

## **BAB 2**

### **KAJIAN PUSTAKA KERANGKA BERFIKIR DAN PROPOSISI**

#### **2.1 Kajian Pustaka**

##### **2.1.1 Pengertian Administrasi**

Istilah administrasi sering kita dengar terlebih dalam bidang yang berurusan dengan catat-mencatat, pembukuan, surat-menyurat, pembuatan agenda, dan sebagainya. Ilmu mengenai administrasi dalam instansi pemerintahan atau suatu perusahaan sangat diperlukan untuk menunjang dalam pelaksanaan kegiatan pemerintah atau perusahaan. Apabila dalam suatu instansi pengelolaan administrasinya baik maka instansi tersebut juga akan dapat berjalan dengan baik.

Administrasi secara umum dapat dibedakan menjadi dua pengertian yaitu dalam arti sempit dan arti luas. Pengertian administrasi dalam arti sempit menurut Prajudi Atmosudirdjo adalah “tata usaha atau *office work* yang meliputi kegiatan catat-mencatat, tulis-menulis, mengetik, korespondensi, kearsipan, dan sebagainya”. (dalam Ayub, 2007:30).

Selain menurut Prajudi Atmosudirdjo ada pendapat lain mengenai administrasi dalam arti sempit. Menurut Ismail Nawawi administrasi dalam arti sempit adalah “mencatat setiap komponen administrasi yang meliputi komponen manajemen, organisasi, maupun kegiatan operasional”. (Nawawi, 2009:33).

Berdasarkan pengertian diatas dapat diartikan bahwa administrasi dalam arti sempit adalah kegiatan pengolahan data dan informasi yang meliputi kegiatan catat-mencatat, surat-menyurat, pembukuan secara tertulis yang diperlukan oleh suatu organisasi.

Ada beberapa pengertian menurut para ahli mengenai administrasi dalam arti luas. Menurut Sondang P. Siagian administrasi dalam pengertian luas adalah “keseluruhan proses kerjasama antara dua orang atau lebih yang didasarkan atas rasionalitas tertentu untuk mencapai tujuan yang telah ditentukan sebelumnya”. (dalam Ayub, 2007:30). Apabila melihat pendapat dari Sondang P Siagian, administrasi dapat diilustrasikan seperti pemain sepak bola yang melakukan sebuah kerjasama bersama pemain lainnya untuk memenangkan timnya dalam sebuah pertandingan.

Pengertian administrasi dalam arti luas menurut ahli lainnya, yaitu **Ismail Nawawi**, mengatakan bahwa:

**“Administrasi dalam arti luas adalah proses rangkaian kegiatan terhadap pekerjaan pokok yang dilakukan oleh sekelompok orang secara dinamis dalam kerjasama dengan pola pembagian kerja untuk mencapai sasaran dan tujuan tertentu yang rasional, secara efektif dan efisien”. (Nawawi, 2009:35).**

Pendapat dari Ismail Nawawi ada kesamaan dengan pendapat dari Sondang P. Siagian mengenai kerja sama yang dilakukan untuk mencapai suatu tujuan bersama.

Berdasarkan pengertian mengenai administrasi menurut para ahli, administrasi dapat dikatakan sebagai proses kerjasama yang melibatkan sedikitnya dua orang untuk mencapai saasaran atau tujuan yang sudah ditentukan sebelum mereka memulai kegiatan.

### 2.1.2 Pengertian Administrasi Publik

Secara global, administrasi publik 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.

Menurut **Atmosudirjo** yang dikutip **Syafiie** dalam buku **Ilmu Administrasi Publik (2006:24)**, sebagai berikut :

**“Administrasi publik adalah administrasi dari negara sebagai organisasi, dan administrasi yang mengejar tercapainya tujuan-tujuan yang bersifat kenegaraan.”**

Administrasi publik dapat dikatakan sebagai administrasi yang mengurus urusan yang bersifat kenegaraan untuk mencapai tujuan-tujuan negara.

**Gordon** yang dikutip **Syafiie** dalam buku **Ilmu Administrasi Publik (2006:25)**, sebagai berikut.

**“Administrasi publik dapat dirumuskan sebagai seluruh proses baik yang dilakukan organisasi maupun perorangan yang berkaitan dengan penerapan atau pelaksanaan hukum dan peraturan yang dikeluarkan oleh badan legislatif, eksekutif serta pengadilan.”**

Objek disiplin Ilmu Administrasi Publik adalah pelayanan publik sehingga utamanya yang dikaji adalah keberadaan berbagai organisasi publik.

**Gerald E. Caiden** dalam bukunya *Public Administration* memberikan patokan bahwa untuk menentukan apakah suatu organisasi tersebut termasuk pemerintah, adalah dengan melihat tiga hal yaitu organisasinya dibentuk dengan peraturan pemerintah, karyawannya disebut pegawai negeri, dan pembiayaannya berasal dari uang rakyat.

