**BAB II**

**TINJAUAN PUSTAKA**

* 1. **Kajian Pustaka**

1. **Pengertian Administrasi**

Administrasi adalah suatu fenomena sosial, dan hidup subur di dalam kehidupan sosial bermasyarakat. Di dalam tingkat kehidupan demikian individu mempunyai peranan karena sebenarnya publik ialah bentuk kehidupan antar individu dalam suatu sistem, untuk mencapai tujuan. Oleh karena itu, setiap individu berfungsi sebagai sumber daya publik, sekaligus sumber daya administrasi.

Administrasi adalah usaha dan kegiatan yang berkenaan dengan penyelenggaraan kebijaksanaan untuk mencapai tujuan. Administrasi dalam arti sempit adalah kegiatan yang meliputi catat-mencatat, surat menyurat, pembukuan ringan, ketik-mengetik, agenda, dan sebagainya yang bersifat teknis ketatausahaan. Administrasi dalam arti luas adalah seluruh proses kerjasama antara dua orang atau lebih dalam mencapai tujuan tertentu secara berdaya guna dan berhasil guna.

**Simon (1993:3)** yang diterjemahkan oleh **Pasolong** dalam bukunya **Teori Administrasi Publik (2014:2)**, mendefiniskan administrasi sebagai kegiatan-kegiatan kelompok kerjasama untuk mencapai tujuan-tujuan bersama.

Masih dari sumber yang sama, definisi administrasi menurut **Gullick** yaitu “*Administrstion has to do with getting things done, with the accomplishment of defenid objectives*.” Jadi menurut **Gullick**, administrasi berkenaan dengan penyelesaian hal-hal apa yang hendak dikerjakan, dengan tercapainya tujuan-tujuan yang hendak ditetapkan.

Peneliti menganggap teori di atas belum cukup untuk menggambarkan teori administrasi, maka perlu untuk melihat definisi lain yang dikemukakan oleh **White** dalam **Syafiie** dkk. **(1999)**, mendefinisikan:

**“administrasi adalah suatu proses yang umum ada pada usaha kelompok-kelompok, baik pemerintah maupun swasta, baik sipil, maupun militer, baik dalam ukuran besar maupun kecil”.**

Dilihat dari definisi-definisi yang dikemukakan oleh para ahli diatas, dapat disimpulkan bahwa administrasi adalah suatu proses kegiatan-kegiatan kerjasama yang dilakukan oleh kelompok-kelompok baik itu pemerintah, swasta, maupun masyarakat untuk mencapai tujun-tujuan bersama. Hal ini sesuai dengan pendapat yang dikemukakan oleh **Siagian (2004:2)** oleh **Pasolong** dalam bukunya **Teori Administrasi Publik (2014:3)** mendefinisikan:

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

**Gie (1993:9)** oleh **Pasolong** dalam bukunya **Teori Administrasi Publik** **(2014:3)**, mendefinisikan bahwa “Administrasi adalah rangkaian kegiatan terhadap pekerjaan yang dilakukan oleh sekelompok orang di dalam kerjasama mencapai tujuan tertentu”.

Berdasarkan beberapa definisi tersebut di atas, maka peneliti mencoba merumuskan definisi administrasi sebagai berikut: administrasi adalah pekerjaan terencana yang dilakukan oleh sekelompok orang dalam bekerjasama untuk mencapai tujuan atas dasar efektif, efisien, dan rasional.

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

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

**Chandler & Plano** dalam **Keban** **(2004:3)** oleh **Pasolong** dalam bukunya **Teori Administrasi Publik (2014:7)**, mendefinisikan Administrasi Publik:

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

**Chandler & Plano** menjelaskan bahwa administrasi publik merupakan seni dan ilmu (*art and science*) yang ditunjukkan untuk mengatur “*public affairs*” dan melaksanakan berbagai tugas yang ditentukan. Administrasi publik sebagai disiplin ilmu bertujuan untuk memecahkan masalah publik melalui perbaikan-perbaikan terutama dibidang organisasi, sumber daya manusia dan keuangan.

**Pfiffner dan Presthus** **(1960:4)** oleh **Pasolong** dalam bukunya **Teori Administrasi Publik** **(2014:7)**,mendefinisikan:

**“administrasi publik, adalah (1) meliputi implementasi kebijakan pemerintah yang telah ditetapkan oleh badan-badan perwakilan politik, (2) Koordinasi usaha-usaha perorangan dan kelompok untuk melaksanakan kebijakan pemerintah. Hal ini meliputi pekerjaan sehari-hari pemerintah. (3) Suatu proses yang bersangkutan dengan pelaksanaan kebijakan-kebijakan pemerintah, pengarahan kecakapan dan teknik-teknik yang tidak terhingga jumlahnya, memberikan arah dan maksud terhadap usaha sejumlah orang”.**

Menurut **Pfiffner** dan **Presthus** yang dikutip **Syafei (2003:31)** memberikan penjelasan mengenai administrasi negara sebagai berikut:

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

**Nigro dan Nigro** **(1970:21)** oleh **Pasolong** dalam bukunya **Teori Administrasi Publik** **(2014:8)** mendefinisikan:

**“administrasi publik adalah, (1) suatu kerjasama kelompok dalam lingkungan pemerintahan, (2) meliputi tiga cabang pemerintah: eksekutif, legislatif, serta hubungan diantara mereka, (3) mempunyai peranan penting dalam perumusan kebijakan pemerintah, dan karenanya merupakan sebagian dari proses politik, (4) sangat erat berkaitan dengan berbagai macam kelompok swasta dan perorangan dalam menyajikan pelayanan kepada masyarakat, (5) dalam beberapa hal berbeda pada penempatan pengertian dengan administrasi perorangan”.**

Sementara itu, **Henry** dalam **Pasolong (2008: 8)**, mengemukakan bahwa:

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

Administrasi publik berusaha melembagakan praktik-praktik manajemen agar sesuai dengan nilai efektivitas, efisiensi, dan pemenuhan kebutuhan masyarakat secara lebih baik.

