**BAB II**

**KAJIAN PUSTAKA, KERANGKA PEMIKIRAN DAN PROPOSISI**

1. **Kajian Pustaka**

Dalam kajian teori ini akan dibahas beberapa hal yang berkaitan dengan teori implementasi kebijakan sarana prasarana. Kajian teori implementasi kebijakan sarana prasarana pendidikan ini meliputi:

**2.1.1. Admintrasi**

Administrasi dalam arti sempit,” kegitan yang meliputi catat mencatat, sutar menyurat, pembbukuan ringan, ketik mengketik, agenda dan sebagainya yang bersifat teknisi ketatausahan. Jadi ketatausahaan bagian kecil dari pada adminitasi yang di pelajari”. Sengangkan arti administrasi secara luas menurut **Silalahi**, dalama buku yang berjudul **Pengantar Studi Ilmu Administrasi dan Manajemen (2005 : 7)** adalah:

**"Administrasi dalam arti luas merupakan kegiatan kerja sama yang dilaksanakan oleh sekelompok orang berdasarkan pembagian kerja sebagaimana ditentukan dalam struktur dengan mendaya gunakan sumber-sumber untuk mencapai tujuan secara efektif dan efisien."**

Administrasi adalah usaha dan kegiatan yang berkenaan dengan penyelenggaraan kebijaksanaan untuk mencapai tujuan. Administrasi dalam arti sempit adalah kegiatan yang meliputi catat-mencatat, surat menyurat, pembukuan ringan, ketik mengetik, agenda, dan sebagainya yang bersifat teknis ketatausahaan. Administrasi dalam arti luas adalah seluruh proses kerjasama antara dua orang atau lebih dalam mencapai tujuan tertentu secara berdaya guna dan berhasil guna. Menurut **The Liang Gie** dalam bukunya yang berjudul **Administrasi Perkantoran (1999 : 14)** administrasi adalah **“Segenap rangkaian penataan terhadap pekerjaan pokok yang dilakukan oleh sekelompok orang dalam kerjasama untuk mencapai tujuan tertentu.”**

**Simon** dikutip oleh **Pasolong** dalam bukunya **Teori Administrasi Publik (1999:2)**, sebagai berikut **"Administrasi sebagai kegiatan-kegiatan kelompok kerjasama untuk mencapai tujuan-tujuan bersama.”** Masih dari sumber yang sama, definisi administrasi menurut **Luther Gullick** yaitu **“*Administrstion has to do with getting things done, with the accomplishment of defenid objectives*”.** Jadi menurut Gullick, administrasi berkenaan dengan penyelesaian hal apa yang hendak dikerjakan, dengan tercapainya tujuan-tujuan yang hendak ditetapkan. Sementara itu, menurut **Nawawi (1999:1),** administrasi adalah

**“Kegiatan atau rangkaian kegiatan sebagai proses pengendalian usaha kerjasama sekelompok manusia untuk mencapai tujuan bersama yang telah ditetapkan.”**

Definisi Administrasi menurut **Siagian** dalam bukunya yang berjudul **Filsafat Administrasi (2004:2)** mendefinisikan:

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

Menurut **Siagian (2002: 2)** administrasi adalah **"Keseluruhan proses kerjasama antara dua orang atau lebih yang didasarkan atas rasionalitas tertentu untuk mencapai tujuan yang telah ditentukan.”**

Selain itu ada juga beberapa ciri-ciri administrasi, yaitu sebagai berikut:

1. **Adanya kelompok manusia yang terdiri atas 2 (dua) orang atau lebih.**
2. **Adanya kerjasama.**
3. **Adanya proses usaha.**
4. **Adanya bimbingan, kepemimpianan, dan pengawasan dan,**
5. **Adanya tujuan.**

**Felix dan Llyod** yang dikutip dan diterjemahkan oleh **Kencana** dalam bukunya yang berjudul **Sistem Administrasi Negara Republik Indonesia (2011:32)** mendefinisikan:

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

**Atmosudirdjo** dalam buku **Ilmu Administrasi Publik (2006:13)** menyatakan bahwa :

**“Administrasi merupakan suatu fenomena sosial, suatu perwujudan tertentu di dalam masyarakat modern. Eksistensi dari pada administrasi ini berkaitan dengan organisasi, artinya administrasi itu terdapat di dalam suatu organisasi. Jadi barang siapa hendak mengetahui adanya administrasi dalam masyarakat ia harus mencari terlebih dahulu suatu organisasi yang masih hidup, di situ terdapat administrasi.”**

**Pasolong** dalam buku **Teori Administrasi Publik (2007:3)** mengatakan bahwa: **“Administrasi merupakan pekerjaan terencana yang dilakukan oleh sekelompok orang dalam bekerjasama untuk mencapai tujuan atas dasar efektif, efisien, dan rasional.”**

**2.1.2. Adiminstrasi Negara**

Menurut **Pfiffner dan Presthus** yang dikutip **Syafei** dibukunya **Public Administration (2003 : 31)** memberikan penjelasan mengenai administrasi negarasebagai berikut:

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

Sedangkan menurut **Chander dan Plano** dalam dalam bukunya **Enam Dimensi Strategis Administrasi Publik, Konsep, Teori dan Isu (2004 : 3)** mengemukakan bahwa:

**"Administrasi Publik adalah proses dimana sumber daya dan personel publik diorganisir dan dikoordinasikan untuk memformulasikan, mengimplementasikan, dan mengelola (manage) keputusan-keputusan dalam publik."**

Sementara itu, **Henry** dalam **Harbani** buku yang berjudul **Teori Administrasi Publik, (2008 : 8)** mengemukakan bahwa:

**“Administrasi Publik adalah suatu kombinasi yang kompleks antara teori dan praktik, dengan tujuan mempromosikan pemahaman terhadap pemerintah dalam hubungannya dengan masyarakat yang diperintah, dan juga mendorong kebijakan publik agar lebih responsif terhadap kebutuhan sosial.”**

Administrasi publik berusaha melembagakan praktik-praktik manajemen agar sesuai dengan nilai efektivitas, efisiensi, dan pemenuhan kebutuhan masyarakat secara lebih baik. Sedangkan **Waldo dalam Pasolong** dalam bukunya **Kepemimpinan Birokrasi (2008 : 8)** mendefinisikan **“Administrasi publik adalah manajemen dan organisasi dari manusia-manusia dan peralatannya guna mencapai tujuan pemerintah."** Kesimpulan yang dapat ditarik dari beberapa pengertian tentang administrasi publik adalah kerjasama yang dilakukan oleh sekelompok orang atau lembaga dalam melaksanakan tugas-tugas pemerintah. untuk mencapai tujuan pemerintah secara efektif dan efisien guna memenuhi kebutuhan publik.

**Waldo** dalam buku **Ilmu Administrasi Publik (2006 : 25)** menyatakan bahwa: **“Administrasi negara adalah manajemen dan organisasi dari manusia-manusia dan peralatannya guna mencapai tujuan pemerintah.”** **Gordon** dalam buku **Ilmu Administrasi Publik (2006 : 25)** menyatakan bahwa:

**“Administrasi negara dapat di rumuskan sebagai seluruh proses baik yang di lakukan oleh organisasi maupun perseorangan yang berkaitan dengan penerapan atau pelaksanaan hukum dan peraturan yang di keluarkan oleh badan legislatif, eksekutif, serta pengadilan.”**

Ciri ciri Administrasi Negara yang di kemukakan oleh **Thoha** dalam bukunya yang berjudul **Ilmu Administrasi Publik Kontemporer (2008:143)** sebagai berikut:

1. **Pelayanan yg diberikan oleh administrasi negara bersifat urgen (penting) jika dibandingkan dengan organisasi-organisasi swasta.**
2. **Pelayanan yg diberikan oleh administrasi negara pada umumnya bersifat monopoli atau semi monopoli.**
3. **Dalam memberikan pelayanan kepada masyarakat administratir negara mengacu kepada UU dan peraturan.**
4. **Pelayanan yang diberikan tidak dikendalikan oleh pasar.**
5. **Usaha-usaha yg dilakukan oleh administrasi negara sangat tergantung pada penilaian rakyat.**

**Dimock** yang di kutip oleh **Handayaningrat** dalam bukunya yang berjudul **Pengantar Studi Ilmu Administrasi dan Manajemen (1980:3)** mengemukakan definisi administrasi negara sebagai berikut: **“Administrasi negara merupakan kegiatan negara dalam melaksanakan kegiatan negara dalam melaksanakan kekuasaan dan kewenangan politiknya.”**

**2.1.3. Manajemen**

Dalam suatu organisasi diperlukan manajemen untuk mengatur proses penyelenggaraan organisasi hingga tercapainya tujuan dari organisasi tersebut. Pada instansi pemerintah khususnya menyangkut soal pelayanan publik, diperlukan manajemen yang efektif dan efisien dalam proses penyelenggaraan pelayanan agar tercapainya tujuan dari pelayanan itu sendiri yakni kepuasan masyarakat. Kata manajemen berasal dari bahasa Prancis kuno ménagement, yang memiliki arti seni melaksanakan dan mengatur. Selain itu juga, manajemen berasal dari bahasa inggris yaitu management berasal dari kata manage menurut kamus oxford yang artinya memimpin atau membuat keputusan di dalam suatu organisasi. Istilah manajemen yang diterjemahkan dari kata manage memang biasanya dikaitkan dengan suatu tindakan yang mengatur sekelompok orang di dalam organisasi atau lembaga tertentu demi mencapai tujuan-tujuan tertentu. Pada penelitian ini, peneliti mengutip definisi manajemen menurut beberapa ahli. Menurut **Manulang** di dalam bukunya berjudul **Manajemen Pelayanan (Atik & Ratminto, 2012: 1)** mendefinisikan manajemen sebagai suatu seni dan ilmu perencanaan, pengorganisasian, pengarahan, penyusunan dan pengawasan daripada sumber daya manusia untuk mencapai tujuan yang telah ditetapkan terlebih dahulu. **Terry** dikutip oleh **Silalahi** dalam buku yang **berjudul Asas-asas Managemen** mendefinisikan yaitu :

**”Manajemen adalah sebagai suatu proses yang khas yang terdiri dari tindakan-tindakan perencanaan, pengarahan dan pengendalian yang dilakukan untuk menentukan serta mencapai sasaran-sasaran yang telah ditentukan melalui pemanfaatan sumber daya manusia dan sumbersumber lainnya."**

Sedangkan menurut **Stoner dan Freeman** dalam bukunya yang berjudul ***Management* (edisi Bahasa Indonesia) Edisi Kelima (2012: 44)**

**"Manajemen adalah proses perencanaan, pengorganisasian, kepemimpinan, dan pengendalian upaya anggota organisasi dan proses penggunaan semua sumber daya organisasi untuk tercapainya tujuan organisasi yang telah ditetapkan. Berdasarkan pengertian-pengertian manajemen yang telah dijelaskan diatas, maka dalam penelitian ini dapat dipahami bahwa manajemen merupakan suatu rangkaian kegiatan mulai dari perencanaan, pengorganisasian, pengarahan, pengendalian serta pengawasan dengan memanfaatkan sumber daya manusia serta sumber-sumber daya lainnya untuk mencapai suatu tujuan organisasi yang telah ditentukan."**

**2.1.4. Organisasi**

Secara sederhana organisasi dapat diartikan sebagai suatu kesatuan yang merupakan wadah atau sarana untuk mencapai berbagai tujuan atau sasaran organisasi memiliki banyak komponen yang melandasi diantaranya terdapat banyak orang, tata hubungan kerja, spesialis pekerjaan dan kesadaran rasional dari anggota sesuai dengan kemampuan dan spesialisasi mereka masing-masing. Berikut ini peneliti akan kemukakan beberapa pengertian organisasi menurut para ahli. Menurut **Robbins** di dalam buku **Prilaku Organisasi (1994: 4)** mengatakan, bahwa:

**"Organisasi adalah kesatuan sosial yang dikoordinasikan secara sadar, dengan sebuah batasan yang relatif dapat diidentifikasi, yang bekerja atas dasar yang relatif terus menerus untuk mencapai suatu tujuan bersama atau sekelompok tujuan."**

Selanjutnya **Hasibuan** didalam bukunya yang berjudul **Manajemen Sumber Daya Manusia (2011:120)** memberikan pengertian organisasi sebagai berikut: **“Organisasi adalah suatu sistem perserikatan formal, berstruktur, dan terkoordinasi dari sekelompok orang yang bekerja sama dalam mencapai tujuan tertentu”**. Berdasarkan beberapa pengertian diatas dapat disimpulkan bahwa organisasi adalah suatu wadah yang terdiri dari unsur manusia yang saling bekerja. sama dan saling menguntungkan untuk kepentingan bersama dalam pencapaian tujuan organisasi. Ciri-ciri organisasi dikemukakan **Ferland** yang dikutip oleh **Handayaningrat (1985:3)** sebagai berikut :

1. **Adanya suatu kelompok orang yang dapat dikenal.**
2. **Adanya kegiatan yang berbeda-beda tetapi satu sama lain saling berkaitan (interdependent part) yang merupakan kesatuan usaha / kegiatan.**
3. **Tiap-tiap anggota memberikan sumbangan usahanya / tenaganya.**
4. **Adanya kewenangan, koordinasi dan pengawasan .**
5. **Adanya suatu tujuan**

Organisasi selain dipandang sebagai wadah kegiatan orang juga dipandang sebagai proses, yaitu menyoroti interaksi diantara orang-orang yang menjadi anggota organisasi. Keberhasilan suatu organisasi ditentukan oleh kualitas sumberdaya manusia yang saling berinteraksi dan mengembangkan organisasi yang bersangkutan. Organisasi dalam meningkatkan Sumber Daya Manusia dalam rangka mengoptimalkan kinerja pegawai tidak terlepas dari pemberdayaan potensi yang ada.

**2.1.5. Kebijakan Publik**

Pendefinisian mengenai kebijakan diperlukan agar kita dapat menjaga kejelasan pemikiran kita dalam pembahaasan selanjutnya. Kebijakan publik tidak dapat di sebut sebagai kebijakan publik kalau ia harus selalu di warnai oleh kepentingan publik. Hal ini disebabkan karena karena menrut konsep demokrasi moderen, kebijakan publik tidaklah hanyala berisi cetusan pikiran atau pendapat para pejabat yang mewakili rakya, tetapi opini publik juga mempunyai posisi yang sama besarnya dengan opini pejabat untuk diisikan (memberikan warna) dalam kebijakan-kebijakan publik. Kebijakn adalah suatu kumpulan keputusan yang di ambil oleh seorang pelaku atau kepompok politik, dalam usaha memiliki tujuan dan cara untuk mencapai tujuan itu.

**Macrae** dalam bukunya yang berjudul **Policy analysis for public decisions (1979:81)** kebijakan publik sebagai **“ serangkaian tindakan yang dipilih oleh pemerintah yang mempunyai pengaruh penting terhadap sejumlah orang banyak."** Pengertian ini mengandung masksud bahwa bijikan itu terdiri dari berbagai kegiatan yang terkait, yang merupakan pilihan pemerintah dan kebijakan tersebut mempunyai pengaruh dan dampak terhadap sejumlah besar orang. Karena kebijakan mempunyai suatu rangkaian tindakan.

**Easton (1953)** dikutip oleh **Suyatna** dibukunya yang berjudul **kebijakan publik (2009:8)** dapat di artikan sebagai pengalokasian nilai-nilai secara paksa (sah) kepada seluruh anggota masyarakat. Pernyatan tersebut mempunyai makna bahwa hanya pemerintahalah yang secara sah dapat memaksakan sesuatu ( nilai-nilai = kebijakan) kepada masyarakat secara keseluruhan. Hal ini di sebabkan karena pemerintah merupakan para penguasa dalam suatu sistem polotik yang terlibat dalam masalh kehidupan rakyat sehari- hari yang telah menjadikan tanggu jawab dan peranannya.

Proses pembuatan kebijakan publik merupakan suatu konsep yang konsep karena melibatkan banyak alur proses. Terhadap penilaian kebijakan seperti yang tercantum dalam bagan ini bukan termasuk bagan akhir dari keijakan publik, sebab masih ada satu tahapan lagi yakni perubahan kebijakan dan terminasi atau penghentian kebijakan.

**Eyestone** sebagaimana dikutip **Agustino** dalam bukunya yang berjudul **Dasar-dasar kebijakan publik (2008 : 6)** mendefinisikan kebijakan publik sebagai **“hubungan antara unit pemerintah dengan lingkungannya”**. Banyak pihak bahwa definisi tersebut masih terlalu luas untuk di pahami, karena yang di maksud dengan kebijakan publik dapat mencakup banyak hal.

**Nugroho** di kutip **Suyatna** dibukunya yang berjudul **kebijakan publik (2009:21)** mengemukakan bahwa ada dua karakteristik dari kebijakan publik, yaitu: kebijakan publik merupakan sesuatu yang mudah untuk dipahami, karena maknanya adalah hal-hal yang dikerjakan untuk mencapai tujuan nasional. kebijakan publik merupakan sesuatu yang mudah diukur, karena ukurannya jelas yakni sejauh mana kemajuan pencapaian cita-cita sudah ditempuh. Kebijakan publik merupakan sesuatu yang mudah diukur, kerena ukurannya jelas yakni sejauh mana kemajuan pencapaian cita-cita sudah ditempuh.

**Dye** sebagaimana dikutip **Islamy** mendefinisikan dalam bukunya yang berjudul **Implementasi Kebijakan Publik (2009: 19)** Konsep,strategi dan Kasus) kebijakan publik sebagai **“*is whatever government choose to do or not to do*” ( apapaun yang dipilih pemerintah untuk dilakukan atau untuk tidak dilakukan)**. Definisi ini menekankan bahwa kebijakan publik adalah mengenai perwujudan “tindakan” dan bukan merupakan pernyataan keinginan pemerintah atau pejabat publik semata. Di samping itu pilihan pemerintah untuk tidak melakukan sesuatu juga merupakan kebijakan publik karena mempunyai pengaruh (dampak yang sama dengan pilihan pemerintah untuk melakukan sesuatu.

**Gambar 2.1**

**Kebijakan Publik**

**Penyusunan Agenda**

Perumusam Masalah

**Formulasi kebijakan**

Membentu beberapa alternatif kebijakan untuk memecahkan masalah dengan cara paling baik, yaitu meminimalisir kendala/ penolakan kebijakan.

**Adopsi kebijakan**

Menawarkan beberapa alternatif kebijakan dan hanya satu kebijakan terbaik yang di terima mayoritas dukungan.

**Implementasi kebijakan**

Pemantauan hasil dan dampak yang di peroleh kebijakan

**Evaluasi kebijakan**

Kesimpulan dari evaluasi, apakah sesuai kbijkan dengan fakta yang ada atau malah perlu adanya pembenahan atau pergantian kebijakan karna tidak lagi relevan dengan fakta yang ada

***sumber: Dunn, pengaruh analisi kebijakan...hal.25***

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 dan meperhatikan terlebih dahulu apakah kebijakan tersebut akan memberikan dampak yang buruk atau tidak bagi masyarakat.

**Dye** dalam buku yang berjudul **Understanding Public Policy (1978:78), Eleventh Edition, New Jersey** memberikan definisi kebijakan publik sebagai **“apapun yang dipilih oleh pemerintah untuk melakukan sesuatu atau tidak melakukan sesuatu”**. Bila pemerintah mengambil keputusan (berarti: memiliki sesuatu) untuk melakukan sesuatu, maka harus ada tujuannya dan kebijakan negara itu harus meliputi semuah tidajan pemerintah, jadi bukan semata-mata merupakan pernyataan keinginan pemerintah atau ppejabat pemerintah saja, dan seperti telah dikatakan sesuatu yang dilakukan oleh pemerintah pun termasuk kebikan negara.

**2.1.6. Pengertian Implementasi Kebijakan.**

Dalam arti seluas-luasnya, implementasi sering dianggap sebagai bentuk pengoprasionalisasian atau penyelenggaraan aktivitas yang telah ditetapkan berdasarkan undang-undang dan menjadi kesepakatan bersama diantara beragam pemangku kepentingan (*stakeholders*), aktor, organisasi (*public*atau *privat*), prosedur, dan teknik secara sinergistis yang digerakkan untuk bekerjasama guna menerapkan kebijakan kearah tertentu yang dikehendaki.

Sejalan dengan itu, implementasi memiliki pengertian dari para ahli, yakni menurut **Van Meter dan Van Hom (1975)** dalam **Wahab (2012:135)** dalam bukunya yang berjudul “**Analisis Kebijakan**”, mengartikan bahwa:

**“*those actions by public or private individuals (or groups) that are directed at the achievement of objective set fort in prior policy decision*.” (tindakan-tindakan yang dilakukan baik oleh individual/pejabat-pejabat atau kelompok pemerintah atau swasta yang diarahkan pada tercapainya tujuan-tujuan yang telah digariskan dalam keputusan kebijakan).**

Pandangan Van Meter dan Van Horn bahwa implementasi merupakan tindakan oleh individu, pejabat, kelompok badan pemerintah atau swasta yang diarahkan pada tercapainya tujuan-tujuan yang telah digariskan dalam suatu keputusan tertentu.Badan-badan tersebut melaksanakan pekerjaan-pekerjaan pemerintah yang membawa dampak pada warganegaranya. Namun dalam praktinya badan-badan pemerintah sering menghadapi pekerjaan-pekerjaan di bawah mandat dari Undang-Undang, sehingga membuat mereka menjadi tidak jelas untuk memutuskan apa yang seharusnya dilakukan dan apa yang seharusnya tidak dilakukan.

Pengertian implementasi yang dijelaskan Van Meter dan Van Horn pun dijelaskan pula oleh **Kamus Webster** dalam **Wahab (2012:135)** dalam bukunya yang berjudul “**Analisis Kebijakan**” mengartikan bahwa implementasi adalah:

**“Implementasi berasal dari bahasa Inggris yitu *to implement* (mengimplementasikan) itu berarti *to provide the means for carrying out* (menyediakan sarana untuk melaksanakan sesuatu); *to give practical effect to* (menimbulkan dampak/akibat terhadap sesuatu).**

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 kehidupan kenegaraan.

Pengertian Implementasi selain dijelaskan oleh Webster, dijelaskan pula oleh **Mazmanian dan Sabatier(1979)** dalam **Wahab (2012:135)**dalam bukunya yang berjudul “**Analisis Kebijakan**”, bahwa implementasi yaitu:

**“Implementasi adalah pelaksanaan keputusan kebijakan dasar, biasanya dalam bentuk undang-undang.Namun, dapat pula berbentuk perintah-perintah atau keputusan-keputusan eksekutif penting atau keputusan badan peradilan.”**

Implementasi menurut Mazmanian dan Sebastier merupakan pelaksanaan kebijakan dasar berbentuk undang-undang juga berbentuk perintah atau keputusan-keputusan yang penting atau seperti keputusan badan peradilan. Proses implementasi ini berlangsung setelah melalui sejumlah tahapan tertentu, seperti tahapan pengesahan undang-undang, kemudian *output* kebijakan dalam bentuk pelaksanaan keputusan dan seterusnya sampai perbaikan kebijakan yang bersangkutan.

Kebijakan Secara etimologi, 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*”.

Peneliti berpandangan bahwa istilah kebijakan berbeda dengan istilah kebijaksanaan.Hal ini didasarkan pada pertimbangan bahwa pengertian kebijaksanaan memerlukan pertimbangan-pertimbangan yang lebih lanjut, sedangkan kebijakan mencangkup peraturan-peraturan yang ada didalamnya termasuk konteks politik.

Merujuk pada pendapat ahli tentang definisi kebijakan, maka pengertain secara sepesifik dikemukan menurut **Friedrich (1963)** dalam **Wahab (2012:9)** dalam bukunya yang berjudul “**Analisis Kebijakan**” mengatakan bahwa:

**“Kebijakan ialah 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.”**

Dari penjelasan pengertian Kebijakan diatas, dapat diartikulasikan bahwa kebijakan yaitu produk pengambilan keputusan yang dilakukan oleh pemerintah atau penguasa dengan pertimbangan yang rasional untuk kepentingan masyarakat luas.Jika manfaatnya bukan untuk masyarakat luas, melainkan untuk kepentingan individu atau sekelompok orang, maka itu tidak bisa disebut Kebijakan.

Senada dengan pengertian kebijakan publik dari pandangan **Jenkins (1978)** dalam **Nugroho (2014:44)** dalam bukunya yang berjudul “**Kebijakan Publik**” mengartikan bahwa:

**“Kebijakan publik ialah rangkaian keputusan yang saling terkait yang diambil oleh seorang aktor politik atau kelompok aktor menyangkut pemilihan tujuan dan alat mencapainya dalam situasi khusus dimana keputusan tersebut dalam prinsipnya sebaiknya berada dalam kekuasaan para aktor tersebut untuk mencapainya.”**

Dari pengertian diatas, bahwa kebijakan publik merupakan segala bentuk keputusan yang saling terkait atau terhubungkan yang diambil oleh seorang aktor pilitik yakni eksekutif atau legislatif sebagaipemilihan tujuan dan alat yang bersangkutan dalam situasi dan kondisi yang khusus manakala kebijakan tersebut berorientasi bagi kepentingan masyarakat, namun tetap berada dalam kekuasaan pemerintah atau aktor politik didalamnya.

Dari beberapa pengertian kebijakan publik diatas, maka kebijakan publik memiliki nilai-nilai yang terkandung didalamnya menurut pendapat **Purwanto dan Sulistyastuti (2012:64)** dalam bukunya yang berjudul **“Implementasi Kebijakan Publik: Konsep dan Aplikasinya di Indonesia”** adalah sebagai berikut:

1. **Alat untuk mewujudkan nilai-nilai ideal untuk masyrakat seperti keadilan,persamaan dan keterbukaan.**
2. **Memecahkan masalah yang dihadapi oleh masyrakat misalnya masalah kemisikinan, penggauran, kriminalitas, dan pelayanan publik yang buruk.**
3. **Memanfaatkan peluang baru bagi kehidupan yang lebih baik bagi masyarakat seperti dorongan investasi, inovasi,pelayanan dan peningkatan ekspor.**
4. **Melindungi masyrakat dari praktis swasta yang merugikan misalnya pembuatan undang-undang konsumen, ijin trayek dan ijin gangguan.**

Dengan pemaparan nilai-nilai yang terkandung dalam kebijakan publik tersebut, dapat ditafsirkan bahwa kebijakan publik merupakan perbuatan dan pertimbangan yang logis dan rasional dilakukan oleh pemerintah bertujuan baik bagi masyarakat dengan menciptakan keadilan, persamaan dan keterbukaan dalam kehidupan bernegara.Lalu pemerintah berperan untuk memberi solusi bagi permasalahan yang dialami oleh masyarakat dengan mengeluarkan produk kebijakan.Serta kebijakan dapat mampu melindungi masyarakat dari berbagai bentuk ancaman yang merugikan untuk mewujudkan kesejahteraan yang merata sebagai hak warga Negara.

**2.1.7. Konsep Implementasi Kebijakan.**

Implementasi kebijakan merupakan tahapan yang sangat penting dalam keseluruhan struktur kebijakan. Tahap ini menentukan apakah kebijakan yang ditempuh oleh pemerintah benar-benar aplikabel di lapangan dan berhasil menghasilkan *output* dan *outcomes* seperti direncanakan. Untuk dapat mewujudkan *output* dan *outcomes* yang ditetapkan, maka kebijakan publik perlu untuk diimplementasian tanpa diimplementasikan maka kebijakan tersebut hanya akan menjadi catatan-catatan elit. Implementasi kebijakan pada prinsipnya merupakan cara agar sebuah kebijakan dapat mencapai tujuannya.

Dari uraian pengertian implementasi kebijakan secara umum, sejalan dengan definisi ahli, menurut **Edwards III (1980)** dalam **Winarno (2016:155)** dalam bukunya yang berjudul “**Kebijakan Publik Era Globalisasi**”mengartikan:

**“Implementasi kebijakan pada prinsipnya adalah cara agar sebuah kebijakan dapat mencapai tujuannya, tidak lebih dan tidak kurang. Untuk mengimplementasikan kebijakan publik, ada dua pilihan langkah yang ada, yaitu dengan cara langsung mengimplementasikan dalam bentuk program dan dengan cara melalui formulasi kebijakan derivasi atau turunan dari kebijakan publik tersebut.”**

Dari uraian pengertian implementasi kebijakan diatas, menyimpulkan bahwa prinsip dibuatnya kebijakan publik yang terpenting tidak lain agar sebuah kebijakan mencapai tujuan dari hasil akhirnya. Ada dua langkah dalam mengimplementasikan kebijakan publik, diantaranya langsung melaksanakan melalui bentuk program dan dengan cara membuat perumusan kebijakan turunan (derivasi) dari kebijakan tersebut.

Dari uraian pengertian implementasi kebijakan diatas, sejalan dengan definisi ahli, menurut **Edwards III (1980)** dalam **Winarno (2016:155)** dalam bukunya yang berjudul “**Kebijakan Publik Era Globalisasi**”mengartikan:

**“Implementasi Kebijakan adalah salah satu tahap kebijakan publik, antara pembentukan kebijakan dan konsekuensi-konsekuensi kebijakan bagi masyarakat yang dipengaruhinya”**

Dari uraian pengertian implementasi kebijakan diatas, menyimpulkan bahwa studi implementasi kebijakan adalah krusial bagi administrasi publik dan kebijakan publik. Sebab jika suatu kebijakan tidak tepat atau tidak dapat mengurangi masalah yang merupakan sasaran dari kebijakan, maka kebijakan itu mungkin akan mengalami kegagalan sekalipun kebijakan itu diimplementasikan dengan sangat baik. Sementara itu suatu kebijakan yang telah direncanakan dengan sangat baik, mungkin juga akan mengalami kegagaalan jika kebijakan tersebut kurang diimplementasikan dengan baik oleh para pelaksana kebijakan atau implementor.

Lalu menurut **Mazmaian dan Sabatier (1979**) dalam **(Wahab, 2012:135)** dalam bukunya yang berjudul “**Analisis Kebijakan**” memberikan pengertian tentang implementasi kebijakan yaitu :

**“Merupakan fokus pengertian implementasi kebijakan, yakni kejadian-kejadian dan kegiatan-kegiatan yang timbul sesudah disahkannya pedoman-pedoman kebijaksanaan Negara, yang mencakup baik usaha-usaha untuk mengadministrasikan maupun untuk menimbulkan akibat/dampak nyata pada masyarakat atau kejadian-kejadian.”**

Pengertian diatas mengandung maksud, yakni untuk memahami apa yang senyatanya terjadi setelah beberapa progam itu dinyatakan berlaku, yaitu kegiatan-kegiatan yang dilaksanakan sebagai penjabaran dari program-program itu sendiri. Kebijakan itu tidak akan mempunyai makna jika kebijakan tersebut tidak di implementasikan ke dalam pelaksanaannya oleh semua pelaku-pelaku atau implementor dari kebijakan itu sendiri.

Untuk mengefektifkan implementasi kebijakan yang ditetapkan, maka diperlukan adanya tahap-tahap implementasi kebijakan. Ada beberapa langkah-langkah agar suatu implementasi kebijakan dapat dilakukan, sejalan dengan pendapat **Nugroho (2012:243)** dalam bukunya yang berjudul “**Kebijakan Publik**”, memberikan langkah-langkah implementasi kebijakan sebagai berikut:

1. **Penerimaan kebijakan. Pemahaman publik bahwa kebijakan adalah “aturan permainan” untuk mengelola masa depan.**
2. **Adopsi kebijakan. Publik setuju dan mendukung kebijakan sebagai “aturan permainan” untuk mengelola masa depan.**
3. **Kesiapan strategis. Publik siap untuk berpartisipasi dalam implementasi kebijakan dan birokrat siap untuk menjadi pengimplementasi utama.**

Dari pengertian diatas, mengartikulasikan bahwa implementasi kebijakan akan berjalan efektif sesuai dengan harapan jika masyarakat dapat memahami suatu kebijakan tersebut dibuat untuk mengelola masa depan masyarakat didalam sirklus kehidupan bernegara, maka masyarakat perlu mematuhi peraturan yang dibuat oleh pemerintah. Dengan begitu sinergitas masyarakat dengan pemerintah terhadap suatu kebijakan tersebut sangat penting agar terjadinya kesesuaian antara kebijakan yang dibuat terhadap kepentingan masyarakat.Peran partisipatif dari masyarakat dibutuhkan untuk mengawasi dan ikut terlibat dalam implementasi kebijakan sebagai upaya menghindari kesejangan didalamnya dengan didukung oleh birokrasi yang berkapasitas dan berintegritas demi tujuan kebijakan yang sesuai harapan pembuat kebijakan dan masyarakat luas.

Sejalan dengan itu Nugroho pun menyatakan bahwa ada tantangan implementasi kebijakan berikutnya di Negara-negara berkembang seperti contohnya di Indonesia adalah “*timing*”. Ketika kebijakan harus diimplementasikan, lalu bagaimana jenis implementasi kebijakan yang tepat pada suatu kondisi tertentu untuk menghadapinya. Hal tersebut diutarakan menurut **Nugroho (2012:246)** dalam bukunya yang berjudul “**Kebijakan Publik**” implementasi kebijakan normalnya memiliki empat fase, terdiri dari:

* 1. **Sosialisasi,**
  2. **Implementasi kebijakan,**
  3. **Kontrol implementasi,**
  4. **Evaluasi.**

Dari keempat fase tersebut, merupakan langkah tepat saat masa dimana suatu implementasi kebijakan terbentur oleh permasalahan ketepatan waktu atau *timing*. Hal tersebut menjadi kendalamanakala pelaksanaan daripada kebijakan yang memang sangat memerlukan tindakan sesegera mungkin kebijakan itu dapat dilakukan, sehingga pelaksanaan kebijakan memiliki ketepatan waktu pada suatu kondisi tertentu.

Ahli lain memiliki persepsi tentang tahapan dalam proses suatu implementasi kebijakan, menurut **Hogwood dan Gunn (1978)** dalam **Wahab (2012:128)** dalam bukunya yang berjudul “**Analisis Kebijakan**” dari formulasi keimplementasi kebijakan Negara mengemukakan sejumlah tahap implementasi sebagai berikut:

***Tahap I*; Terdiri atas kegiatan- kegiatan:**

1. **Menggambarkan rencana suatu program dengan penetapan tujuan secara jelas;**
2. **Menentukan standar pelaksanaan;**
3. **Menentukan biaya yang akan digunakan beserta waktu pelaksanaan.**

***Tahap II*; Merupakan pelaksanaan program dengan mendayagunakan struktur staf, sumber daya, prosedur, biaya serta metode**

***Tahap III*; Merupakan kegiatan-kegiatan:**

1. **Menentukan jadwal;**
2. **Melakukan pemantauan;**
3. **Mengadakan pengawasan untuk menjamin kelancaran pelaksanaan program. Dengan demikian jika terdapat penyimpangan atau pelanggaran dapat diambil tindakan yang sesuai dengan sesegera mungkin.**

Jadi implementasi kebijakan akan selalu berkaitan dengan perencanaan penetapan waktu dan pengawasan, senada dengan kutipan pengertian implementasi kebijakan menurut **Mazmanian dan Sabatier (1983)** dalam **Wahab (2012:135)** dalam bukunya yang berjudul “**Analisis Kebijakan**”, yaitu mempelajari masalah implementasi kebijakan berarti berusaha untuk memahami apa yang senyatanya terjadi sesudah suatu program diberlakukan atau dirumuskan merupakan fokus perhatian daripada implementasi kebijakan. Peristiwa-peristiwa dan kegiatan-kegiatan yang terjadi setelah proses pengesahan kebijakan baik yang menyangkut usaha-usaha untuk mengadministrasi maupun usaha untuk memberikan dampak tertentu pada masyarakat. Hal ini tidak saja mempengaruhi perilaku lembaga-lembaga yang bertanggung jawab atas sasaran (target grup) tetapi memperhatikan berbagai kekuatan politik, ekonomi, sosial yang berpengaruh pada impelementasi kebijakan Negara.

Lalu pendapat yang lain tentang langkah-langkah suatu implementasi kebijakan, menurut pandangan **Mazmanian dan Sabatier (1983)** dalam **Agustino (2014:145)**dalam bukunya “**Dasar-dasar Kebijakan Publik**” sebagai berikut:

1. **Mengidentifikasi masalah yang akan digarap;**
2. **Kemampuan kebijakan menstruktur proses implementasi secara tepat;**
3. **Variabel-variabel diluar Undang-Undang yang mempengaruhi implementasi.**

Dalam siklus kebijakan publik, dengan demikian tindakan implementasi kebijakan merupakan salah satu tahapan yang amat penting dari keseluruhan proses kebijakan publik. Implementasi kebijakan merupakan serangkaian kegiatan (tindakan) setelah suatu kebijakan dirumuskan. Tanpa suatu kegiatan implementasi, maka suatu kebijakan yang telah dirumuskan akan menjadi sia-sia. Implementasi kebijakan dengan demikian merupakan rantai yang menghubungkan formulasi kebijakan dengan (*outcome*) kebijakan yang diharapkan. Maka dari itu langkah-langkah implementasi kebijakan perlu diperhatikan dalam proses kebijakan. Sebab aspek implementasilah yang akan menentukan 60% keberhasilan ataupun keefektivitasan suatu kebijakan dibuat.

**Tachjan (2006:26)** dalam bukunya yang berjudul “**Implementasi Kebijakan Publik**” menjelaskan tentang unsur-unsur dari implementasi kebijakan yang mutlak harus ada yaitu:

1. **Unsur pelaksana, adalah implementor kebijakan;**
2. **Adanya program yang dilaksanakan;**
3. ***Target group* atau kelompok sasaran.**

Dari tiga unsur implementasi kebijakan diatas, **Tachjan (2006:28)** dalam bukunya yang berjudul “**Implementasi Kebijakan Publik**” memberi penjelasan, sebagai berikut:

Unsur Pelaksana; pentingnya unsur pelaksana dijelaskan menurut **Dimock & Dimock (1992)** dalam **Tachjan (2006:28)** dalam bukunya yang berjudul “**Implementasi Kebijakan Publik**”, bahwa pelaksana kebijakan merupakan pihak-pihak yang menjalankan kebijakan yang terdiri dari penentuan tujuan dan sasaran organisasional, analisis serta perumusan kebijakan dan strategi organisasi, pengambilan keputusan, perencanaan, penyusunan program, pengorganisasian, penggerakkan manusia, pelaksanaan operasional, pengawasan serta penilaian. Pihak yang terlibat penuh dalam implementasi kebijakan publik adalah birokrasi seperti yang dijelaskan oleh **Ripley dan Franklin (1986)** dalam **Tachjan (2006:27)** dalam bukunya yang berjudul “**Implementasi KebijakanPublik**”, mengartikan:

**”*Bureaucracies are dominant in the implementation of programs and policies and have varying degrees of importance in other stages of the policy process. In policy and program formulation and legitimation activities, bureaucratic units play a large role, although they are not dominant”.***

Dengan begitu, unit-unit birokrasi menempati posisi dominan dalam implementasi kebijakan yang berbeda dengan tahap fomulasi dan penetapan kebijakan publik dimana birokrasi mempunyai peranan besar namun tidak dominan.

Adanya program yang dilaksanakan; suatu kebijakan publik tidak mempunyai arti penting tanpa tindakan-tindakan riil yang dilakukan dengan program, kegiatan atau proyek. Hal ini dikemukakan oleh **Grindle (1980)** dalam **Tachjan (2006:31)** dalam bukunya yang berjudul “**Implementasi Kebijakan Publik**” mengartikan bahwa ”*Implementation is that set of activities directed toward putting out a program into effect”*. Menurut **Terry (1995)** dalam**Tachjan (2006:31)** bukunya “**Implementasi Kebijakan Publik**” yakni :

**“*A program can be defined as a comprehensive plan that includes future use of different resources in an integrated pattern and establish a sequence of required actions and time schedules for each in order to achieve stated objective. The make up of a program can include objectives, policies, procedures, methods, standards and budgets”.***

Maksudnya, program merupakan rencana yang bersifat komprehensif yang sudah menggambarkan sumber daya yang akandigunakan dan terpadu dalam satu kesatuan. Program tersebut menggambarkan sasaran, kebijakan, prosedur, metode, standar dan biaya.

Target group atau kelompok sasaran*;* pentingnya suatu kelompok sasaran dalam implementasi kebijakan dijelaskan **Tachjan (2006:35)** dalam bukunya yang berjudul “**Implementasi Kebijakan Publik**” mendefinisikan bahwa: ”*target group*yaitu sekelompok orang atau organisasi dalam masyarakat yang akan menerima barang atau jasa yang akan dipengaruhi perilakunya oleh kebijakan”. Berdasarkan penelitian yang telah dilakukan berkaitan dengan kelompok sasaran dalam konteks implementasi kebijakan bahwa karakteristik yang dimiliki oleh kelompok sasaran seperti: besaran kelompok, jenis kelamin, tingkat pendidikan, pengalaman, usia serta kondisi sosial ekonomi mempengaruhi terhadap efektivitas implementasi.

Sejalan dengan pengertian diatas, gagasan yang sama disempurnakan oleh **Meter dan Horn (1975)** dalam **Winarno (2016:148)** dalam bukunya yang berjudul “**Kebijakan Publik Era Globalisasi**” mengetengahkan beberapa unsur yang mungkin berpengaruh terhadap suatu organisasi dalam mengimplementasikan kebijakan:

1. **Kompetensi dan ukuran staf suatu badan;**
2. **Tingkat pengawasan hierarkis terhadap keputusan-keputusan sub-unit dan proses-proses dalam badan-badan pelaksana;**
3. **Sumber-sumber politik suatu organisasi (misalnya dukungan diantara anggota-anggota legislatif dan eksekutif);**
4. **Vitalitas suatu organisasi;**
5. **Tingkat komunikasi-komunikasi “terbuka”, yang didefinisikan sebagai jaringan kerja komunikasi horizontal dan vertikal secara bebas serta tingkat kebebasan yang secara relatif tinggi dalam komunikasi dengan individu-individu diluar organisasi;**
6. **Kaitan formal dan informal suatu badan dengan badan “pembuat keputusan” atau “pelaksanan keputusan”.**

Pendapat yang diungkapkan Meter dan Horn ini adalah hal yang sangat penting, karena kinerja implementasi sangat dipengaruhi oleh sifat ataupun ciri-ciri dari pelaksana tersebut. Apabila implementor memiliki sifat atau karakteristik yang baik, maka dia akan dapat menjalankan kebijakan dengan baik seperti apa yang diinginkan oleh pembuat kebijakan dalam menilai kinerja keberhasilan implementasi kebijakan. Sebaliknya apabila implemetor tidak memiliki sifat atau karakteristik yang baik, maka akan berdampak menjadi ketidak berhasilan kinerja implementasi kebijakan serta tidak sesuai dengan harapan daripada pembuat kebijkan itu sendiri. Dengan demikian persoalan kapabilitas menyangkut keenam aspek yang telah diuraikan diatas.

**2.1.8. Faktor Pendukung Implementasi Kebijakan.**

Implementasi kebijakan menurut Nugroho terdapat dua pilihan untuk mengimplementasikannya yaitu langsung mengimplementasikannya dalam bentuk program-program dan melalui formulasi kebijakan derivat atau turunan dari kebijakan tersebut, **Nugroho (2012:158)** dalam bukunya yang berjudul “**Kebijakan Publik**”. 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.

Pengertian implementasi kebijakan dan faktor-faktor yang mempengaruhi keberhasilan suatu implmentasi kebijakan menurut **Meter dan Horn (1975)** dalam **Winarno (2016:142)** dalam bukunya yang berjudul “**Kebijakan Publik Era Globalisasi**” juga mengemukakan beberapa hal yang dapat mempengaruhi keberhasilan suatu implementasi, yaitu:

1. **Ukuran dan tujuan kebijakan;**
2. **Sumber-sumber kebijakan;**
3. **Ciri-ciri atau sifat Badan/Instansi pelaksana;**
4. **Komunikasi antar organisasi terkait dengan kegiatan-kegiatan pelaksanaan;**
5. **Sikap para pelaksana; dan**
6. **Lingkungan Ekonomi, Sosial dan Politik.**

Adapun syarat-syarat untuk dapat mengimplementasikan kebijakan Negara secara sempurna menurut teori implementasi **Hogwood dan Gunn (1978)** dalam **Nugroho (2014:220)** dalam bukunya yang berjudul “**Kebijakan Publik**”, memaparkan diantaranya yaitu :

1. **Kondisi eksternal yang dihadapi oleh badanatau instansi pelaksanatidak akan mengalami gangguan atau kendala yang serius. Hambatan-hambatan tersebut mungkin sifatnya fisik, politis dan sebagainya.**
2. **Untuk pelaksanaan program tersedia waktu dan sumber sumber yang cukup memadai.**
3. **Perpaduan sumber-sumber yang diperlukan benar-benar tersedia.**
4. **Kebijaksanaan yang akan diimplementasikan didasarkan oleh suatu hubungan kausalitas yang handal.**
5. **Hubungan kausalitas bersifat langsung dan hanya sedikit mata rantai penghubungnnya.**
6. **Hubungan saling ketergantungan kecil.**
7. **Pemahaman yang mendalamdan kesepakatan terhadap tujuan.**
8. **Tugas-tugas diperinci dan ditempatkan dalam urutan yang tepat.**
9. **Komunikasi dan koordinasi yang sempurna.**
10. **Pihak-pihakyang memiliki wewenang kekuasaan dapat menuntut dan mendapatkan kepatuhan yang sempurna.**

Lalu menurut **Edward III (1980)** dalam **Winarno (2016:155)** dalam bukunya yang berjudul “**Kebijakan Publik Era Globalisasi**” mencatat bahwa isu utama kebijakan publik adalah kurangnya perhatian kepada implementasi kebijakan publik. Dinyatakan dengan tegas bahwa tanpa implementasi yang efektif, keputusan pembuat kebijakan tidak akan berhasil dilakukan. Oleh karenanya untuk memberikan perhatian kepada issu, maka ada beberapa dimensi yang mempengaruhi keberhasilan implementasi kebijakan menurut **Edward III (1980)** dalam **Winarno (2016:156)** dalam bukunya yang berjudul “**Kebijakan Publik Era Globalisasi**”, memberikan empat indikator diantaranya yaitu:

1. **Komunikasi;**
2. **Sumber-sumber;**
3. **Kecenderungan-kecenderungan atau Disposisi; dan**
4. **Struktur Birokrasi.**

**Gambar 2.2**

**Dampak Langsung dan Tidak Langsung pada Implementasi**

**KOMUNIKASI**

**STRUKTUR BIROKRASI**

**SUMBER DAYA**

**IMPLEMENTASI KEBIJAKAN**

**KENCENDERUNGAN-KECENDERUNGAN ATAU DISPOSISI**

Sumber : Winarno, Kebijakan Publik Era Globalisasi.. hal.180

Proses ini merupakan sebuah abstraksi atau performansi dari suatu kebijakan yang pada dasarnya dilakukan untuk meraih kinerja implementasi kebijakan publik yang tinggi, yang berlangsung dalam hubungan berbagai variabel. Faktor-faktor ini juga disamping secara langsung mempengaruhi implementasi kebijakan, akan tetapi secara tidak langsung mempengaruhi implementasi kebijakan melalui dampak pada masing-masing faktor. Dengan perkataan lain, komunikasi mempengaruhi sumber, kecenderungan dan struktur birokrasi, yang pada gilirannya mempengaruhi implementasi.

*Pertama*, Komunikasi dalam keberhasilan suatu implementasi kebijakan menurut menurut **Edward III (1980)**dalam **Winarno (2016:156)** bukunya yang berjudul “**Kebijakan Publik Era Globalisasi**” mengartikan bahwa:

Jadi berdasarkan pengertian George C. Edwards III, komunikasi sangat menentukan keberhasilan pencapaian tujuan dari pelaksanaan. Pelaksanaan yang efektif terjadi apabila para pembuat keputusan sudah mengetahui apa yang akan dikerjakan. Pengetahuan atas apa yang akan dikerjakan dapat berjalan apabila komunikasi berjalan dengan baik, sehingga setiap keputusan dan peraturan pelaksanaan harus ditransmisikan (dikomunikasikan) kepada bagian personalia yang tepat. Berdasarkan penjelasan teori diatas maka faktor-faktor yang mempengaruhi komunikasi dalam implementasi kebijakan harus adanya kejelasan petunjuk dalam implementasi kebijakan dan kejelasan, konsistensi dalam menjalankan sebuah kebijakan maka Dengan terpenuhinya ketiga faktor pendukung komunikasi maka akan tercapainya sebuah implementasi kebijakan yang baik dan sesuai tujuan yang telah ditetapkan.

*Kedua*, Sumber-sumber dalam keberhasilan suatu implementasi kebijakan menurut menurut **Edward III (1980)**dalam **Winarno (2016:161)** bukunya yang berjudul “**Kebijakan Publik Era Globalisasi**”mengartikan bahwa:

Menurut Edward III bahwa sumber-sumber yang dapat menentukan keberhasilan pelaksanaan adalah salah satunya sumber daya yang tersedia, karena menurut Edward III sumber daya merupakan sumber penggerak dari pelaksana. Manusia merupakan sumber daya yang terpenting dalam menentukan keberhasilan proses pelaksanaan, sedangkan sumber daya merupakan keberhasilan proses implementasi yang dipengaruhi dengan pemanfaatan sumber daya manusia, biaya, dan waktu. Berdasarkan penjelasan bagian pertama (komunikasi) diatas, menyimpulkan bahwa perintah-perintah implementasi mungkin diteruskan secara cermat, jelas dan konsisten dalam komunikasi, akan tetapi jika para pelaksana kekurangan sumber-sumber yang diperlukan untuk menjelaskan kebijakan-kebijakan, maka implementasi itupun cenderung tidak efektif. Dengan demikian, sumber-sumber merupakan faktor yang penting dalam melaksanakan kebijakan publik. Sumber-sumber yang penting sebagai penunjang, meliputi: staf yang memadai serta keahlian-keahlian yang baik untuk melaksanakan tugas-tugas mereka, wewenang dan fasilitas-fasilitas yang diperlukan untuk menerjemahkan usul-usul diatas kertas guna melaksanakan pelayanan-pelayanan publik.

*Ketiga*, Kecenderungan-kecenderungan dalam keberhasilan suatu implementasi kebijakan menurut menurut **Edward III (1980)** dalam **Winarno (2016:161)** bukunya yang berjudul “**Kebijakan Publik Era Globalisasi**”mengartikan bahwa:

Menurut Edward III, kecenderungan dari para pelaksana kebijakan merupakan faktor ketiga yang mempunyai konsekuensi-konsekuensi penting bagi implementasi kebijakan yang efektif. Jika para pelaksana bersikap baik terhadap suatu kebijakan tertentu, dan hal ini berarti adanya dukungan, kemungkinan besar mereka melaksanakan kebijakan sebagaimana yang diinginkan oleh para pembuat keputusan awal. Demikian pula sebaliknya, bila tingkah laku-tingkah laku atau perspektif-perspektif para pelaksana berbeda dengan para pembuat keputusan, maka proses pelaksanakan suatu kebijakan menjadi semakin sulit. Berdasarkan penjelasan diatas bahwa dalam mendukung kesuksesan implementasi kebijakan harus adanya kesepakatan antara pembuat kebijakan dengan pelaku yang akan menjalankan kebijakan itu sendiri dan bagaimana mempengaruhi pelaku kebijakan agar menjalakan sebuah kebijakan tanpa menyimpang dari tujuan awalnya ataukeluar dari tujuan yang telah ditetapkan sebelumnya demi terciptanya pelayanan publik yang baik.

*Keempat*, struktur birokrasi dalam keberhasilan suatu implementasi kebijakan menurut menurut **Edward III (1980)**dalam **Winarno (2016:176)** bukunya yang berjudul “**Kebijakan Publik Era Globalisasi**”mengartikan bahwa:

Menurut Edward III, birokrasi merupakan salah badan yang paling sering bahkan secara keseluruhan menjadi pelaksana kebijakan. Birokrasi baik secara sadar atau tidak sadar memilih bentuk-bentuk organisasi untuk kesepakatan kolektif dalam rangka memecahkan masalah-masalah sosial dalam kehidupan modern. Dengan merujuk pada peran yang dijalankan birokrasi dalam proses implementasi, maka struktur birokrasi merupakan faktor fundamental untuk mengkaji implementasi kebijakan. Pada dasarnya, para pelaksana kebijakan mungkin mengetahui apa yang dilakukan dan mempunyai cukup keinginan serta sumber-sumber untuk melakukannya, tetapi dalam pelaksanaannya mereka mungkin masih dihambat oleh struktur-struktur organisasi dimana mereka menjalankan kegiatan tersebut. Birokrasi sebagai pelaksana harus dapat mendukung kebijakan yang telah diputuskan secara politik dengan jalan melakukan koordinasi dengan baik. Menurut Edwards III ada dua karakteristik utama dari birokrasi, yakni prosedur-prosedur kerja ukuran-ukuran dasar atau sering disebut *Standard Operating Procedures* (SOP) dan fragmentasi. Yang pertama berkembang sebagai tanggapan internal terhadap waktu yang terbatas dan sumber-sumber dari para pelaksana serta keinginan untuk keseragaman dalam berkerjanya organisasi-organisasi yang kompleks dan tersebar luas.Yang kedua berasal terutama dari tekanan-tekanan diluar unit-unit birokrasi, seperti komite-komite legislatif, kelompok kepentingan, pejabat-pejabat eksekutif, konstitusi Negara dan sifat kebijakan yang mempengaruhi organisasi birokrasi-birokrasi pemerintah. Perbedaan ini akan berpengaruh dalam implementasi kebijakan dalam beberapa hal, yakni perbedaan itu seringkali menghalangi perubahan-perubahan dalam kebijakan, memboroskan sumber-sumber, menimbulkan tindakan-tindakan yang tidak diinginkan, menghalangi kondisi, membingungkan pejabat-pejebat tingkat yang lebih rendah. Hal itu menyebabkan kebijakan-kebijakan berjalan dengan tujuan-tujuan yang berlawanan, dan menyebabkan beberapa kebijakan menempati antara keretakan-keretakan batas-batas organisasi.

Implementasi kebijakan pada prinsipnya adalah cara agar sebuah kebijakan dapat mencapai tujuannya, tidak lebih dan tidak kurang. Untuk mengimplementasikan kebijakan publik, maka ada dua pilihan langkah yang ada, yaitu langsung mengimplementasikan dalam bentuk program-program atau melalui formulasi kebijakan privat atau turunan dari kebijakan publik tersebut.

**2.1.9. Faktor Penghambat Implementasi Kebijakan.**

Implementasi kebijakan mempunyai berbagai hambatan yang mempengaruhi pelaksanaan suatu kebijakan publik. Pendapat ahli kebijakan yang didefinisikan oleh **Gow dan Morss** dalam **Pasolong (2010:59)** dalam bukunya yang berjudul. “**Reformasi Pelayanan Publik (Teori, Kebijakan dan Implementasi)**” mengungkapkan hambatan-hambatan tersebut antara lain:

1. **Hambatan politik, ekonomi dan lingkungan;**
2. **Kelemahan institusi;**
3. **Ketidakmampuan SDM dibidang teknis dan administratif;**
4. **Kekurangan dalam bantuan teknis;**
5. **Kurangnya desentralisasi dan partisipasi;**
6. **Pengaturan waktu (*timing*);**
7. **Sistem informasi yang kurang mendukung;**
8. **Perbedaan agenda tujuan antar aktor; dan**
9. **Dukungan yang berkesinambungan.**

Semua hambatan ini dapat dengan mudah dibedakan atas hambatan dari dalam (faktor internal) dan dari luar (faktor eksternal). Dalam **Pasolong (2010:59)** dalam bukunya yang berjudul “**Reformasi Pelayanan Publik (Teori, Kebijakandan Implementasi)”**, hambatan dari dalam atau yang sering disebut dengan faktor internal dapat dilihat dari ketersediaan dan kualitas input yang digunakan seperti sumber daya manusia, dana, struktur organisasi, informasi, sarana dan fasilitas yang dimiliki, serta aturan-aturan, sistem dan prosedur yang harus digunakan.Sedangkan hambatan dari luar atau sering disebut sebagai faktor eksternal dapat dibedakan atas semua kekuatan yang berpengaruh langsung ataupun tidak langsung kepada proses implementasi kebijakan pemerintah, kelompok sasaran, kecenderungan ekonomi, politik, kondisi sosial budaya dan sebagainya.

Terdapat faktor yang mempengaruhi kegagalan suatu implementasi kebijakan lainnya menurut **Sunggono (2004:149)** dalam bukunya yang berjudul “**Hukum dan Kebijakan Publik**” implementasi kebijakan mempunyai beberapa faktor penghambat, yaitu:

1. **Isi kebijakan.**

***Pertama*, implementasi kebijakan gagal karena masih samarnya isi kebijakan, maksudnya apa yang menjadi tujuan tidak cukup terperinci, sarana-sarana dan penerapan prioritas, atau program-program kebijakan terlalu umum atau sama sekali tidak ada.**

***Kedua*, karena kurangnya ketetapan intern maupun ekstern dari kebijakan yang akan dilaksanakan.**

***Ketiga*, kebijakan yang akan diimplementasiakan dapat juga menunjukkan adanya kekurangan-kekurangan yang sangat berarti.**

***Keempat*, penyebab lain dari timbulnya kegagalan implementasi suatu kebijakan publik dapat terjadi karena kekurangan-kekurangan yang menyangkut sumber daya-sumber daya pembantu, misalnya yang menyangkut waktu, biaya/dana dan tenaga manusia.**

1. **Informasi.**

**Implementasi kebijakan publik mengasumsikan bahwa para pemegang peran yang terlibat langsung mempunyai informasi yang perlu atau sangat berkaitan untuk dapat memainkan perannya dengan baik.Informasi ini justru tidak ada, misalnya akibat adanya gangguan komunikasi.**

1. **Dukungan.**

**Pelaksanaan suatu kebijakan publik akan sangat sulit apabila pada pengimlementasiannya tidak cukup dukungan untuk pelaksanaan kebijakan tersebut.**

1. **Pembagian potensi.**

**Sebab musabab yang berkaitan dengan gagalnya implementasi suatu kebijakan publik juga ditentukan aspek pembagian potensi diantara para pelaku yang terlibat dalam implementasi.Dalam hal ini berkaitan dengan diferensiasi tugas dan wewenang organisasi pelaksana.Struktur organisasi pelaksanaan dapat menimbulkan masalah-masalah apabila pembagian wewenang dan tanggung jawab kurang disesuaikan dengan pembagian tugas atau ditandai oleh adanya pembatasan-pembatasanyang kurang jelas.**

Suatu kebijakan publik akan menjadi efektif apabila dilaksanakan dan mempunyai manfaat positif bagi anggota-anggota masyarakat. Dengan kata lain, tindakan atau perbuatan manusia sebagai anggota masyarakat harus sesuai dengan apa yang diinginkan oleh pemerintah atau Negara. Sehingga apabila perilaku atau perbuatan mereka tidak sesuai dengan keinginan pemerintah atau Negara, maka suatu kebijakan publik tidaklah efektif.

Hakekatnya dalam suatu implementasi kebijakan pada umumnya, ada beberapa faktor eksternal lain yang biasanya menghambat atau mempersulit implementasi kebijakan yang berasal dari beberapa kondisi. Hal itu dinyatakan menurut **Abidin (2012:158)** dalam bukunya yang berjudul “**Kebijakan Publik**” diantaranya yakni:

1. **Kondisi fisik;**
2. **Faktor politik;**
3. **Tabiat (*attitude*) sekelompok orang yang cenderung tidak sabar menunggu proses kebijakan dan memaksa melakukan perubahan;**
4. **Terjadi penundaan karena kelambatan atau kekurangan faktor input;**
5. **Kelemahan salah satu langkah dalam beberapa rangkaian implementasi;**
6. **Kelemahan pada kebijaksanaan itu sendiri.**

Dari beberapa pemaparan penghambat implementasi kebijakan diatas, mengartikulasikan bahwa tidak semua kebijakan berhasil diimplementasikan secara sempurna, karena implementasi kebijakan pada umumnya memang lebih sulit dari sekadar merumuskannya.Sebab implementasi kebijakan menyangkut kondisi riil yang sering berubah dan sulit diprediksikan.Hal itu disebabkan dalam proses formulasi kebijakan masih sering terjadinya kesenjangan (*Gap*) atau perbedaan antara apa yang dirumuskan dengan apa yang dilaksanakan. Maka dari itu kesenjangan tersebut harus segera diperbaiki untuk menghindari kesenjangan yang lebih besar kedepannya.

**2.1.10. Sarana Prasarana Pendidikan**

Salah satu aspek yang harus mendapat perhatian utama oleh setiap [pengelola pendidikan](http://rijal09.blogspot.co.id/2016/04/problematika-standar-pengelolaan.html) adalah mengenai fasilitas pendidikan. Sarana dan prasarana sebagai bagian integral dari keseluruhan kegiatan pembelajaran di satuan pendidikan mempunyai fungsi dan peran dalam pencapaian kegiatan pembelajaran sesuai kurikulum satuan pendidikan. Agar pemenuhan sarana dan prasarana tepat guna dan berdaya guna (efektif dan efisien), diperlukan suatu analisis kebutuhan yang tepat di dalam perencanaan pemenuhannya. Menurut kamus besar Bahasa Indonesia sarana adalah segala sesuatu yang dapat dipakai sebagai alat dalam mencapai maksud atau tujuan. Sedangkan prasarana adalah segala sesuatu yang merupakan penunjang utama terselenggaranya suatu proses.

Secara Etimologis (bahasa) prasarana berarti alat tidak langsung untuk mencapai tujuan dalam pendidikan, misalnya : lokasi/tempat, bangunan sekolah, lapangan olahraga, uang dsb. Sedangkan sarana berarti alat langsung untuk mencapai tujuan pendidikan. Misalnya ; Ruang, Buku, Perpustakaan, Laboratorium dsb.

**E. Mulyasa (2004)** dalam bukunya yang berjudul "**Kurikulum Berbasis Kompetensi, Konsep Karakteristik dan Implementasi**", berpendapat bahwa :

**"Sarana Pendidikan adalah peralatan dan perlengkapan yang secara langsung dipergunakan dan menunjang proses pendidikan, khususnya proses belajar, mengajar, seperti gedung, ruang kelas, meja kursi, serta alat-alat dan media pengajaran."**

Sarana pendidikan merupakan sarana penunjang bagi proses belajar-mengajar. Menurut Tim Penyusun Pedoman Pembakuan Media Pendidikan Departemen Pendidikan dan Kebudayaan, yang dimaksud dengan:

**"Sarana pendidikan adalah semua fasilitas yang diperlukan dalam proses belajar-mengajar, baik yang bergerak maupun yang tidak bergerak agar pencapaian tujuan pendidikan dapat berjalan dengan lancar, teratur, efektif dan efisien."**

Departemen Pendidikan Nasional telah membedakan antara sarana pendidikan dengan prasarana pendidikan. Sarana pendidikan didefinisikan sebagai perangkat, peralatan, bahan, perabot yang secara langsung digunakan dalam proses pendidikan seperti gedung, bangku, kursi, papan tulis maupun alat lainnya. Sedangkan prasarana pendidikan didefinisikan sebagai perangkat, peralatan, bahan, perabot yang secara tidak langsung digunakan dalam proses pendidikan seperti lapang sepak bola, taman bunga, pagar dan lain sebagainya.

**2.2. Kerangka Pemikiran**

Penyusunan mengacu kepada pendapat para ahli untuk menyusun penelitian ini. Mengenai teori-teori yang berhubungan dengan lokus dan fokus penelitian sebagai dasar pedoman untuk mengukur sejauhmana pedoman ini sesuai dengan kenyataan dilapangan sehingga akan menghasilkan kesimpulan yang objektif.

Implementasi kebijakan adalah tolok ukur dari tingkat keberhasilan pelaksanaan program-program pemerintah yang telah dilaksanakan. Hasil ini berkaitan dengan usaha-usaha yang telah dilakukan oleh pemerintah selaku penyelenggaraan kebijakan. Keberhasilan sebuah kebijakan ditunjukkan dengan berkurangnya permasalahan-permasalahan yang terjadi didalam suatu program khususnya, sedangkan jika mengalami peningkatan maka perlu dikaji ulang tentang kebijakan yang telah digulirkan atau yang telah dilaksanakan apakah mendapat dukungan atau tidak dari masyarakat atau memang tidak sejalan dan bertolak belakang dengan program-program pemerintah yang sebelumnya sehingga menimbulkan masalah, hambatan dan kendala dalam pelaksanaannya.

Kerangka pemikiran ini disajikan suatu definisi yang berkaitan dengan Implementasi Kebijakan Sarana Prasarana Tingkat Sekolah Menengah Pertama di Kabupaten Bandung Pada Dinas Pendidikan Kabupaten Bandung.

Definisi implementasi kebijakan menurut **Edwards III (1980)** dalam **Winarno (2016:155)** dalam bukunya yang berjudul “**Kebijakan Publik Era Globalisasi**”mengartikan:

**“Implementasi Kebijakan adalah salah satu tahap kebijakan publik, antara pembentukan kebijakan dan konsekuensi-konsekuensi kebijakan bagi masyarakat yang dipengaruhinya.”**

Berdasarkan definisi diatas, maka selanjutnya peneliti menetapkan parameter implementasi kebijakan menurut **Edward III (1980)** dalam **Winarno (2016:156)** dalam bukunya yang berjudul “**Kebijakan Publik Era Globalisasi**”, memberikan empat dimensi atau karakteristik diantaranya yaitu:

1. **Komunikasi;**
2. **Sumber-sumber;**
3. **Kecenderungan-kecenderungan atau Disposisi; dan**
4. **Struktur Birokrasi.**

Berdasarkan definisi tersebut untuk mengukur tingkat keberhasilan dari implementasi kebijakan sarana prasarana tingkat Sekolah Menengah Pertama di Kabupaten Bandung pada Dinas Pendidikan Kabupaten Bandung diperlukan proses penilaian kinerja implementasi sebagai suatu sistem penilaian dilakukan dengan melihat empat dimensi kinerja implementasi kebijakan terhadap pelaksanaan pekerjaan dilapangan dari suatu program oleh pemerintah yang dilakukan oleh Aparatur Sipil Negara (ASN) selaku Pegawai Negeri Sipil disingkat PNS adalah pejabat Pegawai Negeri Sipil tertentu yang diberi wewenang oleh undang-undang untuk melaksanakan pekerjaannya yang meliputi tugas pokok dan fungsi khususnya di salah satu instansi pemerintahan yakni Dinas Pendidikan Kabupaten Bandung.

Hasil kerja dari Aparatur Sipil Negara di Dinas Pendidikan Kabupaten Bandung akan menjadi faktor penentu dari suatu implementasi kebijakan tentang sarana prasarana tingkat Sekolah Menengah Pertama di Kabupaten Bandung apakah telah dilaksanakan dengan baik atau mendapat hambatan dalam pelaksanaannya. Pengukuran kinerja implementasi diharapkan dapat menjadi tolok ukur keberhasilan yang telah dicapai oleh pemerintah yakni Dinas Pendidikan Kabupaten Bandung dalam implementasi kebijakan sarana prasarana tingkat Sekolah Menengah Pertama di Kabupaten Bandung.

1. **Proposisi**

Proposisi adalah ungkapan yang dapat dipercaya, disangsikan, disangkal atau dibuktikan benar-tidaknya. Berdasarkan penjelasan diatas, peneliti merumuskan proposisi bahwa Keberhasilan Implementasi Kebijakan Sarana Prasarana Pendidikan Tingkat Sekolah Menengah Pertama di Kabupaten Bandung yang dilaksanakan oleh Dinas Pendidikan Kabupaten Bandung dapat di tentukan melalui faktor pendukung yaitu Dimensi komunikasi, Dimensi Sumber Daya, Dimensi kecenderungan-kecenderungan atau disposisi dan Dimensi struktur birokrasi.