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

Kata administrasi berasal dari kata latin (Yunani) yaitu *ad + ministrare*, artinya adalah melayani, membantu atau memenuhi. Administrasi dalam arti sempit, yaitu dari kata *Administratie* (bahasa Belanda), yang meliputi kegiatan, catat-mencatat, surat-menyurat, pembukuan ringan, ketik-mengetik, agenda dan sebagainya yang bersifat teknis ketatausahaan (*Clerical Work*). Jadi tata usaha adalah bagian kecil kegiatan daripada administrasi.

Menurut **Leonard D. White** dalam **Handayaningrat (1985 : 2)** mengemukakan bahwa :

**“Administrasi adalah suatu proses yang pada umumnya terdapat pada semua usaha kelompok, negara atau swasta, sipil atau militer, usaha yang besar atau kecil, dan sebagainya.”**

Menurut **Suprayogi** **(2011:2)** “Administrasi adalah dua orang atau lebih yang bersatu guna mencapai tujuan secara bersama-sama”. Sedangkan menurut **Sondang P. Siagian, (1980),** “Administrasi adalah keseluruhan proses pelaksanaan kegiatan yang dilakukan oleh dua orang atau lebih yang terlibat dalam suatu bentuk usaha kerja demi tercapainya tujuan yang ditentukan sebelumnya”.

Menurut **H.A. Simon, dkk** dalam **Handayaningrat (1985 : 2)** mengemukakan bahwa, **“Administrasi sebagai kegiatan daripada kelompok yang mengadakan kerjasama untuk menyelesaikan tujuan bersama”.**

Definisi administrasi menurut **Sondang P. Siagian (1990 : 3)** sebagai berikut :

**“Administrasi adalah keseluruhan proses kerjasama antara dua orang manusia atau lebih yang didasarkan atas rasionalitas tertentu untuk mencapai tujuan yang telah ditentukan sebelumnya.”**

Menurut **The Liang Gie** dalam **Syafiie (2010 : 14)** mengemukakan bahwa, **“Administrasi adalah segenap rangkaian kegiatan penataan terhadap pekerjaan pokok yang dilakukan oleh sekelompok orang dalam kerjasama mencapai tujuan tertentu”.**

Administrasi berasal dari bahasa Inggris yaitu *Administration*. Dikatakan administrasi, karena kelompok orang, pembagian tugas, serta tujuan yang akan dicapai dan cara untuk mencapai tujuan dapat tersusun secara sistematis, apabila tidak tersusun sistematis tidak dapat disebut sebagai administrasi. Jadi, administrasi adalah proses kerjasama antara 2 orang atau lebih untuk mencapai tujuan tertentu secara rasional.

Kegiatan administrasi menjadi sangat penting dalam kehidupan bermasyarakat, karena manusia merupakan makhluk sosial yang mana membutuhkan orang lain atau tidak bisa hidup sendiri. Terdapat 5 ciri administrasi, yaitu adanya manusia, adanya kerjasama, adanya kegiatan / proses / usaha, adanya bimbingan, kepemimpinan dan pengawasan, dan adanya tujuan. Menurut **Soewarno Handayaningrat (1985 : 3)**, administrasi dapat dibedakan menjadi 2 golongan yaitu :

1. **Administrasi Negara (*Public Administration*) yaitu kegiatan-kegiatan/ proses / usaha di bidang kenegaraan.**
2. **Administrasi Swasta / Niaga *(Private / Business Administration*) yaitu kegiatan-kegiatan / proses / usaha yang dilakukan di bidang swasta / niaga. Administrasi niaga adalah kegiatan-kegiatan daripada organisasi-organisasi Niaga dalam usahanya mencapai tujuan yaitu mencari keuntungan *(profit making)*.**
3. **Administrasi dalam Arti Sempit**

Administrasi dalam arti sempit merupakan penyusunan dan pencatatan dan informasi secara sistematis dengan maksud untuk menyediakan keterangan serta

memudahkan memperolehnya kembali secara keseluruhan dan dalam hubungan satu sama lain. Data dan informasi yang dimaksud berhubungan dengan aktivitas

organisasi, baik untuk kepentingan intern atau ekstern”. **(Silalahi, 2005:5).**

Menurut **Handayaningrat** dalam **(Masry, 2003:14),** administrasi dalam arti sempit yaitu berasal dari kata *“administratie*  ( bahasa belanda) yaitu meliputi kegiatan : catat mencatat, surat menyurat, pembukuan ringan, ketik-mengetik, agenda, dan sebagianya yang bersifat teknis ketatausahaan/ *crucial work*. Jadi, tata usaha adalah bagian kecil dari kegiatan administrasi dalam arti luas.

