan)

Perencanaan adalah keperluan utama para pemimpin dan fungsi-fungsi lainnya, *organizing, staffing, directing*, dan *controlling*.

4. *Principle of pervasiveness of planing* (asas pemerataan perencanaan)

Asas pemerataan perencanaan memegang peranan penting mengingat pemimpin pada tingkat tinggi banyak mengerjakan

perencanaan dan bertanggung jawab atas berhasilnya rencana itu.

5. *Principle of planning premise* (asas patokan perencanaan)

Patokan-patokan perencanaan sangat berguna bagi ramalan, sebab premis-premis perencanaan dapat menunjukkan kejadian-kejadian yang akan datang.

6. *Principle of policy frame work* (asas kebijaksanaan pola kerja)

Kebijaksanaan ini mewujudkan pola kerja, prosedur-prosedur kerja, dan program-program kerja tersusun.

7. *Principle of timing* (asas waktu)

Adalah perencanaan waktu yang relatif singkat dan tepat.

8. *Principle of planning communication* (asas tata hubungan perencanaan)

Perencanaan dapat disusun dan dikoordinasikan dengan baik, jika setiap orang bertanggung jawab terhadap pekerjaannya dan memperoleh penjelasan yang memadai mengenai bidang yang akan dilaksanakannya.

9. *Principle of alternative* (asas alternatif)

Alternatif ada pada setiap rangkaian kerja dan perencanaan meliputi pemilihan rangkaian alternatif dalam pelaksanaan pekerjaan, sehingga tercapai tujuan yang telah ditetapkan.

10. *Principle of limiting factor* (asas pembatasan faktor)

Dalam pemilihan alternatif-alternatif, pertama-tama harus ditujukan pada faktor-faktor yang strategis dan dapat membantu pemecahan masalah. Asas alternatif dan pembatasan faktor merupakan syarat mutlak dalam penetapan keputusan.

11. *The commitment principle* (asas keterikatan)

Perencanaan harus memperhitungkan jangka waktu keterikatan yang diperlukan untuk pelaksanaan pekerjaan.

12. *The principle of flexibility* (asas fleksibilitas)

Perencanaan yang efektif memerlukan fleksibilitas, tetapi tidak berarti mengubah tujuan.

13. *The principle of navigation change* (asas ketetapan arah)

Perencanaan yang efektif memerlukan pengamatan yang terus-menerus terhadap kejadian-kejadian yang timbul dalam pelaksanaannya untuk mempertahankan tujuan.

14. *Principle of strategic planning* (asas perencanaan strategis)

Dalam kondisi tertentu manajer harus memilih tindakan-tindakan yang diperlukan untuk menjamin pelaksanaan rencana agar tujuan tercapai dengan efektif.

Perencanaan terdiri atas aktivitas yang dioperasikan oleh seorang manajer untuk berfikir kedepan dan mengambil keputusan saat ini, yang memungkinkan untuk mendahului serta menghadapi tantangan pada waktu yang akan datang.



Adapun beberapa aktivitas perencanaan menurut Siswanto (2005: 45), yaitu :

1. Prakiraan (*forecasting*)

Prakiraan merupakan suatu usaha yang sistematis untuk meramalkan/ memperkirakan waktu yang akan datang dengan penarikan kesimpulan atas fakta yang telah diketahui.

2. Penetapan tujuan (*establishing objective*)

Penetapan tujuan merupakan suatu aktivitas untuk menetapkan suatu yang ingin dicapai melalui pelaksanaan pekerjaan.

3. Pemrograman (*programming*)

Pemrograman adalah suatu aktivitas yang dilakukan dengan maksud untuk menetapkan :

- a. Langkah-langkah utama yang diperlukan untuk mencapai suatu tujuan;
- b. Unit dan anggota yang bertanggung jawab untuk setiap langkah;
- c. Urutan serta pengaturan waktu setiap langkah.

4. Penjadwalan (*scheduling*)

Penjadwalan adalah penetapan atau penunjukan waktu menurut kronologi tertentu guna melaksanakan berbagai macam pekerjaan.

5. Penganggaran (*budgeting*)

Penganggaran merupakan suatu aktivitas untuk membuat pernyataan tentang sumber daya keuangan (*financial resources*) yang disediakan untuk aktivitas dan waktu tertentu.

