**BAB II**

**TINJAUAN PUSTAKA**

Pada penyusunan laporan penelitian ini peneliti mengacu kepada pendapat para ahli mengenai teori-teori yang berhubungan dengan lokus dan fokus penelitian. **Sugiyono (2013 : 79)** dalam bukunya Metode Penelitianmendefinisikan Tinjauan pustaka sebagai studi literatur melalui teori – teori para ahli yang akan sangat berguna sebagai dasar penelitian mencakup teori dasar ruang lingkup perkuliahan serta teori dasar judul yang diteliti.

Tinjauan pustaka ini diperlukan agar penelitian yang dilakukan mempunyai dasar yang kokoh terkait memungkinkan peneliti untuk menentukan batas – batas wilayah penelitian.

* 1. **Konsep Administrasi Negara**
     1. **Pengertian Administrasi**

Sebelum memahami administrasi negara, perlu diketahui terlebih dahulu mengenai administrasinya sendiri. Ilmu pengetahuan administrasi merupakan suatu fenomena masyarakat baru, karena baru timbul sebagai salah satu cabang dari limu – ilmu sosial yang ada, akan tetapi dalam prakteknya harus disesuaikan dengan situasi dan kondisi di Indonesia.

Administrasi diartikan sebagai suatu proses pengorganisasian sumber – sumber sehingga tugas pekerjaan dalam organisasi tingkat apapun dapat dilaksanakan dengan baik. **Siagian** yang dikutip oleh **Anggara (2012 : 21)** dalam bukunya ilmu administrasi negara kajian konsep, teori, dan fakta dalam upaya menciptakan *good governance*, yaitu

**Administrasi didefinisikan sebagai keseluruhan proses kerjasama antara dua orang manusia atau lebih yang didasarkan atas rasionalitas tertentu untuk mencapai tujuan yang telah ditetapkan sebelumnya.**

Adapun menurut **Gie** yang dikutip oleh **Anggara (2012 : 21)** dalam bukunya ilmu administrasi negara kajian konsep, teori, dan fakta dalam upaya menciptakan *good governance*, yaitu **Administrasi adalah segenap rangkaian perbuatan penyelenggaraan dalam setiap usaha kerja sama sekelompok manusia untuk mencapai tujuan tertentu.**

Dalam pemahaman pengertian diatas, peneliti merangkum administrai di bagi menjadi 2, yaitu :

1. Administrasi dalam Arti Sempit

Kegiatan administasi meliputi pekerjaan tatausaha yang bersifat catat – mencatat, ketik – mengetik, dan tulis – menulis untuk mencapai suatu tujuan yang ditetapkan sebelumnya.

1. Administrasi dalam Arti Luas

Administrasi didefinisikan sebagai keseluruhan proses kerja sama antara dua orang manusia atau lebih yang didasarkan atas rasionalitas tertentu untuk mencapai tujuan yang telah ditetapkan sebelumnya.

Berdasarkan uraian dan definisi – definisi seperti dikemukakan diatas, **Anggara (2012 : 22)** dalam bukunya ilmu administrasi negara kajian konsep, teori, dan fakta dalam upaya menciptakan *good governance*, dapat ditarik kesimpulan bahwa faktor – faktor terjadinya administrasi, ialah

* + - * 1. **Kelompok orang, beberapa orang yang sepakat untuk bekerja sama dalam usaha mencapai tujaun bersama;**
        2. **Kerjasama, rangkaian perbuatan yang dilakukan bersama secara teratur, dua orang atau lebih;**
        3. **Tujuan, nilai hajat hidup manusia, baik dalam bentuk fisik materil maupun dalam bentuk mental spiritual.**

Maka disederhankan bahwa faktor – faktor terjadinya administrasi disebut sebagai administrasi adalah kerja sama dilakukan oleh sekelompok orang yang berdasarkan pembagian secara terstruktur dengan maksud mencapai tujuan dengan memanfaatkan sumberdaya – sumberdaya.

* + 1. **Unsur – unsur Administrasi**

Dalam proses operasi administrasi terdapat sejumlah unsur yang saling berkaitan antara satu dan yang lain, yang apabila salah satunya tidak ada, proses operasi administrasi akan pincang. Unsur – unsur tersebut meliputi **Anggara (2012 : 29)** dalam bukunya ilmu administrasi negara kajian konsep, teori, dan fakta dalam upaya menciptakan *good governance*, yaitu

1. **Organisasi**

**Wadah bagi segenap kegiatan usaha kerja sama.**

1. **Manajemen**

**Kegiatan menggerakkan sekelompok orang dan mengerahkan fasilitas kerja.**

1. **Komunikasi**

**Penyampaian berita dan pemindahan buah pikiran dari seseorang kepada yang lainnya dalam rangka terwujudnya kerjasama.**