1. **Administrasi dalam Arti Luas**

Administrasi dalam arti luas merupakan kegiatan kerja sama yang dilaksanakan oleh sekelompok orang berdasarkan pembagian kerja sebagaimana ditentukan dalam struktur dengan mendayagunakan sumber-sumber untuk mencapai tujuan secara efektif dan efisien”. **(Silalahi, 2005:7).** Administrasi dalam arti luas dapat ditinjau dari 3 (tiga) sudut pandang pengertian, yaitu sudut :

-Proses

-Fungsi, dan

-Kepranataan (instutision)

Ditinjau dari sudut proses, administrasi merupakan keseluruhan proses yang dimulai dari proses pemikiran, perencanaan, pengaturan, penggerakan/bimbingan, pengawasan sampai dengan proses pencapaian tujuan. Untuk mencapai suatu tujuan, orang harus memikirkan dulu, kemudian mengatur/menentukan baagaimana caranya untuk mencapai tujuan itu lalu pencapainnya sendiri sampai tujuan yang dikehendaki. Keseluruhan aktivitas-aktivitas tersebut dirangkum dalam suatu pengertian administarasi.

**2.3 Tinjauan tentang Administrasi Negara**

Administrasi Negara secara umum dapat diartikan sebagai suatu proses kerjasama yang dilakukan oleh semua Aparatur Negara untuk dapat menjalankan tugasnya sesuai dengan kebijakan Negara yang telah ditentukan sebelumnya.

Menurut **Prajudi Atmosudirdjo (1981:45)**, dalam bukunya Hukum Administrasi Negara memberikan definisi administrasi negara, bahwa Administrasi Negara mempunyai 3 (tiga) arti yaitu:

1. Sebagai aparatur negara, aparatur pemerintah atau sebagai institusi politik (kenegaraan).
2. Administrasi negara sebagai fungsi atau sebagai aktivitas melayani pemerintah, yakni sebagai kegiatan pemerintah operasional.
3. Administrasi negara sebagai proses teknis penyelenggaraan undang-undang

Menurut **Edward H. Litchfield** dalam *Notes on A General Theory of Administration*, yang dikutif dan diterjemahkan oleh **Inu Kencana** dalam bukunya Sistem Administrasi Negara Republik Indonesia menyatakan bahwa:

“Administrasi negara adalah suatu studi mengenai bagaimana bermacam-macam badan pemeintah diorganisasi, diperlengkapi dengan tenaga-tenaganya, dibiayai, digerakkan, dan dipimpin.**” (Kencana, 2003:33)**

Adapun menurut **Dimock** dalam bukunya Public Administration, mengemukakan bahwa: *“ Public Administration is the activity of the State in the exercise of its political power.”* (Administrasi negara adalah kegiatan negara dalam melaksanakan kekuasaan atau kewenangan politiknya**. (Handayaningrat, 1996:3)**

**2.4 Tinjauan tentang Kebijakan Publik**

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

**Carl J Federick** sebagaimana dikutip **Leo Agustino(2008: 7)** mendefinisikan, “Kebijakan sebagai serangkaian tindakan/kegiatan yang diusulkan seseorang, kelompok atau pemerintah dalam suatu lingkungan tertentu dimana terdapat hambatan-hambatan (kesulitan-kesulitan) dan kesempatan-kesempatan terhadap pelaksanaan usulan kebijaksanaan tersebut dalam rangka mencapai tujuan tertentu”. Pendapat ini juga menunjukan bahwa ide kebijakan melibatkan perilaku yang memiliki maksud dan tujuan merupakan bagian yang penting dari definisi kebijakan, karena bagaimanapun kebijakan harus menunjukan apa yang sesungguhnya dikerjakan daripada apa yang diusulkan dalam beberapa kegiatan pada suatu masalah. **Solichin Abdul Wahab** mengemukakan bahwa istilah kebijakan sendiri masih terjadi silang pendapat dan merupakan ajang perdebatan para ahli.

Memahami istilah kebijakan, **Solichin Abdul Wahab (2008: 40-50)** memberikan beberapa pedoman sebagai berikut :

1. Kebijakan harus dibedakan dari keputusan
2. Kebijakan sebenarnya tidak serta merta dapat dibedakan dari administrasi
3. Kebijakan mencakup perilaku dan harapan-harapan
4. Kebijakan mencakup ketiadaan tindakan ataupun adanya tindakan
5. Kebijakan biasanya mempunyai hasil akhir yang akan dicapai
6. Setiap kebijakan memiliki tujuan atau sasaran tertentu baik eksplisit maupun implisit
7. Kebijakan muncul dari suatu proses yang berlangsung sepanjang waktu
8. Kebijakan meliputi hubungan-hubungan yang bersifat antar organisasi dan yang bersifat intra organisasi
9. Kebijakan publik meski tidak ekslusif menyangkut peran kunci lembaga-lembaga pemerintah
10. Kebijakan itu dirumuskan atau didefinisikan secara subyektif.

Menurut **Budi Winarno (2007 : 15),** istilah kebijakan (*policy term*) mungkin digunakan secara luas seperti pada “kebijakan luar negeri Indonesia” , “kebijakan ekonomi Jepang”, dan atau mungkin juga dipakai untuk menjadi sesuatu yang lebih khusus, seperti misalnya jika kita mengatakan kebijakan pemerintah tentang debirokartisasi dan deregulasi. Namun baik **Solihin Abdul Wahab** maupun **Budi** **Winarno** sepakat bahwa istilah kebijakan ini penggunaanya sering dipertukarkan dengan istilah lain seperti tujuan *(goals)* program, keputusan, undang-undang, ketentuan-ketentuan, standar, proposal dan *grand design* **(Suharno :2009 : 11).**

**Irfan Islamy** sebagaimana dikutip **Suandi (2010: 12)** kebijakan harus dibedakan dengan kebijaksanaan*. Policy* diterjemahkan dengan kebijakan yang berbeda artinya dengan wisdom yang artinya kebijaksanaan. Pengertian kebijaksanaan memerlukan pertimbangan pertimbangan lebih jauh lagi, sedangkan kebijakan mencakup aturan-aturan yang ada didalamnya.

