

## **BAB I**

### **PENDAHULUAN**

#### **A. Latar Belakang Masalah**

Pembangunan nasional yaitu sebuah usaha untuk meningkatkan taraf hidup masyarakat Indonesia yang dilakukan oleh pemerintah. Dalam suatu usaha pembangunan terdapat berbagai macam usaha untuk meningkatkan taraf hidup masyarakat seperti pelayanan kesehatan, pendidikan, sosial dan ekonomi. Di dalam mencapai keberhasilan pembangunan maka diperlukannya manusia yang berkualitas dan mampu meningkatkan taraf hidup mereka sendiri.

Terwujudnya keadaan sehat adalah kehendak semua pihak. Tidak hanya bagi orang yang sakit akan tetapi orang yang disekitarnya seperti kerabat dan keluarga bahkan Negara sebagai penjamin kesehatan bagi warga negaranya. Dalam rangka mewujudkan status kesehatan masyarakat yang optimal, maka pemerintah melakukan berbagai upaya untuk meningkatkan kualitas kesehatan hidup bagi masyarakatnya.

Adapun kesehatan yang menjadi salah satu faktor untuk mencapai keberhasilan pembangunan yang dilakukan pemerintah yaitu dengan mewujudkan rendahnya angka kematian, rendahnya angka kelahiran, dan angka kesakitan pada masyarakat. Apabila pada ketiga kategori tersebut telah

terpenuhi maka dapat disimpulkan bahwa pembangunan dalam bidang kesehatan telah berhasil. Kesehatan sebagai salah satu unsur kesejahteraan umum harus diwujudkan melalui upaya kesehatan dalam rangkaian pembangunan kesehatan secara menyeluruh dan terpadu yang didukung oleh suatu sistem kesehatan nasional.

Sejalan dengan amanat pasal 28 H ayat (1) Undang Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 telah ditegaskan bahwa setiap orang berhak memperoleh pelayanan kesehatan, kemudian dalam Pasal 34 ayat (3) dinyatakan Negara bertanggung jawab atas penyediaan fasilitas pelayanan kesehatan dan fasilitas pelayanan umum yang layak. Sehingga pemerintah itu dapat menyediakan berbagai fasilitas yang ada dan dapat menjalankan berbagai kebijakan tentang kesehatan sesuai dengan Undang Undang sehingga terciptanya masyarakat yang sehat dan masyarakat dapat hidup layak untuk mewujudkan cita cita dan tujuan hidup<sup>1</sup>.

Departemen Kesehatan telah menyelenggarakan serangkaian reformasi di bidang kesehatan guna meningkatkan pelayanan kesehatan dan menjadikannya lebih efisien, efektif serta terjangkau oleh masyarakat. Walau sudah mencapai banyak kemajuan, tetapi keadaan kesehatan masyarakat Indonesia masih jauh tertinggal bila dibandingkan dengan beberapa negara

---

<sup>1</sup> Wendy Candra S, *kepuasaan masyarakat tentang kualitas pelayanan kesehatan di RS Jogja Kota Yogyakarta Tahun 2011 -2012*, 2012.

tetangga. Angka kematian bayi misalnya, Indonesia berada di urutan atas di antara Negara negara anggota ASEAN. Sebagian besar masyarakat Indonesia, baik yang di pedesaan maupun perkotaan, masih sulit mendapatkan pelayanan kesehatan walau dalam skala minimal. Banyak hal yang menjadi penyebabnya antara lain faktor geografi. ekonomi. sosial. dan teknis.

Sementara itu pertumbuhan penduduk kota yang terus meningkat menimbulkan permasalahan seperti kepadatan lalu lintas, pencemaran udara, perumahan dan pelayanan masyarakat yang kurang layak, kriminalitas, kekerasan dan penggunaan obat-obat terlarang. Hal itu mengakibatkan kualitas lingkungan berpotensi cenderung menurun. Jika hal tersebut tidak segera dikendalikan. maka akan berdampak pada kesehatan masyarakat.

Pada saat ini Indonesia mempunyai banyak permasalahan kesehatan yang membutuhkan perhatian yang khusus dari negara dikarenakan negara sebagai salah satu penjamin kesehatan dan yang telah di tetapkan oleh UUD 1945. Sesungguhnya di Indonesia saat ini kualitas kesehatannya sangat rendah, Indonesia saat ini merupakan negara dengan penduduk terbesar ke 4 setelah China, India, Amerika penduduk Indonesia pada saat ini berjumlah kurang lebih 242.968.342 jiwa<sup>2</sup> dengan penduduk yang sebesar itu Indonesia sangat pasti mempunyai permasalahan kesehatan yang banyak, permasalahan

---

<sup>2</sup> <http://www.merdeka.com/gaya/10-negara-dengan-penduduk-terbanyak-di-dunia-indonesia-ke-4/indonesia.html> diakses pada 28 Januari 2014 pukul 20.05 wib

kesehatan yang sering kita temui di negara berkembang seperti Indonesia adalah kurangnya pertolongan medis bagi persalinan ibu yang melahirkan, imunisasi yang tidak merata bagi para bayi. Perilaku masyarakat yang tidak melakukan pola hidup bersih dan sehat dapat dilihat dari tingginya kebiasaan merokok pada masyarakat Indonesia, rendahnya pemberian ASI eksklusif bagi para bayi, banyaknya jumlah penderita HIV/AIDS dan banyaknya para pengguna obat-obatan terlarang.

Permasalahan yang lain itu yaitu rendahnya kondisi kesehatan lingkungan yang tercermin dari akses masyarakat terhadap air bersih dan sanitasi dasar. Rendahnya kualitas dan keterjangkauan pelayanan kesehatan yang dapat diukur dari jumlah dan kualitas pelayanan kesehatan (rumah sakit, puskesmas, posyandu) Terbatasnya tenaga kesehatan juga menjadi permasalahan dalam mewujudkan Indonesia yang sehat. Permasalahan kesehatan di Indonesia tidak hanya berputar pada kondisi perilaku, penyakit dan kurangnya tenaga medis akan tetapi permasalahan kesehatan di Indonesia juga terjadi karena kurangnya pembangunan, tingginya biaya kesehatan, kurangnya kesadaran masyarakat akan tentang hidup sehat.