1. **Kepegawaian**

**Pengaturan dan pengurusan pegawai atau karyawan yang diperlukan.**

1. **Keuangan**

**Pengelolaan segi – segi pembiayaan dan pertanggungjawaban keuangan.**

1. **Perbekalan**

**Perencanaan, pengadaan, dan pengaturan pemakaian barang – barang keperluan kerja.**

1. **Tata Usaha**

**Penghimpunan, pencatatan, pengolahan, pengiriman, dan penyimpanan berbagai keterangan yang diperlukan.**

1. **Hubungan Masyarakat**

**Perwujudan hubungan yang baik dan dukungan dari lingkungan masyarakat terhadap usaha kerjasama.**

Selanjutnya, untuk membangun suatu organisasi sebagai sistem diperlukan berbagai unsur, baik berupa faktor – faktor situasional dan kondisional maupun sumber daya – sumber daya tertentu. Adapaun unsur – unsur administrasi yang terpenting **Anggara (2012 : 30)** dalam bukunyailmu administrasi negara kajian konsep, teori, dan fakta dalam upaya menciptakan *good governance*, yaitu

1. **Organisasi**
2. **Lingkungan**
3. **Administrasi Organisasi**
4. **Situasi**
5. **Kondisi**
6. **Lokasi**
7. **Wilayah operasi atau Yurisdiksi**
8. **Wilayah personal dan wilayah materiil**
9. **Wilayan tetitorial**
10. **Persil**
11. **Mesin dan Peralatan**
12. **Program Usaha**
13. **Legitimasi**
14. **Pimpinan**
15. **Personal**
    * 1. **Pengertian Administrasi Negara**

Perkembangan ilmu pengetahuan dan teknologi semakin hari semakin bertambah, hal ini mengakibatkan kebutuhan masyarakat pun bertambah. Sebagian besar persoalan administrasi negara adalah bersumber dari persoalan masyarakat, oleh karena itu tuntunan – tuntunan masyarakat yang meningkat pun membutuhkan jawabannya.

Administrasi dapat dikatakan sebagai cabang ilmu administrasi seperti yang dikemukakan **Waldo** yang dikutip oleh **Anggara (2012 : 134)** dalam bukunya ilmu administrasi negara kajian konsep, teori, dan fakta dalam upaya menciptakan *Good Governance*,yaitu:

**Administrasi negara sebagai organisasi dan manajemen manusia dalam pemerintahan guna mencapai tujuan yang telah ditetapkan. Selain itu, administrasi negara merupakan seni dan ilmu tentang manajemen yang dipergunakan untuk mengatur urusan – urusan negara.**

Berbeda dengan pendapat diatas, menurut **Dimock dan Dimock** yang dikutip oleh **Anggara (2012 : 134)** dalam bukunya ilmu administrasi negara kajian konsep, teori, dan fakta dalam upaya menciptakan *Good Governance,* mengemukakan definisi Administrasi Negara, yaitu:

**Administrasi negara merupakan bagian dari administrasi unum yang mempunyai lapangan yang luas, yaitu ilmu pengetahuan yang mempelajari bagaimana lembaga – lembaga mulai dari satu keluarga hingga perserikatan bangsa – bangsa disusun, digerakan, dan dikemudikan.**

Dilihat dari pengertian diatas bahwa administrasi negara dirumuskan sebagai proses yang dilakukan atau perseorangan sesuai dengan peraturan yang ada.

Mencermati pendapat ahli tersebut, pada dasarnya administrasi maupun adminitrasi negara memiliki kesamaan, apabila administrasi lebih cenderung kepada hal yang bersifat umum, sedangkan administrasi negara lebih kepada kenegaraan. Sehingga dapat disimpulkan bahwa administrasi negara penting dipelajari untuk memahami pentingnya kegiatan administrasi.

* + 1. **Ruang Lingkup Adminitrasi Negara**

Menurut **Henry** yang dikutip oleh **Pasolong (2014 : 19)** dalam bukunya teori administrasi publikmemberikan rujukan tentang ruang lingkup administrasi Publik yang dapat dilihat dari topik – topik yang dibahas selain perkembangan ilmu administrasi negara itu sendiri, antara lain:

1. **Organisasi Publik, pada prinsip nya berkenaan dengan model – model organisasi dan perilaku birokrasi.**
2. **Manajemen Publik, yaitu berkenaan dengan sistem dan ilmu manajemen, evaluasi program dan produktivitas, anggaran publik, dan manajemen sumber daya manusia, dan**
3. **Implementasi yaitu menyangkut pendekatan terhadap kebijakan publik dan implementasinya, privatisasi, administrasi antara pemerintahan dan etika birokrasi.**

**Dimock dan Dimock** yang dikutip oleh **Pasolong (2014 : 20)** dalam bukunya teori administrasi publik, membagi empat komponen administrasi negara, yaitu

1. **Apa yang dilakukan pemerintah: pengaruh kebijakan dan tindakan – tindakan politis, dasar – dasar, wewenang, lingkungan kerja pemerintah, penentuan tujuan – tujuan, kebijakan – kebijakan administratif yang bersifat ke dalam, dan rencana – rencana.**
2. **Bagaimana pemerintah mengatur organisasi, personalia, dan pembiayaan usaha – usahanya: struktur administrasi dari segi formal nya.**
3. **Bagaimana para administrator mewujudkan kerja sama (*teamwowk)*. Aliran dan proses administrasi dalam pelaksanaan, dengan titik berat pada pimpinan, tuntutan, koordinasi, pelimpahan wewenang, hubungan pusat dengan bagian – bagian, pengawasan, moril, hubungan masyarakat dan sebagainya.**
4. **Bagaimana pemerintah tetap bertanggung jawab: baik mengenai pengawasan dalan badan –badan eksekutif sendiri, dan yang lebih penting lagi mengenai pengawasan oleh badan – badan perwakilan rakyat, badan – badan yudikatif, dan badan – badan lainnya.**

Dari keempat komponen tersebut dapat dikatakan bahwa administrasi negara merupakan suatu bagian dari administrasi umum yang mempunyai lapangan yang lebih luas, yaitu suatu ilmu pengetahuan yang mempelajari lembaga – lembaga.

