**BAB II**

**TINJAUAN PUSTAKA**

1. **Definisi Administrasi Negara**

Menurut **John M. Pfiffner** dan **Presthus** yang dikutip oleh **Inu Kencana Syafiie** dalam bukunya **Ilmu Administrasi Publik (2006 : 23)** mengemukakan administrasi publik adalah sebagai berikut :

1. **Administrasi publik meliputi implementasi kebijaksanaan pemerintah yang telah ditetapkan oleh badan-badan perwakilan politik**
2. **Administrasi publik dapat didefinisikan koordinasi usaha-usaha perorangan dan kelompok untuk melaksanakan kebijaksanaan pemerintah. Hal ini terutama meliputi pekerjaan sehari-hari pemerintah.**
3. **Secara global, administrasi publik adalah suatu proses yang bersangkutan dengan pelaksanaan kebijakasanaan-kebijaksanaan pemerintah, pengarahan kecakapan, dan teknik-teknik yang tidak terhingga jumlahnya, memberikan arah dan maksud terhadap usaha sejumlah orang.**

Kesimpulan dari penjelasan diatas adalah administrasi publik yang merupakan suatu implementasi kebijakan pemerintahan, yang dimana implementasi kebijakan tersebut tidak hanya dilakukan hanya perorangan, tetapi harus dikerjakan secara bersamaan di dalam suatu organisasi tersebut, guna untuk mencapai tujuan bersama yang telah ditetapkan sebelumnya.

Menurut **Felix A. Nigro dan Lloyd G. Nigro** yang dikutip oleh **Inu Kencana Syafiie** dalam bukunya **Ilmu Administrasi Publik (2006 : 24)** mengemukakan administrasi publik adalah sebagai berikut :

1. **Administrasi Publik adalah suatu kerja sama kelompok dalam lingkungan pemerintahan**
2. **Administrasi Publik meliputi ketiga cabang pemerintahan: eksekutif, legislatif dan yudikatif serta hubungan diantara mereka**
3. **Administrasi Publik mempunyai peranan penting dalam perumusan kebijaksanaan pemerintah, dan karenanya merupakan sebagian dari proses politik**
4. **Administrasi Publik sangat erat berkaitan dengan berbagai macam kelompok swasta dan perorangan dalam menyajikan pelayanan kepada masyarakat**
5. **Administrasi Publik dalam beberapa hal berbeda pada penempatan pengertian dengan administrasi perorangan.**

Kesimpulan dari penjelasan diatas adalah administrasi publik adalah suatu kelompok yang mempunyai peranan penting dalam pelaksanaan kebijakan pemerintahan. Tetapi, peranan tersebut tidak bisa dilaksanakan hanya dengan perorangan saja karena tidak akan terlaksana dengan baik jika tidak ada kerjasama dengan anggota kelompok lainnya.

Menurut **Prajudi Atmosudirdjo** yang dikutip oleh **Inu Kencana Syafiie** dalam bukunya **Ilmu Administrasi Publik (2006 : 24)** mengemukakan administrasi publik adalah sebagai berikut:

**Administrasi publik adalah administrasi dari negara sebagai organisasi, dan administrasi yang mengejar tercapainya tujuan-tujuan yang bersifat kenegaraan.**

Kesimpulan dari penjelasan diatas dapat disimpulkan bahwa administrasi publik adalah suatu organisai yang mempunyai tujuan yang telah ditetapkan. Tujuan tersebut dapat dicapai dengan adanya kerjasama dari setiap anggota yang ada di dalam organisasi tersebut.

Menurut **George J. Gordon** yang dikutip oleh **Inu Kencana Syafiie** dalam bukunya **Ilmu Administrasi Publik (2006 : 25)** mengemukakan administrasi publik adalah sebagai berikut :

**Administrasi publik dapat dirumuskan sebagai seluruh proses baik yang dilakukan organsasi maupun perseorangan yang berkaitan dengan penerapan atau pelaksanaan hukum dan peraturan yang dikeluarkan oleh badan legislative, eksekutif serta pengadilan.**

Kesimpulan dari penjelasan diatas adalah suatu rumusan yang harus dilakukan oleh organisasi maupun perorangan. Tetapi rumusan tersebut harus diterapkan berdasarkan landasan hukum yang ada, guna untuk mencapai tujuan yang telah ditetapkan sebelumnya.

1. **Definisi Kebijakan Publik**

Peneliti akan mengemukakan terlebih dahulu mengenai definisi sistem. Pengertian sistem dari beberapa pendapat para ahli selalu berbeda, untuk itu peneliti akan mengemukakan pendapat para ahli tentang definisi kebijakan. Terminologi *Policy* ada yang menerjemahkan kepada kebijakan dan ada pula kebijaksanaan, didalam tulisan ini menggunakan istilah kebijakan. Kebijakan dan kebijaksanaan mengacu pada pengertian yang beraneka ragam yang didasari oleh realitas kebijakan yang beraneka ragam, sehingga ada kecendrungan setiap ahli memiliki pandangan yang berbeda.

**Lasswell dan Kaplan** yang dikutip oleh **M. Irfan Islamy** dalam bukunya **Kebijakan Publik (2014 : 1.5)** yang mengartikan bahwa Kebijakan adalah sebagai berikut :

**Menekankan bahwa kebijakan itu berisi suatu program kegiatan yang mengandung nilai-nilai tertentu dan kegiatannya diarahkan untuk mencapai suatu tujuan tertentu dengan kata singkat, kebijakan sama artinya (identic) dengan suatu program yang berorientasi pada tujuan tertentu.**

Jadi dapat disimpulkan bahwa, kebijakan yang diartikan oleh Lasswell dan Kaplan adalah kebijakan yang mempunyai suatu program untuk mencapai sebuah tujuan yang telah ditetapkan sebelumnya, nilai-nilai dan tindakan-tindakan yang terarah

Menurut **Frederich** yang dikutip oleh **M. Irfan Islamy** dalam bukunya **Kebijakan Publik (2014 : 1.4)** yang mengemukakan bahwa Kebijakan adalah sebagai berikut :

**Kebijakan adalah serangkaian tindakan yang diusulkan seseorang, kelompok atau pemerintah dalam suatu lingkungan tertentu dengan menunjukkan kesulitan-kesulitan dan kemungkinan-kemungkinan usulan kebijaksanaan tersebut dalam rangka mencapai tujuan tertentu.**

Jadi dapat disimpulkan bahwa, kebijakan yang diartikan oleh Frederich adalah kebijakan merupakan suatu pengambilan tindakan yang telah diusulkan oleh suatu organisasi ketika didalam organisasi tersebut mengalami kesulitan atau permasalahan agar tujuan yang telah ditetapkan sebelumnya, dapat tercapai dengan baik.

Menurut **James E. Anderson** yang dikutip oleh **M. Irfan Islamy** dalam bukunya **Kebijakan Publik (2014 : 1.4)** yang mengemukakan kebijakan adalah sebagai berikut :

**Kebijakan adalah serangkaian tindakan yang mempunyai tujuan tertentu yang diikuti dan dilaksanakan oleh seorang pelaku atau sekelompok pelaku, guna memecahkan suatu masalah tertentu.**

Kesimpulan kebijakan yang dikemukakan oleh James E. Anderson adalah kebijakan merupakan suatu tindakan yang dilaksanakan oleh perorangan atau kelompok guna untuk mencapai sebuah tujuan yang dimana tujuan tersebut yang akan menjadi pemecah permasalahan yang ada di dalam sebuah organisasi tersebut.

Menurut **Mac Rae dan Wilde** yang dikutip oleh **M. Irfan Islamy** dalam bukunya **Kebijakan Publik (2014 : 1.5)** yang mengemukakan kebijakan adalah sebagai berikut :

**Kebijakan adalah sebagai serangkaian tindakan yang dipilih yang mempunyai arti penting dalam mempengaruhi sejumlah orang besar.**

Kesimpulan kebijakan menurut Mac Rae dan Wilde adalah kebijakan yang telah ditetapkan oleh suatu organisasi guna untuk mencapai sebuah tujuan secara terarah akan berdampak besar bagi seluruh anggota yang ada di dalam organisasi tersebut dan kebijakan tersebut.

