

BAB II

KAJIAN PUSTAKA, KERANGKA PEMIKIRAN DAN HIPOTESIS

2.1 Kajian Pustaka

2.1.1 Konsep Administrasi Publik

Sebelum memahami administrasi publik, perlu diketahui terlebih dahulu mengenai administrasinya sendiri. Ilmu pengetahuan administrasi merupakan suatu fenomena masyarakat baru, karena baru timbul sebagai salah satu cabang dari ilmu-ilmu sosial yang ada, akan tetapi dalam prakteknya harus disesuaikan dengan situasi dan kondisi di Indonesia. Beberapa negara memiliki istilah administrasi, misalnya menurut bahasa Italia menggunakan kata “*amministrazione*”, bahasa Perancis “*administration*”, bahasa Belanda “*administratie*”, dan bahasa Inggris “*management*”.

Menurut **Handayani** (2002:2) dalam bukunya **Pengantar Studi Ilmu Administrasi dan Manajemen** sebagai berikut :

Administrasi secara sempit berasal dari kata *Administratie* (bahasa Belanda) yaitu meliputi kegiatan cata-mencatat, surat-menyurat, pembukuan ringan, ketik-mengetik, agenda dan sebagainya yang bersifat teknis ketatausahaan (clerical work).

Dari definisi tersebut dapat disimpulkan administrasi dalam arti sempit merupakan kegiatan ketatausahaan yang meliputi kegiatan cata-mencatat, surat-menyurat, pembukuan dan pengarsipan surat serta hal-hal lainnya yang dimaksudkan

untuk menyediakan informasi serta mempermudah memperoleh informasi kembali jika dibutuhkan.

Menurut **Siagian (2008:2)** dalam buku **Filsafat Administrasi** mengatakan:

Administrasi adalah satu keseluruhan proses kerjasama antara dua orang manusia atau lebih yang didasarkan atas rasionalitas tertentu untuk mencapai tujuan yang telah ditentukan sebelumnya.

Menurut **The Liang Gie** yang dikutip oleh **Silahi (2016:9)** dalam buku **Studi tentang Ilmu Administrasi** mengatakan:

Administrasi adalah segenap rangkaian kegiatan penataan terhadap pekerjaan pokok yang dilakukan oleh sekelompok orang dalam kerja sama mencapai tujuan tertentu.

Jadi, dapat disimpulkan dari beberapa pengertian tentang administrasi oleh pendapat para ahli di atas bahwa pada dasarnya administrasi merupakan kegiatan dua orang manusia atau lebih yang didasarkan atas rasionalitas tertentu melalui suatu kerjasama di dalam suatu organisasi untuk mencapai suatu tujuan yang telah ditentukan sebelumnya.

Administrasi Publik atau dulu dikenal Administrasi Negara pada dasarnya adalah sebuah bentuk kerjasama administratif yang dikerjakan oleh 2 orang atau lebih demi mencapai tujuan bersama. Goal dari administrasi publik itu sendiri adalah *Public Service* atau Pelayanan Publik. Administrasi publik memiliki kajian ilmu tentang Politik, Hukum, Sosial serta Manajemen.

Salah satu tugas dari Administrasi Publik adalah pembuat kebijakan atau *Policy Maker* yang dikenal dengan Kebijakan Publik. Artinya para administrator ini

membuat suatu kebijakan dengan tujuan untuk mengatasi permasalahan-permasalahan yang ada di Publik (masyarakat).

Menurut **Chandler & Plano** yang dikutip oleh **Silahi (2016:55)** dalam buku **Studi tentang Ilmu Administrasi** yaitu:

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

Menurut **Marshall E. Dimock, Gladys O. Dimock dan Louis W. Koenig** yang dikutip oleh **Silalahi (2016:55)** dalam buku **Studi tentang Ilmu Administrasi** mengatakan bahwa:

Administrasi Publik adalah kegiatan pemerintah di dalam melaksanakan kekuasaan politiknya.

Menurut **Jhon M. Pfiffner dan Robert V. Presthus** yang dikutip oleh **Silahi (2016:56)** dalam buku **Studi tentang Ilmu Administrasi** 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.
- 3) Suatu proses yang bersangkutan dengan pelaksanaan kebijakan-kebijakan pemerintah, pengarahannya, kecakapan dan teknik-teknik yang tidak terhingga jumlahnya, memberikan arah dan maksud terhadap usaha sejumlah orang.

2.1.2 Konsep Kebijakan

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”.

Carl J Federick dalam **Leo 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 terhadap pelaksanaan usulan kebijaksanaan tersebut dalam rangka mencapai tujuan tertentu”.

Friedrich dalam **Wahab (2008: 3)** mendefinisikan :

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

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

Solichin Abdul Wahab mengemukakan bahwa istilah kebijakan sendiri masih terjadi silang pendapat dan merupakan ajang perdebatan para ahli. Maka untuk memahami istilah kebijakan, **Solichin Abdul 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 eksklusif menyangkut peran kunci lembaga-lembaga pemerintah.
10. Kebijakan itu dirumuskan atau didefinisikan secara subyektif.

Menurut **Budi 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 Solihin Abdul Wahab maupun Budi Winarno sepakat bahwa istilah kebijakan ini penggunaannya sering dipertukarkan dengan istilah lain seperti tujuan (goals) program, keputusan, undang-undang, ketentuan ketentuan, standar, proposal dan **grand design (Suharno 2009:11)**.

James E Anderson dalam **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 **Budi 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”.

