

BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

A. Konsep Administrasi dan Organisasi

1. Pengertian Administrasi

1.1. Administrasi dalam Arti Sempit

Menurut **Handayani** (2002:2) dalam bukunya **Pengantar Studi Ilmu Administrasi dan Manajemen** sebagai berikut :

Administrasi secara sempit berasal dari kata *Administratie* (bahasa Belanda) yaitu meliputi kegiatan cata-mencatat, surat-menyurat, pembukuan ringan, ketik-mengetik, agenda dan sebagainya yang bersifat teknis ketatausahaan (*clerical work*).

Dari definisi tersebut dapat disimpulkan administrasi dalam arti sempit merupakan kegiatan ketatausahaan yang meliputi kegiatan cata-mencatat, surat-menyurat, pembukuan dan pengarsipan surat serta hal-hal lainnya yang dimaksudkan untuk menyediakan informasi serta mempermudah memperoleh informasi kembali jika dibutuhkan.

1.2. Administrasi dalam Arti Luas

Administrasi dalam arti luas berasal dari kata *Administration* (bahasa Inggris) yang dikemukakan beberapa ahli dan dikutip oleh **Soewarno Handayani** (2002:2) dalam bukunya **Pengantar Studi Ilmu Administrasi dan Manajemen** (2002:2). Administrasi dalam arti luas yaitu :

Leonard D. White dalam bukunya *Introduction to The Study of Public Administration* mengatakan :

Administration is a process common to all group effort, public or private, civil or military, large scale or small scale... etc. (Administrasi adalah suatu proses yang pada umumnya terdapat pada semua usaha kelompok, negara, swasta, sipil, atau militer, usaha besar atau kecil, dan sebagainya).

Di dalam proses administrasi pada umumnya memerlukan dua orang atau lebih dan kelompok yang terdiri dari kelompok-kelompok yang berada dalam suatu negara, yang bekerja di bidang swasta, bidang sipil atau bidang militer yang bekerja sama dalam suatu organisasi untuk mencapai tujuan yang ditentukan sebelumnya.

William H. Newman dalam bukunya *Administrative Action* mengemukakan bahwa :

Administration has been defined as the guidance, and leadership and control of the effort of a group of individuals towards some common goal. (Administrasi didefinisikan sebagai bimbingan, kepemimpinan, dan pengawasan dari usaha-usaha kelompok individu-individu guna tercapainya tujuan bersama).

Definisi tersebut menjelaskan administrasi memerlukan sebuah tindakan yang dapat berupa bimbingan, kepemimpinan, pengawasan yang efektif yang merupakan fungsi-fungsi administrasi untuk mencapai suatu tujuan bersama yang sudah ditentukan.

Menurut **H.A. Simon dkk.** dalam bukunya *Public Administration* bahwa:

Administration as the activities of group cooperating to accomplish common goals. (Administrasi adalah sebagai kegiatan dari pada kelompok yang mengadakan kerja sama untuk menyelesaikan tujuan bersama).

Definisi tersebut menjelaskan administrasi memerlukan sebuah kerja sama antara dua orang atau lebih ataupun kelompok-kelompok kepentingan tertentu yang mengadakan pertemuan antar kelompok-kelompok tertentu agar dapat menyelesaikan tujuan bersama.

The Liang Gie (2009:9) dalam bukunya **adminstrasi perkantoran modern** mengatakan bahwa : **“Administrasi secara luas adalah serangkaian kegiatan yang dilakukan oleh sekelompok orang dalam suatu kerjasama untuk mencapai tujuan tertentu.”**

Administrasi secara luas tersebut menjelaskan bahwa serangkaian kegiatan yang memerlukan proses kerja sama dan bukan merupakan hal yang baru karena dia telah timbul bersama-sama dengan timbulnya peradaban manusia.

Menurut **Siagian (2008:2)** dalam buku **Filsafat Administrasi** mengatakan: **“Administrasi adalah satu keseluruhan proses kerjasama antara dua orang manusia atau lebih yang didasarkan atas rasionalitas tertentu untuk mencapai tujuan yang telah ditentukan sebelumnya.”**

Jadi, dapat disimpulkan dari beberapa pengertian tentang administrasi oleh pendapat para ahli di atas bahwa pada dasarnya administrasi merupakan kegiatan dua orang manusia atau lebih yang didasarkan atas rasionalitas tertentu melalui suatu kerjasama di dalam suatu organisasi untuk mencapai suatu tujuan yang telah ditentukan sebelumnya.

2. Pengertian Administrasi Negara

Istilah Administrasi Negara dapat di bagi ke dalam dua bentuk yakni Administrasi dan Negara. Administrasi secara etimologis berasal dari bahasa Yunani yaitu *administrare* yang berarti melayani, membantu. Sedangkan dalam bahasa Inggris, menggunakan istilah *administration* yang sebenarnya dari kata *Ad* (intensif) dan *ministrare* (to serve) yang berarti melayani. Sedangkan Negara secara etimologis berasal bahasa Inggris *State* yang artinya dalam bahasa latin yaitu status yang berarti keadaan yang tegak dan tetap atau sesuatu yang memiliki sifat yang tegak dan tetap atau lebih sering disebut *station* yang berarti kedudukan.

Selanjutnya Peneliti akan mengemukakan pengertian Administrasi Negara menurut para ahli yang dikutip oleh **Inu Kencana (2006:24)** dalam buku **Ilmu Administrasi Publik** sebagai berikut:

Menurut **Prajudi Atmosudirjo (1982:272)** dalam buku **Administrasi dan Managemen Umum** mengatakan: **“Administrasi Publik adalah administrasi dari negara sebagai organisasi dan administrasi yang mengejar tercapainya tujuan-tujuan yang bersifat kenegaraan.”**

Dari definisi tersebut menjelaskan bahwa administrasi publik berhubungan dengan dua orang atau lebih yang bersifat dan membahas kenegaraan dalam suatu perjanjian untuk mengejar tujuan bersama di dalam suatu negara.

