**BAB II**

**TINJAUAN PUSTAKA**

**2.1 Administrasi**

Administrasi meliputi seluruh kegiatan dari pengaturan hingga pengurusan sekelompok orang yang memiliki deferensiasi pekerjaan untuk mencapai suatu tujuan bersama. Administrasi dapat berjalan dengan adanya banyak orang yang terlibat di dalamnya.

**Simon** dikutip oleh **Pasolong** dalam bukunya **Teori Administrasi Publik (2007:2)**, sebagai berikut Administrasi sebagai kegiatan-kegiatan kelompok kerjasama untuk mencapai tujuan-tujuan bersama.”

Berdasarkan pernyataan di atas administrasi merupakan kelompok kerjasama untuk mencapai tujuan.

**Siagian** dalam buku **Administrasi Pembangunan (1999:3)** menyatakan bahwa

**“Administrasi adalah sebagai keseluruhan proses kerjasama antara dua orang manusia atau lebih yang di dasarkan atas rasionalitas tertentu mencapai tujuan yang telah di tetapkan sebelumnya.”**

**Chander dan Plano** yang dikutipoleh **Keban dalam buku** Enam Dimensi Strategis Administrasi Publik Teori dan Isu (2004:3)

**“Administrasi publik adalah proses dimana sumber daya dan *personel public* diorganisir dan di koordinasikan untuk memformulasikan, mengimplementasikan, dan mengelola keputusan-keputusan dalam publik.**

**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.**

**Simon** yang dikutip oleh **Kencana** dalam buku **Ilmu Administrasi Publik (2006:13)** menyatakan bahwa Administrasi dapat di rumuskan sebagai kegitan-kegiatan kelompok kerja sama untuk mencapai tujuan-tujuan bersama.

**Atmosudirdjo** yang dikutip oleh **Kencana** didalam buku **Ilmu Administrasi Publik** **(2006:13)** menyatakan bahwa

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

Administrasi dalam arti sempit merupakan “kegitan yang meliputi catat mencatat, sutar menyurat, pembukuan 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** dalam buku yang berjudul **Pengantar Studi Ilmu Administrasi dan Manajemen (1983:7)**

**“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.”**

**Pasolong** dalam buku **Teori Administrasi Publik (2007:3)** mengatakan bahwa:

**“Administrasi merupakan pekerjaan terencana yang di lakukan oleh sekelompok orang dalam bekerjasama untuk mencapai tujuan atas dasar efektif, efisien, dan rasional.”**

**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.”

Setelah mengetahui beberapa definisi para ahli tentang administrasi, maka **Pasolong** dalam buku **Teori Administrasi Publik (2007:21)** mendefinisikan beberapa ciri pokok administrasi, yaitu:

1. **Suatu kerjasama kelompok dalam lingkungan pemerintah.**
2. **Meliputi tiga cabang pemerintah: eksekutif, legislatif, dan hubungan di antara mereka**
3. **Mempunyai peranan penting dalam perumusan kebijakan pemerintah, dan karena nya merupakan sebagian proses politik**
4. **Sangat erat berkaitan dengan berbagai macam kelompok swasta dan perorangan dalam menyajikan pelayanan pada masyarakat**
5. **Dalam beberapa hal berbeda pada penempatan pengertian dengan administrasi perseorangan**

Dalam setiap kegiatan baik pada pemerintah maupun swasta harus mampu menciptakan administrasi yang rapih, sehingga apa yang menjadi tujuan dari kegiatan tersebut dapat dicapai dengan efektif dan efisien. Tanpa adanya administrasi yang rapih maka kegiatan dalam pencapaian tujuan tersebut akan mengalami kebingungan, dengan demikian kemungkinan besar akan menemui kegagalan dalam pencapaian tujuan yang telah ditetapkan sebelumnya.

**2.2 Administrasi Negara**

Administrasi merupakan sebuah ilmu yang terus berkembang. Dalam perkembangannya administrasi terbagi menjadi tiga (3) disiplin ilmu, yakni: Administrasi Publik/Negara, Administrasi Niaga/Bisnis, dan Administrasi Internasional. Selanjutnya akan dijelaskan beberapa definisi para ahli mengenai Administrasi Negara:

**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.”**

**Pfifner dan Presthus** yang dikutip oleh **Kencana** dalam buku **Ilmu Administrasi Publik (2006:23)** menyatakan bahwa:

1. ***Public administration involves the implementation of public policy which has been determine by representative political bodies.***

**(Administrasi negara meliputi implementasi kebijaksanaan pemerintah yang telah di tetapkan oleh badan-badan perwakilan politik)**

1. ***Public administration may be defined as the coordination of individual and group efforts to carry out public policy. It is mainly accupied with daily work of goverments.***

**(Administrasi negara dapat di definisikan koordinasi usaha-usaha perorangan dan kelompok untuk melaksanakan kebijaksanaan pemerintah. Hal ini terutama meliputi pekerjaan sehari-hari pemerintah.)**

1. ***In sum, public administration is a process concerned with carrying out public policies, encompassing innumerable skills and techniques larga numbers of people.***

**(Secara global administrasi negara adalah suatu proses yang bersangkutan dengan pelaksanaan kebijaksanaan-kebijaksanaan pemerintah, pengarahan kecakapan, dan teknik-teknik yang tidak terhingga jumlahnya, memberikan arah dan maksud terhadap usaha sejumlah orang.)**

**Waldo** yang dikutip oleh Kencanadalam buku **Ilmu Administrasi Publik (2006:25)** menyatakan bahwa:

**“Administrasi negara adalah manajemen dan organisasi dari manusia-manusia dan peralatannya guna mencapai tujuan pemerintah.”**

**Gordon** yang dikutip oleh **Kencana** 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.**

**Henry** Sebagaimana di kutip oleh **Pasolong** dalam buku yang berjudul **Teori Administrasi Publik (2007: 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 baik.

**2.3 Pengertian Manajemen**

Manajemen berasal dari kata *to manage* yang artinya mengatur, pengaturan dilakukan melalui proses dan diatur berdasarkan urutan dari Fungsi-fungi Manajemen itu, jadi, Manajemen itu merupakan proses untuk mewujudkan tujuan yang diinginkan.

**Mariane** dalam bukunya yang berjudul **Azas-Azas Manajemen (2018:3)** menjelaskan, bahwa:

**Proses kegiatan yang dilakukan oleh seorang manajer atau pimpinan dengan menggunakan sumber-sumber yang dibutuhkan dalam rangka mencapai tujuan yang telah ditetapkan**

Sikula yang dikutip oleh **Mariane** dalam buku **Azas-Azas Manajemen (2018 : 3)** menyatakan bahwa:

**Manajemen pada umumnya di kaitkan dengan aktivitas-aktivitas perencanaan, pengorganisasian, pengendalian, penempatan, pengarahan, pemotivasian, komunikasi dan pengambilan keputusan yang di laukan oleh setiap organisasi dengan tujuan untuk mengkoordinasikan berbagai sumberdaya yang dimiliki oleh perusahaan sehingga akan dihasilkan suatu produk atau jasa secara efisien.**

**O’Donnel** yang dikutip oleh **Mariane** dalam buku **Azas-Azas Manajemen (2018 : 3)** menyatakan bahwa:

**Manajemen adalah usaha mencapai suatu tujuan tertentu melalui kegiatan orang lain. Dengan demikian manajer mengadakan koordinasi atas sejumlah aktivitas orang lain yang meiputi perencanaan, pengorganisasian, penempatan, pengarahan, dan pengendalian.**

**Hasibuan** yang dikutip oleh **Mariane** dalam buku **Azas-Azas Manajemen (2018 : 3)** menyatakan, bahwa:

**Manajemen adalah ilmu dan seni mengatur proses pemanpaatan sumber daya manusia dan sumber-sumber lainnya secara efektif dan Efisien untuk mencapai suatu tujuan tertentu**

**Terry** yang dikutip oleh **Mariane** dalam buku **Azas-Azas Manajemen (2018 : 3)** menyatakan bahwa:

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

Dari beberapa pendapat di atas, bahwa pengertian Manajemen dapat disimpulkan, bahwa manajemen adalah seni dalam suatu pekerjaan untuk mencapai suatu tujuan perusahaan secara efektif dan efisien dengan menggunakan sumber daya-sumber daya yang dimiliki dengan pelaksanaan fungsi-fungsi perencanaan (*planning*), pengorganisasian (*organizing*), pengarahan (*actuating*), dan pengawasan (*controlling*).

**Siagian** dalam buku **Filsafat Administrasi (2006 : 35)** mengatakan bahwa

**“Manajemen adalah keterampilan untuk memperoleh hasil dalam rangka pencapaian tujuan yang telah ditentukan sebelumnuya dengan menggunakan orang-orang lain di dalam organisasi”**

Siagian dalam kesempatan lain mengatakan “manajemen adalah seni memperoleh hasil melalui berbagai kegiatan yang dilakukan oleh orang lain”.

Pencapain visi serta misi organisasi manajemen merupakan hal yang sangat berpengaruh dalam organisasi. Manajemen merupakan cara untuk mengatur supaya segala usaha yang dilakukan oleh sebuah organisasi mampu menjalankan fungsi-fungsi organisasi. Selain itu Manajemen yang dijalankan harus sesuai dengan fungsi-fungsi manajerial, sebuah tujuan akan tercapai dengan baik jika fungsi dalam manajemen dilaksanakan secara maksimal. Didalam peerencanaan misalnya harus dibentuknya rencana-rencana dimana kedepanya akan menghasilkan pencapain yang maksimal. Kemudian dalam hal pengorganisasian, membagi komponen-komponen kegiatan yang dibutuhkan untuk mencapai tujuan ke dalam kelompok-kelompok, selanjutnya adanya gerakan aksi mencakup kegiatan yang dilakukan seorang manager untuk mengawali dan melanjutkan kegiatan yang ditetapkan. Setelah itu harus dilakukan pengawasan supaya meminimalkan berbagai penyimpangan yang terjadi serta melihat apakah kegiatan sesuai rencana.

**2.4 Pengertian Organisasi**

Organisasi dapat dikatakan sebagai alat untuk mencapai tujuan, oleh karna itu organisasi dapat dikatakan wadah kegiatan daripada orang-orang yang bekerjasama dalam usahanya untuk mencapai tujuan. Di kegiatan itu orang-orang harus jelas tugas, wewenang dan tanggung jawabnya, hubungan dan tata kerjanya. Pengertian yang demikian disebut organisasi yang “statis”, karena sekedar hanya melihat dari strukturnya. Di samping itu terdapat pengertian organisasi yang bersifat “dinamis". Pengertian ini organisasi dilihat daripada sudut dinamikanya, aktivitas atau tindakan daripada tata hubungan yang terjadi di dalam organisasi itu, baik yang bersifat formal maupun informal.

**Waldo** yang dikutip oleh **Silalahi** dalam bukunya **“Studi tentang Ilmu Administrasi Konsep, Teori, dan Dimensi” (2002:124)** menyatakan definisi organisasi adalah struktur hubungan-hubungan di antara orang-orang berdasarkan wewenang dan bersifat tetap dalam suatu sistem administrasi.

**Thoha** yang dikutip oleh Silalahi dalam bukunya **“Studi tentang Ilmu Administrasi Konsep, Teori, dan Dimensi” (2003:124)** mengemukakan bahwa:

**“Organisasi merupakan suatu kerangka hubungan yang berstruktur yang menunjukkan wewenang, tanggung jawab, dan pembagian kerja untuk menjalankan suatu fungsi tertentu. Hubungan yang berstruktur ini disebut hirarki dan konsekuensi dari hirarki ialah adanya kategori kelompok superior dengan kelompok subordinasi.”**

**Weber** yang dikutip oleh **Thoha** dalam bukunya **“Perilaku Organisasi Konsep Dasar dan Aplikasinya” (2014:113)** menyatakan bahwa:

**“Organisasi merupakan suatu batasan-batasan tertentu (boundaries), dengan demikian seseorang yang melakukan hubungan interaksi dengan lainnya tidak atas kemauan sendiri. Mereka dibatasi oleh aturan-aturan tertentu.”**

**Allen** yang di kutip oleh **Hasibuan** dalam bukunya yang berjudul **Organisasi dan Motivasi, Dasar Peningkatan Produktivitas (2005:24)** mengatakan, bahwa

**“Organisasi sebagai proses penentuan dan pengelompokkan pekerjaan yang akan dikerjakan, menetapkan dan melimpahkan wewenang dan tanggung jawab dengan maksud untuk memungkinkan orang-orang bekerja sama secara efektif dalam mencapai tujuan.”**

**Manulang** yang di kutip oleh **Hasibuan** dalam bukunya yang berjudul **Organisasi dan Motivasi, Dasar Peningkatan Produktivitas (2005:24)** mengatakan, bahwa:

**“Organisai adalah suatu proses penetapan dan pembagian pekerjaan yang akan dilakukan, pembatalan tugas-tugas atau tanggung jawab serta wewenang dan penetapan hubungan-hubungan antara unsur-unsur organisasi, sehingga memungkinkan orang-orang dapat bekerja bersama sama seefektif mungkin untuk pencapaian tujuan, secara singkat organisasi adalah suatu perbuatan diferensiasi tugas-tugas.”**

**Handayaningrat** dalam bukunya yang berjudul **Pengantar Ilmu Administrasi dan Manajemen (1980:43)**, menyatakan ciri-ciri organisasi sebagai berikut :

1. **Adanya suatu kelompok orang yang dapat dikenal.**
2. **Adanya kegiatan yang berbeda-beda tapi satu sama lain saling berkaitan.**
3. **Tiap-tiap anggota memberikan sumbangan usahanya ataupun tenaganya.**
4. **Adanya kewenangan, koordinasi dan pengawasan**
5. **Adanya suatu tujuan.**

**2.5 Kebijakan Publik**

**2.5.1 Pengertian Kebijakan Publik**

Kebijakan publik dibuat dengan tujuan tertentu untuk mengatur kehidupan bersama untuk mencapai tujuan bersama yang telah disepakati. Kebijakan publik meliputi segala sesuatu yang dinyatakan dan dilakukan atau tidak dilakukan oleh pemerintah. Disamping itu, kebijakan publik juga kebijakan yang dikembangkan atau dibuat oleh badan-badan dan pejabat-pejabat pemerintah.

**Dye** yang dikutip oleh **Suyatna** dalam bukunya yang berjudul **Kebijakan Publik, Perumusan, Implementasi dan Evaluasi (2009:9)** mengatakan, bahwa kebijakan publik adalah apapun yang dipilih pemerintah, apakah mengerjakan sesuatu atau tidak mengerjakan sesuatu.

**Dye** yang dikutip oleh **Suyatna** dalam bukunya yang berjudul **Kebijakan Publik, Perumusan, Implementasi dan Evaluasi (2009:9)** mengatakan, bahwa bila pemerintah mengambil suatu keputusan maka harus memiliki tujuan yang jelas, dan kebijakan publik mencakup semua tindakan pemerintah, jadi bukan semata-mata merupakan pernyataan keinginan pemerintah atau pejabat pemerintah saja.

**Islamy** dalam bukunya yang berjudul **Prinsp-Prinsip Perumusan Kebijaksanaan Negara (2003:20)** memberikan pengertian bahwa

**Kebijakan publik adalah serangkaian tindakan yang ditetapkan dan dilaksanakan atau tidak dilaksanakan oleh pemerintah yang mempunyai tujuan atau berorientasi pada tujuan tertentu demi kepentingan seluruh masyarakat. Ditegaskan bahwa kebijakan publik dibuat benar-benar atas nama kepentingan public untuk mengatasi masalah dan memenuhi keinginan serta tuntutan seluruh anggota masyarakat.**

**Pressman dan Widavsky** sebagaimana dikutip oleh **Winarno** dalam bukunya yang berjudul **Kebijakan Publik Teori dan Proses (2008:17)** mendefinisikan

**Kebijakan publik sebagai hipotesis yang mengandung kondisi-kondisi awal dan akibat-akibat yang bias diramalkan. Kebijakan public itu harus dibedakan dengan bentuk-bentuk kebijakan yang lain misalnya kebijakan swasta.**

**Eyestone** sebagaimana dikutip oleh **Agustino** dalam bukunya yang berjudul **Dasar-Dasar Kebijakan Publik (2006:6)** mendefinisikan kebijakan publik sebagai hubungan antara unit pemerintah dengan lingkungannya.

**Anderson** sebagaimana dikutip oleh **Winarno** dalam bukunya yang berjudul **Kebijakan Publik Teori dan Proses (2008:18)** yaitu

**Kebijakan merupakan arah tindakan yang mempunyai maksud yang ditetapkan oleh seorang aktor atau sejumlah aktor dalam mengatasi suatu masalah atau suatu persoalan.**

**Santoso** yang dikutip oleh **Winarno** dalam bukunya yang berjudul **Kebijakan Publik Teori dan Proses (2008:19)** mengemukakan bahwa pada dasarnya pandangan mengenai kebijakan public di bagi menjadi dua kategori yaitu

**Pertama, pendapat ahli yang menyamakan kebijakan publik dengan tindakan-tindakan pemerintah. Para ahli dalam kelompok ini cenderung menganggap bahwa semua tindakan pemerintah dapat disebut sebagai kebijakan publik. Kedua, berangkat dari para ahli yang memberikan perhatian khusus kepada pelaksanaan kebijakan. Para ahli yang masuk dalam kategori ini terbagi dalam dua kubu, kubu pertama melihat kebijakan publik dalam tiga lingkungan, yakni perumusan kebijakan, pelaksanaan kebijakan dan penilaian dan kubu kedua memandang kebijakan publik sebagai suatu hipotesis yang mengandung kondisi-kondisi awal dan akibat-akibat yang bisa diramalkan.**

**2.5.2 Tahap – Tahap Kebijakan Publik**

Proses perumusan kebijakan merupakan proses yang sangat penting karena sebelum suatu kebijakan di rumuskan harus ada berbagai pertimbangan yang melibatkan berbagai aspek dan pihak, dalam merumuskan sebuah kebijakan harus melihat konsekuensi dan tanggapan masyarakat yang terkena dampak dari kebijakan tersebut, karena suatu kebijakan yang telah di rumuskan belum tentu akan dapat di terima oleh masyarakat.

**Dunn** yang dikutip oleh **Wibawa** dalam bukunya yang berjudul **Kebijakan Publik Proses dan Analisis (1994:9)** menyebutkan bahwa tahap-tahap kebijakan diantaranya adalah:

.

1. **Penyusunan Agenda**

**Penyusunan Agenda adalah sebuah fase dan proses yang sangat strategis dalam realitas kebijakan publik. Dalam proses inilah ada ruang untuk memaknai apa yang disebut sebagai masalah publik dan prioritas dalam agenda publik dipertarungkan. Jika sebuah isu berhasil mendapatkan status sebagai masalah publik dan mendapatkan prioritas dalam agenda publik, maka isu tersebut berhak mendapatkan alokasi sumber daya publik yang lebih dari pada isu lain. Dalam penyusunan agenda juga sangat penting untuk menentukan suatu isu publik yang akan diangkat dalam suatu agenda pemerintah. Isu kebijakan sering disebut juga sebagai masalah kebijakan. isu kebijakan merupakan produk atau fungsi dari adanya perdebatan baik tentang rumusan, rincian, penjelasan maupun penilaian atas suatu masalah tertentu. Namun tidak semua isu bisa masuk menjadi suatu agenda kebijakan.**

1. **Formulasi Kebijakan**

**Formulasi kebijakan adalah masalah yang sudah masuk dalam agenda kebijakan kemudian dibahas oleh para pembuat kebijakan. Masalah-masalah tadi didefinisikan untuk kemudian dicari pemecahan masalah yang terbaik. Pemecahan masalah tersebut berasal dari berbagai alternatif atau pilihan kebijakan yang ada.**

1. **Adopsi/Legitimasi Kebijakan**

**Menetapkan salah satu dari beberapa alternatif kebijakan yang telah dipelajari menjadi kebijakan-kebijakan resmi pemerintah. Pada tahap ini pengambilan kebijakan di lakukan terbuka dan di informasikan secepat-cepatnya kepada masyarakat melalui lembaga negara maupun media. Tujuan dari legitimasi ini adalah untuk memberikan otorisasi pada proses dasar pemerintah. Jika tindakan legitimasi dalam suatu masyarakat di atur oleh kedaulatan rakyat, warga negara akan mengikuti arahan pemerintah.**

1. **Implementasi Kebijakan**

**Implementasi kebijakan merupakan tindakan/penerapan oleh unit-unit terkait setelah suatu kebijakan di rumuskan demi mencapai tujuan bersama. Tanpa implementasi maka suatu kebijakan yang telah di rumuskan akan menjadi sia-sia.**

1. **Evaluasi Kebijakan**

**Evaluasi kebijakan dapat dikatakan sebagai kegiatan yang menyangkut untuk menilai kebijakan yang mencakup substansi, implementasi dan dampak. Dalam hal ini, evaluasi kebijakan tidak hanya dilakukan pada tahap akhir saja tetapi dilakukan dalam seluruh proses kebijakan. Dengan demikian, evaluasi kebijakan bisa meliputi tahap perumusan masalah-mmasalah kebijakan program-program yang diusulkan untuk menyelesaikan masalah kebijakan, implementasi, maupun tahap dampak kebijakan.**

Dilihat dari uraian di atas mengenai tahapan pembuatan kebijakan publik, maka dapat dimengerti, bahwa dalam perumusan kebijakan publik tidaklah mudah. Mengingat banyak nya masalah-masalah yang ada dalam masyarakat tentunya juga membutuhkan pemecahan masalah yang tepat dan sesuai untuk kondisi masyarakat yang ada. Oleh karena itu dalam menentukan kebijakan para aktor harus benar-benar mengkaji dengan tepat sehingga tidak merugikan masyarakat.

**2.6 Implementasi Kebijakan**

**2.6.1 Pengertian Implementasi**

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. Secara etimologis pengertian implementasi menurut **Kamus Webster** yang dikutip oleh **Wahab** dalam bukunya yang berjudul **Analisis Kebijaksanaan dari Formulasi ke Implementasi Kebijaksanaan (2012:64)** mengungkapkan bahwa

**“Konsep implementasi berasal dari bahasa inggris *yaitu to implement*. Dalam kamus besar webster, *to implement* (mengimplementasikan) berati *to provide the means for carrying out* (menyediakan sarana untuk melaksanakan sesuatu); dan *to give practical effect to* (untuk menimbulkan dampak/akibat terhadap sesuatu)”.**

**Van Metter dan Van Horn** yang dikutip oleh **Wahab** dalam bukunya yang berjudul **Analisis Kebijaksanaan dari Formulasi ke Implementasi Kebijaksanaan (2012:64)**

**“Implementasi adalah tindakan-tindakan yang dilakukan baik oleh individu-individu pejabat-pejabat dan kelompok-kelompok pemerintah atau swasta yang diarahkan pada tercapainya tujuan-tujuan yang telah digariskan dalam keputusan kebijakan.”**

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

**Mazmanian dan Sebatier** yang dikutip oleh **Wahab** dalam bukunya yang berjudul **Analisis Kebijaksanaan dari Formulasi ke Implementasi Kebijaksanaan (2012:68)** mendefinisikan implementasi sebagai berikut:

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

Berdasarkan pernyataan di atas implementasi 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.

**2.6.2 Pengertian Kebijakan**

**Anderson** yang dikutip oleh **Wahab** dalam bukunya yang berjudul Analisis Kebijaksanaan dari Formulasi ke Implementasi Kebijaksanaan (2004:3) mengatakan bahwa merumuskan kebijaksanaan sebagai langkah tindakan yang secara sengaja di lakukan oleh seorang atau sejumlah aktor berkenaan dengan adanya masalah atau persoalan tertentu yang sedang dihadapi, oleh karena itu kebijaksanaan merupakan langkah tindakan yang sengaja dilakukan oleh aktor yang berkenaan dengan adanya masalah yang dihadapinya.

**Friedrich** yang di kutip oleh **Wahab** dalam bukunya yang berjudul **Analisis Kebijaksanaan dari Formulasi ke Implementasi Kebijaksanaan (2012:3)** mengatakan bahwa

**Kebijakan adalah suatu tindakan yang mengarah pada tujuan yang di usulkan oleh seseorang, kelompok atau pemerintah dalam lingkungn tertentu sehbungan dengan adany hambatan-hambatan tertentu seray mencari peluang-peluang untuk mencapai tujuan atau mewujudkan sasaran yang di inginkan.**

**Anderson** yang dikutip oleh **Widodo** dalam bukunya yang berjudul **Analisis Kebijakan Publik (2010:14)** mengatakan, bahwa elemen-elemen yang terkandung dalam kebijakan publik adalah

1. **Kebijakan selalu mempunyai tujuan berorientasi pada tujuan tertentu**
2. **Kebijakan berisi tindakan atau pola tindakan pejabat-pejabat pemerintah**
3. **Kebijakan adalah apa yang benar-benar dilakukan oleh pemerintah dan bukan apa yang bermaksud dilakukan pemerintah.**
4. **Kebijakan publik bersifat positif (mengenai tindakan pemerintah mengenai masalah tertentu) dan bersifat negatif (keputusan pemerintah untuk tidak melakukan sesuatu)**
5. **Kebijakan politik (positif) selalu berdasarkan pada peraturan perundangan tertentu yang bersifat memaksa.**

**Howlet dan Ramesh** sebagaimana dikutip oleh **Subarsono** dalam bukunya yang berjudul **Analisis Kebijakan Publik Konsep Teori dan Aplikasi (2009:13)** menyatakan bahwa proses kebijakan publik terdiri dari 5 (lima) tahapan, yaitu:

1. **Penyusunan agenda, yakni suatu proses agar suatu masalah dapat mendapat perhatian dari pemerintah.**
2. **Formulasi kebijakan, yakni proses perumusan pilihan-pilihan oleh pemerintah.**
3. **Pembuatan kebijakan, yakni proses ketika pemerintah memilih untuk melakukan sesuatu atau tidak melakukan suatu tindakan.**
4. **Implementasi kebijakan, yaitu proses untuk melaksanakan kebijakan supaya mencapai hasil yang di inginkan.**
5. **Evaluasi kebijakan, yaitu proses untuk memonitor dan menilai hail kebijakan yang telah di laksanakan.**

**Anderson** yang di kutip oleh **Subarsono** dalam bukunya yang berjudul **Analisis Kebijakan Publik Konsep Teori dan Aplikasi (2009:12)** mengatakan, bahwa proses dari kebijakan publik adalah, sebagai berikut

1. **Formulasi masalah: apa masalahnya? Apa yang membuat hal tersebut menjadi masalah kebijakan? Bagaimana masalah tersebut dapat masuk dalam agenda pemerintah?**
2. **Formulasi kebijakan: bagaimana mengembangkan pilihan-pilihan atau alternative-alternatif untuk memecahkan masalah tersebut? Dan siapa saja yang berpartisipasi dalam formulasi kebijakan?**
3. **Penentuan kebijakan: bagaimana alternatif di tetapkan? Persyaratan atau kriteria seperti apa yang harus di penuhi, siapa yang akan melaksanakan kebijakan? Bagaimana proses atau strategi untuk melaksanakan kebijakan? Apa isi kebijakan yang telah di tetapkan?**
4. **Implementasi: siapa yang terlibat dalam implementasi kebijakan? Apa yang mereka kerjakan? Dan apa dampak dari isi kebijakan?**
5. **Evaluasi: bagaimana tingkat keberhasilan atau dampak kebijakan diukur? Siapa yang mengevaluasi kebijakan? Apa konsekuensi dari adanya evaluasi kebijakan? adakah tuntutan untuk melakukan perubahan atau pembatalan kebijakan?**

**Ripley** yang dikutip oleh **Subarsono** dalam bukunya yang berjudul **Analisis Kebijakan Publik Konsep Teori dan Aplikasi (2009:11)** mengatakan, bahwa tahapan kebijakan publik terdiri dari

1. **Penyusunan agenda kebijakan**
2. **Formulasi dan legitimasi kebijakan**
3. **Implementasi kebijakan**
4. **Evaluasi terhadap implementasi, kinerja, dan dampak kebijakan**

**2.6.3 Pengertian Implementasi Kebijakan**

Implementasi kebijakan merupakan hal yang sangat penting karena dalam tahap ini merupakan penerapan kebijakan yang telah dirumuskan oleh para pembuat kebijakan, dalam pengimplementasian kebijakan belum tentu bisa di implementasikan sesuai dengan rencana karena dalam tahap ini akan banyak pro dan kontra yang terjadi di antara masyarakat.

**Stewart** yang di kutip oleh **Winarno** dalam bukunya yang berjudul **Kebijakan Publik Teori dan Proses (2002:101)** mengatakan bahwa

**Implementasi kebijakan dipandang dalam pengertian luas merupakan alat administrasi hukum dimana berbagai actor, organisasi, prosedur, dan teknik yang bekerja bersama-sama untuk menjalankan kebijakan guna mencapai dampak atau tujuan yang di inginkan.**

Jadi implementasi merupakan tindakan yang dilakukan oleh pemerintah dalam rangka mencapai tujuan yang telah ditetapkan dengan harapkan menjadikan kebijakan yang diimplementasikan ini mampu di terima oleh masyarakat sehingga dapat memperbaiki kebijakan-kebijakan yang telah ada sebeumnya maupun menjadi kebijakan baru, oleh karena itu kebijakan yang dibuat harus dipertimbangkan dengan matang dan sungguh-sungguh agar tidak bertentangan dengan keinginan masyarakat yang terkena dampak dari kebijakan tersebut.

**Nugroho** dalam bukunya yang berjudul **Kebijakan Publik Formulasi, Implementasi, dan Evaluasi (2003:158)** mengatakan, bahwa dalam mengimplementasikan kebijakan terdapat dua pilihan yaitu dengan langsung mengimplementasikannya dalam bentuk program-program dan melalui formulasi kebijakan.

**2.6.3.1 Model-Model Implementasi Kebijakan**

**Edward III** bukunya yang berjudul ***Implementing Public Policy* (1980:147)** mengungkapkan beberapa hal yang dapat mempengaruhi keberhasilan suatu implementasi kebijakan, yaitu

1. **Komunikasi**
2. **Sumber Daya**
3. **Desposisi**
4. **Struktur Birokrasi**

Pertama, komunikasi implementasi mensyaratkan agar implementor mengetahui apa yang harus dilakukan, komunikasi diartikan sebagai proses penyampaian informasi komunikator kepada komunikan. Selain itu juga dalam komunikasi implementasi kebijakan terdapat tujuan dan sasaran kebijakan yang harus disampaikan kepada kelompok sasaran, hal tersebut dilakukan agar mengurangi kesalahan dalam pelaksanaan kebijakan. Komunikasi kebijakan memiliki beberapa macam dimensi, antara lain dimensi transformasi *(transmission)*, kejelasan *(clarity)* dan konsistensi *(consistency)*. Dimensi transformasi menghendaki agar kebijakan publik dapat ditransformasikan kepada para pelaksana, kelompok sasaran dan pihak lain yang terkait dengan kebijakan. Dimensi kejelasan menghendaki agar kebijakan yang ditransmisikan kepada para pelaksana*, target* group dan pihak lain yang berkepentingan langsung maupun tidak langsung terhadap kebijakan dapat diterima dengan jelas sehingga dapat diketahui yang menjadi maksud, tujuan dan sasaran. **Edward III** yang dikutip oleh **Agustino** dalam bukuya yang berjudul **Dasar-Dasar Kebijakan Publik (2006:150)** mengatakan bahwa terdapat tiga indikator yang dapat dipakai (atau digunakan) dalam mengukur keberhasilan variabel komunikasi tersebut di atas, yaitu:

1. **Transmisi; penyaluran komunikasi yang baik akan dapat menghasilkan suatu implementasi yang baik pula. Seringkali yang terjadi dalam penyaluran komunikasi adalah adanya salah pengertian (misskomunikasi), hal tersebut disebagiankan karena komunikasi telah melalui beberapa tingkatan birokrasi, sehingga apa yang diharapkan terdistorsi di tengah jalan.**
2. **Kejelasan; komunikasi yang diterima oleh para pelaksana kebijakan *(street-level-bureuacrats)* haruslah jelas dan tidak membingungkan (tidak ambigu/mendua). Ketidakjelasan pesan kebijakan tidak selalu menghalangi implementasi, pada tataran tertentu, para pelaksana membutuhkan fleksibilitas dalam melaksanakan kebijakan. Tetapi pada tataran yang lain hal tersebut justru akan menyelewengkan tujuan yang hendak dicapai oleh kebijakan yang telah ditetapkan.**
3. **Konsistensi; perintah yang diberikan dalam pelaksanaan suatu komunikasi haruslah konsisten dan jelas (untuk diterapkan atau dijalankan). Karena jika perintah yang diberikan sering berubah-ubah, maka dapat menimbulkan kebingungan bagi pelaksana di lapangan.**

Kedua, sumber daya merupakan salah satu faktor yang mempengaruhi terhadap terlaksanakanya keberhasilan terhadap suatu implementasi, walaupun isi kebijakan sudah dikomunikasikan secara jelas dan konsisten, akan tetapi apabila implementor kekurangan sumber daya untuk melaksanakan kebijakan maka tidak akan berjalan dengan efektif. Sumber daya yang dapat mendukung pelaksanaan kebijakan dapat berwujud, seperti sumber daya manusia, dan sumber daya anggaran, sumber daya peralatan, sumber daya informasi dan kewenangan. Sumber daya manusia merupakan salah satu variabel yang mempengaruhi keberhasilan dan kegagalan implementasi. Implementasi sangat tergantung kepada sumber daya manusia (aparatur), dengan demikian sumber daya manusia dalam implementasi kebijakan di samping harus cukup juga harus memiliki keahlian dan kemampuan untuk melaksanakan tugas, anjuran, perintah dari atasan (pimpinan). Oleh karena itu, sumber daya manusia harus ada ketepatan dan kelayakan antara jumlah staf yang dibutuhkan dan keahlian yang dimiliki sesuai dengan tugas pekerjaan yang di tanganinya. Sumber daya anggaran merupakan sumber daya yang mempengaruhi implementasi setelah adanya sumber daya menusia, terbatasnya anggaran yang tersedia menyebabkan kualitas pelayanan terhadap publik yang harus diberikan kepada masyarakat juga terbatas. Terbatasnya anggaran menyebabkan disposisi para pelaku rendah bahkan akan terjadi goal displacement yang dilakukan oleh pelaku terhadap pencapaian tujuan dan sasaran yang telah ditetapkan. Sumber daya peralatan juga merupakan sumber daya yang mempengaruhi terhadap keberhasilan dan kegagalan suatu implementasi, **Edward III** dalam bukunya yang berjudul ***Implementing Public Policy* (1980:102)** mengatakan bahwa sumber daya peralatan merupakan sarana yang digunakan untuk oprasioalisasi implementasi suatu kebijakan yang, meliputi gedung, tanah dan semua sarana yang akan memudahkan dalam memberikan pelayanan pengimplementasian kebijakan. Terbatasnya fasilitas peralatan yang diperlukan dalam pelaksanaan kebijakan menyebabkan gagalnya pelaksanaan kebijakan, karena dengan terbatasnya fasilitas sulit untuk mendapatkan informasi yang akurat, tepat, andal, dan dapat dipercaya akan sangat merugikan pelaksanaan akuntabilitas. Sumber daya informasi dan kewenangan juga menjadi faktor penting dalam implementasi, informasi yang relevan dan cukup tentang berkaitan dengan bagaimana cara mengimplementasikan suatu kebijakan.

**Edward III** yang dikutip oleh **Agustino** dalam bukunya yang berjudul **Dasar-Dasar Kebijakan Publik (2006:151)** mengatakan, bahwa dalam mengimplementasikan kebijakan terdapat indikator sumberdaya yang terdiri dari beberapa elemen, yaitu:

1. **Staf: Sumberdaya utama dalam implementasi kebijakan adalah staf. Kegagalan yang sering terjadi dalam implementasi kebijakan salah satunya disebagiankan oleh karena staf yang tidak mencukupi, memadai, ataupun tidak kompeten dibidangnya. Penambahan jumlah staf dan implementor saja tidak mencukupi, tetapi diperlukan pula kecukupan staf dengan keahlian dan kemampuan yang diperlukan (kompeten dan kapabel) dalam mengimplementasikan kebijakan atau melaksanakan tugas yang diinginkan oleh kebijakan itu sendiri.**
2. **Informasi: Dalam implementasi kebijakan, informasi mempunyai dua bentuk, yaitu pertama informasi yang berhubungan dengan cara melaksanakan kebijakan. Implementor harus mengetahui apa yang harus mereka lakukan disaat mereka diberi perintah untuk melakukan tindakan. Kedua informasi mengenai data kepatuhan dari para pelaksana terhadap peraturan dan regulasi pemerintah yang telah ditetapkan. Implementor harus mengetahui apakah orang lain yang terlibat di dalam pelaksanaan kebijakan tersebut patuh terhadap hukum.**
3. **Wewenang: Pada umumnya kewenangan harus bersifat formal agar perintah dapat dilaksanakan. Kewenangan merupakan otoritas atau legitimasi bagi para pelaksana dalam melaksanakan kebijakan yang ditetapkan secara politik. Ketika wewenang itu nihil, maka kekuatan para implementor dimata publik tidak terlegitimasi, sehingga dapat menggagalkan proses implementasi kebijakan. Tetapi, dalam konteks yang lain, ketika wewenang formal tersebut ada, maka sering terjadi kesalahan dalam melihat efektivitas kewenangan. Di satu pihak, efektivitas kewenangan diperlukan dalam pelaksanaan implementasi kebijakan; tetapi di sisi lain, efektivitas akan menyurut manakala wewenang diselewengkan oleh para pelaksana demi kepentingannya sendiri atau demi kepentingan kelompoknya.**
4. **Fasilitas: Fasilitas fisik juga merupakan faktor penting dalam implementasi kebijakan. Implementor mungkin memiliki staf yang mencukupi, mengerti apa yang harus dilakukannya, dan memiliki wewenang untuk melaksanakan tugasnya, tetapi tanpa adanya fasilitas pendukung (sarana dan prasarana) maka implementasi kebijakan tersebut tidak akan berhasil.**

Ketiga, disposisi adalah watak atau karakteristik yang dimiliki oleh pelaksana kebijakan, disposisi itu seperti komitmen, kejujuran, dan sifat demokratik. Apabila pelaksana kebijakan mempunyai karakteristik atau watak yang baik, maka dia akan melaksanakan kebijakan dengan baik sesuai dengan sasaran tujuan dan keinginan pembuat kebijakan. Elemen yang dapat mempengaruhi disposisi adalah pengetahuan, dimana pengetahuan merupakan elemen yang cukup penting karena dengan pengetahuan tinggi yang dimiliki oleh aparatur dapat memabantu pelaksanaan implementasi tersebut. Pemahaman dan pendalaman juga dapat membantu terciptanya dan terlaksananya implementasi sesuai dengan tujuan yang akan di capai. Respon masyarakat juga dapat menentukan keberhasilan suatu implementasi, karena dapat menentukan sikap apakah masyarakat menerima, netral atau menolak. **Edward III** yang dikutip oleh **Agustino** dalam bukuya yang berjudul **Dasar-Dasar Kebijakan Publik (2006:152)** hal-hal yang perlu di cermati pada variable disposisi adalah:

1. **Pengangkatan birokrat; disposisi atau sikap para pelaksana akan menimbulkan hambatan-hambatan yang nyata terhadap implementasi kebijakan bila personil yang ada tidak melaksanakan kebijakan-kebijakan yang diinginkan oleh pejabat-pejabat tinggi. Karena itu, pemilihan dan pengangkatan personil pelaksana kebijakan haruslah orang-orang yang memiliki dedikasi pada kebijakan yang telah ditetapkan; lebih khusus lagi pada kepentingan warga.**
2. **Insentif; Edward menyatakan bahwa salah satu teknik yang disarankan untuk mengatasi masalah kecenderungan para pelaksana adalah dengan memanipulasi insentif. Oleh karena itu, pada umumnya orang bertindak menurut kepentingan mereka sendiri, maka memanipulasi insentif oleh para pembuat kebijakan mempengaruhi tindakan para pelaksana kebijakan. Dengan cara menambah keuntungan atau biaya tertentu mungkin akan menjadi faktor pendukung yang membuat para pelaksana kebijakan melaksanakan perintah dengan baik. Hal ini dilakukan sebagai upaya memenuhi kepentingan pribadi *(self interest)* atau organisasi.**

Keempat, struktur birokrasi merupakan suatu badan yang paling sering terlibat dalam implementasi kebijakan secara keseluruhan. Struktur Organisasi merupakan yang bertugas melaksanakan kebijakan memiliki pengaruh besar terhadap pelaksanaan kebijakan. Didalam struktur birokrasi terdapat dua hal penting yang mempengaruhinya salah satunya yaitu aspek struktur birokrasi yang penting dari setiap organisasi adalah adanya prosedur operasi yang standar (*standard operating procedures* atau SOP). SOP ini merupakan pedoman bagi pelaksana kebijakan dalam bertindak atau menjalankan tugasnya. Selain SOP yang mempengaruhi struktur birokrasi adalah fragmentasi yang berasal dari luar organisasi.

**Edward III** yang di kutip oleh **Agustino** dalam bukuya yang berjudul **Dasar-Dasar Kebijakan Publik (2006:153)** mengatakan bahwa ada dua karakteristik yang dapat mendongkrak kinerja struktur birokrasi/organisasi ke arah yang lebih baik, diantaramya dengan melakukan *Standard Operating Prosedure* (SOP) dan melaksanakan Fragmentasi SOP yang merupakan suatu kegiatan rutin yang memungkinkan para pegawai (atau pelaksana kebijakan / administrator / birokrat) untuk melaksanakan kegiatan-kegiatannya pada tiap harinya sesuai dengan standar yang ditetapkan (atau standar minimum yang dibutuhkan warga). Sedangkan pelaksanaan fragmentasi adalah upaya penyebaran tanggungjawab kegiatan-kegiatan atau aktivitas-aktiuvitas pegawai diantara beberapa unit kerja.

**Ripley dan Franklin** yang dikutip oleh **Yousa** dalam bukunya yang berjudul Kebijakan Publik Teori dan Proses (2007:82) ada tiga cara yang dominan untuk mengetahui keberhasilan suatu implementasi, di antaranya adalah:

1. **Beberapa diskusi yang membahas tentang keberhasilan suatu implementasi, yang seharusnya diukur dari tingkat kepatuhan *(compliance)* pada bagian birokrasi terhadap birokrasi superior atau dengan kata lain, dengan tingkat birokrasi pada umumnya dalam suatu mandat khusus yang diatur dalam undang-undang. Persepktif kepatuhan ini semata-mata hanya membicarakan masalah-masalah perilaku birokrasi.**
2. **Bahwa keberhasilan implementasi ditandai dengan lancarnya rutinitas fungsi dan tidak adanya masalah- masalah yang dihadapi.**
3. **Bahwa keberhasilan suatu implementasi mengacu dan mengarah pada implementasi dan dampaknya yang dikehendaki dari semua program-program yang dikehendaki. Pendapat Ripley dan Franklin diatas menunjukkan bahwa keberhasilan suatu implementasi akan ditentukan bagaimana tingkat kepatuhan, lancarnya rutinitas fungsi lembaga , dan hasil program yang sesuai dengan rencana dari program.**

**Smith** yang di kutip oleh **Islamy** dalam bukunya yang berjudul **Prinsip-Prinsip Perumusan Kebijaksanaan Negara (2003:58)** implementasi kebijakan dipandang sebagai suatu proses atau alur. Model Smith ini memandang proses implementasi kebijakan dari proses kebijakan dari persfekti perubahan sosial dan politik, dimana kebijakan yang dibuat oleh pemerintah bertujuan untuk mengadakan perbaikan atau perubahan dalam masyarakat sebagai kelompok sasaran yng dapat dipengaruhi oleh 4 (empat) variable yaitu:

1. ***Idealized policy* : yaitu pola interaksi yang digagas oleh perumus kebijakan dengan tujuan untuk mendorong, mempengaruhi dan merangsang target group untuk melaksanakannya**
2. ***Target groups* : yaitu bagian dari policy stake holders yang diharapkan dapat mengadopsi pola-pola interaksi sebagaimana yang diharapkan oleh perumus kebijakan. Karena kelompok ini menjadi sasaran dari implementasi kebijakan, maka diharapkan dapat menyesuaikan pola-pola perilakukan dengan kebijakan yang telah dirumuskan.**
3. ***Implementing organization* : yaitu badan-badan pelaksana yang bertanggung jawab dalam implementasi kebijakan.**
4. ***Environmental factors* : unsur-unsur di dalam lingkungan yang mempengaruhi implementasi kebijakan seperti aspek budaya, sosial, ekonomi dan politik.**

**Elmore dkk** yang di kutip oleh **Nugroho** dalam bukunya yang berjudul **Kebijakan Publik : Formulasi, Implementasi, dan Evaluasi (2003:446)** mengemukakan model yang dimulai dari mengidentifikasi jaringan actor yang terlibat dalam proses pelayanan dan menanyakan pada mereka : tujuan, strategi, aktivitas, dan kontak-kontak yang mereka miliki. Model implementasi ini didasarkan pada jenis kebijakan publik yang mendorong masyarakat untuk mengerjakan sendiri implementasi kebijakannya atau tetap melibatkan pejabat pemerintah namun hanya ditataran rendah. Oleh karena itu kebijakan yang dibuat harus sesuai dengan harapan, keinginan, publik yang menjadi target atau kliennya, dan sesuai juga dengan pejabat eselon rendah yang menjadi pelaksananya. Kebijakan model ini biasanya diprakarsai oleh masyarakat, baik secara langsung maupun melalui lembaga-lembaga nirlaba kemasyarakatan (LSM).

**Kicker dkk** yang di kutip oleh **Nugroho** dalam bukunya yang berjudul **Kebijakan Publik : Formulasi, Implementasi, dan Evaluasi (2003:450)** mengemukakan tentang model jaringan yang memahami bahwa proses Impementasi kebijakan adalah sebuah *complex of interaction processes* diantara sejumlah besar aktor yang berada dalam suatu jaringan (network) aktor-aktor yang independen. Interaksi para aktor dalam jaringan tersebutlah yang aan menentukan bagaimana implementasi harus dilaksanakan, permasalahan-permasalahan yang harus dikedepankan, dan diskresi-diskresi yang diharapkan menjadi bagian penting didalamnya. Pada model ini, semua aktor dalam jaringan relatif otonom, artinya mempunyai tujuan masing-masing yang berbeda. Tidak ada aktor sentral, tidak ada aktor yang menjadi koordinator. Pada pendekatan ini, koalisi dan/atau kesepakatan diantara aktor yang berada pada sentral jaringan menjadi penentu imlpementasi kebijakan dan keberhasilannya. Pada gambar berikut, kita dapat melihatnyya pada aktor A,B,C,D, dan E.

**Goggin, Bowman dan Lester** yang dikutip oleh **Nugroho** dalam bukunya yang berjudul **Kebijakan Publik : Formulasi, Implementasi, dan Evaluasi (2003:444)** mengembangkan apa yang disebutnya sebagai “Generasi Ketiga Model Implementasi Kebijakan yang Bertujuan mengembangkan sebuah model implementasi kebijakan yang “lebih ilmiah” dengan menggunakan pendekatan “metode penelitian” dengan adanya variabel independen, intervening, dan dependen, dan meletakkan faktor “komunikasi” sebagai penggerak dalam implementasi kebijakan.

**2.6.3.2 Faktor yang Mempengaruhi Keberhasilan Implementasi**

**Meter dan Horn** yang dikutip oleh **Wahab** dalam bukunya yang berjudul **Analisis Kebijaksanaan dari Formulasi ke Implementasi Kebijaksanaan (2012:79)** mengemukakan beberapa hal yang dapat mempengaruhi keberhasilan suatu implementasi, diantaranya adalah:

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**
6. **Lingkungan ekonomi, sosial dan politik**

Keberhasilan suatu implementasi menurut kutipan Wahab dapat dipengaruhi berdasarkan faktor-faktor di atas. Kesatu yaitu ukuran dan tujuan diperlukan untuk mengarahkan dalam melaksanakan kebijakan, hal tersebut dilakukan agar sesuai dengan program yang sudah direncanakan.

Sumber daya kebijakan menurut **Metter dan Horn** yang dikutip oleh **Agustino** dalam bukunya yang berjudul **Dasar-Dasar Kebijakan Publik (2006:142)** sumber daya kebijakan merupakan keberhasilan proses implementasi kebijakan yang dipengaruhi dengan pemanfaatan sumber daya manusia, biaya, dan waktu. Sumber-sumber kebijakan tersebut sangat diperlukan untuk keberhasilan suatu kebijakan yang dibuat oleh pemerintah.

Sumber daya manusia sangat penting karena sebagai sumber penggerak dan pelaksana kebijakan, modal diperlukan untuk kelancaran pembiayaan kebijakan agar tidak menghambat proses kebijakan. Sedangkan waktu merupakan bagian yang penting dalam pelaksanaan kebijakan, karena waktu sebagai pendukung keberhasilan kebijakan. Sumber daya waktu merupakan penentu pemerintah dalam merencanakan dan melaksanakan kebijakan.

Keberhasilan kebijakan bisa dilihat dari sifat atau ciri-ciri badan/instansi pelaksana kebijakan. Hal ini sangat penting karena kinerja implementasi kebijakan publik akan sangat banyak dipengaruhi oleh ciri-ciri yang tepat serta cocok dengan para badan atau instansi pelaksananya. Menurut **Subarsono** dalam bukunya yang berjudul **Analisis Kebijakan Publik (2009:7)** kualitas dari suatu kebijakan dipengaruhi oleh kualitas atau ciri-ciri dari para aktor, kualitas tersebut adalah tingkat pendidikan, kompetensi dalam bidangnya, pengalaman kerja, dan integritas moralnya. Pendapat lain, menurut **Edwards III** yang dikutip oleh **Subarsono** dalam bukunya yang berjudul **Analisis Kebijakan Publik (2009:91**) watak, karakteristik atau ciri-ciri yang dimiliki oleh implementor, seperti komitmen, kejujuran, dan sifat demokratis. Hal ini 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.

Komunikasi antar organisasi terkait dengan kegiatan-kegiatan pelaksanaan, komunikasi memegang peranan penting bagi berlangsungnya koordinasi implementasi kebijakan. Menurut **Hogwood dan Gunn** yang dikutip oleh **Wahab** dalam bukunya yang berjudul **Analisis Kebijaksanaan dari Formulasi ke Implementasi Kebijaksanaan Negara (2012:77)**

**Koordinasi bukanlah sekedar menyangkut persoalan mengkomunikasikan informasi ataupun membentuk struktur-struktur administrasi yang cocok, melainkan menyangkut pula persoalan yang lebih mendasar, yaitu praktik pelaksanaan kebijakan.**

**Edward III** yang dikutip oleh **Widodo** dalam bukunya yang berjudul **Kebijakan Publik: Konsep dan Aplikasi Analisis Proses Kebijakan Publik (2007:97)** komunikasi kebijakan memiliki beberapa macam dimensi antara lain: dimensi transformasi atau penyampaian informasi kebijakan publik, kejelasan, dan konsistensi. Semakin baik koordinasi komunikasi diantara pihak-pihak yang terlibat dalam suatu proses implementasi, maka terjadinya kesalahan-kesalahan akan sangat kecil untuk terjadi dan begitu pula sebaliknya.

Sikap para pelaksana, menurut **Meter dan Horn** yang dikutip oleh **Subarsono** dalam bukunya yang berjudul **Analisis Kebijakan Publik (2009:101)** bahwa karakteristik para pelaksana adalah mencakup struktur birokrasi, norma-norma, dan pola-pola hubungan yang terjadi dalam birokrasi. Sikap para pelaksana dalam menjalankan tugas dan tanggung jawab sebagai pelaksana kebijakan harus dilandasi dengan sikap disiplin. Hal tersebut dilakukan karena dapat mempengaruhi keberhasilan implementasi kebjakan, setiap badan atau instansi pelaksana kebijakan harus merasa memiliki terhadap tugasnya masing-masing berdasarkan rencana yang telah ditetapkan sebelumnya.

Penilaian kinerja keberhasilan implementasi kebijakan menurut **Meter dan Horn** yang dikutip oleh **Agustino** dalam bukunya yang berjudul **Dasar-Dasar Kebijakan Publik (2006:144)** adalah

**Sejauhmana lingkungan eksternal ikut mendukung keberhasilan kebijakan publik yang telah ditetapkan, lingkungan eksternal tersebut adalah ekonomi, sosial, dan politik. Lingkungan ekonomi, sosial dan politik juga merupakan faktor yang menentukan keberhasilan suatu implementasi kebijakan.**