6. Pengembangan prosedur (*developing procedure*)

Pengembangan prosedur merupakan suatu aktivitas menormalisasikan cara, teknik, dan metode pelaksanaan suatu pekerjaan.

7. Penetapan dan interpretasi kebijakan (*establishing and interpreting policies*)

Penetapan dan interpretasi kebijakan adalah suatu aktivitas yang dilakukan dalam menetapkan syarat berdasarkan kondisi mana manajer dan para bawahannya akan bekerja. Suatu kebijakan adalah sebagai suatu keputusan yang senantiasa berlaku untuk permasalahan yang timbul berulang demi suatu organisasi.

Adapun beberapa keuntungan dari suatu perencanaan menurut Hasibuan (2014: 110) yaitu :

1. Dengan perencanaan tujuan menjadi jelas, objektif, dan rasional.
2. Perencanaan menyebabkan semua aktivitas terarah, teratur, dan ekonomis.
3. Perencanaan akan meningkatkan daya guna dan hasil guna semua potensi yang dimiliki.

4. Perencanaan menyebabkan semua aktivitas teratur dan bermanfaat.
5. Perencanaan dapat menggambarkan keseluruhan perusahaan.
6. Perencanaan dapat memperkecil risiko yang dihadapi perusahaan.
7. Perencanaan memberikan landasan untuk pengendalian.
8. Perencanaan merangsang prestasi kerja.
9. Perencanaan memberikan gambaran mengenai seluruh pekerjaan dengan jelas dan lengkap.
10. Dengan perencanaan dapat diketahui tingkat keberhasilan karyawan.

Sedangkan kerugian adanya perencanaan menurut Hasibuan (2014: 110), yaitu:

1. Perencanaan akan membatasi tindakan dan inisiatif para bawahan, karena mereka harus bekerja sesuai dengan pola yang telah ditetapkan.
2. Perencanaan menyebabkan terlambatnya tindakan yang perlu diambil dalam keadaan darurat, padahal keadaan darurat perlu diambil keputusan yang cepat.
3. Informasi yang dibutuhkan untuk meramalkan masa yang akan datang, belum tentu tepat. Sehingga manajer tidak akan dapat secara pasti meramalkan apa yang akan terjadi pada masa yang akan datang.

4. Biaya yang diperlukan untuk perencanaan cukup besar, bahkan dapat melampaui hasil yang akan dicapai.
5. Perencanaan mempunyai penghalang-penghalang psikologis, karena orang lebih memperhatikan masa sekarang daripada masa yang akan datang.

**b. Proses Pengorganisasian (*Organization*)**

Proses manajemen apabila suatu perencanaan sudah mulai untuk dilaksanakan, maka fungsi manajemen yang selanjutnya adalah Pengorganisasian. Menurut Terry (2006: 73), mendefinisikan organisasi sebagai berikut:

pengorganisasian merupakan kegiatan dasar dari manajemen dilaksanakan untuk dan mengatur seluruh sumber-sumber yang dibutuhkan termasuk unsur manusia, sehingga pekerjaan dapat diselesaikan dengan sukses.

Lebih lanjut menurut Hasibuan (2014: 118) menyatakan bahwa :

Pengorganisasian adalah suatu proses penentuan, pengelompokan, dan pengaturan bermacam-macam aktivitas yang diperlukan untuk mencapai tujuan, menempatkan orang-orang pada setiap aktivitas ini, menyediakan alat-alat yang diperlukan, menetapkan wewenang yang secara relatif didelegasikan kepada setiap individu yang akan melakukan aktivitas-aktivitas tertentu.

Jadi suatu organisasi itu penting dalam manajemen karena:

1. Organisasi adalah syarat utama adanya manajemen. Tanpa organisasi manajemen itu tidak ada.
2. Organisasi merupakan wadah dan alat pelaksanaan proses manajemen dalam mencapai tujuan.

3. Organisasi adalah tempat kerja sama formal dari sekelompok orang dalam melakukan tugas-tugasnya.
4. Organisasi mempunyai tujuan yang ingin dicapai.

