

## **BAB II**

### **KAJIAN PUSTAKA, KERANGKA BERPIKIR DAN PROPOSISI**

#### **2.1 Kajian Pustaka**

##### **2.1.1 Definisi Administrasi**

###### **2.1.1.1 Definisi Administrasi**

Secara etimologi administrasi berasal dari bahasa Latin (Yunani) yang terdiri atas dua kata, yaitu “ad” dan “ministrate” yang berarti “to serve” yang dalam bahasa Indonesia berarti melayani dan atau memenuhi. Selanjutnya, menurut Dimock dan Dimock (1978:15), dalam buku Pasolong Teori Administrasi Publik (2017:2) kata administrasi itu berasal dari kata “ad” dan “minister” yang berarti juga “to serve”. Jadi, dapat dipahami bahwa yang dimaksud administrasi adalah suatu proses pelayanan atau pengaturan.

Untuk menyamakan persepsi dan interpretasi tentang apa sesungguhnya yang dimaksud administrasi, maka dikutip beberapa pendapat pakar administrasi.

Simon (1999:3) dalam Pasolong Teori Administrasi Publik (2017:3), mendefinisi “administrasi sebagai kegiatan-kegiatan kelompok kerjasama untuk mencapai tujuan-tujuan bersama”.

Siagian (2004:2) dalam Pasolong Teori Administrasi Publik (2017:3), mendefinisi administrasi sebagai berikut;

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

Liang Gie (1993:9) dalam Pasolong Teori Administrasi Publik (2017:3), mendefinisi “administrasi adalah rangkaian kegiatan terhadap pekerjaan yang dilakukan oleh sekelompok orang didalam kerjasama mencapai tujuan tertentu”.

## **2.1.2 Definisi Organisasi**

### **2.1.2.1 Definisi Organisasi**

Memahami konsep organisasi publik secara utuh, perlu memahami definisi dan teori organisasi, banyak ahli yang telah mendefinisikan organisasi. Secara sederhana organisasi dapat diartikan sebagai suatu kesatuan yang merupakan wadah atau sarana untuk mencapai berbagai tujuan atau sasaran organisasi memiliki banyak komponen yang melandasi diantaranya terdapat banyak orang, tata hubungan kerja, spesialis pekerjaan dan kesadaran rasional dari anggota sesuai dengan kemampuan dan spesialisasi mereka masing-masing.

Berikut ini peneliti akan kemukakan beberapa pengertian organisasi menurut para ahli. Menurut Mariane (2018:98) dalam buku Azas-Azas Manajemen mengatakan, bahwa:

“Organisasi adalah diartikan menggambarkan pola-pola, skema, bagan yang menunjukkan garis-garis perintah, kedudukan karyawan, hubungan-hubungan-hubungan yang ada dan lain sebagainya. Hasil dari pengorganisasian diproses oleh organisator (manajer), hasilnya organisasi yang sifatnya statis, jika pengorganisasian baik, maka organisasi pun akan baik dan tujuan pun relatif mudah dicapai.”

Siagian yang dikutip oleh Silalahi dalam bukunya Studi Ilmu Administrasi Negara (2011:124) mengatakan bahwa:

“Organisasi adalah setiap bentuk hubungan antara dua orang atau -lebih yang bekerja sama untuk mencapai sesuatu tujuan

bersama dan terikat secara formal dalam suatu ikatan hirarki dimana selalu terdapat hubungan antara seseorang atau sekelompok orang yang disebut bawahan”.

Waldo yang dikutip oleh Silalahi dalam bukunya Studi Ilmu Administrasi Negara (2011:124) mengatakan bahwa: “Organisasi adalah struktur hubungan-hubungan diantara orang-orang berdasarkan wewenang dan bersifat tetap dalam suatu sistem administrasi”.

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

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

Unsur-unsur Organisasi menurut Mariane (2018:99) dalam bukunya Azas-Azas Manajemen sebagai berikut:

1. Manusia (human factor), artinya organisasi baru ada jika unsur manusia yang bekerja sama, ada pemimpin dan ada yang dipimpin (bawahan).
2. Tempat kedudukan, artinya organisasi baru ada, jika ada tempat kedudukannya.
3. Tujuan, artinya organisasi baru ada jika ada tujuan yang ingin dicapai.
4. Tugas, artinya organisasi itu baru ada juga jika ada pekerjaan yang akan dikerjakan, serta adanya pembagian kerja.
5. Struktur, artinya organisasi itu baru ada jika ada hubungan dan kerja sama antara manusia yang satu dengan lainnya.
6. Teknologi, artinya organisasi itu baru ada jika terdapat unsur teknis.
7. Lingkungan (Environment External Social System), artinya organisasi itu baru ada, jika ada lingkungan yang saling mempengaruhi misalnya ada sistem kerjasama sosial.

## **2.1.3 Definisi Manajemen dan Asas Manajemen**

### **2.1.3.1 Definisi Manajemen**

Manajemen berasal dari kata *to manage* yang artinya mengatur. Pengaturan dilakukan melalui proses dan diatur berdasarkan urutan dari fungsi-fungsi manajemen itu. Jadi, manajemen itu merupakan suatu proses untuk mewujudkan tujuan yang diinginkan. Dalam Hasibuan *Manajemen: Dasar, Pengertian, dan Masalah* (2014:1)

Mariane dalam buku *Azas-Azas Manajemen* (2018:2) menyebutkan bahwa manajemen sebagai berikut Manajemen adalah proses kegiatan yang dilakukan oleh seorang manajer atau pimpinan dengan menggunakan sumber-sumber yang dibutuhkan dalam rangka mencapai tujuan yang telah ditetapkan.

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

“Manajemen adalah ilmu dan seni mengatur proses pemanfaatan sumber daya manusia dan sumber-sumber lainnya secara efektif dan efisien untuk mencapai suatu tujuan tertentu”.