Kesehatan pada saat ini merupakan hal yang sangat penting bagi manusia dikarenakan kesehatan sebagai penunjang kehidupannya dan aktivitasnya dalam mencapai segala tujuan hidupnya oleh karena itu untuk menciptakan produktivitas kehidupannya maka manusia diperlukannya

kesehatan. Apabila manusia daya kesehatannya rendah itu akan berpengaruh ke semua orang baik bagi dirinya maupun orang lain. Misalnya dalam suatu daerah derajat kesehatannya rendah, maka proses pemerintahan di daerah tersebut akan ikut terganggu. Kesehatan juga tidak terlepas dari tingkat keekonomian masyarakatnya contoh suatu keluarga miskin untuk memenuhi kehidupannya saja susah bagaimana melengkapi gizi bahkan kesehatan suatu keluarga. Didalam kesehatan mempunyai faktor yang penting pula untuk menciptakan sumber daya manusia yang baik dan sehat, apabila ia sehat maka ia akan berkualitas.

Pengembangan Kabupaten/Kota sehat adalah bagian dari dinamika dan semangat warga, pemerintah daerah, serta lembaga lembaga lain. Pembangunan Kota sehat merupakan suatu proses yang berjalan terus menerus menciptakan dan meningkatkan kualitas lingkungan baik fisik, sosial, budaya, mengembangkan potensi ekonomi masyarakat dengan cara memberdayakan mereka agar cepat saling mendukung dalam mewujudkan kota sehat.

Pertumbuhan penduduk di Kota Yogyakarta sangat meningkat, pertumbuhan penduduk dapat menimbulkan masalah, seperti kepadatan lalu lintas, pencemaran udara, perumahan yang kurang sehat dan pelayanan masyarakat yang kurang layak, sementara itu pelayanan kesehatan yang ada

belum memenuhi kebutuhan baik dari keterjangkauan pemerataan dan kemudahannya..

Melihat perkembangan fakta tersebut, lingkungan baik fisik, sosial, ekonomi dan budaya perkotaan pada situasi yang rawan maka pemerintah Kota Yogyakarta melewati Dinas Kesehatan Kota Yogyakarta dalam usaha untuk meningkatkan kualitas kesehatan kota, mempunyai tujuan dan visi dinas kesehatan Kota Yogyakarta adalah Menjadi Fasilitator, Motivator, Regulator dan Pemberi Pelayanan Kesehatan yang Bermutu dan Terjangkau dan tujuan khususnya ialah :

1. Meningkatkan pemberdayaan masyarakat dalam pembangunan kesehatan menuju masyarakat sehat dan mandiri
2. Meningkatkan pelayanan kesehatan yang bermutu dan terjangkau
3. Meningkatkan informasi kesehatan berbasis data akurat
4. Meningkatkan jejaring kerja antara masyarakat, pemerintah dan swasta
5. Meningkatkan fungsi regulasi kesehatan dan sumber daya kesehatan sesuai standar
6. Meningkatkan ketersediaan farmasi dan alat kesehatan<sup>3</sup>

Pada saat ini pemerintah Indonesia khususnya Kementerian kesehatan memberikan penghargaan kepada kota/kabupaten yang memiliki kemampuan

---

<sup>3</sup> Profil Kesehatan Kota Yogyakarta tahun 2013

mengembangkan daerahnya untuk menjadikan kotanya sebagai kota sehat, diantara kota/kabupaten yang berada di Indonesia yang mendapat penghargaan kota sehat itu adalah kota Yogyakarta<sup>4</sup>. Untuk meraih penghargaan kota sehat merupakan bukan hal yang mudah bagi kota Yogyakarta dikarenakan harus memenuhi beberapa kriteria diantaranya 1). Indikator derajat kesehatan yang terdiri atas indikator indikator untuk mortalitas, morbiditas dan status gizi, 2). Indikator indikator untuk keadaan lingkungan, perilaku hidup, akses dan mutu pelayanan kesehatan, 3) Pelayanan kesehatan, sumber daya kesehatan dan kontribusi sektor terkait.<sup>5</sup>

## **B. Perumusan Masalah**

Dengan melihat latar belakang permasalahan yang ada maka dapat disimpulkan masalah yaitu sebagai berikut :

- 1. Bagaimana strategi Pemerintah Kota Yogyakarta mewujudkan Kota Yogyakarta sebagai Kota Sehat pada tahun 2012 – 2013 ?*
- 2. Faktor faktor apa saja yang menjadi pendukung dan penghambat bagi terwujudnya predikat kota sehat bagi kota Yogyakarta ?*

---

<sup>4</sup> <http://health.liputan6.com/read/746908/98-kota-sehat-di-indonesia-kota-anda-masuk-daftar> diakses pada 17 januari 2014 pukul 17.00 wib

<sup>5</sup> Pedoman Penyusunan Profil Kesehatan kabupaten/kota, Pusat data dan informasi Departemen Kesehatan RI 2008, 2008.

### **C. Tujuan penelitian**

1. Adapun tujuan dalam penelitian ini yaitu agar peneliti dapat mengetahui bagaimana Strategi pemerintah Kota Yogyakarta untuk mewujudkan Kota Yogyakarta sebagai Kota Sehat
2. Untuk mengetahui aspek aspek yang mempengaruhi sebuah kota untuk mewujudkan sebagai Kota Sehat.

### **D. Manfaat Penelitian**

Melihat tujuan dari penelitian ini maka dapat diketahui bahwa manfaat dari penelitian ini adalah :

1. Dapat menjadi rekomendasi bagi pemerintah daerah kabupaten/kota lain untuk menjadikan daerah kabupaten/kota nya sebagai Kota Sehat.
2. Menjadikan penelitian ini sebagai sumber referensi dalam studi Ilmu Pemerintahan dengan adanya penjelasan bagaimana sebuah kota bisa menjadi kota sehat.

### **E. Kerangka Dasar Teori**

Kerangka dasar teori merupakan adalah teori atau konsep yang digunakan dalam melakukan kegiatan penelitian atau sering juga dikatakan bahwa kerangka dasar teori merupakan uraian yang menjelaskan variabel variabel dan hubungan antar variabel berdasarkan konsep atau definisi tertentu. Dengan landasan teori tersebut maka kegiatan penelitian ini menjadi

jelas, sistematis, dan ilmiah. Dalam hal ini beberapa definisi mengenai teori, menurut Koendjningrat teori adalah merupakan pernyataan mengenai adanya suatu hubungan positif antara gejala yang diteliti dari satu atau beberapa faktor tertentu dalam masyarakat<sup>6</sup>. Sedangkan menurut Masri Singarimbun Teori adalah serangkaian asumsi, konsep, abstrak, definisi dan proposisi untuk menerangkan suatu fenomena sosial antara sistematis dengan cara merumuskan hubungan antara konsep<sup>7</sup>.