Richard Rose dalam **Budi Winarno (2007: 17)** juga menyarankan bahwa:

“Kebijakan hendaknya dipahami sebagai serangkaian kegiatan yang sedikit banyak berhubungan beserta konsekuensi-konsekuensi 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.

2.1.3 Konsep Kebijakan Publik

Pengertian kebijakan yang dikemukakan oleh **Robert Eyestone** dalam **Budi Winarno (2008:17)** menyatakan, bahwa:

“Kebijakan Publik dapat didefinisikan sebagai “hubungan suatu unit pemerintah dengan lingkungannya”. Konsep yang ditawarkan Eyestone ini mengandung pengertian yang sangat luas dan kurang pasti karena apa yang dimaksud dengan kebijakan public dapat mencakup banyak hal.”

Peneliti juga menuangkan definisi kebijakan menurut **Thomas R. Dye** dalam **Budi Winarno (2008:17)** mengemukakan bahwa :

“Kebijakan public adalah apapun yang dipilih oleh pemerintah untuk dilakukan dan tidak dilakukan”.

Pengertian diatas dapat disimpulkan apabila pemerintah memilih untuk melakukan sesuatu, tentu ada tujuannya karena kebijakan publik merupakan tindakan pemerintah. Apabila pemerintah memilih tidak melakukan sesuatu juga merupakan kebijakan publik yang ada tujuannya.

Kebijakan dibuat dan ditetapkan karena adanya suatu masalah yang dihadapi, atau kebijakan dibuat berdasarkan kepentingan seseorang, kelompok atau pemerintahan itu sendiri.

2.1.3.1 Model- model Perumusan Kebijakan Publik

1. Model sistem

Model ini menurut Paine dan Naumes merupakan model deskriptif karena lebih berusaha menggambarkan senyatanya yang terjadi dalam pembentukan

kebijakan. Dalam hal ini, para pembuat kebijakan dilihat perannya dalam perencanaan dan pengkoordinasian untuk menemukan pemecah masalah yang akan pertama, menghitung kesempatan dan meraih atau menggunakan dukungan internal dan eksternal; kedua, memuaskan permintaan lingkungan, dan ketiga, secara khusus memuaskan keinginan atau kepentingan para pembuat kebijakan itu sendiri.

2. Model rasional komprehensif

Model ini merupakan model pembentukan kebijakan yang paling terkenal dan juga yang paling luas diterima dikalangan para pengkaji kebijakan public. Pada dasarnya model ini terdiri dari beberapa elemen, yakni:

- a. Pembuatan keputusan dihadapkan pada suatu masalah tertentu. Masalah ini dapat dipisahkan dengan masalah-masalah yang lain atau paling tidak masalah tersebut dapat dipandang bermakna bila dibandingkan dengan masalah-masalah yang lain.
- b. Tujuan-tujuan, nilai-nilai atau sasaran-sasaran yang mengarahkan pembuat keputusan dijelaskan dan disusun menurut arti pentingnya.
- c. Berbagai alternatif untuk mengatasi masalah perlu diseidiki.
- d. Konsekuensi-konsekuensi (biaya dan keuntungan) yang timbul dari setiap pemilihan alternatif diteliti.

3. Model kepuasan

Model simon didasarkan pada premis bahwa kualitas yang memuaskan merupakan kualitas yang terbaik yang sebenarnya bias dicapai oleh para pembuat keputusan. Dalam kenyataannya, para pembuat keputusan akan memilih alternatif yang

memuaskan tujuan-tujuan dari situasi daripada mencari alternatif yang memberikan solusi yang optimal terhadap situasi.

4. Model penambahan

Kritik penambahan model rasional komprehensif akhirnya melahirkan model penambahan atau inkrementalisme. Oleh karena model ini berangkat dari kritik terhadap model rasional komprehensif, maka ia berusaha menutupi kekurangan yang ada dalam model tersebut dengan jalan menghindari banyak masalah yang ditemui dalam model rasional komprehensif. Model ini lebih bersifat deskriptif dalam pengertian, model ini menggambarkan secara aktual cara-cara yang dipakai para pejabat dalam membuat keputusan.

2.1.4 Konsep Implementasi

Implementasi adalah proses untuk memastikan terlaksananya suatu kebijakan dan tercapainya kebijakan tersebut. Implementasi juga dimaksud menyediakan sarana untuk membuat sesuatu dan memberikan hasil yang bersifat praktis terhadap sesama. Secara sederhana implementasi diartikan pelaksanaan atau penerapan.

Untuk memperjelas pengertian implementasi diatas, terdapat beberapa pengertian atau definisi dari berbagai sumber :

Mazmanian dan Sebastiar dalam **Wahab (2008: 68)** mengatakan bahwa :

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

Cleaves dalam Wahab (2008;187) yang secara tegas menyebutkan bahwa:

Implementasi itu mencakup “Proses bergerak menuju tujuan kebijakan dengan cara langkah administratif dan politik”. Keberhasilan atau kegagalan implementasi sebagai demikian dapat dievaluasi dari sudut kemampuannya secara nyata dalam meneruskan atau mengoperasionalkan program-program yang telah dirancang sebelumnya.

Pengertian-pengertian diatas menjelaskan bahwa kata implementasi adalah adanya aktivitas, aksi, tindakan, atau mekanisme suatu sistem. Ungkapan mekanisme mengandung arti bahwa implementasi bukan sekedar aktivitas, tetapi suatu kegiatan terencana dan dilakukan secara sungguh-sungguh berdasarkan norma tertentu untuk mencapai tujuan kegiatan.