Stoner dalam *Handoko Manajemen edisi 2*(2015:8) mengemukakan definisi Manajemen, sebagai berikut:

“Manajemen adalah proses perencanaan, pengorganisasian, pengarahan dan pengawasan usaha-usaha para anggota organisasi dan penggunaan sumber daya-sumber daya organisasi lainnya agar mencapai tujuan organisasi yang telah ditetapkan”.

Simamorayang dikutip dalam buku *Pasolong* yang berjudul *Teori Administrasi Publik* (2017:96) mengatakan bahwa “manajemen adalah proses pendayagunaan bahan baku dan sumber daya manusia untuk mencapai tujuan-tujuan yang ditetapkan”.

Sikula yang dikutip dalam buku Hasibuan yang berjudul Manajemen: Dasar, Pengertian, dan Masalah (2014:2) mengemukakan bahwa:

*“Management in general refers to planning, organizing, controlling, staffing, leading, motivating, communicating, and decision making activities performed by any organization in order to coordinate the varied resources of the enterprise so as to bring an efficient creation of some product or service. (manajemen pada umumnya dikaitkan dengan aktivitas-aktivitas perencanaan, pengorganisasian, pengendalian, penempatan, pengarahan, pemotivasian, komunikasi dan pengambilan keputusan yang dilakukan oleh setiap organisasi dengan tujuan untuk mengkoordinasikan berbagai sumber daya yang dimiliki oleh perusahaan sehingga akan dihasilkan suatu produk atau jasa secara efisien)”*

Mariane dalam buku Azas-Azas Manajemen (2018:22) menyebutkan bahwa terdapat unsur-unsur manajemen (*tools of management*) unsur-unsur manajemen itu sendiri terdiri dari *men, money, methods, materials, machines, and market* disingkat dengan 6M sebagai berikut.

1. Men yaitu tenaga kerja manusia baik tenaga kerja pimpinan maupun tenaga kerja operasional/pelaksana.
2. Money yaitu uang yang dibutuhkan untuk mencapai tujuan yang diinginkan.
3. Methods yaitu cara-cara yang dipergunakan dalam usaha mencapai tujuan.
4. Materials yaitu bahan-bahan yang dipergunakan untuk mencapai tujuan.
5. Machines yaitu mesin-mesin/alat-alat yang diperlukan atau dipergunakan untuk mencapai tujuan.
6. Market yaitu pasar untuk menjual barang dan jasa-jasa yang dihasilkan.

#### **2.1.3.2 Asas Manajemen**

Terdapat azas-azas umum manajemen (*general principles of management*), menurut Henry Fayol dalam Pasolong Teori Administrasi Publik (2014:10) menyebutkan:

1. Division of work (asas pembagian kerja).
2. Authority and responsibility (asas wewenang dan tanggung jawab).
3. Discipline (asas disiplin).

4. Unity of command (asas kesatuan perintah).
5. Unity of direction (asas kesatuan jurusan atau arah).
6. Subordination of individual interest into general interest (asas kepentingan umum di atas kepentingan pribadi).
7. Remuneration of personnel (asas pembagian gaji yang wajar).
8. Centralization (asas pemusatan wewenang).
9. Scalar of chain (asas hierarki atau asas rantai berkala).
10. Order (asas keteraturan).
11. Equity (asas keadilan).
12. Initiative (asas inisiatif).
13. Spirit de corps (asas kesatuan).
14. Stability of turn-over personnel (asas kestabilan masa jabatan).

#### **2.1.4 Definisi Administrasi Publik**

Administrasi publik, menurut Chandler dan Plano dalam Keban (2004:3) dalam Pasolong Teori Administrasi Publik (2017:8), “administrasi publik adalah proses dimana sumberdaya dan personel publik diorganisir dan dikoordinasikan untuk memformulasikan, mengimplementasikan, dan mengelola (manage) keputusan-keputusan dalam kebijakan publik”.

Rshall E. Dimock, Gladys O. Dimock dan Louis W.Koenig dalam Harbani Pasolong Teori Administrasi Publik (2017:8) mengatakan bahwa “administrasi publik adalah kegiatan pemerintah di dalam melaksanakan kekuasaan politiknya”.

Waldo dalam Pasolong Teori Administrasi Publik (2017:8) mendefinisikan “administrasi publik adalah manajemen dan organisasi dari manusia-manusia dan peralatannya guna mencapai tujuan pemerintah”.

Definisi administrasi publik yang dikemukakan oleh Nicholas Henry (2004: 249) dalam Ikin Sodikin Reposisi Administrasi Negara (2015:8) yaitu:

“Administrasi publik adalah suatu kombinasi yang kompleks antara teori dan praktek dengan tujuan mempromosikan pemahaman tentang peran pemerintah dalam hubungannya

masyarakat yang diperintah, dan juga mendorong kebijakan publik agar lebih responsif terhadap kebutuhan sosial”.

Richard Stillman dalam Ikin Sodikin *Reposisi Administrasi Negara* (2015:

8) mendefinisikan mengenai administrasi publik bahwa:

*“Public administration is the action part of government, the means by which the purposes and goals of government are realized (Administrasi publik adalah bagian tindakan pemerintah, sarana yang digunakan untuk tujuan dan sasaran pemerintah)”*

Rosenbloom dalam Pasolong *Teori Administrasi Publik* (2017:9)

menunjukkan bahwa “administrasi publik merupakan pemanfaatan teori-teori dan proses-proses manajemen, politik dan hukum untuk memenuhi keinginan pemerintah di bidang legislative, eksekutif dalam rangka fungsi-fungsi pengaturan dan pelayanan terhadap masyarakat secara keseluruhan atau sebagian”.