Menurut **Dye** yang dikutip oleh **M. Irfan Islamy** dalam bukunya **Kebijakan Publik (2014 : 1.9)** yang mengemukakan kebijakan publik adalah sebagai berikut :

**Kebijakan publik sebagai apapun yang dipilih oleh pemerintah untuk melakukan sesuatu atau tidak melakukan sesuatu. Melakukan sesuatu diartikan bahwa pemerintah mengambil keputuan (berarti memilih sesuatu) untuk melakukan sesuatu maka harus ada tujuannya dan kebijakan Negara itu harus meliputi semua “tindakan” pemerintah, jadi bukan semata-mata merupakan keinginan pemerintah atau pejabat pemerintah saja.**

Kesimpulan kebijakan menurut Dye adalah hal yang disebabkan karena bila pemerintah tidak melakukan sesuatu maka akan mempunyai dampak yang sangat merugi bagi suatu organisasi, dampak tersebut merupakan suatu hambatan untuk tercapainya suatu tujuan, dan apabila pemerintah melakukan sesuatu akan adanya kebijakan tersebut, maka tujuan yang telah ditetapkan sebelumnya akan berjalan dengan baik.

Menurut **Mac Rae dan Wilde** yang dikutip oleh **M. Irfan Islamy** dalam bukunya **Kebijakan Publik (2014 : 1.8)** mengemukakan tentang kebijakan publik adalah sebagai berikut :

**Kebijakan publik adalah suatu kebijakan yang terdiri dari berbagai kegiatan yang terangkai yang merupakan pilihan pemerintah dan kebijakan tersebut mempunyai pengaruh dan dampak terhadap sejumlah besar orang.**

Kesimpulan kebijakan yang dikemukakan oleh Mac Rae dan Wilde adalah bahwa kebijakan merupakan suatu serangkaian tindakan yang telah dipilih oleh pemerintah akan mempunyai pengaruh yang besar dan sangat penting terhadap seseorang atau suatu organisasi.

Menurut **James E. Anderson** yang dikutip oleh **M. Irfan Islamy** dalam bukunya **Kebijakan publik (2014 : 1.9)** mengemukakan kebijakan publik adalah sebagai berikut :

**Kebijakan publik adalah kebijakan-kebijakan yang dikembangkan oleh badan-badan dan pejabat-pejabat pemerintah.**

Kesimpulan dari kebijakan yang dikemukakan oleh James E. Anderson adalah setiap kebijakan yang dikembangkan oleh badan pemerintah atau pejabat pemerintah dapat disebut sebagai kebijakan Negara. Kebijakan Negara dengan demikian tidak hanya yang dibuat oleh lembaga atau badan Negara tertinggi saja, tetapi juga oleh badan atau pejabat di semua jenjang pemerintahan.

Menurut **Easton** yang dikutip oleh **M. Irfan Islamy** dalam bukunya **Kebijakan Publik (2014 : 1.10)** mengemukakan kebijakan publik adalah sebagai berikut :

**Kebijakan publik dapat diartikan sebagai pengalokasian nilai-nilai secara paksa (sah), kepada seluruh anggota masyarakat.**

Kesimpulan dari kebijakan yang dikemukakan oleh Easton adalah kebijakan yang dibuat hanyalah pemerintahan yang secara sah dapat memaksakan sesuatu nilai-nilai kebijaksanaan kepada masyarakatnya secara keseluruhan. Hal ini dapat dikatakan bahwa pemerintah adalah para penguasa dalam suatu sistem politik yang terlibat dalam masalah kehidupan rakyat sehari-hari yang telah menjadikan tanggung jawab dan peranannya.

Menurut **George C. Edwards III dan Ira Sharkansky** yang dikutip oleh **M. Irfan Islamy** dalam bukunya **Prinsip-Prinsip Perumusan Kebijaksanaan Negara (1986 : 18)** mengemukakan bahwa :

**Kebijakan Negara adalah apa yang dinyatakan dan dilakukan atau tidak dilakukan oleh pemerintah. Kebijakan negara tersebut berupa sasaran atau tujuan program-program pemerintah.**

Kesimpulan dari kebijakan yang dikemukakan oleh George C. Edwards III adalah suatu hal yang dikerjakan atau tidak dikerjakan itu merupakan suatu kebijakan dan kebijakan Negara yang telah ditetapkan adalah suatu sasaran yang menjadi objek suatu pemerintahan.

Menurut **Islamy** dalam bukunya **Prinsip-prinsip Kebijaksanaan Negara (1986 : 20)** mengemukakan sebagai berikut :

**Kebijakan Negara adalah serangkaian tindakan yang ditetapkan dan dilaksanakan atau tidak dilaksanakan oleh pemerintah yang mempunyai tujuan atau berorientasi pada tujuan tertentu demi kepentingan seluruh masyarakat.**

Kesimpulan dari kebijakan yang dikemukakan oleh Islamy adalah suatu tindakan yang akan dilaksanakan atau tidak akan dilaksanakan oleh suatu pemerintahan, itu sudah dapat diartikan suatu kebijakan.

Menurut **Thomas R. Dye** yang dikutip oleh **M. Irfan Islamy** dalam bukunya **Prinsip-prinsip Perumusan Kebijaksanaan Negara (1986 : 37)** bahwa lembaga- lembaga pemerintahan memberikan kebijaksanaan negara tiga ciri utama, yaitu :

1. **Lembaga pemerintah memberikan pengesyahan (legitimasi) terhadap kebijaksanaan-kebijaksanaan negara, ini bahwa kebijaksanaan-kebijaksanaan negara tersebut dipandang sebagai kewajiban-kewajiban hukum yang harus ditaati/dilaksanakan oleh semua warga negara.**
2. **Kebijaksanaan negara bersifat universal dalam arti bahwa hanya kebijaksanaan-kebijaksanaan negara yang dapat disebarluaskan pada seluruh warga negara, sedangkan kebijaksanaan-kebijaksanaan yang lain (bukan negara) hanya dapat mencapai bagian kecil dari anggota masyarakat.**
3. **Hanya pemerintah yang memegang hak monopoli untuk memaksakan secara sah kebijaksanaan-kebijaksanaannya pada anggota masyarakat, sehingga ia dapat memberikan sanksi pada mereka yang tidak mentaatinya.**

Menurut **Minogue** yang dikutip oleh **Asmawi Rewansyah** dalam bukunya **Reformasi Birokrasi Dalam Rangka Good Governance (2010 : 46)** mengemukakan kebijakan publik adalah sebagai berikut :

**Bagaimana dan sejauh mana sumbangan pemikiran ilmu-ilmu lain dalam menganalisis kebijakan publik bergantungan pada tujuan atau sasaran kebijakan publik yang telah ditetapkan.**

Kesimpulan dari kebijakan yang dikemukakan oleh Minogue adalah kebijakan merupakan suatu tindakan yang akan sualukan oleh suatu pemerintahan tidak hanya langsung membuat kebijakan saja. Tetapi kebijakan yang akan dibuat harus mengandung ilmu dan nilai-nilai guna untuk mencapai tujuan yang telah ditetapkan.