Sedangkan **Waldo** dalam **Pasolong (2008:8)** mendefinisikan “Administrasi publik adalah manajemen dan organisasi dari manusia-manusia dan peralatannya guna mencapai tujuan pemerintah.” Kesimpulan yang dapat ditarik dari beberapa pengertian tentang administrasi publik adalah kerjasama yang dilakukan oleh sekelompok orang atau lembaga dalam melaksanakan tugas-tugas pemerintah untuk mencapai tujuan pemerintah secara efektif dan efisien guna memenuhi kebutuhan publik.

Berdasarkan beberapa definisi administrasi publik diatas, dapat dipahami bahwa administrasi publik adalah kerjasama yang dilakukan oleh sekelompok orang atau lembaga dalam melaksanakan tugas-tugas pemerintahan dalam memenuhi kebutuhan publik secara efisien dan efektif.

1. **Pengertian Organisasi**

Secara sederhana organisasi dapat diartikan sebagai suatu kesatuan yang merupakan wadah atau sarana untuk mencapai berbagai tujuan atau sasaran organisasi memiliki banyak komponen yang melandasi diantaranya terdapat banyak orang, tata hubungan kerja, spesialis pekerjaan dan kesadaran rasionaldari anggota sesuai dengan kemampuan dan spesialisasi mereka masing-masing.

Menurut **Thoha (2005 : 223)** menyatakan bahwa organisasi merupakan suatu kerangka hubungan berstruktur didalamnya berisi wewenang, tanggung jawab dan pembagian kerja untuk menjalankan fungsi tertentu.

Sedangkan **Robbins (1994 : 4)** menyatakan bahwa organisasi adalah kesatuan (*entry*) sosial yang dikoordinasikan secara sadar, dengan sebuah batasan yang relative dapat di identifikasi, yang bekerja atas dasar yang relative terus-menerus untuk mencapai suatu tujuan bersama atau sekelompok orang.

Menurut **Dimock**, dalam **Handayaningrat (1981: 42)** menyatakan:

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

Berdasarkan beberapa pengertian organisasi diatas dapat disimpulkan bahwa organisasi adalah suatu wadah yang terdiri dari unsur manusia yang saling bekerjasama dan saling menguntungkan untuk kepentingan bersama dalam percapaian tujuan organisasi.

Ciri-ciri organisasi yang dikemukakan **Farland** yang dikutip oleh **Soewarno Handayaningrat (1981 : 43)**, sebagai berikut:

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

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

1. **Pengertian Manajemen**

Secara etimologis kata manajemen berasal dari bahasa Perancis Kuno ménagement, yang berarti seni melaksanakan dan mengatur. Sedangkan secara terminologis para pakar mendefinisikan manajemen secara beragam, diantaranya:

**Follet** yang dikutip oleh **Wijayanti (2008: 1)** mengartikan “Manajemen sebagai seni dalam menyelesaikan pekerjaan melalui orang lain”. Menurut **Stoner** yang dikutip oleh **Wijayanti (2008: 1)** “Manajemen adalah proses perencanaan, pengorganisasian, pengarahan, dan pengawasan usaha-usaha para anggota organisasi dan penggunaan sumber daya-sumber daya manusia organisasi lainnya agar mencapai tujuan organisasi yang telah ditetapkan”.

**Gulick** dalam **Wijayanti (2008: 1)** mendefinisikan “Manajemen sebagai suatu bidang ilmu pengetahuan (science) yang berusaha secara sistematis untuk memahami mengapa dan bagaimana manusia bekerja bersama-sama untuk mencapai tujuan dan membuat sistem ini lebih bermanfaat bagi kemanusiaan”.

**Schein (2008: 2)** memberi definisi manajemen sebagai profesi. Menurutnya manajemen yaitu:

**“Manajemen merupakan suatu profesi yang dituntut untuk bekerja secara profesional, karakteristiknya adalah para profesional membuat keputusan berdsarkan prinsip-prinsip umum, para profesional mendapatkan status mereka karena mereka mencapai standar prestasi kerja tertentu, dan para profesional harus ditentukan suatu kode etik yang kuat”.**

**Terry (2005: 1)** memberi pengertian “Manajemen yaitu suatu proses atau kerangka kerja, yang melibatkan bimbingan atau pebgarahan suatu kelompok orang-orang kearah tujuan-tujuan organisasional atau maksudmaksud yang nyata”. Hal tersebut meliputi pengetahuan tentang apa yang harus dilakukan, menetapkan cara bagaimana melakukannya, memahami bagaimana mereka harus melakukannya dan mengukur efektivitas dari usaha-usaha yang telah dilakukan.

Meningkatnya kerjasama organisasional dalam kehidupan manusia modern mengakibatkan kebutuhan akan manajemen semakin penting dan juga meningkat. Untuk mencapai tujuan dalam kehidupan modern, maka kerjasama organisasional makin penting, makin besar, makin komplek dan makin dirasionalisasi. Untuk itu sistem manajemen dan manajer yang bertanggung jawab untuk menjalankannya menjadi semakin penting untuk membawa keteraturan tiap usaha kerjasama manusia yang terorganisir dan sekaligus menentukan keefektifan kerjasama tersebut.

