**BAB II**

**KAJIAN PUSTAKA**

* 1. **Tinjauan Pustaka**

Kinerja dalam bahasa Inggris disebut dengan *job performance* atau *actual performance* atau *level of performance* yang merupakan tingkat keberhasilan pegawai dalam menyelesaikan pekerjaannya. Kinerja bukan merupakan karakteristik individu, seperti bakat, atau kemampuan, namun merupakan perwujudan dari bakat atau kemampuan itu sendiri. Kinerja merupakan perwujudan dari kemampuan dalam bentuk karya nyata. Kinerja merupakan hasil kerja yang dicapai pegawai dalam mengemban tugas dan pekerjaan yang berasal dari organisasi.

Untuk lebih jelasnya, akan di perkenalkan beberapa pengertian kinerja yang di definisikan oleh beberapa orang ahli yang di kutip oleh Donni Juni Priansa dalam bukunya Perencanaan dan Pengembangan SDM.

**Menurut Rivai dan Sagala (2009) yang dikutip oleh Donni Juni Priansa dalam bukunya Perencanaan dan Pengenbangan SDM (2016:269)** yaitu Kinerja adalah perilaku yang nyata yang ditampilkan setiap orang sebagai

prestasi kerja yang dihasilkan oleh pegawai sesuaidengan perannya dalam organisasi.

**Menurut Mathis dan Jackson (2001) yang dikutip oleh Donni Juni Priansa dalam bukunya Perencanaan dan Pengembangan SDM (2016:269)** yaitu Kinerja pada dasarnya adalah apa yang dilakukan atau tidak dilakukan oleh pegawai dalam mengemban pekerjaannya.

**Menurut Milkovich dan Boudreau (1997) yang dikutip oleh Donni Juni Priansa dalam bukunya Perencanaan dan Pengenbangan SDM (2016:270)** yaitu Kinerja adalah tingkat dimana pegawai melaksanakan pekerjaannya sesuai dengan syarat-syarat yang telah ditentukan. Terdapat banyak pakar yang menguraikan faktor-faktor yang mempengaruhi kinerja. **Sustermeister (1999)** menyatakan bahwa faktor-faktor yang mempengaruhi pegawai terdiri dari motivasi, kemampuan, pengetahuan, keahlian, pendidikan, pengalaman, pelatihan, minat, sikap kepribadian, kondisi-kondisi fisik, dan kebutuhan fisiologis, kebutuhan sosial, serta kebutuhan egoitik.

Kinerja pegawai pada dasarnya di ukur sesuai dengan kepentingan organisasi, sehingga indikator dalam pengukuranya disesuaikan dengan kepentingan di sesuaikan dengan kepentingan organisasi itu sendiri. **Mondy,** **Noe, Premeaux (1999) menyatakan bahwa pengukuran kerja dapat di lakukan dengan menggunakan dimensi :**

1. **Kuantitas Pekerjaan (*Quantity of Work*).**

Kualitas pekerjaan berhubungan dengan volume pekerjaan dan produktivitas kerja yang di hasilkan oleh pegawai dalam kurun waktu tertentu.

1. **Kualitas Pekerjaan (*Quality of Work*)**

Kualitas pekerjaan berhubungan dengan pertimbangan ketelitian, presisi, kerapian dan kelengkapan di dalam menangani tugas-tugas yang ada di dalam organisasi.

1. **Kemandirian (*Dependability*).**

Kemandirian bekenaan dengan pertimbangan derajat kemampuan pegawai untuk bekerja dan mengemban tugas secara mandiri dengan meminimalisir bantuan orang lain. Kemandirian juga mengambarkan kedalaman komitmen yang di milikki oleh pegawai.

1. **Inisiatif (*initiative*).**

Inisiatif bekenan dengan pertimbangan kemandirian, fleksibilitas berfikir, dan kesedian untuk menerimaa tanggung jawab

1. **Adaptabilitas (*Adaptability*)**

Adaptibilitas berkenan dengan kemampuan untuk beradaptasi, mempertimbangkan kemampuan untuk bereaksi terhadap mengubah kebutuhan dan kondisi-kondisi.

1. **Kerjasama (*Coomperation*).**

Kerjasama berkaitan denganb pertimbangan kemampuan untuk bekerjasama, dan dengan, orang lain. apakah assignement mencakup lembur dengan sepenuh hati

Pada era globalisasi sekarang ini dan masa-masa akan datang kompetisi yang terjadi sudah bersifat global dan adanya perubahan-perubahan kondisi ekonomi menyebabkan banyak organisasi dari bermacam-macam ukuran melakukan langkah restrukturisasi. Oleh karena itu, peningkatan kinerja sumber daya manusia (SDM) merupakan hal yang sangat penting di dalam usaha memperbaiki pelayanan kepada masyarakat khususnya dalam pengimplementasian kebijakan mengenaipengelolaan terminal Tipe C ini, sehingga perlu diupayakan secara terus menerus dan berkesinambungan dalam menghadapi tuntutan masyarakat.

Sumber daya manusia merupakan faktor sentral dalam pengelolaan suatu organisasi. Mereka yang menjadi penggerak roda organisasi dalam mencapai dan mewujudkan tujuan dan sasaran yang ditetapkan. Karena itu, produktivitas Organisasi sangat ditentukan oleh produktivitas sumber daya manusia yang bersangkutan.

**Menurut Nawawi (2001) ada tiga pengertian Sumber daya manusia yaitu:**

1. Sumber daya manusia adalah manusia yang bekerja dilingkungan suatu organisasi (disebut juga personil, tenaga kerja, pekerja atau karyawan).
2. Sumber daya manusia adalah potensi manusiawi sebagai penggerak organisasi dalam mewujudkan eksistensinya.
3. sumber daya manusia adalah potensi yang merupakan aset dan berfungsi sebagai modal (non material/non finansial) di dalam organisasi bisnis, yang dapat mewujudkan menjadi potensi nyata (real) secara fisik dan non-fisik dalam mewujudkan eksistensi organisasi

Berdasarkan pengertian tersebut dapat disimpulkan bahwa sumber daya manusia adalah suatu proses mendayagunakan manusia sebagai tenaga kerja secara manusiawi, agar potensi fisik dan psikis yang dimilikinya berfungsi maksimal bagi pencapaian tujuan organisasi (lembaga). Sumber daya manusia merupakan ujung tombak pelayanan, sangat diandalkan untuk memenuhi standar mutu yang diinginkan oleh wajib pajak dan wajib retribusi. Untuk mencapai standar mutu tersebut, maka harus diciptakan situasi yang mendukung pelayanan yang memuaskan wajib pajak dan wajib retribusi. Upaya-upaya manusia itu bukan sesuatu yang statis, tetapi terus berkembang dan berubah, seirama dengan dinamika kehidupan manusia, yang berlangsung dalam kebersamaan sebagai suatu masyarakat. Oleh karena itu salah satu situasi yang mendukung adalah seluruh peraturan pengelolaan sumber daya manusia yang berdampak pada perlakuan yang sama kepada pegawai. Pada dasarnya kebutuhan umum yang dituntut oleh manusia terdiri dari dua macam, yaitu kebutuhan material dan kebutuhan spritual. Pembagian kebutuhan seperti ini terlalu umum untuk dijadikan pedoman dalam memotivasi bawahan.