Ruang lingkup administrasi publik sangatlah luas, sebegitu luasnya ruang lingkup ilmu administrasi publik, sehingga dapat pula mencakup ilmu-ilmu sosial lain terutama yang memiliki objek material negara, yaitu nama lain Ilmu Pemerintah, Ilmu Politik, Hukum Tata Negara, dan Ilmu Negara sendiri, serta Ilmu Filsafat yang menjadi sumber keilmuan. Dengan demikian ruang lingkup Ilmu Administrasi Publik dapat diuraikan dalam beberapa bidang, sebagai berikut.

1. Bidang hubungan, pariwisata dan gejala pemerintah yang banyak ditulis para pakar pemerintah,
2. Bidang kekuasaan yang banyak ditulis oleh para pakar Ilmu Politik,
3. Bidang peraturan perundang-undangan yang banyak ditulis para pakar Ilmu Hukum Tata Negara,
4. Bidang kenegaraan yang banyak ditulis oleh para pakar Ilmu Negara,
5. Bidang pemikiran hakiki yang banyak ditulis oleh para pakar Ilmu Filsafat,
6. Bidang ketatalaksanaan yang banyak ditulis oleh para pakar Ilmu Administrasi Publik.

### **2.1.3 Pengertian Organisasi Publik**

Setiap individu akan berhubungan dengan bermacam-macam orang yang begitu kompleks dan bersangkutan dengan kebutuhan baik dari segi ekonomi, social, rekreasi, pendidikan dan lain sebagainya. Disadari atau tidak, disengaja atau tidak, setiap individu selalu berada, dibesarkan dalam dan menjadi anggota organisasi, berlangsung sejak lahir hingga pada saat meninggal dunia.

Inilah salah satu hakikat hidup manusia yaitu selalu hidup dalam organisasi atau berorganisasi, bukan saja karena manusia tidak mampu hidup sendiri dan berinteraksi dengan manusia lain dalam memenuhi kebutuhannya, melainkan juga karena manusia menghadapi pembatasan, ketidak mampuan fisik dan psikis, pemilikan materi dan waktu dalam usahanya mencapai tujuannya.

Organisasi dapat diartikan sebagai suatu kesatuan yang merupakan wadah atau sarana untuk encapai 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.

**James D. Mooney** yang dikutip oleh **Syafiie** dalam bukunya **Ilmu Administrasi Publik(2006:51)** mengemukakan bahwa:

**“Organisasi adalah segala bentuk setiap perserikatan orang-orang untuk mencapai suatu tujuan bersama”.**

**Dimock** yang dikutip oleh **Soewarno** dalam bukunya **Pengantar Studi Ilmu Administrasi dan Manajemen (1995:42-43)** menyatakan bahwa:

**“Organisasi adalah perpaduan secara sistematis daripada bagian-bagian yang saling ketergantungan atau berkaitan membentuk suatu kegiatan yang bulat melalui kewenangan, koordinasi dan pengawasan dalam usaha mencapai tujuan yang telah ditentukan.”**

**Siagian** yang dikutip oleh **Adam I. Indrawijaya** dalam bukunya **Perilaku Organisasi (2009:3)** mengemukakan bahwa :

**“Organisasi adalah setiap bentuk persekutuan antara dua orang atau lebih yang bekerja sama untuk mencapai suatu tujuan bersama dan terkait secara formal dalam suatu ikatan hirarki dimana selalu terdapat hubungan antara seorang atau sekelompok orang yang**

**disebut pimpinan dan seorang atau sekelompok orang yang disebut bawahan.”**

**Hasibuan** dalam bukunya **Manajemen, Dasar, Pengertian dan Masalah (1996:132)**, dimana beliau menggambarkan organisasi berdasarkan bentuk dan syarat organisasi itu sendiri yaitu sebagai berikut:

**“Organisasi adalah suatu sistem perserikatan, formal, berstruktur, dan terkoordinasi dari sekelompok orang yang bekerjasama dalam mencapai tujuan tertentu. Organisasi hanya merupakan alat dan wadah saja.”**

Berdasarkan pengertian diatas, peneliti menyimpulkan bahwa organisasi adalah sebuah wadah dimana terdapat kerja sama dua orang atau lebih untuk mencapai tujuan bersama, khususnya tujuan organisasi.

**Etizoni** yang dikutip **Silalahi** dalam bukunya **Studi Tentang Ilmu Administrasi (2011:125)** organisasi merupakan pengelompokan orang-orang yang sengaja disusun untuk mencapai tujuan tertentu. Menjelaskan ciri-ciri organisasi sebagai berikut.

1. Adanya pembagian dalam pekerjaan, kekuasaan dan tanggung jawab komunikasi yang merupakan bentuk-bentuk pembagian yang tidak dilainkan sengaja direncanakan untuk dapat meningkatkan usaha mewujudkan tujuan tertentu.
2. Adanya pengendalian usaha-usaha organisasi serta mengarahkan organisasi mencapai tujuannya, pusat kekuasaan harus juga secara kontinu mengkaji sejauh mana hasil yang telah dicapai organisasi, dan apabila memang diperlukan harus juga menyusun lagi pola-pola baru guna meningkatkan efisiensi.