Menurut **Arifin Abdulrachman (1959:2)** dalam buku **Majalah Administrasi Negara** mengemukakan bahwa: **“Administrasi Publik adalah ilmu yang mempelajari pelaksanaan dari politik negara.”**

Pengertian administrasi publik diatas menjelaskan bahwa administrasi publik adalah ilmu yang mempelajari kekuasaan yang terdiri dari suatu badan atau lembaga politik-politik dari suatu negara ke negara lain .

Menurut **Edward H. Litchfield (1956:1)** dalam bukunya *Notes on a General Theory of Administration* mengatakan:

Administrasi Publik adalah suatu sandi mengenai bagaimana bermacam-macam badan pemerintahan diorganisasikan, diperlengkapi dengan tenaga-tenaganya, dibiayai, digerakkan, dan dipimpin.

Definisi tersebut menjelaskan bahwa administrasi publik merupakan suatu hal yang penting bagaimana cara- cara suatu badan pemerintahan atau lembaga pemerintahan tersebut di kumpulkan, di organisasikan, di perlengkapi orang-orang yang menjalankannya, di biayai, di beri suatu tindakan, dan bagaimana suatu organisasi tersebut di pimpin.

Menurut **Dwight Waldo (1955)** dalam buku *The Study of Public Administration* sebagai berikut: **“Administrasi Publik adalah manajemen dan organisasi dari manusia dan peralatannya guna mencapai tujuan pemerintah.”**

Pengertian administrasi publik diatas menjelaskan bahwa manajemen dan suatu organisasi yang terdiri dari beberapa manusia dan peralatan seperti sarana dan prasarana yang terdiri dari jumlah orang yang terlibat, sifat tujuan yang hendak dicapai, ruang lingkup serta tugas yang hendak dijalankan, dan sifat kerja sama yang dapat dikembangkan agar mencapai tujuan pemerintah.

Menurut **Marshall E. Dimock, Gladys O. Dimock dan Louis W. Koenig (1960)** dalam bukunya *Public Administration* mengemukakan: **“Adminitrasi Publik adalah proses kegiatan pemerintah di dalam melaksanakan kekuasaan politiknya.”**

Dari definisi tersebut menjelaskan bahwa administrasi publik sebagai proses kegiatan yang artinya sesuatu yang permulaannya diketahui akan tetapi akhirnya tidak diketahui, yang dimulai sejak adanya dua orang atau lebih yang bersepakat untuk memulai bekerja sama dan apabila memutuskan untuk tidak bekerja sama lagi harus diputuskan bersama yang digunakan untuk melaksanakan kekuasaan politik disuatu negara.

Menurut **Siagian** dalam bukunya **Filafat Administrasi (2008:7)** mengatakan bahwa: **“ Administrasi Negara merupakan keseluruhan kegiatan yang dilakukan oleh seluruh aparatur pemerintah dari suatu negara dalam usaha mencapai tujuan negara.”**

Jadi, dari beberapa pendapat para ahli di atas dapat disimpulkan bahwa Administrasi Negara merupakan rangkaian kegiatan penyelenggaraan kerjasama yang ikhlas dan sukarela yang dilakukan oleh aparatur negara atau aparatur pemerintahan untuk mengatur dan menjalankan kekuasaan negara guna mencapai tujuan negara secara efektif dan efisien .

3. Pengertian Organisasi

Disiplin administrasi akan terpusat pada penelaahan tentang organisasi, sebab fenomena kerja sama sebagai telaahan ilmu administrasi hanyalah

fenomena kerja sama yang berlangsung secara organisasional, Maka Peneliti mengemukakan beberapa pengertian dan definisi organisasi yang di kemukakan oleh para ahli di antaranya :

Menurut **Siagian** dalam bukunya **Filsafat Administrasi (2008:7)** pengertian organisasi sebagai berikut:

Organisasi adalah setiap bentuk persekutuan antara dua orang atau lebih yang bekerja sama serta secara formal terikat dalam rangka pencapaian suatu tujuan yang telah di tentukan dalam ikatan di mana terdapat seorang atau beberapa orang yang di sebut atasan dan seseorang atau beberapa orang yang di sebut bawahan.

Definisi di atas menjelaskan bahwa organisasi memerlukan dua orang atau lebih yang bekerja sama secara ikhlas dan sukarela secara terikat di suatu badan atau lembaga pemerintahan yang terdapat atasan dan bawahan yang kemudian di tentukan penempatan tujuan yang jelas yakni tujuan ditentukan oleh semua orang yang langsung terlibat dalam proses pelaksanaan tujuan tersebut.

Lubis dan Husein dalam **Sedarmayanti (2000:20)** dalam bukunya **Restrukturisasi Dan Pemberdayaan Organisasi** sebagai berikut:

Organisasi sebagai suatu kesatuan sosial dari kelompok manusia, yang saling berinteraksi menurut suatu pola tertentu sehingga setiap anggota organisasi memiliki fungsi dan tugasnya masing-masing, yang sebagai sesuatu kesatuan mempunyai tujuan tertentu dan mempunyai batas batas yang jelas, sehingga dapat di pisahkan secara tegas dari lingkungannya.

Dari definisi tersebut organisasi merupakan suatu alat untuk pencapaian tujuan dari berbagai pihak yang berada di luar organisasi tersebut, dan sebagai alat yang terdiri dari sarana dan prasarana untuk pencapaian tujuan. Untuk itu

organisasi harus di buat secara rasional, dalam arti harus di bentuk dan beroperasi berdasarkan ketentuan formal dan perhitungan efisiensi supaya hasilnya efektif.