**James E Anderson** sebagaimana dikutip **Islamy (2009: 17)** mengungkapkan bahwa kebijakan *adalah a purposive course of action followed by an actor or set of actors in dealing with a problem or matter of concern”* (Serangkaian tindakan yang mempunyai tujuan tertentu yang diikuti dan dilaksanakan oleh seorang pelaku atau sekelompok pelaku guna memecahkan suatu masalah tertentu).

Konsep kebijakan yang ditawarkan oleh **Anderson** ini menurut **Budi Winarno (2007: 18)** dianggap lebih tepat karena memusatkan perhatian pada apa yang sebenarnya dilakukan dan bukan pada apa yang diusulkan atau dimaksudkan. Selain itu konsep ini juga membedakan secara tegas antara kebijakan (*policy*) dengan keputusan (*decision*) yang mengandung arti pemilihan diantara berbagai alternatif yang ada.

**Richard Rose** sebagaimana dikutip **Budi Winarno (2007: 17)** juga menyarankan bahwa kebijakan hendaknya dipahami sebagai serangkaian kegiatan yang sedikit banyak berhubungan beserta konsekuensi-konsekuensi bagi mereka yang bersangkutan daripada sebagai keputusan yang berdiri sendiri. Pendapat kedua ahli tersebut setidaknya dapat menjelaskan bahwa mempertukarkan istilah kebijakan dengan keputusan adalah keliru, karena pada dasarnya kebijakan dipahami sebagai arah atau pola kegiatan dan bukan sekadar suatu keputusan untuk melakukan sesuatu. Berdasarkan pendapat berbagai ahli tersebut di atas maka dapat disimpulkan bahwa kebijakan adalah tindakan-tindakan atau kegiatan yang sengaja dilakukan atau tidak dilakukan oleh seseorang, suatu kelompok atau pemerintah yang di dalamnya terdapat unsur keputusan berupa upaya pemilihan diantara berbagai alternatif yang ada guna mencapai maksud dan tujuan tertentu.

**2.5 Tinjauan tentang Implementasi Kebijakan**

Istilah kebijakan (*policy*) seringkali penggunaannya saling dipertukarkan dengan istilah-istilah lain seperti tujuan (*goals*), program, keputusan, Undang-Undang, ketentuan-ketentuan, usulan-usulan dan rancangan-rancangan besar. Bagi pembuat kebijakan (*policy maker*) iistilah it tidaklah menimbulkan masalah apapun karena mereka menggunakan referensi yang sama. Namun bagi otrang-orang yang berada di luar stuktur pengambilan kebijakan istilah tersebut mungkin akan membingungkan.

**Friedrich**, dalam **Wahab (2001:3)** mengemukakan bahwa :

**kebijakan ialah suatu tindakan yang mengarah pada tujuan yang diusulkan oleh seorang, kelompok atau pemerintah dalam lingkungan tertentu sehubungan dengan adanya hambatau-hambatan tertentu seraya mencari peluang-peluang untuk mencapai tujuan atau mewujudkan sasaran yang diinginkan.**

Pengertian kebijakan di atas, mengasumsikan bahwa suatu kebijakan dirumuskan dan ditetapkan pada dasarnya merupakan suatu upaya individu, kelompok maupun pemerintah sebagai akibat adanya permasalahan, sehingga diperlukan suatu pedoman untuk menyelesaikan masalah tersebut dalam rangka pencapaian tujuan yang disepakati bersama.

**Anderson**, dalam **Wahab (2001:3)** merumuskan bahwa : “ kebijakan sebagai langkah-langkah yang secara sengaja dilakukan oleh seorang aktor atau sejumlah aktor berkenaan dengan adanya masalah atau persoalan tertentu yang dihadapi”. Dalil untuk mempelajari kebijakan negara seyogyanya diarahkan pada apa yang senyatanya dilakukan oleh pemerintah dan bukan sekedar apa yang ingin dilakukan. Dalil ini juga membedakan secara tegas antara kebijakan (*policy*) dan keputusan (*decision*) yang mengandung arti pemilihan di antara sejumlah alternatif yang tersedia.

**Jones**, dalam **Wahab (2001:4)** menjelaskan pengertian yang berkenaan dengan kebijakan publik (negara), yaitu : “ kebijakan publik (negara) adalah antar hubungan diantara unit pemerintahan tertentu dengan lingkungannya”. Sedangkan **Dye**, dalam **Wahab (2001:4)** mengemukakan bahwa : “ kebijakan negara adalah pilihan tindakan apapun yang dilakukan atau tidak ingin dilakukan oleh pemerintah”. Definisi ini cukup akurat namun tidak cukup memadai untuk mendeskripsikan suatu kebijakan publik (negara), sebab ada kemungkinan terdapat perbedaan yang besar antara apa yang ingin dilakukan oleh pemerintah dengan apa yang senyatanya mereka lakukan.