Menurut **Anderson** yang dikutip oleh **Asmawi Rewansyah** dalam bukunya **Reformasi Birokrasi dalam Rangka Good Governance (2010 : 48)** ada beberapa ciri dari kebijakan publik, sebagai berikut :

1. **Setiap kebijakan harus ada tujuannya. Pembuatan suatu kebijakan tidak boleh sekedar asal buat atau karena kebetulan ada kesempatan membuatnya. Bila tidak ada tujuan, tidak perlu ada kebijakan**
2. **Suatu kebijakan tidak berdiri sendiri, terpisah dari kebijakan yang lain, tetapi berkaitan dengan berbagai kebijakan dalam masyarakat, dan berorientasi pada pelaksanaan, interpretasi dan penegakan hukum.**
3. **Kebijakan adalah apa yang dilakuakan pemerintah, bukan apa yang ingin atau diniatkan akan dilakukan pemerintah.**
4. **Kebijakan dapat berbentuk negative atau melarang dan juga dapat berupa pengarahan untuk melaksanakan atau menganjurkan.**
5. **Kebijakan didasarkan pada hukum, karena itu memiliki kewenangan untuk memaksa masyarakat untuk mematuhinya.**
6. **Proses Kebijakan Publik**

Dalam proses pembuatan kebijakan publik, pemerintah memerlukan model dalam menyusun suatu kebijakan, dengan adanya model tersebut pembuatan kebijakan publik dapat dilakukan untuk mengambil suatu keputusan atau pendapat dari berbagai pihak. Model ini juga dapat membantu pekerjaan pemerintah dalam memahami kebijakan publik yang kompleks, sehingga mempermudah tugas pemerintah dalam mengupayakan dalam memahami bagaimana proses perumusan atau proses implementasi kebijakan publik tersebut.

Menurut **Fadillah (2003 : 54)** ada beberapa model yang dipergunakan dalam pembuatan kebijakan publik, yaitu sebagai berikut:

1. **Model Elit, yaitu pembentukan kebijakan publik hanya berada pada sebagian kelompok orang-orang tertentu yang sedang berkuasa.**
2. **Model Kelompok, yaitu model yang merupakan interaksi antar kelompok dan merupakan fakta sentral dari politik serta pembuatan kebijakan publik.**
3. **Model Kelembagaan, yaitu lembaga pemerintah yang masuk dalam lembaga-lembaga pemerintah eksekutif (presiden, menteri-menteri, dan departemennya), lembaga legislative (parlemen), lembaga yudikatif, pemerintah daerah dan lain-lain.**
4. **Model Proses, yaitu rangkaian kegiatan politik dari identifikasi masalah, perumusan usul, pengesahan kebijaksanaan, pelaksana dan evaluasinya.**
5. **Model Rasialisme, yaitu untuk mencapai tujuan secara efisiensi, dengan demikian dalam model ini segala sesuatu dirancang dengan tetap, untuk meningkatkan hasil bersihnya.**
6. **Model Inkrimentalisme, yaitu berpatokan pada kegiatan masalalu dengan sedikit perubahan.**

Memperhatikan model-model diatas, dapat membantu pemerintah untuk lebih mudah mengetahui tujuan daripada kebijakan yang harus diambil, sehingga pemerintah dapat memutuskan hasil yang lebih baik dan dengan demikian, kebijakan yang telah diambil dapat ditujukan untuk melakukan intervensi terhadap kehidupan publik dan meningkatkan publik itu sendiri. Disamping model yang digunakan dalam proses pembuatan kebijakan publik maka pemerintah juga harus mengetahui tahap-tahap yang harus dilakukan dalam pembuatan kebijakan publik tersebut.

Menurut **Wahab (2008 : 34-35)** mengemukakan ada 4 tahap dalam kebijakan publik, yaitu :

1. **Penyusunan Agenda, agenda setting adalah sebuah fase dan proses yang sangat strategis dalam realitas kebijakan publik.**
2. **Formulasi Kebijakan maksudnya masalah yang sudah masuk dalam agenda kebijakan kemudian dibahas oleh para pembuat kebijakan. Masalah-masalah tersebut, didefinisikan untuk kemudian dicari pemecahan masalah yang terbaik. Pemecahan tersebut dipilih secara alternative atau sesuai dengan kebijakan yang ada.**
3. **Adopsi/Legitimasi Kebijakan, tujuan legitimasi adalah untuk memberikan otorisasi pada proses dasar pemerintahan. jika tindakan legitimasi dalam suatu masyarakat diatur oleh kedaulatan rakyat, warga Negara akan mengikuti arahan pemerintah.**
4. **Penilaian/Eavaluasi Kebijakan, secara umum evaluasi kebijakan dapat dikatakan sebagai kegiatan yang menyangkut estimasi atau penilaian kebijakan yang mencakup substansi, implementasi dan dampak. Dalam hal ini, evaluasi dipandang sebagai suatu kegiatan fungsional. Artinya, evaluasi kebijakan tidak hanya dilakukan dalam seluruh proses kebijakan.**
5. **Definisi Implementasi Publik**

Studi Implementasi merupakan suatu kajian mengenai studi kebijakan yang mengarah pada proses pelaksanaan dari suatu kebijakan. Dalam praktiknya implementasi kebijakan merupakan suatu proses yang begitu kompleks bahkan tidak jarang bermuatan melukiskan kerumitan dalam proses implementasi tersebut dapat dilihat pada pernyataan yang dikemukakan oleh seorang ahli studi kebijakan **Eugene Bardch** yang dikutip oleh **Leo Agustino** dalam bukunya **Dasar-dasar Kebijakan Publik (2014 : 138)** yang mengemukakan Implementasi seperti berikut :

**Implementasi adalah cukup untuk membuat sebuah program dan kebijakan umum yang kelihatannya bagus diatas kertas. Lebih sulit lagi merumuskannya dalam 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 anggap klien.**

Kesimpulan dari implementasi yang dikemukakan oleh Eugene Bardach adalah bahwa suatu implementasi tidaklah dapat diucapkan secara lisan saja. Implementasi harus dibuat secara tulisan, karena implementasi tidaklah hanya dilakukan sekali saja, tetapi berulang kali.

Menurut **Daniel Mazmanian dan Paul Sabatier** yang dikutip oleh **Leo Agustino** dalam bukunya **Dasar-dasar Kebijakan Publik (2004 : 139)** mendefinisikan implementasi kebijakan adalah sebagai berikut :

**Implementasi kebijakan adalah pelaksanaan keputusan kebijaksanaan dasar, biasanya dalam bentuk undang-undang, namun dapat pula berbentuk perintah-perintah atau keputusan-keputusan eksekutif yang penting atau keputusan badan peradilan. Lazimnya, keputusan tersebut mengidentifikasikan masalah yang ingin diatasi, menyebutkan secara tegas tujuan dan sasaran yang ingin dicapai, dan berbagai cara untuk menstrukturkan atau mengatur proses implementasinya.**

Kesimpulan dari implementasi kebijakan yang dikemukakan oleh Daniel Mazmanian dan Paul Sabatier adalah pelaksanaan kebijakan yang dibuat tidak semata-mata terbentuk hanya melalui lisan saja. Tetapi pelaksanaan kebijakan dibentuk dalam undang-undang yang sudah menjadi suatu keputusan dari pemerintahan.

Sedangkan menurut **Van Meter dan Van Horn** yang dikutip oleh **Leo Agustino** dalam bukunya **Dasar-dasar Kebijakan Publik (2004 : 139)** mendefinisikan implementasi kebijakan sebagai berikut :

**Implementasi kebijakan adalah tindakan-tindakan yang dilakukan baik oleh individu-individu atau pejabat-pejabat atau kelompok-kelompok pemerintah atau swasta yang diarahkan pada tercapainya tujuan-tujuan yang telah digariskan dalam keputusan kebijaksanaan.**

Menurut definisi implementasi kebijakan yang dijelaskan diatas, bahwa pernyataan tersebut menyangkut tiga hal, yaitu : 1. adanya tujuan dan sasaran kebijakan, 2. adanya aktivitas atau kegiatan pencapaian tujuan, dan 3. adanya hasil kegiatan.

Menurut **Lester dan Stewart Jr.** yang dikutip oleh **Leo Agustino** dalam bukunya **Dasar-dasar Kebijakan Publik (2004 : 139)** mengemukakan bahwa implementasi adalah sebagai berikut :

**Implementasi adalah sebagai suatu proses dan suatu hasil (output). keberhasilan suatu implementasi kebijakan dapat diukur atau dilihat dari proses dan pencapaian tujuan hasil akhir (output), yaitu : tercapainya atau tidaknya tujuan-tujuan yang ingin diraih.**

Kesimpulan dari implementasi yang dikemukakan oleh Lester dan Stewart Jr adalah implementasi yang di bentuk merupakan suatu proses yang dimana proses tersebut dilaksanakan untuk mencapai sasaran atau tujuan yang telah ditetapkan sebelumnya oleh organisasi.