Dimock yang di kutip **Handayani** (2002:42) dalam bukunya **Pengantar Ilmu Administrasi Dan Manajemen** sebagai berikut:

Organisasi adalah perpaduan secara sistematis dari bagian bagian yang saling ketergantungan atau berkaitan untuk membentuk suatu kesatuan yang bulat mengenai kewenangan, koordinasi, dan pengawasan dalam usaha pencapaian tujuan yang telah di tentukan.

Definisi di atas memberikan gambaran bahwa dalam organisasi terdapat unsur-unsur seperti adanya kelompok yang di kenal, adanya kegiatan yang berbeda-beda tetapi satu sama lain sang berkaitan yang merupakan kesatuan usaha atau kegiatan, tiap-tiap anggota sumbangan usaha atau tenaganya, adanya kewenangan , koordinasi dan pengawasan dalam suatu tujuan.

B. Konsep Implementasi Kebijakan

1. Pengertian Implementasi

Implementasi kebijakan sangatlah berpengaruh terhadap kualitas pelayanan suatu organisasi, maka dari itu implementasi kebijakan akan menentukan sejauh mana kualitas pelayanan organisasi dapat dilakukan.

Pengertian Implementasi Menurut **Van Metter dan Van Horn** yang dikutip oleh **Wahab (2004:65)** dalam bukunya **Analisis Kebijaksanaan, Dari Formulasi Ke implementasi kebijaksanaan Negara** adalah :

Implementasi adalah tindakan-tindakan yang dilakukan baik oleh individu-individu pejabat-pejabat dan kelompok-kelompok pemerintah atau swasta yang diarahkan pada

tercapainya tujuan-tujuan yang telah digariskan dalam keputusan kebijakan.

Implementasi kebijakan merupakan tahapan-tahapan yang penting dalam keseluruhan struktur kebijakan yang terdiri dari suatu individu-individu, pejabat-pejabat dan kelompok-kelompok pemerintah atau pihak swasta, yang melalui sebuah proses yang kelompok-kelompok tersebut sudah bersepakat karena melalui prosedur ini proses kebijakan secara keseluruhan dapat dipengaruhi tingkat keberhasilan atau tidaknya tercapainya suatu tujuan.

Pengertian **Aaron** yang dikutip oleh **Sitorus (1984:21)** dalam bukunya **Teori Kebijakan Publik Formulasi Implementasi Evaluasi** mengemukakan bahwa: **“Implementasi dapat diartikan suatu kegiatan yang berkaitan dengan upaya penyelesaian suatu pekerjaan dengan memanfaatkan sarana maupun prasarana dalam mencapai hasil yang maksimal.”**

Jadi berdasarkan teori tersebut implementasi dalam setiap pelaksanaannya selalu memanfaatkan sarana dan prasarana dalam proses administrasi tergantung dari berbagai faktor seperti jumlah orang yang terlibat dalam proses itu, sifat tujuan yang hendak dicapai, ruang lingkup serta aneka ragam tugas yang hendak dijalankan, dan sifat kerja sama yang dapat diciptakan dan dikembangkan menjadi suatu kebijakan yang telah disediakan agar tercapai hasil yang maksimal.

2. Pengertian Kebijakan

Pemerintah sebagai organisasi publik dan administrator publik dalam kegiatannya mempunyai tanggung jawab kepada publiknya, dalam pelaksanaan kegiatan tersebut pemerintah dituntut untuk menentukan kebijakan-kebijakan

yang sesuai dengan permasalahan-permasalahan di masyarakat. Pelaksanaan tanggung jawab tersebut, administrator publik sebagai perumus kebijakan harus dapat menghubungkan antara kepentingan publik dengan perumusan kebijakan tersebut. Pengertian kebijakan menurut **Carl Friedrich** yang dikutip oleh **Agustino (2012:7)** dalam bukunya **Dasar-Dasar Kebijakan Publik**, adalah:

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

Jadi, maksud dan tujuan pembuatan kebijakan oleh pemerintah adalah demi kepentingan masyarakat. Permasalahan-permasalahan dalam masyarakat dan kemudian disesuaikan dengan lingkungan. Maka sebelum membuat kebijakan, kebijakan tersebut akan dirumuskan terlebih dahulu untuk mencapai tujuannya.

Kemudian untuk menjelaskan lebih lanjut, menurut **Wahab (2004:3)** dalam bukunya **Analisis Kebijaksanaan, Dari Formulasi Ke implementasi kebijaksanaan Negara** mengemukakan : **“Kebijakan merupakan suatu perilaku dari sejumlah aktor (pejabat, kelompok, instansi pemerintah) atau serangkaian aktor dalam suatu bidang kegiatan tertentu.”**

Jadi, berdasarkan teori diatas kebijakan merupakan perilaku semua orang di suatu organisasi pemerintah yang melakukan suatu tindakan dalam bentuk nyata yang telah disepakati kemudian kebijakan tersebut akan di implementasikan sesuai dengan rumusan-rumusan kebijakan yang telah ditetapkan secara terencana untuk memecahkan suatu persoalan.

3. Pengertian Implementasi Kebijakan

Suatu kebijakan merupakan dokumen belaka, oleh sebab itu tidak terlalu salah jika dikatakan implementasi kebijakan merupakan aspek yang penting dari keseluruhan proses kebijakan, seperti yang dikemukakan oleh **Winarno (2005:101)** dalam bukunya **Teori dan Proses Kebijakan Publik** yang menyebutkan sebagai berikut:

Implementasi kebijakan merupakan alat administrasi hukum dimana berbagai aktor, organisasi, prosedur dan teknik yang bekerja bersama-sama untuk menjalankan kebijakan guna meraih dampak atas tujuan yang diinginkan.