Adapun kerangka dasar penulisan teori dalam penulisan skripsi ini adalah sebagai berikut :

### 1. Strategi

Kata Strategi berasal dari bahasa Yunani “strategos” (stratos : militer da nag : Pemimpin), yang berarti “generalship” atau sesuatu yang dikerjakan oleh para jenderal dalam perang dalam membuat rencana untuk memenangkan perang, jadi istilah awal strategi pada awalnya muncul dalam dunia militer. Dalam kamus besar bahasa Indonesia pengertian mengenai strategi dijelaskan dalam hal : 1. Siasat Perang, 2. Ilmu siasat, 3. Rencana cermat mengenai kegiatan untuk mencapai sasaran khusus<sup>8</sup>. Definisi lain strategi adalah sasaran yang digunakan untuk mencapai

---

<sup>6</sup> Koendjaraningrat, *Metode Metode Penelitian Masyarakat*, PT. Gramedia, Jakarta, 1991, hal 9.

<sup>7</sup> Naimah, Salimatun. *Implementasi Desentralisasi Pelayanan Kesehatan Di Dinas Kesehatan*. Skripsi Jurusan Ilmu Pemerintahan 2006

<sup>8</sup> Nugraha, Riensyah, Fajar. *Strategi Sosialisasi Perda Nomor 3 Tahun 2012 Tentang Tarif Pelayanan Kesehatan Kelas III RSUD Wates Kabupaten Kulon Progo*. Skripsi Jurusan Ilmu Pemerintahan 2013

tujuan akhir<sup>9</sup>. Menurut Cristence, Strategi adalah pola pola berbagai tujuan serta kebijaksanaan dasar dan rencana rencana untuk mencapai tujuan tersebut<sup>10</sup>. Dirumuskan sedemikian rupa sehingga jelas apa yang sedang dan akan di laksanakan oleh organisasi. Demikian juga sifat organisasi baik sekarang maupun dimasa yang akan datang. Menurut Glack Strategi adalah, suatu kesatuan rencana yang komprehensif dan terpadu yang menghubungkan kekuatan strategi organisasi dengan lingkungan yang dihadapi, kesemuanya menjamin agar tujuan organisasi tercapai<sup>11</sup>. Menurut Bryson Strategi adalah suatu rencana untuk meraih misi atau melaksanakan mandat<sup>12</sup>.

Jika dikaitkan dengan konteks penelitian ini dapat dipahami bahwa yang dimaksud strategi adalah suatu rencana yang disusun oleh Dinas Kesehatan Kota Yogyakarta untuk mencapai tujuan yaitu untuk menjadikan kota Yogyakarta sebagai Kota Sehat pada tahun 2012 – 2013. Jadi pada dasarnya strategi merupakan cara dari kegiatan pengambilan keputusan yang dilakukan oleh Dinas Kesehatan Kota Yogyakarta. Dengan demikian perumusan strategi merupakan bagian dari manajemen startegis.

---

<sup>9</sup> Prawitasari, Meitri. *Strategi Pemerintah Kota Yogyakarta Dalam Meningkatkan Kualitas Pendidikan Dasar Tahun 2009-2010*. Skripsi Jurusan Ilmu Pemerintahan 2012.

<sup>10</sup> Cristence C. Ronald dalam RA Supriono, *Strategi Perumusan*, Yogyakarta 1986, hal 9

<sup>11</sup> Ibid hal 10

<sup>12</sup> Prawitasari, Meitri. *Strategi Pemerintah Kota Yogyakarta Dalam Meningkatkan Kualitas Pendidikan Dasar Tahun 2009-2010*. Skripsi Jurusan Ilmu Pemerintahan 2012.

Mengingat perumusan langkah strategi penelitian ini menggunakan manajemen strategis, maka dalam menganalisa data digunakan urutan proses analisis yang mengacu pada model tersebut yang dalam hal ini dibagi dalam beberapa tahap proses sebagai berikut:

1) Analisis lingkungan Strategi

a) Lingkungan Internal

Merupakan salah satu dimensi yang perlu dipertimbangkan dalam perencanaan strategis, dimensi ini menyangkut kekuatan (*strenght*) dan kelemahan (*weakness*) yang pada umumnya dimiliki dalam pengembangan wilayah, bagian dari suatu analisis yang telah dikenal secara dunia akademik dengan istilah SWOT (*Strenght, Weakness, Oportunities, Threats*)<sup>13</sup>.

Faktor kekuatan (*Strenght*) dalam hal kelemahan (*Weakness*) terdapat dalam hal suatu kegiatan organisasi. Hal ini, merupakan instrument yang ampuh dalam melakukan analisis perencanaan strategis, untuk memaksimalkan peranan faktor faktor tersebut sekaligus berperan sebagai alat untuk memanipulasi kelemahan dan menekan dampak ancaman yang timbul, jika para penentu strategi kebijakan mampu

---

<sup>13</sup> Siagian, Manajemen *Strategis*, Bumi Aksara, 1998, hal 7

menghadapi dua faktor tersebut dengan tepat, maka upaya memilih dan menentukan strategi yang efektif membuahkan hasil yang diharapkan<sup>14</sup>.

b) Lingkungan Eksternal

Dalam lingkungan eksternal dikenal adanya faktor faktor peluang (Opportunities) dan ancaman (Threats), yakni faktor faktor yang berasal dari luar, yang bisa menguntungkan dan mengancam serta dapat mempengaruhi dinamika pembangunan, berupa lingkungan, politik, ekonomi, sosial, dan budaya masyarakat sekitar<sup>15</sup>.

Suatu lingkungan eksternal diperlukan untuk menekan agar berhasil meraih keberhasilan yang diharapkan di masa depan, sehingga dapat diperhatikan dengan matang tujuan utama lingkungan eksternal adalah untuk mengetahui lingkungan dari luar agar dapat secara jelas peluang dan ancaman mengetahui faktor kunci keberhasilan<sup>16</sup>.