Selain itu, menurut **Merrile Grindle** yang dikutip oleh **Leo Agustino** dalam bukunya **Dasar-dasar Kebijakan Publik (2004 : 139)** mengemukakan bahwa implementasi kebijakan adalah sebagai berikut :

**Implementasi kebijakan adalah pengukuran keberhasilan implementasi dapat dilihat dari prosesnya, dengan mempertanyakan apakah pelaksanaan program sesuai dengan yang telah ditentukan yaitu melihat pada action program dari individual project dan yang kedua apakah tujuan program tersebut tercapai.**

Kesimpulan dari implementasi kebijakan diatas adalah suatu proses yang dilaksanakan oleh organisasi atau badan pemerintahan adalah tolak ukur dari suatu keberhasilan pencapaian tujuan. Pencapaian tujuan tersebut dapat dilihat dari aksi anggota dalam organisasi atau pemerintahan yang sangatlah berperan penting dalam pelaksanaa kebijakannya.

Menurut **Brian W. Hogwood dan Lewis A. Gunn** yang dikutip oleh **Riant Nugroho** dalam bukunya **Kebijakan Publik di Negara-negara Berkembang (2014 : 220)** yang mencatat bahwa keberhasilan implementasi kebijakan memerlukan sepuluh prasyarat yaitu :

***Pertama*, adalah adanya jaminan bahwa kondisi implementasi eksternal tidak akan memberikan dampak kepada badan tersebut.**

***Kedua*, adalah bahwa ada cukup sumber daya untuk implementasi**

***Ketiga*, adalah adanya sumber daya yang terintregasi benar-benar ada.**

***Keempat*, adalah menyangkut pertanyaan apakah kebijkan-kebijakan yang diimplementasikan didasarkan pada alsan kasualitas yang kuat.**

***Kelima*, seberapa banyak alasan terjadinya kausalitas.**

***Keenam*, adalah seberapa lemah antar hubungan di antara variable.**

***Ketujuh*, adalah kedalaman tentang pemahaman terhadap tujuan-tujuan kebijakan.**

***Kedelapan*, adalah mempertanyakan apakah pekerjaan telah diperinci dan ditempatkan dalam susunan yang benar.**

***Kesembilan*, diperlukan komunikasi dan koordinasi yang sempurna.**

***Kesepuluh*, badan pengimplementasi dapat meminta kepatuhan total.**

Implementasi Kebijakan Publik, sebagaimana dikemukakan oleh **Tachjan** yang dikutip oleh **Iwan Satibi** dalam bukunya **Kebijakan Desentralisasi dan Penguatan Kelembagaan Kecamatan (2010 : 19)** yang menjelaskan bahwa :

**Disamping dapat dipahami sebagai salah satu aktivitas dari administrasi sebagai institusi (birokrasi) dalam proses kebijakan publik, dapat dipahami pula sebagai salah satu lapangan studi administrasi publik sebagai ilmu.**

Kesimpulan dari implementasi kebijakan publik diatas adalah implementasi kebijakan telah memiliki posisi yang cukup strategis khususnya dalam konteks ilmu administrasi publik, karena hal tersebut tidak hanya berkaitan dengan administrasi sebagai institusi publiknya saja, tetapi juga berkaitan dengan lapangan administrasi publik sebagai ilmu.

Menurut **Pressman dan Wildavsky** yang dikutip oleh **Iwan Satibi** dalam bukunya **Kebijakan Desentralisasi dan Penguatan Kelembagaan Kecamatan (2010 : 19)** mengemukakan implementasi adalah sebagai berikut :

**Suatu proses interaksi antara tujuan yang ditetapkan dengan tindakan-tindakan yang dimaksudkan untuk tujuan tersebut dan melihat proses implementasi sebagai suatu mata rantai yag menghubungkan titik awa, “setting of goals” dengan titik akhir “achieving them”.**

Kesimpulan dari implementasi diatas adalah implementasi kebijakan sebagai sebuah proses yang saling terkait, antara tujuan yang telah ditetapkan dengan tindakan sebagai perwujudan dari tujuan kebijakan, sehingga kebijakan tersebut dapat memberikan dampak.

Sedangkan menurut **Parsons** yang dikutip oleh **Iwan Satibi** dalam bukunya **Kebijakan Desentralisasi dan Penguatan Kelembagaan Kecamatan (2010 : 19)** mengemukakan implementasi kebijakan publik sebagai berikut :

**Kemampuan untuk “membangun hubungan” dalam mata rantai sebab akibat agar kebijakan bias memberikan dampak. berbagai pendapat tersebut, mencerminkan bahwa implementasi kebijakan dimaknai sebagai sebuah proses yang saling terkait, antara tujuan yang telah ditetapkan dengan tindakan sebagai perwujudan dari tujuan kebijakan, sehingga kebijakan tersebut dapat memberikan dampak.**

Kesimpulan dari implementasi diatas adalah implementasi kebijakan sebagai sebuah proses yang saling terkait, antara tujuan yang telah ditetapkan dengan tindakan sebagai perwujudan dari tujuan kebijakan, sehingga kebijakan tersebut dapat memberikan dampak.

Rumusan senada dikemukaka oleh **Edwards III** yang dikutip oleh **Iwan Satibi** dalam bukunya **Kebijakan Desentralisasi dan Penguatan Kelembagaan Kecamatan (2010 : 20)** mengemukakan implemetasi kebijakan sebagai berikut :

**Implementasi kebijakan sesungguhnya merupakan bagian dari keuntungan pengambilan keputusan diantara kebijakan yang sudah dibuat dan konsekuensinya terhadap masyarakat yang terkena dampak dan mengandung makna bahwa implementasi suatu kebijakan merupakan pelaksanaan dari suatu program yang ditujukan untuk mencapai tujuan dari kebijakan.**

Kesimpulan dari implementasi kebijakan diatas adalah implementasi kebijakan merupakan bagian dari keuntungan pengambilan keputusan diantara kebijakan yang sudah dibuat dan konsekuensinya terhadap masyarakat yang terkena dampak.

Hal senada dikemukakan oleh **Nugroho** yang dikutip oleh **Iwan Satibi** dalam bukunya **Kebijakan Desentralisasi dan Penguatan Kelembagaan Kecamatan (2010 : 20)** mengemukakan implementasi kebijakan sebagai berikut :

**Implementasi kebijakan pada prinsipnya adalah cara agar sebuah kebijakan dapat mencapai tujuannya. Oleh sebab itu, untuk mengimplementasikan suatu kebijakan ada dua pilihan, yakni langsung melaksanakannya dalam bentuk program atau melalui formulasi kebijakan derivate atau turunan.**

Pendapat di atas mencerminkan bahwa untuk mengimplementasikan suatu kebijakan publik sesungguhnya dapat diterjemahkan melalui dua pilihan, yakni : apakah kebijakan terssebut dapat langsung dilaksanakan oleh pelaksana kebijakan dalam bentuk program kegiatan atau melalui kebijakan yang bersifat derivative atau turunan. artinya, kebijakan yang telah dirumuskan oleh institusi ataua lembaga yang berkompeten tidak langsung diimplementasikan, tetapi di formulasikan terlebih dahulu melalui kebijakan yang lebih teknis sehingga pelaksana kebijakan dapat lebih memahami esensi kebijakan secara optimal.

Implementasi kebijakan menurut **Saefullah** yang dikutip oleh **Iwan Satibi** dalam bukunya **Kebijakan Desentralisasi dan Penguatan Kelembagaan Kecamatan (2010 : 22)** adalah sebagai berikut :

**Keberhasilan suatu kebijakan akan bergantung pada berbagai factor yang memengaruhinya. Tetapi yang terpenting adalah pemahaman oleh semua pihak yang terlibat dalam pelaksanaan kebijakan dan penerimaan dengan penuh kesadaran oleh lingkungan masyarakat yang menjadi sasaran. Dengan demikian perlu diupayakan adanya saling pengertian antara aparat pelaksana dengan masyarakat sasaran. Saling pengertian ini merupakan realisasi dari keterikatan antara pembuat kebijakan sebagai mandate dengan publik sebagai pemberi mandate.**

Mencermati pandangan di atas, terlihat bahwa kebijakan publik dalam konteks implementasi memang sangat membutuhkan adanya sinergitas di antara pihak yang terlibat dalam kebijakan publik termasuk di dalamnya dari kalangan masyarakat yang dianggap sebagai pemberi mandate atas kebijakan yang akan dilaksanakan oleh pemerintah.