**Scanlan and Keys** yang diterjemahkan oleh **Silalahi** dalam bukunya **Asas-Asas Manajemen** (2011:5), mendefinisikan bahwa “Manajemen mungkin adalah menggambarkan pengintegrasian dan koordinasi dari semua sumber daya (manusia dan teknis) untuk memenuhi berbagai hasil spesifik”

**Magginson, Mosley and Pietri** yang diterjemahkan oleh **Silalahi** dalam bukunya **Asas-Asas Manajemen** (2011:6) mendefinisikan bahwa:

**“Manajemen dapat digambarkan sebagai proses kerjasama dengan orang-orang untuk menentukan, menginterpretasikan, dan mencapai tujuan organisasi dengan menyelenggarakan fungsi perencanaan, pengaturan, susunan kepegawaian, kepemimpinan, dan pengendalian”.**

Dari beberapa definisi yang tersebut di atas, dapat disimpulkan bahwa manajemen merupakan usaha yang dilakukan secara bersama-sama untuk menentukan dan mencapai tujuan-tujuan organisasi dengan pelaksanaan fungsi-fungsi perencanaan (planning), pengorganisasian (organizing), pelaksanaan (actuating), dan pengawasan (controlling). Manajemen merupakan sebuah kegiatan; pelaksanaannya disebut manajing dan orang yang melakukannya disebut manajer.

Manajemen dibutuhkan setidaknya untuk mencapai tujuan, menjaga keseimbangan di antara tujuan-tujuan yang saling bertentangan, dan untuk mencapai efisiensi dan efektivitas. Manajemen terdiri dari 7 berbagai unsur, yakni man, money, method, machine, market, material dan information.

1) Man : Sumber daya manusia;

2) Money : Uang yang diperlukan untuk mencapai tujuan;

3) Method : Cara atau sistem untuk mencapai tujuan;

4) Machine : Mesin atau alat untuk berproduksi;

5) Material : Bahan-bahan yang diperlukan dalam kegiatan;

6) Market : Pasaran atau tempat untuk melemparkan hasil produksi;

7) Information : Hal-hal yang dapat membantu untuk mencapai tujuan.

1. **Pengertian Kebijakan Publik**

**2.1.5.1. Pengertian Kebijakan**

Sebelum dibahas lebih jauh mengenai konsep kebijakan publik, kita perlu mengakaji terlebih dahulu mengenai konsep kebijakan atau dalam bahasa inggris sering kita dengar dengan istilah policy. Dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia, kebijakan diartikan sebagai rangkaian konsep dan asas yang menjadi garis besar dan dasar rencana dalam pelaksanaan suatu pekerjaan, kepemimpinan, dan cara bertindak (tentang pemerintahan, organisasi, dsb); pernyataan cita-cita, tujuan, prinsip dan garis pedoman untuk manajemen dalam usaha mencapai sasaran.

**Federick** sebagaimana dikutip **Agustino(2008: 7)** mendefinisikan:

**“Kebijakan sebagai serangkaian tindakan/kegiatan yang diusulkan seseorang, kelompok atau pemerintah dalam suatu lingkungan tertentu dimana terdapat hambatan-hambatan (kesulitan-kesulitan) dan kesempatan-kesempatan terhadap pelaksanaan usulan kebijaksanaan tersebut dalam rangka mencapai tujuan tertentu”.**

Pendapat ini juga menunjukan bahwa ide kebijakan melibatkan perilaku yang memiliki maksud dan tujuan merupakan bagian yang penting dari definisi kebijakan, karena bagaimanapun kebijakan harus menunjukan apa yang sesungguhnya dikerjakan daripada apa yang diusulkan dalam beberapa kegiatan pada suatu masalah.

**Wahab (2008: 40-50)** mengemukakan bahwa istilah kebijakan sendiri masih terjadi silang pendapat dan merupakan ajang perdebatan para ahli. Maka untuk memahami istilah kebijakan, **Wahab (2008: 40-50)** memberikan beberapa pedoman sebagai berikut :

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

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

**Islamy** sebagaimana dikutip **Suandi (2010: 12)** kebijakan harus dibedakan dengan kebijaksanaan. Policy diterjemahkan dengan kebijakan yang berbeda artinya dengan wisdom yang artinya kebijaksanaan. Pengertian kebijaksanaan memerlukan pertimbangan pertimbangan lebih jauh lagi, sedangkan kebijakan mencakup aturanaturan yang ada didalamnya. **Anderson** sebagaimana dikutip **Islamy (2009: 17)** mengungkapkan bahwa kebijakan adalah “***a purposive course of action followed by an actor or set of actors in dealing with a problem or matter of concern***” (Serangkaian tindakan yang mempunyai tujuan tertentu yang diikuti dan dilaksanakan oleh seorang pelaku atau sekelompok pelaku guna memecahkan suatu masalah tertentu).

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

**Rose** sebagaimana dikutip **Winarno (2007: 17)** juga menyarankan bahwa kebijakan hendaknya dipahami sebagai serangkaian kegiatan yang sedikit banyak berhubungan beserta konsekuensikonsekuensi bagi mereka yang bersangkutan daripada sebagai keputusan yang berdiri sendiri. Pendapat kedua ahli tersebut setidaknya dapat menjelaskan bahwa mempertukarkan istilah kebijakan dengan keputusan adalah keliru, karena pada dasarnya kebijakan dipahami sebagai arah atau pola kegiatan dan bukan sekadar suatu keputusan untuk melakukan sesuatu.

Berdasarkan pendapat berbagai ahli tersebut di atas maka dapat disimpulkan bahwa kebijakan adalah tindakan-tindakan atau kegiatan yang sengaja dilakukan atau tidak dilakukan oleh seseorang, suatu kelompok atau pemerintah yang di dalamnya terdapat unsur keputusan berupa upaya pemilihan diantara berbagai alternatif yang ada guna mencapai maksud dan tujuan tertentu.

**2.1.5.2. Pengertian 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 nilainilai secara paksa kepada seluruh anggota masyarakat. **Laswell** dan **Kaplan** juga mengartikan kebijakan publik sebagai “***a projected program of goal, value, and practice***” atau sesuatu program pencapaian tujuan, nilai-nilai dalam praktek-praktek yang terarah.