3. Penggantian tenaga, dalam hal ini tenaga yang dianggap tidak bekerja sebagaimana diharapkan, dapat digantikan oleh tenaga lain. Demikian juga organisasi dapat mengkombinasikan lagi anggotanya melalui proses pengalihan maupun promosi.

Syafie dalam bukunya **Ilmu Administrasi Publik (2006:18)** mengemukakan bahwa arti dari publik itu adalah sebagai berikut : **“Sejumlah manusia yang memiliki kebersamaan berpikir, perasaan harapan, sikap, dan tindakan yang benar dan baik berdasarkan nilai-nilai norma yang mereka miliki.”**

Berdasarkan pengertian diatas, peneliti beranggapan bahwa jika sekelompok orang yang terdapat didalam suatu organisasi dan memiliki satu frekuensi pemikiran yang sama maka akan terjadi kebiasaan dan menjadi budaya untuk bisa mencapai tujuan bersama dengan berlandaskan nilai-nilai norma.

Organisasi publik sering dilihat pada bentuk organisasi pemerintah yang dikenal sebagai birokrasi pemerintah (organisasi pemerintah). Menurut **Prof. Dr. Taliziduhu Ndraha** organisasi publik adalah. **“Organisasi yang didirikan untuk memenuhi kebutuhan masyarakat akan jasa publik dan layanan sipil.”**

Berdasarkan pengertian tersebut, maka peneliti beranggapan bahwa organisasi adalah suatu wadah untuk bisa melayani masyarakat dengan cara menawarkan sesuatu jasa dan layanan untuk kebutuhan masyarakat.

Organisasi publik adalah organisasi yang terbesar yang mewadahi seluruh lapisan masyarakat dengan ruang lingkup negara dan mempunyai kewenangan

yang absah di bidang politik, administrasi pemerintah, dan hukum secara terlembaga sehingga mempunyai kewajiban melindungi warga negaranya dan melayani keperluannya. Sebaliknya berhak pula memungut pajak untuk pendanaan, serta menjatuhkan hukuman sebagai sanksi penegakkan peraturan.

Berdasarkan definisi diatas terdapat ciri-ciri organisasi sektor publik sebagai berikut.

1. Tidak menarik keuntungan finansial.
2. Dimiliki secara kolektif oleh publik.
3. Kepemilikan sumber daya tidak dalam bentuk saham.
4. Keputusan yang terkait kebijakan maupun operasi berdasarkan konsensus.

#### **2.1.4 Pengertian Kebijakan**

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

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

**"Pengertian kebijaksanaan memerlukan pertimbangan-pertimbangan lebih jauh ladi sedangkan kebijaksanaan**

mencangkup aturan-aturan yang ada di dalamnya, lebih-lebih kita dapat memishkan kata *policy* itu dalam kontek politik, karena pada hakekatnya proses pembuatan kebijaksanaan itu adalah merupakan proses politik.”

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

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

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

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

Berdasarkan beberapa pengertian tersebut, peneliti menyimpulkan bahwa kebijakan merupakan suatu program yang dibuat oleh suatu lembaga

pemerintahan yang berisikan mengenai tindakan-tindakan yang harus dilaksanakan dalam rangka memecahkan masalah yang dihadapi.

### 2.1.5 Pengertian Kebijakan Publik

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

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

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

2. **Chief J. O. Udoji (1981)** mendefinisikan kebijakan publik sebagai *“an sanctioned course of action addressed to a particular problem or group of related problems that affect society at large”* (suatu tindakan bersanksi yang mengarah pada suatu tujuan tertentu yang saling berkaitan dan mempengaruhi sebagian besar warga masyarakat)
3. **Lemieux (1995:7)** merumuskan kebijakan publik sebagai berikut *“The product of activities aimed at the resolution of public problems in the environment by political actors whose relationship are structured. The entire process evolves over time”* (produk aktivitas-aktivitas yang dimaksudkan untuk memecahkan masalah-masalah publik yang terjadi di lingkungan tertentu yang dilakukan oleh aktor-aktor politik yang hubungannya terstruktur. Keseluruhan proses aktivitas itu berlangsung sepanjang waktu).

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

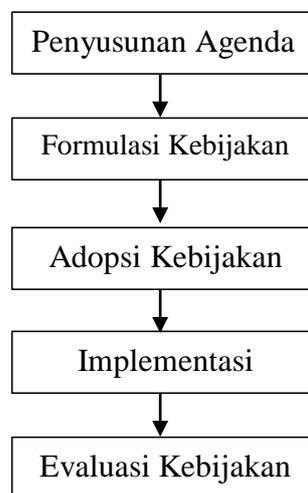
Kebijakan publik di Indonesia biasanya berbentuk perundang-undangan. Ada beberapa jenis dan hierarki peraturan perundang-undangan berdasarkan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan yaitu sebagai berikut:

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

## 7. Peraturan Daerah Kabupaten/Kota.

### 1. Tahapan-Tahapan Kebijakan

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



**Gambar 2.1**

Tahap-Tahap Kebijakan

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

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

- 1) **Tahap penyusunan agenda.**  
Para pejabat yang dipilih dan diangkat menempatkan masalah pada agenda publik. Beberapa masalah masuk ke dalam agenda kebijakan para perumus kebijakan. Pada tahap ini, suatu masalah mungkin tidak disentuh sama sekali, sementara masalah yang lain ditetapkan menjadi fokus pembahasan, atau ada pula masalah karena alasan tertentu ditunda untuk waktu yang lama.
- 2) **Tahap formulasi kebijakan.**  
Masalah yang telah masuk ke agenda kebijakan kemudian dibahas oleh para pembuat kebijakan. Masalah-masalah didefinisikan untuk kemudian dicari pemecahan masalah terbaik. Pemecahan masalah tersebut berasal dari berbagai alternatif atau pilihan kebijakan yang ada. Pada tahap ini, para pembuat kebijakan akan saling mengusulkan pemecahan masalah terbaik.
- 3) **Tahap adopsi kebijakan.**  
Dari sekian banyak alternatif kebijakan yang ditawarkan oleh para perumus kebijakan, pada akhirnya salah satu dari alternatif kebijakan tersebut diadopsi dengan dukungan dari mayoritas legislatif, konsensus antara direktur lembaga atau keputusan pengadilan.
- 4) **Tahap implementasi kebijakan.**  
Suatu program kebijakan hanya akan menjadi catatan-catatan elit, jika program tersebut tidak diimplementasikan. Oleh karena itu, keputusan program kebijakan yang telah diambil sebagai alternatif pemecahan masalah harus diimplementasikan, yakni dilaksanakan oleh badan-badan administrasi maupun agen-agen pemerintah di tingkat bawah. Pada tahap implementasi berbagai kepentingan akan saling bersaing. Beberapa implementasi kebijakan mendapat dukungan para pelaksana, namun beberapa yang lain mungkin akan ditentang oleh para pelaksana.
- 5) **Tahap evaluasi kebijakan.**  
Pada tahap ini kebijakan yang telah dijalankan akan dinilai atau dievaluasi, untuk melihat sejauh mana kebijakan yang dibuat telah mampu memecahkan masalah.

### 2.1.6 Implementasi Kebijakan Publik

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

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

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

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

**“Implementasi kebijakan adalah sebagai tindakan yang dilakukan oleh pemerintah maupun swasta secara individu atau kelompok**

**yang dimaksudkan untuk mencapai tujuan sebagaimana dirumuskan dalam kebijakan”**

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

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

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

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

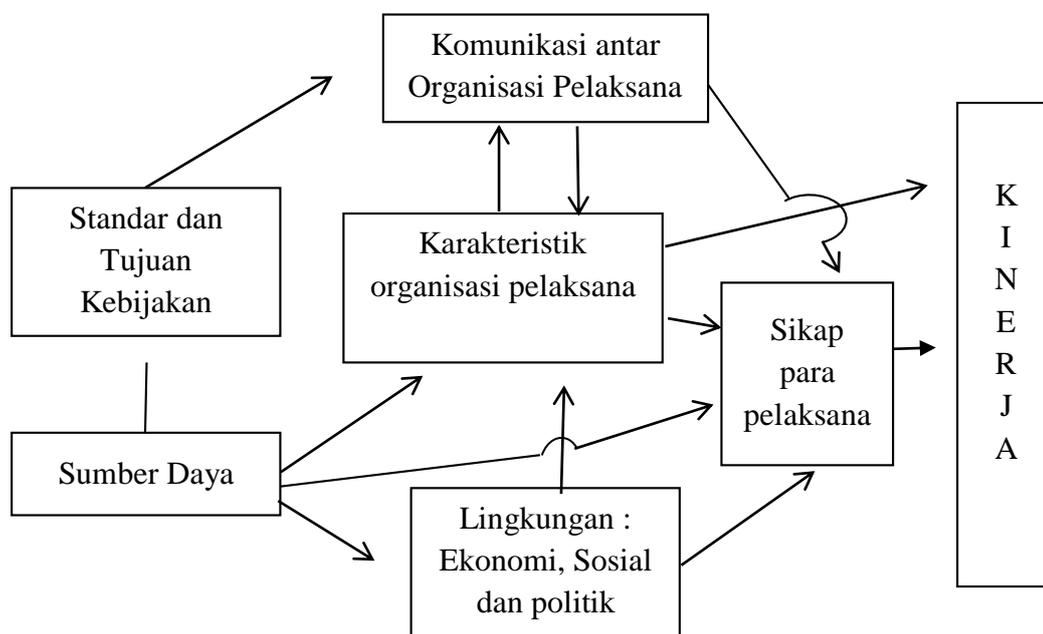
1. **Kondisi Lingkungan** (*enviromental conditions*)
2. **Hubungan antar organisasi** (*inter-organizational relationship*)
3. **Sumberdaya** (*resource*)
4. **Karakter institusi implementor** (*characteristic implementing agencies*)

### 1. Model Implementasi Kebijakan Publik

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

Peneliti akan memaparkan beberapa model implementasi kebijakan publik, yaitu, model Van Meter dan Van Horn.