Jadi berdasarkan teori diatas, bahwa implementasi kebijakan merupakan pelaksanaan kegiatan administratif yang legitimasi hukumnya ada. Pelaksanaan kebijakan melibatkan berbagai unsur yang terdiri dari pelaku, organisasi, prosedur dan teknik dan diharapkan dapat bekerjasama guna mewujudkan tujuan yang diinginkan.

Untuk menjelaskan secara lebih lanjut, pengertian Implementasi Kebijakan juga di sebutkan menurut **Van Metter dan Van Horn** yang diterjemahkan oleh **Agustino (2012:139)** dalam bukunya **Dasar-Dasar Kebijakan Publik** mengemukakan bahwa :

Implementasi Kebijakan adalah tindakan-tindakan yang dilakukan oleh individu-individu atau pejabat-pejabat pemerintah atau swasta yang diarahkan untuk mencapai tujuan-tujuan yang telah diterapkan dalam keputusan-keputusan kebijakan sebelumnya.

Berdasarkan teori diatas, untuk melaksanakan suatu kebijakan diperlukan tindakan langsung dari berbagai pihak yang terkait dalam pembuat kebijakan agar kebijakan mudah dilaksanakan.

Pentingnya pelaksanaan suatu kebijakan dapat kita lihat dari fungsi pelaksanaan kebijakan itu sendiri untuk membentuk suatu hubungan yang memungkinkan tujuan-tujuan atau sasaran yang telah ditentukan agar dapat diwujudkan sebagai hasil akhir kegiatan-kegiatan yang dilaksanakan oleh pemerintah.

Wahab (1990:123) dalam bukunya **Pengantar Analisis Kebijaksanaan Negara** menyebutkan bahwa fungsi implementasi kebijakan sebagai berikut:

Fungsi implementasi itu adalah untuk membuat suatu hubungan yang memungkinkan tujuan-tujuan ataupun sasaran kebijakan negara diwujudkan sebagai hasil akhir (*outcome*) kegiatan-kegiatan yang dilakukan oleh pemerintah. Sebab itu fungsi implementasi mencakup pula penciptaan apa yang dalam ilmu kebijakan negara (*policy Science*) disebut sistem penyampaian/ penerus kebijakan negara (*policy delivery system*) yang biasanya terdiri dari cara-cara atau sarana-sarana tertentu yang dirancang/di desain secara khusus serta diarahkan menuju tercapainya tujuan-tujuan dan sasaran yang dikehendaki.

Implementasi kebijakan merupakan suatu jalan untuk memecahkan suatu persoalan yang dihadapi, namun keberhasilan implementasi akan lebih sulit mengingat perbedaan-perbedaan kondisi dari masyarakat atau suatu badan terhadap keseriusan masalah yang dihadapi.

Untuk mengetahui siapa pelaksana pembuat kebijakan, maka menurut **Daniel Mazmanian dan Paul Sabatier** yang dikutip oleh **Agustino (2012:139)**, dalam bukunya **Dasar-Dasar Kebijakan Publik** mendefinisikan implementasi kebijakan sebagai berikut :

Pelaksana keputusan kebijaksanaan dasar, biasanya dalam bentuk undang-undang, namun dapat pula berbentuk perintah-perintah atau keputusan-keputusan eksekutif yang

penting atau keputusan pengadilan. Lazimnya, keputusan tersebut mengidentifikasi masalah yang ingin diatasi, menyebutkan secara tegas tujuan-tujuan atau sasaran yang ingin dicapai dan berbagai cara untuk menstrukturkan atau mengatur proses implementasinya.

Berdasarkan pengertian di atas, suatu kebijakan berisi suatu program untuk mencapai tujuan, nilai-nilai yang dilakukan melalui tindakan-tindakan yang terarah. Kebijakan publik mengisyaratkan adanya pilihan-pilihan kolektif yang saling bergantung satu sama lain, termasuk di dalamnya keputusan-keputusan untuk melakukan tindakan. Kebijakan publik tersebut dibuat oleh badan atau pemerintah, suatu kebijakan apabila sudah dibuat maka harus diimplementasikan oleh unit-unit administrasi yang akan memanfaatkan sumber daya finansial dan sumber daya manusia.

4. Faktor – faktor yang Mempengaruhi Implementasi Kebijakan

Menurut Gunn yang dikutip oleh Wahab (1997:61) dalam bukunya **Analisis Kebijaksanaan dari Formulasi ke Implementasi Kebijaksanaan Negara** telah membagi pengertian kegagalan kebijakan dalam dua kategori yaitu:

1. ***Non implementation* (Tidak terimplementasikan)**, mengandung arti bahwa suatu kebijakan tidak dilaksanakan sesuai dengan rencana, mungkin karena pihak-pihak yang terlibat dalam pelaksanaannya tidak mau bekerja sama, atau mereka telah bekerja secara tidak efisien, bekerja setengah hati, atau kemungkinan permasalahan yang digarap diluar jangkauan kemampuannya, sehingga betapapun gigihnya usaha mereka, hambatan-hambatan yang ada tidak sanggup ditanggulangi. Akibatnya, implementasi yang efektif sulit untuk dipenuhi.
2. ***Unsuccessful implementation***, dimana implementasi yang tidak berhasil biasanya terjadi manakala suatu kebijakan tertentu telah dilaksanakan sesuai dengan rencana, namun mengingat kondisi eksternal ternyata tidak menguntungkan sehingga kebijakan tersebut tidak berhasil dalam mewujudkan dampak atau hasil akhir yang dikehendaki.