**Pressman** dan **Widavsky** sebagaimana dikutip **Winarno (2002: 17)** mendefinisikan “Kebijakan publik sebagai hipotesis yang mengandung kondisi-kondisi awal dan akibat-akibat yang bias diramalkan. Kebijakan publik itu harus dibedakan dengan bentuk-bentuk kebijakan yang lain misalnya kebijakan swasta”. Hal ini dipengaruhi oleh keterlibatan faktor-faktor bukan pemerintah. **Eyestone** sebagaimana dikutip **Agustino (2008 : 6)** mendefinisikan “Kebijakan publik sebagai “hubungan antara unit pemerintah dengan lingkungannya”. Banyak pihak beranggapan bahwa definisi tersebut masih terlalu luas untuk dipahami, karena apa yang dimaksud dengan kebijakan publik dapat mencakup banyak hal.

Menurut **Nugroho**, ada dua karakteristik dari kebijakan publik, yaitu:1) kebijakan publik merupakan sesuatu yang mudah untuk dipahami, karena maknanya adalah hal-hal yang dikerjakan untuk mencapai tujuan nasional; 2) kebijakan publik merupakan sesuatu yang mudah diukur, karena ukurannya jelas yakni sejauh mana kemajuan pencapaian cita-cita sudah ditempuh. Menurut **Woll** sebagaimana dikutip **Tangkilisan (2003:2)** menyebutkan bahwa kebijakan publik ialah sejumlah aktivitas pemerintah untuk memecahkan masalah di masyarakat, baik secara langsung maupun melalui berbagai lembaga yang mempengaruhi kehidupan masyarakat.

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

Terdapat beberapa ahli yang mendefiniskan kebijakan publik sebagai tindakan yang diambil oleh pemerintah dalam merespon suatu krisis atau masalah publik. Begitupun dengan **Chandler** dan **Plano** sebagaimana dikutip **Tangkilisan (2003: 1)** yang menyatakan bahwa kebijakan publik adalah pemanfaatan yang strategis terhadap sumberdayasumberdaya yang ada untuk memecahkan masalah-masalah publik atau pemerintah. Selanjutnya dikatakan bahwa kebijakan publik merupakan suatu bentuk intervensi yang dilakukan secara terus-menerus oleh pemerintah demi kepentingan kelompok yang kurang beruntung dalam masyarakat agar mereka dapat hidup, dan ikut berpartisipasi dalam pembangunan secara luas.

**Easton** sebagaimana dikutip **Agustino (2009: 19)** memberikan definisi kebijakan publik sebagai “ ***the autorative allocation of values for the whole society***”. Definisi ini menegaskan bahwa hanya pemilik otoritas dalam sistem politik (pemerintah) yang secara syah dapat berbuat sesuatu pada masyarakatnya dan pilihan pemerintah untuk melakukan sesuatu atau tidak melakukan sesuatu diwujudkan dalam bentuk pengalokasian nilai-nilai. Hal ini disebabkan karena pemerintah termasuk ke dalam “*authorities in a political system*” yaitu para penguasa dalam sistem politik yang terlibat dalam urusan sistem politik sehari-hari dan mempunyai tanggungjawab dalam suatu maslaha tertentu dimana pada suatu titik mereka diminta untuk mengambil keputusan di kemudian hari kelak diterima serta mengikat sebagian besar anggota masyarakat selama waktu tertentu.

Berdasarkan pendapat berbagai ahli tersebut dapat disimpulkan bahwa kebijakan publik adalah serangkaian tindakan yang dilakukan atau tidak dilakukan oleh pemerintah yang berorientasi pada tujuan tertentu guna memecahkan masalah-masalah publik atau demi kepentingan publik. Kebijakan untuk melakukan sesuatu biasanya tertuang dalam ketentuanketentuan atau peraturan perundang-undangan yang dibuat pemerintah sehingga memiliki sifat yang mengikat dan memaksa.

**2.1.5.3. Tahap-Tahap Kebijakan Publik**

Proses pembuatan kebijakan publik merupakan proses yang kompleks karena melibatkan banyak proses maupun variabel yang harus dikaji. Oleh karena itu beberapa ahli politik yang menaruh minat untuk mengkaji kebijakan publik membagi proses-proses penyusunan kebijakan publik kedalam beberapa tahap. Tujuan pembagian seperti ini adalah untuk memudahkan kita dalam mengkaji kebijakan publik. Namun demikian, beberapa ahli mungkin membagi tahap-tahap ini dengan urutan yang berbeda. Tahap-tahap kebijakan publik menurut **Dunn** sebagaimana dikutip **Winarno (2007: 32-34)** adalah sebagai berikut:

a) Tahap penyusunan agenda Para pejabat yang dipilih dan diangkat menempatkan masalah pada agenda publik. Sebelumnya masalah ini berkompetisi terlebih dahulu untuk dapat masuk dalam agenda kebijakan. Pada akhirnya, beberapa masalah masuk ke agenda kebijakan para perumus kabijakan. Pada tahap ini mungkin suatu masalah tidak disentuh sama sekali, sementara masalah yang lain ditetapkan menjadi fokus pembahasan, atau ada pula masalah karena alasanalasan tertentu ditunda untuk waktu yang lama.

b) Tahap formulasi kebijakan Maslaah yang telah masuk ke agenda kebijakan kemudian dibahas oleh para pembuat kebijakan. Masalah-masalah tadi didefinisikan untuk kemudian dicari pemecahan masalah terbaik. Pemecahan masalah tersebut berasal dari berbagai alternatif atau pilihan kebijakan (policy alternatives/policy options) yang ada. Dalam perumusan kebijakan masing-masing alternatif bersaing untuk dapat dipilih sebagai kebijakan yang diambil untuk memecahkan masalah. Dalam tahap ini masing-masing actor akan bersaing dan berusaha untuk mengusulkan pemecahan masalah terbaik.