Senada dengan hal yang dikemukakan oleh **Siagian** yang dikutip oleh **Iwan Satibi** dalam bukunya **Kebijakan Desentralisasi dan Penguatan Kelembagaan Kecamatan (2010 : 23)** yang mengungkapkan implementasi kebijakan sebagai berikut :

**Implementasi kebijakan dan strategi merupakan desain pengolahan untuk mencapai tingkat integrasi yang tinggi dari seluruh unsur yang terlibat, yaitu : manusia, struktur, proses administrasi dan manajemen, dana serta daya, kesemuanya dalam rangka pencapaian tujuan dan berbagai sasaran organisasi. Dengan perkataan lain ruang lingkup dari kegiatan manajerial yang dihubungkan dengan implementasi dapat dikatakan sama dengan seluruh proses administrasi dan manajemen yang terlaksana dalam suatu organisasi.**

Mengikuti berbagai pandangan pakar diatas, maka dapat diketahui bahwa pelaksanaan suatu kebijakan publik terlihat begitu komplek dan rumit, karena di dalamnya menyangkut manusia, struktur, proses, administrasi, manajerial, sampai pada dampak kebijakan. oleh sebab itu, dapat dipahami apabila dalam perjalanannya sangat terbuka peluang untuk menghadapi berbagai macam kendala yang secara operasional dapat mengganggu tercapainya sasaran kebijakan.

Kendala-kendala inilah yang menurut **Dunsire** yang dikutip oleh **Iwan Satibi** dalam bukunya **Kebijakan Desentralisasi dan Penguatan Kelembagaan Kecamatan (2010 : 24)** yang dinamakan sebagai *Implementation Gap*, yaitu :

**Suatu keadaan yang dalam proses kebijakan selalu akan terbuka kemungkinan terjadinya perbedaan antara apa yang diharapkan (direncanakan) oleh pembuat kebijakan dengan apa yang senyatanya dicapai (sebagai hasil atau prestasi dari pelaksanaan kebijakan). Perbedaan tersebut tergantung dari *implementation capacity* dari organisasi/actor atau kelompok organisasi/ actor yang dipercaya mengemban tugas mengimplementasikan kebijakan tersebut.**

Kesimpulan dari pengertian diatas adalah kebijakan yang telah dibuat oleh suatu pemerintahan akan berhasil dilaksanakan atau tidak berhasil dilaksanakan. Hal tersebut dapat terjadi tergantung dari kemampuan anggota pemerintahan atau anggota organisasi yang melaksanakan kebijakan yang telah dibuat sebelumnya.

Mengenai pentingnya implementasi suatu kebijakan publik, **Tangkilisan** yang dikutip oleh **Iwan Satibi** dalam bukunya **Kebijakan Desentralisasi dan Penguatan Kelembagaan Kecamatan (2010 : 25)** mengemukakan bahwa :

**Implementasi kebijakan merupakan rangkaian kegiatan setelah suatu kebijakan dirumuskan. Tanpa suatu implementasi maka suatu kebijakan yang telah dirumuskan akan sia-sia. Oleh karena itu, implementasi kebijakan mempunyai kedudukan yang sangat penting dalam kebijakan publik.**

Pandangan tersebut mengisyaratkan betapa pentingnya implementasi kebijakan publik dalam konteks kebijakan publik. Boleh jadi kebijakan publik tidak memiliki makna yang signifikan, manakala tidak dapat diimplementasikan sesuai dengan tujuan dan sasaran yang telah ditetapkan.

Sehubungan dengan hal tersebut, **Nugroho** yang dikutip oleh **Iwan Satibi** dalam bukunya **Kebijakan Desentralisasi dan Penguatan Kelembagaan Kecamatan (2010 : 25)** mengemukakan bahwa :

**Pengalaman paling penting yang harus diperhatikan adalah memberikan perhatian pada implementasi kebijakan, karena administrasi publik kita sering kali mengalami *implementation myopia*, yakni matanya besar, tetapi tidak melihat kesalahan besar di depan hidungnya.**

Kesimpulan dari penjelasan diatas adalah dalam melaksanakan suatu kebijakan haruslah dilakukan pengawasan, karena didalam pelaksanaan kebijakan sering kali banyak mengalami penyimpangan-penyimpangan, dimana penyimpangan tersebut adalah suatu hambatan besar yang akan menghambat dalam pelaksanaan kebijakan tersebut.

Tiga *myopia* dalam implementasi kebijakan menurut **Nugroho** yang dikutip oleh **Iwan Satibi** dalam bukunya **Kebijakan Desentralisasi dan Penguatan Kelembagaan Kecamatan (2010 : 25)** antara lain :

1. **Selama ini sebagian besar risorsis kita habiskan untuk membuat perencanaan, namun tidak cukup untuk bagaimana melaksanakannya,**
2. **Selama ini kita anggap kalau kebijakan sudah diputuskan, diundangkan, lantas rakyat dianggap tahu dan kalau salah langsung dihukum,**
3. **Selama ini kita anggap kalau kebijakan sudah dibuat, implementasi akan jalan dengan sendirinya.**

Kesimpulan dari penjelasan diatas adalah implementasi kebijakan publik pada prinsipnya berusaha untuk memahami apa yang senyatanya terjadi sesudah sesuatu program ditetapkan, yakni peristiwa atau kegiatan yang terjadi didalam suatu kebijakan, baik menyangkut usaha pengadministrasiannya maupun usaha untuk memberikan dampak pada masyarakat.

Menurut **Syukur** yang dikutip oleh **Iwan Satibi** dalam bukunya **Kebijakan Desentralisasi dan Penguatan Kelembagaan Kecamatan (2010 : 26)** mengemukakan tiga unsur penting dalam proses implementasi, yaitu :

1. **Adanya program atau kebijakan yang dilaksanakan,**
2. **Target group yaitu, kelompok masyarakat yang menjadi sasaran dan diharapkan akan menerima manfaat dari program ini, perubahan atau peningkatan**
3. **Unsur pelaksana (implementor) baik organisasi atau perorangan untuk bertanggung jawab dalam memperoleh pelaksanaan dan pengawasan dari proses mplementasi tersebut.**

Kesimpulan dari penjelasan diatas adalah kelompok masyarakat yang berada disuatu wilayah atau daerah kebijakan tersebut dibuat, harus mempunyai unsur pelaksana atau implementor yang bertanggung jawab terhadap keberhasilan kebijakan adalah aparat pemerintah yang melaksanakan kebijakan tersebut, baik secara administratif maupun teknis.

1. **Model Pendekatan Implementasi Kebijakan Publik**

Dalam studi implementasi kebijakan, ada 3 model implementasi kebijakan. Model-model tersebut adalah sebagai berikut :

1. **Model Implementasi Kebijakan menurut Van Meter dan Van Horn.**

Donald Van Meter dan Carl Van Horn mengembangkan model implementasi kebijakan bekerja sejalan dengan proses kebijakan. beberapa variable kritis implementasi kebijakan adalah sumber daya dan tujuan standar, yang mendorong ke komunikasi antara organisasi dan penegakan aktivitas, karakteristik bahan-bahan yang mengimplementasikan, yang dipengaruhi oleh kondisi ekonomi, social, dan kondisi politik, yang pada gilirannya membangkitkan watak pengimplementasi agar dapat mencapai kinerja kebijakan.