Berkaitan dengan masalah implementasi kebijakan pemerintah tersebut, untuk menggambarkan kerumitan dalam proses implementasi dapat dilihat pada pernyataan yang dikemukakan oleh seorang ahli kebijakan **Bardach** yang dikutip oleh **Agustino (2012:138)** dalam bukunya **Dasar-Dasar Kebijakan Publik** sebagai berikut :

Cukup sulit untuk membuat sebuah program dan kebijakan umum yang kelihatannya bagus diatas kertas. Lebih sulit lagi merumuskannya dengan kata - kata dan slogan- slogan yang kedengarannya mengenakan bagi telinga para pemimpin dan para pemilih yang mendengarkannya. Dan lebih sulit lagi untuk melaksanakannya dalam bentuk cara yang memuaskan semua orang termasuk mereka di anggap klien.

Jadi, berdasarkan teori diatas, dapat dikatakan bahwa pelaksanaan kebijakan merupakan tahapan yang sangat penting dalam proses kebijakan. Setelah kebijakan itu dibuat, maka tahap selanjutnya adalah melaksanakan kebijakan itu yang sesuai dengan persyaratan pelaksanaan kebijakan dan sesuai dengan sasaran yang telah ditetapkan untuk mencapai tujuan, implementasi akan di laksanakan sesuai dengan keputusan pimpinan dan rakyat yang mengikutinya.

5. Dimensi – dimensi Implementasi Kebijakan Publik

Implementasi kebijakan merupakan tahapan-tahapan yang penting dalam keseluruhan struktur kebijakan, karena melalui prosedur ini proses kebijakan secara keseluruhan dapat dipengaruhi tingkat keberhasilan atau tidaknya tercapainya tujuan.

Berdasarkan pengertian implementasi di atas **Van Meter dan Van Horn** mengemukakan beberapa hal yang dapat mempengaruhi keberhasilan suatu

implementasi yang dikutip oleh **Agustino (2012:142)** dalam bukunya **Dasar-Dasar Kebijakan Publik** sebagai berikut:

- 1. Ukuran dan Tujuan Kebijakan**
- 2. Sumber Daya Kebijakan**
- 3. Karakteristik Agen Pelaksana**
- 4. Sikap/ Kecenderungan (*Disposition*) para Pelaksana**
- 5. Komunikasi Antar Organisasi Terkait**
- 6. Lingkungan Ekonomi, Sosial dan Politik.**

Dimensi Dasar-dasar kebijakan publik **Van Meter dan Van Horn**

yang dikutip oleh **Agustino (2012:142)** tersebut untuk lebih jelasnya akan peneliti uraikan secara terperinci sebagai berikut :

1. Ukuran dan tujuan kebijakan, maksudnya keberhasilan implementasi kebijakan dapat diukur jika dan hanya ukuran dan tujuan dari kebijakan memang realistis dengan sosio-kultur yang mengada di level pelaksana kebijakan, maka agak sulit memang merealisasikan kebijakan publik hingga titik yang dapat dikatakan berhasil.
2. Sumber Daya Kebijakan, maksudnya keberhasilan proses implementasi kebijakan sangat tergantung dari kemampuan memanfaatkan sumber daya yang tersedia. Manusia merupakan sumber daya yang terpenting dalam menentukan suatu proses keberhasilan implementasi. Tahap-tahap tertentu dari keseluruhan proses implementasi menuntut adanya sumber daya manusia yang berkualitas dengan pekerjaan yang diisyaratkan oleh kebijakan yang telah ditetapkan secara politik. Tetapi ketika kompetensi dan kapabilitas dari sumber daya itu nihil, maka keberhasilan kebijakan publik sangat sulit untuk diharapkan.
3. Karakteristik Agen Pelaksana, maksudnya pusat perhatian pada agen pelaksana meliputi organisasi formal dan organisasi informal yang terlibat dalam pengimplementasian kebijakan publik. Hal ini sangat penting karena keberhasilan kebijakan banyak dipengaruhi oleh ciri-ciri yang tepat serta cocok dengan agen pelaksanaannya. Selain itu, cakupan atau luas wilayah implementasi kebijakan perlu juga diperhitungkan manakala hendak menentukan agen pelaksana.
4. Sikap/ Kecenderungan para Pelaksana, maksudnya sikap penerimaan atau sikap penolakan dari agen pelaksana akan banyak mempengaruhi keberhasilan implementasi kebijakan publik. Karena kebijakan yang dilaksanakan bukanlah hasil formulasi masyarakat setempat yang mengenal permasalahan yang dirasakan,

melainkan dari para implementor pelaksanaan kebijakan “dari atas” (*top down*) yang tidak mengetahui permasalahannya.

5. Komunikasi Antar Organisasi Terkait, maksudnya koordinasi komunikasi sangat diperlukan diantara pihak-pihak yang terlibat dalam suatu proses implementasi agar tidak terjadi *miss communication* antara sesama pelaksana. Semakin baik koordinasi komunikasi diantara pihak-pihak yang terlibat dalam suatu proses implementasi, maka asumsinya kesalahan-kesalahan akan sangat kecil untuk terjadi dan begitu juga sebaliknya.
6. Lingkungan Ekonomi, Sosial, dan Politik, maksudnya sejauhmana lingkungan eksternal ikut mendorong keberhasilan kebijakan publik yang telah ditetapkan. Lingkungan ekonomi, sosial dan politik yang tidak kondusif dapat menjadi kegagalan dari kinerja implementasi kebijakan itu sendiri.