Pengembangan sumber daya manusia dapat dipahami sebagai penyiapan individu pegawai untuk memikul tanggung jawab yang berbeda atau lebih tinggi di dalam organisasi. Perkembangan biasanya berhubungan dengan peningkatan kemampuan intelektual atau emosional yang diperlukan untuk menunaikan pekerjaan yang lebih baik, pengembangan sumber daya manusia berpijak pada fakta bahwa individu pegawai membutuhkan pengetahuan, keahlian, dan kemampuan yang berkembang supaya ia mampu bekerja dengan baik, pengembangan sumber daya manusia dapat diwujudkan melalui pengembangan karir, pendidikan, maupun pelatihan. Melalui pengembangan sumber daya manusia yang tepat, maka ketergantungan organisasi terhadap rekruitmen sumber daya manusia baru akan berkurang.

Manajemen sumber daya manusia adalah pendayagunaan sumber daya manusia di dalam organisasi, yang dilakukan melalui fungsi-fungsi perencanaan sumber daya manusia, rekruitmen seleksi, pengembangan sumber daya manusia, perencanaan dam pemberian karir, pemberian kompensasi dan kesejahteraan keselamatan, dan kesehatan kerja, dan hubungan industrial.

**Kiggundu (1989) dalam Ambar Teguh Sulistyani dan Rosidah (2003: 11):**

*Human resources management is the development and utilization of personnel for the effective achievement of individual, organizational, community, national, and international goals and objectives*. (MSDM adalah pengembangan dan pemanfaatan pegawai dalam rangka tercapainya tujuan dan sasaran individu, organisasi, masyarakat, bangsa dan internasioanal yang efektif).

**Hasibuan, (2006:10)**  **Manajemen sumber daya manusia yakni ilmu dan seni mengatur hubungan dan peranan tenaga kerja agar efektif dan efisien membantu terwujudnya tujuan perusahaan, karyawan, dan masyarakat.**

Definisi atau pengertian manajemen sumber daya manusia di atas, maka dapat disimpulkan bahwa manajemen sumber daya manusia merupakan bagian dari manajemen keorganisasian yang menekankan pada unsur sumber daya manusia dan sudah menjadi tugas manajemen sumber daya manusia untuk mengelola unsur manusia secara baik agar diperoleh tenaga kerja yang tepat sesuai pekerjaannya, sehingga mampu bekerja optimal demi tercapainya tujuan perusahaan atau organisasi.

Tujuan umum manajemen sumber daya manusia adalah mengoptimalkan kegunaan (yakni produktivitas) semua pekerja dalam sebuah organisasi. Dalam konteks ini, produktivitas diartikan sebagai nisbah keluaran (output) sebuah perusahaan (barang dan jasa) terhadap masuknya (manusia, modal, bahan-bahan, energi). Berikut adalah tujuan dari manajemen sumber daya manusia yaitu :

1. **Tujuan organisasional**

Ditujukan untuk dapat mengenali keberadaan manajemen sumber daya manusia dalam memberikan kontribusi pada pencapaian efektivitas organisasi.Walaupun secara formal suatu departemen sumber daya manusia diciptakan untuk dapat membantu para manajer, namun demikian para manajer tetap bertanggung jawab terhadap kinerja karyawan.Departemen sumber daya manusia membantu para manajer dalam menangani hal-hal yang berhubungan dengan sumber daya manusia.

1. **Tujuan Fungsional.**

Ditujukan untuk mempertahankan kontribusi departemen pada tingkat yang sesuai dengan kebutuhan organisasi. Sumber daya manusia menjadi tidak berharga jika manajemen sumber daya manusia memiliki kriteria yang lebih rendah dari tingkat kebutuhan organisasi.

1. **Tujuan Sosial.**

Ditujukan untuk secara etis dan sosial merespon terhadap kebutuhan-kebutuhan dan tantangan-tantangan masyarakat melalui tindakan meminimasi dampak negatif terhadap organisasi.Kegagalan organisasi dalam menggunakan sumber dayanya bagi keuntungan masyarakat dapat menyebabkan hambatan-hambatan.

1. **Tujuan Personal**

Ditujukan untuk membantu karyawan dalam pencapaian tujuannya,minimal tujuan-tujuan yang dapat mempertinggi kontribusi individual terhadap organisasi. Tujuan personal karyawan harus dipertimbangkan jika parakaryawan harus dipertahankan, dipensiunkan, atau dimotivasi.Jika tujuan personal tidak dipertimbangkan, kinerja dan kepuasan karyawan dapat menurun dan karyawan dapat meninggalkan organisasi.

Penerapan implementasi kebijakan perlu juga teori organisasi karena sesuai dengan topik peneliti terkait dengan pengelolaan terminal, yang dimana terminal di kelola dibawah naungan dinas, sehingga peneliti harus mengetahui konsep organisasi.

**Konsep organisasi dikutip dari Soewarno Handayaningrat dengan judul buku “Pengantar Studi Ilmu Administrasi Negara dan Manajemen” (1981) sebagai berikut :**

Organisasi adalah sarana atau alat untuk mencapai tujuan. Oleh karena itu dapat dikatakan organisasi adalah wadah kegiatan daripada orang-orang yang bekerjasama dalam usahanya mencapai tujuan. Dalam wadah kegiatan itu setiap orang harus jelas tugas, wewenang dan tanggung jawabnya, hubungan dan tata kerjanya. Pengertian yang demikian disebut organisasi yang bersifat ’’statis’’, karena sekedar hanya melihat kepada strukturnya. Disamping itu terdapat pengertian organisasi yang bersifat “dinamis”. Dalam pengertian ini organisasi dilihat daripada sudut dinamikanya, aktifitas atau tindakan daripada tata hubungan yang terjadi dalam organisasi itu, baik yang bersifat formal maupun yang bersifat informal.

**Mc. Farland dalam Soewarno Handayaningrat, “Pengantar Studi Ilmu Administrasi Negara dan Manajemen” (1981:42) Organisasi didefinisikan sebagai berikut “***An organization is a identifable group of people contributing theis efforts toward the atainment of goals*”. ( Organisasi adalah suatu kelompok manusia yang dapat dikenal yang menyumbangkan usahanya terhadap tercapainya suatu tujuan ).

**Dimock dalam Soewarno Handayaningrat, “Pengantar Studi Ilmu Administrasi Negara dan Manajemen” (1981:42) Organisasi didefinisikan sebagai berikut:**

*Organization is the systematic bringing together of interdependent part to form a unfield whole through which authority, coordination and control may be exercise to achive a given purpose”* ( organisasi adalah perpaduan secara sistematis daripada bagian – bagian yang saling ketergantungan/berkaitan untuk membentuk suatu kesatuan yang bulat melalui kewenangan, koordinasi dan pengawasan dalam usaha mencapai tujuan yang ditentukan).

Menyangkut hal itu pengertian organisasi juga merupakan sekumpulan orang – orang yang disusun dalam kelompok – kelompok, yang bekerjasama untuk mencapai tujuan bersama, Organisasi adalah sistem kerjasama antara dua orang atau lebih, atau organisasi adalah setiap bentuk kerjasama untuk pencapaian tujuan bersama, organisasi juga adalah struktur pembagian kerja dan struktur tata hubungan kerja antara sekelompok orang pemegang posisi yang bekerjasama secara tertentu untuk bersama-sama mencapai tujuan tertentu.