* 1. **Konsep Kebijakan**

Dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia, kebijakan diartikan sebagai rangkaian konsep dan asas yang menjadi garis besar dan dasar rencana dalam pelaksanaan suatu pekerjaan, kepemimpinan, dan cara bertindak (tentang pemerintahan, organisasi, dsb); pernyataan cita-cita, tujuan, prinsip dan garis pedoman untuk manajemen dalam usaha mencapai sasaran.

**Carl J Friedrich sebagaimana dikutip Agustino (2014: 7)** dalam bukunya dasar – dasar kebijakan publik mendefinisikan bahwa

**“kebijakan sebagai serangkaian tindakan/kegiatan yang diusulkan seseorang, kelompok atau pemerintah dalam suatu lingkungan tertentu dimana terdapat hambatan-hambatan (kesulitan-kesulitan) dan kesempatan-kesempatan terhadap pelaksanaan usulan kebijaksanaan tersebut dalam rangka mencapai tujuan tertentu**”.

Pendapat ini juga menunjukan bahwa ide kebijakan melibatkan perilaku yang memiliki maksud dan tujuan merupakan bagian yang penting dari definisi kebijakan, karena bagaimanapun kebijakan harus menunjukan apa yang sesungguhnya dikerjakan daripada apa yang diusulkan dalam beberapa kegiatan pada suatu masalah.

* + 1. **Kebijakan Publik**

Lingkup dari studi kebijakan publik sangat luas karena mencakup berbagai bidang dan sektor seperti ekonomi, politik, sosial, budaya, hukum, dan sebagainya. Disamping itu dilihat dari hirarkirnya kebijakan publik dapat bersifat nasional, regional maupun lokal seperti undang-undang, peraturan pemerintah, peraturan presiden, peraturan menteri, peraturan pemerintah daerah/provinsi, keputusan gubernur, peraturan daerah kabupaten/kota, dan keputusan bupati/walikota.

Secara terminologi pengertian kebijakan publik (public policy) itu ternyata banyak sekali, tergantung dari sudut mana kita mengartikannya. Kebijakan publik adalah satu studi yang hingga saat ini masih menarik untuk dikaji secara mendalam. Studi kebijakan publik umumnya focus pada perumusan kebijakan, implementasi dan evaluasi kebijakan. Kebijakan publik adalah suatu otoritas yang dimiliki negara yang bertujuan untuk mengatur kehidupan di dalam negara. **Thomas R. Dye** yang dikutip oleh **Nugroho (2014:126)** dalam bukunya *public policy* mengemukakan bahwa kebijakan publik adalah **“*Whatever government choose to do or not to do.” (*Kebijakan Publik adalah apapun yang pemerintah pilih untuk melakukan atau tidak melakukan sesuatu.)**

Senada dengan **Dye, Anderson** yang dikutip **Nugroho (2014:125)** dalam bukunya *public policy* menjelaskan bahwa

**”*………a purposive course of action followed by an actor or set of actors in dealing with a problem or matter concern.”* (serangkaian tindakan yang mempunyai tujuan tertentu yang diikuti dan dilakanakan oleh seorang pelaku atau sekelompok pelaku guna memecahkan suatu masalah).**

Menurut **Nugroho (2014)** dalam bukunya *public policy* ada dua karakteristik dari kebijakan publik, yaitu:

1. **Kebijakan publik merupakan sesuatu yang mudah untuk dipahami, karena maknanya adalah hal-hal yang dikerjakan untuk mencapai tujuan nasional**
2. **Kebijakan publik merupakan sesuatu yang mudah diukur, karena ukurannya jelas yakni sejauh mana kemajuan pencapaian cita-cita sudah ditempuh.**

Berdasarkan pendapat berbagai ahli tersebut dapat disimpulkan bahwa kebijakan publik adalah serangkaian tindakan yang dilakukan atau tidak dilakukan oleh pemerintah yang berorientasi pada tujuan tertentu guna memecahkan masalah-masalah publik atau demi kepentingan publik. Kebijakan untuk melakukan sesuatu biasanya tertuang dalam ketentuan-ketentuan atau peraturan perundang-undangan yang dibuat pemerintah sehingga memiliki sifat yang mengikat dan memaksa.

* + 1. **Tahap - Tahap Kebijakan Publik**

Proses pembuatan kebijakan publik merupakan proses yang kompleks karena melibatkan banyak proses maupun variabel yang harus dikaji. Oleh karena itu beberapa ahli politik yang menaruh minat untuk mengkaji kebijakan publik membagi proses-proses penyusunan kebijakan publik kedalam beberapa tahap. Tujuan pembagian seperti ini adalah untuk memudahkan kita dalam mengkaji kebijakan publik. Namun demikian, beberapa ahli mungkin membagi tahap-tahap ini dengan urutan yang berbeda.