C. Konsep Kualitas Pelayanan

1. Pengertian Kualitas

Pada dasarnya pelayanan yang berkualitas memang menjadi suatu kewajiban pemerintah terhadap masyarakat, karena masyarakat dari segi penyelenggara pelayanan publik sebagai konsumen. Memberikan pelayanan yang baik dan menjangkau seluruh masyarakat yang membutuhkan pelayanan yakni merupakan tugas pemerintah dalam memberikan pelayanan yang optimal dan sesuai apa yang dibutuhkan oleh masyarakat.

Peneliti akan mengemukakan pengertian kualitas menurut **Davis** yang dikutip oleh **Tjiptono (2006:51)** dalam bukunya **Manajemen Jasa** sebagai berikut: **“Kualitas merupakan suatu kondisi dinamis yang berhubungan dengan produk, jasa, manusia, proses, dan lingkungan yang memenuhi atau melebihi harapan.”**

Jadi berdasarkan teori diatas kualitas adalah semua kondisi yang berhubungan dengan segala macam barang atau jasa yang sesuai atau melebihi apa yang dibutuhkan.

Untuk menjelaskan lebih lanjut menurut **Gaspersz** yang dikutip oleh **Maulana (1997:5)** dalam bukunya **Manajemen Kualitas Penerapan Konsep-Konsep Kualitas dalam Manajemen Bisnis Total** yaitu:

1. **Kualitas terdiri dari sejumlah keistimewaan produk baik keistimewaan yang memenuhi pelanggan dengan demikian memberikan kepuasan atas penggunaan barang atau jasa tersebut.**
2. **Kualitas terdiri dari segala sesuatu yang bebas dari kekurangan atau kerusakan.**

Berdasarkan pengertian kualitas diatas, maka peneliti dapat simpulkan kualitas sebagai segala sesuatu yang berkaitan dengan kemampuan para pegawai di lingkungan organisasi untuk memenuhi kebutuhan pelanggan sebagai pemakai jasa utama, khususnya di dalam kualitas pelayanan.

2. Pengertian Pelayanan

Setelah memahami pengertian kualitas, maka selanjutnya harus dipahami pengertian tentang pelayanan. Pengertian pelayanan menurut **Moenir (2004:6)** dalam bukunya **Manajemen Pelayanan Umum di Indonesia** sebagai berikut:

Pelayanan merupakan aktivitas atau manfaat yang ditawarkan oleh organisasi-organisasi atau perorangan kepada konsumen yang dalam bisnis sering disebut *Costumer* (yang dilayani), yang bersifat tidak terwujud atau tidak dimiliki.

Jadi berdasarkan teori diatas pelayanan diberikan kepada masyarakat yang dilaksanakan oleh suatu organisasi dapat bersifat barang ataupun jasa.

Pengertian pelayanan dapat dibedakan menjadi dua aspek yaitu dilihat dari aspek penerima pelayanan dan aspek pemberi pelayanan seperti yang dikemukakan oleh **Wirijadinata (1996:3)** dalam bukunya **Manajemen Kualitas Pelayanan** sebagai berikut:

Aspek penerima layanan maka pelayanan bisa diartikan sebagai rasa menyenangkan atau tidak menyenangkan yang diakhiri sebagai akibat presentase layanan yang diterima, sedangkan dari aspek pemberi layanan diartikan sebagai usaha atau aktivitas yang dilakukan untuk memuaskan kebutuhan yang dilayani.

Untuk selanjutnya menurut **Gronroos** yang dikutip oleh **Iwan (2012:27)** dalam bukunya **Manajemen Publik dalam Perspektif Teoritik dan Empirik** sebagai berikut:

Pelayanan adalah suatu aktivitas atau serangkaian aktivitas yang bersifat tidak kasat mata (tidak dapat diraba) yang terjadi sebagai akibat adanya interaksi antara konsumen dan karyawan atau hal-hal yang disediakan oleh perusahaan pemberi pelayanan yang dimaksudkan untuk memecahkan permasalahan konsumen atau pelanggan.

Jadi berdasarkan teori diatas pelayanan merupakan segala sesuatu kegiatan yang dilakukan oleh pegawai untuk memecahkan permasalahan yang terjadi pada konsumen (pelanggan).

3. Pengertian Kualitas Pelayanan

Kualitas pelayanan lebih menekankan pada aspek kepuasan pelanggan/masyarakat. Seperti yang dikemukakan oleh **Wyckof** yang dikutip oleh **Tjiptono (2006:51)** dalam bukunya yang berjudul **Manajemen Jasa** sebagai berikut: **“Kualitas pelayanan adalah tingkat keunggulan yang diharapkan dan**

pengendalian atas tingkat keunggulan tersebut untuk memenuhi keinginan pelanggan.”

Jadi berdasarkan teori diatas kualitas pelayanan sangat bergantung kepada kepuasan pelanggan sebagai penikmat dan pemakai barang atau jasa.

Untuk selanjutnya peneliti akan mengemukakan pengertian kualitas pelayanan menurut **Sampara** yang dikutip oleh **Hardiansyah (2011:35)** dalam buku **Kualitas Pelayanan Publik** mengatakan bahwa:

Kualitas pelayanan adalah pelayanan yang diberikan kepada pelanggan sesuai dengan standar pelayanan yang telah dibakukan sebagai pedoman dalam memberikan layanan.

Jadi berdasarkan teori diatas kualitas pelayanan diberikan kepada pegawai atau petugas pelayanan yang harus sesuai dengan peraturan tentang standar pelayanan minimal yang telah dibuat.