**Bernard (1938) mengatakan bahwa organisasi adalah** sistem kerjasama antara dua orang atau lebih *(Define organization as a system ofcooperative of two or more persons)* yang sama – sama memiliki visi dan misi yang sama.

Secara konsep, ada dua batasan yang perlu dikemukakan, yakni istilah *”organizing”* sebagai kata benda dan *‘organizing’* ( pengorganisasian ) sebagai kata kerja, menunjukan pada rangkaian aktifitas yang harus dilakukan secara sistematis. Istilah organisasi memiliki dua arti umum, pertama, mengacu pada suatu lembaga (*institution*) atau kelompok fungsional, sebagai contoh kita mengacu pada perusahaan, badan pemerintah, rumah sakit, atau suatu perkumpulan olahraga. Dan arti kedua mangacu pada proses pengorganisasian, sebagai salah satu dari fungsi manajemen.

Pengorganisasian adalah merupakan fungsi kedua dalam Manajemen dan pengorganisasian didefinisikan sebagai proses kegiatan penyusunan struktur organisasi sesuai dengan tujuan-tujuan, sumber-sumber, dan lingkungannya. Dengan demikian hasil pengorganisasian adalah struktur organisasi, dan kesimpulan dari Pengorganisasian (Organizing) adalah suatu langkah untuk menetapkan, menggolongkan dan mengatur berbagai macam kegiatan yang di pandang. Seperti bentuk fisik yang tepat bagi suatu ruangan kerja administrasi, ruangan laboratorium, serta penetapan tugas dan wewenang seseorang pendelegasian wewenang dan seterusnya dalam rangka untuk mencapai tujuan.

**Definisi Pengorganisasian menurut Drs.H. melayu S.P. Hasibuan yaitu**:

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

Sedangkan dalam arti umum pengorganisasian adalah langkah untuk merancang struktur formal, menetapkan, menggolongkan dan mengatur berbagai macam kegiatan, menetapkan tugas-tugas pokok, wewenang dan pendelegasian wewenang oleh oleh pemimpin kepada staf dalam rangka mencapai tujuan organisasi dalam efisiensi.

Organisasi merupakan tempat berkumpulnya dua orang atau lebih untuk melakukan aktivitas guna dalam mencapai tujuan. Akuntabilitas publik tidak hanya ditujukan untuk individual tetapi organisasi juga termasuk baik organisasi pemerintah maupun swasta.

Salah satu tahapan atau studi lain yang penting dari studi Kebijakan Publik adalah Studi Implementasi Kebijakan. Tahap atau studi ini menjadi sangat penting, selain tahap perumusan masalah (problem structuring), karena gagal tidaknya satu kebijakan tergantung pada implementasinya. Sebagai delivery process, tahap atau studi implementasi kebijakan akan sangat menentukan apakah sasaran (policy outputs) dan tujuan (policy outcomes) akan tercapai. Ketercapaian kedua parameter tersebut akan sangat menentukan tercapai tidaknya kinerja kebijakan (policy performance).

Sebagai studi yang berkembang pada Tahun 1970-an, yang diprakarsai ***Pressman dan Wildavsky***, Studi Implementasi Kebijakan mengalami perkembangan yang sangat pesat. Perkembangan itu ditandai dengan munculnya teori dari berbagai generasi. ***Eugene Bardach*** merupakan salah satu tokoh yang termasuk pada Teori Generasi I, ***van Horn dan van Metter, Mazmanian*** dan ***Sabatier***, ***Grindle*** merupakan tokoh yang mengembangkan Teori Generasi II, sedangkan ***Goggin*** menjadi salah satu tokoh yang mengembangkan Teori Generasi III. Bahkan, saat ini embrio generasi IV telah muncul. Setiap generasi, teori-teori yang berkembang ditujukan untuk melengkapi kekurangan dari teori generasi sebelumnya.

Mahasiswa Administrasi Publik/Negara, memahami dan mampu menerapkan Studi Implementasi kebijakan dalam praktek. Sebagai calon policyanalyst dan policy implementator, mereka diharapkan tidak hanya mampu menerapkan, tetapi juga mampu melakukan evaluasi terhadap kebijakan publik yang sedang dan telah diimplementasikan.

Implementasi berasal dari bahasa Inggris yaitu *to implement* yang berarti mengimplementasikan. Implementasi merupakan penyediaan sarana untuk melaksanakan sesuatu yang menimbulkan dampak atau akibat terhadap sesuatu. Sesuatu tersebut dilakukan untuk menimbulkan dampak atau akibat itu dapat berupa undang-undang, peraturan pemerintah, keputusan peradilan dan kebijakan yang dibuat oleh lembaga-lembaga pemerintah dalam kehidupankenegaraan.

**Secara etimologis pengertian implementasi menurut Kamus Webster yang dikutip oleh (Webster dalam Wahab, 2004:64) adalah** Konsep implementasi berasal dari bahasa Inggris yaitu to implement. Dalam kamus besar *webster*, *to implement* (mengimplementasikan) berati *to provide the means for carrying out* (menyediakan sarana untuk melaksanakan sesuatu); dan *to give practical effect to* (untuk menimbulkan dampak/akibat terhadap sesuatu).

**Sunggono, ( 1994:137 )** Implementasi kebijakan adalah suatu upaya untuk mencapai tujuan-tujuan tertentu dengan sarana-sarana tertentu dan dalam urutan waktu tertentu.

Berdasarkan kedua pengertian diatas maka implementasi merupakan tindakan-tindakan yang dilakukan oleh pemerintah untuk mencapai tujuan yang telah di tetapkan dalam suatu keputusan kebijakan. Akan tetapi pemerintah dalam membuat kebijakan juga harus mengkaji terlebih dahulu apakah kebijakan tersebut dapat memberikan dampak yang buruk atau tidak bagi masyarakat. bertujuan agar suatu kebijakan tidak bertentangan dengan masyarakat apalagi sampai merugikan masyarakat.

**Mazmanian dan Sebastiar dalam Wahab, 2004:68 mendefinisikan implementasi sebagai** berikut Implementasi adalah pelaksanaan keputusan kebijakan dasar, biasanya dalam bentuk undang-undang, namun dapat pula berbentuk perintah - perintah atau keputusan-keputusan eksekutif yang penting atau keputusan badan peradilan.

Melihat konsep implementasi itu dari sudut pandang teori siklikal (*cyclical theory* ), maka implementasi itu akan diperlukan sebagai suatu tahapan penting yang berlangsung dalam proses kebijakan, terutama setelah wacana legal formal, biasanya berupa undang-undang, peraturan, ketetapan, atau bentuk-bentuk produk hukum lainnya, dianggap sudah usai. Dengan demikian, teori siklikal (teori daur kebijakan) akan menempatkan implementasi sebagai aktivitas lanjutan, sesudah diberlakukannya undang-undang atau ketentuan perundang-undangan.

**Disisi lain menurut lester dan steward jr. ( adlam agustino 2008:139) mereka mengatakan bahwa :**

Implementasi sebagai suatu proses dan suatu hasil (output). Keberhasilan suatu implementasi dapat diukur atau dilihat dari proses dan pencapaian tujuan hasil akhir. Yaitu tercapai atau tidaknya tujuan-tujuan yang ingin di raih. Dilihat dari implementasi selalu berkaitan dengan kebijakan.

