**BAB II**

**KAJIAN PUSTAKA**

1. **Administrasi**

Kebanyakan masyarakat mengenal administrasi sebagai aktivitas-aktivitas kantor, urusan surat menyurat atau yang sering disebut tata usaha. Namun administrasi pada intinya memiliki cakupan yang luas, yaitu administrasi sebagai seni sekaligus proses. Sebagai seni, penerapan administrasi memerlukan kiat tertentu yang sifatnya sangat situasional dan kondisional. Sedangkan sebagai proses, dalam penyelenggaraan adminstrasi terkandung pemikiran yang sangat mendasar yaitu bahwa semakin lama proses adminstrasi itu berlangsung, harus diupayakan tercapainya tingkat dan mutu pekerjaan yang semakin meningkat. Siagian dalam bukunya “Kerangka Dasar Ilmu Administrasi” (2001:2) mengemukakan pendapatnya mengenai administrasi, bahwa yang dimaksud adminstrasi adalah:

 “keseluruhan proses kerjasama antara dua orang atau lebih yang didasarkan atas rasionalitas tertentu dalam rangka pencapaian tujuan yang telah ditentukan sebelumnya dengan memanfaatkan sarana dan prasarana tertentu secara berdaya guna dan berhasil guna”

Administrasi yang dikemukakan oleh Siagian di atas hampir sama dengan pendapat Silalahi. Silalahi dalam bukunya “Studi Tentang Ilmu Administrasi, Konsep, Teori, dan Dimensi” (2011:11) merumuskan batasan tentang administrasi, yaitu:

“kegiatan kerja sama yang dilakukan sekelompok orang berdasarkan pembagian kerja sebagaimana ditentukan dalam struktur dengan mendayagunakan sumberdaya-sumberdaya untuk mencapai tujuan secara efektif dan efisien”

Kedua pendapat tersebut memiliki beberapa kesamaan, yaitu bahwa administrasi mencakup proses kerjasama dalam mencapai tujuan dan memanfaatkan sumberdaya yang ada. Berdasarkan pengertian administrasi tersebut dapat disimpulkan bahwa administrasi adalah kegiatan yang dilakukan oleh sebuah kelompok untuk mencapai tujuan dengan menggunakan sarana dan prasarana yang tersedia.

Menurut Handayaningrat dalam bukunya “Pengantar Studi Ilmu Administrasi dan Manajemen” (1990:3), administrasi dapat dibedakan ke dalam 2 (dua) golongan, yaitu sebagai berikut:

1. Administrasi Negara (*Public Administration*) yaitu kegiatan-kegiatan/proses/usaha di bidang kenegaraan.
2. Yang dimaksud dengan *Public Administration,* menurut J.M. Pfiffner and Robert v Presthus dalam bukunya: *Public Administration*, ialah: “*Public Administration is a process concerned with carrying out public policies*” (Administrasi Negara adalah suatu proses yang berhubungan dengan pelaksanaan kebijaksanaan negara)
3. Dimock dalam bukunya: *Public Administration*, mendefinisikan sebagai berikut: “*Public Administration is the activity of the State in the exercise of its political power*.” (Administrasi Negara adalah kegiatan negara dalam melaksanakan kekuasaan/kewenangan politiknya)
4. Administrasi Swasta/Niaga (*Private/Business Administration*) yaitu kegiatan-kegiatan/proses/usaha yang dilakukan di bidang swasta/niaga. Dalam bidang “Administrasi Niaga” (*Business Administration*) dapat diartikan sebagai kegiatan-kegiatan dari pada organisasi-organisasi niaga dalam usahanya mencapai tujuan yaitu mencari keuntungan (*profit making*).

Penggolongan administrasi yang dikemukan oleh Handayaningrat tentunya berdasarkan pendapat para ahli. Berdasarkan pendapat ahli di atas pula, peneliti menyederhanakan mengenai penggolongan anatara administrasi negara/publik dan administrasi swasta/niaga. Penggolongan tersebut dapat dibedakan berdasarkan tujuannya, lokus (tempat) penggunaannya, cara penggunaanya, maupun dari sifatnya.

1. **Administrasi Negara**

Administrasi negara merupakan salah satu cabang dari administrasi. Administrasi negara sangat berkaitan dengan kegitan pemerintahan. Sehingga obyek dari administrasi negara adalah keseluruhan proses admnistrasi di bidang kenegaraan dalam rangka pencapaian tujuan negara tersebut. Untuk lebih memahami administasi negara, penulis mengemukakan beberapa pengertian administrasi negara. Dwight Waldo dalam bukunya Pamudji yang berjudul “Ekologi Admnistrasi Negara” (2002:20) mengajukan 2 (dua) buah definisi, yaitu:

1. *Public Administration* adalah organisasi dan managemen dari manusia dan benda guna mencapai tujuan-tujuan pemerintah.
2. *Public Administration* adalah suatu seni dan ilmu tentang managemen yang dipergunakan untuk mengatur urusan-urusan negara.