2) Analisis Isu Strategis

---

<sup>14</sup> Ibid hal 11

<sup>15</sup> Ibid hal 11

<sup>16</sup> Prawitasari, Meitri. *Strategi Pemerintah Kota Yogyakarta Dalam Meningkatkan Kualitas Pendidikan Dasar Tahun 2009-2010*. Skripsi Jurusan Ilmu Pemerintahan 2012

Pengidentifikasi isu strategis adalah inti dari proses perencanaan strategis. Isu-isu strategis didefinisikan sebagai persoalan atau tantangan kebijakam mendasar yang menentukan mandat, misi dan tujaun. Oleh karena itu, budaya organisasi mempengaruhi isu isu itu dibingkai dan juga menentukan pilihan pilihan strategis mana yang akan ditangani serius pada langkah selanjutnya, penyusunan strategis dan penyusunan rencana<sup>17</sup>.

### 3) Perumusan Strategi

Pada dasarnya strategi merupakan garis besar terhadap tantangan tantangan mendasar yang dihadapi. Oleh karena itu strategis harus dirumuskan selaras dengan isu strategis yang telah diidentifikasi. Dalam perumusan strategi mewujudkan kota Yogyakarta sebagai Kota Sehat digunakan metode sebagai berikut<sup>18</sup>:

- a. Mengidentifikasi alternatif umum yang dapat digunakan untuk menjawab isu isu strategis.
- b. Mempelajari kendala kendala yang kemungkinan muncul dalam pelaksanaan alternatif umum tersebut.

---

<sup>17</sup> Nugraha, Riansyah, Fajar. Strategi Sosialisasi Perda Nomor 3 Tahun 2012 Tentang Tarif Pelayanan Kesehatan Kelas III RSUD Wates Kabupaten Kulon Progo. Skripsi Jurusan Ilmu Pemerintahan 2013

<sup>18</sup> Ibid hal 13

- c. Merumuskan usulan usulan utama yang dapat digunakan untuk mewujudkan alternative alternative tersebut, sekaligus mengantisipasi munculnya kendala tersebut.
- d. Merumuskan kegiatan utama apa yang harus dilakukan dalam satu dua tahun kedepan.
- e. Merumuskan langkah langkah khusus yang harus dilakukan dalam enam bulan kedepan dan menetapkan siapa yang bertanggung jawab untuk melaksanakannya.

## 2. Kebijakan Publik

### a) Pengertian Kebijakan Publik

Banyak definisi yang dibuat oleh para ahli untuk menjelaskan arti kebijakan publik. Ada beberapa ahli yang mengemukakan tentang pengertian kebijakan publik yaitu :

#### 1. Menurut R. Dye<sup>19</sup>

Kebijakan publik adalah “apapn yang dipilih pemerintah untuk dilakukan atau tidak dilakukan”

#### 2. MenurutWilliam N Dunn<sup>20</sup>

Kebijakan Publik adalah rangkaian pilihan pilihan yang saling berhubungan yang dibuat oleh lembaga atau pejabat pemerintah pada bidang bidang yang menyangkut tugas pemerintahan, seperti

---

<sup>19</sup> Harbani Paolong, 2007 *Teori Administrasi Publik*

<sup>20</sup> William N Dunn, 1994 *Teori Administrasi Publik*

pertahanan, keamanan, energi, kesehatan, pendidikan, kesejahteraan masyarakat, kriminalitas, perkotaan dan lain lain.

**b) Manfaat Kebijakan Publik**

- 1) Mengidentifikasi apa dampak dari suatu kebijakan public, kebijakan publik disini ditempatkan sebagai *independent variable* yang berusaha mencari *variable variable* yang dapat mempengaruhi isi dari sebuah kebijakan public.
- 2) Membantu dalam memecahkan masalah masalah publik.
- 3) Berguna untuk tujuan politik, suatu kebijakan public yang dibuat melalui proses yang benar dengan dukungan teori yang kuat memiliki posisi yang kuat terhadap kritik dari lawan lawan politik. Kebijakan public tersebut dapat meyakinkan kepada lawan lawan politik yang tadinya kurang setuju. Kebijakan publik seperti itu tidak akan mudah dicabut hanya karena alasan kepentingan sesaat dari lawan lawan politik<sup>21</sup>.

**c) Tahap Tahap Kebijakan Publik**

- 1) Menurut Michael Howlet dan M.Ramesh<sup>22</sup>

Menyatakan bahwa ada lima tahapan kebijakan publik terdiri dari sebagai berikut :

---

<sup>21</sup> Anderson. 1979, *Analisis Kebijakan Publik Konsep, Teori dan Aplikasi*.

<sup>22</sup> M.Ramesh 1995, *analisis kebijakan Publik Konsep, Teori dan Aplikasi*

- Penyusunan agenda (agenda setting), yakni suatu proses agar suatu masalah bisa mendapatkan perhatian dari pemerintah
- Formulasi kebijakan (policy formulation), yakni proses ketika pemerintah memilih melakukan suatu tindakan atau tidak melakukan sesuatu tindakan
- Implementasi kebijakan (policy implementation), yaitu proses untuk melakukan kebijakan supaya mencapai hasil.
- Evaluasi kebijakan ( policy evaluation) yakni proses untuk memonitor dan menilai hasil atau kinerja kebijakan.

**d) Sistem Kebijakan Publik**

Analisis kebijakan publik merupakan proses kajian yang mencakup lima komponen, setiap pada komponen dapat berubah menjadi komponen yang lain melalui prosedur metodologi tertentu, seperti perumusan masalah, peramalan dan evaluasi. Melakukan analisis kebijakan berarti menggunakan kelima prosedur metodologi tersebut, yakni merumuskan masalah

kebijakan, melakukan peramalan, membuat rekomendasi, melakukan pemantauan, dan melakukan evaluasi kebijakan<sup>23</sup>.

e) **Faktor faktor yang mempengaruhi Implementasi Kebijakan**

Ada beberapa ahli yang mengemukakan tentang faktor faktor yang mempengaruhi implementasi Kebijakan antara lain yaitu :

1. Teori George C. Edwards III<sup>24</sup>

Menurut George C. Edwards III ada empat variable yang mempengaruhi implementasi kebijakan yaitu sebagai berikut :

a) Komunikasi

Implementasi yang sangat efektif sangat ditentukan oleh kejelasan tujuan. Dengan demikian Komunikasi perlu dilakukan oleh para pelaksana secara konsisten dan akurat. Sebagaimana yang dikemukakan oleh Edwards III (dikutip Joko Widodo)<sup>25</sup> yaitu, “ Implementasi yang efektif, menghendaki para pelaksana harus mengetahui apa yang