Kebijakan secara efistimologi, istilah kebijakan berasal dari bahasa Inggris “policy”. Akan tetapi, kebanyakan orang berpandangan bahwa istilah kebijakan senantiasa disamakan dengan istilah kebijaksanaan. Padahal apabila dicermati berdasarkan tata bahasa, istilah kebijaksanaan berasal dari kata “*wisdom*”.

**Anderson dalam Wahab, ( 2004:3 ).**

Merumuskan kebijakan sebagai langkah tindakan yang secara sengaja dilakukan oleh seseorang aktor atau sejumlah aktor berkenaan dengan adanya masalah atau persoalan tertentu yang sedang dihadapi Oleh karena itu, kebijakan menurut Anderson merupakan langkah tindakan yang sengaja dilakukan oleh aktor yang berkenaan dengan adanya masalah yang sedang dihadapi.

**Carl Friedrich, dikutip Wahab bahwa:**

Kebijakan adalah suatu tindakan yang mengarah pada tujuan yang diusulkan oleh seseorang, kelompok atau pemerintah dalam lingkungan tertentu sehubungan dengan adanya hambatan-hambatan tertentu seraya mencari peluang peluang untuk mencapai tujuan atau mewujudkan sasaran yang diinginkan.

Berdasarkan definisi di atas, kebijakan mengandung suatu unsur tindakan - tindakan untuk mencapai tujuan. Umumnya tujuan tersebut ingin dicapai oleh seseorang, kelompok ataupun pemerintah. Kebijakan tentu mempunyai hambatanhambatan pada pelaksanaannya tetapi harus mencari peluang-peluang untuk mewujudkan tujuan yang diinginkan. Kebijakan mengandung suatu unsur tindakan untuk mencapai tujuan dan umumnya tujuan tersebut ingin dicapai oleh seseorang, kelompok ataupun pemerintah. Kebijakan tentu mempunyai hambatan-hambatan tetapi harus mencari peluang-peluang untuk mewujudkan tujuan dan sasaran yang diinginkan. Hal tersebut berarti kebijakan tidak boleh bertentangan dengan nilai-nilai dan praktik-praktik sosial yang ada dalam masyarakat. Apabila kebijakan berisi nilai-nilai yang bertentangan dengan nilai-nilai yang hidup dalam masyarakat, maka kebijakan tersebut akan mendapat kendala ketika di implementasikan. Sebaliknya, suatu kebijakan harus mampu mengakomodasikan nilai-nilai dan praktik-praktik yang hidup dan berkembang dalam masyarakat. Implementasi kebijakan pada prinsipnya merupakan cara agar sebuah kebijakan dapat mencapai tujuannya.

**Lester dan Stewart yang dikutip oleh Winarno (2002:101-102) menjelaskan bahwa implementasi kebijakan adalah:**

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

Jadi implementasi itu merupakan tindakan-tindakan yang dilakukan oleh pemerintah untuk mencapai tujuan yang telah di tetapkan dalam suatu keputusan kebijakan. Akan tetapi pemerintah dalam membuat kebijakan juga harus mengkaji terlebih dahulu apakah kebijakan tersebut dapat memberikan dampak yang buruk 40 atau tidak bagi masyarakat. Hal tersebut bertujuan agar suatu kebijakan tidak bertentangan dengan masyarakat apalagi sampai merugikan masyarakat.

**Implementasi kebijakan menurut (Nugroho, 2004:158)** terdapat dua pilihan untuk mengimplementasikannya, yaitu langsung mengimplementasikannya dalam bentuk program-program dan melalui formulasi kebijakan derivat atau turunan dari kebijakan tersebut. Oleh karena itu, implementasi kebijakan yang telah dijelaskan oleh Nugroho merupakan dua pilihan, dimana yang pertama langsung mengimplementasi dalam bentuk program dan pilihan kedua melalui formulasi kebijakan. **Implementasi kebijakan publik model merilee S. Grindle (1980 : 154)** pendekatan tersebut dikenal dengan *implementation as A political and Administrative Process.* Menurut Grindle ada dua variabel yang mempengaruhi implementasi kebijakan publik. keberhasilan implementasi suatu kebijakan publik dapat diukur dari proses pencapaian hasil akhir (*outcomes),* yaitu tercapai atau tidaknya tujuan yang ingin diraih. Hal ini dikemukakan oleh grindle , dimana pengukuran keberhasilan implementasi kebijakan tersebut dapat dilihat dari dua hal, yaitu :

1. **Dilihat dari prosesnya**, dengan mempertanyakan apakah pelaksanaan kebijakan sesuai dengan yang ditentukan ( *design )* dengan merujuk pada aksi kebijakannya.
2. **Apakah tujuan kebijakan tercapai**. Dimensi ini diukur dengan melihat dua faktor, yaitu :
3. Impak atau efeknya pada masyarakat secara individu dan kelompok.
4. Tingkat perubahan terjadi serta penerimaan kelompok sasaran dan perubahan yang terjadi.

**Keberhasilan suatu implemntasi kebijakan publik , juga menurut grindle, amat ditentukan oleh tingkat implementability kebijakan itu sendiri, yang terdiri atas content of policy dan context of policy (1980 : 5) :**

1. ***Content of policy* menurut grindle**
2. ***Interest affected* (Kepentingan – kepentingan yang mempengaruhi)**

*Interest affected* berkaitan dengan berbagai kepentingan yang mempengaruhi suatu implementasi kebijakan. Indikator ini berargumen bahwa suatu kebijakan dalam pelaksanaanya pasti melibatkan banyak kepentingan, dan sejauhmana kepentingan-kepentingan tersebut membawa pengaruh terhadap implementasinya, hal inilah yang ingin diketahui lebih lanjut.

1. ***Type of Benefits* ( tipe manfaat )**

Pada poin ini berupaya untuk menunjukan atau menjelaskan bahwa dalam suatu kebijakan harus terdapat beberapa jenis manfaat yang menunjukan dampak positif yang dihasilkan oleh pengimplementasian kebijakan yang hendak dilaksanakan.

1. ***Extent of change envision* ( derajat perubahan yang ingin di capai )**

Setiap kebijakan mempunyai target yang hendak ingin di capai. Content of policy yang ingin dijelaskan pada poin ini adalah bahwa seberapa besar perubahan yang hendak dicapai melalui suatu implementasi kebijakan harus mempunyai skala yang jelas.

1. ***Site of decision making* ( letak pengambilan keputusan )**

Pengambilan keputusan dalam suatu kebijkan memegang peranan penting dalam pelaksanaan suatu kebijakan, maka pada bagian ini harus dijelaskan dimana letak pengambilan keputusan dari suatu kebijakan yang diimplementasikan.

1. ***Resource commited (*sumber-sumber daya yang digunakan )**

Pelaksanaan suatu kebijakan juga harus didukung oleh sumber daya – sumber daya yang mendukung agar pelaksanaannya berjalan dengan baik.