Tahap-tahap kebijakan publik menurut **William Dunn sebagaimana dikutip Budi Winarno (2012:32-34)** dalam bukunya kebijakan publik teori, proses dan studi kasus adalah sebagai berikut :

**Tahap Penyusunan Agenda**

Para pejabat yang dipilih dan diangkat menempatkan masalah pada agenda publik. Sebelumnya masalah ini berkompetisi terlebih dahulu untuk dapat masuk dalam agenda kebijakan. Pada akhirnya, beberapa masalah masuk ke agenda kebijakan para perumus kebijakan. Pada tahap ini mungkin suatu masalah tidak disentuk sama sekali sementara masalah yang lain ditetapkan menjadi focus pembahasan atau ada pula masalah karena alasan-alasan tertentu ditunda untuk waktu yang lama

**Tahap Formulasi Kebijakan**

Masalah yang telah masuk ke agenda kebijakan kemudian dibahas oleh para pembuat kebijakan. Masalah-masalah tadi didefinisikan untuk kemudian dicari pemecahan masalah terbaik. Pemecahan masalah tersebut berasal dari berbagai alternatif atau pilihan kebijakan (policy alternatives/policy options) yang ada. Dalam perumusan kebijakan masing-masing alternatif bersaing untuk dapat dipilih sebagai kebijakan yang diambil untuk memecahkan masalah. Dalam tahap ini masing-masing actor akan bersaing dan berusaha untuk mengusulkan pemecahan masalah terbaik.

**Tahap Adopsi Kebijakan**

Dari sekian banyak alternatif kebijakan yang ditawarkan oleh para perumus kebijakan, pada akhirnya salah satu dari alternatif kebijakan tersebut diadopsi dengan dukungan dari mayoritas legislatif, consensus antara direktur lembaga atau putusan peradilan.

**Tahap Implementasi Kebijakan**

Suatu program kebijakan hanya akan menjadi catatan-catatan elit jika program tersebut tidak diimplementasikan, yakni dilaksanakan oleh badan-badan administrasi maupun agen-agen pemerintah di tingkat bawah. Kebijakan yang telah diambil dilaksanakan oleh unit-unit administrasi yang memobilisasikan sumber daya finansial dan manusia. Pada tahap implementasi ini berbagai kepentingan akan saling bersaing. Beberapa implementasi kebijakan mendapat dukungan para pelaksana (implementors), namun beberapa yang lain munkin akan ditentang oleh para pelaksana.

**Tahap Evaluasi Kebijakan**

Dalam tahap ini kebijakan yang telah dijalankan akan dinilai atau dievaluasi, unuk melihat sejauh mana kebijakan yang dibuat untuk meraih dampak yang diinginkan, yaitu memecahkan masalah yang dihadapi masyarakat. Oleh karena itu ditentukan ukuran-ukuran atau kriteria-kriteria yamh menjadi dasar untuk menilai apakah kebijakan publik yang telah dilaksanakan sudah mencapai dampak atau tujuan yang diinginkan atau belum.

Secara singkat, tahap-tahap kebijakan adalah seperti gambar dibawah ini :

Gambar 2.1

Siklus Pembuatan Kebijakan Menurut William Dunn

Penyusunan Kebijakan



Formulasi Kebijakan

  
Adopsi Kebijakan



Implementasi Kebijakan



Evaluasi Kebijakan

Sumber : William Dunn sebagaimana dikuti Budi Winarno (2012:32-34)

* + 1. **Faktor-Faktor yang Mempengaruhi Pembuatan Kebijakan**

**Menurut Suharno (2010: 52 – 53)** dalam bukunya dasar dasar kebijakan public proses pembuatan kebijakan merupakan pekerjaan yang rumit dan kompleks dan tidak semudah yang dibayangkan. Walaupun demikian, para adsministrator sebuah organisasi institusi atau lembaga dituntut memiliki tanggung jawab dan kemauan, serta kemampuan atau keahlian, sehingga dapat membuat kebijakan dengan resiko yang diharapkan (*intended risks*) maupun yang tidak diharapkan (*unintended risks*). Pembuatan kebijakan dipengaruhi oleh beberapa faktor. Hal penting yang turut diwaspadai dan selanjutnya dapat diantisipasi adalah dalam pembuatan kebijakan sering terjadi kesalahan umum. Faktor - faktor yang mempengaruhi pembuatan kebijakan adalah:

1. **Adanya upaya tekanan-tekanan dari luar**

Tidak jarang pembuat kebijakan harus memenuhi tuntutan dari luar atau membuat kebijakan adanya tekanan-tekanan dari luar.

1. **Adanya pengaruh kebiasaan lama**

Kebiasaan lama organisasi yang sebagaimana dikutip oleh **Nigro** disebutkan dengan istilah *sunk cost*, seperti kebiasaan investasi modal yang hingga saat ini belum professional dan terkadang amat birokratik, cenderung akan diikuti kebiasaan itu oleh para administrator, meskipun keputusan/kebijakan yang berkaitan dengan hak tersebut dikritik, karena sebagai suatu yang salah dan perlu diubah. Kebiasaan lama tersebut sering secara terus-menerus pantas untuk diikuti, terlebih kalau suatu kebijakan yang telah ada tersebut dipandang memuaskan.