---

<sup>23</sup> Drs. AG. Subarsono, M.Si., MA, Analisis Kebijakan Publik

<sup>24</sup> Atik Septi Winarsih, *Diktat Mata Kuliah Studi Implementasi Kebijakan, bab Strategi Implementasi*

<sup>25</sup> Prawitasari, Meitri. *Strategi Pemerintah Kota Yogyakarta Dalam Meningkatkan Kualitas Pendidikan Dasar Tahun 2009-2010*. Skripsi Jurusan Ilmu Pemerintahan 2012

menjadi tujuan yang hendak dicapai dalam implementasi kebijakan.

b) Sumber Daya

Faktor Sumber Daya mempunyai peranan penting dalam implementasi kebijakan. Karena bagaimana pun jelas dan konsistensinya ketentuan ketentuan atau aturan aturan tersebut jika para pelaksana kebijakan yang bertanggung jawab untuk melaksanakan pekerjaan secara efektif maka implementasi kebijakan tersebut juga tidak akan efektif. Sumber daya dapat terwujud sumber daya manusia yang kompetensi implementor dan sumber daya finansial<sup>26</sup>.

c) Disposisi

Disposisi dalam implementasi kebijakan diartikan sebagai kecenderungan atau kesepakatan para pelaksana untuk melaksanakan Kebijakan. Implementasi kebijakan, Jika ingin berhasil secara efektif dan efisien, para pelaksana tidak hanya mengetahui apa yang harus dilakukan dan mempunyai kemauan melaksanakan kebijakan itu. Disposisi

---

<sup>26</sup> Ibid hal 17

merupakan watak atau karakteristik yang dimiliki oleh implementor seperti komitmen, kejujuran, dan sifat demokratis<sup>27</sup>.

d) Struktur Birokrasi

Meskipun Sumber sumber untuk mengimplementasikan kebijakan sudah cukup dan para pelaksana kebijakan sudah mengetahui apa dan bagaimana cara melakukannya, implementasi kebijakan bisa jadi masih belum efektif, karena adanya struktur birokrasi yang terlalu panjang akan cenderung melemahkan pengawasan dan menimbulkan red tape yaitu prosedur birokrasi yang rumit dan kompleks dan akan menyebabkan aktifitas birokrasi tidak efektif<sup>28</sup>.

### 3. Pemerintah Daerah

Dalam bidang ilmiah terdapat perbedaan antara pengertian antara pengertian “pemerintah” dan “pemerintahan”. Adapun pengertian pemerintahan dalam arti luas adalah segala tugas atau kewenangan atau kekuasaan Negara. Menurut Montesquieu pemerintahan dalam arti luas meliputi bidang legislative, eksekutif, dan yudikatif. Selanjutnya

---

<sup>27</sup> Ibid hal 17

<sup>28</sup> Ibid hal 17

pengertian pemerintahan dalam arti sempit diartikan sebagai tugas/ kewenangan/ kekuasaan khusus dalam bidang eksekutif saja. Sedangkan pengertian pemerintah dalam arti luas menunjukkan kepada aparatur Negara, alat alat perlengkapan Negara seluruhnya sebagai kesatuan yang melaksanakan tugas/kekuasaan Negara atau pemerintahan dalam arti luas. Selanjutnya pengertian pemerintah dalam arti sempit menunjukkan kepada aparat, organ atau alat perlengkapan Negara yang melaksanakan tugas pemerintahan dalam arti sempit<sup>29</sup>.

Mar'un secara singkat menjelaskan tentang pemerintah dan pemerintahan sebagai berikut :

- a) Istilah pemerintahan menunjukan pada bidang atau lapangan fungsi bidang tugas penting.
- b) Istilah pemerintah menunjukan pada bahan atau organisasi atau alat kelengkapan yang menjelaskan fungsi itu.<sup>30</sup>

Melalui peranannya pemerintah beroperasi berdasarkan peraturan perundang undangan sehingga peranan pemerintah untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat dapat tercapai dengan baik. Sedangkan pengertian pemerintah menurut Mahuri Maschab : Pemerintah daerah adalah satuan aparatur Negara yang berwenang

---

<sup>29</sup> Prawitasari, Meitri. *Strategi Pemerintah Kota Yogyakarta Dalam Meningkatkan Kualitas Pendidikan Dasar Tahun 2009-2010*. Skripsi Jurusan Ilmu Pemerintahan 2012

<sup>30</sup> Mar'un, 1976. *Azaz- Azaz Ilmu pemerintahan*. Yogyakarta: BPA Fakultas Sospol UGM, hal 5.

memerintah suatu kesatuan masyarakat hukum yang mempunyai batas wilayah tertentu yang berhak dan berkewajiban mengatur rumah tangganya sendiri dalam lingkungan Negara<sup>31</sup>. Menurut undang-undang no 32 tahun 2004 tentang pemerintahan daerah, Pemerintah daerah adalah Gubernur, Bupati, Walikota, dan perangkat daerah sebagai unsur penyelenggaraan pemerintah daerah<sup>32</sup>.

Dalam tripologi intervensi pemerintahan dalam *laissez-faire society* (masyarakat bebas) menurut Adam Smith seperti yang dikutip Sri Mulyani Tugas Pemerintahan adalah :

- a. Melindungi masyarakat dari kekerasan dan invasi yang mungkin dilakukan oleh masyarakat yang lain (sebagai pertahanan).
- b. Melindungi individu dalam masyarakat dari ketidakadilan yang mungkin dilakukan oleh individu lain dalam masyarakat tersebut (administrasi dan keadilan).
- c. Membangun sarana infrastruktur dan menyediakan barang dan jasa publik<sup>33</sup>.

Berdasarkan uraian diatas dapat diketahui bahwa peranan pemerintah adalah sebagai salah satu lembaga yang dibentuk oleh Negara, yang mempunyai peranan dan tugas tugas tersebut yang

---

<sup>31</sup> Victor M. Situmorang Carmentyna S, Ilmu Pemerintahan, Fisipol UGM, Yogyakarta 1976, hal 21

<sup>32</sup> Yossy Suparyo, *Undang-undang Otonomi daerah*, Media Abadi, Yogyakarta 2005, hal 7

<sup>33</sup> Sri Mulyani, 2001. *Peranan Pemerintah Dalam Mekanisme Pelayanan di Unit Pelayanan Terpadu Satu Atap*. Yogyakarta: Fisipol UMY. Hal 8.

menyangkut berupa kepentingan masyarakat. Tugas tersebut yakni berupa penyediaan infrastruktur kesehatan, layanan kesehatan, dan jaminan kesehatan kepada masyarakat.