**Jenkin**, dalam **Wahab (2001:4)** merumuskan kebijakan publik sebagai :

*a set of interrelated decisions taken by a political actor or group of actors concerning the selection of goals and the mean of achieving them within a specified situation where these decisions should, in principle, be within the power of these actors to achieve*. (serangkaian keputusan yang saling berkaitan yang diambil oleh seorang aktor politik atau sekelompok aktor politik berkenaan dengan tujuan yang telah dipilih beserta cara-cara untuk mencapainya dalam suatu situasi di mana keputusan-keputusan itu pada prinsipnya masih berada dalam batas-batas kewenangan kekuasaan dari para aktor tersebut).

Kebijakan yang dikembangkan atau dirumuskan oleh instansi-instansi serta pejabat-pejabat pemerintahan, dalam kaitan ini aktor-aktor yang bukan pemerintah/swasta tentu saja dapat mempengaruhi perkembangan atau perumusan kebijakan publik (negara). Dengan kata lain, kunci keberhasilan pemerintah dalam mengimplementasikan kebijakan ekonomi misalnya, termasuk upaya pemerintah untuk menciptakan struktur ekonomi yang lebih adil, barangkali akan lebih banyak ditentukan sejauhmana kelompok-kelompok konglomerasi bersedia berbagi rezeki dengan pihak-pihak lain dalam masyarakat dan kesediaan mereka untuk menahan nafsu bisnisnya untuk mengruk keuntungn sebesar-besarnya.

Kaitannya dengan hal tersebut di atas, **Hogwood** dan **Gunn** dalam **Islamy (1997:19-24)** menyatakan bahwa:

**Definisi dari kebijakan publik bersifat subjektif, namun pada umumnya menyangkut serangkaian keputusan yang saling berkaitan dimana terlibat banyak keadaan dan pribadi orang, kelompok dan kontribusi dari pengaruh organisasi.**

Definisi di atas, dapat memberikan gambaran bahwa kebijakan publik merupakan rangkaian panjang pilihan-pilihan dari isu-isu yang terjadi di masyarakat kurang lebih berhubungan, termasuk keputusan untuk tidak berbuat, yang dibuat oleh kantor-kantor atau badan-badan pemerintah.

**Raksasatya** dalam **Islamy (1997:17)** mengemukakan pengertian kebijakan sebagai berikut:

**Kebijakan sebagai suatu taktik dan strategi yang diarahkan untuk mencapai suatu tujuan. Oleh karena itu suatu kebijakan memuat 3 (tiga) elemen yaitu: 1) Identifikasi dari tujuan yang ingin dicapai. 2) Taktik atau strategi dari berbagai langkah untuk mencapai tujuan yang diinginkan. 3) Penyediaan berbagai input untuk memungkinkan pelaksanaan secara nyata dari taktik atau strategi.**

Strategi pembuatan kebijakan, pada dasarnya diarahkan untuk tercapainya tujuan organisasi secara optimal, melalui pengidentifikasian dari tujuan yang hendak dicapai, cara-cara untuk mencapai tujuan dan kebutuhan dari input sebagai gambaran dari kiat organisasi dalam mencapai tujuan organisasi.

**Anderson (1997:2-3)**, mengemukakan suatu konsep tentang kebijakan (*policy*), yaitu: “Suatu rangkaian kegiatan dengan maksud tertentu yang diikuti oleh seorang atau satu perangkat pemeran (aktor) dalam mengatasi masalah atau mengenai sesuatu hal”. **Anderson (1997:3)** lebih lanjut mengemukakan definisi kebijakan publik adalah : “ *Public policy is those policies developed by governmental bodies and officials”*. Kebijakan publik adalah merupakan kebijakan-kebijakan yang dikembangkan oleh badan-badan dan pejabat-pejabat pemerintah.

Implikasi dari definisi tersebut, menurut **Islamy (1997:19)** adalah sebagai berikut:

1. Bahwa kebijakan publik, selalu mempunyai tujuan tertentu atau merupakan tindakan yang berorientasi kepada beberapa tujuan tertentu atau merupakan tindakan yang berorientasi kepada beberapa tujuan tertentu.
2. Bahwa kebijakan publik itu berisi tindakan-tindakan atau pola-pola tindakan pejabat-pejabat pemerintah.
3. Bahwa kebijakan publik merupakan apa yang dilakukan oleh pemerintah, jadi bukan merupakan apa yang pemerintah bermaksud akan melakukan sesuatu atau menyatakan akan melakukan sesuatu.
4. Bahwa kebijakan publik itu dapat bersifat positif dalam arti merupakan beberapa bentuk tindakan pemerintah mengenai suatu masalah tertentu atau dapat bersifat negatif dalam arti merupakan keputusan pejabat pemerintah untuk tidak melakukan sesuatu.
5. Bahwa kebijakan publik setidak-tidaknya dalam arti yang positif didasarkan atau selalu dilandaskan pada peraturan perundang-undangan yang bersifat memaksa (*otoritatif*).