Setiap organisasi akan mempunyai unsur-unsur tertentu sebagai pendukung agar terlaksana dan berjalan dengan lancar. Menurut Hasibuan (2001: 122), unsur-unsur organisasi terdiri dari :

1. Manusia (*human factor*), artinya organisasi baru ada jika ada unsur manusia yang bekerja sama, ada pemimpin dan ada yang dipimpin (bawahan)
2. Tempat kedudukan, artinya organisasi baru ada, jika ada tempat kedudukannya.
3. Tujuan artinya organisasi baru ada jika ada tujuan yang ingin dicapai.
4. Pekerjaan, artinya organisasi itu baru ada, jika ada pekerjaan yang akan dikerjakan serta adanya pembagian pekerjaan.
5. Struktur, artinya organisasi itu baru ada, jika ada hubungan dan kerja sama antara manusia yang satu dengan yang lainnya.
6. Teknologi, artinya organisasi itu baru ada jika terdapat unsur teknis.
7. Lingkungan (*environment external social system*), artinya organisasi itu baru ada, jika ada lingkungan yang saling mempengaruhi misalnya ada sistem kerja sama sosial.

Organisasi ada, jika ada hubungan dan kerjasama antar manusia satu dengan yang lain. Struktur organisasi merupakan faktor penting dalam menentukan dan melihat cara kerja satu organisasi, dengan adanya struktur yang telah tergambar maka akan terlihat pembagian tugas. Menurut Siswanto (2005: 75), adapun beberapa pembagian tahapan dalam pembagian tugas, pendelegasian otoritas, serta penetapan aktivitas yang akan dilakukan, yaitu :

1. Mengetahui dengan jelas tujuan yang hendak dicapai;
2. Deskripsi pekerjaan yang harus dioperasikan dalam aktivitas tertentu;
3. Klasifikasi aktivitas dalam kesatuan yang praktis;
4. Memberikan rumusan yang realistis mengenai kewajiban yang hendak diselesaikan, sarana dan prasarana fisik serta lingkungan yang diperlukan untuk setiap aktivitas atau kesatuan aktivitas yang hendak dioperasikan;

**c. Proses Actuating (Pengarahan/penggerakan)**

Fungsi ini baru dapat diterapkan setelah dibuatnya rencana, adanya organisasi yang mewadahi, dan manusia yang bekerjasama. Fungsi ini diterapkan maka proses manajemen dalam merealisasi tujuan dimulai. Menurut Hasibuan (2001: 183) bahwa, :

fungsi pengarahan (*directing = actuating = leading = penggerakan*) adalah fungsi manajemen yang terpenting dan paling dominan dalam proses manajemen. Penerapan fungsi ini sangat sulit, rumit, dan kompleks, karena karyawan tidak dapat dikuasai sepenuhnya sebab mereka adalah makhluk hidup yang mempunyai kepentingan masing-masing.

Adapun pengertian lain, menurut Terry (2006: 138), “pengarahan merupakan suatu kegiatan untuk mengintegrasikan usaha-usaha anggota-anggota dari suatu kelompok, sehingga melalui tugas-tugas mereka dapat terpenuhi tujuan-tujuan pribadi dan kelompoknya.”

Sedangkan menurut Soekarno (1986: 101) bahwa “fungsi penggerakkan ialah suatu fungsi pembimbingan dan pemberian pimpinan serta penggerakkan orang-orang, agar supaya orang-orang/kelompok orang-orang itu suka dan mau bekerja”. Dalam hubungan dengan fungsi-fungsi manajemen, penggerakan (*actuating*) merupakan fungsi yang paling sukar dilaksanakan apabila dibandingkan dengan fungsi-fungsi manajemen lainnya. Sebab, pada konteks ini secara langsung menyangkut hubungan manusia yang satu dengan lain baik secara formal maupun secara informal.

Menurut Prof. Dr. H. Arifin Abdulrachman dalam Soekarno (1986: 102) yang menyatakan bahwa menggerakkan orang-orang bawahannya agar supaya mengikuti atau menjalankan tugas-tugas yang akan diperintahkan. Terdapat 3 sebab pokok mengapa orang mau dan dapat digerakkan antara lain, yaitu :

1. Adanya dorongan-dorongan untuk mengikuti pemimpin sehingga perasaan menentang atau perasaan menolak atau bahkan hasrat melawan dari orang-orang bawahan untuk tidak mengikuti pemimpin dengan mudah dapat diatasi.

2. Adanya sifat-sifat khusus pada diri pemimpin, yaitu sifat-sifat kepemimpinan yang mempengaruhi jiwa orang-orang menjadi kagum, dan atau tertarik kepada pemimpin itu.
3. Adanya kemampuan pada pemimpin dalam menggunakan, melaksanakan tehnik kepemimpinana.