Kedua definisi diatas menjadi pangkal pembahasan administasi negara menurut Waldo. Bila dilihat dari kedua definisi di atas, Waldo lebih menekankan kepada manajemen atau cara memanage segala yang diperlukan dalam mencapai tujuan pemerintah. John M. Pfiffner and Robert V. Presthus dalam bukunya Pamudji yang berjudul “Ekologi Admnistrasi Negara” (2002:20-21) mencoba menjelaskan pengertian administrasi negara dengan beberapa ungkapan, sebagai berikut:

1. “*Public administration involves the implementation of public policy which has been determine by representative political badies*” (Administrsi Negara meliputi implementasi kebijakan pemerintah yang telah ditetapkan oleh badan-badan perwakilan politik).
2. “*Public administration may be defined as the coordination of individual and group efforts to carry out public policy. It is mainly accupied with the daily work of government*” (Administrasi negara dapat didefinisikan sebagai koordinasi usaha-usaha perorangan dan kelompok untuk melaksanakan kebijakan pemerintah. Hal ini terutama meliputi pekerjaan sehari-hari pemerintah).
3. “*In sum, public administration is a process concerned with carrying out public policies, en compassing innumerable skills and techniques which give order and purpose to the efforts of large numbers of people*” (Secara menyeluruh. Administrasi negara adalah suatu proses yang bersangkutan dengan pelaksanaan kebijakan-kebijakan pemerintah, pengarah kecakapan-kecakapan dan teknik-teknik yang tak terhingga jumlahnya yang memberi arah dan maksud terhadap usaha-usaha sejumlah orang).

Pfiffner dan Prestus memberikan beberapa definisi tersebut untuk menjelaskan arti administrasi negara, sehingga dari ketiga definisi di atas, dapat disimpulkan bahwa administrasi negara adalah suatu proses yang melibatkan beberapa orang dengan berbagai keahlian dan kecakapan untuk melaksanakan kebijakan-kebijakan pemerintah.

Thoha dalam bukunya “Dimensi-Dimensi Prima Ilmu Administrasi Negara” (2005:47-48) mengemukakan beberapa ciri administrasi negara yang dapat dipergunakan untuk mengidentifikasi administrasi negara, yaitu:

1. Pelayanan yang diberikan oleh administrasi negara bersifat lebih urgen dibanding dengan pelayanan yang diberikan oleh organisasi-organisasi swasta.
2. Pelayanan yang diberikan oleh administrasi negara pada umumnya bersifat monopoli atau semi monopoli.
3. Dalam memberikan pelayanan kepada masyarakat umum, administrasi negara dan administratornya relatif berdasarkan undang-undang dan peraturan.
4. Administrasi negara dalam memberikan pelayanan tidak dikendalikan oleh harga pasar.
5. Usaha-usaha dilakukan oleh administrasi negara terutama dalam negara demokrasi ialah dilakukan sangat tergantung pada penilaian mata rakyat banyak.

Ciri-ciri di atas bukan dimaksudkan untuk memberikan batasan yang sempit dari administrasi negara, namum untuk lebih mengenal administrasi negara. Selain itu ciri-ciri di atas juga untuk membantu memahami dalam membedakan antara administrasi negara dengan administrasi swasta.

1. **Kebijakan**

Umumnya kita mengenal dua istilah yang sama dan terkadang sulit untuk membedakannya, yaitu kebijakan dan kebijaksanaan. Ditelaah lebih dalam ke dua istilah ini sangatlah berbeda. Istilah kebijakan merupakan terjemahan dari kata *“policy”* sedangkan kebijaksanaan merupakan terjemahan dari kata *“wisdom”* yang berasal dari bahas inggris.

Berdasarkan pendapat di atas penulis kemukakan kembali mengenai perbedaan kata kebijakan dan kebijaksanaan, yang di kutip dari Suyatna dalam bukunya “Kebijakan Publik, Perumusan, Implementasi dan Evaluasi” (2009:3), sebagai berikut:

 “Pengertian kebijaksanaan memerlukan pertimbangan-pertimabangan lebih jauh ladi sedangkan kebijaksanaan mencangkup aturan-aturan yang ada di dalamnya, lebih-lebih kita dapat memishkan kata *policy* itu dalam kontek politik, karena pada hakekatnya proses pembuatan kebijaksanaan itu adalah merupakan proses politik.”