Proses Implementasi kebijakan bermula dari ketika tujuan dan sasaran ditetapkan pada twal suatu kebijakan (Winarno, 2007:151). Van Metter dan Van Horn memberikan penjelasan mengenai model dasar dari proses implementasi kebijakan yang meliputi enam variabel dan memiliki kaitan antara kebijakan dan kinerja.



**Gambar 2.2**  
**Model Implementasi kebijakan Van Metter dan Van Horn**  
 Sumber : Van Metter dan Van Horn dalam Agustino (2007:157)

Bila dilihat berdasarkan teknik atau model implementasi kebijakan yang berlaku secara umum, maka model yang diperkenalkan oleh Van Metter dan Van Horn merupakan model yang paling klasik. Model ini mengandaikan bahwa implementasi kebijakan berjalan secara linier atau lurus dari kebijakan Publik, implementator dan kinerja kebijakan Publik.

Penjelasan mengenai peran dari enam variabel Menurut Van Meter dan Van Horn dalam menguraikan proses bagaimana keputusan-keputusan kebijakan dilaksanakan lebih mendalam oleh Agustiono (2007 :155-156).

- 1) **Standar dan tujuan kebijakan.**  
**Kinerja implementasi kebijakan dapat diukur tingkat keberhasilannya dari standar dan tujuan kebijakan yang bersifat realistis dengan sosio kultur yang ada di level**

pelaksana kebijakan. Ketika ukuran dan sasaran kebijakan terlalu ideal maka akan sulit direalisasikan.

2) **Sumber Daya**

Keberhasilan Proses implementasi kebijakan sangat tergantung dari kemampuan memanfaatkan sumber daya yang tersedia. Manusia merupakan sumber daya yang terpenting dalam menentukan suatu keberhasilan proses implementasi. Tahap-tahap tertentu dari keseluruhan proses implementasi menurut adanya sumber daya manusia yang berkualitas sesuai dengan pekerjaan yang disyaratkan oleh kebijakan yang telah ditetapkan secara politik. Tetapi ketika kompetensi dan kapabilitas dari sumber daya itu nihil, maka sangat sulit diharapkan.

Tetapi diluar sumber daya manusia, sumber daya lain yang perlu diperhitungkan juga ialah sumber daya financial dan sumber daya sarana dan prasarana. Karena mau tidak mau ketika sumber daya manusia yang kompeten dan kapabel telah tersedia sedangkan kucuran dana melalui anggaran tidak tersedia, maka memang terjadi persoalan sulit untuk merealisasikan apa yang hendak dituju oleh tujuan kebijakan Publik tersebut. Demikian halnya sumber daya sarana prasarana, saat sumber daya manusia giat bekerja dan kucuran dana berjalan dengan baik tetapi terbentur dengan persoalan sarana prasarana, maka hal ini pun dapat menjadi penyebab ketidakberhasilan implementasi kebijakan.

3) **Karakteristik Organisasi pelaksana**

Pusat perhatian pada agen pelaksana meliputi organisasi formal dan organisasi non formal yang akan terlibat pengimplementasian kebijakan publik. Hal ini sangat penting karena kinerja implementasi kebijakan (publik) akan sangat banyak dipengaruhi oleh ciri-ciri yang tepat serta cocok dengan peran agen pelaksananya. Selain itu cakupan atau luas wilayah implementasi kebijakan perlu juga diperhitungkan manakala hendak menentukan agen pelaksana maka seharusnya semakin besar pula agen yang dilibatkan.

Van Metter dan Van Horn menyetengahkan beberapa unsur yang mungkin berpengaruh terhadap suatu organisasi dalam megimplementasikan kebijakan

- 1) Kompetensi dan ukuran staf suatu badan
- 2) Tingkat pengawasan hirarki terhadap keputusan sub unit dan proses dalam badan pelaksana
- 3) Sumber politik suatu organisasi
- 4) Vitalitas suatu organisasi