1. **Adanya pengaruh sifat-sifat pribadi**

Berbagai keputusan/kabijakan yang dibuat oleh para pembuat keputusan/kebijakan banyak dipengaruhi oleh sifat-sifat pribadinya. Sifat pribadi merupakan faktor yang berperan besar dalam penentuan keputusan/kebijakan.

1. **Adanya pengaruh dari kelompok luar**

Lingkungan sosial dari para pembuat keputusan/kebijakan juga berperan besar

1. **Adanya pengaruh keadaan masa lalu**

Maksud dari faktor ini adalah bahwa pengalaman latihan dan pengalaman sejarah pekerjaan yang terdahulu berpengaruh pada pembuatan kebijakan/keputusan. Misalnya,orang mengkhawatirkan pelimpahan wewenang yang dimilikinya kepada orang lain karena khawatir disalahgunakan

* + 1. **Ciri-Ciri Kebijakan Publik**

Kebijakan public Menurut **Murcholis** yang dikutip **Arenawati (2014:83)** dalam bukunya Administrasi pemerintah daerah : sejarah, konsep dan penatalaksanaan di Indonesia adalah sebagai berikut:

1. **Kebijakan adalah tindakan pemerintah yang mempunyai tujuan mensejahterakan masyarakat**
2. **Kebijakan dibuat melalui tahap – tahap yang sistematis sehingga semua variabel pokok dari semua permasalahan yang akan di pecahkan tercakup.**
3. **Kebijakan harus dilaksanakan oleh unit organisasi pelaksana**
4. **Kebijakan perlu di evaluasi sehingga diketahui berhasil atau tidaknya dalam menyelesaikan masalah** 
   * 1. **Jenis Kebijakan Publik**

Banyak pakar yang mengajukan jenis kebijakan publik berdasarkan sudut pandang masing-masing. Pembagian pertama dari kebijakan publik dijabarkan dalam makna dari kebijakan publik, yaitu hal- hal yang diputuskan pemerintah untuk dikerjakan dan hal – hal yang diputuskan pemerintah untuk tidak di kerjakan atau dibiarkan. Pemerintah memutuskan untuk memasuki ussaha – usaha ekonomi, persenjataan, perpupukan dan penerbangan, namun menghasilkan laba besar seperti *consumer good, industry pulp* dan *paper*, minyak goring, kedua pemilihan ini adalah kebijakan public yang diputuskan pemerintah.

**Nugroho (2014:187)** dalam bukunya *public policy* mengemukakan bahwa kebijakan publik dibagi menjadi dua, yaitu:

1. **Regulatif versus Deregulatif : atau restiktif versus non restiktif adalahh kebijakan yang menetapaka hal – hal yang di batasi dan hal – hal yang dibebaskan dari pembatasan – pembatasan**
2. **Alokatif versus distributif adalah kebijakan yang biasanya berupa kebijakan – kebijakan yang berkenaan dengan anggaran atau keluaran publik.**

Meskipun demikian, secara lebih luas, pembagian nya dapat diperluas lagi menjadi :

1. **Regulatif versus Deregulatif : atau restiktif versus non restiktif adalahh kebijakan yang menetapaka hal – hal yang di batasi dan hal – hal yang dibebaskan dari pembatasan – pembatasan**
2. **Alokatif versus distributif adalah kebijakan yang biasanya berupa kebijakan – kebijakan yang berkenaan dengan anggaran atau keluaran publik.**
3. **Dinamis versus stabilisasi adalah kebijakan yang bersifat menggerakan sumber daya nasional untuk mencapai kemajuan tertentu yang dikehendaki.**
4. **Memperkuag negara versus memperkuat masyarakat/pasar. Kebijakan yang memperkuat negara adalah kebijakan – kebijakan yang mendorong lebih besarnya peran negara, sementara kebijakan yang memperkuat pasar atau public adalah kebijakan yang mendorong lebih besarnya peran public atau mekanisme pasar daripada peran pemerintah.**

Jika dilihat secara tradisional para ilmuan politik umumnya membagi :

1. Kebijakan substantive (misalnya kebijakan perburuhan, kesejahteraan sosial, hak-hak sipil, masalah luar negeri)
2. Kelembagaan (misalnya : kebijakan legislatif, kebijakan eksekutif, kebijakan yudikatif)
3. Kebijakan menurut kurun waktu tertentu (misalnya kebijakan masa reformasi, kebijakan masa orde baru)
   1. **Implementasi Kebijakan publik**

Implementasi merupakan tahap yang sangat menentukan dalam proses kebijakan karena tanpa implementasi yang efektif maka kebijakan tidak akan berhasil dilaksanakan. Implementasi kebijakan publik merupakan salah satu tahapan dari proses kebijakan publik *(public policy process)* sekaligus studi yang sangat krusial. Bersifat krusial karena bagaiamanapun baiknya suatu kebijakan, kalau tidak tipersiapkan atau direncanakan secara baik dalam implementasinya, maka tujuan kebijakan tidak akan terealisasi dengan maksimal.

Dengan demikian, kalau menghendaki tujuan kebijakan dapat dicapai dengan baik, maka bukan saja pada tahap implementasi yang harus dipersiapkan dan direncanakan dengan baik, tetapi juga pada tahap perumusan atau pembuatan kebijakan juga telah diantisipasi untuk dapat diimplementasikan.