Secara umum tujuan pengarahan yang ingin dicapai pada setiap organisasi menurut Siswanto (2005: 112), yaitu:

1. Menjamin Kontinuitas Perencanaan

Suatu perencanaan ditetapkan untuk dijadikan pedoman normatif dalam pencapaian tujuan. Pelaksanaan kerja yang baik akan sesuai dengan rencana yang telah ditetapkan sebelumnya. Suatu pengarahan dilakukan untuk menjamin kelangsungan perencanaan. Artinya, perencanaan yang telah ditetapkan meskipun memiliki sifat fleksibel namun prinsip yang terkandung di dalamnya harus tetap dijamin kontinuitasnya.

Seringkali para manajer hierarki tengah atau hierarki pertama maupun pimpinan organisasi lainnya kurang yakin akan perencanaan yang telah ditetapkan sehingga tidak jarang mengubah rencananya di tengah perjalanan. Hal ini seringkali disebabkan oleh timbulnya pengaruh struktur masyarakat maupun perubahan lingkungan dan iming-iming tertentu dari pihak luar, dan memang karenanya mereka berkepentingan terhadap organisasi yang dipengaruhinya. Dengan adanya



penerapan fungsi pengarahan dari manajer hierarki atasnya, diharapkan perencanaan yang telah ditetapkan dapat dijamin kontinuitasnya.

2. Membudayakan prosedur standar

Seperti telah dideskripsikan bahwa suatu prosedur akan memberikan seperangkat petunjuk detail untuk melaksanakan urutan-urutan tindakan yang sering atau biasa terjadi. Dengan adanya pengarahan diharapkan bahwa prosedur kerja yang telah ditetapkan dapat dilaksanakan sebagaimana mestinya sehingga lambat laun menjadi suatu kebiasaan. Apabila sudah terbiasa dilaksanakan diharapkan dapat membudaya di lingkungan sistem itu sendiri.

3. Menghindari kemangkiran yang tak berarti

Kemangkiran dapat diberikan batasan sebagai kondisi ketika seseorang tidak berada di tempat kerjanya di luar penyebab yang jelas dan tanpa pemberitahuan sebelumnya. Karyawan yang tidak masuk kerja sesuai dengan hari biasanya, tanpa memberitahukan kepada pimpinannya dinamakan karyawan yang mangkir. Dengan adanya penerapan fungsi pengarahan ini dimaksudkan agar karyawan yang ada terhindar dari kemangkiran yang tidak berarti. Suatu kemangkiran akan sedikit berarti apabila karyawan yang tidak masuk kerja tersebut selama ketidakteradaannya ikut mengerjakan pekerjaan kantor

di luar atau membantu memecahkan permasalahan yang dihadapi organisasinya. Namun dalam praktiknya jarang ditemui karyawan yang mangkir tetapi kemangkirannya berarti.

#### 4. Membina Disiplin Kerja

Tujuan lain perlunya penerapan fungsi pengarahan adalah agar terbina disiplin kerja di lingkungan organisasi. Disiplin dapat diartikan sebagai suatu sikap mental yang menyatu dalam kehidupan yang mengandung pemahaman terhadap norma, nilai, dan peraturan dalam melaksanakan hak dan kewajiban kehidupan (Wiraputa, 1987)

Disiplin kerja menyangkut esensi dari eksistensinya sebagai karyawan. Pada dasarnya karyawan harus mempertanyakan tugas rutinnnya dan bagaimana melaksanakan tugas tersebut dengan sebaik-baiknya. Disiplin kerja yang terbina akan memberikan dampak positif terhadap perusahaan, yaitu naiknya produktivitas kerja, baik menyangkut kualitas maupun kuantitasnya (Siswanto, 1987).

#### 5. Membina Motivasi yang terarah

Penerapan fungsi pengarahan juga memiliki tujuan untuk membina motivasi kerja para karyawan yang terarah. Maksudnya, karyawan melaksanakan pekerjaan sambil dibimbing dan diarahkan untuk menghindari kesalahan prosedur yang berdampak terhadap keluarannya.

Penerapan fungsi manajemen komunikasi memegang peranan yang penting oleh karena itu, dalam penerapan fungsi pengarahan, komunikasi merupakan salah satu proses yang amat potensial dalam memainkan peran penting sehingga karyawan dapat merealisasikan tujuan organisasi yang diabdikannya.