Kebijakan di dalam prakteknya sering disalah tafsirkan, pada dasarnya banyak yang menafsirkan kebijakan yang berarti penyimpangan dari ketentuan yang telah ditetapkan. Peneliti akan mengemukakan beberapa pengertian kebijakan menurut para ahli untuk mempermudah memahami pengertian kebijakan. Suyatna dalam bukunya “Kebijakan Publik, Perumusan, Implementasi dan Evaluasi” (2009:3) mengutip beberapa definisi mengenai kebijakan, antara lain:

1. Lasswell dan Kaplan (1979) mengartikan “kebijakan sebagai suatu program pencapaian tujuan, nilai-nilai dan tindakan-tindakan yang terarah”
2. Friedrich (1963) mendefinisikan “kebijakan sebagai serangkaian tindakan yang diusulkan seseorang, kelompok atau pemerintah dalam suatu lingkungan tertentu dengan menunjukan kesulitan-kesulitan dan kemungkinan-kemungkinan usulan kebijaksanaan tersebut dalam rangka mencapai tujuan tertentu”
3. Anderson (1979) membuat definisi “kebijakan sebagai serangkaian tindakan yang mempunyai tujuan tertentu yang diikuti dan dilaksanakan oleh seorang pelaku atau sekelompok pelaku guna memecahkan suatu masalah tertentu.”

Sedangkan menurut Suyatna sendiri dalam bukunya “Kebijakan Publik, Perumusan, Implementasi dan Evaluasi” (2009:4) pengertian dari kebijakan adalah sebagai berikut:

“suatu program kegiatan yang dipilih oleh seorang atau sekelompok orang dan dapat dilaksanakan serta berpengaruh terhadap sejumlah besar orang dalam rangka mencapai suatu tujuan tertentu.”

Berdasarkan beberapa pengertian tersebut, peneliti menyimpulkan bahwa kebijakan merupakan suatu program yang dibuat oleh suatu lembaga pemerintahan yang berisikan mengenai tindakan-tindakan yang harus dilaksanakan dalam rangka memecahkan masalah yang dihadapi.

1. **Kebijakan Publik**

Banyak sekali pengertian kebijakan publik yang membantu untuk memahami kebijakan publik. Salah satu pengertian yang sering ditemukan di setiap buku teks, yaitu seperti yang kutip oleh Wahab dalam bukunya “Analisis Kebijakan: Dari Formulasi ke Penyusuan Model-Model Implementasi Kebijakan Publik” (2015:14), menurut Thomas R. Dye kebijakan publik ialah “*whatever gevernment choose to do or not to do*” (pilihan tindakan apa pun yang dilakukan atau tidak ingin dilakukan oleh pemerintah). Namun pengertian ini terlalu luas untuk dimaknai dan kemungkinan akan menimbulkan kerancuan dalam memahaminya.

Wahab dalam bukunya “Analisis Kebijakan: Dari Formulasi ke Penyusuan Model-Model Implementasi Kebijakan Publik” (2015:15) mengutip beberapa pendapat ahli mengenai kebijakan publik, yaitu sebagai berikut:

a. W.I. Jenkins (1978:15) merumuskan kebijakan publik sebagai berikut “*A set of interrelated decision taken by a political actor or group of actors concerning the selection of goals and the means of achieving them within a specified situation where these decisions should, in principle, be within the power of these actors to acieve”* (serangkaian keputusan yang saling berkaitan yang diambil oleh seorang aktor politik atau sekelompok aktor, berkenaan dengan tujuan yang telah dipilih berserta cara-cara untuk mencapainya dalam suatu situasi. Keputusan-keputusan itu pada pronsipya masih berada dalam batas-batas kewenangan kekuasaan dari pada aktor tersebut)

b. Chief J. O. Udoji (1981) mendefinisikan kebijakan publik sebagai “*an santioned course of action addressed to a particular problem or group of related problems that affect society at large*” (suatu tindakan bersanksi yang mengarah pada suatu tujuan tertentu yang saling berkaitan da mempengaruhi sebagian besar warga masyarakat)

c. Lemieux (1995:7) merumuskan kebijakan publik sebagai berikut “*The product of activities aimed at the resolution of public problems in the environtment by political actors whose relationship are structured. The entire process evolves over time*” (produk aktivitas-aktivitas yang dimaksudkan untuk memecahkan masalah-masalah publik yang terjadi di lingkungan tertentu yang dilakukan oleh aktor-aktor politik yang hubungannya terstruktur. Keseluruhan proses aktivitas itu berlangsung sepanjang waktu).

Kebijakan publik merupakan keputusan politik yang dikembangkan oleh badan dan pejabat pemerintah. Berdasarkan beberapa definisi kebijakan publik di atas, penulis menyimpulkan bahwa kebijakan publik adalah suatu keputusan berupa rangkaian tindakan yang diambil oleh aktor politik atau pemerintah yang dimaksudkan untuk memecahkan permasalahan-permasalahan publik.