Ada enam variabel, menurut **Van Meter dan Van Horn** dalam bukunya **Leo Agustino (2014 : 141)** yang mengemukakan tentang variabel yang mempengaruhi kinerja kebijakan publik tersebut adalah sebagai berikut :

**“1. Ukuran dan Tujuan Kebijakan**

**Kinerja implementasi kebijakan dapat diukur tingkat keberhasilannya (jika dan hanya jika) ukuran dan tujuan dari kebijakan memang realistis dengan sosio-kultur yang mengada di level pelaksana kebijakan. Ketika ukuran kebijakan atau tujuan kebijakan terlalu ideal (bahkan terlalu utopis) untuk dilaksanakan di level warga, maka agak sulit memang merealisasikan kebijakan publik hingga titik yang dapat dikatakan berhasil.**

1. **Sumber Daya**

**Keberhasilan proses implementasi kebijakan sangat tergantung dari kemampuan memanfaatkan sumberdaya yang tersedia. manusia merupakan yang terpenting dalam menentukan suatu keberhasilan proses implementasi. tahap-tahap tertentu dari keseluruhan proses implementasi menuntut adanya sumberdaya manusia yang berkukalitas sesuai dengan pekerjaan yang diisyaratkan oleh kebijakan yang telah ditetapkan secara apolitik. Tetapi, ketika kompetensi dan kapabilitas. dari sumber-sumberdaya itu nihil, maka kinerja kebijakan publik sangat sulit untuk diharapkan.**

1. **Karakteristik Agen Pelaksana**

**Pusat perhatian pada agen pelaksana meliputi organisasi formal dan organisasi informal yang akan terlibat pengimplementasian kebijakan publik. Hal ini sangat penting karena kinerja implementasi kebijakan (publik) akan sangat banyak dipengaruhi oleh ciri-ciri yang tepat serta cocok dengan para agen pelaksananya.**

1. **Sikap/Kecenderungan (*Disposition)* para pelaksana.**

**Sikap penerimaan atau penolakan dari (agen) pelaksana akan sangat banyak mempengaruhi keberhasilan atau tidaknya kinerja implementasi kebijakan publik. Hal ini sangat mungkin terjasi oleh karena kebijakan yang dilaksanakan bukanlah hasil formulasi warga setempat yang mengenal betul persoalan dan permasalahan yang mereka rasakan. Tetapi kebijakan yang akan implementor pelaksanaan adalah kebijakan “dari atas” (*top down*) yang sangat mungkin para pengambil keputusannya tidak pernah mengetahui (bahkan tidak mampu menyentuh) kebutuhan, keinginan, atau permasalahan yang warga ingin selesaikan.**

1. **Komunikasi Antarorganisasi dan Aktivitas Pelaksana.**

**Koordinasi merupakan mekanisme yang ampuh dalam implementasi kebijakan publik. Semakin baik koordinasi komunikasi diantara pihak-pihak yang terlibat dalam suatu proses implementasi, maka asumsinya kesalahan-kesalahan akan sangat kecil untuk terjadi dan begitu pula sebaliknya.**

1. **Lingkungan Ekonomi, Sosial dan Politik.**

**Hal terakhir yang perlu diperhatikan pula, guna menilai kinerja implementasi publik dalam perspektif yang ditawarkan oleh Van Meter dan Van Horn adalah sejauh mana lingkungan eksternal turut mendorong keberhasilan kebijakan publik yang telah ditetapkan. Lingkungan social, ekonomi, dan politik yang tidak kondusif dapat menjadi factor utama dari kegagalan kinerja implementasi kebijakan. Karena itu, upaya untuk mengimplementasikan kebijakan harus pula memperhatikan kekondusifan kondisi lingkungan eksternal”.**

Model Pendekatan Implementasi Kebijakan Publik (Donald Van Metter dan Carl Van Horn)

Aktivitas Implementasi dan Komunikasi Antarorganisasi

Kinerja Kebijakan Publik

Standar dan Tujuan

Kebijakan publik

Kecederungan / Disposisi dari Pelaksana

Karakteristik dari Agen Pelaksana

Standar dan Tujuan

Kondisi Ekonomi, Sosial, dan Politik

Gambar 2.1

Sumber : Leo Agustino 2014

Proses diatas merupakan suatu bentuk performansi dari suatu kebijakan yang pada dasarnya dilakukan untuk mencapai kinerja implementasi kebijakan publik yang tinggi. Ukuran dan tujuan kebijakan merupakan suatu keperluan yang mengarahkan dalam pelaksanaan kebijakan. Hal tersebut dilakukan agar sesuai dengan apa yang telah direncanakan sebelumnya untuk mencapai suatu tujuan dalam pelaksanaan kebijakan. Ukuran dan tujuan kebijakan tidak hanya dibentuk secara individu saja, tetapi ukuran dan tujuan kebijakan yang dibentuk sudah menjadi suatu aktivitas pelaksanaan dan bentuk komunikasi antaranggota yang saling berkaitan dan di dalam aktivitas pelaksanaan dan bentuk komunikasi antaranggota dapat membangun suatu karakteristik dari agen pelaksana sehingga komunikasi yang telah dibangun dapat menjadi suatu bentuk kinerja dalam membentuk kebijakan dan menghasilkan hasil yang baik. Karakteristik dari agen pelaksana merupakan suatu keterkaitan dalam sikap dari pelaksana kebijakan sehingga, terciptalah suatu kinerja dalam kebijakan yang bernilai tinggi.

Membahas tentang ukuran dan standar kebijakan, tidak hanya merupakan suatu bentuk aktivitas pelaksanaan dan komunikasi antarorganisasi saja, melainkan ada keterkaitan dengan kondisi ekonomi, sosial, dan politik. Ukuran dan standar kebijakan harus memikirkan kondisi ekonomi yang akan digunakan, ukuran dan standar kebijakan harus memikirkan kondisi sosial dengan adanya kebijakan yang akan dibuat agar dapat saling bekerja sama dalam pelaksanaan kebijakan tersebut sehingga dapat menghasilkan suatu kinerja yang baik dalam pelaksanaan kebijakan yang telah dibuat.

Karakteristik dari agen pelaksana dapat menghasilkan suatu kinerja yang baik dalam pelaksanaan kebijakan apabila agen pelaksana tersebut dapat beraktivitas dalam melaksanakan suatu kebijakan dapat berkomunikasi dan bekerja sama dengan baik antarorganisasi yang berkaitan.

1. **Model Implementasi Kebijakan Publik Model Daniel Mazmanian dan Paul Sabatier.**

Model implementasi kebijakan publik yang lain ditawarkan oleh **Daniel Mazmanian dan Paul Sabatier** yang dikutip oleh **Leo Agustino** dalam bukunya **Dasar-dasar Kebijakan Publik (2014 : 144)**. Model implementasi yang ditawarkan oleh Daniel Mazmanian dan Paul Sabatier disebut dengan *A Firework for Policy Implementation Analyysis.* Kedua ahli kebijakan ini berpendapat bahwa peran penting dari implementasi kebijakan publik adalah kemampuannya dalam mengidentifikasi variable-variabel yang mempengaruhi tercapainya tujuan-tujuan formal pada keseluruhan proses implementasi dan variable-variabel yang dimaksud, dapat diklasifikasikan menjasi tiga kategori besar, yaitu :

**“A. Mudah atau Tidaknya Masalah yang akan Digarap, meliputi :**

1. **Kesukaran-kesukaran Teknis.**

**Tercapai atau tidaknya tujuan suatu kebijakan akan tergantung pada sejumlah persyaratan teknis, termasuk diantaranya : kemampuan untuk mengambangkan indicator-indikator pengukur prestasi kerja yang tidak terlalu mahal serta pemahaman mengenai prinsip-prinsip hubungan kausal yang mempengaruhi masalah. Disamping itu tingkat keberhasilan suatu kebijakan dipengaruhi juga oleh tersedianya atau telah dikembangkannya teknik-teknik tertentu.**

1. **Keberagaman Perilaku yang Diatur.**

**Semakin beragam perilaku yang diatur, maka asumsinya semakin beragam pelayanan yang diberikan, sehingga semakin sulit untuk membuat peraturan yang tegas dan jelas, dengan demikian semakin besar kebebasan bertindak yang harus di control oleh para pejabat pada pelaksana (administrator atau birokrat) di lapangan.**