Menurut Siswanto (2005: 115) dalam penerapan fungsi pengarahan, manajer dituntut untuk memainkan komunikasi seperti :

*a. Koordinasi*

Koordinasi adalah penyelarasan atas aktivitas teratur guna memberikan jumlah, waktu, dan pengarahan pelaksanaan yang tepat sehingga mengakibatkan adanya aktivitas yang selaras dan disatukan untuk tujuan tertentu.

*b. Integrasi*

Integrasi adalah penggabungan bagian menjadi satu kesatuan yang bulat dan utuh.

*c. Sinkronisasi*

Sinkronisasi adalah menyatukan berbagai aktivitas untuk dilaksanakan secara bersamaan sehingga terhindar adanya inefisiensi yang berkepanjangan.

**d. Proses Pengendalian (*controlling*)**

Fungsi pengendalian adalah fungsi terakhir dari proses manajemen. Mengendalikan merupakan fungsi terpenting karena membantu untuk memeriksa kesalahan yang telah dilakukan serta

menyatakan bahwa tujuan organisasi telah tercapai dengan cara yang baik.

Menurut Terry (2006: 166) “pengendalian mencakup usaha-usaha penilaian, yakni dengan cara mengevaluasi pelaksanaan kegiatan dan (bila perlu) memperbaiki kegiatan-kegiatan yang telah dilaksanakan untuk mendapatkan kepastian mencapai hasil yang direncanakan”. Sedangkan menurut Koontz dalam Hasibuan (2001: 241) “Pengendalian adalah pengukuran dan perbaikan terhadap pelaksanaan kerja bawahan, agar rencana-rencana yang telah dibuat untuk mencapai tujuan-tujuan perusahaan dapat terselenggara”.

Proses pengendalian menurut Hasibuan (2001: 245) dapat dilakukan secara bertahap melalui 4 langkah, yaitu:

- a. Menentukan standar-standar yang akan digunakan dasar pengendalian.
- b. Mengukur pelaksanaan atau hasil yang telah dicapai.
- c. Membandingkan pelaksanaan atau hasil dengan standar dan menentukan penyimpangan jika ada.
- d. Melakukan tindakan perbaikan, jika terdapat penyimpangan agar pelaksanaan dan tujuan sesuai dengan rencana.

Seorang manajer harus mempunyai berbagai cara untuk memastikan bahwa semua fungsi manajemen dilaksanakan dengan baik. Hal ini dapat diketahui melalui proses pengendalian. Menurut

Hasibuan (2001: 245) ada beberapa cara pengendalian dapat dilakukan, yaitu:

a) Pengawasan Langsung

Pengawasan langsung adalah pengawasan yang dilakukan sendiri secara langsung oleh seorang manajer. Manajer memeriksa pekerjaan yang sedang dilakukan untuk mengetahui apakah dikerjakan dengan benar dan hasil-hasilnya sesuai dengan yang dikehendakinya.

Pengendalian langsung ini dapat dilakukan dengan cara inspeksi langsung, observasi di tempat (on the spot observation) dan laporan di tempat (on the spot report).

b) Pengawasan Tidak Langsung

Pengawasan tidak langsung adalah pengawasan jarak jauh, artinya dengan melalui laporan yang diberikan oleh bawahan. Laporan ini dapat berupa lisan atau tulisan tentang pelaksanaan pekerjaan dan hasil-hasil yang telah dicapai.

c) Pengawasan berdasarkan Kekecualian

Pengawasan berdasarkan kekecualian adalah pengendalian yang dikhususkan untuk kesalahan-kesalahan yang luar biasa dari hasil atau standar yang diharapkan. Pengendalian semacam ini dilakukan dengan cara kombinasi langsung dan tidak langsung oleh manajer.

Tanpa adanya pengendalian yang baik tentunya akan menghasilkan tujuan yang kurang memuaskan baik organisasi itu sendiri maupun para pekerjanya. Adapun fungsi pengawasan menurut Griffin dalam Sule dan Saefullah (2005: 318) sebagai berikut:

- a. Adaptasi lingkungan
- b. Meminimumkan kegagalan
- c. Meminimumkan biaya
- d. Antisipasi kompleksitas organisasi

Menurut Terry (2006: 170) ada beberapa karakteristik dari usaha pengendalian yang dapat dilakukan, yaitu:

- a) Bahwa jenis pengendalian yang digunakan harus sesuai dengan kegiatan yang bersangkutan.
- b) Penyimpangan yang perlu dikoreksi harus segera diidentifikasi.
- c) Pengendalian harus dikaitkan dengan pola organisasinya, sehingga memudahkan pembagian tanggungjawab untuk melaksanakan kegiatan-kegiatan yang bersangkutan dan menyediakan data pengendalian untuk anggota-anggota manajemen.
- d) Pengendalian harus dapat memberi jalan untuk melakukan tindakan-tindakan koreksi, termasuk mencari tempat di mana tindakan-tindakan tersebut perlu diambil, siapa yang

bertanggungjawab terhadap tindakan tersebut dan berupa apa tindakan tersebut.

Selanjutnya pelaksanaan pengendalian harus diikaitkan dengan pola organisasi, sehingga memudahkan pembagian tanggungjawab. Seperti yang telah dikutip menurut Hasibuan (2001: 248) terdapat beberapa macam pengendalian, yaitu:

a) *Internal control* (Pengendalian Intern)

Pengendalian yang dilakukan oleh seorang atasan kepada bawahannya. Cakupan dari pengendalian ini meliputi hal hal yang cukup luas baik pelaksanaan tugas, prosedur kerja, kedisiplinan karyawan, dan lain-lainnya.

b) *External control* (Pengendalian Ekstern)

Pengendalian yang dilakukan oleh pihak luar. Pengendalian ini dapat dilakukan secara formal atau informal, misalnya pemeriksaan pembukuan oleh kantor akuntan dan penilaian yang dilakukan oleh masyarakat.

c) *Formal Control* (Pengendalian Resmi)

Pemeriksaan yang dilakukan instansi atau pejabat resmi dan dapat dilakukan secara intern maupun ekstern.

d) *Informal Control* (Pengendalian konsumen)

Penilaian yang dilakukan oleh masyarakat atau konsumen, baik langsung maupun tidak langsung. Misalnya melalui media massa cetak atau elektronik, dan lain-lainnya.

## **C. Rumah Susun Sederhana Sewa (Rusunawa)**

### **1. Pengertian Rusunawa**

Pembangunan Rusunawa merupakan salah satu solusi dalam penyediaan permukiman layak huni bagi Masyarakat Berpenghasilan Rendah (MBR). Rusunawa diharapkan mampu membantu daerah perkotaan dalam menyediakan hunian yang layak untuk warganya. Berdasarkan Perwali No 41 Tahun 2013 tentang Tata Cara Pengelolaan Rumah Susun Sederhana Sewa di Kota Malang, pengertian Rumah Susun Sederhana Sewa yang selanjutnya disebut Rusunawa adalah bangunan gedung bertingkat yang dibangun dalam suatu lingkungan yang terbagi dalam bagian yang di strukturkan secara fungsional dalam arah horisontal maupun vertikal dan merupakan satuan-satuan yang masing-masing digunakan secara terpisah, status penguasaannya sewa serta dibangun dengan menggunakan dana Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara dan/atau Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah dengan fungsi utamanya sebagai hunian.

Singkatnya, Rusunawa bisa diartikan sebagai bangunan bertingkat yang dibangun oleh pemerintah daerah untuk masyarakat berpenghasilan rendah dalam satu lingkungan hunian. Adapun sasaran pembangunan Rusunawa berdasarkan Perwali No 41 Tahun 2013 tentang pengelolaan Rusunawa Kota Malang yakni memberikan fasilitas rumah dengan sistem sewa untuk : A) Warga Negara Indonesia diutamakan penduduk daerah, B ) Masyarakat Berpenghasilan Rendah (MBR), C) Belum memiliki rumah



atau tempat tinggal yang dibuktikan dengan surat keterangan dari Lurah dan diketahui Camat setempat, D) Sudah atau pernah berkeluarga, E) Mampu membayar harga sewa yang ditetapkan,

## **2. Dasar Hukum Penyelenggaraan Rusunawa**

Berikut ini terdapat beberapa aturan hukum yang menjadi landasan pemerintah Kota Malang dalam Penyelenggaraan Rusunawa, yakni :

- a) Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2011 Tentang Rumah Susun.
- b) Permenpera Nomor 14/Permen/M Tahun 2007 tentang Pengelolaan Rumah Susun Sederhana Sewa.
- c) Peraturan Daerah Nomor 1 Tahun 2004 tentang Penyelenggaraan Bangunan.
- d) Peraturan Walikota Malang No 41 Tahun 2013 tentang tata cara pengelolaan Rumah Susun Sederhana Sewa