1. ***Context of policy*  menurut grindle adalah :**
2. **Kekuasaan , kepentingan – kepentingan , dan strategi dari aktor yang terlibat.**

Dalam suatu kebijakan perlu diperhitungkan pula kekuatan atau kekuasaan, kepentingan , serta strategi yang digunakan oleh para aktor yang terlibat guna memperlancar jalannya pelaksanaan suatu implementasi kebijakan. Bila hal ini tidak diperhitungkan dengan matang sangat besar kemungkinan program yang hendak diimplementasikan akan jauh arang dari api.

1. **Karakteristik lembaga dan rezim yang berkuasa**

Lingkungan dimana suatu kebijakan tersebut dilaksanakan juga berpengaruh terhadap keberhasilannya, maka pada bagian ini ingin dijelaskan karakteristik dari suatu lembaga yang akan turut mempengaruhi suatu kebijakan.

1. **Tingkat kepatuhan dan adanya respon dari pelaksana**

Hal ini yang dirasa penting dalam proses pelaksanaan suatu kebijakan adalah kepatuhan dan respon dari pelaksana , maka yang hendak dijelaskan pada poin ini adalah sejauhmana kepatuhan dan respon dari pelaksana dalam menganggapi suatu kebijakan.

**Van Meter dan Van Horn (1975), dalam buku dasa-dasar kebijakan publik mendefinisikan bahwa implementasi kebijakan, sebagai** tindakan - tindakan yang dilakukan baik oleh individu – individu atau pejabat-pejabat atau kelompok-kelompok pemerintah atau swasta yang duarahkan pada tercpainya tujuan-tujuan yang telah di gariskan dalam keputusan kebijaksanaan.

Implementasi merupakan suatu proses yang dinamis, dimana pelaksanaan kebijakan melakukan suatu aktivitas atau kegiatan , sehingga pada akhirnya akan mendapatkan hasil yang sesuai dengan tujuan atau sasaran kebijakan itu sendiri. Terdapat model kebijakan publik model menurut **George C. Edward III**, model implementasi kebijakan ketiga yang berperspektif *top down* yang menamakan model implementasi kebijakan publiknya dengan *direct and indirect impact on implementation.* Dalam pendekatan yang di terjemahkan oleh **Edward III**, terdapat empat variabel yang sangat menentukan keberhasilan implementasi suatu kebijakan , yaitu :

1. **Komunikasi**

Komunikasi disini menurut edward III sangat menentukan keberhasilan pencapaian tujuan dari implementasi kebijakan publik. implementasi yang efektif terjadi apabila para pembuat keputusan sudah mengetahui apa yang akan mereka kerjakan. Komunikasi atau pentranmision informasi diperlukan agar pembuat keputusan dan para implementor akan semakin konsisten dalam melaksanakan setiap kebijakan yang akan diterapkan dalam masyarakat.

1. **Sumberdaya**

Ada beberapa indikator sumber daya terdiri dari beberapa elemen antara lain :

* 1. **Staf ,** sumber utama dari sumberdaya implementasi kebijakan adalah staf. 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. Dalam menimplementasikan 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. Yang kedua informasi mengenai data kapatuhan dari para pelaksana terhadap peraturan dan regulasi pemeringtah yang telah ditetapkan.
  3. **Wewenang**, pada umunya kewenangan harus bersifat formal agar perintah dapat dilaksanakan. Kewenangan merupakan otoritas atau legitimasi bagi para pelaksana dalam melaksanakan kebijakan yang ditetapkan secara politik.
  4. **Fasilitas,** fasilitas fisik juga merupakan faktor penting dalam implementasi kebijakan. Tanpa adanya fasilitas pendukung ( saran dan prasarana ) maka implementasi kebijakan tersebut tidak akan berhasil.

1. **Disposisi**

Disposisi atau sikap dari pelaksana kebijakan adalah faktor penting ketiga dalam pendekatan mengenai pelaksanaan suatu kebijakan publik. jika pelaksanaan suatu kebijakan ingin efektif, maka para pelaksana kebijakan tidak hanya harus mengetahui apa yang akan dilakukan tetapi juga harus memiliki kemampuan untuk melaksanakannya, sehingga pada praktiknya tidak terjadi bias.terdapat variabel dari disposisi antara lain :

1. Pengangkatan birokrat, sikap para pelaksana akan menimbulkan hambtan-hambatan yang nyata terhadap implementasi kebijakan bila personil yang ada tidak melaksanakan kebijakan – kebijakan yang diinginkan oleh pejabat –pejabat tinggi. Pengangkatan personil pelaksana kebijakan harus lah orang-orang yang memiliki dedikasi pada kebijakan yang telah ditetapkan lebih pentingnya lagi pada kepentingan masyarakat.
2. Insentif, insentif oleh para pelaku pembuat kebijakan mempengaruhi tindakan para pelaksana kebijakan. Dengan cara menambah keuntungan atau biaya ternteu mungkin akan menajadi faktor pendorong yang membuat para pelaksana kebijakan melaksanakan perintah dengan baik.

1. **Struktur birokrasi**

Terdapat dua karakteristik yang dapat mendongkrak kinerja struktur birokrasi atau organisasi kearah yang lebih baik adalah melakukan standar operasional prosedur (SOP) dan melaksanakan fragmentasi. SOP merupakan suatu kegiatan rutin yang memungkinkan para pegawai atau pelaksana kebijakan untuk melaksanakan kegiatan-kegiatan nya pada tiap harinya sesuai dengan standar yang ditetapka, sedangkan pelaksana fragmentasi adalah upaya penyebaran tanggung jawab kegiatan-kegiatan atau aktivitas-aktivitas pegawai diantara beberapa unit kerja.

**Van Metter dan Van Horn, di kutip Leo Agustino dalam bukunya Dasar-dasar Kebijakan Publik (2006;142) terdapat enam aspek yang mempengaruhi implementasi kebijakan tersebut antara lain :**

1. **Ukuran dan Tujuan Keijakan**

Kinerja implementasi kebijakan dapat di ukur tingkat keberhasilanya 4jika-dan-hanya-jika ukuran dan tujuan kebijakan memang realistis dengan sosio-kultur yang mengada di level pelaksana kebijakan,ketika ukuran kebijakan atau tujan kebijakan terlalu ideal untuk di laksanakan di level warga ,maka agak sulit memang merealisasikan kebijakan publik hingga titik yang dapat di katakan berhasil

1. **Sumberdaya**

Keberhasilan implementasi kebijakansangat tergantung dari kemempuan memanfaatkan sumberdaya yang tersedia,mansia merupakan sumberdaya yang terpenting dalam menetukan suatu keberhasilan proses implementasi tahap-tahap tertentu dari keseluruhan proses implementasi menuntut adanya sumber daya manusia yang berkualitas sesuai dengan pekerjaan yang disaratkan oleh kompetensi dan kapabilitas dari sumber-sumber daya nihil,maka kinerja kebijakan publik sangat sulit untuk di harapkan.

1. **Karakteristik Agen Pelaksana**

Pusat perhatian agen pelaksana meliputi organisasi finansial dan organisasi informal yang yang akan terlibat pengimplementasian kebiakan publik,hal ini sangat penting karena kinerja implementasi kebijakan akan sangat di pengaruhi oleh ciri-ciri yang tepat serta cocok dengan agen pelaksananya,misalnya implementasi kebijakan publik yang berusaha untuk merubah prilaku atau tindakan manusia secara radikal,maka agen pelaksan projek ini harusla berkarakteristik keras dan ketat pada aturan dan sanksi hukum,sedangkan bial kebijakan publik itu tidak terlelu merubah prilaku dasar manusia ,maka dapat saja agen pelaksana yang di turunkan tidak sekeras dan tidak setegas pada agen gambaran agen pertama.