c) 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 putusan peradilan.

d) Tahap implementasi kebijakan Suatu program kebijakan hanya akan menjadi catatan-catatan elit jika program tersebut tidak diimplementasikan, yakni dilaksanakan oleh badan-badan administrasi maupun agen-agen pemerintah di tingkat bawah. Kebijakan yang telah diambil dilaksanakan oleh unit-unit administrasikan yang memobilisasikan sumber daya finansial dan manusia. Pada tahap implementasi ini berbagai kepentingan akan saling bersaing. Beberapa implementasi kebijakan mendapat dukungan para pelaksana (implementors), namun beberapa yang lain munkin akan ditentang oleh para pelaksana.

e) Tahap evaluasi kebijakan Dalam tahap ini kebijakan yang telah dijalankan akan dinilai atau dievaluasi, unuk melihat sejauh mana kebijakan yang dibuat untuk meraih dampak yang diinginkan, yaitu memecahkan masalah yang dihadapi masyarakat. Oleh karena itu ditentukan ukuran-ukuran atau kriteria-kriteria yamh menjadi dasar untuk menilai apakah kebijakan publik yang telah dilaksanakan sudah mencapai dampak atau tujuan yang diinginkan atau belum.

Secara singkat, tahap – tahap kebijakan adalah seperti gambar dibawah ini:

Tahap-Tahap Kebijakan:

Penyusunan kebijakan

Formulasi kebijakan

Adopsi kebijakan

Implemantasi kebijakan

Evaluasi kebijakan

Sumber: **Dunn** sebagaimana dikutip **Winarno (2007: 32-34)**

1. **Pengertian E-Government**

Kemajuan TI (Teknologi Informasi) yang begitu pesat berdampak pada perubahan sosial, budaya dan membuat jarak antar negara makin dekat. Kemajuan tersebut berdampak pada tata pemerintahan. Masyarakat menuntut pelayanan yang cepat, efektif dan efesien yang diberikan pemerintah. TI pada pemerintahan dengan istilah *e-government* diharapkan menjadi jawaban atas pelayanan yang diinginkan masyarakat.

Menurut **Weslatt** (15 Agustus 2007) dalam website, E-Goverment adalah menggunakan teknologi informasi dan komunikasi untuk mempromosikan pemerintah yang lebih effisien dan penekanan biaya yang efektif, kemudian pasilitas layanan terhadap masyarakat umum dan membuat pemerintah lebih bertanggung jawab kepada masyarakat.

Sedangkan dalam buku E-Goverment In Action (2005:5) menguraikan E- Goverment adalah suatu usaha menciptakan suasana penyelanggaraan pemerintah yang sesuai dengan objektif bersama (Shared goals) dari sejumlah komunitas yang berkepentingan, oleh karena itu visi yang dicanangkan juga harus mencerminkan visi bersama dari pada stakholeder yang ada misalnya:

1. Memperbaiki produktifitas dan kinerja operasional pemerintah dalam melayani masyarakatnya;
2. Mempromosikan pemerintah yang bersih dan transparans;
3. Meningkatkan kualitas kehidupan masyarakat meluli kinerja pelayanan publik;
4. Menjamin terciptanya penyelengaaan negara yang demokratis;

Karena visi tersebut berasal “Dari, Oleh dan Untuk” masyarakat atau komunitas dimana E-Goverment tersebut diimplementasikan, maka masanya akan sangat bergantung pada stuasi dan kondisi masyarakat setempat. Sebagaimana dikemukakan diatas bahwa E-Goverment adalah upaya untuk penyelanggaraan pamerintah yang berbasis elektronik dalam rangka mengingkatkan kualitas pelayanan publik secara efektif dan efesien. Dari pengertian diatas dapat diartikan bahwa E-Goverment merupakan proses pemanfaatan teknologi informasi sebagai alat untuk membantu manjalankan sistem pemerintah secara efesien. Ada hal utama yang dapat kita tarik dari pengertian E-Goverment diatas, yaitu:

1. Penggunaan teknoligi informasi (internet) sebagai alat baru;
2. Tujuan pemanfaatannya sehingga pemerintah dapat berjalan secara efektif, efesien dan produktif dalam penggunaan teknologi internet, seluruh proses atau prosedur yang berbelit-belit dapat dipangkas.
3. **Pengertian Implementasi**

Implementasi adalah suatu tindakan atau pelaksanaan dari sebuah rencana yang sudah disusun secara matang dan terperinci. Implementasi biasanya dilakukan setelah perencanaan sudah dianggap tepat**.**

Menurut **Winarno**, pengertian Implementasi adalah “tindakan-tindakan yang harus dilakukan oleh sekelompok individu yang telah ditunjuk untuk menyelesaikan suatu tujuan yang telah ditetapkan sebelumnya”. Sedangkan pandangan Implementasi menurut Solichin Abdul Wahab 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”.**

Disisi lain **Usman** berpendapat bahwa implementasi “bermuara pada aktivitas, aksi, tindakan, atau adanya mekanisme suatu sistem. Implementasi bukan sekedar aktivitas, tetapi suatu kegiatan yang terencana dan untuk mencapai tujuan kegiatan”.

Implementasi berkaitan dengan berbagai kegiatan yang diarahkan untuk merealisasikan program, dimana pada posisi ini eksekutif mengatur cara untuk mengorganisir, menginterpretasikan dan menerapkan kebijakan yang telah diseleksi. Sehingga dengan mengorganisir, seorang eksekutif mampu mengatur secara efektif dan efisien sumber daya, Unit-unit dan teknik yang dapat mendukung pelaksanaan program, serta melakukan interpretasi terhadap perencanaan yang telah dibuat, dan petunjuk yang dapat diikuti dengan mudah bagi realisasi program yang dilaksanakan.