Pendapat di atas, dapat diambil kesimpulan bahwa implikasi dari kebijakan public yaitu : adanya kejelasan tujuan, adanya pola tindakan, apa yang dilakukan pemerintah, bersifat positif dan berlandaskan pada perundang-undangan yang bersifat memaksa, oleh karenanya kebijakan public pada dasarnya merupayakan cara pemerintah dan pejabat pemerintah melakukan sesuatu tindakan yang seharusnya dilakukan atas dasar pertimbangan nilai-nilai yang bersifat normative.

Kamus **Webster**, dalam **Wahab (2001:64)** menjelaskan apa yang dimaksud dengan implementasi kebijakan, yaitu :

***“to provide the means for carrying out,* (menyediakan sarana untuk melalukan sesuatu) *to give practical effect to* (menimbulkan dampak/akibat terhadap sesuatu). Implementasi kebijakan dapat diartikan sebagai “suatu proses melaksanakan keputusan kebijakan (biasanya dalam bentuk Undang-Undang, Peraturan Pemerintah, Keputusan Pengadilan, Perintah Eksekutif atau Dekrit Presiden”.**

Implementasi kebijakan merupakan pedoman itu boleh jadi sangat sederhana atau kompleks, bersifat umum atau khusus, luas atau sempit, kabur atau jelas, longgar atau terperinci, bersifat kualitatif atau kuantitatif, publik atau privat.

**Mazmanian** dan **Sabatier**, dalam **Wahab (2001:65)** mengemukakan bahwa :

**“memahami apa yang senyatanya terjadi sesudah suatu program dinyatakan berlaku atau dirumuskan merupakan focus perhatian implementasi kebijakan, yakni kejadian-kejadian dan kegiatan-kegiatan yang timbul sesudah disahkannya pedoman-pedoman kebijakan negara, yang mencakup baik usaha-usaha untuk mengadministrasikannya maupun untuk menimbulkan akibat/dampak nyata pada masyarakat atau kejadian-kejadian.**

Peran penting dari analisis implementasi kebijakan Negara ialah mengidentifikasi variabel-variabel yang mempengaruhi tercapainya tujuan-tujuan formal pada keseluruhan proses implementasi”. **Mazmanian** dan **Sabatier (2001:81)** lebih lanjut mengemukakan bahwa : variabel-variabel implementasi kebijakan dapat diklassifikasikan menjadi 3 (tiga) kategori besar, yaitu :

1. **Mudah tidaknya masalah dikendalikan, terlepas dari kenyataan bahwa banyak sekali kesukaran-kesukaran yang dijumpai dalam implementasi program-program pemerintah, sebenarnya ada sejumlah masalah-masalah social yang jauh lebih mudah untuk ditangani bila dibandingkan dengan masalah lainnya.**
2. **Kemampuan kebijakan untuk menstrukturkan proses implementasi, pada prinsipnya, setiap Undang-Undang, Keputusan Mahkamah/ Pengadilan atau perintah eksekutif dapat menstrukturkan proses implementasi ini dengan cara menjabarkan tujuan-tujuan formal yang akan dicapainya, dengan cara menyeleksi lembaga-lembaga yang tepat untuk mengimplementasikannya, dengan cara memberikan kewenangan dan dukungan sumber-sumber finansial pada lembaga-lembaga tersebut, dengan cara memberikan kesempatan berpartisipasi bagi pihak swasta atau lembaga-lembaga swadaya masyarakat dalam proses implementasi itu.**
3. **Variabel-variabel di luar Undang-Undang (*non statutory/non legal* variables) yang mempengaruhi implementasi, adalah Undang-Undang yang menetapkan struktur dasar hukum di atas mana politik implementasi seharusnya berlangsung, namun implementasi sebenarnya juga mempunyai dinamikanya sendiri yang didorong oleh sekurang-kurangnya 2 (dua) proses penting, yaitu : 1) kebutuhan setiap program yang berusaha untuk mengubah perilaku untuk menerima sentuhan-sentuhan dukungan politik yang teratur kalau memang menghendaki dapat mengatasi hambatan yang timbul dalam upayanya untuk memperoleh kerjasama dari sejumlah besar orang, yang banyak di antaranya mungkin menganggap bahwa kepentingan mereka akan dirugikan kalau implementasi tujuan kebijakan itu berhasil, dan 2) dampak perubahan-perubahan keadaan sosio-ekonomis dan teknologi pada diri mereka yang menjadi pendukung-pendukung tujuan kebijakan baik dari kalangan masyarakat pada umumnya, kelompok-kelompok kepentingan maupun instansi-instansi atasan dari badan-badan pelaksana itu sendiri.**

Pengertian tersebut menjelaskan bahwa apabila pemerintah memilih untuk melakukan sesuatu maka harus ada tujuannya dan kebijakan publik itu harus meliputi semua tindakan pemerintah, jadi bukan semata-mata merupakan pernyataan pemerintah atau pejabat pemerintah saja. Selain itu, sesuatu untuk tidak dilaksanakan oleh pemerintah, termasuk kebijakan publik akan mempunyai dampak yang sama dengan sesuatu yang dilaksanakan oleh pemerintah. **Dye** dalam **Islamy (1997:4)** mengemukakan definisi sebagai berikut: *Public policy is whatever governments choose to do or not to do*, yaitu bahwa kebijakan publik adalah merupakan apapun yang dipilih oleh pemerintah untuk dilakukan atau tidak dilakukan.