Kebijakan publik di Indonesia biasanya berbentuk perundang-undangan. Ada beberapa jenis dan hierarki peraturan perundang-undangan berdasarkan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan yaitu sebagai berikut:

1. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
2. Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat;
3. Undang-Undang/Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang;
4. Peraturan Pemerintah;
5. Peraturan Presiden;
6. Peraturan Daerah Provinsi; dan
7. Peraturan Daerah Kabupaten/Kota.
8. **Tahapan-Tahapan Kebijakan**

Proses pembuatan kebijakan publik merupakan proses yang kompleks karena melibatkan banyak proses maupun variabel yang harus dikaji. Oleh karena itu, beberapa ahli politik membagi proses penyusunan kebijakan publik ke dalam beberapa tahap. Tujuannya adalah untuk memudahkan dalam mengkaji kebijakan publik. Namun demikian, beberapa ahli mungkin membagi tahap-tahap dengan urutan yang berbeda atau dengan nama yang berbeda. Secara umum tahapan kebijakan publik terdiri dari pembuatan kebijakan, pelaksanaan kebijakan dan evaluasi kebijakan. Tiga tahapan tersebut akan selalu berhubungan dan membentuk suatu siklus.

Gambar 2.1 Tahap-Tahap Kebijakan

Evaluasi Kebijakan

Penyusunan Agenda

Formulasi Kebijakan

Adopsi Kebijakan

Implementasi Kebijakan

Sumber: Winarno, Kebijakan Publik, Teori, Proses dan Studi Kasus (2012:36)

Tahap-tahap kebijakan publik menurut Dunn dalam buku Winarno yang berjudul “Kebijakan Publik, Teori, Proses dan Studi Kasus” (2012:36-37) sebagai berikut, yaitu:

1. Tahap penyusunan agenda.

Para pejabat yang dipilih dan diangkat menempatkan masalah pada agenda publik. Beberapa masalah masuk ke dalam agenda kebijakan para perumus kebijakan. Pada tahap ini, suatu masalah mungkin tidak disentuh sama sekali, sementara masalah yang lain ditetapkan menjadi fokus pembahasan, atau ada pula masalah karena alasan tertentu ditunda untuk waktu yang lama.

1. Tahap formulasi kebijakan.

Masalah yang telah masuk ke agenda kebijakan kemudian dibahas oleh para pembuat kebijakan. Masalah-masalah didefinisikan untuk kemudian dicari pemecahan masalah terbaik. Pemecahan masalah tersebut berasal dari berbagai alternatif atau pilihan kebijakan yang ada. Pada tahap ini, para pembuat kebijakan akan saling mengusulkan pemecahan masalah terbaik.

1. 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, konsensus antara direktur lembaga atau keputusan peradilan.

1. Tahap implementasi kebijakan.

Suatu program kebijakan hanya akan menjadi catatan-catatan elit, jika program tersebut tidak diimplemntasikan. Oleh karena itu, keputusan program kebijakan yang telah diambil sebagai alternatif pemecahan masalah harus diimplementasikan, yakni dilaksanakan oleh badan-badan administrasi maupun agen-agen pemerintah di tingkat bawah. Pada tahap implementasi berbagai kepentingan akan saling bersaing. Beberapa implementasi kebijakan mendapat dukungan para pelaksana, namun beberapa yang lain mungkin akan ditentang oleh para pelaksana.

1. Tahap evaluasi kebijakan.

Pada tahap ini kebijakan yang telah dijalankan akan dinilai atau dievaluasi, untuk melihat sejauh mana kebijakan yang dibuat telah mampu memecahkan masalah.

1. **Implementasi Kebijakan Publik**

Implementasi merupakan tahap yang krusial dalam proses kebijakan publik. Suatu program kebijakan harus diimplementasikan agar mempunyai dampak atau tujuan yang diinginkan. Peneliti mengutip beberapa pendapat ahli untuk memahami mengenai implementasi kebijakan. Menurut Jones yang dikutip oleh Suyatna dalam bukunya “Kebijakan Publik Perumusan, Implementasi dan Evaluasi” (2009:51) mengemukakan “Implentasi kebijakan adalah proses mewujudkan program sehingga memperlihatkan hasilnya (*those activities directed towardd putting a program into effect*)”

Winarno dalam bukunya “Kebijakan Publik, Teori, Proses dan Studi Kasus” (2012:148-149) mengutip beberapa definisi implementasi kebijakan publik, antara lain:

1. Ripley dan Franklin berpendapat bahwa implementasi adalah apa yang terjadi setelah undang-undang ditetapkan yang memberikan otoritas program, kebijakan, keuntungan (*benefit*), atau suatu jenis keluaran yang nyata (*tangible output*).
2. Grindle berpendapat secara umum, tugas implementasi adalah membentuk suatu kaitan (*linkage*) yang memudahkan tujuan-tujuan kebijakan bisa direalisasikan sebagai dampak dari suatu kegiatan pemerintah.
3. Van Meter dan Van Horn membatasi implementasi kebijakan sebagai tindakan-tindakan yang dilakukan oleh individu-individu (atau kelompok-kelompok) pemerintah maupun swasta yang diarahkan untuk mencapai tujuan-tujuan yang telah ditetapkan dalam keputusan-keputusan kebijakan sebelumnya.