1. **Presentase Totalitas Penduduk yang Tercakup dalam Kelompok Sasaran.**

**Semakin kecil dan semakin jelas kelompok sasaran yang perilakunya akan diubah (melalui implementasi kebijakan), maka semakin besar peluang untuk memobilisasikan dukungan politik terhadap sebuah kebijakan dan dengannya akan lebih terbuka peluang bagi pencapaian tujuan kebijakan.**

1. **Tingkat dan Ruang Lingkup Perubahan Perilaku yang Dikehendaki.**

**Semakin besar jumlah perubahan perilaku yang dikehendaki oleh kebijakan, maka semakin sukar/sulit para pelaksana memperoleh implementasi yang berhasil. Artinya ada sejumlah masalah yang jauh lebih dapat kita kendalikan bila tingkat dari ruang lingkup perubahan yang dikehendaki tidaklah terlalu besar.**

1. **Kemampuan Kebijakan Menstruktur Proses Implementasi Secara Tepat.**

**Para pembuat kebijakan mendayagunakan wewenang yang dimilikinya untuk menstruktur proses implementasi secara tepat melalui beberapa cara :**

1. **Kecermatan dan kejelasan penjenjangan tujuan-tujuan resmi yang akan dicapai**

**Semakin mampu suatu peraturan memberikan petunjuk-petunjuk yang cermat dan disusun secara jelas skala prioritas/urutan kepentingan bagi para pejabat pelaksana dan actor lainnya, maka semakin bessar pula kemungkinan bahwa *output*  kebijakan dari badan-badan pelaksana akan sejalan dengan petunjuk tersebut.**

1. **Keterandalan teori kausalitas yang diperlukan.**

**Memuat suatu teori kausalitas yang menjelaskan bagaimana kira-kira tujuan usaha pembaharuan yang akan dicapai melalui implementasi kebijakan**

1. **Ketetapan alokasi sumberdana.**

**Tersedianya dana pada tingkat batas ambang tertentu sangat diperlukan agar terbuka peluang untuk mencapai tujuan-tujuan formal.**

1. **Keterpaduan hirarki di dalam lingkungan dan diantara lembaga-lembaga atau instansi-instansi pelaksana.**

**Salah satu ciri penting yang perlu dimiliki oleh setiap peraturan perundangan yang baik ialah kemampuannya untuk memadukan hirarki badan-badan pelaksana. Ketika kemampuan untuk menyatupadukan dinas, badan, dan lembaga alpa dilaksanakan, maka koordinasi antara instansi yang bertujuan mempermudah jalannya implementasi kebijakan, justru akan membuyarkan tujuan dari kebijakan yang telah ditetapkan.**

1. **Aturan-aturan pembuat keputusan dari badan-badan pelaksana**

**selain dapat memberikan kebijakan dan konsistensi tujuan, memperkecil jumlah titik-titik veto, dan intensif yang memadai bagi kepatuhan kelompok sasaran, suatu undang-undang harus pula dapat mempengaruhi lebih lanjut proses implementasi kebijakan dengan cara menggariskan secara formal aturan-aturan pembuat keputusan dari badan-badan pelaksana.**

1. **Kesepakatan para pejabat terhadap tujuan yang termaktub dalam undang-undang.**

**para pejabat pelaksana memiliki kesepakatan yang diisyaratkan demi tercapainya tujuan. Hal ini sangat signifikan halnya, oleh karena *top down policy* bukanlah perkara yang mudah untuk diimplankan pada para pejabat pelaksana di level local.**

1. **Akses formal pihak-pihak luar.**

**Faktor lain yang juga dapat mempengaruhi implementasi kebijakan adalah sejauhmana peluang-peluang yang terbuka bagi partisipasi para aktor diluar badan pelaksana dapat mendukung tujuan resmi. Hal ini ditujukan agar control pada para pejabat pelaksanaan yang ditujukan oleh pemerintah pusat dapat berjalan sebagaimana mestinya.**

1. **Variabel-variabel diluar Undang-undang yang mempengaruhi Implementasi.**
2. **Kondisi Sosial-Ekonomi dan Teknologi.**

**Perbedaan waktu dan perbedaan diantara wilayah-wilayah hukum pemerintah dalam hal kondisi social, ekonomi, dan teknologi sangat signifikan berpengaruh terhadap upaya pencapaian tujuan yang digariskan dalam suatu undang-undang. Karena itu eksternal factor juga menjadi hal penting untuk diperhatikan guna keberhasilan suatu upaya pengejawantahan suatu kebijakan publik.**

1. **Dukungan Publik.**

**Hakekat perhatian publik yang bersifat sesaat menimbulkan kesukaran-kesukaran tertentu, karena untuk mendorong tingkat keberhasilan suatu implementasi kebijakan sangat dibutuhkan adanya sentuhan dukungan dari warga. Karena itu mekanisme partisipasi publik sangat penting artinya dalam proses pelaksanaan kebijakan publik dilapangan.**

1. **Sikap dan sumber-sumber yang dimiliki kelompok masyarakat.**

**Perubahan-perubahan yang hendak dicapai oleh suatu kebijakan publik akan sangat berhasil apabila di tingkat masyarakat, warga memiliki sumber-sumber dan sikap-sikap masyarakat yang kondusif terhadap kebijakan yang ditawarkan pada mereka. Semacam *local genius* (kearifan local) yang dimiliki oleh warga yang dapat mempengaruhi keberhasilan atau ketidakberhasilan implementasi kebijakan publik dan hal tersebut sangat dipengaruhi oleh sikap dan sumber yang dimiliki oleh warga masyarakat.**

1. **Kesepakatan dan kemampuan kepemimpinan para pejabat pelaksana.**

**Kesepakatan para pejabat instansi merupakan fungsi dari kemampuan undang-undang untuk melembagakan pengaruhnya pada badan-badan pelaksana melalui penyeleksian institusi-institusi dan pejabat-pejabat terasnya. Selain itu pula, kemampuan berinteraksi antarlembaga atau individu di dalam lembaga untuk menyukseskan implementasi kebijakan menjadi hal indikasi penting keberhasilan kinerja kebijakan publik”.**

1. **Model Implementasi Kebijakan Publik Model George C. Edward III**

Model implementasi kebijakan ketiga yang berperspektif *top down* dikembangkan oleh George C. Edward III. Edward III menamakan model implementasi kebijakan publiknya dengan *Direct and Indirect Impact on Implementation.* Model pendekatan yang diteoremakan oleh **Edward III** yang dikutip oleh **Leo Agustino** dalam bukunya **Dasar-dasar Kebijakan Publik (2014 : 149)**, terdapat empat variable yang sangat menentukan keberhasilan implementasi suatu kebijakan, yaitu : 1. Komunikasi, 2. Sumberdaya, 3. Disposisi, dan 4. Struktur Birokrasi.