1. **Sikap Kecendrungan para Pelaksana**

Sikap penerimaan atau pendekatan dari agen pelaksana akan sangat layak mempengaruhi keberhasilan atau tidaknya kinerja implementasi kebijakan publik,hal ini sangat mungkin terjadi oleh karena kebijakan yang di laksanakan bukanlah hasil formulasi warga setempat yang mengenal betul persoalan permasalhan yang mereka rasakan,tetapi kebijakan yang akan implementor pelaksana adalah kebijakan “dan atas”(top down) yang sangat mungkin para pengambil keputusanya 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 di antara pihak-pihak yang terlibat dalam suatu proses implementasi,maka asumsinya kesalahan-kesalahan akan sangat kecil utuk terjadi dan begitu pula sebaliknya

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

Hal terakhir yang perlu juga di perhatikan guna menilai kinerja implementsi publik dalam perspektif yang di tawarkan oleh Van Metter dan Van Horn adalah,sejauh mana lingkungan eksternal turut mendorong keberhasilan kebijakan publik yang telah di tetapkan,lingkungan sosial,ekonomi dan politikyang tidak kondusif dapat menjadi biang keladi dari kegagalan kinerja dari implementasi kebijakan karena itu upaya untuk mengimplementasikan kebijakan harus pula memperhatikan kekondusipan kondisi lingkungan eksternal

Sebagai pembelajar administrasi negara kita mengetahui bahwa administrasi negara adalah ilmu sosial terapan yang muncul belakangan, tepatnya pada akhir abad ke-19. Administrasi negara dilahirkan dari induknya ilmu administrasi atau manajemen dan bapak politik. Oleh karena itu, administrasi negara merupakan disiplin ilmu yang masih muda dan masih mencari jati diri *(state of the art*). Dalam rangka pencarian (*seeking*) *state of the art* ilmu administrasi negara banyak bermunculan paradigma dalam memandang figure administrasi negara. Paradigma tersebut muncul silih berganti, saling melengkapi, saling mengkritik sehingga menampilkan sosok ilmu administrasi negara yang dinamis. Administrasi negara yang sangat erat kaitannya dengan birokrasi karena birokrasi merupakan bagian dari administrasi negara. Birokrasi merupakan komponen sistem politik, baik administrasi pemerintahan sipil ataupun publik. Birokrasi mencakup semua pegawai pemerintah. Birokrasi merupakan sistem administrasi, yaitu struktur yang mengalokasikan barang dan jasa dalam suatu pemerintahan. Lewat birokrasi, kebijakan-kebijakan negara diimplementasikan. Oleh karenanya paradigma-paradigma yang berjalan dalam administrasi negara sangat mempengaruhi sistem prosedur dalam birokrasi. Dalam konteks ini administrasi negara memiliki tiga cara pandang yaitu Old Public Administration (OPA), New Public Management (NPM), dan New Public Service (NPS). Cara pandang yang paling diharapkan pada masa sekarang ini yang dimana akan mewujudkan good governance dalam birokrasi adalah cara pandang New Public Service.

New Public Service adalah paradigma yang berdasar atas konsep-konsep yang pada hakikatnya sesuai dengan nilai-nilai yang ada di masyarakat. Peran dari pemerintah adalah mengolaborasikan antara nilai-nilai yang ada sehingga kongruen dan sesuai kebutuhan masyarakat. Sistem nilai dalam masyarakat adalah dinamis sehingga membutuhkan pelayanan yang prima dari pemerintah. Dengan adanya New Public Service yang dapat diterapkan dengan baik, diharapkan mampu menjawab berbagai permasalahan yang ada dalam lembaga pemerintahan serta juga dalam kehidupan masyarakat layaknya.

Sejarah *New Public Service* Memahami teori administrasi negara secara paradigmatik, **tulisan Janet V. Denhardt dan Robert B. Denhardt yang berjudul The New Public Service**: *Serving, not Steering* dapat digunakan untuk mengetahui perkembangan paradigma administrasi negara klasik sampai administrasi negara kontemporer. Tulisan tersebut diterbitkan pertama kali dalam bentuk buku pada tahun 2003 di New York. Sejak kemunculannya buku ini mendapat respon yang positif dari kalangan cendikiawan administrasi negara karena dianggap mampu memberikan perspektif alternatif dalam memandang administrasi negara. Dari buku inilah konsep *New Public Service* mulai dikenal. Buku ini diawali dengan *kalimat “ Government shouldn’t be run like a business ;it should be run like a democracy”.* Pemerintahan (administrasi negara) tidak seharusnya digerakkan seperti bisnis. Menjalankan pemerintahan sama dengan menggerakkan tatanan demokrasi. Perdebatan tentang acuan nilai administrasi Negara atau adminisrasi publik, apakah berorientasi pada nilai-nilai ekonomi (efisiensi dan efektivitas) ataukah nilai-nilai politik (keadilan, demokrasi, penghargaan HAM dan sebagainya) telah menjadi isu klasik dalam studi administrasi publik. Perdebatan ini telah dimulai sejak awal lahirnya ilmu administrasi publik yang dibidani oleh lahirnya **tulisan Woodrow Wilson pada tahun 1887 dengan judul “The Study of Administration”** . Sebelum terbit berbentuk buku, pada tahun 2000 Denhardt dan Denhardt sudah pernah mempublikasikan tulisan yang sama, namun dengan judul yang berbeda yaitu *The New Public Service*: *Serving Rather than Steering dalam jurnal Public Administration Review.* Kemudian disusul dengan tulisan yang lain tetapi kurang lebih dengan ide yang sama dalam *International Review of Public Administration pada tahun 2003, dengan judul The New Public Service: An Approach to Reform*. Buku yang diterbitkan pada tahun 2003 adalah repetisi dan modifikasi dari dua tulisan yang pernah muncul sebelumnya.

**Denhardt dan Denhardt dalam miftah thoha mencoba membagi paradigma Administrasi Negara atas tiga kelompok besar dalam buku ilmu administrasi publik kontemporer** , yaitu paradigma *The Old Public Administration (OPA), The New Public Management (NPM) dan The New Public Service (NPS).*

Menurut Denhardt dan Denhardt paradigma OPA dan NPM kurang relevan dalam menempatkan persoalan-persoalan publik karena memiliki landasan filosofis dan ideologis yang kurang sesuai (*inappropriate*) dengan administrasi Negara, sehingga perlu paradigma baru yang kemudian disebut sebagai *New Public Service*. Dimaksudkan dengan adanya *New Public Service* akan menjadikan persoalan-persoalan publik semakin sedikit.