Menurut Wibawa dalam bukunya “Kebijaksanaan Publik Proses dan Analisis” (1994:15) mengemukakan pengertian implementasi kebijakan publik, sebagai berikut :

“Implementasi kebijakan adalah sebagai tindakan yang dilakukan oleh pemerintah maupun swasta secara individu atau kelompok yang dimaksudkan untuk mencapai tujuan sebagaimana dirumuskan dalam kebijakan”

Pengertian Implementasi Kebijakan yang dikemukakan Friedrich yang dikutip oleh Nugroho dalam bukunya “Kebijakan Publik, Formulasi, Implementasi dan Evaluasi” (2003:4), adalah sebagai berikut:

“Implementasi kebijakan adalah serangkaian tindakan yang diusulkan dalam suatu lingkungan tertentu dengan ancaman dan peluang yang ada, dimana kebijakan yang diusulkan tersebut ditunjukan untuk memanfaatkan potensi sekaligus mengatasi hambatan yang ada dalam rangka mencapai tujuan tertentu.”

Beberapa definisi di atas telah memberikan gambaran kepada peneliti mengenai implementasi kebijakan. Peneliti menyimpulkan, bahwa implementasi kebijakan adalah pelaksanaan dari rangkaian tindakan dalam mencapai tujuan tertentu sebagaimana yang dirumuskan dalam kebijakan.

Implementasi kebijakan publik merupakan proses yang rumit dan kompleks. Hal ini dikarenakan proses implementasi melibatkan interaksi banyak varibel sekaligus merumuskan mekanisme *delivery activities*. Banyak implementasi yang berujung pada kegagalan, hal ini disebabkan akibat porses implementasi yang rumit. Selain itu, kegagalan dalam implementasi diakibatkan oleh beberapa hal diantaranya sosialisasi yang kurang baik, masyarakat tidak dilibatkan dalam pengambilan keputusan, adanya korupsi, serta proses monitoring yang tidak berjalan dengan baik. Rondinelli dan Cheema dalam bukunya Purwanto dan Sulistyastuti yang berjudul “ Implementasi Kebijakan Publik, Konsep dan Aplikasinya di Indonesia (2015:90), mengidentifikasi 4 (empat) faktor yang mempengaruhi kinerja implementasi yaitu:

* + 1. Kondisi Lingkungan (*enviromental conditions*)
		2. Hubungan antar organisasi (*inter-organizational relationship*)
		3. Sumberdaya *(resource*)
		4. Karakter institusi implementor (*characteristic implementing agencies*)
1. **Model Implementasi Kebijakan Publik**

Model secara sederhana ialah representasi dari sesuatu hal yang dirancang untuk tujuan tertentu. Tujuan disini dapat amat sederhana tapi amat kompleks. Secara sederhana, model dimaksudkan sebagai sebuah alat pengingat yang dapat dilihat sewaktu-waktu. Sedangkan secara rumit, model dimaksudkan sebagai alat untuk membantu dalam menyusun hipotesis dan melakukan percobaan. Namun secara keseluruhan tujuan pokok diciptakannya suatu model yakni sebagai upaya untuk mengejawantahkan, meniru, menjelaskan, meramalkan, mencoba dan menguji hipotesis.

Peneliti akan memaparkan beberapa model implementasi kebijakan publik, yaitu Donald Van Metter dan Carl Van Horn, model Daniel Mazmanian dan Paul Sabatier, dan model George C Edward III.

1. **Implementasi Kebijakan Publik Model Donald Van Metter dan Carl Van Horn**

Model ini mengandaikan, bahwa implementasi kebijakan berjalan secara linier dari keputusan politik yang tersedia, pelaksana, dan kinerja kebijakan publik. Menurut Van Metter dan Van Horn dalam buku Agustino yang berjudul “Dasar-dasar Kebijakan Publik” (2016 : 133-136), ada 6 (enam) variabel yang mempengaruhi kinerja kebijakan publik, 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.

1. Sumberdaya

Keberhasilan proses implementasi kebijakan sangat tergantung pada kemampuan memanfaatkan sumberdaya yang tersedia. Manusia merupakan sumberdaya yang terpenting dalam menentukan suatu keberhasilan proses implementasi. Tetapi diluar sumberdaya manusia, sumberdaya-sumberdaya lain yang perlu diperhitungkan juga ialah sumberdaya finansial dan sumberdaya waktu.