#### **4. Kota Sehat**

##### **a. Pengertian**

Kabupaten/Kota Sehat adalah suatu kondisi kabupaten/kota yang bersih, nyaman, aman dan sehat untuk dihuni penduduk, yang dicapai melalui terselenggaranya penerapan beberapa tatanan dengan kegiatan yang terintegrasi yang disepakati masyarakat dan pemerintah daerah. Penyelenggaraan Kabupaten/Kota Sehat adalah berbagai kegiatan untuk mewujudkan Kabupaten/Kota Sehat melalui pemberdayaan masyarakat, melalui forum yang difasilitasi oleh pemerintah kabupaten/kota.

Kawasan Sehat adalah suatu kondisi wilayah yang bersih, nyaman, aman dan sehat bagi pekerja dan masyarakat, melalui peningkatan suatu kawasan potensial dengan berbagai kegiatan yang terintegrasi yang disepakati masyarakat, kelompok usaha dan pemerintah daerah.

Desa/Kelurahan Sehat adalah kondisi dari suatu desa/kelurahan yang bersih, nyaman, aman dan sehat untuk dihuni penduduk, yang

dicapai melalui terselenggaranya suatu kegiatan yang terintegrasi yang disepakati masyarakat dan perangkat daerah.

Forum adalah wadah bagi masyarakat untuk menyalurkan aspirasinya dan berpartisipasi.

Di Kabupaten/Kota disebut Forum Kabupaten/kota sehat atau nama lain yang disepakati masyarakat. Forum Kabupaten/kota sehat berperan turut menentukan arah, prioritas, perencanaan pembangunan wilayahnya yang mengintegrasikan berbagai aspek, sehingga dapat mewujudkan wilayah yang bersih, nyaman, aman dan sehat untuk dibuni oleh warganya.

Di Kecamatan disebut Forum Komunikasi Desa/Kelurahan Sehat (FKD/KS) atau nama lain yang disepakati masyarakat. FKD/KS mempunyai peran mengkoordinasikan, mengintegrasikan, mensinkronkan dan mensimplikasikan perioritas, perencanaan antara desa/kelurahan satu dengan desa/kelurahan lainnya di wilayah kecamatan yang dilakukan oleh masing-masing Pokja Desa/kelurahan Sehat.

Kelompok Kerja (Pokja) atau nama lain yang disepakati masyarakat adalah wadah bagi masyarakat di pedesaan/kelurahan atau yang bergerak dibidang usaha ekonomi, sosial & budaya, dan

kesehatan untuk menyalurkan aspirasinya dan berpartisipasi dalam kegiatan yang disepakati mereka.<sup>34</sup>

b. Tujuan Kota Sehat

Tercapainya kondisi Kabupaten/Kota yang bersih, nyaman, aman dan sehat untuk dihuni dan sebagai tempat untuk bekerja dan berkarya bagi warganya dengan terlaksananya berbagai program pembangunan berwawasan kesehatan, sehingga dapat meningkatkan sarana, produktivitas dan perekonomian masyarakat sebagai bagian dari upaya pencapaian Indonesia Sehat 2010.

Untuk mengukur kemajuan kegiatan pada setiap tatanan yang dipilih masyarakat dibutuhkan indikator. Indikator tersebut merupakan alat bagi semua pihak yang ikut terlibat dapat menilai sendiri kemajuan yang sudah dilakukan dan menjadi tolok ukur untuk merencanakan kegiatan selanjutnya.

Setiap daerah dapat memilih, menetapkan dan melaksanakan kegiatan sesuai dengan kondisi dan kemampuan mereka untuk memenuhi indikator tersebut. Dengan demikian indikator yang dimuat dalam pedoman ini merupakan daftar pilihan yang dapat dipilih oleh Forum bersama-sama dengan Pemerintah Daerah dan sektor terkait.

---

<sup>34</sup> Peraturan Bersama Menteri Dalam Negeri dan Menteri Kesehatan Nomor 34 Tahun 2005 dan Nomor : 1138/MENKES/PB/VIII/2005 tentang penyelenggaraan Kabupaten/Kota Sehat.

Besar indikator yang hendak dicapai oleh masing-masing Kabupaten/kota dengan mempertimbangkan kondisi dan potensi dari masing kabupaten/kota di provinsi yang bersangkutan.

Penilaian terhadap indikator adalah untuk mengetahui tingkat keberhasilan atau pencapaian kegiatan dari segi jangkauan dan output. Sumber data untuk menilai keberhasilan ini adalah daftar masalah yang dapat diatasi dari daftar yang disusun pada lokakarya Perencanaan. Untuk penetapan pemilihan indikator agar memperhatikan hal sebagai berikut:

1. Setiap daerah dapat memilih, menetapkan indikator sesuai dengan kegiatan, kondisi dan kemampuannya, dan kesepakatan bersama dengan pemerintah daerah. Setiap tahun sasaran indikator dan sasaran berkembang sesuai kondisi yang ada.
2. Forum bersama Pemerintah Daerah dapat memilih besaran indikator yang sesuai dengan kapasitasnya.
3. Pencapaian pendekatan Kabupaten/Kota Sehat tergantung dari kemampuan dari masing-masing daerah.
4. Indikator proses adalah cara mengukur seberapa jauh langkah-langkah Kabupaten/Kota Sehat sudah dilaksanakan di masing masing daerah:

- dukungan pemerintah daerah dalam bentuk kebijakan, perda, penerapan dan pelibatan masyarakat.
  - aktifitas kelembagaan yang ada, yaitu forum kabupaten/kota sehat, forum komunikasi Kelurahan/ Desa sehat, Pokja dan Tim pembina.
5. Indikator out put adalah pencapaian sasaran kegiatan yang telah disepakati masyarakat.
6. Indikator gerakan masyarakat antara lain ditunjukkan dengan adanya Adanya program percontohan; dana berputar, keterlibatan forum dan masyarakat terhadap program yang dilaksanakan sektor; adanya kegiatan penyuluhan rutin/penyebarluasan informasi melalui media masa/pembuatan media (poster, leaflet, kesenian tradisional dll) atau pertemuan/seminar/workshop, dll) atau Forum menyampaikan konsep pemecahan masalah kepada Pemerintah Daerah/sektor tentang program yang disepakati.
- a. Bahwa dalam rangka pelaksanaan otonomi daerah sesuai dengan Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, pemerintah daerah kabupaten/kota perlu menyelenggarakan Kabupaten/Kota Sehat.