**“1. Komunikasi**

**Komunikasi adalah sebuah penentu keberhasilan pencapaian tujuan dari implementasi kebijakan publik. Implementasi yang efektif terjadi apabila para pembuat keputusan sudang mengetahui apa yang akan dikerjakan. Kebijakan dalam berkomunikasi pun harus tepat, akurat, dan konsisten. Komunikasi (pentransmisian informasi) diperlukan agar para pembuat keputusan di dan para implementor akan semakin konsisten dalam melaksanakan setiap kebijakan yang akan diterapkan dalam masyarakat.**

**Terdapat tiga indikator yang dapat digunakan dalam mengukur keberhasilan dalam variable komunikasi tersebut, yaitu :**

1. ***Transmisi*, penyaluran komunikasi yang baik akan dapat menghasilkan suatu implementasi yang baik pula. Seringkali salah pengertian (miskomunikasi), hal tersebut disebagiankan karena komunikasi telah melalui beberapa tingkatan birokrasi, sehingga apa yang diharapkan terdistorsi ditengah jalan.**
2. ***Kejelasan,* komunikasi yang diterima oleh para pelaksana kebijakan haruslah jelas dan tidak membingungkan. Ketidakjelasan pesan kebijakan tidak selalu menghalangi implementasi, pada tataran tertentu, para pelaksana membutuhkan fleksibilitas dalam melaksanakan kebijakan. Tetapi pada tataran yang lainhal tersebut justru akan menyelewengkan tujuan yang hendak dicapai oleh kebijakan yang telah ditetapkan.**
3. ***Konsistensi*, perintah yang diberikan dalam pelaksanaan suatu komunikasi haruslah konsisten dan jelas (untuk diterapkan atau dijalankan). Karena jika perintah yang diberikan sering berubah-ubah, maka dapat menimbulkan kebingungan bagi pelaksana di lapangan.**
4. **Sumberdaya**

**Sumberdaya merupakan hal penting lainnya, menurut George C. Edward III dalam mengimplementasikan kebijakan. Indikator sumber-sumberdaya terdiri dari beberapa elemen, yaitu :**

1. ***Staf*, adalah sebagai sumber utama dalam implementasi kebijakan. kegagalan yang sering terjadi dalam implementasi kebijakan salah satunya disebagiankan oleh karena staf yang tidak mencukupi, memadai, ataupun tidak kompeten dibidangnya. Penambahan jumlah staf dan implementor saja tidak mencukupi, tetapi diperlukan pula kecukupan staf dengan keahlian dan kemampuan yang diperlukan (kompeten dan kapabel) dalam mengimplementasikan kebijakan atau melaksanakan tugas yang diinginkan oleh kebijakan itu sendiri.**
2. ***Informasi*, dalam implementasi kebijakan, informasi mempunyai dua bentuk, yaitu *pertama* informasi yang berhubungan dengan cara melaksanakan kebijakan. Implementor harus mengetahui apa yang harus mereka lakukan disaat mereka diberi perintah untuk melakukan tindakan. *Kedua* informasi mengenai data kepatuhan dari para pelaksana terhadap peraturan dan regulasi pemerintah yang telah ditetapkan. Implementor harus mengetahui apakah orang lain yang terlibat di dalam pelaksanaan kebijakan tersebut patuh terhadap hukum.**
3. ***Wewenang*, pada umumnya kewenangan harus bersifat formal agar perintah dapat dilaksanakan. Kewenangan merupakan otoritas atau legitimasi bagi para pelaksana dalam melaksanakan kebijakan yang ditetapkan secara politik. Ketika wewenang itu nihil, maka kekuatan para implementor dimana publik tidak terlegitimasi, sehingga dapat menggagalkan proses implementasi kebijakan.**
4. ***Fasilitas*, merupakan factor penting dalam implementasi kebijakan. Implementor mungkin memiliki staf yang mencukupi, mengerti apa yang harus dilakukannya, dan memiliki wewenang untuk melaksanakan tugasnya, tetapi tanpa adanya fasilitas pendukung (sarana dan prasarana) maka implementasi kebijakan tersebut tidak akan berhasil.**
5. **Disposisi**

**Disposisi adalah salah satu variable yang sangat mempengaruhi dalam implementasi kebijakan publik. Hal-hal penting yang perlu dicermati pada variable disposisi menurut George C. Edward III, adalah**

1. ***Pengangkatan Birokrat,* disposisi atau sikap para pelaksana akan menimbulkan hambatan-hambatan yang nyata terhadap implementasi kebijakan bila personil yang ada tidak melaksanakan kebijakan-kebijakan yang diinginkan oleh pejabat-pejabat tinggi. Karena itu, pemilihan dan pengangkatan personil pelaksana kebijakan haruslah orang-orang yang memiliki dedikasi pada kebijakan yang telah ditetapkan, lebih khusus lagi pada kepentingan warga.**
2. ***Insentif*, Edward menyatakan bahwa salah satu teknik yang disarankan untuk mengatasi masalah kecenderungan para pelaksana adalah dengan memanipulasi insentif. Oleh karena itu, pada umumnya orang bertindak menurut kepentingan mereka sendiri, maka memanipulasi insentif oleh para pembuat kebijakan memperngaruhi tindakan para pelaksana kebijakan, dengan cara menambah keuntungan atau biaya tertentu mungkin akan menjadi factor pendorong yang membuat para pelaksana kebijakan melaksanakan perintah dengan baik. Hal ini dilakukan sebagai upaya memenuhi kepentingan pribadi atau organisasi.**
3. **Struktur Birokrasi**

**Menurut George C. Edward struktur birokrasi adalah salah satu variabel yang menentukan dalam keberhasilan implementasi kebijakan publik. Birokrasi sebagai pelaksana sebuah kebijakan harus dapat mendukung kebijakan yang telah diputuskan secara politik dengan jalan melakukan koordinasi dengan baik.**

**Dua karakteristik, menurut Edward III, yang dapat mendongkrak konerja struktur birokrasi/organisasi kearah yang lebih baik adalah : melakukan *Standar Operating Procedures* (SOPs) dan melaksanakan *Fragmentasi.* SOPs adalah suatu kegiatanrutin yang memungkinkan para pegawai (atau pelaksana kebijakan/administrator/birokrat) untuk melaksanakan kegiatan-kegiatannya pada tiap harinya sesuai dengan standar yang ditetapkan (standar minimum yang dibutuhkan warga). Sedangkan pelaksanaan fragmentasi adalah upaya penyebaran tanggung jawab kegiatan-kegiatan atau aktivitas-aktivitas pegawai diantara beberapa unit kerja”.**

1. **Hubungan antara Administrasi Negara dengan Implementasi Kebijakan Publik**

Pada dasarnya administrasi negara adalah suatu studi yang mempelajari tentang bagaimana cara menjalankan dan mengelola kegiatan kepemerintahan dalam suatu negara. Seperti yang dinyatakan oleh **Edward Litchfield,** bahwa administrasi Negara adalah sebagai berikut :

**“Administrasi negara adalah studi mengenai bagaimana bermacam – bermacam badan – badan pemerintahan diorganisir, dilengkapi tenaga – tenaganya dibiayai, digerakkan, dan dipimpin. Namun dalam perkembangannya Studi Administrasi negara juga dituntut untuk menjadi motor dalam memberikan pelayanan kepada masyarakat dengan melibatkan berbagai elemen didalamnya. Fase ini disebut era administrasi negara sebagai new public service. Ilmu administrasi negara dituntut untuk menjadi solusi bagi setiap permasalahan yang muncul ditengah – tengah masyarakat dan mampu memenuhi kebutuhan dan melayani kepentingan masyarakat dalam suatu Negara”.**

Selain pengertian hubungan antara Administrasi Negara dengan Implementasi Kebijakan Publik menurut Edward Litchfield, **Solly lubis** juga mengemukakan tentang pendapatnya mengenai hubungan Administrasi Negara dengan Implementasi Kebijakan publik, adalah sebagai berikut :

**“sasaran utama kebijakan publik adalah hubungan antara konsep konsep dan penerapannya yaitu bagaimana kebijakan publik dimulai dari awal hingga akhir, sejak pengumpulam masukan (input) sampai lahir keluarannya (output). Terdapat dalam ilmu administrasi negara dimensi kebijakan public menjadi sarana untuk melayani kepentingan public (umum) dan menetapkan starategi pembangunan untuk mensejahterakan rakyat. Kebijakan public merupakan serangkaian tindakan yang ditetapakan dan dilaksanakan oleh pemerintah dengan tujuan tertentu demi kepentingan Negara”.**

Jadi dapat disimpulkan bahwa, kebijakan publik adalah salah satu sasaran utama dalam penerapan suatu tujuan yang ditetapkan oleh organisasi. Kaitan antara kebijakan publik dan administrasi Negara adalah suatu sarana yang digunakan dalam penerapan pelayanan secara praktis. Proses kebijakan publik yang meliputi hal-hal yang bersifat politis dan birokratis merupakan domain utama dalam lingkup ilmu administarsi negara yang memfokuskan kajiannya pada praktek – praktek peneyelenggaraan negara secara efektif dan efisien.