1. Karakteristik Agen Pelaksana

Pusat perhatian pada agen pelaksana meliputi organisasi formal dan organisasi indormal yang akan terlibat pengimplementasian kebijakann publik. Hal ini sangat penting karena kinerja implementasi kebijakan (publik) akan sangat banyak dipengaruhi oleh ciri-ciri yang tepat serta cocok degnan 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 terjadi 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

Lingkungan sosial, ekonomi, dan politik yang tidak kondusif dapat menjadi biang keladi dari kegagalan kinerja imlementasi kebijakan. Karena itu, upaya untuk mengimplementasikan kebijakan harus pula memperhatikan kekondusifan kondisi lingkungan eksternal.

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

Model implementasi yang ditawarkan Daniel Mazmanian dan Paul Sabatier disebut dengan *A Framework for Policy Implementation Analysis.* Kedua ahli kebijakan ini berpendapat bahwa peran penting dari implementasi kebijakan publik adalah kemampuannya dalam mengidentifikasikan variabel-variabel yang mempengaruhi tercapainya tujuan-tujuan formal pada keseluruhan proses implementasi. Daniel Mazmanian dan Paul Sabatier dalam bukunya Agustino yang berjudul “Dasar-dasar Kebijakan Publik” (2016:147-151) mengemukakan variabel-variabel yang dimaksud dapat diklasifikasikan menjadi tiga kategori besar, yaitu:

1. Mudah atau Tidaknya Masalah yang akan Digarap, meliputi:
2. Kesukaran-kesukaran teknis

Tercapai atau tidaknya tujuan suatu kebijakan akan tegantung pada sejumlah persyaratan teknis, termasuk diantaranya: kemampuan untuk mengembangkan indikator-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 dikembangkan 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 dikontrol oleh para pejabat pada pelaksana (administratur atau birokrat) di lapangan.

1. Persentase totalitas penduduk yang tercakup dalam kelompok sasaran

Semakin kecil dan semakin jelas kelompok sasaran yang perilaku akan diubah (melalui implementasi kebijakan), maka semakin besar peluang untuk memobilisasi 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 di kehendaki oleh kebijakan, maka semakin sukar/sulit para pelaksana memperoleh implementasi yang berhasil. Artinya ada sejumlah masalah yang jauh lebih dapat kita kendalikan bila tingkat dan ruang lingkup perubahan yang di kehendaki 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 aktor lainnya, maka semakin besar 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 di capai melalui implementasi kebijakan.

1. Ketetapan alokasi sumberdana

Tersedianya dana pada tingkat batas ambang tertentu sangat di perlukan 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 kordinasi antar instansi yang bertujuan mempermudah jalannya implementasi kebijakn justru akan membuyarkan tujuan dari kebijakan yang telah di tetapkan.

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

Selain dapat memberikan kejelasan 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 tercapainnya tujuan. Hal ini sangaat signifikan halnya, oleh karena, *top down policy* bukanlah perkara yang mudah untuk diimplankan pada para pejabat pelaksana di level lokal.

1. Akses formal pihak-pihak luar

Faktor lain yang juga dapat mempengaruhi implementasi kebijakan adalah sejauhmana peluang-peluang yang terbuka bagi partisipasi para aktor di luar badan pelaksana dapat mendukung tujuan resmi. Ini maksudnya agar kontrol pada para pejabat pelaksanaan yang di tunjuk oleh pemerintah pusat dapat berjalan sebagimana 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 sosial, ekonomi, dan teknologi sangat signifikan berpengaruh terhadap upaya pencapian tujuan yang digariskan dalam suatu undang-undang. Karena itu, eksternal faktor juga menjadi hal penting untuk diperhatikan guna keberhasilan suatu upaya pengejawantahan suau kebijakan publlik.

1. Dukungan politik

Hakekat perhatian publik yang bersifat sesaat menimbulkan kesukaran-kesukaraan 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 di lapangan.

1. Sikap dan sumber-sumber yang dimiliki kelompok masyarakat

Perubahan-perubahan yang hendak dicapai suatu kebijakan publik akan sangat berhasil apabila di tingkat masyarakat, warga memilik sumber-sumber dan sikap-sikap masyarakat yang kondusif terhadap kebijakan yang ditawarkan pada mereka. Ada semacam *local genius* (kearifan lokal) yang dimiliki oleh warga yang 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 memimpin para pejabat pelaksana

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

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

Edwards III menamakan model implementasi kebijakan publiknya dengan *Direct* *and* *Indirect Impact on Implementation*. Pendekatan yang diteoremakan oleh Edward III dalam bukunya Agustino yang berjudul “Dasar-dasar Kebijakan Publik” (2016 : 137-141), terdapat empat variabel yang sangat menentukan keberhasilan implementasi suatu kebijakan, yaitu: (1) komunikasi; (2) sumberdaya; (3) disposisi; dan (4) struktur birokrasi.