Tahapan implementasi merupakan peristiwa yang berhubungan dengan apa yang terjadi setelah suatu perundang-undangan ditetapkan dengan memberikan otoritas pada suatu kebijakan dengan membentuk output yang jelas dan dapat diukur. Dengan demikian tugas implementasi kebijakan sebagai suatu penghubung yang memungkinkan tujuan-tujuan kebijakan mencapai hasil melalui aktivitas atau kegiatan dan program pemerintah.

Jadi Implementasi merupakan suatu proses yang dinamis yang melibatkan secara terus menerus usaha-usaha untuk mencari apa yang akan dan dapat di lakukan. Dengan demikian implementasi mengatur kegiatan-kegiatan yang mengarah pada penempatan suatu program kedalam tujuan kebijakan yang diinginkan.

1. **Pengertian Implementasi Kebijakan**

Implementasi kebijakan merupakan tahapan kebijakan yang penting melihat fenomena berbagai kebijakan publik yang sama, yang dirumuskan oleh pemerintahan memiliki tingkat keberhasilan yang berbeda-beda ketika implementasikan oleh implementor yang berbeda. Melihat pentingnya suatu implementasi agar dapat berhasil maka perlu diindentifikasikan faktor-faktor yang mempengaruhi keberhasilan implementasi suatu kebijakan agar keberhasilan implementasi kebijakan dapat tercapai. Implementasi berkaitan dengan berbagai kegiatan yang diarahkan untuk merealisasikan program, dimana pada posisi ini eksekutif mengatur cara untuk mengorganisir, meninterprestasikan dan menerapkan kebijakan yang telah di seleksi.

Jadi implementasikan merupakan suatu proses yang dinamis yang melibatkan secara terus-menerus usaha untuk mencari apa yang akan dan dapat di lakukan. Dengan demikian impleentasi mengatur kegiatan-kegiatan yang mengarah pada penempatan suatu program kedalam tujuan kebijakan yang diinginkan. Implementasi kebijakan merupakan tahap yang krusial dalam proses kebijakan publik. Suatu kebijakan atau program harus diimplementasikan agar mempunyai dampak atau tujuan yang diinginkan. Implementasi kebijakan dipandang dalam pengertian luas merupakan alat administrasi publik dimana aktor, organisasi, prosedur, teknik serta sumber daya diorganisasikan secara bersama-sama untuk menjalankan kebijakan guna meraih dampak atau tujuan yang diinginkan.

Menurut **Lester dan Stewart** yang dikutip oleh **Agustino**dalam buku **Dasar-Dasar Kebijakan Publik (2008: 196)** mengatakan bahwa:

**“Implementasi kebijakan sebagai tahap penyelenggaraan kebijakan segera setelah ditetapkan menjadi undang-undang. Dalam pandangan luas implementasi kebijakan diartikan sebagai pengadministrasian undang- undang kedalam berbagai aktor, organisasi, prosedur, dan teknik-teknik yang bekerja secara bersama-sama untuk mencapai tujuan dan dampak yang ingin diupayakan oleh kebijakan tersebut.”**

Berdasarakan penyataan ahli diatas mengenai implementasi kebijakan dapat peneliti simpulkan bahwa setelah ditetapkan menjadi produk hukum berupa undang-undang selanjutnya dilakukan penyelenggaraan berupa pelaksanaan yang dilakukan oleh aparatur dan birokrat pada lembaga pemerintahan pusat dan daerah, menjalankan prosedur hukum sesuai dengan kebijakan yang dibuat dengan cara-cara berupa program-program implementasi yang memprioritaskan kebutuhan masyarakat sesuai dengan arah tujuan dan dampak yang diupayakan kebijakan tersebut.

Perlu dicatat bahwa bahwa implementasi kebijakan merupakan tahapan-tahapan yang sangat penting dalam keseluruhan kebijakan karena melalui prosedur inilah suatu permasalahan publik dapat di selesaikan atau tidak. Hal ini dipertegas oleh **Udoji** dalam bukunya **Agustinus** yang berjudul **Dasar-Dasar Kebijakan Publik** (2016:129)**,** menjelaskankan bahwa :

**“Implementasi kebijakan adalah Suatu yang penting bahkan mungkin lebih penting dari formulasi kebijakan. Kebijakan-kebijakan hanya sekedar berupa rencana bagus yang tersimpan rapi dalam arsip kalau tidak di laksanakan”.**

Definisi yang di kemukakan oleh ahli di atas menggambarkan bahwa implementasi kebijakan merupakan tahap penting dalam kebijakan publik, sebab jika kebijakan walaupun dirumuskan dengan baik tetapi, tidak di laksanakan hanya akan menjadi arsip arsip di lemari. Oleh karena itu, implementasi kebijakan merupakan tahap terpenting dalam penerapan kebijakan publik.