## **2.1.5 Definisi Pengambilan Keputusan**

### **2.1.5.1 Definisi Pengambilan Keputusan**

Terry dalam Hasibuan yang berjudul *Manajemen: Dasar, Pengertian, dan Masalah* (2014:54) mengemukakan bahwa:

*“Decision making can be defined as the selection based on some criteria of one behavior alternative from two or more possible alternative (Pengambilan keputusan dapat didefinisikan sebagai “pemilihan alternatif kelakuan tertentu dari dua atau lebih alternatif yang ada”.)’*

Hasibuan dalam bukunya *Manajemen: Dasar, Pengertian, dan Masalah* (2014:55) mengemukakan bahwa “pengambilan keputusan adalah suatu proses penentuan keputusan yang terbaik dari sejumlah alternatif untuk melakukan aktivitas-aktivitas pada masa yang akan datang”.

## 2.1.6 Definisi Kebijakan, Karakteristik dan Unsur Kebijakan

### 2.1.6.1 Definisi Kebijakan

Friedrich dalam Wahab (1991:13) dalam Widodo yang berjudul Analisis Kebijakan Publik: Konsep dan Aplikasi Analisis Proses Kebijakan Publik (2018:13) mengartikan:

“Kebijakan sebagai suatu tindakan yang mengarah pada tujuan yang diusulkan oleh seseorang, kelompok atau pemerintah dalam lingkungan tertentu sehubungan dengan adanya hambatan seraya mencari peluang untuk mencapai tujuan atau sasaran yang diinginkan”.

Ealu dan Prewitt (dalam Nawawi 2009:6) mengemukakan bahwa “Kebijakan adalah sebuah ketetapan yang berlaku yang dicirikan oleh perilaku yang konsisten dan berulang, baik dari yang membuatnya maupun yang mentaatinya (yang terkena kebijakan itu)’.

Parsons (2006:15) dalam Arifin Tahir Kebijakan Publik dan Transparansi Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah(2011:44), memberikan gagasan tentang “kebijakan adalah seperangkat aksi atau rencana yang mengandung tujuan politik. Menurutnya kata *policy* mengandung makna kebijakan sebagai *rationale*, sebuah manifestasi dari penilaian pertimbangan. Artinya sebuah kebijakan adalah usaha untuk mendefinisikan dan menyusun basis rasional untuk melakukan atau tidak melakukan suatu tindakan”.

Nurcholis (2007:263) dalam Arifin Tahir Kebijakan Publik dan Transparansi Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah (2011:44), memberikan definisi tentang kebijakan sebagai keputusan suatu organisasi yang dimaksudkan untuk mencapai tujuan tertentu, berisikan ketentuan-ketentuan yang dapat dijadikan pedoman perilaku dalam hal:



1. Pengambilan keputusan lebih lanjut, yang harus dilakukan baik kelompok sasaran ataupun (unit organisasi pelaksanaan kebijakan).
2. Penerapan atau pelaksanaan dari suatu kebijakan yang telah ditetapkan baik dalam hubungan dengan (unit) organisasi pelaksana maupun dengan kelompok sasaran yang dimaksudkan.

Nugroho (2003:7) dalam Arifin Tahir Kebijakan Publik dan Transparansi Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah (2011:44), mengemukakan bahwa “kebijakan adalah suatu aturan yang mengatur kehidupan bersama yang harus ditaati dan berlaku mengikat seluruh warganya”.

#### **2.1.6.2 Karakteristik Kebijakan**

Secara umum, kebijakan publik selalu menunjukkan karakteristik atau ciri tertentu dari berbagai kegiatan pemerintah. Anderson (dalam Abidin 2006:41) dalam Eko Handoyo Kebijakan Publik (2012:16) mengemukakan lima ciri umum dari kebijakan publik, sebagai berikut;

- 1) Setiap kebijakan memiliki tujuan. Pembuatan kebijakan tidak boleh sekadar asal atau karena kebetulan ada kesempatan untuk membuatnya. Bila tidak ada tujuan yang ingin dikejar, tidak perlu dibuat kebijakan.
- 2) Suatu kebijakan tidak berdiri sendiri, terpisah dari kebijakan yang lain. Kebijakan juga berkaitan dengan berbagai kebijakan yang bersentuhan dengan persoalan masyarakat, berorientasi pada pelaksanaan, interpretasi dan penegakan hukum.

- 3) Kebijakan merupakan apa yang dilakukan oleh pemerintah, bukan apa yang dikatakan akan dilakukan atau apa yang mereka ingin lakukan.
- 4) Kebijakan dapat berwujud negatif atau bersifat pelarangan atau berupa pengarahan untuk melaksanakannya.
- 5) Kebijakan didasarkan pada hukum, karena itu memiliki kewenangan untuk memaksa masyarakat mematuhi.

### **2.1.6.3 Unsur Kebijakan**

Suatu kebijakan dibuat secara sengaja dan ada tujuan yang hendak diwujudkan. Kebijakan memiliki unsur-unsur yang dengannya dapat dimengerti mengapa kebijakan tersebut perlu ada. Abidin (2006) dalam Eko Handoyo Kebijakan Publik (2012:17-19) mencatat ada empat unsur penting dari kebijakan, yaitu;

- 1) Tujuan Kebijakan suatu kebijakan dibuat berdasarkan tujuan yang hendak dicapai. Kebijakan yang baik pasti memiliki tujuan yang baik pula. Tujuan yang baik memiliki sekurang-kurangnya tiga kriteria, yaitu diinginkan untuk dicapai, rasionalatarealistis dan berorientasi ke depan. Tujuan yang diinginkan berarti tujuan tersebut dapat diterima oleh banyak pihak, karena kandungan isinya tidak bertentangan dengan nilai-nilai yang dianut oleh banyak pihak atau mewakili kepentingan mayoritas atau didukung oleh golongan kuat (dominan) dalam masyarakat. Tujuan yang baik harus rasional, artinya merupakan pilihan terbaik dari berbagai alternatif yang

diperhitungkan berdasarkan pada kriteria yang relevan dan masuk akal.