Variabel pertama yang mempengaruhi keberhasilan implementasi suatu kebijakan, menurut George C Edward III, adalah komunikasi. Komunikasi, menurutnya lebih lanjut, sangat menentukan keberhasilan pencapaian tujuan dari implementasi yang efektif terjadi apabila para pembuat keputusan sudah mengetahui apa yang akan mereka kerjakan. Terdapat tiga indikator yang dapat dipakai (atau digunakan) dalam mengukur keberhasilan variabel komunikasi tersebut, yaitu:

1. *Transmisi*; penyaluran komunikasi yang baik akan dapat menghasilkan suatu implementasi yang baik pula. Seringkali yang terjadi dalam penyaluran komunikasi adalah adanya 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 (*street-level-bureuacrats*) haruslah jelas dan tidak membingungkan (tidak ambigu/mendua). Ketidakjelasan pesan kebijakan tidak selalu menghalangi implementasi, pada tataran tertentu, para pelaksana membutuhkan fleksibilitas dalam melaksanakan kebijakan. Tetapi pada tataran yang lain hal 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.

Variable atau faktor kedua yang mempengaruhi keberhasilan implementasi suatu kebijakan adalah sumber daya. Sumberdaya merupakan hal penting lainnya, menurut Edward III, dalam mengimplementasikan kebijakan. Indikator sumberdaya terdiri dari beberapa elemen, yaitu:

1. *Staf;* sumberdaya utama dalam implementasi kebijakan adalah staf. Kegagalan yang sering terjadi dalam implementasi kebijakan salah satunya disebabkan oleh karena staff yang tidak mencukupi, memadai ataupun tidak kompeten dibidangnya. Penambahan jumlah staff dan implementor saja tidak mencukupi, tetapi diperlukan pula kecukupan statff dengan keahlian dan kemampuan yang di perlukan (kompeten dan kapabel) dalam mengimplementasikan kebijakan atau melaksanakan tugas yang diinginkan oleh kebijakan itu sendiri.
2. *Informasi*; dalam mengimplementasikan kebiakan, informasi mempunyai dua bentuk yaitu pertama informasi yang berhubungan dengan cara melaksanakan kebijakan. Implementator harus mengetahui apa yang harus mereka jalankan 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 dimata publik tidak terlegitimasi, sehingga dapat menggagalkan proses implementasi kebijakan. Tetapi dalam konteks yang lain, ketika wewenang formal tersebtu ada, maka sering terjadi kesalahan dalam melihat efektivitas kewenangan. Di satu pihak, efektivitas kewenangan diperlukan dalam pelekasanan implementasi kebijakan; tetapi di sisi lain, efektifitas akan menyurut menakala wewenang diselewengkan oleh para pelaksana demi kepentingannya sendiri atau demi kepentingan kelompoknya.
4. *Fasilitas*; fasilitas fisik juga merupakan faktor 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.

Variabel ketiga yang mempengaruhi tingkat keberhasilan implementasi kebijakan publik, bagi George C. Edward III adalah 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 pelaksana kebijakan tidak hanya mengetahui apa yang akan dilakukan tetapi harus memiliki kemampuan untuk melaksanakannya, sehingga dalam prakteknya tidak terjadi bias. Hal-hal penting yang perlu dicermati pada variabel disposisi menurut George C. Edward III adalah

1. *Efek disposisi;* 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 bagi pada kepentingan warga
2. *Melakukan pengaturan birokrasi (Staffing the bureaucracy)*; implementasi kebijakan harus dilihat dalam hal pengaturan birokrasi. Ini merujuk pada penunjukan dan pengangkatan staf dalam birokrasi sesuai dengan kemampuan, kapabilitas dan kompetensinya. Selain itu pengaturan birokrasi juga bermuara pada pembentukan sistem pelayanan publik yang optimal, penilaian personil dalam bekerja, hingga metode *bypassing personil*.
3. *Insentif*; Edward menyatakan bahwa salah sati teknik yang disarankan untuk mengatasi masalah kecenderungan para pelaksana adalah dengan memanipulasi insentif. ... ... ... Dengan cara menambah keuntungan atau biaya tertentu mungkin akan menjadi faktor pendorong yang membuat para pelaksana kebijakan melaksanakan perintah dengan baik. hal ini dilakukan sebagai upaya memenuhi kepentingan pribadi (*self interest*) atau organisasi.