Berdasarkan pandangan yang dikemukakan oleh para pakar tersebut di atas, menurut hemat penulis bahwa intisari dari kebijakan publik, adalah serangkaian keputusan yang saling berkaitan yang dibuat oleh satu atau beberapa unit pemerintahan yang merupakan konsep atau azas yang menjadi dasar atau pedoman bagi seseorang atau suatu instansi pemerintah untuk berbuat atau tidak berbuat sesuatu dengan maksud dan tujuan tertentu, dalam rangka menjalankan tugas tugas pemerintahan, yang dibuat dalam rangka menjalankan tugas-tugas pemerintahan, yaitu: setiap kebijakan publik yang ditetapkan oleh pemerintah pada dasarnya adalah sebagai pegangan dalam rangka maenjalankan tugas-tugas didalam organisasi pemerintahan. Dengan adanya kebijakan publik tersebut, maka pembagian tugas didalam penyelenggaraan mekanisme kegiatan organisasi pemerintahan akan menjadi jelas dan merupakan satu kepastian hukum bagi para pelaksana.

* 1. **Tinjuan tentang Kinerja Pegawai**

**2.6.1 Kinerja Pegawai**

Kinerja dalam organisasi merupakan jawaban dari berhasil atau tidaknya tujuan organisasi yang telah ditetapkan. Kinerja pada dasarnya adalah hasil pekerjaan pegawai yang berdasar pada tujuan organisasi, harapan organisasi tentunya memiliki pegawai yang mampu menyelesaikan pekerjaannya dengan baik dan profesional sesuai dengan beban tugas dan tanggungjawabnya masing-masing sehingga dapat mencapai target organisasi.

Istilah kinerja yaitu dari kata *Job Performance* atau *Actual Performance* yang artinya prestasi kerja atau prestasi sesungguhnya yang dicapai oleh seseorang. Definisi kinerja menurut **Agus Dharma** dalam **Satibi** **(2012 : 103)** sebagai berikut, **“Kinerja pegawai adalah sesuatu yang dicapai, prestasi kerja yang diperlihatkan, dan kemampuan kerja yang dihasilkan”.** Kinerja dapat dikatakan sebagai prestasi kerja karena pada prinsipnya memiliki kesamaan pengertian, sehingga beberapa ahli administrasi menyatukan kinerja dan prestasi kerja dalam satu pengertian. Menurut **LAN** dalam **Sedarmayanti (2009 : 50)** mengemukakan bahwa, **“*Performance* diterjemahkan menjadi kinerja, juga berarti prestasi kerja, pelaksanaan kerja, pencapaian kerja atau hasil kerja / unjuk kerja / penampilan kerja”.**

Definisi kinerja menurut **Sedarmayanti (2009 : 53)** sebagai berikut:

**“Kinerja individu adalah bagaimana seorang pegawai melaksanakan pekerjaannya atau untuk kerjanya. Kinerja pegawai yang meningkat akan turut mempengaruhi / meningkatkan prestasi organisasi tempat pegawai yang bersangkutan bekerja, sehingga tujuan organisasi yang telah ditentukan dapat dicapai.”**

Menurut  **Mangkunegara (2011 : 67)** definisi kinerja sebagai berikut :

**“Kinerja adalah hasil kerja secara kualitas dan kuantitas yang dicapai oleh seorang pegawai dalam melaksanakan tugasnya sesuai dengan tanggung jawab yang diberikan kepadanya.”**

Pendapat di atas menyatakan bahwa kinerja merupakan hasil kerja secara kualitas dan kuantitas yang akan dicapai oleh seorang pegawai sesuai dengan pekerjaan atau beban kerja yang diberikan kepadanya.

Dari beberapa definisi diatas menunjukkan bahwa kinerja merupakan suatu hasil kerja yang dihasilkan oleh seorang pegawai diartikan untuk mencapai tujuan yang diharapkan. Kinerja dapat dinilai dari apa yang dilakukan oleh seorang pegawai dalam kerjanya. Dengan penilaian kinerja ini, akan diketahui seberapa jauh kemampuan pegawai dalam melaksanakan tugasnya. Kinerja organisasi sangat dipengaruhi oleh kinerja pegawai, oleh sebab itu apabila kinerja organisasi ingin diperbaiki tentunya kinerja pegawai perlu diperhatikan.