## **3. Pengelolaan Rusunawa**

Pengelolaan Rusunawa merupakan suatu tugas yang harus dilakukan oleh semua pihak dan pihak pemerintah sampai masyarakat untuk menjaga keberlanjutan Rusunawa. Pengelolaan Rusunawa merupakan kegiatan yang sangat penting dalam penyelenggaraan Rusunawa. Tanpa pengelolaan yang baik, bisa menimbulkan berbagai masalah yang nantinya akan muncul. Hal ini senada dengan pendapat Sutedi (2012: 160), yakni :

Penggunaan dan Pengelolaan Rumah Susun harus diatur dan dilakukan oleh perhimpunan penghuni yang diberi wewenang dan tanggung jawab. Penghuni Rumah Susun wajib membentuk perhimpunan penghuni yang mempunyai tugas dan wewenang

mengelolan dan memelihara rumah susun beserta lingkungannya, dan menetapkan peraturan-peraturan mengenai tata tertib penghunian.

Berdasarkan Perwali No 41 Tahun 2013 tentang Tata cara Pengelolaan Rumah susun Sederhana Sewa Kota Malang, pengertian pengelolaan Rusunawa adalah upaya terpadu yang dilakukan oleh pengelola atas barang milik daerah yang berupa Rusunawa. Dengan melestarikan fungsi Rusunawa yang meliputi kebijakan Perencanaan, Pengaduan, Penggunaan, Pemanfaatan, Pengamanan dan Pemeliharaan, Penilaian, Pengawasan dan Pengendalian Rusunawa.

Adapun Ruang Lingkup pengelolaan Rusunawa berdasarkan Perwali No 41 Tahun 2013 tentang tata cara Pengelolaan rumah susun sewa sederhana Kota Malang meliputi :

- a) pemanfaatan fisik bangunan Rusunawa yang mencakup pemanfaatan ruang dan bangunan, termasuk pemeliharaan, perawatan, serta peningkatan kualitas prasarana, sarana dan utilitas.
- b) kepenghunian yang mencakup kelompok sasaran penghuni, proses penghuni, penetapan calon penghuni, perjanjian sewa-menyewa serta hak, kewajiban dan larangan penghuni.
- c) administrasi keuangan dan pemasaran yang mencakup sumber keuangan, tarif sewa, pemanfaatan hasil sewa, pencatatan dan pelaporan serta persiapan dan strategi pemasaran.

- d) Kelembagaan yang mencakup pembentukan, struktur tugas, hak, kewajiban dan larangan pengelola, serta peran Pemerintah Daerah, dan
- e) Pengembangan bangunan Rusunawa.

#### **4. Penghuni Rusunawa**

Penghuni rusunawa merupakan salah satu bagian penting dari pengelolaan Rusunawa, segala sesuatu yang berkaitan dengan keburukan penghuni harus dipersiapkan dengan matang, termasuk penghuni yang diperbolehkan menyewa atau tinggal di unit-unit Rusunawa. Menurut PERMEN No. 14/2007 tentang Pengelolaan Rumah Susun Sederhana Sewa. Penghuni adalah warga negara Indonesia yang termasuk dalam kelompok masyarakat berpenghasilan rendah sesuai pengaturan yang berlaku yang melakukan perjanjian sewa rusunawa dengan badan pengelola.

Suatu kelompok masyarakat tentunya memiliki beragam karakteristik yang menggambarkan perbedaan karakter dan sifat masing-masing individu. Dengan adanya karakteristik yang beragam dapat menimbulkan ketidak sepahaman antara individu satu sama lain. Sehingga perlu adanya peraturan-peraturan yang jelas dan tepat agar tercipta kondisi suasana yang harmonis di lingkungan sekitar Rusunawa. Dengan berlakunya hal tersebut di harapkan dapat menimbulkan rasa kepedulian satu sama lain sehingga dapat membuat penghuni semakin tertib dan

menaati peraturan, dan kenyamanan di lingkungan Rusunawa dapat terwujud.