**Peter de Leon** dan **Linda de Leon** yang dikutip **Nugroho (2014:664:665)** dalam bukunya *public policy* mengemukakan pendekatan – pendekatan dalam implementasi kebijakan public dapat dikelompokkan menjadi tiga generasi yaitu :

1. **Generasi pertama, memahami implementasi kebijakan sebagai masalah – masalah yang terjadi antara kebijakan dan eksekusinya.**
2. **Generasi kedua, mengembangkan pendekatan implementasi kebijakan yang bersifat *top down* dan secara bersamaan juga muncul pendekatan *bottom up.***
3. **Generasi ketiga, pemikiran bahwa variabel perilaku dari actor pellaksana implementasi kebijakan yang lebih menentukan keberhasilan implementasi kebijakan.**

Pada saat yang sama pendekatan kontijensi atau situasional dalam implementasi kebijakan yang mengemukakan bahwa implementasi kebijakan banyak didukung oleh adaptabilitas implementasi kebijakan tersebut.

* + 1. **Model Implementasi Kebijakan**

Dalam sejarah perkembangan studi implementasi kebijakan, dijelaskan tentang adanya dua ppendekatan guna memahami implementasi kebijakan, yakni : pendekatan *top down* dan *bottom up*. Dalam bahasa **Lester dan Sterwart** yang dikutip **Agustino (2014:140)** dalam bukunya dasar – dasar kebijakan publik istilah itu dinamakan dengan

“***the command and control approach* (pendekatan kontrol dan komando yang mirip dengan *top down approach*) an *the market approach* (pendekatan pasar, yang mirip dengan *bottow up approach*).**

Masing – masing pendektan mengajukan model – moel kerangka kerja dalam membentuk keterkaitan antara kebijakan dan hasilnya. Sedangkan pendekatan *top down*, misalnyam dapat disebut sebagai pendekatan yang mendominasi awal perkembangan studi implementasi kebijakan, walaupun dikemudian hari diantara pengikut pendekatan ini terdapat perbedaan – perbedaan, sehingga menelurkan pendekatan *bottow up,* namun pada dasarnya mereka bertitik – tolak pada asumsi – asumsi yang sama dalam mengembangkan kerangka analisis tentang studi implementasi.

Beberapa *scholar* yang menganut aliran *top – down,* diantaranya, adalah : Donald Van Metter dan Carl Van Horn, Daniel Mazmanian dan Paul Sabatier, George Edward III, serta Merilee S. Grindle.

* + - 1. **Model Donald Van Metter dan Carl Van Horn**

Model pendekatan *top – down*  yang dirumuskan oleh **Donald Van Metter dan Carl Van Horn** disebut dengan *A Model of The Policy Implementation.* Proses Implementasi ini merupakan sebuah absraksi atau performansi suatu implementasi kebijakan yang pada dasarnya secara sengaja dilakukan untuk meraih kinerja implementasi kebijakan yang tinggi yang berlangsung dalam hubungan berbagai variabel. Model ini mengandaikan bahwa implementasi kebijakan publik berjalan secara linier dari keputusan politik yang tersedia, pelaksana dan kinerja kebijakan publik. Ada enam variabel, menurut **Van Metter dan Van Horn** yang di kutip **Agustino (2014:141)** dalam bukunya dasar – dasar kebijakan public yang dimasukkan sebagai variabel yang mempengaruhi kebijakan adalah:

1. **Ukuran dan Tujuan Kebijakan**

**Kinerja implementasi kebijakan dapat diukur tingkat keberhasilannya jika dan hanya jika ukuran dan tujuan dari kebijakan memang realistis dengan sosiokultur yang mengada di level pelaksana kebijakan. Ketika ukuran kebijakan atau tujuan kebijakan terlalu ideal, maka akan sulit merealisasikan kebijakan public hingga mencapai kondisi yang diinginkan.**

1. **Sumberdaya**

**Keberhasilan proses implementasi kebijakan sangat tergantung dari kemampuan memanfaatkan sumberdaya yang tersedia. Manusia merupakan sumber daya yang terpenting dalam menentukan suatu proses keberhasilan proses implementasi. Ada tiga sumberdaya yang saling terkait suatu sama lain yakni, manusia, finansial dan waktu. Diharapkan ketiga sumberdaya dapat mempercepat realisasi kebijakan public hingga mencapai kondisi yang diinginkan.**

1. **Karakteristik Agen Pelaksanan**

**Pusat perhatian pada agen pelaksanan meliputi organisasi formal dan informal yang akan terlibat implementasi kebijakan public. Hal ini sangat penting, karena kinerja implementasi kebijakan (publik) akan sangat banyak dipengaruhi oleh ciri-ciri yang tepat serta cocok dengan para agen pelaksananya. Selain itu cakupan atau luas wilayah impelentasi kebijakan perlu juga diperhatikan manakala hendak menentukan agen pelaksana. Semakin luas cakupan implementasi kebijakan, maka seharusnya semakin besar pula agen yan dilibatkan.**