- b. Bahwa untuk mewujudkan penyelenggaraan Kabupaten/Kota Sehat perlu dukungan kualitas lingkungan fisik, sosial, perubahan perilaku masyarakat melalui peran aktif masyarakat dan swasta serta pemerintah dan pemerintah daerah secara terarah, terkoordinasi, terpadu dan berkesinambungan.
- c. bahwa berdasarkan pertimbangan sebagaimana dimaksud dalam huruf a dan huruf b, perlu menetapkan Peraturan Bersama Menteri Dalam Negeri dan Menteri Kesehatan tentang Penyelenggaraan Kabupaten/Kota Sehat.

#### **F. Definisi Konsepsional**

Melihat penjelasan yang ada pada kerangka teori dan latar belakang masalah, maka dapat dijelaskan bahwa :

1. Strategi ialah serangkaian rencana yang di persiapkan oleh pemerintah kemudian dilaksanakan sesuai dengan prosedur yang ada untuk mencapai tujuan yang telah ditetapkan.
2. Pemerintah Daerah adalah satuan aparatur negara yang mempunyai kewenangan untuk mengatur rumah tangganya sendiri dan mempunyai hak dan kewajiban dalam penyelenggaraan pemerintahan terhadap masyarakat daerah tersebut.
3. Kabupaten/Kota Sehat adalah suatu kondisi Kabupaten/Kota yang bersih, nyaman, aman dan sehat untuk dihuni penduduk, yang dicapai melalui

terselenggaranya penerapan beberapa tatanan dengan kegiatan yang terintegrasi yang disepakati masyarakat dan pemerintah daerah agar terciptanya sebuah Kabupaten/Kota yang sehat.

#### **G. Definisi Operasional**

Definisi Operasional merupakan indikator-indikator untuk mengatur variabel penelitian yang diturunkan dari kerangka teori. Dengan kata lain definisi operasional merupakan operasionalisasi dari tataran teoritik ke empirik. Definisi operasional merupakan operasionalisasi juga dapat membantu peneliti ini yang ingin menggunakan variable yang sama untuk menentukan apakah akan menggunakan variable yang sama untuk menentukan apakah akan menggunakan pengukuran yang sama atau tidak<sup>35</sup>.

Indikator indikator tersebut adalah :

1. Strategi pemerintah kota Yogyakarta dalam mewujudkan Kota Yogyakarta Sebagai Kota Sehat
2. Identifikasi Visi dan Misi Organisasi Dinas Kesehatan Kota Yogyakarta
  - Kemampuan Organisasi dalam mengidentifikasi Visi dan Misi organisasi untuk mengukur kinerja organisasi
3. Analisis Lingkungan strategi dengan analisis SWOT

---

<sup>35</sup> Dian Eka Rahmawati, *Diktat Metode Penelitian Sosial*, Yogyakarta, UMY, 2010, hal 22

- Kemampuan organisasi untuk merespon secara efektif terhadap perubahan lingkungan internal dan eksternal

a. Lingkungan Internal

1) Strength ( Kekuatan )

- Kemampuan organisasi dapat berkembang lebih cepat.
- Kemampuan mewaspadaai terhadap perubahan lingkungan yang tidak menentu.

2) Weakness ( Kelemahan )

- Dapat meminimalkan kelemahan yang ada dengan menghindari ancaman
- Kemampuan untuk mengatasi kerugian dari strategi yang dilaksanakan

b. Lingkungan Eksternal

1) Oportunities ( Peluang )

- Kemampuan memanfaatkan peluang yang dengan cara meminimalkan kelemahan yang ada.
- Kemampuan merumuskan strategi yang sesuai dengan kondisi yang di butuhkan masyarakat.

2) Threats ( Ancaman )

- Kemampuan mengidentifikasi kendala.

- Kemampuan organisasi untuk mengantisipasi dan memberikan solusi terhadap keluhan masyarakat.

#### 4. Analisis Isu Strategi

Organisasi dapat menyusun strategi yang efektif sehingga dapat mendapatkan keuntungan dan kekuatan dan peluang sekaligus meminimalkan atau mengatasi kelemahan dan ancaman.

### H. Metode Penelitian

Penelitian merupakan sebuah proses pencarian permasalahan dan solusi sebuah permasalahan dalam jangka waktu tertentu dengan adanya prosedur dan tata cara yang telah ditentukan. Secara umum penelitian memiliki tiga macam tujuan yaitu tujuan yang bersifat penemuan, pembuktian dan pengembangan<sup>36</sup>. Untuk menjadikan penelitian dijalankan dengan terstruktur hingga mencapai hasil yang lebih ilmiah dan mudah dipahami diperlukan sebuah model atau desain yang sesuai dengan penelitian itu sendiri. Oleh karena itu metodologi penelitian akan sangat membantu dalam proses penelitian. Metode yang digunakan akan diuraikan sebagai berikut :

#### 1. Jenis Penelitian

Dilihat dari beberapa macam rumusan masalah dan tujuan yang ingin dicapai dari penelitian ini maka pendekatan yang digunakan adalah

---

<sup>36</sup> Kuswana Dadang, *Metode Penelitian Sosial*, Bandung, Pustaka Setia, 2011, hal 16.

pendekatan deskriptif. Pendekatan deskriptif ialah memusatkan diri pada pemecahan masalah yang ada sekarang (aktual) dan berusaha mengumpulkan data/fakta, yang kemudian disusun dan dijelaskan, kemudian dianalisa. Artinya metode ini tidak hanya terbatas pada mengumpulkan dan menyusun data, tetapi juga dilakukan analisa data interpretasi tentang arti data tersebut, sehingga penelitian ini disebut juga metode deskriptif analitik. Dalam deskriptif, peneliti mengembangkan konsep dan menghimpun data, tetapi tidak melakukan pengujian hipotesis<sup>37</sup>.

## 2. Lokasi Penelitian

Dalam penelitian ini peneliti memilih di Kota Yogyakarta yaitu khususnya di Dinas Kesehatan sebagai salah satu dinas yang berperan untuk memwujudkan Kota Yogyakarta sebagai Kota Sehat.