Implementasi diartikan sebagai realisasi dari rencana yang ditetapkan sebelumnya. Lebih jauh Van Meter dan Van Horn (*The policy Implementation process 1978*), dalam Abdul Wahab Solichin mengemukakan pengertian implementasi sebagai berikut :

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

Dari definisi di atas menunjukkan bahwa implementasi adalah aspek operasional dari rencana atau penerapan berbagai program yang telah disusun sebelumnya, mulai dari penerapan langkah sampai pada hasil akhir yang dicapai sebagai tujuan semula. Berdasarkan definisi di atas pula, dapat disimpulkan bahwa dalam proses implementasi sekurang-kurangnya terdapat tiga unsur penting yaitu :

1. Adanya program kegiatan/kebijaksanaan yang dilakukan.
2. Target grup/kelompok masyarakat yang menjadi sasaran dan diharapkan akan menerima manfaat dari program tersebut.
3. Unsur pelaksana/implementer, baik organisasi maupun perorangan yang bertanggung jawab dalam pengelolaan dan pengawasan dari proses implementasi tersebut.

2.1.5 Konsep Implementasi Kebijakan

Pengertian implementasi kebijakan menurut **Van Metter** dan **Van Horn** dalam **Budi Winarno (2008:146)** mengemukakan bahwa :

“Implementasi 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”.

Implementasi itu merupakan tindakan yang dilakukan oleh pemerintah untuk mencapai tujuan yang telah ditetapkan dalam suatu keputusan kebijakan. Pemerintah dalam membuat kebijakan juga harus mengkaji terlebih dahulu apakah kebijakan tersebut dapat memberikan dampak yang buruk atau tidak. Implementasi ini berkaitan dengan proses politik administrasi karena menyangkut tujuan diadakannya tujuan tersebut.

Berkaitan dengan hal tersebut, agar pelaksanaan kebijakan pemerintah dapat dilaksanakan dengan baik, lancar dan sempurna, berikut ini akan peneliti kemukakan variabel yang membentuk ikatan antara kebijakan dan pencapaian menurut **George**

C.Edward dalam **Budi Winarno (2008:174)** menyampaikan ada 4 variabel yang mempengaruhi proses penerapan kebijakan yakni :

1. **Komunikasi, memegang peranan penting karena pelaksana harus mengetahui apa yang mereka kerjakan. “Perintah untuk menerapkan kebijakan harus diteruskan kepada aparat, dan perintah harus jelas, tepat dan konsisten.**
2. **Sumber daya, sangat diperlukan karena kurangnya sumber daya akan mengakibatkan ketidakefektifan penerapan kebijakan.**
3. **Disposisi, sikap pelaksana di artikan sebagai keinginan atau kesepakatan dikalangan pelaksana untuk menerapkan kebijakan. “Jika penerapan kebijakan akan melaksanakan secara efektif pelaksana bukan hanya harus mengetahui apa yang harus mereka kerjakan dan memiliki kemampuan untuk menerapkan. Tetapi mereka juga harus mempunyai keinginan untuk menerapkan kebijakan tersebut”.**
4. **Struktur birokrasi, mempunyai dampak atas penerapan kebijakan dalam arti bahwa penerapan itu tidak akan berhasil jika terdapat kekurangan dalam struktur birokrasi tersebut. Dalam hal ini di fokus kan perhatian 2 karakteristik birokrasi yang umum yaitu penggunaan sikap dan prosedur yang rutin, serta fragmentas dalam pertanggung jawaban diantara berbagai unit organisasi. Mengutip pernyataan Presiden, Carter, Edward menulis : “terlampau banyak instansi, mengerjakan terlampau banyak hal, terlampau sering overlapping, sukar melakukan koordinasi, membelanjakan terlampau banyak uang, dan bekerja terlampau sedikit untuk mengatasi berbagai masalah.**

2.1.5.1 Model- Model Implementasi Kebijakan

Model-model Implementasi Kebijakan Untuk melaksanakan kegiatan dalam tahap implementasi maka dapat dilihat dari berbagai model implementasi **Negara-Negara Berkembang (2006:56)**. Berikut ini model-model implementasi kebijakan:

1. **Model Merilee S. Grindle Keberhasilan implementasi menurut Grindle dipengaruhi oleh dua variabel besar, yaitu isi kebijakan dan konteks implementasinya. Isi kebijakan mencakup tentang kepentingan yang terpengaruh oleh kebijakan, jenis manfaat yang akan dihasilkan, derajat perubahan yang diinginkan, kedudukan**

pembuat kebijakan, siapa pelaksana program, dan sumber daya yang dikerahkan. Sementara itu, konteks implementasinya lebih mencakup ke arah politis seperti kekuasaan, kepentingan dan strategi aktor yang terlibat; karakteristik lembaga dan penguasa; kepatuhan dan daya tanggap

2. Model Daniel A. Mazmanian dan Paul A. Sabatier Mazmanian Model ini disebut A Frame Work For Implementation Analysis (Kerangka Analisis Implementasi). peran penting dari analisis implementasi kebijakan adalah mengidentifikasi variabel-variabel yang mempengaruhi tercapainya tujuantujuan formal pada keseluruhan implementasi. Variabel-variabel yang dimaksud sebagai berikut:

- a) Mudah tidaknya masalah yang akan dikendalikan
- b) Kemampuan keputusan kebijakan untuk menstrukturkan secara tepat proses implementasinya
- c) Pengaruh langsung sebagai variabel politik terhadap keseimbangan dukungan bagi tujuan yang termuat dalam keputusan kebijakan.