**Denhardt dan Denhardt,**  mengapa paradigma lama seperti NPM bisa gagal dalam mengatasi masalah publik karena dalam pandangan NPM, organisasi pemerintah diibaratkan sebagai sebuah kapal. **Osborne dan Gaebler**, peran pemerintah di atas kapal tersebut hanya sebagai nahkoda yang mengarahkan (*steer)* lajunya kapal bukan mengayuh (*row*) kapal tersebut. Urusan kayuh-mengayuh diserahkan kepada organisasi di luar pemerintah, yaitu organisasi privat dan organisasi masyarakat sipil sehingga mereduksi fungsi domestikasi pemerintah. Tugas pemerintah yang hanya sebagai pengarah memberikan pemerintah energi ekstra untuk mengurus persoalan-persoalan domestik dan internasional yang lebih strategis, misalnya persoalan meningkatkan pertumbuhan ekonomi dan perdagangan luar negeri.

Paradigma *steering rather than rowing* ala NPM dikritik oleh Denhardt dan Denhardt sebagai paradigma yang melupakan siapa sebenarnya pemilik kapal (*who owned the boat*). Seharusnya pemerintah memfokuskan usahanya untuk melayani dan memberdayakan warga negara karena merekalah pemilik “kapal” (organisasi pemerintah) tersebut. Akar dari NPS dapat ditelusuri dari berbagai ide tentang demokrasi. NPS berakar dari beberapa teori, yang meliputi:

* + 1. **Teori tentang demokrasi kewarganegaraan**

Perlunya pelibatan warganegara dalam pengambilan kebijakan dan pentingnya deliberasi untuk membangun solidaritas dan komitmen guna menghindari konflik.

* + 1. **Model komunitas dan masyarakat sipil**

Akomodatif terhadap peran masyarakat sipil dengan membangun social trust, kohesi sosial dan jaringan sosial dalam tata pemerintahan yang demokratis.

* + 1. **Teori organisasi humanis dan administrasi negara baru**

Administrasi negara harus fokus pada organisasi yang menghargai nilai-nilai kemanusiaan (human beings) dan respon terhadap nilai-nilai kemanusiaan, keadilan dan isu-isu sosial lainnya. Administrasi negara postmodern; mengutamakan dialog (dirkursus) terhadap teori dalam memecahkan persoalan publik daripada menggunakan one best way perspective

Terdapat Karakteristik *New Public Service* Dilihat dari teori yang mendasari munculnya *New Public Service* (NPS), nampak bahwa NPS mencoba mengartikulasikan berbagi teori dalam menganalisis persoalan- persoalan publik. Oleh karena itu, dilihat dari berbagai aspek, menurut **Denhardt dan Denhardt** paradigma NPS memiliki beberapa karakteristik seperti tabel di bawah ini.

**Tabel 1**

**Karakteristik-Karakteristik New Public Service (NPS)**

|  |  |
| --- | --- |
| **Aspek** | **New publik service (NPS)** |
| Dasar teoritis dan pondasi epistimologi | Teori demokrasi |
| Konsep kepentingan publik | Kepentingan publik adalah hasil dialog berbagai nilai |
| Responsivitas birokrasi publik | Citizen ( warga negara ) |
| Peran pemerintah | Serving ( melayani ) |
| Akuntabilitas | Multi aspek : akuntabilitas, hukum , nilai-nilai, komunitas, norma politik, standar profesional. |
| Struktur birokrasi | Struktur kolaboratif dengan kepemilikan yang berbagi secara internal dan eksternal |
| Asumsi terhadap  motivasi pegawai dan administrator | Pelayanan publik dengan keinginan melayani masyarakat |

*Sumber : Hasil Observasi Peneliti Kepada Kepala Terminal pada tanggal 16 mei 2017, pukul 14:30:12 WIB.*

Aspek *New Public Service* (NPS) Dasar teoritis dan fondasi epistimologi Teori demokrasi Konsep kepentingan publik Kepentingan publik adalah hasil dialog berbagai nilai Responsivitas birokrasi publik Citizen’s (warga negara) Peran pemerintah Serving (melayani) Akuntabilitas Multiaspek: akuntabilitas hukum, nilai-nilai, komunitas, norma politik, standar profesional Struktur organisasi Struktur kolaboratif dengan kepemilikan yang berbagi secara internal dan eksternal Asumsi terhadap motivasi pegawai dan administrator Pelayanan publik dengan keinginan melayani masyarakat Penjelasan Karakteristik New Public Service (NPS) :

1. **Teori Demokrasi sebagai Dasar Teoritis**

Demokrasi adalah suatu bentuk pemerintahan politik yang kekuasaan pemerintahannya berasal dari rakyat, baik secara langsung (demokrasi langsung) atau melalui perwakilan (demokrasi perwakilan). Dalam model new public service, pelayanan publik berlandaskan pada teori demokrasi yang mengajarkan adanya egaliter dan persamaan hak di antara warga negara, karena pada dasarnya rakyat (demos) itulah yang merupakan pemegang kekuasaan tertinggi (kratein), berkonsekuensi logis pada konsep bahwa sejak dalam statusnya yang di alam kodrati, sampaipun ke statusnya sebagai warga negara, masyarakat itu memiliki hak-hak yang karena sifatnya yang asasi tidak akan mungkin diambil-alih, diingkari dan/atau dilanggar (inalienable,inderogable,inviolable) oleh siapapun yang tengah berkuasa. Seperti juga pendapat Denhardt bahwa ”Public servants do not delever customer service, they delever democracy”. Oleh sebab itu nilai-nilai demokrasi, kewarganegaraan dan pelayanan untuk kepentingan publik harus dipandang sebagai norma mendasar dalam penyelenggaraan administrasi publik.

1. **Kepentingan Publik adalah Hasil Dialog berbagai Nilai**

Konsep kepentingan publik dalam model New Public Service adalah dirumuskan sebagai hasil dialog dari berbagai nilai yang ada di dalam masyarakat. Kepentingan publik bukan dirumuskan oleh elite politik seperti yang tertera dalam aturan. Birokrasi yang memberikan pelayanan publik harus bertanggung jawab kepada masyarakat secara keseluruhan. Peranan pemerintah adalah melakukan negosiasi dan menggali berbagai kepentingan dari warga negara dan berbagai kelompok komunitas yang ada sehingga tidak hanya terkonsentrasi pada satu nilai saja. Karena masyarakat bersifat dinamis, maka karakter pelayanan publik juga harus selalu berubah mengikuti perkembangan masyarakat.

1. **Warga Negara sebagai Tanggung Jawab dari Birokrasi Publik**

New Public Service memandang publik sebagai ‘citizen’ atau warga negara yang mempunyai hak dan kewajiban publik yang sama. Tidak hanya sebagai customer yang dilihat dari kemampuannya membeli atau membayar produk atau jasa. Citizen adalah penerima dan pengguna pelayanan publik yang disediakan pemerintah dan sekaligus juga subyek dari berbagai kewajiban publik seperti mematuhi peraturan perundang-undangan, membayar pajak , membela Negara, dan sebagainya. Adanya unsur paksaan dalam mematuhi kewajiban publik menjadikan relasi Negara dan publik tidak bersifat sukarela. Karena itu, abdi negara tidak hanya responsif terhadap ‘customer’ , tapi juga fokus pada pemenuhan hak- hak publik serta upaya membangun hubungan kepercayaan (trust) dan kolaborasi dengan warga negara.