1. **Sikap atau Kecenderungan (Disposittion) Para Pelaksana**

**Sikap penerimaan atau penolakkan dari agen (pelaksanan) akan sangat banyak mempengaruhi keberhasilan atau tidaknya kinerja implementasi kebijakan publik. Hal ini sangat mungkin terjadi karena kebijakan yang dilaksanakan bukanlah hasil formulasi warga setempat yang mengenal betul persoalan dan permasalahan yang mereka rasakan.**

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.**

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

**Dalam hal ini sejauh mana lingkungan eksternal turut mendorong keberhasilan kebijaka publik yang telah ditetapkan. Lingkungan sosial, ekonomi, dan politik yang tidak kondusif dapat menjadi akar permasalahan dari kegagalan kinerja implementasi kebijakan. Oleh karena itu, upaya untuk implementasi kebijakan harus pula memperhatikan kekondusifan kondisi lingkungan eksternal. Tidak dapat dipungkiri, bahwa implementasi kebijakan sangat dipengaruhi oleh lingkungan eksternalnya.**

Dengan kata lain bahwa model yang dikembangkan oleh **Van Metter dan Van Horn** ini memberikan hasil berupa penjelasan dan analisa atas pencapaian-pencapaian atau mungkin kegagalan program.

* 1. **Fungsi Dasar Manajemen**

**Siagian (2011:38**) dalam buku **Manajemen Dasar, Pengertian dan Masalah** fungsi manajemen terdiri dari lima aktivitas dasar yaitu perencanaan, pengorganisasian, pemotivasian, penunjukan staf, dan pengendalian. Tinjauan mengenai semua aktivitas ini disajikan dalam tabel berikut.

**Tabel 2.1**

**Fungsi Dasar Manajemen**

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
| **Fungsi** | **Uraian** | **Tahapan dari proses Manajemen Strategi** |
| **Perencanaan** | **Perencanaan terdiri dari semua aktivitas manajerial yang berkaitan dengan persiapan menghadapi masa depan. Tugas spesifik termasuk meramalkan, menetapkan sasaran, menetapkan strategi, mengembangkan kebijakan, dan menerapkan sasaran** | **Perumusan strategi** |
| **Pengorgani-sasian** | **Pengorganisasian termasuk semua aktivitas manajerial yang menghasilkan struktur tugas dan hubungan wewenang. Bidang sfesifik termasuk desain organisasi, spesialisasi pekerjaan, rentang kendali, kesatuan komando, desain pekerjaan, dan analisis pekerjaan.** | **Implementasi strategi** |
| **Pemotivasian** | **Pemotivasian termasuk usaha yang diarahkan untuk membentuk tingkah laku manusia. topic spesifik termasuk kepemimpinan, komunikasi, kerja kelompok, modifikasi tingkah laku, delegasi wewenang, pemerkayaan pekerjaan, kepuasan pekerjaan, pemenuhan kebutuhan, perubahan organisasi, modal karyawan, dan moral manajerial.** | **Implementasi strategi** |
| **Penunjukan Staf** | **Aktivitas penunjukan staf berpusat pada manajemen personalia atau sumber daya manusia. termasuk administrasi upah dan gaji, tunjangan karyawan, wawancara, penerimaan, pemecatan, pelatihan, pengembangan manajemen, keselamatan karyawan, tindakan pembenaran, peluang bekerja yang sama, hubungan serikat kerja, pengembangan karier, riset personalia, kebijakan disiplin, prosedur menyatakan keluhan, dan hubungan masyarakat.** | **Implementasi strategi** |
| **Pengendalian** | **Pengendalian merujuk pada semua aktivitas manajerial yang diarahkan untuk memastikan hasil yang dapat konsisten dengan hasil yang direncanakan. Bidang kunci yang diperhatikan termasuk pengendalian mutu, pengendalian keuangan, pengendalian sediaan, pengendalian biasa, analisis penyimpangan, penghargaan dan sanksi.** | **Evaluasi strategi** |

**Sumber : Diktat Manajemen Strategi, Tatang Sudrajat, 2016**

Perlu kita ketahui pengertian dari fungsi-fungsi dan aktivitas yang harus dilakukan pada setiap fungsi fundamental itu. Dalam prakteknya pembagian fungsi fundamental ini tidak dapat dibedakan secara tajam dan tegas, karena setiap manajer (*top manager, middle manager, dan lower manager*), dalam usaha atau aktivitas-aktivitasnya untuk mencapai tujuan harus melaksanakan fungsi tersebut, hanya skop dan penekanananya yang berbeda-beda. Setiap manajer dalam pelaksanaan tugasnya, aktivitasnya, dan kepemimpinanannya untuk mencapai tujuan harus melakukan “perencanaan, pengorganisasian, pengarahan dan pengendalian” dengan baik.

* 1. **Kerangka Pemikiran**

Pada penyusunan usulan penelitian ini peneliti mengacu kepada pendapat para ahli mengenai teori-teori yang berhubungan dengan focus penelitian dan lokus penelitian, sebagai dasar dan pedoman ini sesuai dengan kenyataan dilapangan sehingga akan menghasilkan kesimpulan yang objektif berdasarkan masalah-masalah yang telah dikemukakan diatas maka peneliti mengemukakan teori-teori dari para ahli yang selanjutnya akan ditetapkan sebagai kerangka pemikiran.