3. Model George C. Edwards III Model implemetasi dalam pandangan George C.Edwards ini lebih melihat dari sisi administrasinya. Dalam pandangan Edwards III, implementasi kebijakan dipengaruhi oleh empat variabel, yaitu: Komunikasi, Sumberdaya, Disposisi, Struktur Birokrasi.

4. Model Thomas R.Dye Model Implementasi ini sering disebut juga dengan istilah “ Model Implementasi Interaktif.” Model ini menganggap pelaksanaan kebijakan sebagai proses yang dinamis, karena setiap pihak yang terlibat dapat mengusulkan perubahan dalam berbagai tahap pelaksanaan.

2.1.5.2 Faktor-Faktor Implementasi kebijakan

Menurut **Riant Nugroho (2004:163)** Faktor – faktor implementasi kebijakan dilaksanakan dalam sekuensi manajemen implementasi kebijakan. Implementasi kebijakan di kelola dalam tugas-tugas :

1. Pertama adalah Implementasi strategi yaitu kebijakan dapat langsung dilaksanakan atau memerlukan kebijakan turunan sebagai kebijakan pelaksanaan. Adapun konsep-konsepnya sebagai berikut :

- a. Menyesuaikan struktur dengan strategi.
- b. Melembagakan strategi.
- c. Mengoperasionalkan strategi.
- d. Menggunakan prosedur untuk memudahkan implementasi.

2. Kedua pengorganisasian yaitu merumuskan prosedur implementasi, yang diatur dalam model dasar mengorganisasi, memimpin dan mengendalikan dengan konsep-konsepnya:

- a. Desain organisasi dan struktur organisasi.
- b. Pembagian pekerjaan dan desain pekerjaan.
- c. Integrasi dan koordinasi.
- d. Perekrutan dan penempatan sumber daya manusia.
- e. Hak, wewenang dan kewajiban.
- f. Pendelegasian.
- g. Pengembangan kapasitas organisasi dan kapasitas sumber daya manusia.
- h. Budaya organisasi.

3. Faktor yang ketiga yaitu pergerakan dan kepemimpinan adalah melakukan alokasi sumber daya, menyesuaikan prosedur implementasi dengan sumber daya yang digunakan, saat kebijakan pada fase ini sekaligus diberikan pedoman diskresi atau ruang gerak bagi individu pelaksana untuk memilih tindakan sendiri yang otonom

dalam batas wewenang apabila menghadapi situasi khusus dan menerapkan prinsip-prinsip dasar good governance. Dengan konsep-konsepnya:

a. Efektivitas kepemimpinan.

b. Motivasi.

c. Etika.

d. Mutu.

e. Kerja sama tim.

f. Komunikasi organisasi.

g. Negoisasi

4. Faktor yang keempat adalah pengendalian yaitu mengendalikan pelaksanaan dengan melakukan proses monitoring secara berkala dan konsep-konsepnya:

a. Desain pengendalian.

b. Sistem informasi manajemen.

c. Monitoring.

d. Pengendalian anggaran atau keuangan.

e. Audit.

2.1.6 Konsep Kinerja

Merupakan salah satu tantangan penting yang dihadapi oleh setiap organisasi pemerintah yang menyelenggarakan pelayanan publik. Kinerja pada dasarnya dapat dilihat dari dua segi yaitu kinerja pegawai dan kinerja organisasi. Tercapainya tujuan organisasi tidak bisa lepas dari sumber daya yang dimiliki organisasi yang digerakan

atau dijalankan pegawai yang berperan aktif untuk mencapai tujuan organisasi secara optimal. **Mangkunegara (2014:9)** mengatakan bahwa :

“Kinerja adalah hasil kerja secara kualitas dan kuantitas yang dicapai oleh seseorang pegawai dalam melaksanakan tugasnya sesuai dengan tanggung jawab yang diberikan kepadanya”.

Pendapat diatas mengandung makna bahwa kinerja adalah melakukan suatu kegiatan dan menyempurnakan sesuai dengan tanggung jawabnya dengan hasil yang diharapkan. Kinerja pegawai bila dikaitkan dengan kinerja organisasi menurut **Atmosudirdjo dalam Pasolong (2013:176)** yang mengemukakan bahwa :

“Kinerja organisasi adalah sebagai efektivitas organisasi secara menyeluruh untuk kebutuhan yang ditetapkan dari setiap kelompok yang berkenaan melalui usaha- usaha yang sistemik dan meningkatkan kemampuan organisasi secara terus menerus untuk mencapai kebutuhannya secara efektif”.

2.1.6.1 Tipe Penilaian Kinerja

Tipe kriteria kinerja seperti ini sering disebut juga sebagai metode tradisional, menurut **Gomes (2003:142-143)** Ada dua tipe penilaian yang didasarkan pada judgment ini, yaitu:

1. Rating Metode

Metode ini yang paling tua dan merupakan bentuk penilaian performansi yang secara luas dipakai. Metode ini melibatkan sejumlah perilaku yang terkait dengan pekerjaan yang secara longgar dirumuskan, dan penilaian (*rater*) di minta untuk menjawab dimensi-dimensi perilaku itu pada beberapa skala nilai. Skala nilai ini yang diberikan dapat mencakup yang sangat bagus", atau "sangat diinginkan", hingga ke yang "sangat jelek", atau "sangat tidak diinginkan".