4. Faktor – faktor yang Mempengaruhi Kualitas Pelayanan

Menurut **Dwiyanto** yang dikutip oleh **Iwan (2012:49)** dalam bukunya **Manajemen Publik dalam Perspektif Teoritik dan Empirik** mengemukakan sebagai berikut:

Faktor internal dan faktor eksternal organisasi. Faktor internal organisasi meliputi kewenangan diskresi, sikap yang berorientasi terhadap perubahan, budaya organisasi, etika organisasi, sistem intensif maupun semangat kerjasama. Sedangkan faktor eksternal organisasi meliputi budaya politik, dinamika dan perkembangan politik, pengelolaan konflik lokal, kondisi sosial ekonomi, dan kontrol yang dilakukan oleh masyarakat serta organisasi terkait.

Berdasarkan teori diatas maka faktor internal dan faktor eksternal sangat mempengaruhi keberhasilan kualitas pelayanan yang baik yang sangat diharapkan

oleh masyarakat. Apabila lingkungan internal dan eksternal disekitarnya sudah baik maka akan menghasilkan pelayanan publik yang efektif dan efisien.

5. Dimensi – dimensi yang dapat mempengaruhi Kualitas Pelayanan

Dimensi yang menentukan berhasil atau tidaknya kualitas pelayanan menurut **Fitzsimmons** dan **Fitzsimmons** yang dikutip oleh **Tjiptono (2006:70)** dalam bukunya **Manajemen Jasa**, mengemukakan terdapat lima dimensi pokok dalam menentukan kualitas pelayanan sebagai berikut :

1. **Bukti langsung (*tangibles*)**
2. **Keandalan (*reliability*)**
3. **Daya tanggap (*responsiveness*)**
4. **Jaminan (*assurance*)**
5. **Empati (*empathy*)**

Dimensi yang dapat menentukan keberhasilan dalam kualitas pelayanan oleh **Fitzsimmons** dan **Fitzsimmons** yang dikutip oleh **Tjiptono (2006:70)** untuk lebih jelasnya akan peneliti uraikan secara terperinci sebagai berikut :

1. **Bukti langsung (*tangibles*)**, maksudnya dapat berupa kelengkapan fasilitas sarana yang tersedia, prasarana yang mendukung untuk keberhasilan pelayanan dan sumber daya manusia yang tersedia memenuhi kriteria sesuai dengan kebutuhan.
2. **Keandalan (*reliability*)**, maksudnya dapat berupa kemampuan para pelaksana dan petugas memberikan pelayanan secara cepat, akurat agar dapat memuaskan masyarakat sebagai pelanggan dan juga harus mempunyai rasa tanggungjawab jika terdapat permasalahan-permasalahan yang terjadi di dalam memberikan pelayanan.
3. **Daya tanggap (*responsiveness*)**, maksudnya dapat berupa kemampuan pegawai memberikan bantuan secara cepat dan tanggap terhadap berbagai keluhan dari masyarakat serta keinginan langsung dari para pegawai untuk membantu apabila masyarakat memerlukan bantuan.
4. **Jaminan (*assurance*)**, maksudnya dapat berupa pegawai harus memiliki pengetahuan pekerjaannya sesuai dengan jabatannya, pegawai harus memiliki keahlian terhadap apa yang sedang

dikerjakannya, di dalam memberikan pelayanan kepada masyarakat pegawai juga harus bersikap sopan dan ramah, dan harus bisa menghindarkan dari bahaya ataupun resiko yang dapat mengganggu kenyamanan masyarakat saat sedang menikmati pelayanan yang tersedia.

5. Empati (*empathy*), maksudnya dapat berupa sesama pemimpin dan pegawai harus bisa berkomunikasi dengan baik dan sudah bisa mengetahui pelayanan seperti apa yang masyarakat butuhkan.

Dengan dimensi kualitas pelayanan ini setiap pegawai secara obyektif harus berpedoman kepada indikator-indikator di atas sebagai tolak ukur sehingga akan terlihat hasil kerja di setiap pegawai sebagai bukti loyalitas pegawai terhadap pekerjaan yang dibebankannya, agar pimpinan dan masyarakat bisa mencapai kepuasan terhadap kualitas pelayanan yang diinginkan.

D. Konsep Transportasi

1. Pengertian Transportasi

Transportasi umum sangat dibutuhkan oleh masyarakat untuk melakukan berbagai aktivitas kegiatannya sehari-hari terutama untuk masyarakat yang tidak memiliki kendaraan pribadi.

Menurut **salim (2000)** dalam bukunya **Manajemen Transportasi** pengertian Transportasi dikemukakan sebagai berikut: **“Transportasi adalah kegiatan pemindahan barang (muatan) dan penumpang dari suatu tempat ke tempat lain.”**

Berdasarkan pendapat diatas semua makhluk hidup memerlukan transportasi untuk memindahkan, menggerakkan atau mengangkut suatu objek dari satu tempat ke tempat lain.

2. Pengertian Transportasi Darat

Menurut **Warpani (1990)** mengemukakan pengertian transportasi darat sebagai berikut: **“Transportasi darat terdiri dari seluruh bentuk alat transportasi yang beroperasi di darat. Transportasi darat sering dianggap identik dengan transportasi yang berada di jalan raya.”**

Berdasarkan pengertian diatas bahwa transportasi darat merupakan sarana yang dapat menggerakkan, memindahkan yang berada di jalan raya yang dapat digunakan oleh semua masyarakat.