- 5) Tingkat Komunikasi “terbuka”, yang didefinisikan sebagai jaringan kerja komunikasi horizontal dan vertical secara bebas serta tingkat kebebasan yang secara relative tinggi dalam komunikasi dengan individu di luar organisasi
  - 6) Kaitan formal dan informasi suatu badan dengan pembuat keputusan atau pelaksana keputusan.
- 4) Sikap (*Disposition*) para pelaksana  
Sikap penerimaan atau penolakan dari (agen) pelaksana akan sangat banyak mempengaruhi keberhasilan atau tidaknya kinerja implementasi kebijakan Publik. Hal ini sangat mungkin terjadi oleh karena kebijakan yang dilaksanakan bukanlah hasil formulasi warga setempat yang mengenal betul persoalan dan permasalahan yang mereka rasakan. Tetapi kebijakan yang akan implementasi dilaksanakan adalah kebijakan “dari atas” (*Top down*) yang sangat mungkin para pengambil keputusannya tidak mengetahui (bahkan tidak mampu menyentuh) kebutuhan, keinginan atau permasalahan yang warga ingin selesaikan.
- 5) Komunikasi antar organisasi pelaksana  
Agar kebijakan publik bisa dilaksanakan dengan efektif, menurut Van Horn dan Van Metter, apa yang menjadi standar tujuan harus dipahami oleh para individu (*Implementators*). Yang bertanggung jawab atas pencapaian standar dan tujuan kebijakan, karena itu standar dan tujuan harus dikomunikasikan kepada para pelaksana. Komunikasi dalam kerangka penyampaian informasi kepada para pelaksana kebijakan tentang apa yang menjadi standar dan tujuan harus konsisten dan seragam (*Consistency dan uniformity*) dari berbagai sumber informasi.  
Koordinasi merupakan mekanisme yang ampuh dalam implementasi kebijakan publik, semakin baik koordinasi komunikasi diantara pihak-pihak yang terlibat dalam suatu proses implementasi, maka asumsinya kesalahan-kesalahan akan sangat kecil untuk terjadi, begitu pula sebaliknya.
- 6) Lingkungan sosial, ekonomi dan politik  
Hal terakhir yang perlu juga di perhatikan guna menilai kinerja implementasi kebijakan Publik dalam perspektif yang ditawarkan oleh Van Metter dan Van Horn adalah sejauh mana lingkungan eksternal turut mendorong keberhasilan kebijakan Publik yang telah ditetapkan. Lingkungan ekonomi, social dan politik yang tidak kondusif dapat menjadi biang keladi dari kegagalan

**kinerja implementasi kebijakan. Karena itu upaya untuk mengimplementasikan kebijakan harus pula memperhatikan kekondusifan kondisi lingkungan eksternal. Van Metter dan Van Horn juga mengajukan hipotesis bahwa lingkungan ekonomi, social dan politik dari yuridiksi atau organisasi pelaksana akan mempengaruhi karakter badan pelaksana, kecenderungan para pelaksana dan pencapaian itu sendiri. Kondisi lingkungan dapat mempunyai pengaruh yang penting pada keinginan dan kemampuan yuridiksi atau organisasi dalam mendukung struktur-struktur, vitalitas dan keahlian yang ada dalam badan administrasi maupun tingkat dukungan politik yang dimiliki. Kondisi lingkungan mungkin menyebabkan para pelaksana suatu kebijakan itu tanpa mengubah pilihan pribadi mereka tentang kebijakan itu. Akhirnya faktor-faktor lingkungan ini dipandang mempunyai pengaruh langsung pada pemberian pelayanan publik. Kondisi lingkungan mungkin memperbesar atau membatasi pencapaian, sekalipun kecenderungan para pelaksana dan kekuatan lain dalam model ini juga mempunyai pengaruh terhadap implementasi.**

Satu hal yang terlihat menonjol pada gambar model implementasi menurut Van Meter dan Van Horn, yaitu model ini memperlihatkan bahwa implementasi kebijakan akan menuju “kinerja”.

Secara garis besar dapat dipahami bahwa model proses implementasi kebijakan ini mengarahkan perhatian kepada enam kelompok variabel yang mempengaruhi pemberian pelayanan publik yakni menunjukkan relevansi Standar dan tujuan kebijakan, sumber daya, komunikasi antar organisasi, karakteristik organisasi pelaksana dan sikap para pelaksana untuk melaksanakan keputusan kebijakan. Dengan kata lain model yang dikembangkan Van Metter dan Van Horn memberikan hasil berupa penjelasan dan analisa atas pencapaian atau kegagalan program. Menurut Rue dan Byars seperti dikutip Yudoyono (2003:158), tingkat pemcapaian hasil atau disebut juga kinerja merupakan tingkat

pencapaian tujuan organisasi. Sedangkan kinerja organisasi dapat berupa ukuran kuantitatif maupun kualitatif untuk dapat menggambarkan tingkat pencapaian sasaran dan tujuan organisasi baik pada tahap perencanaan, tahap pelaksanaan sampai dengan setelah kegiatan selesai (Muljadi, 2006:111). Bagi para analis kebijakan, model ini dapat mengarahkan focus utama dari pengukuran dampak kebijakan Publik menuju kepada penjelasan atas hasil-hasil yang diamati. Sedangkan bagi pembentuk kebijakan, model ini dapat menyadarkan mereka terhadap variabel-variabel yang ditata ulang untuk memperbaiki kinerja pelayanan Publik (Winaro, 2007:173).

## **2.2 Kerangka Berfikir**

Berkaitan dengan penelitian ini yang mempunyai judul Implementasi Kebijakan Penataan dan Pembinaan Pedagang Kaki Lima Kota Bandung, dalam mempermudah pemecahan masalah dalam suatu penelitian diperlukan dasar pemikiran, tolak ukur atau landasan penelitian yang disintesis dari fakta-fakta, observasi ataupun telah kepustakaan. Peneliti mengacu kepada pendapat para ahli mengenai dengan teori-teori yang berhubungan dengan fokus dan lokus penelitian., sebagai dasar dan pedoman untuk mengukur sejauh mana pedoman ini sesuai dengan kenyataan di lapangan sehingga akan menghasilkan kesimpulan yang objektif.