Kelemahan dari metode ini adalah bahwa ukuran-ukuran performansi dirumuskan secara longgar sehingga sangat rentan terhadap kesalahan-kesalahan yang sifatnya judgmental, selective perception, halo effect, similarity effect, stereotyping, dan leniency

atau harshness. Kesalahan-kesalahan tersebut cenderung mengurangi relevansi, reliabilitas, dan diskriminasi dari ukuran-ukuran performansi. Penilaian performansi, akibatnya, menjadi sepenuhnya tergantung kepada siapa yang menilai.

2. *Ranking Method*

Untuk mengatasi kelemahan dari rating method tadi, maka orang juga menggunakan ranking method sebagai alternative ukuran Performansi. Disini *rater* dipaksa untuk mengurutkan mereka yang dinilai (*rater*) pada suatu atau beberapa dimensi performansi. Semua pekerja dirangkingkan dari yang paling baik hingga yang paling jelek.

Kelemahan dari metode ini, biasanya berkisar pada dua hal, yakni:

- a. Metode ini memaksa seorang manajer untuk menyusun/menilai para pekerja sebagai yang memiliki performansi tinggi dan yang memiliki performansi rendah, sekalipun mereka sama. Jadi unsur ketidak-adilan cenderung muncul disini
- b. Sulit untuk menilai orang yang terlampaui banyak
- c. Penilaian cenderung dilakukan secara sewenang-wenang.

2.1.6.2 Cara Meningkatkan Efektifitas Kinerja

Menurut Gomes(2003:144) Langkah-langkah berikut dianggap akan sangat membantu meningkatkan efektifitas penilaian performansi, yakni:

- a. Sesuaikan criteria performansi dengan situasi-situasi pekerjaan
- b. Gunakan pendekatan penilaian performansi yang partisipatif
- c. Fokuskan pada perilaku-perilaku tertentu atau pencapaian tujuan
- d. Fokuskan pada *problem solving* ketimbang pada *judgment*
- e. Pisahkan diskusi-diskusi mengenai gaji dari penilaian performansi
- f. Berilah latihan kepada para evaluator performansi

2.1.6.3 Dimensi Kinerja Pegawai

Berbicara mengenai kinerja pegawai, erat kaitannya dengan penilaian mengenai hasil pekerjaan seseorang dalam suatu periode waktu tertentu, sehingga perlu ditetapkan standar kinerja atau standar performance.

Pengukuran kinerja pegawai merupakan salah satu faktor penting dalam menilai performa seseorang. Sehubungan dengan itu menurut **Mitchell** yang dikutip oleh **Satibi (2009:51)** dalam buku **Manajemen Publik Dalam Perspektif Teoritik dan Empirik** mendefinisikan kinerja pegawai kedalam 5 aspek, yaitu:

1. *Quality of work* (Kualitas Kerja), yaitu dilihat dari hasil kerja dan ketelitian serta kecermatan dalam pelaksanaan dan penyelesaian tugas oleh, perbaikan serta peningkatan mutu hasil kerja.

2. *Promptness* (Ketepatan waktu), yaitu berkaitan dengan sesuai atau tidaknya waktu penyelesaian pekerjaan dengan target waktu yang direncanakan sebelumnya.

3. *Initiative* (Inisiatif), yaitu kemampuan untuk bertindak tidak tergantung pada orang lain, pengembangan serangkaian kegiatan dan menemukan cara-cara baru yang bersifat disoveri maupun inovasi dan dalam memperbesar tanggung jawab seorang pegawai sanggup dalam menyelesaikan pekerjaan yang dibebankan kepadanya dengan sebaik-baiknya serta berani menghadapi resiko atas keputusan yang diambilnya.

4. *Capability* (Kemampuan), yaitu kemampuan dimana seorang pegawai dalam menyelesaikan suatu tugas dapat bekerjasama dengan orang lain, sehingga mencapai daya guna dan hasil guna yang maksimal. Kesiediaan pegawai dalam berpartisipasi dan bekerja sama dengan orang lain baik secara vertical maupun horizontal didalam maupun diluar aktivitas kerja sehingga hasil kerja akan meningkat.

5. *Communication* (Komunikasi), yaitu suatu alat yang dipergunakan untuk berkomunikasi, terutama dalam suatu system penyampaian dan penerimaan berita.

Dalam suatu organisasi komunikasi sangat berperan dalam pencapaian tujuan, karena organisasi tanpa adanya komunikasi akan kurang berkembang

2.1.6.4 Faktor yang Mempengaruhi Kinerja Pegawai

Organisasi melaksanakan penilaian kinerjanya, maka suatu organisasi perlu membuat suatu sistem yang dapat mendukung proses internalisasi nilai dan sasaran organisasi tersebut, antara lain dengan membuat sistem penilaian kinerja. Sistem ini diharapkan dapat memberikan informasi kepada perusahaan, apakah karyawan telah menunjukkan perilaku atau prestasi seperti yang telah diinginkan organisasi. Faktor-faktor yang menjadi ukuran kinerja pegawai, sesuai dengan batasannya yang diinginkan atau dianggap relevan.