Variabel keempat, menurut Edward III, yang mempengaruhi tingkat keberhasilan implementasi kebijakan public adalah stuktur birokrasi. Ada dua karakteristik yang dapat mendongkrak kinerja struktur birokrasi/organisasi kearah yang lebih baik adalah

1. Membuat *Standar Operating Prosedures* (SOPs) yang lebih fleksibel. SOPs adalah suatu kegiatan rutin yang memungkinkan para pegawai (atau pelaksana kebijakan/birokrat) untuk melaksanakan kegiatan-kegiatannya pada tiap harinya sesuai dengan standar yang ditetapkan (atau standar minimum yang dibutuhkan warga).
2. Melaksanakan Fragmentasi, tujuannya untuk menyebar tanggungjawab berbagai aktivitas, kegiatan, atau program pada beberapa unit kerja yang sesuai dengan bidangnya masing-masing.
3. **Kerangka Pemikiran**

Peneliti mengacu kepada pendapat beberapa ahli untuk membantu penyusunan penelitian ini. Mengenai teori-teori yang berhubungan dengan fokus dan lokus penelitian sebagai dasar dan pedoman sesuai dengan kenyataan di lapangan, sehingga akan menghasilkan kesimpulan yang objektif berdasarkan permasalahan yang telah dikemukakan di atas.

Kebijakan merupakan ujung tombak bagi organisasi dalam mensejahterakan anggotanya. Kebijakan bisa berupa kegiatan maupun tahapan-tahapan atau prosedur dalam suatu kegiatan. Selain untuk mensejahterakan anggota, kebijakan juga dibuat untuk menyelesaikan permasalahan-permasalahan yang ada dalam suatu organisasi.

Definisi kebijakan menurut Friedrich dalam Suyatna (2009:3) adalah sebagai berikut:

“kebijakan sebagai serangkaian tindakan yang diusulkan seseorang, kelompok atau pemerintah dalam suatu lingkungan tertentu dengan menunjukan kesulitan-kesulitan dan kemungkinan-kemungkinan usulan kebijaksanaan tersebut dalam rangka mencapai tujuan tertentu”

Kebijakan sesuai dengan definisi diatas lebih menekankan kepada serangkaian tindakan dalam rangka mencapai tujuan tertentu. Tujuan tersebut dapat berupa mensejahterakan anggota maupun penyelesaian kesulaitan dan permasalahan yang ada dalam organisasi.

Salah satu jenis kebijakan yaitu kebijakan publik. Kebijakan publik merupakan kebijakan yang dibuat oleh pemerintah dalam menyelesaikan permasalahan yang ada di publik. Menurut Mac dan Wilde yang dikutip oleh Suyatna (2009:8), “Kebijakan publik adalah serangkaian tindakan yang dipilih oleh pemerintah yang mempunyai pengaruh penting terhadap sejumlah besar orang”. Publik di sini bukan berarti seluruh masyarakat, tetapi sebagian besar masyarakat yang memiliki masalah yang sama, sehingga memerlukan solusi dalam bentuk suatu kebijakan dari pemerintah.

Kebijakan publik akan berpengaruh terhadap masyarakat ketika kebijakan tersebut dilaksanakan. Tahapan ini disebut tahap implementasi kebijakan. Menurut George C Edwards III dalam Winarno (2012:177), “implementasi kebijakan adalah salah satu tahap kebijakan publik, antara pembentukan kebijakan dan kensekuensi-konsekuensi kebijakan bagi masyarakat yang dipengaruhinya”.

Berdasarkan pada pengertian Edward III, maka kebijakan publik tentunya harus direncanakan dengan matang. Hal ini akan berpengaruh terhadap pelaksanaan kebijakan tersebut. Selain itu, perencanaan yang matangpun berpengaruh terhadap konsekuensi-konsekuensi yang diambil ketika dan setelah pelaksanaan kebijakan tersebut.

Peneliti mengambil fokus penelitian mengenai Implementasi Kebijakan di Kecamatan Coblong Kota Bandung, Studi Kasus : Pelaksanaan Program Inovasi Pembangunan dan Pemberdayaan Kewilayahan (PIPPK). Program tersebut merupakan program baru yang dikeluarkan oleh pemerintah Kota Bandung yang mengikutsertakan peran masyarakat dalam pembangunan Kota Bandung. Pada pelaksanaan program ini peran masyarakat masih kurang, terlihat pada kegiatan-kegiatan program ini yang lebih banyak melaksanakan pembangunan di bidang infrastruktur saja tetapi kegiatan untuk membangun SDM (masyarakat) masih kurang. Maka peneliti berpendapat bahwa perlu adanya penelitian lebih pada tingkat implementasi PIPPK dengan melalui beberapa kriteria implementasi yaitu Komunikasi, Sumberdaya, Disposisi, dan Struktur Birokrasi.