1. **Peran Pemerintah adalah Melayani**

Pemerintahan dalam New Public Service merupakan ‘shared leadership’ dimana kendali kepemimpinan tidak terpusat di tangan atasan tapi melibatkan banyak orang, banyak kelompok. Kedudukan pimpinan atau pejabat pemerintahan disini bukan sebagai pemilik tapi pelayan publik atau abdi masyarakat (servant, not owner). Pemerintah juga harus cermat dalam mengolaborasikan nilai-nilai yang ada dalam masyarakat sehingga pelayanan yang diberikan pemerintah sesuai dengan kebutuhan masyarakat itu sendiri.

1. **Akuntabilitas yang Multi Aspek**

Aparatur publik harus tidak hanya mengutamakan kepentingan pasar, mereka harus juga mengut amakan ketaatan pada konstitusi,hukum, nilai masyarakat, nilai politik, standard profesional, dan kepentingan warga negara. Administrator publik bukan wirausaha atas bisnisnya sendiri dimana konsekuensi ataupun kegagalan akibat keputusan yang diambilnya akan ditanggungnya sendiri. Resiko atas kegagalan suatu implementasi kebijakan publik akan ditanggung semua warga masyarakat. Karena itu akuntabilitas administrasi publik bersifat komplek dan multifacet atau banyak dimensi seperti pertanggungjawaban profesional, legal, politis dan demokratis.

1. **Struktur Organisasi**

Fokus utama implementasi dalam New Public Service pada keterlibatan citizen dan pembangunan komunitas (community building). Organisasi menjadi ruang publik dimana manusia (citizen dan administrator) dengan perspektif yang berbeda bertindak bersama demi kebaikan publik. Interaksi dan keterlibatan dengan warga Negara ini yang memberi tujuan dan makna pada pelayanan publik. Struktur dalam organisasi itu sendiri adalah struktur yang kolaboratif sesuai dengan nilai-nilai masyarakat serta tidak selamanya pemerintah sebagai pemilik organisasi melainkan dapat juga berbagi dengan masyarakat baik secara internal maupun eksternal.

1. **Asumsi terhadap Motivasi Pegawai dan Administrator**

Dalam model *New Public Service* (NPS), asumsi terhadap motivasi pegawai dan administrator adalah untuk melayani masyarakat sepenuhnya dan bukan berdasarkan atas imbalan yang akan didapatkan. Pegawai dan Administrator memandang masyarakat adalah warga negara yang harus ditanggungjawabi kebutuhannya, bukan karena status sosialnya tetapi karena memang setiap warga negara iu memiliki hak yang sama sehingga mendapatkan mutu pelayanan yang sama juga dari birokrasi.

* 1. **Kerangka Pemikiran**

Peraturan Bupati Bandung Barat Nomor 18 Tahun 2011

Tentang petunujuk teknis dan pelaksanaan

Peraturan Daerah Kabupaten Bandung Barat Nomor 5 tahun 2010

Tentang penyelenggaraan perhubungan

IMPLEMENTASI

ORGANISASI

KEBIJAKAN

Komunikasi

Struktur Birokrasi

Disposisi

Sumber Daya

Keberhasilan Dishubkominfo Dalam Optimalisasi Terminal Tipe C

*Gambar 1 Kerangka Pemikiran*

Peneliti akan menguraikan teori yang dipilih untuk dijadikan acuan dalam penulisan laporan skripsi ini, sesuai topik yang peneliti pilih. Terdapat model kebijakan publik model menurut **George C. Edward III**, model implementasi kebijakan ketiga yang berperspektif top down dikembangkan oleh **George C. Edward III** yang menamakan model implementasi kebijakan publiknya dengan direct and indirect impact on implementation. Dalam pendekatan yang di terjemahkan oleh **Edward III**, terdapat empat variabel yang sangat menentukan keberhasilan implementasi suatu kebijakan , yaitu :

1. **Komunikasi**

Komunikasi disini menurut **edward III** sangat menentukan keberhasilan pencapaian tujuan dari implementasi kebijakan publik. implementasi yang efektif terjadi apabila para pembuat keputusan sudah mengetahui apa yang akan mereka kerjakan. Komunikasi atau pentranmision informasi diperlukan agar pembuat keputusan dan para implementor akan semakin konsisten dalam melaksanakan setiap kebijakan yang akan diterapkan dalam masyarakat.

1. **Sumberdaya**

Ada beberapa indikator sumber daya terdiri dari beberapa elemen antara lain :

1. **Staf** , sumber utama dari sumberdaya implementasi kebijakan adalah staf. 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. Dalam menimplementasikan 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. Yang kedua informasi mengenai data kapatuhan dari para pelaksana terhadap peraturan dan regulasi pemeringtah yang telah ditetapkan.
3. **Wewenang**, pada umunya kewenangan harus bersifat formal agar perintah dapat dilaksanakan. Kewenangan merupakan otoritas atau legitimasi bagi para pelaksana dalam melaksanakan kebijakan yang ditetapkan secara politik.
4. **Fasilitas**, fasilitas fisik juga merupakan faktor penting dalam implementasi kebijakan. Tanpa adanya fasilitas pendukung ( saran dan prasarana) maka implementasi kebijakan tersebut tidak akan berhasil.
5. **Disposisi**

Disposisi atau sikap dari pelaksana kebijakan adalah faktor penting ketiga dalam pendekatan mengenai pelaksanaan suatu kebijakan publik. jika pelaksanaan suatu kebijakan ingin efektif, maka para pelaksana kebijakan tidak hanya harus mengetahui apa yang akan dilakukan tetapi juga harus memiliki kemampuan untuk melaksanakannya, sehingga pada praktiknya tidak terjadi bias.terdapat variabel dari disposisi antara lain :

1. **Pengangkatan birokrat**, sikap para pelaksana akan menimbulkan hambtan-hambatan yang nyata terhadap implementasi kebijakan bila personil yang ada tidak melaksanakan kebijakan – kebijakan yang diinginkan oleh pejabat –pejabat tinggi. Pengangkatan personil pelaksana kebijakan harus lah orang-orang yang memiliki dedikasi pada kebijakan yang telah ditetapkan lebih pentingnya lagi pada kepentingan masyarakat.
2. **Insentif**, insentif oleh para pelaku pembuat kebijakan mempengaruhi tindakan para pelaksana kebijakan. Dengan cara menambah keuntungan atau biaya ternteu mungkin akan menajadi faktor pendorong yang membuat para pelaksana kebijakan melaksanakan perintah dengan baik.
3. **Struktur birokrasi**

Terdapat dua karakteristik yang dapat mendongkrak kinerja struktur birokrasi atau organisasi kearah yang lebih baik adalah melakukan standar operasional prosedur (SOP) dan melaksanakan fragmentasi. SOP merupakan suatu kegiatan rutin yang memungkinkan para pegawai atau pelaksana kebijakan untuk melaksanakan kegiatan-kegiatan nya pada tiap harinya sesuai dengan standar yang ditetapka, sedangkan pelaksana fragmentasi adalah upaya penyebaran tanggung jawab kegiatan-kegiatan atau aktivitas-aktivitas pegawai diantara beberapa unit kerja.

* 1. **Proposisi**

Fungsi terminal tipe C dikawasan Tagog Padalarang dapat teroptimalisasi dan ditelaah melalui Komunikasi, Sumberdaya, Disposisi, dan Struktur Birokrasi.