Menurut **Atmosoepipto** yang dikutip oleh **Satibi (2012 : 126)** dalam buku **Manajemen Publik Dalam Perspektif Teoritik dan Empirik** yang menandakan bahwa kinerja pegawai akan sangat dipengaruhi oleh faktor yang dapat menentukan seberapa jauh keberhasilan kinerja baik secara individu maupun kelompok dalam mencapai tujuan organisasi dan menghasilkan kinerja terbaik dalam organisasi. Berikut faktor internal dan faktor eksternal, seperti :

1. Faktor internal, meliputi :

- a. Tujuan organisasi, yaitu apa yang ingin dicapai dan apa yang ingin diproduksi oleh suatu organisasi.
- b. Struktur organisasi, sebagai hasil desain antara fungsi yang akan dijalankan oleh unit organisasi dengan struktur formal yang ada.
- c. Sumber daya manusia, yaitu kualitas dan pengelolaan anggota organisasi sebagai penggerak jalannya organisasi secara keseluruhan.
- d. Budaya organisasi, yaitu gaya dan identitas suatu organisasi dalam pola kerja yang baku dan menjadi citra organisasi yang bersangkutan.

2. Faktor eksternal, meliputi ;

- a. Faktor politik, yaitu hal yang berhubungan dengan keseimbangan kekuasaan negara yang berpengaruh pada keamanan dan ketertiban yang akan mempengaruhi ketenangan organisasi untuk berkarya secara maksimal.
- b. Faktor ekonomi, yaitu tingkat perkembangan ekonomi yang berpengaruh pada tingkat pendapatan masyarakat sebagai daya beli untuk menggerakkan sektor-sektor lainnya sebagai suatu system ekonomi yang lebih besar.
- c. Faktor sosial, yaitu orientasi nilai yang berkembang ditengah masyarakat, yang mempengaruhi pandangan mereka terhadap etos kerja yang dibutuhkan bagi peningkatan kinerja organisasi.

2.1.6.5 Pengaruh Penempatan Pegawai dengan Kinerja Pegawai

Penempatan pegawai merupakan faktor penting dalam organisasi berkaitan dengan pengelolaan sumber daya manusia dalam mencapai tujuan organisasi. Penempatan pegawai bertujuan menempatkan orang yang tepat pada jabatan yang sesuai dengan minat dan kemampuannya, sehingga akan menjadi sumber daya yang produktif.

Keterkaitan atau hubungan antara penempatan pegawai dengan kinerja dapat dilihat dari teori yang dikemukakan oleh **Prinsa (2018 : 126)** dalam bukunya **perencanaan dan pengembangan Sumber Daya Manusia**, yaitu:

Penempatan pegawai hendaknya didasarkan atas kriteria dan standar kinerja yang diharapkan sehingga pegawai yang ditempatkan di dalam organisasi merujuk pada prinsip kinerja tersebut.

Dengan demikian, penempatan pegawai bukanlah hal yang bersifat formalitas akan tetapi sesuai dengan kriteria dan standar kerja sehingga pegawai dapat ditempatkan sesuai dengan kemampuan sesuai kemampuan atau jabatannya.

Pegawai yang memiliki kemampuan maka dapat menciptakan kinerja tinggi. Pegawai yang memiliki kinerja yang tinggi tentunya sangat diharapkan oleh setiap

organisasi, karena dengan adanya kinerja yang tinggi diharapkan tercapainya tujuan organisasi.

Uraian diatas menjelaskan bahwa penempatan pegawai mempunyai kaitan yang erat dengan kinerja yang pada prinsipnya tidak bisa dipisahkan antara satu dengan yang lainnya karena penempatan pegawai merupakan salah satu pembinaan pegawai yang memegang peranan penting dalam segi kemampuan dan keahlian agar pegawai dapat meningkatkan kinerja yang optimal sehingga dapat tercapainya tujuan organisasi.

Berdasarkan uraian diatas, implementasi kebijakan ada hubungannya dengan kinerja pegawai untuk meningkatkan kualitas dan kuantitas pegawai dalam menerapkan kebijakan yang sudah ditentukan oleh organisasi.

2.2 Kerangka Berpikir

Pada penyusunan laporan penelitian ini peneliti mengacu kepada pendapat para ahli mengenai teori-teori yang berhubungan dengan fokus dan lokus penelitian, sebagai dasar dan pedoman ini sesuai dengan kenyataan di lapangan sehingga akan menghasilkan kesimpulan yang objektif berdasarkan masalah-masalah yang telah dikemukakan di atas maka peneliti akan mengemukakan teori-teori dari para ahli yang selanjutnya akan ditetapkan sebagai kerangka pemikiran. Implementasi kebijakan berkaitan dengan pegawai yang ditempatkan sesuai dengan kemampuan

atau jabatannya. Peneliti menuangkan definisi tentang Implementasi kebijakan menurut : **Van Meter dan Van Horn dalam Leo Agustino (2016 :133)**

Proses Implementasi ini merupakan sebuah abstraksi atau performansi dari suatu pelaksanaan kebijakan yang pada dasarnya secara sengaja dilakukan untuk meraih kinerja implementasi kebijakan publik yang tinggi yang berlangsung dalam hubungan dengan berbagai variabel. Model ini mengadaikan bahwa implementasi kebijakan berjalan secara linier dari keputusan politik yang tersedia, pelaksana, dan kinerja kebijakan publik.