- 2) Masalah merupakan unsur penting dari suatu kebijakan. Salah dalam menentukan masalah apa yang hendak dipecahkan, dapat menimbulkan kegagalan total dalam seluruh proses kebijakan.
- 3) Tuntutan merupakan unsur ketiga dari suatu kebijakan. Partisipasi merupakan ciri dari masyarakat maju. Partisipasi masyarakat dapat berupa dukungan, kritik dan tuntutan. Tuntutan bisa muncul karena dua hal, yaitu; (1) terabaikannya kepentingan suatu golongan dalam proses perumusan kebijakan, sehingga kebijakan pemerintah yang ditetapkan dipandang merugikan kepentingan golongan masyarakat tersebut, (2) munculnya kebutuhan baru setelah suatu permasalahan teratasi atau suatu tujuan telah dicapai.
- 4) Dampak atau outcomes. Dampak merupakan tujuan lanjutan yang timbul sebagai pengaruh dari tercapainya suatu tujuan. Dalam teori ekonomi, pengaruh atau dampak tersebut disebut dengan multiplier effects atau pengaruh ganda. Tindakan kebijakan ekonomi makro atau mikro dari pemerintah dapat berpengaruh lebih besar terhadap pendapatan nasional. Tindakan kebijakan tersebut dapat berupa kebijakan peningkatan investasi, perpajakandan lain-lain. Tindakan kebijakan akan berpengaruh terhadap penambahan atau pengurangan berlipat ganda dari pendapatan masyarakat secara keseluruhan. Masyarakat berpendapatan rendah akan memiliki

multiplier effect lebih besar dari pada masyarakat yang berpendapatan tinggi karena setiap tambahan pendapatan yang diperoleh akan segera dikeluarkan kembali untuk konsumsi dalam komposisi yang lebih besar, sehingga tabungan dan investasi akan menjadi kecil.

## **2.1.7 Definisi Kebijakan Publik dan Proses Kebijakan Publik**

### **2.1.7.1 Definisi Kebijakan Publik**

Dye (1992:2) dalam Widodo yang berjudul Analisis Kebijakan Publik: Konsep dan Aplikasi Analisis Proses Kebijakan Publik (2018:12) mengemukakan bahwa ‘public policy “*whatever governments choose to do or not to do*” (Kebijakan publik adalah apa pun yang pemerintah pilih untuk melakukan atau tidak melakukan sesuatu)’.

Pendapat senada dikemukakan oleh Edward III dan Sharkansky dalam Islamy (1984:18) dalam Widodo yang berjudul Analisis Kebijakan Publik: Konsep dan Aplikasi Analisis Proses Kebijakan Publik (2018:12) yang mengemukakan bahwa:

‘Public policy “*what government say and do, or not to do. It is the goals or purpose of government programs*” (Kebijakan publik adalah apa yang pemerintah katakan dan dilakukan atau tidak dilakukan. Kebijakan merupakan serangkaian tujuan dan sasaran dari program-program pemerintah’.

Dunn (1994) dalam Pasolong Teori Administrasi Publik (2017:47) mengatakan bahwa:

“Kebijakan publik adalah 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”.

Eyestone dalam Winarno Kebijakan Publik Era Globalisasi: Teori, Proses dan Studi Kasus Komparatif (2016:19) mengatakan bahwa “secara luas” ‘kebijakan publik dapat didefinisikan sebagai “hubungan suatu unit pemerintah dengan lingkungannya”.

Anderson dalam Islamy (1994:19) dalam Widodo yang berjudul Analisis Kebijakan Publik: Konsep dan Aplikasi Analisis Proses Kebijakan Publik (2018:13) mengartikan “kebijakan publik sebagai serangkaian tindakan yang mempunyai tujuan tertentu yang diikuti dan dilaksanakan oleh pelaku atau sekelompok pelaku guna memecahkan masalah tertentu”.

Chaizi Nasucha (2004:37) dalam Pasolong Teori Administrasi Publik (2017:47) mengatakan bahwa “kebijakan publik adalah kewenangan pemerintah dalam pembuatan suatu kebijakan yang digunakan ke dalam perangkat peraturan hukum.”

### **2.1.7.2 Proses Kebijakan Publik**

Kebijakan publik sebagaimana telah digambarkan, tidak begitu saja lahir, namun melalui proses atau tahapan yang cukup panjang.

Anderson (1979:23-24) dalam Pasolong Teori Administrasi Publik (2017:49) sebagai pakar kebijakan publik menetapkan proses kebijakan publik sebagai berikut:

- a) Formulasi masalah
- b) Formulasi kebijakan
- c) Penentuan kebijakan
- d) Implementasi kebijakan
- e) Evaluasi kebijakan

Subarsono (2004:8) dalam Pasolong Teori Administrasi Publik (2017:49) mengatakan bahwa proses kebijakan publik adalah serangkaian intelektual yang dilakukan dalam proses kegiatan yang bersifat politis. Aktivitas politis tersebut mulai dari;

- a) Penyusunan agenda
- b) Formulasi kebijakan
- c) Adopsi kebijakan
- d) Implementasi kebijakan
- e) Evaluasi kebijakan

Dye (1992:328) dalam Widodo yang berjudul Analisis Kebijakan Publik: Konsep dan Aplikasi Analisis Proses Kebijakan Publik (2018:16) proses kebijakan publik meliputi beberapa hal berikut:

- 1) Identifikasi masalah kebijakan

Identifikasi masalah kebijakan dapat dilakukan melalui identifikasi apa yang menjadi tuntutan atas tindakan pemerintah.

- 2) Penyusunan agenda

Penyusunan agenda merupakan aktivitas memfokuskan perhatian pada pejabat publik dan media masa atas keputusan apa yang akan diputuskan terhadap masalah publik tertentu.