Suatu kebijakan yang di implementasikan pun punya ukuran keberhasilan dalam mengimplementasikan kebijakan, keberhasilan implementasi kebijakan dapat dilihat dari teori yang di kembangkan oleh **Edwards III** yang di terjemakan oleh **Agustino** dalam bukunya yang berjudul **Dasar-Dasar Kebijakan Publik** (2016:137) yang menjelaskan bahwa terdapat 4 variabel yang menentukan keberhasilan implementasi kebijakan, yaitu :

**1.Komunikasi**

**Implementasi yang efektif terjadi apabila para pembuat keputusan sudah mengetahui apa yang harus mereka kerjakan. Pengetahuan atas apa yang mereka kerjakan dapat berjalan bila komunikasi berjalan dengan baik sehingga setiap keputusan atau kebijakan harus di komunikasikan kepada bagian personalia yang tepat.**

**2. Sumber Daya**

**Variabel yang mempengaruhi keberhasilan implementasi adalah sumber daya baik itu *man, methode, mechine, materials, money, market* . yang dimana semua nya akan mendukung implementasi kebijakan.**

**3. Disposisi**

**Disposisi atau sikap dari pelaksana kebijakan adalah faktor terpenting dalam pendekatan mengenai pelaksanaan suatu kebijakan publik. Jika pelaksanaan suatu kebijakan ingin efektif, maka pelaksana kebijakan tidak hanya harus mengetahui apa yang akan dilakukan tetapi juga harus memiliki kemampuan untuk melaksanakannya, sehingga dalam praktiknya tidak terjadi bias.**

**4. Struktur Birokrasi**

**Walaupun sumber –sumber daya untuk melaksanakan suatu kebijakan tersedia, atau para pelaksana kebijakan mengetahui apa yang harus dilakukakan,dan mempunyai keinginan untuk melaksanakan suatu kebijakan, kemungkinan kebijakan tersebut tidak dapat terlaksana atau terealisasikan karena, terdapat kelemahan pada struktur birokrasi.**

Secara umum dapat dikatakan bahwa implementasi dalam kebijakan publik memiliki peran penting dalam penerapan kebijakan sebab keberhasilan dari kebijakan publik adalah ketika masyarakat dapat merasakan kebijakan yang dibuat dan di rumuskan, sehingga dapat mengetahui dampak dari kebijakan publik itu.

1. **Teori Komunikasi**

Kata komunikasi atau *communication*berasal dari kata latin *communis* yang berarti “sama”, *communico, communicato, atau communicare* yang berarti “membuat sama” (*to make common*). Komunikasi merujuk pada suatu pikiran, suatu makna, atau suatu peran yang dianut secara sama.

**Laswell** menggambarkan proses komunikasi mempunyai unsur-unsur sebagai berikut **Mulyana, 2007 (147-148)**

1. **Sumber (*who*) adalah yang memiliki peran untuk disampaikan.**
2. **Pesan (*says what*) adalah seperangkat simbol verbal ataupun nonverbal yang mewakili gagasan, nilai atau maksud dari sumber.**
3. **Saluran atau media (*in which channel*) adalah alat untuk menyampaikan pesan kepada penerima.**
4. **Penerima (*to whom*) adalah penerima yang mendapatkan pesan dari sumber.**
5. **Efek (*with that effect*) adalah akibat apa yang ditimbulkan pesan komunikasi massa pada khalayak pembaca, pemirsa, atau pendengar.**

**Bovee and Thill** dalam **Prathminigsih (2006:2)** kata komunikasi berasal dari bahasa latin *communicare* yang berarti memberi, mengambil bagian atau meneruskan sehingga terjadi sesuatu yang umum (*common*), sama atau saling memahami.

**Hovland, Janis and Kelley dalam Muhammad (2009:4)** mengatakan bahwa *communication is the process by which an indivual transmits stimuly (usually verbal) to modify the behaviour of other individuals,* dengan kata lain komunikasi adalah proses individu mengirim stimulus yang biasanya dalam bentuk verbal untuk mengubah tingkah laku orang lain. Sedangkan menurut **Robbins and Judge (2008:5)** komunikasi adalah transfer dan pemahaman makna.

* 1. **Kerangka Pemikiran**

Penyusunan laporan penelitian ini peneliti mengacu pada pendapat ahli mengenai teori-teori yang berhubungan dengan locus dan fokus penelitian, sebagai dasar dan pedoman untuk mengukur sejauh mana pedoman ini sesuai dengan kenyataan di lapangan sehingga akan menghasilakan kesimpulan objektif berdasarkan pendapat yang telah dikemukakan diatas maka penelitian akan kemukakan teori-teori dari para ahli yang selanjutnya akan ditetapkan sebagai kerangka pemikiran.

Implementasi kebijakan merupakan tahap yang krusial dalam proses kebijakan publik. Suatu kebijakan atau program harus diimplementasikan agar mempunyai dampak atau tujuan yang diinginkan. Implementasi kebijakan dipandang dalam pengertian luas merupakan alat administrasi publik dimana aktor, organisasi, prosedur, teknik, serta sumber daya diorganisasikan secara bersama-sama untuk menjalankan kebijakan guna meraih dampak atau tujuan yang diinginkan.

Pengertian Implementasi Kebijakan **Maxmanian dan Sabatier (1983:61)** sebagaimana dikutip dalam buku **Leo Agustino (2006:139)**, bahwa:

**“Implementasi Kebijakan adalah pelaksanaan keputusan kebijaksanaan dasar, biasanya dalam bentuk undang-undang, namun dapat pula berbentuk perintah-perintah atau keputusan lazimnya, keputusan tersebut mengindentifikasi masalah yang ingin diatasi, menyebutkan secara tegas tujuan atau sasaran yang ingin dicapai, dan berbagai cara untuk menstrukturkan atau mengatur proses implementasinya”.**

Secara umum, tahap implementasi kebijakan tidak akan dimulai sebelum tujuan dan sasaran ditetapkan terlebih dahulu yang dilakukan oleh formulasi kebijakan. Dengan demikian, tahap implementasi kebijakan terjadi hanya setelah undang-undang ditetapkan dan dana disediakan untuk membiayai impelementasi kebijakan tersebut. Implementasi kebijakan merupakan tahap yang bersifat praktis dan berbeda dengan formulasi kebijakan sebagai tahap yang bersifat teoritis.