Berkaitan dengan hal tersebut, agar pelaksanaan kebijakan dapat dilaksanakan dengan baik, lancar dan sempurna, Implementasi kebijakan tidak lepas dari faktor yang mempengaruhi kegagalan dan keberhasilan proses implementasi kebijakan menurut **George C. Edward (2008:174)** menyampaikan ada 4 variabel yang mempengaruhi proses penerapan kebijakan yakni :

- 1. Komunikasi, memegang peranan penting karena pelaksana harus mengetahui apa yang mereka kerjakan. “Perintah untuk menerapkan kebijakan harus diteruskan kepada aparat, dan perintah harus jelas, tepat dan konsisten.**
- 2. Sumber daya, sangat diperlukan karena kurangnya sumber daya akan mengakibatkan ketidakefektifan penerapan kebijakan.**
- 3. Disposisi tau sikap pelaksana di artikan sebagai keinginan atau kesepakatan dikalangan pelaksana untuk menerapkan kebijakan. “Jika penerapan kebijakan akan melaksanakan secara efektif pelaksana bukan hanya harus mengetahui apa yang harus mereka kerjakan dan memiliki kemampuan untuk menerapkan. Tetapi mereka juga harus mempunyai keinginan untuk menerapkan kebijakan tersebut”.**
- 4. Struktur birokrasi, mempunyai dampak atas penerapan kebijakan dalam arti bahwa penerapan itu tidak akan berhasil jika terdapat kekurangan dalam struktur birokrasi tersebut. Dalam hal ini di fokus kan perhatian 2 karakteristik birokrasi yang umum**

yaitu penggunaan sikap dan prosedur yang rutin, serta fragmentas dalam pertanggung jawaban diantara berbagai unit organisasi. Mengutip pernyataan Presiden, Carter, Edward menulis :
 “terlampau banyak instansi, mengerjakan terlampau banyak hal, terlampau sering overlapping, sukar melakukan koordinasi, membelanjakan terlampau banyak uang, dan bekerja terlampau sedikit untuk mengatasi berbagai masalah.

Kinerja pegawai merupakan suatu hal yang individual, karena setiap individu memiliki tingkat kinerja yang berbeda-beda sesuai dengan penelitian yang berlaku didalam organisasi. Hal ini disebabkan karena adanya perbedaan pada masing-masing individu, untuk lebih jelas akan dikemukakan pengertian dari kinerja. Pengertian kinerja menurut **Prawirosentono** yang dikutip **Satibi (2012:103)** dalam buku **Manajemen Publik Dalam Perspektif Teoritik dan Empirik** yaitu sebagai berikut:

"Performance" adalah hasil kerja yang dapat dicapai oleh seseorang atau sekelompok orang dalam suatu organisasi, sesuai dengan wewenang dan tanggung jawab masing-masing, dalam mencapai tujuan organisasi secara legal, tidak melanggar hukum dan sesuai dengan moral maupun etika.

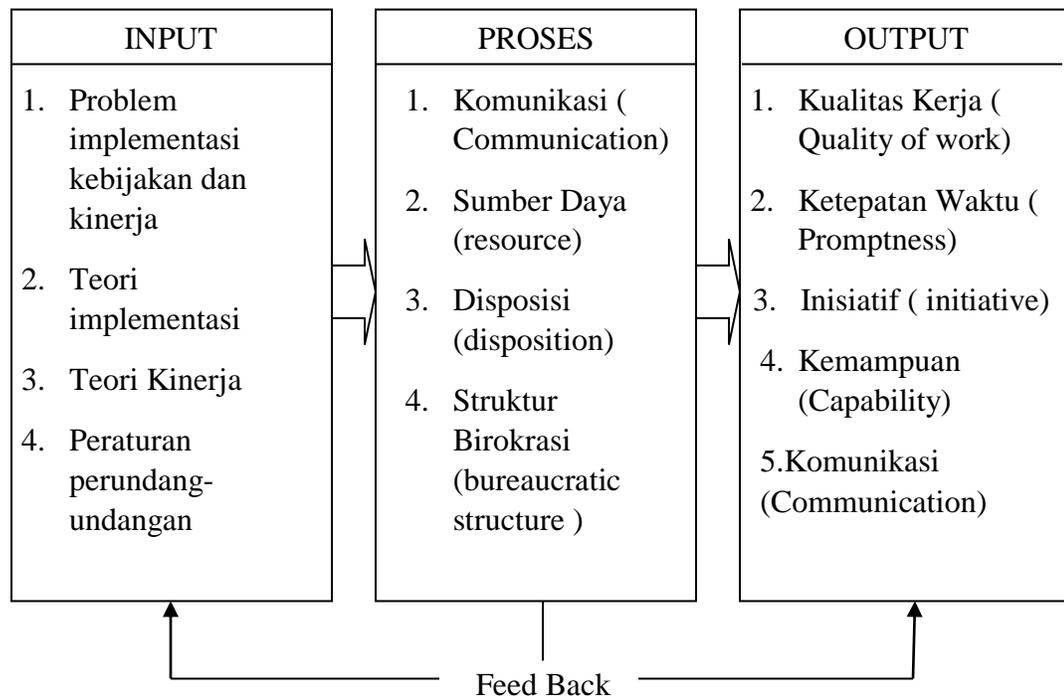
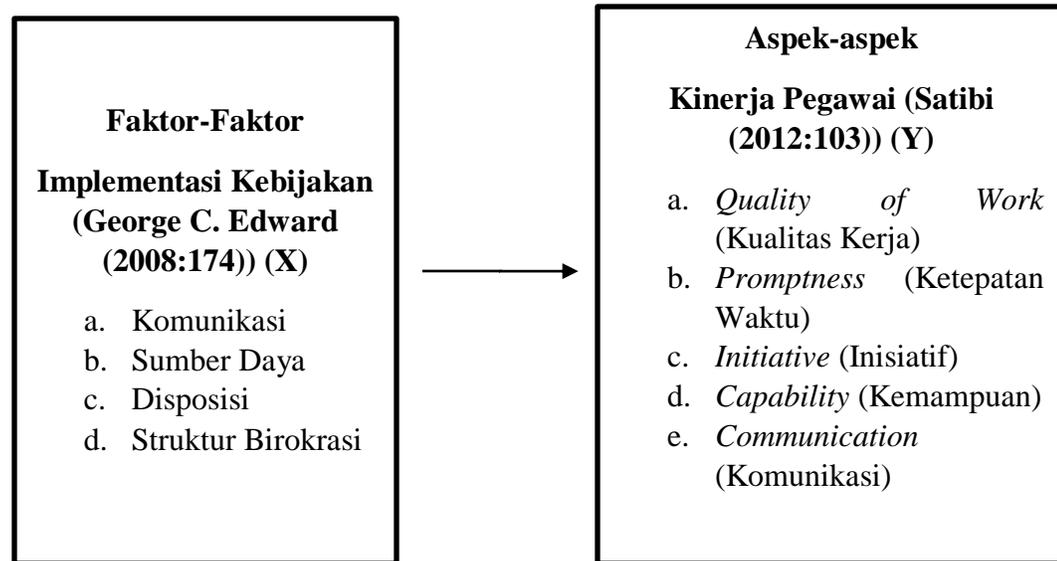
Berdasarkan pengertian kinerja menurut para ahli, maka berikut ini adalah aspek-aspek yang meliputi kinerja yang dapat dijadikan ukuran kinerja seseorang menurut **Mitchell** yang dikutip **Iwan Satibi (2012:118)** dalam buku **Manajemen Publik Dalam Perspektif Teoritik dan Empirik** yaitu sebagai berikut:

1. *Quality of work* (Kualitas kerja), yaitu dilihat dari hasil kerja dan ketelitian serta kecermatan dalam pelaksanaan dan penyelesaian tugas oleh, perbaikan serta peningkatan mutu hasil kerja.

2. *Promptness* (Ketepatan waktu), yaitu berkaitan dengan sesuai atau tidaknya waktu penyelesaian pekerjaan dengan target waktu yang direncanakan sebelumnya.
3. *Initiative* (Inisiatif), yaitu kemampuan untuk bertindak tidak tergantung pada orang lain, pengembangan serangkaian kegiatan dan menemukan cara-cara baru yang bersifat disoveri maupun inovasi dan dalam memperbesar tanggung jawab seorang pegawai sanggup dalam menyelesaikan pekerjaan yang dibebankan kepadanya dengan sebaik-baiknya serta berani menghadapi resiko atas keputusan yang diambilnya.
4. *Capability* (Kemampuan), yaitu kemampuan dimana seorang pegawai dalam menyelesaikan suatu tugas dapat bekerjasama dengan orang lain, sehingga mencapai daya guna dan hasil guna yang maksimal. Kesiadaan pegawai dalam berpartisipasi dan bekerja sama dengan orang lain baik secara vertical maupun horizontal didalam maupun diluar aktivitas kerja sehingga hasil kerja akan meningkat.
5. *Communication* (Komunikasi), yaitu suatu alat yang dipergunakan untuk berkomunikasi, terutama dalam suatu system penyampaian dan penerimaan berita. Dalam suatu organisasi komunikasi sangat berperan dalam pencapaian tujuan, karena organisasi tanpa adanya komunikasi akan kurang berkembang.

Gambar 2. 1

PARADIGMA BERPIKIR



Penerapan dan Pelaksanaan Implementasi Kebijakan :

1. Peningkatan keefektifan penyaluran kebijakan yang mendukung kelancaran proses kinerja yang lebih baik di dalam organisasi
2. Peningkatan kinerja yang diberikan pegawai terhadap masyarakat secara langsung maupun tidak langsung

Keterangan :

1. Hambatan-hambatan yang ada di kantor satpol PP kota Bandung ialah masih adanya struktur organisasi yang belum berjalan dengan baik dan kinerja pegawai di kantor satpol PP ini masih adanya pegawai yang belum melaksanakan prosedur dengan benar.

2. Implementasi sebagai tindakan-tindakan yang dilakukan oleh individu-individu atau kelompok-kelompok pemerintahan maupun swasta yang diarahkan untuk mencapai tujuan-tujuan yang telah ditetapkan dalam keputusan keputusan kebijakan sebelumnya.

3. Kinerja adalah hasil kerja secara kualitas dan kuantitas yang dicapai oleh seseorang pegawai dalam melaksanakan tugasnya sesuai dengan tanggung jawab yang diberikan kepadanya.

4. – Peraturan Daerah Kota Bandung Nomor 06 Tahun 2013 tentang Pembentukan dan susunan Organisasi Satuan Polisi Pamong Praja Kota Bandung

- Peraturan Daerah Kota Bandung Nomor 8 Tahun 2016 tentang Pembentukan dan susunan Perangkat Daerah Kota Bandung.

2.3 Hipotesis

Berdasarkan kerangka berpikir yang telah peneliti uraikan diatas, peneliti dapat mengemukakan hipotesis penelitian sebagai berikut:

1. Besarnya Implementasi Kebijakan berpengaruh melalui faktor-faktor komunikasi, sumber daya, disposisi, struktur birokrasi terhadap kinerja pegawai pada Kantor Satuan Polisi Pamong Praja Kota Bandung.