### 3) Perumusan kebijakan

Perumusan merupakan tahapan pengusulan rumusan kebijakan melalui inisiasi dan penyusunan usulan kebijakan melaluia organisasi perencanaan kebijakan, kelompok kepentingan, birokrasi pemerintah, presiden dan lembaga legislatif.

### 4) Pengesahan kebijakan

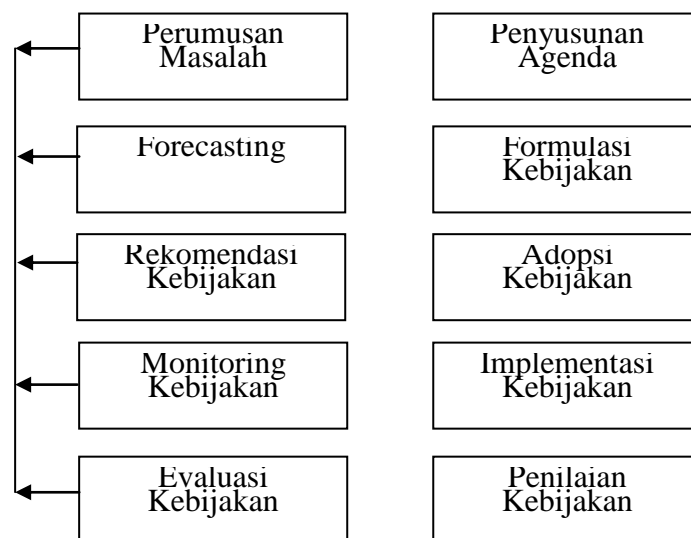
Pengesahan kebijakan melalui tindakan politik oleh partai politik, kelompok penekan, presiden dan kongres.

### 5) Implementasi kebijakan

Implementasi kebijakan dilakukan melalui birokrasi, anggaran publik dan aktivitas agen eksekutif yang terorganisasi

### 6) Evaluasi kebijakan

Evaluasi kebijakan dilakukan oleh lembaga pemerintah sendiri, konsultan di luar pemerintah, pers dan masyarakat.

**GAMBAR 2.1 PROSES KEBIJAKAN PUBLIK**

Sumber: Dunn, 1994: 17 dalam Dwiyanto Indiahono, 2017: 20

### 2.1.8 Definisi Implementasi

Bernadine Wijaya dan Susilo Supardo (2006:81) dalam Pasolong Teori Administrasi Publik (2017:67) mengatakan bahwa “implementasi adalah proses mentransformasikan suatu rencana ke dalam praktik”.

Hinggis (1985) dalam Pasolong Teori Administrasi Publik (2017:67) mendefinisikan “implementasi sebagai rangkuman dari berbagai kegiatan yang di dalamnya sumber daya manusia menggunakan sumber daya lain untuk mencapai sasaran strategis”.

Gordon (1986) dalam Pasolong Teori Administrasi Publik (2017:67) mengatakan bahwa “implementasi berkenaan dengan berbagai kegiatan yang diarahkan pada realisasi program”.



Ripley dan Franklin berpendapat mengenai implementasi dalam Winarno Kebijakan Publik Era Globalisasi: Teori, Proses dan Studi Kasus Komparatif (2016:134) bahwa:

“Implementasi adalah apa yang terjadi setelah undang-undang ditetapkan yang memberikan otoritas program, kebijakan, keuntungan (benefit), atau suatu jenis keluaran yang nyata”.

Hill and Hupe (2002) dalam Eko Handoyo Kebijakan Publik (2012:94)

“implementasi berkaitan dengan kebijakan spesifik sebagai respon khusus atau tertentu terhadap masalah-masalah spesifik dalam masyarakat”.

Winarno (2007) dalam Eko Handoyo Kebijakan Publik (2012:95) istilah “implementasi menunjuk pada sejumlah kegiatan yang mengikuti pernyataan maksud tentang tujuan program dan hasil-hasil yang diinginkan oleh para pejabat pemerintah”.

## **2.1.9 Definisi Implementasi Kebijakandan Pendekatan Implementasi Kebijakan**

### **2.1.9.1 Definisi Implementasi Kebijakan**

Van Meter dan Van Horn dalam Winarno Kebijakan Publik Era Globalisasi: Teori, Proses dan Studi Kasus Komparatif (2016:135) disebutkan bahwa:

“Implementasi kebijakan sebagai tindakan-tindakan yang dilakukan baik oleh individu-individu (atau kelompok-kelompok) pemerintah maupun swasta yang diarahkan untuk mencapai tujuan-tujuan yang telah ditetapkan dalam keputusan-keputusan kebijakan sebelumnya”.

Pressman dan Wildavsky (dalam Purwanto dan Dyah Ratih Sulistyastuti 2012) dalam Eko Handoyo Kebijakan Publik (2012:94) memahami “implementasi kebijakan sebagai kegiatan menjalankan kebijakan (tocarryout), memenuhi janji-janji sebagaimana disebutkan dalam dokumen kebijakan (tofulfill), untuk menghasilkan output sebagaimana dinyatakan dalam tujuan kebijakan (toproduce), dan untuk menyelesaikan misi yang harus diwujudkan sebagaimana terdapat di dalam tujuan kebijakan (to complete)”.

Warwick sebagaimana dikutip Purwanto dan Dyah Ratih Sulistyastuti (2012) dalam Eko Handoyo Kebijakan Publik (2012:94) menyebutkan “implementasi kebijakan sebagai transaksi sumberdaya. Untuk menjalankan program, implementator harus berhubungan dengan tugas-tugas, lingkungan, klien dan kelompok terkait”.