Perilaku pegawai dalam organisasi dapat dinilai dari hasil kerja yang ditunjukkannya dalam masing-masing kedudukan dan tanggung jawab dalam menyelesaikan tugas-tugasnya. **Goerge** dan **Jones (1999:144)** memberikan batasan kinerja sebagai :

**“*an evaluation of result of person behaviour. It involves how determining how well or poorly a person has accomplished a task or done a job.* Kinerja merupakan penilaian atas hasil perilaku pegawai yang menyangkut baik buruknya seseorang melaksanakan tugas atau pekerjaan”.**

Kinerja berkaitan erat dengan produktivitas, karena kinerja merupakan salah satu indikator dalam menentukan bagaimana usaha harus dilakukan dalam mencapai produktivitas yang tinggi pasa suatu organisasi. Selanjutnya produktivitas akan berhubungan dengan efektivitas dan efisiensi sebagaimana dikemukakan **Mali (1998:6)** yang menyatakan bahwa : “*productivity is how to produce or improve products and services yielded as highn possible by untilizing recources efficiently*”. Pengertian tersebut menyiratkan adanya upaya untuk memperkecil jumlah pengorbanan dalam proses pengolahan masukan menjadi keluaran. Sehubungan dengan hal tersebut, produktivitas sering diartikan sebagai perbandingan antara keluaran dan masukan dalam satuan waktu tertentu termasuk kemampuan mental untuk meningkatkan produktsinya.

Upaya mencapai produktivitas yang tinggi, individu merupakan dimensi strategis yang akan menghasilkan produktivitas individu yang merupakan unsure essensial dalam menopang produktivitas secara keseluruhan (*total productivity*). Secara umum dapat dikatakan bahwa produktivitas individu merupakan perbandingan antara hasil yang dicapai dengan usaha yang dilakukan individu dalam waktu tertentu.

Produktivitas individu adalah perilaku produktif yang merupakan cerminan dari pribadi yang produktif. Dalam hubungan dengan pekerjaan, hal ini berhubungan dengan kreativitasnya dalam menggunakan pikiran dan perasaan dalam memecahkan persoalan-persoalan yang dihadapi pada lingkup pekerjaannya. Dengan demikian, produktivitas individu berkaitan dengan bagaimana seseorang melaksanakan pekerjaan atau unjuk kerja (*job performance*).

Istilah *job performance* dalam berbagai literature dikenal pula dengan istilah *performance*, penampilan kerja/unjuk kerja, kinerja, pencapaian kerja dan atau prestasi kerja. Meskipun peristilahan tersebut memiliki batasan yang beragam, namun secara garis besar kinerja dapat di lihat dari dua pendekatan, yakni pendekatan proses dan pendekatan hasil. Pendekatan proses menekankan pada unjuk kerja yang ditampilkan individu dalam mencapai hasil yang diinginkan. Dalam hubungan dengan maksud tersebut, Tracey, dalam Iskandar, (1994:24) menyatakan bahwa kinerja merupakan “*what persons will be given to use in doing the work*”. Adapun pendekatan hasil memandang bahwa kinerja dapat dilihat dari produk yang dihasilkan seseorang.

**Smith (1995:52)** menyatakan bahwa kinerja adalah : “*Output drive from processes, human or otherwise*”, kinerja merupakan hasil atau keluaran dari suatu proses, baik oleh manusia maupun yang lainnya. Sementara **Gibson (1996:25)** menyatakan bahwa kinerja merupakan “Hasil kerja yang ditunjukkan pegawai pada masing-masing posisinya dalam organisasi”.

Pengertian-pengertian menunjukkan kinerja pegawai sebagai hasil dari suatu pekerjaan yang dilakukan oleh pegawai atau merupakan kontribusi yang diberikan pegawai terhadap organisasi tempat bekerja. Faktor-faktor yang menjadi ukuran kinerja pegawai, sesuai dengan batasannya yang beragam, memiliki keragaman sesuai dimensi yang diinginkan atau dianggap relevan.

Produktivitas secara keseluruhan dapat di artikan keluaran yang dihasilkan diperoleh dari keseluruhan masukan yang ada dalam organisasi. Keluaran yang dihasilkan dicapai dari masukan melalui proses kegiatan yang terbentuknya dapat berupa produk nyata atau jasa. Masukan ini dapat berupa tenaga kerja, capital, bahan, teknologi dan energi. Salah satu masukan, yakni tenaga kerja dapat menghasilkan keluaran yang dikenal dengan produktivitas individu. Dalam produktivitas individu terdapat dua dimensi yaitu unjuk kerja dan hasil atau produk. Unjuk kerja merupakan perilaku yang ditampilkan individu dalam mencapai hasil yang diinginkan. Sedangkan hasil atau produk merupakan akibat dari serentetan unjuk kerja yang dilakukan individu.

**2.6.2 Indikator dan Faktor yang Mempengaruhi Kinerja**

Untuk dapat mengevaluasi kinerja pegawai secara obyektif dan akurat, maka perlu ada tolok ukur tingkat kinerja. Pengukuran tersebut berarti memberi kesempatan bagi para pegawai untuk mengetahui tingkat kinerja mereka. Oleh karena itu, indikator kinerja harus merupakan sesuatu yang dapat dihitung atau diukur untuk digunakan sebagai dasar untuk menilai atau melihat tingkat kinerja.