## 3. Unit Analisa

Dalam studi kasus yang diselidiki terdiri dari satu unit saja. Unit analisis/elemen observasi adalah individu, rumah tangga, kelompok (sosial atau organisasi) yang dapat memberikan keterangan tentang objek yang ingin diamati dan yang sesuai dengan penelitian yang ingin diteliti maka dapat di tentukan bahwa unit analisa dari penelitian ini adalah Dinas

---

<sup>37</sup> Singarimbun, Masri dan Sofian Effendi, *metode penelitian survey*, LP3ES, Jakarta, 1993, hlm 4-5

Kesehatan Kota Yogyakarta<sup>38</sup>. Adapun unit analisa yang dijadikan sumber antara lain :

- a. Kepala Dinas Kesehatan Kota Yogyakarta
- b. Kepala Bidang Pelayanan Kesehatan Masyarakat Dinas Kesehatan Kota Yogyakarta
- c. Kepala Bidang Promosi, Pengembangan, Dan Sistem Informasi Kesehatan

#### 4. Jenis Data

##### a. Data Primer

Menurut Mudrajat Kuncoro sumber data primer adalah data yang dikumpulkan dari sumber sumber asli untuk tujuan tertentu. Data primer merupakan data yang diperoleh dari narasumber yang langsung berhubungan dengan penelitian ini dan mampu memberikan informasi untuk mendapatkan data primer ini dilaksanakan dengan wawancara terhadap unit analisa yang dijadikan sebagai sumber. Wawancara tersebut akan dilaksanakan dengan narasumber dari Dinas Kesehatan Kota Yogyakarta dengan pokok wawancara tentang bagaimana strategi Pemerintah Kota Yogyakarta dalam mewujudkan Kota Yogyakarta sebagai Kota Sehat<sup>39</sup>.

---

<sup>38</sup> Ngurah Agung, I Gede, *Metodologi penelitian sosial jilid I*, Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, 1992, hlm 12

<sup>39</sup> Koentjaraningrat, *Metode Penelitian Masyarakat*, Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, 1991, hlm 129

## b. Data Sekunder

Menurut Mudjarat Kuncoro sumber data sekunder adalah data yang dikumpulkan dari pihak lain. Data sekunder sendiri bisa diperoleh melalui dokumen dokumen, Koran, Perundangan, Jurnal, Website, Laporan Kinerja Program dan Kegiatan, Pedoman Petunjuk Pelaksanaan dan Petunjuk Teknis Dinas Kesehatan<sup>40</sup>.

## 5. Teknik Pengumpulan data

Kualitas hasil penelitian selain ditentukan oleh pengguna jenis atau metode penelitian, juga dipengaruhi oleh kemampuan peneliti dalam memilih dan menerapkan teknik pengumpulan data yang tepat. Dalam penelitian ini data dikumpulkan dengan teknik metode wawancara, dokumentasi dan observasi langsung.

### 1. Teknik dokumentasi

Teknik dokumentasi sering disebut dengan pemanfaatan data sekunder. Dengan cara ini dikumpulkan data data sekunder yang berbentuk dokumen tertulis, diantaranya data statistik, laporan laporan, files, peraturan peraturan, laporan penelitian, buku buku yang relevan, dan sebagainya. Data tersebut berguna untuk melengkapi dan memperkuat analisis hasil penelitian. Dalam penelitian ini maka peneliti akan mengumpulkan laporan kinerja

---

<sup>40</sup> Ibid Hal 32

program dan kegiatan Dinas Kesehatan Kota Yogyakarta, Profil Dinas Kesehatan Kota Yogyakarta, Pedoman petunjuk pelaksanaan dan petunjuk teknis Dinas Kesehatan dan Dokumen lainnya.

## 2. Wawancara

Wawancara mencakup cara yang dipergunakan kalau seseorang untuk tujuan tertentu, mencoba mendapatkan keterangan atau pendirian secara lisan dari seorang narasumber dengan becakap cakap atau berhadapan muka dengan orang itu<sup>41</sup>. Dengan ini peneliti menyiapkan beberapa pertanyaan sebelum mengajukan pertanyaan ke responden untuk dijawab dan dilakukan dengan tatap muka langsung antara peneliti dengan narasumber. Adapun Narasumber yang akan di wawancara ialah :

- a. Kepala Dinas Kesehatan Kota Yogyakarta
- b. Kepala Bidang Pelayanan Kesehatan Masyarakat Dinas Kesehatan Kota Yogyakarta
- c. Kepala Bidang Promosi, Pengembangan, Dan Sistem Informasi Kesehatan

---

<sup>41</sup> Ibid Hal 32

## 6. Teknik Analisa

Teknik Analisa data digunakan setelah data terkumpul dari hasil pengumpulan data. Analisis data adalah proses mencari dan menyusun secara sistematis data yang diperoleh dari hasil wawancara, catatan lapangan, dan dokumentasi, dengan cara mengorganisasikan data kedalam kategori, menjabarkan kedalam unit unit tertentu, melakukan hipotesa, menyusun kedalam pola, memilih yang mana yang penting dan yang akan dipelajari, dan membuat kesimpulan sehingga mudah dipahami oleh diri sendiri maupun orang lain<sup>42</sup>. Dalam penelitian ini tehnik analisa yang akan digunakan adalah deskriptif kualitatif, sehingga analisa nanti bisa berdasarkan kemampuan dan nalar peneliti dalam menghubungkan fakta, data dan informasi yang ada.

Metode Kualitatif yang dipakai penulis merupakan prosedur penelitian yang menghasilkan data deskriptif, yaitu bersifat menggambarkan/ menguraikan suatu hal menurut apa adanya, yang bisa berupa kata kata tertulis atau lisan dari orang orang serta pelaku yang diamati. Teknik analisisnya menggunakan analisa kualitatif. Dimana data yang diperoleh diklasifikasikan, digambarkan dengan kalimat, dan dipisahkan menurut kategori sehingga dapat memperoleh kesimpulan dengan mudah. Selanjutnya, menganalisa sesuai dengan obyek yang

---

<sup>42</sup> Sugiyono, *metode penelitian adminstrasi* (Bandung :, alfabeta, 2008), hal 147

diteliti dan menginterpretasikan data atau dasar teori yang ada sehingga mudah untuk menilai makna yang sifatnya menyeluruh.