Donald S. Van Meter dan Carl E. Van Horndalam Dwiyanto Indiahono Kebijakan Publik Berbasis Dynamic Policy Analysis (2017:38-39) menambahkan bahwa ada lima variabel yang mempengaruhi kinerja implementasi, yakni:

- a. Standar dan sasaran kebijakan, standar dan sasaran kebijakan pada dasarnya adalah apa yang hendak dicapai oleh program atau kebijakan, baik yang berwujud maupun tidak, jangka pendek, menengah atau panjang. Kejelasan dan sasaran kebijakan harus dapat dilihat secara spesifik sehingga di akhir program dapat diketahui keberhasilan atau kegagalan dari kebijakan atau program yang dijalankan.

- b. Kinerja kebijakan, merupakan penilaian terhadap pencapaian standar dan sasaran kebijakan yang telah ditetapkan di awal.
- c. Sumberdaya, menunjuk kepada seberapa besar dukungan finansial dan sumber daya manusia untuk melaksanakan program atau kebijakan. Hal sulit yang terjadi adalah berapa nilai sumber daya baik finansial dan sumber daya manusia untuk menghasilkan implementasi kebijakan dengan kinerja yang baik.
- d. Komunikasi antar badan pelaksana, menunjuk kepada mekanisme prosedur yang dicanangkan untuk mencapai sasaran dan tujuan program. Komunikasi antar organisasi juga menunjuk adanya tuntutan saling dukung antar institusi yang berkaitan dengan program atau kebijakan.
- e. Karakteristik badan pelaksana, menunjuk seberapa besar daya dukung struktur organisasi, nilai-nilai yang berkembang, hubungan dan komunikasi yang terjadi di internal birokrasi.
- f. Lingkungan sosial, politik dan ekonomi, menunjuk bahwa lingkungan dalam ranah implementasi dapat mempengaruhi kesuksesan implementasi kebijakan itu sendiri.
- g. Sikap pelaksana, menunjuk bahwa sikap pelaksana menjadi variabel penting dalam implementasi kebijakan. Seberapa demokratis, antusias dan responsif terhadap kelompok sasaran dan lingkungan beberapa yang dapat ditunjuk sebagai bagian dari sikap pelaksana ini.

Edward III dalam Dwiyanto Indiahono Kebijakan Publik Berbasis Dynamic Policy Analysis (2017:31) berpandangan bahwa implementasi kebijakan dipengaruhi oleh empat variabel, yaitu:

- a) Komunikasi, yaitu menunjuk bahwa setiap kebijakan akan dapat dilaksanakan dengan sbaik jika terjadi komunikasi efektif antara pelaksana program (kebijakan) dengan para kelompok sasaran (target group). Tujuan dan sasaran dari program/kebijakan dapat disosialisasikan secara baik sehingga dapat menghindari adanya distori atas kebijakan dan program. Ini menjadi penting karena semakin tinggi pengetahuan kelompok sasaran atas program maka akan mengurangi tingkat penolakan dan kekeliruan dalam mengaplikasikan program dan kebijakan dalam ranah sesungguhnya.
- b) Sumberdaya, yaitu menunjuk setiap kebijakan harus didukung oleh sumber daya yang memadai, baik sumber daya manusia maupun sumber daya finansial. Sumber daya manusia adalah kecukupan baik kualitas maupun kuantitas implementor yang dapat melingkupi seluruh kelompok sasaran. Sumber daya finansial adalah kecukupan modal investasi atas sebuah program/kebijakan. Tanpa ada dukungan finansial yang memadai program tak dapat berjalan efektif dan cepat dalam mencapai tujuan dan sasaran.
- c) Disposisi, yaitu menunjuk karakteristik yang menempel erat kepada implementor kebijakan/program. Karakter yang penting

dimiliki oleh Implementor adalah kejujuran, komitmen dan demokratis. Implementor yang memiliki komitmen tinggi dan jujur akan senantiasa bertahan diantara hambatan yang ditemui dalam program/kebijakan. Kejujuran mengarahkan implementor untuk tetap berada dalam arah yang telah digariskan dalam guideline program. Komitmen dan kejujurannya membawanya semakin antusias dalam melaksanakan tahap-tahap program secara konsisten. Sikap yang demokratis akan meningkatkan kesan baik implementor dan kebijakan dihadapan anggota kelompok sasaran. Sikap ini akan menurunkan resistensi dari masyarakat dan menumbuhkan rasa percaya dan kepedulian kelompok sasaran terhadap implementor dan program/kebijakan.

- d) Struktur Birokrasi, menunjuk bahwa struktur birokrasi menjadi penting dalam implementasi kebijakan. Aspek struktur birokrasi ini mencakup dua hal penting pertama adalah mekanisme dan struktur organisasi pelaksana sendiri. Mekanisme implementasi program biasanya sudah ditetapkan melalui standar operating prosedur (SOP) yang dicantumkan dalam guideline program kebijakan. SOP yang baik mencantumkan kerangka kerja yang jelas, sistematis, tidak berbelit dan mudah dipahami oleh siapapun karena akan menjadi acuan dalam bekerjanya implementasi. Sedangkan struktur organisasi pelaksana pun sejauh mungkin menghindari hal yang berbelit, panjang dan kompleks. Struktur organisasi pelaksana harus

dapat menjamin adanya pengambilan keputusan atas kejadian luar biasa dalam program secara cepat.

Keempat variabel diatas dalam model yang dibaangun oleh Edward memiliki keterkaitan satu dengan yang lain dalam mencapai tujuan dan sasaran/kebijakan. Semuanya saling bersinergi dalam mencapai tujuan dan satu variabel akan sangat mempengaruhi variabel yang lain.