Masalah-masalah yang telah dikemukakan diatas, maka peneliti akan menyebutkan teori-teori dari para ahli yang selanjutnya akan ditetapkan sebagai kerangka pemikiran.

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

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

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

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

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

Selanjutnya model implementasi yang ditawarkan Van Metter dan Van Horn. Kedua ahli kebijakan ini berpendapat bahwa peran penting dari implementasi kebijakan publik adalah kemampuannya dalam mengidentifikasi variabel-variabel yang mempengaruhi tercapainya tujuan-tujuan formal pada keseluruhan proses implementasi. **Van Metter dan Van Horn** dalam bukunya **Agustino** yang berjudul “**Dasar-dasar Kebijakan Publik**” (2016:147-151) mengemukakan variabel-variabel yang dimaksud dapat diklasifikasikan menjadi, yaitu:

1. **Standar dan tujuan kebijakan.**  
**Kinerja implementasi kebijakan dapat diukur tingkat keberhasilannya dari standar dan tujuan kebijakan yang bersifat realistis dengan sosio kultur yang ada di level pelaksana kebijakan. Ketika ukuran dan sasaran kebijakan terlalu ideal maka akan sulit direalisasikan.**
2. **Sumber Daya**  
**Keberhasilan Proses implementasi kebijakan sangat tergantung dari kemampuan memanfaatkan sumber daya yang tersedia. Manusia merupakan sumber daya yang terpenting dalam menentukan suatu keberhasilan proses implementasi. Tahap-tahap tertentu dari keseluruhan proses implementasi menurut adanya sumber daya manusia yang berkualitas sesuai dengan pekerjaan yang disyaratkan oleh kebijakan yang telah ditetapkan secara politik. Tetapi ketika kompetensi dan kapabilitas dari sumber daya itu nihil, maka sangat sulit diharapkan. Tetapi diluar sumber daya manusia, sumber daya lain yang perlu diperhitungkan juga ialah sumber daya financial dan sumber daya sarana dan prasarana. Karena mau tidak mau ketika sumber daya manusia yang kompeten dan kapabel telah tersedia sedangkan kucuran dana melalui anggaran tidak tersedia, maka memang terjadi persoalan sulit untuk merealisasikan apa yang hendak dituju oleh tujuan kebijakan Publik tersebut. Demikian halnya sumber daya sarana prasarana, saat sumber daya manusia giat bekerja dan kucuran dana berjalan dengan baik tetapi terbentur dengan persoalan sarana prasarana, maka hal ini pun dapat menjadi penyebab ketidakberhasilan implementasi kebijakan.**

### 3. Karakteristik Organisasi pelaksana

Pusat perhatian pada agen pelaksana meliputi organisasi formal dan organisasi non formal yang akan terlibat dalam implementasi kebijakan publik. Hal ini sangat penting karena kinerja implementasi kebijakan (publik) akan sangat banyak dipengaruhi oleh ciri-ciri yang tepat serta cocok dengan peran agen pelaksana. Selain itu cakupan atau luas wilayah implementasi kebijakan perlu juga diperhitungkan manakala hendak menentukan agen pelaksana maka seharusnya semakin besar pula agen yang dilibatkan.

Van Metter dan Van Horn menyetujui beberapa unsur yang mungkin berpengaruh terhadap suatu organisasi dalam mengimplementasikan kebijakan

- 1) Kompetensi dan ukuran staf suatu badan
- 2) Tingkat pengawasan hirarki terhadap keputusan sub unit dan proses dalam badan pelaksana
- 3) Sumber politik suatu organisasi
- 4) Vitalitas suatu organisasi
- 5) Tingkat Komunikasi “terbuka”, yang didefinisikan sebagai jaringan kerja komunikasi horizontal dan vertikal secara bebas serta tingkat kebebasan yang secara relative tinggi dalam komunikasi dengan individu di luar organisasi
- 6) Kaitan formal dan informasi suatu badan dengan pembuat keputusan atau pelaksana keputusan.

### 4. Sikap (*Disposition*) para pelaksana

Sikap penerimaan atau penolakan dari (agen) pelaksana akan sangat banyak mempengaruhi keberhasilan atau tidaknya kinerja implementasi kebijakan Publik. Hal ini sangat mungkin terjadi oleh karena kebijakan yang dilaksanakan bukanlah hasil formulasi warga setempat yang mengenal betul persoalan dan permasalahan yang mereka rasakan. Tetapi kebijakan yang akan dilaksanakan adalah kebijakan “dari atas” (*Top down*) yang sangat mungkin para pengambil keputusannya tidak mengetahui (bahkan tidak mampu menyentuh) kebutuhan, keinginan atau permasalahan yang warga ingin selesaikan.