Menurut **Mitchel** dalam **Sedarmayanti (2009 : 51)**, kinerja meliputi beberapa aspek sebagai berikut :

* 1. ***Quality of Work* (Kualitas Kerja)**
  2. ***Promptness* (Ketepatan Waktu)**
  3. ***Initiative* (Inisiatif)**
  4. ***Capability* (Kemampuan)**
  5. ***Communication* (Komunikasi)**

Untuk lebih jelasnya, peneliti akan uraikan aspek-aspek kinerja secara terperinci sebagai berikut :

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

Mutu hasil kerja, ketelitian dan kecermatan pegawai dalam melaksanakan dan menyelesaikan pekerjaan, serta perbaikan dan peningkatan mutu hasil kerja sesuai dengan yang diharapkan. Kualitas kerja yang dicapai berdasarkan syarat-syarat kesesuaian dan kesiapannya yang tinggi pada gilirannya akan melahirkan penghargaan dan kemajuan serta perkembangan organisasi melalui peningkatan pengetahuan dan keterampilan secara sistematis sesuai tuntutan ilmu pengetahuan dan teknologi yang semakin berkembang pesat.

1. ***Promptness* (Ketepatan Waktu)**

Berkaitan dengan sesuai atau tidaknya waktu penyelesaian pekerjaan dengan target waktu yang direncanakan sebelumnya dan juga berkaitan dengan disiplin kerja atau kehadiran yang tepat waktu. Setiap pekerjaan diusahakan untuk selesai sesuai dengan rencana agar tidak mengganggu pada pekerjaan yang lain.

1. ***Initiative* (Inisiatif)**

Mempunyai kesadaran diri untuk melakukan sesuatu dalam melaksanakan tugas-tugas dan tanggung jawab. Bawahan atau pegawai dapat melaksanakan tugas tanpa harus bergantung terus menerus kepada atasan.

1. ***Capability* (Kemampuan)**

Setiap pegawai harus benar-benar mengetahui pekerjaan yang ditekuninya serta mengetahui arah yang diambil organisasi sehingga jika telah menjadi keputusan, mereka tidak ragu-ragu lagi untuk melaksanakannya sesuai dengan rencana dalam mencapai tujuan.

1. ***Communication* (Komunikasi)**

Interaksi yang dilakukan oleh atasan kepada bawahan untuk mengemukakan saran dan pendapatnya dalam memecahkan masalah yang dihadapi. Komunikasi akan menimbulkan kerjasama yang lebih baik dan akan terjadi hubungan-hubungan yang semakin harmonis diantara para pegawai dan para atasan, yang juga dapat menimbulkan perasaan senasib sepenanggungan.

Kelima aspek tersebut dapat dijadikan ukuran dalam mengadakan pengkajian tingkat kinerja seseorang. Pengukuran kinerja digunakan untuk menilai atas keberhasilan atau kegagalan pelaksanaan kegiatan atau kebijakan yang dilaksanakan oleh seseorang, kelompok atau organisasi sesuai dengan sasaran dan tujuan yang telah ditetapkan dalam rangka mewujudkan visi dan misi organisasi tersebut. Secara garis besarnya bahwa kinerja pegawai dapat diukur dengan cara melihat sejauhmana pegawai dapat melakukan tugas dan tanggung jawabnya.

Kinerja pegawai dipengaruhi oleh berbagai faktor. Adapun faktor-faktor yang mempengaruhi kinerja menurut **Wirawan** dalam **Satibi** **(2012 : 139)** adalah sebagai berikut :

1. **Faktor internal pegawai**

**Faktor-faktor dari dalam diri pegawai yang merupakan faktor bawaan dari lahir (bakat, sifat pribadi, serta keadaan fisik dan kejiwaan) dan faktor yang diperoleh ketika ia berkembang (pengetahuan, keterampilan, etos kerja, pengalaman kerja, dan motivasi kerja).**

1. **Faktor lingkungan internal organisasi**

**Dalam melaksanakan tugasnya, pegawai memerlukan dukungan organisasi tempat dia bekerja, misalnya strategi organisasi, dukungan sumber daya yang diperlukan untuk melaksanakan pekerjaan, serta sistem manajemen dan kompensasi.**

1. **Faktor lingkungan eksternal organisasi**

**Faktor-faktor lingkungan eksternal organisasi adalah keadaan, kejadian, atau situasi yang terjadi di lingkungan eksternal organisasi yang memengaruhi kinerja pegawai, misalnya krisis ekonomi dan keuangan, budaya masyarakat termasuk budaya kerja.**

Terlihat dari faktor-faktor penentu kinerja yang terdiri atas faktor internal pegawai dan faktor lingkungan organisasi, maka dapat dikatakan bahwa konsentrasi yang baik merupakan modal utama individu manusia untuk mampu mengelola potensi dirinya sendiri secara optimal dalam melaksanakan kegiatan atau aktivitas sehari-hari, serta meskipun faktor lingkungan organisasi kurang menunjang namun pegawai tetap dapat berprestasi dalam bekerja apabila pegawai tersebut memiliki kecerdasan yang memadai. Diantara beberapa faktor yang mempengaruhi kinerja seseorang, ternyata yang dapat diintervensi atau diterapi melalui pendidikan dan pelatihan adalah kemampuan yang dapat dikembangkan.