Model implementasi kebjakan dari Edward III ini dapat digunakan sebagai alat mencitra implementasi program atau kebijakan di berbagai tempat dan waktu. Artinya, empat variable yang tersedia dalam model dapat digunakan untuk mencitra fenomena implementasi kebijakan publik. Aplikasi model ini dalam kajian implementasi kebijakan publik adalah sebagai berikut:

**TABEL 2.1 VARIABEL IMPLEMENTASI KEBIJAKAN**

Aspek	Ruang Lingkup
Komunikasi	a. Siapakah implementor dan kelompok sasaran dari program kebijakan? b. Bagaimana sosialisasi program/kebijakan efektif dijalankan? <ul style="list-style-type: none"> <li>• Metode yang digunakan</li> <li>• Intensitas komunikasi</li> </ul>
Sumber Daya	a. Kemampuan implementor <ul style="list-style-type: none"> <li>• Tingkat pendidikan</li> <li>• Tingkat pemahaman terhadap tujuan dan sasaran serta aplikasi detail program</li> <li>• Kemampuan menyampaikan proram dan mengarahkan</li> </ul> b. Ketersediaan dana <ul style="list-style-type: none"> <li>• Berapa dana yang dialokasikan</li> <li>• Prediksi kekuatan dana dan besaran biaya untuk implementasi kebijakan</li> </ul>

Disposisi	Karakter pelaksana <ul style="list-style-type: none"> <li>• Tingkat komitmen dan kejujuran, dapat diukur dengan tingkat konsistensi antara pelaksanaan kegiatan dengan guideline yang ditetapkan</li> <li>• Tingkat demokratis, dapat diukur dengan intensitas pelaksana melakukan sharing dengan kelompok sasaran, mencari solusi dari masalah yang dihadapi.</li> </ul>
Struktur birokrasi	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Ketersediaan SOP</li> <li>2. Struktur organisasi Seberapa jauh rentang kendali antara pucuk pimpinan dan bawahan dalam struktur organisasi pelaksana, semakin jauh berarti semakin rumit, birokratis dan lambat untuk merespon perkembangan program</li> </ol>

Sumber: Dwiyanto Indiahono, 2017: 34

Dari berbagai pendapat diatas, dapat ditarik benang merahnya bahwa implementasi kebijakan merupakan kegiatan untuk menjalankan kebijakan, yang ditujukan kepada kelompok sasaran untuk mewujudkan tujuan kebijakan.

### **2.1.9.2 Pendekatan Implementasi Kebijakan**

Dalam studi implementasi terdapat dua pendekatan yang digunakan untuk memahami dan menjelaskan permasalahan implementasi, yaitu pendekatan top-down dan pendekatan bottom-up menurut Purwanto dan Dyah Ratih Sulistyastuti (2012) dalam Eko Handoyo Kebijakan Publik (2012:99-101).

Dalam pendekatan top-down studi implementasi menggunakan logika berpikir dari atas, selanjutnya melakukan pemetaan ke bawah untuk melihat keberhasilan atau kegagalan implementasi suatu kebijakan. Pendekatan ini juga sering disebut dengan “policycentered”, karena focus perhatian peneliti hanya

tertuju pada kebijakan dan berusaha untuk memperoleh fakta-fakta apakah kebijakan tersebut ketika diimplementasikan mampu mencapai tujuan atau tidak.

Pendekatan top-down dikritik karena dianggap mengabaikan kompleksitas permasalahan dan hanya menaruh perhatian pada efektivitas implementasi kebijakan. Kelemahan pendekatan ini setidaknya ada empat. Pertama, ada anggapan bahwa aktor utama yang paling berpengaruh dalam implementasi adalah policymaker, padahal dalam implementasi kebijakan juga terdapat aktor lain yang berpengaruh yaitu birokrat, kelompok sasaran dan kelompok swasta. Kedua, pendekatan top-down sulit diterapkan ketika tidak ada kebijakan atau aktor yang dominan. Ketiga, pendekatan top-down melupakan kenyataan bahwa birokrat garda depan dan kelompok sasaran memiliki kecenderungan untuk menyelewengkan arah kebijakan bagi kepentingan mereka masing-masing. Keempat, siklus kebijakan acapkali tahap kegiatannya tidak bersifat clear-cut, sehingga membuka peluang bagi birokrat garda depan dan kelompok sasaran untuk memengaruhi dan melakukan negosiasi pada saat formulasi kebijakan hingga implementasi kebijakan.

Studi implementasi yang menggunakan pendekatan bottom-up bermanfaat untuk mengetahui jaringan implementasi yang melibatkan para aktor dari berbagai level dan memetakan motif ekonomi politik dari para aktor tersebut. Keuntungan dari pendekatan bottom-up ini adalah terjadinya interaksi intensif antara birokrat sebagai pengambil keputusan pada level atas dengan para aktor dibawah (grassroot) dan kelompok sasaran. Kelemahannya adalah para aktor di bawah akan memajukan kepentingan mereka dan kelompoknya apabila tidak ada



mekanisme pengawasan yang ketat yang dilakukan aktor level atas dan organisasi diluar kelompok yang terlibat dalam implementasi kebijakan.

## **2.2 Kerangka Berpikir**

Kerangka pikir merupakan alur berpikir peneliti dalam penelitian, untuk mengetahui bagaimana alur berpikir peneliti dalam menjelaskan permasalahan penelitian maka dibutuhkan kerangka berpikir. Pada penyusunan usulan penelitian ini peneliti mengacu kepada pendapat para ahli mengenai teori-teori yang berhubungan dengan fokus penelitian dan lokus penelitian, sebagai dasar dan pedoman ini sesuai dengan kenyataan dilapangan sehingga akan menghasilkan kesimpulan yang objektif berdasarkan masalah-masalah yang telah dikemukakan diatas maka peneliti mengemukakan teori-teori dari para ahli yang selanjutnya akan ditetapkan sebagai kerangka berpikir.