### 5. Komunikasi antar organisasi pelaksana

Agar kebijakan publik bisa dilaksanakan dengan efektif, menurut Van Horn dan Van Metter, apa yang menjadi standar tujuan harus dipahami oleh para individu (*Implementators*). Yang bertanggung jawab atas pencapaian standar dan tujuan kebijakan, karena itu standar dan tujuan harus dikomunikasikan kepada para

pelaksana. Komunikasi dalam kerangka penyampaian informasi kepada para pelaksana kebijakan tentang apa yang menjadi standar dan tujuan harus konsisten dan seragam (*Consistency dan uniformity*) dari berbagai sumber informasi.

Koordinasi merupakan mekanisme yang ampuh dalam implementasi kebijakan publik, semakin baik koordinasi komunikasi diantara pihak-pihak yang terlibat dalam suatu proses implementasi, maka asumsinya kesalahan-kesalahan akan sangat kecil untuk terjadi, begitu pula sebaliknya.

6. Lingkungan sosial, ekonomi dan politik

Hal terakhir yang perlu juga di perhatikan guna menilai kinerja implementasi kebijakan Publik dalam perspektif yang ditawarkan oleh Van Metter dan Van Horn adalah sejauh mana lingkungan eksternal turut mendorong keberhasilan kebijakan Publik yang telah ditetapkan. Lingkungan ekonomi, social dan politik yang tidak kondusif dapat menjadi biang keladi dari kegagalan kinerja implementasi kebijakan. Karena itu upaya untuk mengimplementasikan kebijakan harus pula memperhatikan kekondusifan kondisi lingkungan eksternal. Van Metter dan Van Horn juga mengajukan hipotesis bahwa lingkungan ekonomi, social dan politik dari yuridiksi atau organisasi pelaksana akan mempengaruhi karakter badan pelaksana, kecenderungan para pelaksana dan pencapaian itu sendiri. Kondisi lingkungan dapat mempunyai pengaruh yang penting pada keinginan dan kemampuan yuridiksi atau organisasi dalam mendukung struktur-struktur, vitalitas dan keahlian yang ada dalam badan administrasi maupun tingkat dukungan politik yang dimiliki. Kondisi lingkungan mungkin menyebabkan para pelaksana suatu kebijakan itu tanpa mengubah pilihan pribadi mereka tentang kebijakan itu. Akhirnya faktor-faktor lingkungan ini dipandang mempunyai pengaruh langsung pada pemberian pelayanan publik. Kondisi lingkungan mungkin memperbesar atau membatasi pencapaian, sekalipun kecenderungan para pelaksana dan kekuatan lain dalam model ini juga mempunyai pengaruh terhadap implementasi.

Satu hal yang terlihat menonjol pada gambar model implementasi menurut

Van Meter dan Van Horn, yaitu model ini memperlihatkan bahwa implementasi

kebijakan akan menuju “kinerja”. Secara garis besar dapat dipahami bahwa model proses implementasi kebijakan ini mengarahkan perhatian kepada enam kelompok variabel yang mempengaruhi pemberian pelayanan publik yakni menunjukkan relevansi Standar dan tujuan kebijakan, sumber daya, komunikasi antar organisasi, karakteristik organisasi pelaksana dan sikap para pelaksana untuk melaksanakan keputusan kebijakan. Dengan kata lain model yang dikembangkan Van Metter dan Van Horn memberikan hasil berupa penjelasan dan analisa atas pencapaian atau kegagalan program.

Menurut **Rue** dan **Byars** seperti dikutip **Yudoyono (2003:158)**, tingkat pencapaian hasil atau disebut juga kinerja merupakan tingkat pencapaian tujuan organisasi. Sedangkan kinerja organisasi dapat berupa ukuran kuantitatif maupun kualitatif untuk dapat menggambarkan tingkat pencapaian sasaran dan tujuan organisasi baik pada tahap perencanaan, tahap pelaksanaan sampai dengan setelah kegiatan selesai (Muljadi, 2006:111). Bagi para analis kebijakan, model ini dapat mengarahkan focus utama dari pengukuran dampak kebijakan Publik menuju kepada penjelasan atas hasil-hasil yang diamati. Sedangkan bagi pembentuk kebijakan, model ini dapat menyadarkan mereka terhadap variabel-variabel yang ditata ulang untuk memperbaiki kinerja pelayanan Publik (Winaro, 2007:173).

Berdasarkan konsep di atas, guna mempermudah peneliti dalam pemecahan masalah yang akan dibahas dalam penelitian yang dilakukan, maka peneliti menggunakan pendapat ahli tersebut sebagai dasar pemikiran, tolak ukur atau landasan dalam penelitian mengenai Implementasi Kebijakan Penataan dan Pembinaan Pedang Kaki Lima Kota Bandung.

### **2.3 Proposisi**

Penulis mengemukakan proposisi penelitian “implementasi kebijakan dapat terealisasi dengan baik apabila model variabel tentang implementasi kebijakan dapat terlaksana dengan baik, antara lain 1. Standar dan tujuan kebijakan, 2. Sumber daya, 3. Karakteristik organisasi pelaksana, 4. Sikap para pelaksana, 5. Komunikasi antar organisasi pelaksana, dan 6. Lingkungan sosial, ekonomi, dan politik

.