#### **D. Konsep Kesejahteraan sosial**

Kesejahteraan Sosial adalah artian yang sangat luas mencakup berbagai tindakan yang dilakukan manusia untuk mencapai tingkat kehidupan yang lebih baik. Menurut Undang-Undang No. 11 Tahun 2009, kesejahteraan Sosial adalah kondisi terpenuhinya kebutuhan material, spiritual dan sosial warga negara agar dapat hidup layak dan mampu mengembangkan diri, sehingga dapat melaksanakan fungsi sosialnya.

Selain itu, pengertian kesejahteraan secara singkat menurut Suharto yang dikutip dalam Mazduki (2015: 57) mendeskripsikan bahwa negara kesejahteraan dapat didefinisikan sebagai sebuah sistem kesejahteraan sosial yang memberi peran lebih besar kepada negara (pemerintah) untuk mengalokasikan sebagian dana publik demi menjamin terpenuhinya kebutuhan dasar warganya. Selanjutnya menurut Mazduki (2015: 57) pengertian kesejahteraan umum adalah suatu kondisi tertentu yang dirasakan oleh publik mengenai kehidupannya yang baik dan berkeadilan. Kondisi publik yang sejahtera dapat dideskripsikan sebagai keadaan masyarakat yang bebas dari perasaan lapar, kemiskinan, kecemasan akan hari esok, perasaan takut, dari penindasan dan dari ketidakadilan. Seperti tersedianya pelayanan terbaik kepada masyarakat secara adil dan merata tanpa adanya diskriminasi guna terwujudnya kesejahteraan masyarakat.

Menurut Adi (2013: 110) terdapat beberapa jenis layanan kesejahteraan sosial yang ditawarkan ke masyarakat dapat berupa:

1. Layanan yang langsung ditujukan ke kelompok (komunitas) sasaran yang dikenal dengan nama *Direct Services*. Misalnya saja, suatu lembaga pelayanan masyarakat (*human service organization*) mengembangkan program pengembangan modal usaha dan berbagai macam model pemberian bantuan keuangan untuk komunitas (*income generating activities*), program bea siswa untuk anak yang tidak mampu, dan sebagainya. Di sini, semua layanan yang dilakukan oleh lembaga ditujukan langsung pada komunitas sasaran.
2. Adalah layanan yang tidak langsung duarahkan pada komunitas sasaran, tetapi bantuan diberikan pada lembaga yang mempunyai program langsung ke komunitas sasaran. Bentuk layanan seperti di dikenal dengan nama *Indirect Services*. Misalnya, suatu Lembaga donor Internasional dalam rangka mengurangi angka kemiskinan dan angka kematian bayi (*infant mortality rate*) maka lembaga donor tersebut tidak memberikan bantuan langsung ke komunitas sasaran, tetapi lembaga tersebut mengontak berbagai organisasi pelayanan kemanusiaan (*human service organizations*) di Indonesia yang mempunyai program langsung ke masyarakat.

Sementara menurut Kalle dalam Bintarto (1989: 44), kesejahteraan dapat diukur dari beberapa aspek kehidupan :

1. Dengan melihat kualitas hidup dari segi materi, seperti kualitas rumah, bahan pangan dan sebagainya.
2. Dengan melihat kualitas hidup dari segi fisik, seperti kesehatan tubuh, lingkungan alam dan sebagainya.
3. Dengan melihat kualitas hidup dan segi mental, seperti fasilitas pendidikan, lingkungan budaya dan sebagainya.
4. Dengan melihat kualitas hidup dari segi spritiual seperti moral, etika, keserasian, penyesuaian, dan sebagainya.

Sedangkan menurut Drewnoski (1974) dalam Bintarto (1989: 45), melihat konsep kesejahteraan dari tiga aspek :

1. Dengan melihat pada tingkat perkembangan fisik, seperti nutrisi, kesehatan, harapan hidup dan sebagainya,
2. Dengan melihat pada tingkat mentalnya (*mental/ education status*) seperti pendidikan, pekerjaan, dan sebagainya.
3. Dengan melihat pada integrasi dan kedudukan sosial (*sosial status*)

Pendapat lain Biro Pusat Statistik Indonesia (2000) menerangkan bahwa, guna melihat tingkat kesejahteraan rumah tangga suatu wilayah ada beberapa indikator yang dapat dijadikan ukuran, antara lain ;

1. Tingkat Pendapatan Keluarga.
2. Komposisi pengeluaran rumah tangga dengan membandingkan pengeluaran untuk pangan dengan non pangan.
3. Tingkat pendidikan keluarga.
4. Tingkat Kesehatan Keluarga