Menurut **Miro (2012)** transportasi darat dapat diklasifikasikan menjadi:

1. **Geografis fisik, terdiri dari alat transportasi jalan rel, transportasi perairan daratan, atau transportasi khusus dari pipa dan kabel serta transportasi yang berada di jalan raya.**
2. **Geografis administratif, terbagi atas transportasi dalam kota, transportasi desa, transportasi antar-kota dalam provinsi (AKDP), transportasi antar-kota antar-provinsi (AKAP) dan transportasi lintas batas antar-negara (internasional).**

Berdasarkan komponen prasarana transportasi terdiri dari dua kelompok yaitu sebagai berikut:

1. **Jalan yang berupa jalur gerak seperti jalan raya, jalan baja, jalan air, jalan udara dan jalan khusus.**
2. **Terminal yang berupa suatu tempat pemberhentian alat transportasi guna menurunkan atau menaikkan penumpang dan barang seperti:**
 - **Terminal jalan raya (stasiun bus, halte bus, dll)**
 - **Terminal jalan rel yaitu stasiun kereta api**
 - **Terminal jalan khusus seperti gudang, dll**

Transportasi pada umumnya mempunyai prasarana yang mendukung untuk jalannya suatu aktivitas untuk memudahkan masyarakat menggunakan transportasi dalam aktivitas sehari-hari.

3. Pengertian Trans Metro Bandung

Trans Metro Bandung adalah angkutan transportasi massal yang diciptakan/dibentuk pemerintah Kota Bandung untuk meningkatkan pelayanan publik khususnya pada sektor transportasi darat berbasis jalan raya di kawasan perkotaan Bandung dengan sistem setoran menjadi sistem pembelian pelayanan bus yang terjadwal.

E. Keterkaitan antara Implementasi Kebijakan Transportasi Terhadap Kualitas Pelayanan pada Unit Pelaksana Teknis Trans Metro Bandung

Dengan dikeluarkannya Peraturan Walikota Bandung No. 704 Tahun 2008 tentang Standar Pelayanan Minimal Pengoperasian Bus Trans Metro Bandung, maka kualitas pelayanan harus benar-benar diperhatikan oleh pegawai beserta petugas pada Unit pelaksana Teknis Trans Metro Bandung sebagai upaya untuk memberikan kepuasan kepada masyarakat pengguna Trans Metro Bandung, karena keberhasilan implementasi kebijakan Perwal No. 704 Tahun 2008 tentang Standar Pelayanan Minimal Pengoperasian Bus Trans Metro Bandung akan sangat berpengaruh terhadap mutu pelayanan yang diberikan petugas Trans Metro Bandung kepada masyarakat pengguna bus Trans Metro Bandung.

Implementasi kebijakan sangat berpengaruh terhadap kualitas pelayanan dalam menentukan berhasil atau tidaknya dalam mencapai tujuan yang telah ditentukan dalam kebijakan sebelumnya. Pentingnya pelaksanaan kebijakan dapat kita lihat dari fungsi pelaksanaan kebijakan itu sendiri untuk membentuk suatu hubungan yang memungkinkan terjadinya tujuan-tujuan dan sasaran yang telah

ditentukan dapat diwujudkan sebagai hasil akhir kegiatan-kegiatan yang dilakukan pemerintah dalam membuat kebijakan.

Hal tersebut sesuai dengan pengertian pelayanan umum menurut **Sugiarti (1990:15)** dalam bukunya **LAN RI** sebagai berikut:

Segala bentuk kegiatan pelayanan umum yang dilaksanakan oleh Instansi Pemerintah Pusat di Daerah, dan di lingkungan Badan Usaha Milik Negara/Daerah dalam bentuk barang atau jasa, baik dalam rangka pemenuhan kebutuhan masyarakat maupun dalam rangka pelaksanaan ketentuan peraturan Perundang-undangan.

Dengan demikian implementasi kebijakan dengan kualitas pelayanan memiliki keterkaitan, dimana pemberian pelayanan merupakan upaya pemenuhan kebutuhan masyarakat dalam rangka pelaksanaan kebijakan oleh para pegawai atau petugas pelayanan pada Unit Pelaksana Teknis Trans Metro Bandung di Dinas Perhubungan Kota Bandung.

Untuk menjelaskan lebih lanjut, menurut **Van Metter dan Van Horn** yang dikutip oleh **Agustino (2012:142)** dalam bukunya **Dasar- Dasar Kebijakan Publik** mengemukakan bahwa model pendekatan *top-down* implementasi kebijakan sebagai berikut:

Proses implementasi ini merupakan sebuah abstraksi atau performansi suatu implementasi kebijakan yang pada dasarnya secara sengaja dilakukan untuk meraih suatu hasil pencapaian (*outcomes*) yang tinggi dan berlangsung dalam hubungan berbagai variabel yang akan mempengaruhi kebijakan tersebut.

Berdasarkan penjelasan diatas peneliti menjelaskan bahwa kualitas pelayanan dari suatu implementasi kebijakan berkaitan dengan terpenuhinya

persyaratan-persyaratan implementasi kebijakan. Sehingga kebijakan SPM Pengoperasian Bus Trans Metro Bandung itu dapat berjalan dengan lancar sesuai dengan tujuan yang diharapkan dan tercapainya kualitas pelayanan yang baik pada Unit Pelaksana Teknis Trans Metro Bandung di Dinas Perhubungan kota Bandung, yang berarti para petugas harus dapat melayani, membantu menyiapkan apa yang diperlukan oleh masyarakat sebagai pengguna Trans Metro Bandung supaya dapat memberikan kenyamanan serta pelayanan yang memuaskan.

Dan apabila hasil kerja kurang mengenai sasaran yang diharapkan terhadap masyarakat maka dengan adanya umpan balik tersebut diharapkan dapat memberikan masukan baru untuk meningkatkan kualitas pelayanan berdasarkan implementasi kebijakan yang sudah dibuat yakni sesuai dengan Standar Pelayanan Minimal Pengoperasian Trans Metro Bandung.

Untuk lebih jelasnya mengenai keterkaitan implementasi kebijakan dengan kualitas pelayanan, maka peneliti mengemukakan model pendekatan proses implementasi kebijakan keterkaitan implementasi kebijakan dengan kualitas pelayanan sebagai berikut: