# BAB II

# TINJAUAN PUSTAKA

Tinjauan pustaka merupakan uraian tentang teori-teori yang digunakan untuk menjelaskan masalah penelitian sekaligus juga menjadi landasan teori dalam penelitian. Tinjauan pustaka sendiri merupakan bagian dalam penyusunan sebuah laporan penelitian maupun proposal karena dalam bab ini akan diungkapkan pemikiran serta teori-teori yang akan di jadikan landasan dalam melakukan sebuah eksperimen.

## 2.1 Definisi Administrasi

Administrasi berasal dari bahasa Latin, terdiri dari kata *“ad”* artinya intesdif dan *“ministrare”* artinya melayani, jadi secara etimologis administrasi berarti melayani secara intensif. **Prajudi Atmosudirdjo** dalam **Syafiie (2015:13)**, memberikan definisi:

Administrasi merupakan suatu fenomena sosial, suatu perwujudan tertentu di dalam masyarakat modern. Eksistensi daripada adminsitrai itu terdapat di dalam suatu organisasi. Jadi barangsiapa hendak mengetahui adanya administrasi dalam masyrakat ia harus mencari terlebih dahlu suatu organisasi yang masih hidup, di situ terdapat administrasi.”

Menurut **Max Webber** dalam **Kumorotomo (20005:82)** administrasi berarti penyelenggaraan wewenang dan otoritas. Otoritas disini dapat dimiliki oleh para aparat birokrasi karena mereka telah mendapatkan legitimasi dari rakyat melalui negara.

Menurut **Sondang P Siagian** yang dikutip **Syafiie** (2003:14)

Administrasi adalah keseluruhan proses pelaksanaan dari keputusan-keputusan yang diambil dan pelaksanaan itu pada umumnya dilakukan oleh dua orang manusia atau lebih untuk mencapai tujuan yang telah ditentukan sebelumnya.

* + - 1. Unsur-Unsur Administrasi
				1. Organisasi merupakan kesatuan kerja yang disusun melalui peraturan sebagai wadah menjalankan kerjasama mencapai tujuan yang telah ditentukan sebelumnya.
				2. Manajemen adalah dasar dari disiplin ilmu administrasi yang merupakan anak cabang dari ilmu sosial, sebenarnya sejak zaman sejarah dahulu tanpa sengaja (dirasakan) manusia telah melakukan proses dari manajemen. Akhirnya berkat sumbangsih pemikiran dan pemrakarsa manajemen lahirlah konsep-konsep nyata manajemen.
				3. Ilmu Komunikasi menjadi cabang dari ilmu administrasi yang sekarang berdiri sendiri dan berkembang pesat dengan program studi yang bertalian. Ilmu yang membahas mengenai kegiatan menyampaikan berita, pemberian ide, dan gagasan dari seseorang kepada orang lain, yang bersifat timbal balik antara pimpinan dengan pimpinan, pimpinan dengan bawahan, baik secara formal mauapun nonformal.
				4. Informasi sebagai cabang ilmu administrasi, ilmu informasi membahas tentang kegiatan menghimpun, mencatat, mengolah, menggandakan, menyebarkan, dan menyimpan berbagai keterangan obyektif yang diperlukan.
				5. Ilmu Personalia (sumber daya manusia) berkembang pesat dan menjadi bahasan popular di kalangan masyarakat, sebagai cabang ilmu administrasi, ilmu personalia menekankan pada kegiatan mengatur dan menyumbangkan tenaga kerja.
				6. Ilmu Finansia (keuangan) menjadi cabang ilmu administrasi, membahas pokok-pokok kegiatan pengaturan dan pengolahan menggunakan segi-segi pembiayaan sekaligus pertanggung-jawaban keuangan (PPBS).
				7. Ilmu Perbekalan (Logistik) yang termasuk dalam cabang ilmu administrasi membahas tentang kegiatan perencanaan, pengadaan, pengaturan menggunakan peralatan/perlengkapan (operasional) kerja, penyimpanan, pengendalian, dan perawatan serta penyingkiran barang-barang keperluan kerja;
				8. Ilmu Hubungan Masyarakat yang memiliki pokok bahasan tentang kegiatan hubungan dan dukungan yang baik dari lingkungan masyarakat sekitar.
			2. Ciri-Ciri Administrasi
				1. Administrasi memiliki tujuan yang jelas.
				2. Di dalam Administrasi terdapat kelompok manusia yang terdiri dari dua orang atau lebih.
				3. Administrasi selalu berhubungan dengan kegiatan kerjasama.
				4. Di dalam Administrasi terdapat usaha atau proses kerja.
				5. Kegiatan di dalam Administrasi selalu terdapat [kepemimpinan](https://www.maxmanroe.com/vid/manajemen/pengertian-kepemimpinan.html), bimbingan, dan pengawasan
			3. Fungsi Administrasi

Pada dasarnya fungsi administrasi dan fungsi manajemen adalah sama. Perbedaannya dimana fungsi administrasi adalah untuk menentukan tujuan organisasi dan merumuskan kebijaksanaan umum, sedangkan manajemen bersifat melaksanakan kegiatan yang perlu dilaksanakan dalam rangka pencapaian tujuan dalam batas-batas kebijaksanaan yang dirumuskan. Dalam proses pelaksanaan ini, administrasi mempunyai tugas-tugas tertentu yang harus dilakukan sendiri dan tugas-tugas itulah yang biasanya disebut sebagai fungsi-fungsi administrasi, antara lain:

* + - * 1. *Planning* (Perencanaan) adalah suatu rincian yang merupakan organisasi yang besar didalamnya ada penyusunan dan perumusan rencana diserahkan kepada sekelompok staf perencana, akan tetapi penetapannya merupakan tugas dan tanggung jawab manajemen.
				2. *Organizing* (pengorganisasian) adalah aktivitas yang menyangkut tipe-tipe struktur organisasi dan prinsip-prinsipnya, sejarah organisasi, gaya manajerial yang tepat digunakan, sifat dan jenis dari berbagai bentuk kegiatan yang harus dilaksanakan.
				3. *Leading* (Kepemimpinan) merupakan fungsi manajemen yang melibatkan penggunaan pengaruh untuk motivasi karyawan meraih sasaran organisasi.
				4. *Controlling* (Pengendalian) adalah fungsi keempat yang mempunyai arti memantau aktivitas karyawan, menjaga organisasi agar tetap berjalan ke arah pencapaian sasaran, dan membuat koreksi bila diperlukan.

## 2.2 Definisi Administrasi Negara

Istilah administrasi negara ialah terjemahan dari *“Public Administrations”.* Administrasi Negara adalah suatu bahasan ilmu sosial yang mempelajari tiga elemen penting kehidupan bernegara yang meliputi lembaga [legislatif](https://id.wikipedia.org/wiki/Legislatif), [yudikatif](https://id.wikipedia.org/wiki/Yudikatif), dan [eksekutif](https://id.wikipedia.org/wiki/Eksekutif) serta hal- hal yang berkaitan dengan publik . Secara sederhana, administrasi publik adalah ilmu yang mempelajari tentang bagaimana pengelolaan suatu [organisasi publik](https://id.wikipedia.org/w/index.php?title=Organisasi_publik&action=edit&redlink=1).

Menurut **Harbani Pasolong** dalam **Pasolong (2013:8)**, memberikan definisi:

“Administrasi publik adalah kerjasama yang dilakukan oleh sekelompok orang atau lembaga dalam melaksanakan tugas-tugas pemerintahan dalam memenuhi kebutuhan publikn secara efisien dan efektif”.

Menurut **Pffifner** dan **Presthus** yang dikutip **Syafiee (2003:31)** Mengatakan bahwa

* + - 1. Administrasi Negara meliputi implementasi kebijaksanaan pemerintah yang telah ditetapkan oleh badan-badan perwakilan politik.
			2. Administrasi Negara dapat diidentifikasikan sebagai koordinasi usaha-usaha perorangan dan kelompok untuk melaksanakan kebijaksanaan pemerintah. Hal ini terutama meliputi pekerjaan sehari-hari pemerintah.
			3. Secara ringkas, 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.

Selain itu definisi administrasi negara adalah:

* 1. Sebagai seni yang memudahkan pengelolaan semua urusan negara yang melingkupi kegiatan yang melibatkan lembaga-lembaga negara, pemerintah, pegawai negara, swasta, dan masyarakat. Seni disini adalah hal ihwal improvisasi diekspresian dengan multi pertimbangan termasuk kultur, adat istiadat, dan lain lain yang efektiv untuk mengkomunikasikan berbagai dalam rangka mempraktikkan ilmu administrasi negara dalam mengelola urusan-urusan negara.
	2. Sebagai ilmu, bahwa administrasi negara memenuhi prasyarat keilmuan standar umum yang memudahkan untuk ditrasfer karena jelas metodologinya, jelas sistimatikanya, jelas logika dan rasionalitasnya, jelas objektivitasnya sehingga dapat dipelajari dan diajarkan kepada siapapun, kapanpun, dan dimanapun.
	3. Mengelola urusan negara, artinya mengurus hal ihwal yang terkait urusan negara: penduduk/warga negara, wilayah negara yang mencakup darat, laut, udara dan segala hal yang terkandung di dalamnya, pemerintahan dari pusat sampai daerah, legislatif, yudikatif, dan hubungan dengan negara lain terintegrasi dalam seistem negara. Pengelolaan ini dimulai eksplorasi proses pemikiran, merumuskan, mendiskusikan, mencatat, menuliskan, mendokumentasikan sehingga memberi keterangan yang jelas, tegas, terukur, pasti, dan benar. Ini dilakukan untuk memudahkan penelusuran kebenaran dan validitas informasi, memudahkan pemetaan baik terkait dengan catatan informasi masa silam, hari ini maupun pemetaan yang akan datang.
	4. Bahwa pengelolaan urusan negara sebagai implementasi kebijakan negara yang melibatkan kembaga-lembaga negara; legislatif, eksekutif dan yudikatif, melibatkan pemerintah dari pusat sampai daerah, melibatkan swasta melibatkan masyarakat.

## 2.3 Definisi Kebijakan

Secara etimologis, kata kebijakan pemerintah berasal dari Bahasa Inggris yang terdiri dari dua kata, yaitu: *“policy”*yang sampai saat ini belum ada kesepakatan para ahli, karena sebagian dari para ahli menerjemahkan *policy* sebagai kebijakan dan sebagian lagi sebagai kebijaksanaan dan *“publik”.* Kebijakan adalah rangkaian konsep dan asas yang menjadi pedoman dan dasar rencana dalam pelaksanaan suatu pekerjaan, kepemimpinan, dan cara bertindak kebijakan berbeda dengan peraturan dan hukum. Jika hukum dapat memaksa atau melarang suatu perilaku, kebijakan hanya menjadi pedoman tindakan yang paling ungkin memperoleh hasil yang diinginkan. Kebijakan atau kajian kebijakan dapat pula merujuk pada proses pembuatan keputusan2 penting prganisasi, termasuk identifikasi berbagai alternatif seperti prioritas program atau pengeluaran, dan pemilihannya berdasarkan dampaknya. Berikut pengertian Kebijakan dari beberapa ahli:

**James E. Anderson** dalam **Islamy (1998:7)**, menyatakan bahwa kebijakan publik yaitu:

*A purposive course of followed by an actor or set of actor in dealing with a problem or matter of conceren* (serangkaian tindakan yang mempunyai tujuan tertentu yang diikuti dan dirasakan oleh seorang pelaku atau sekelompok pelaku guna memecahkan suatu masalah tertentu).

**Fedrich** dalam **Winarno (2002:16)** menyatakan bahwa kebijakan publik yaitu:

Kebijakan adalah sebagai suatu arah tindakan yang diusulkan oleh seseorang, sekelompok, atau pemerintah dalam suatu lingkungan tertentu, yang memberikan hambatan-hambatan dan kesepakatan terhadap kebijakan yang diusulkan untuk menggunakan dan mengatsi dalam rangka mencapai tujuan.

 Menurut **Dunn** dalam **Pasolong (2013:39)** menyatakan bahwa kebijakan publik yaitu:

Suatu rangkaian pilihan-pilihan yang saling berhubungan yang dibuat oleh lembaga atau pejabat pemerintah pada bidang-bidang yang menyangkut tugas pemerintahan, seperti pertahanan keamanan, energi, kesehatan, pendidikan, kesejahteraan masyarakat, kriminalitas, perkotaan dan lain-lain.

## 2.4 Definisi Kebijakan Publik

Lingkup dari studi kebijakan publik sangat luas karena mencakup berbagai bidang dan sektor seperti ekonomi, politik, sosial, budaya, hukum, dan sebagainya. Disamping itu dilihat dari hirarkirnya kebijakan publik dapat bersifat nasional, regional maupun lokal seperti undangundang, peraturan pemerintah, peraturan presiden, peraturan menteri, peraturan pemerintah daerah/provinsi, keputusan gubernur, peraturan daerah kabupaten/kota, dan keputusan bupati/walikota.

Secara terminologi pengertian kebijakan publik (*public policy*) itu ternyata banyak sekali, tergantung dari sudut mana kita mengartikannya. Easton memberikan definisi kebijakan publik sebagai *the authoritative allocation of values for the whole society* atau sebagai pengalokasian nilai-nilai secara paksa kepada seluruh anggota masyarakat. Adapun pengertian dari beberapa ahli, yaitu:

Menurut **William N. Dunn** dalam **Naihasy (2006:18)**, memberikan definisi:

Kebijakan publik adalah suatu proses ketat pemerintahan dan administrasi pemerintah yang menghasilkan keputusan pemerintah, dimana instansi yang terkait mempunyai wewenang atau kekuasaan dalam mengarahkan masyarakat dan tanggung jawab melayani kepentingan umum.

* + - 1. Fungsi Kebijakan Publik

Faktor yang menentukan perubahan, pengembangan, atau restrukturisasi organisasi adalah terlaksananya kebijakan organisasi sehingga dapat dirasakan, bahwa kebijakan tersebut benar-benar berfungsi dengan baik. Hakikat kebijakan ialah berupa keputusan yang substansinya adalah tujuan, prinsip dan aturan-aturan. Format kebijakan biasanya dicatat dan dituliskan untuk dipedomani oleh pimpinan, staf, dan personel organisasi, serta interaksinya dengan lingkungan eksternal.

Kebijakan diperoleh melalui suatu proses pembuatan kebijakan. Pembuatan kebijakan adalah terlihat sebagai sejumlah proses dari semua bagian dan berhubungan kepada sistem sosial dalam membuat sasaran sistem. Proses pembuatan keputusan memperhatikan faktor lingkungan eksternal, input (masukan), proses (transformasi), output (keluaran), dan *feedback* (umpan balik) dari lingkungan kepada pembuat kebijakan.

Berkaitan dengan masalah ini kebijakan dipandang, sebagai: (1) pedoman untuk bertindak, (2) pembatas prilaku, dan (3) bantuan bagi pengambil keputusan.

Berdasarkan penegasan di atas dapat disimpulkan, bahwa kebijakan dibuat untuk menjadi pedoman dalam bertindak, mengarahkan kegiatan dalam organisasi untuk mencapai tujuan yang telah ditetapkan. Dengan kata lain, kebijakan merupakan garis umum untuk bertindak bagi pengambilan keputusan pada semua jenjang organisasi.

* + - 1. Pendekatan dan Model Kebijakan Publik

Ada tiga pendekatan yang sering digunakan para manajer dalam praktik pengelolaan organisasi, sebagaimana dikemukakan Linblom, yaitu:

* 1. Pendekatan analisis, yaitu suatu proses membuat kebijakan yang didasarkan kepada pengambilan keputusan tentang masalah dan beberapa pilihan kebijakan alternatif atas dasar hasil analisis.
	2. Pendekatan politik, yaitu pembuatan kebijakan atas dasar pengambilan keputusan tentang pilihan kebijakan dengan pengaruh kekuasaan, tekanan dan kendali pihak lain.
	3. Pendekatan analisis dan politik, yaitu pendekatan ini digunakan untuk mengatasi kelemahan yang ada pada pendekatan analisis dan pendekatan politik.
		+ 1. Berdasarkaan pelaksanaannya, model kebijakan sosial yaitu: Model kebijakan sosial imperatif adalah kebijakan sosial terpusat, yakni seluruh tujuan-tujuan sosial, jenis, sumber, dan jumlah pelayanan sosial, seluruhnya telah ditentukan oleh pemerintahan. Kebijakan seperti ini menunjuk pada pengertian kebijakan sosial yang dinyatakan oleh **Dye (1976)**:

*social policy is concerned with what governments do, whay they do it, and waht difference it makes.* Model kebijakan indikatif adalah kebijakan sosial yang mengupayakan kesamaan visi dan aspirasi seluruh masyarakat.

* + - 1. Ciri Khas Kebijakan Publik

Terdapat banyak kebijakan yang sebenarnya diberlakukan oleh pemerintah setiap harinya.  Kebijakan tersebut tidak semuanya disosialisasikan kepada rakyat. Beberapa tidak disampaikan, yang penting pada pelaksanaannya.  Nah, agar lebih jelas, mari kita lihat ciri-ciri kebijakan publik di bawah ini:

* + - * 1. **Kebijakan Publik Mempunyai Arahan yang Jelas**

Setiap kebijakan publik, meskipun tidak diumumkan secara langsung kepada rakyat mempunyai arahan yang jelas.  Kebijakan lahir karena adanya suatu masalah yang harus dipecahkan.  Masalah yang akan menghambat jalannya pembangunan jika dibiarkan.  Dengan demikian, setiap kebijakan publik mempunyai arah dan tujuan yang jelas.

* + - * 1. **Kebijakan Publik Mempunyai Aktor**

Aktor adalah orang yang berperan dalam masalah atau dibuatnya kebijakan yang ada.  Dalam contoh sebelumnya, mengenai wajib belajar 9 tahun maka aktor yang mengeluarkan kebijakan publik adalah Menteri Pendidikan Nasional.  Kementerian yang memang bergerak dalam bidang atau masalah pendidikan nasional.  Kementerian ini harus mengetahui benar apa saja masalah kependidikan dan bagaimana implementasi kebijakan ketika peraturan dikeluarkan.  Jangan sampai kebijakan publik disampaikan misalnya tetapi fasilitas sekolah di daerah terpencil tidak ada.

* + - * 1. **Kebijakan Publik Mempunyai Standar Implementasi**

Tidak semua kebijakan publik dilaksanakan.  Ada beberapa mungkin yang pada akhirnya tidak dikerjakan karena beberapa sebab.  Maka ciri ketiga kebijakan publik ini adalah standar implementasi, dikerjakan atau tidaknya sebuah kebijakan publik.  Warga negara dalam hal ini di Indonesia tidak dapat menuntut apakah suatu kebijakan ada akhirnya dilaksanakan atau tidak.  Sama halnya dengan masyarakat wilayah terpencil yang memahami kewajiban belajar 9 tahun, tetapi tidak ada fasilitas untuk belajar atau sekolah.  Kewajiban hanya berlaku pada wilayah yang sudah tersedia.  Bagi wilayah yang tidak dapat mencapainya, maka menunggu tindakan pemerintah.

* + - * 1. **Kebijakan Publik Mempunyai Bentuk Hubungan**

Yang dimaksud ciri keempat ini adalah bahwa kebijakan publik mempunyai bentuk hubungan dengan instansi terkait.  Tidak dapat ada dan berdiri sendiri. Kkebijaka publik berhubungan dengan semua instansi , lembaga negara, dan organisasi yang terkait dengan kebijakan tersebut.  Berhubungan pula dengan masyarakat yang menerima akibatnya dan mendapat pengaruh atas suatu kebijakan yang dikeluarkan.

* + - * 1. Kebijakan Publik Merupakan Intruksi

Tidak dapat dipungkiri bahwa kebijakan publik adalah instruksi atau perintah.  Perintah kepada masyarakat untuk melaksanakanya.  Intruksi terhadap lembaga terkait untuk membantu dan mendukung kebijakan yang dijalankan.  Ada penugasan di setiap kebijakan publik.

* + - 1. Tahapan-Tahapan dalam Pembentukan Kebijakan Publik
				1. Identifikasi masalah dan kebutuhan. Tahap pertama dalam perumusan kebijakan sosial adalah mengumpulkan data mengenai permasalahan sosial yang dialami masyarakat dan mengidentifikasi kebutuhan-kebutuhan masyarakat yang belum terpenuhi (*unmet needs).*
				2. Analisis masalah dan kebutuhan. Tahap berikutnya adalah mengolah, memilah dan memilih data mengenai masalah dan kebutuhan masyarakat yang selanjutnya dianalisis dan ditransformasikan kedalam laporan yang terorganisasi.
				3. Penginformasian rencana kebijakan. Berdasarkan laporan hasil analisis disusunlah rencana kebijakan. Rencana ini kemudian disampaikan kepada berbagai sub-sistem masyarakat yang terkait dengan isu-isu kebijakan sosial untuk memperoleh masukan dan tanggapan. Rencana ini dapat pula diajukan kepada lembaga-lembaga perwakilan rakyat untuk dibahas dan disetujui.
				4. Perumusan tujuan kebijakan. Setelah mendapat berbagai saran dari masyarakat dilakukanlah berbagai diskusi dan pembahasan untuk memperoleh alternatif-alternatif kebijakan. Beberapa alternatif kemudian dianalisis kembali dan dipertajam menjadi tujuan-tujuan kebijakan.
				5. Pemilihan model kebijakan dilakukan terutama untuk menentukan pendekatan, metoda dan strategi yang paling efektif dan efisien mencapai tujuan-tujuan kebijakan. Pemilihan model ini juga dimaksudkan untuk memperoleh basis ilmiah dan prinsip-prinsip kebijakan sosial yang logis, sistematis dan dapat dipertanggung jawabkan.
				6. Penentuan indikator sosial. Agar pencapaian tujuan dan pemilihan model kebijakan dapat terukur secara objektif, maka perlu dirumuskan indikator-indikator sosial yang berfungsi sebagai acuan, ukuran atau standar bagi rencana tindak dan hasil-hasil yang akan dicapai.
				7. Membangun dukungan dan legitimasi publik. Tugas pada tahap ini adalah menginformasikan kembali rencana kebijakan yang telah disempurnakan. Selanjutnya melibatkan berbagai pihak yang relevan dengan kebijakan, melakukan lobi, negosiasi dan koalisi dengan berbagai kelompok-kelompok masyarakat agar tercapai konsensus dan kesepakatan mengenai kebijakan sosial yang akan ditetapkan.

## 2.5 Definisi Implementasi

Implementasi dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia diartikan sebagai pelaksana atau penerapan. Terdapat beberapa pengertian Implementasi menurut para ahli, yaitu:

Menurut **Usman (2002:70)** mengemukakan pendapatnya mengenai implementasi adalah bermuara pada aktivitas, aksi, tindakan, atau adanya mekanisme suatu sistem. Implementasi bukan sekedar aktivitas, tetapi suatu kegiatan yang terencana dan untuk mencapaitujuan kegiatan

Menurut **Setiawan (2004:39)**, mengatakan bahwa implementasi adalah perluasan aktivitas yang saling menyesuaikan proses interaksi antara tujuan dan tindakan untuk mencapainya serta memerlukan jaringan pelaksana, birokrasi yang efektif

Menurut **Solichin Abdul Wahab (2005)**implementasi adalah:

Tindakan-tindakan yang dilakukan baik oleh individu-individu, pejabat-pejabat, atau kelompok-kelompok pemerintah atau swasta yang diarahkan pada tercapainya tujuan-tujuan yang telah digariskan dalam keputusan kebijakan.

## 2.6 Definisi Implementasi Kebijakan

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, langsung mengimplementasikan dalam bentuk ptogram atau melalui formulasi kebijakan atau turunan dari kebijakan publik tersebut.

Menurut **Mazmanian** dan **Sabatier** dalam **Agustino (2014:139)** mendefiniskan implementasi kebijakan sebagai berikut:

Pelaksanaan keputusan kebijaksanaan dasar, biasanya dalam bentuk undang-undang, namun dapat pula berbentuk perintah-perintah atau keputusan-keputusan eksekutif yang penting atau keputusan badan peradilan. Lazimnya, keputusan tersebut mengidentifikasikan masalah yang ingin dicapai, dan berbagai cara untuk menstrukturkan atau mengatur proses implementasinya.

Menurut **Edward III** yang dikutip oleh **Agustino (2006:65)** mengemukakan bahwa:

Implementasi kebijakan adalah suatu proses dinamik yang mana meliputi interaksi banyak faktor. Sub kategori dari faktor-faktor mendasar ditampilkan sehingga dapat diketahui pengaruhnya terhadap implementasi. Terdapat empat variabel yang sangat menentukan keberhasilan implementasi suatu kebijakan, yaitu:

* + - 1. Komunikasi

Variabel pertama yang mempengatuhi keberhasilan implementasi suatu kebijakan menurut Edward III adalah komunikasi. Komunikasi sangat menentukan keberhasilan suatu pencapaian tujuan dari implementasi kebijakan publik. Keberhasilan implementasi kebijakan masyarakat agar implementator mengetahui apa yang harus dilakukan. Apa yang menjadi tujuan dan sasaran kebijakan harus ditransmisikan kepada kelompok sasaran *(target group)* sehingga akan mengurangi distrosi implementasi. Apabila tujuan sasaran suatu kebijakan tidak jelas atau bahkan tidak diketahui sama sekali oleh kelompok sasaran, maka kemungkinan akan terjadi resistensi dari kelompok sasaran.

Komunikasi amatlah penting peranannya karena suatu program hanya dapat dilaksanakan dengan baik apabila jelas bagi para pelaksananya. Hal ini menyangkut proses penyampaian informasi atau transmisi kejelasan dari informasi tersebut.

Terdapat tiga indikator yang dapat digunakan dalam mengukur keberhasilan variabel komunikasi yaitu:

1. Transmisi. Penyaluran komunikasi yang baik akan dapat menghasilkan implementasi yang baik pula. Seringkali yang terjadi dalam penyaluran komunikasi adalah adanya salah pengertian, hal ini disebabkan karena komunikasi telah beberapa tingkatan birokrasi sehingga apa yang diharapkan terdistorsi (penyimpangan) ditengah jalan;
2. Kejelasan. Komunikasi yang diterima oleh pelaksanaan kebijakan *(street-level-bureaucrats)* harus jelas dan tidak membingungkan atau tidak ambigu/mendua. Ketidakjelasan pesan kebijakan tidak selalu menghalangi implementasi, pada tataran tertentu, namun para pelaksana membutuhkan kejelasan informasi dalam melaksanakan kebijakan agar tujuan yang hendak dicapai ditaih sesuai konten kebijakan;
3. Konsisten. Perintah yang diberikan dalam pelaksanaan suatu komunikasi harus konsisten dan jelas untuk ditetapkan atau dijalankan. Jika perintah yang diberikan sering berubah-rubah maka dapat menimbulkan kebingungan bagi pelaksana lapangan;
	* + 1. Sumberdaya

Variabel kedua yang mempengaruhi keberhasilan implementasi suatu kebijakan adalah sumberdaya. Sumberdaya merupakan salah satu hal yang sangat penting dalam mengimplementasikan sebuah kebijakan. Walaupun isi kebijakan sudah dikomunikasikan secara jelas dan konsisten, tetapi apabila implementator kekurangan sumber daya untuk melaksanakan, implementasi tidak akan berjalan efektif. Sumberdaya tersebut dapat berupa sumberdaya manusia, yakni kompetensi implementator dan sumberdaya financial.

Sumberdaya adalah faktor penting untuk implementasi kebijakan agar efektif. Tanpa sumberdaya, kebijakan hanya tinggal kertas menjadi dokumen saja. Sumberdaya meliputi empat komponen yaitu:

1. Staf, sumber daya utama dalam implementasi kebijakan adalah staf atau pegawai. Kegagalan yang sering terjadi dalam implementasi kebijakan, salah satunya disebabkan oleh staf/pegawai yang tidak cukup memadai, mencukupi, ataupun tidak kompeten dalam bidangnya. Penambahan sejumlah staf atau implementor saja tidak mencukupi, tetapi diperlukan pula kecukupan staf dengan keahlian serta kemampuan yang diperlukan (kompeten dan kapabilitas) dalam mengimplementasikan kebijakan atau melaksanakan tugas yang diinginkan oleh kebijakan itu sendiri;
2. Informasi dalam implementasi memiliki dua bentuk yaitu: pertama, informasi yang berhubungan dengan cara melaksanakan kebijakan. Implementor harus mengetahui apa yang harus mereka lakukan di saat mereka diberi perintah untuk melakukan tindakan. Dan kedua, informasi mengenai data kepatuhan dari pelaksana terhadap peraturan dan regulasi 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 di mata 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 disisi 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.
	* + 1. Disposisi

Variabel ketiga yang juga mempengaruhi tingkat keberhasilan implementasi sebuah kebijakan adalah disposisi. Disposisi adalah watak dan karakteristik yang dimiliki oleh implementator, seperti komitmen, kejujuran dan sifat demokratis. Apabila implementator memiliki posisi yang baik, maka dia akan menjalankan kebijakan dengan baik seperti apa yang diinginkan oleh pembuat kebijakan. Ketika implementator memiliki sikap atau persfektif yang berbeda dengan pembuat kebijakan, maka proses implementasi kebijakan juga menjadi tidak efektif.

Sikap dan komitmen dari para pelaksana terhadap program khususnya dari para pelaksana yang menjadi implementator dari program, dalam hal ini adalah aparatur negara.

Faktor-faktor yang menjadikan keberhasilan disposisi dalam implementasi kebijakan terdiri dari:

1. Pengangkatan birokrasi. Disposisi atau sikap pelaksanaan akan menimbulkan hambatan-hambatan yang nyata terhadap implementasi kebijakan bila personel yang ada tidak melaksanakan kebijakan yang diinginkan oleh pejabat-pejabat yang lebih atas. Karena itu, pengangkatan dan pemilihan personel pelaksanaan kebijakan haruslah orang-orang yang memiliki dedikasi pada kebijakan yang telah ditetapkan, lebih khusus lagi pada kepentingan warga masyarakat;
2. Melakukan Pengaturan Birokrasi *(staffing the bureaucracy)* dalam konteks ini mensyaratkan bahawa implementasi kebijakan harus dilihat juga dalam hal peraturan birokrasi. Ini merujuk pada penunjukan dan pengangkatan staf dalam birokrasi yang sesuai dengan kemampuan, kapabilitas, dan kompetensinya. Selain itu, pengaturan birokrasi juga bermuara pada ‘pembentukan’ sistem pelayanan publik yang optimal, penilaian personil dalam bekerja, hingga metode *bypassing* personil;
3. Insentif merupakan salah-satu teknik yang disarankan untuk mengatasi masalah sikap para pelaksana kebijakan dengan memanipulasi insentif. Pada dasarnya orang bergerak berdasarkan kepentingan dirinya sendiri, maka memanipulasi intensif oleh para pembuat kebijakan mempengaruhi tindakan para pelaksana kebijakan. Dengan cara menambah keuntungan atau biaya tertentu mungkin akan menjadi faktor pendorong yang membuat para pelaksana menjalankan perintah dengan baik. Hal ini dilkakukan sebagai upaya memenuhi kepentingan pribadi atau organisasi.
	* + 1. Struktur birokrasi

Variabel keempat yang mempengaruhi tingkat keberhasilan implementasi kebijakan publik adalah struktur birokrasi. Walaupun sumber-sumber untuk melaksanakan suatu kebijakan yang tersedia, atau para pelaksana kebijakan mengetahui apa yang seharusnya dilakukan, dan mempunyai keinginan untuk melaksanakan suatu kebijakan, kemungkinan kebijakan tersebut tidak dapat terlaksana atau terealisasi karena terdapatnya kelemahan dalam struktur birokrasi. Kebijakan yang begitu kompleks menuntut adanya kerjasama banyak orang, ketika struktur birokrasi tidak kondusif pada kebijakan yang tersedia, maka hal ini akan menyebabkan sumber-sumber daya menjadi tidak efektif san tidak termotivasi sehingga menghambat jalannya kebijakan. Birokrasi sebagai pelaksana sebuah kebijakan harus dapat mendukung kebijakan yang telah diputuskan secara politik dengan melakukan koordinasi dengan baik. Adapun dua karakteristik yang dapat mendongkrak kinerja struktur birokrasi atau organisasi ke arah yang lebih baik adalah:

Membuat *Standar Operating Procedures (SOPs)* yang lebih fleksibel. SOPs adalah suatu prosedur atau aktivitas terencana rutin yang memungkinkan para pegawai (atau pelaksana kebijakan seperti aparatur, administratur, atau birokrat) untuk melaksanakan kegiatan-kegiatannya pada setiap harinya (*days to days policy*) sesuai dengan standar yang telah ditetapkan (atau standar minimum yang dibutuhkan warga);

Melaksanakan fragmentasi, tujuannya untuk menyebar tanggung jawab berbagai aktivitas, kegiatan, atau program pada beberapa unit kerja yang sesuai dengan bidangnya masing-masing. Dengan terfragmentasinya struktur birokrasi, maka implementasi akan lebih efektif karena dilaksanakan oleh organisasi yang kompeten dan kapabel.

## 2.7 Kerangka Pemikiran

Implementasi kebijakan sewajarnya dipahami sebagai bentuk nyata dari sebah turunan dari undang – undang mengenai pelaksanaan sampai ke tahap pengevaluasian. Maka dari itu akan dipaparkan beberapa konsep sesuai dengan batasan – batasan dari penelitian ini. Ada beberapa hal pokok yang menjadi kerangka konseptual dalam penelitian yang akan dilakukan, untuk itu penulis akan mengutip salah satu pendapat ahli yang berhubungan dengan masalah yang hendak dikaji. Implentasi sendiri menurut **Prof. H. Tachjan (2006:25)** mengartikan implementasi sebagai kebijakan publik adalah proses kegiatan administrasi yang dilakukan setelah kebijakan ditetapkan/disetujui.

Proses implementasi kebijakan publik baru dapat dimulai apabila tujuan – tujuan kebijakan publik telah ditetapkan, program – program telah dibuat, dan dana telah dialokasikan untuk pencapaian tujuan kebijakan tersebut. Suatu proses implementasi digambarkan secara sistemis, seperti berikut ini:

Gambar 2.1

Proses Implementasi Kebijakan Publik



Sumber: Internet Proses Implementasi Kebijakan

Dari skema terebut terlihat proses implementasi dimulai dengan:

1. Sebuah isu publik (masalah publik) yang menyangkut masalah orang banyak dan tidak dapat diselesaikan menurut penyelesaian dari pemerintah.
2. Pemerintah merumuskan kebijakan publik untuk menyelesaikan masalah tersebu.
3. Kebijakan publik diimplementasikan atau dilaksanakan oleh pemerintah dan warga negara / masyarakat secara bersama – sama.
4. Setelah kebijakan publik dibuat, dilakukan evaluasi. Apakah bisa menyele-saikan masalah atau justru sebaliknya.

## 2.8 Proporsisi

Mengacu pada Teori Edward III, bahwa keberhasilan dalam pelaksanaan pemerataan pendidikan ditentukan oleh 4 variabel, yaitu Sumber Daya, Komunikasi, Disposisi dan Struktur Birokrasi. Apabila ke 4 variabel tersebut sudah memenuhi standar maka proses pemerataan pendidikan akan berjalan baik.