Kecamatan Pusakanagara tidak luput dari permasalahan sampah, sampah yang ada di Kecamatan Pusakanagara merupakan dari kegiatan rumah tangga. Jumlah sampah apabila tidak dikelola dengan baik maka dapat menimbulkan lingkungan tidak bersih, tidak sehat, tidak nyaman serta masalah banjir. Kegiatan program kebersihan berbasis partisipasi masyarakat seperti pengelolaan sampah contohnya jangan membuang sampah sembarangan adalah usaha yang wajib dilakukan untuk menciptakan kesadaran masyarakat agar dapat terhindar dari masalah tersebut. Program kebersihan berbasis partisipasi masyarakat seperti pengelolaan sampah contohnya jangan membuang sampah sembarangan di

Kabupaten Subang khususnya di Kecamatan Pusakanagara sampai saat ini belum mencapai hasil yang optimal.

Pada saat ini peran serta masyarakat secara umum hanya sebatas dalam pembuangan sampah di tempat yang seharusnya, belum sampai pada tahapan pengelolaan sampah yang memberikan manfaat kembali bagi masyarakat. Oleh karena itu, perlu adanya sosialisasi secara intensif dari pemerintah kepada masyarakat tentang pengelolaan sampah dimulai dengan pengelolaan sampah yang paling sederhana, yaitu dengan memisahkan antara sampah organik dan anorganik.

Untuk menangani masalah tersebut pemerintah Kabupaten Subang membuat suatu kebijakan yaitu Perda Kabupaten Subang No 13 Tahun 2006 tentang Ketertiban, Kebersihan Dan Keindahan Di Wilayah Kabupaten Subang yang dilakukan melalui Dinas Lingkungan Hidup pada BAB III Pasal 5 dan 6 ayat a dan b. Dinas Lingkungan Hidup juga membuat program dengan mengacu pada Perda Kabupaten Subang No 13 Tahun 2006 untuk mewujudkan Kabupaten Subang yaitu program kebersihan berbasis partisipasi masyarakat khususnya di Kecamatan Pusakanagara agar menjadi lebih bersih, sehat serta nyaman.

Sejalan dengan Undang-Undang RI No.18 Tahun 2008 tentang Pengelolaan Sampah. Menurut Pasal 28 Ayat 1 Undang-Undang RI No. 18 Tahun 2008 tentang Pengelolaan Sampah, yang berbunyi “masyarakat dapat berperan serta dalam pengelolaan sampah yang diselenggarakan Pemerintah dan/atau pemerintah daerah.” itu artinya bahwa partisipasi masyarakat dalam pengelolaan

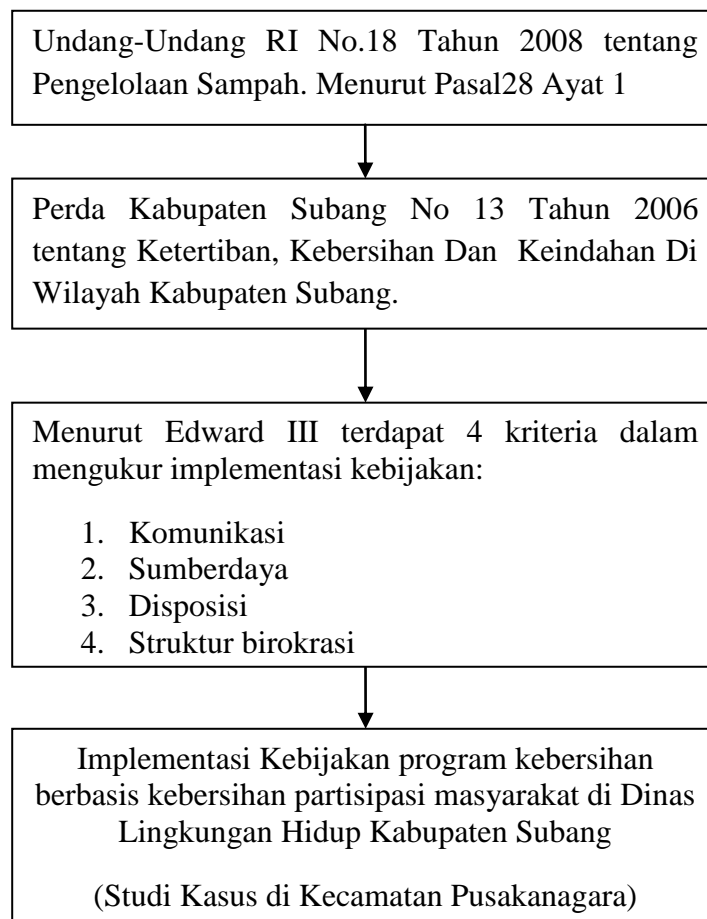
sampah sangat dibutuhkan demi terwujudnya lingkungan yang bersih, sehat dan rapi.

Untuk mengetahui sejauh mana implementasi kebijakan program kebersihan berbasis partisipasi masyarakat di Kecamatan Pusakanagara perlu dilakukan analisis secara mendalam peneliti menggunakan teori implementasi kebijakan George C. Edward III karena peneliti menganggap teori ini paling relevan dan memadai dengan indikasi penelitian yang ditemukan peneliti. Sehingga dari pernyataan diatas peneliti menilai bahwa teori ini akan memudahkan peneliti dalam mengetahui bagaimana implementasi kebijakan program kebersihan berbasis partisipasi masyarakat di Kecamatan Pusakanagara.

Agar kerangka berpikir diatas dapat lebih jelas dan lebih mudah dipahami, peneliti mencoba menggambarkan kerangka berpikir kedalam gambar dibawah ini:

TABEL 2.2

## KERANGKA BERPIKIR



(Sumber Penelitian)

### 2.3 Proposisi

Berdasarkan uraian konsep dan teori yang telah peneliti uraikan pada kerangka pemikiran, maka peneliti merumuskan proposisi bahwa implementasi kebijakan program kebersihan berbasis partisipasi masyarakat di Dinas Lingkungan Hidup Kabupaten Subang (studi kasus di Kecamatan Pusakanagara) dinilai efektif jika memenuhi kriteria: komunikasi, sumber daya, disposisi dan struktur birokrasi.