Model implementasi kebijakan menurut pandangan **Edward III** yang di terjemakan oleh **Agustino** dalam bukunya yang berjudul **Dasar-Dasar Kebijakan Publik** (2016:137) yang menjelaskan bahwa terdapat 4 variabel yang menentukan keberhasilan implementasi kebijakan, yaitu :

1. **Komunikasi**

**Implementasi yang efektif terjadi apabila para pembuat keputusan sudah mengetahui apa yang harus mereka kerjakan.**

1. **Sumberdaya**

**Variabel yang mempengaruhi keberhasilan implementasi adalah sumber daya baik itu *man, methode, mechine, materials, money, market* .**

1. **Disposisi**

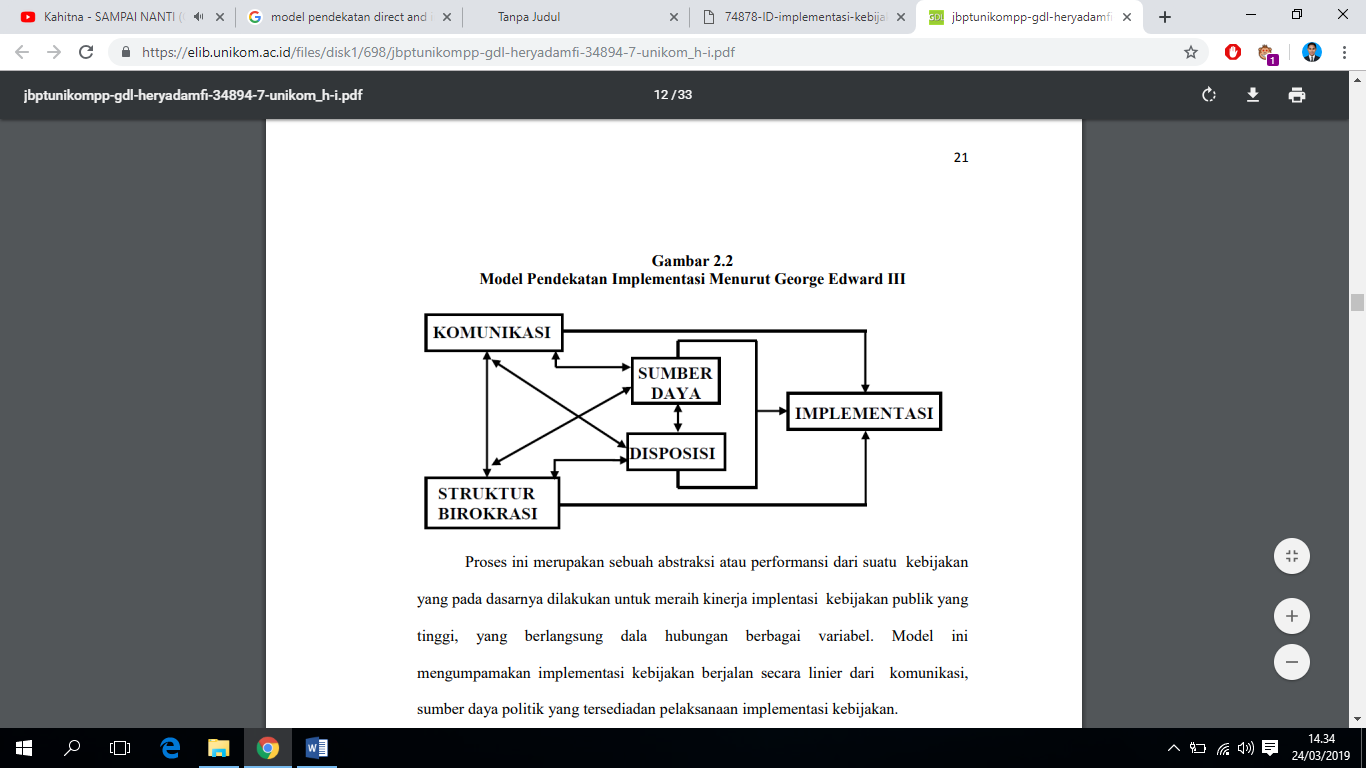
**Jika pelaksanaan suatu kebijakan ingin efektif, maka pelaksana kebijakan tidak hanya harus mengetahui apa yang akan dilakukan tetapi juga harus memiliki kemampuan untuk melaksanakannya, sehingga dalam praktiknya tidak terjadi bias.**

1. **Struktur Birokrasi**

**Struktur birokrasi yang jelas, efektif, dan efisien, berperan sebagai peta sederhana untuk menunjukkan secara umum kegiatan-kegiatannya dan jarak puncak menunjukkan status relatifnya**

Tidak tercpainya tujuan kebijakan antara lain disebabkan oleh tidak terpenuhinya syarat-syarat yang harus diperhatikan dalam melaksanakan kebijakan tersbut. Dalam penelitian ini, peneliti berdasarkan pada teori yang ditemukan oleh George Edward III, dengan alasan akademis dimana teori tersebut menurut peneliti lebih relevan terhadap fenomena yang terjadi dilapangan karena teori tersebut berbicara faktor-faktor yang mempengaruhi pelaksanaan kebijakan. Sedangkan alasan praktisnya adalah adanya keterbatasan yang dimiliki peneliti baik menyangkut waktu penelitian**.**

Gambar 2.1 Model Pendekatan **Edward III**



Sumber: Agustino (2017:142)

* 1. **Proposisi**

Berdasarkan uraian kerangka pemikiran diatas, berikut ini proposisi mengenai Implementasi Kebijakan E-Musrenbang Di Kota Bandung (Studi Pada Badan Perencanaan Pembangunan Penelitian dan Pengembangan (Bappelitbang) Pemerintah Kota Bandung), yaitu:

1. Upaya untuk mengatasi hambatan dalam pelaksanaan kebijakan e-musrenbang di Kota Bandung pada Bappelitbang Kota Bandung dengan menganalisis dimana saja yang paling dominan serta mencari solusi agar pengimplementasian kebijakan yang dilakukan lebih optimal kedepannya.