Implementasi berkaitan dengan suatu kajian mengenai studi kebijakan yang mengarah pada proses pelaksanaan dari suatu kebijakan. Peneliti menuangkan definisi tentang implementasi kebijakan menurut **Van Metter** **dan Van Horn** yang dikutip oleh **Agustino (2014:139)** dalam bukunya dasar – dasar kebijakan publik, yaitu :

**Tindakan – tindakan yang dilakukan oleh individu – individu, pejabat – pejabat, kelompok – kelompok pemerintah atau swasta yang diarahkan pada tercapainya tujuan – tujuan yang telah digariskan dalam keputusan kebijaksanaan.**

Membandingkan pengertian diatas sebagai berikut, Adapun menurut **Agustino (2014:139)** dalam bukunya dasar – dasar kebijakan publik, yaitu :

**Suatu proses yang dinamis, dimana pelaksana kebijakan merupakan suatu aktifitas atau kegiatan, sehingga pada akhirnya akan mendapatkan suatu hasil yang sesuai dengan tujuan atau sasaran itu sendiri**

Dapat dikatakan bahwa implementasi kebijakan merupakan suatu proses untuk melaksanakan kebijakan – kebijakan yang telah di tetapkan sebelumnya.

Implementasi kebijakan dapat berjalan apabila dilaksanakan dengan Model – model implementasi kebijakan dari **model Van Metter dan Van Horn** yang dikutip oleh **Agustino (2014:141)** dalam bukunya dasar – dasar kebijakan publik, yaitu :

1. **Ukuran dan Tujuan Kebijakan**

**Kinerja implementasi kebijakan dapat diukur tingkat keberhasilannya jika dan hanya jika ukuran dan tujuan dari kebijakan memang realistis dengan sosiokultur yang mengada di level pelaksana kebijakan. Ketika ukuran kebijakan atau tujuan kebijakan terlalu ideal, maka akan sulit merealisasikan kebijakan public hingga mencapai kondisi yang diinginkan.**

1. **Sumberdaya**

**Keberhasilan proses implementasi kebijakan sangat tergantung dari kemampuan memanfaatkan sumberdaya yang tersedia. Manusia merupakan sumber daya yang terpenting dalam menentukan suatu proses keberhasilan proses implementasi. Ada tiga sumberdaya yang saling terkait suatu sama lain yakni, manusia, finansial dan waktu. Diharapkan ketiga sumberdaya dapat mempercepat realisasi kebijakan public hingga mencapai kondisi yang diinginkan.**

1. **Karakteristik Agen Pelaksanan**

**Pusat perhatian pada agen pelaksanan meliputi organisasi formal dan informal yang akan terlibat implementasi kebijakan public. Hal ini sangat penting, karena kinerja implementasi kebijakan (publik) akan sangat banyak dipengaruhi oleh ciri-ciri yang tepat serta cocok dengan para agen pelaksananya. Selain itu cakupan atau luas wilayah impelentasi kebijakan perlu juga diperhatikan manakala hendak menentukan agen pelaksana. Semakin luas cakupan implementasi kebijakan, maka seharusnya semakin besar pula agen yan dilibatkan.**

1. **Sikap atau Kecenderungan (Disposittion) Para Pelaksana**

**Sikap penerimaan atau penolakkan dari agen (pelaksanan) akan sangat banyak mempengaruhi keberhasilan atau tidaknya kinerja implementasi kebijakan publik. Hal ini sangat mungkin terjadi karena kebijakan yang dilaksanakan bukanlah hasil formulasi warga setempat yang mengenal betul persoalan dan permasalahan yang mereka rasakan.**

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.**

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

**Dalam hal ini sejauh mana lingkungan eksternal turut mendorong keberhasilan kebijaka publik yang telah ditetapkan. Lingkungan sosial, ekonomi, dan politik yang tidak kondusif dapat menjadi akar permasalahan dari kegagalan kinerja implementasi kebijakan. Oleh karena itu, upaya untuk implementasi kebijakan harus pula memperhatikan kekondusifan kondisi lingkungan eksternal. Tidak dapat dipungkiri, bahwa implementasi kebijakan sangat dipengaruhi oleh lingkungan eksternalnya.**

Implementasi kebijakan merupakan pelaksanaan yang dilakukan oleh sumber daya manusia untuk mewujudkan tujuan organisasi tersebut. Oleh karena itu, penguatan implementasi kebijakan sangat berhubungan dengan kebijakan publik dilihat dari teori yang dikemukakan oleh **Agustino** **(2014 : 157)** dalam bukunya dasar – dasar kebijakan publik, yaitu :

**“Semua kebijakan publik dimaksudkan untuk mempengaruhi atau mengawasi perilaku manusia dalam beberapa cara, untuk membujuk orang supaya bertindak sesuai dengan aturan atau tujuan yang ditentukan pemerintah, apakah yang berkenaan dengan kebijakan atau bermacam – macam hal seperti hak patent dan hak duplikasi, membuka perumahan, tarif harga, pencurian malam hari, produksi, pertanian, atau penerimaan militer.”**

Dengan demikian setiap implementasi kebijakan membutukan pegawai yang melaksanakan kebijakan tersebut dengan baik. Sumber daya manusia yang melaksanakan implementasi kebijakan tersebut dapat menciptakan tujuan organisasi dengan sesuai.