

## BAB II

### KAJIAN PUSTAKA, KERANGKA BERPIKIR, PROPOSISI

#### 2.1. Kajian Pustaka

##### 2.1.1. Penelitian Terdahulu

Penelitian terdahulu merupakan salah satu acuan penelitian dalam melakukan penulisan, serta menjadi salah satu tempat referensi teori yang dapat digunakan untuk mengkaji penelitian yang dilakukan. Untuk itu dalam kajian pustaka ini peneliti mencantumkan hasil-hasil penelitian terdahulu yang didalamnya berkaitan dengan implementasi pembangunan jalan sebagai berikut:

- a) Penelitian oleh Jabal Arafah mahasiswa program studi Ilmu Administrasi Publik Fakultas Ilmu Sosial dan Politik Universitas Padjajaran (2019) dengan judul “Strategi Implementasi Kebijakan Pengembangan Kepariwisata Di Kabupaten Konawe Sulawesi Tenggara”. Dalam penelitian ini menggunakan metode penelitian yaitu deskriptif kualitatif. Dengan tujuan untuk mengetahui strategi bagaimanakah yang digunakan dalam pengimplementasian kebijakan oleh pemerintah daerah.

Berdasarkan hasil penelitian yang sudah ia lakukan yaitu adanya beberapa permasalahan terkait dengan implementasi kebijakan seperti yang terjadi pada aspek komunikasi yang kurang intensif, juga pada aspek sumberdaya yang dinilai kurang mendukung. Sehingga

strategi dalam pencapaian tujuan pemerintah dapat melalui peningkatan sumber daya manusia yang melibatkan kontrak kerja antara Pejabat Pembuat Komitmen (PPK), kemudian pelaksanaan pekerjaan dilapangan dilakukan oleh pihak ke tiga sebagaimana yang telah ditetapkan agar tujuan yang dicapai fisien juga efektif.

- b) Penelitian oleh Mustafa mahasiswa program studi Ilmu Administrasi Negara Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Tribhuwana Tungadewi Malang (2017) dengan judul: “Implementasi Pembangunan Infrastruktur Jalan Desa”. Metode penelitian yang digunakan ialah pendekatan kualitatif dengan tujuan untuk mengetahui bagaimana pelaksanaa implementasi kebijakan oleh pemerintah daerah.

Berdasarkan hasil penelitiannya dapat ditarik kesimpulan bahwa implementasi kebijakan pembangunan infrastruktur jalan desa tersebut berjalan lancar, meski demikian masih terdapat beberapa faktor hambatan seperti lokasi daerah yang sempit serta kualitas sumberdaya yang kurang baik sehingga pelaksanaan dapat berjalan lancar namun kurang optimal. Kemudian selain faktor penghambat terdapat pula faktor pendukung yang terdiri dari tingginya partisipasi dan dukungan distribusi yang diberikan oleh masyarakat.

- c) Penelitian oleh Wahyudi Setiawan mahasiswa rogram studi Ilmu Adiminstrasi Publik Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Muhammadiyah Mataram (2020) dengan judul penelitian yaitu: “Strategi Pemerintah Daerah Dalam Pengembangan Obyek Wisata Air Terjun Agal Desa Merente Kecamatan Alas Kabupaten Sumbawa” metode penelitian dalam skripsi ini ialah metode kualitatif dengan pendekatan deskriptif yang bertujuan untuk mengetahui upaya strategi Pemerintah daerah dalam pengembangan obyek wisata air terjun.

Berdasarkan hasil penelitiannya dapat ditarik kesimpulan bahwa strategi dalam pengembangan obyek wisata yang dilakukan oleh pemerintah daerah antara lain dengan melakukan tahapan pengembangan yang terfokus di satu titik, kemudian melibatkan tiap-tiap elemen yang berkaitan dengan pengembangan obyek wisata tersebut, serta melakukan koordinasi antara pemerintah dengan masyarakat agar apa yang ditetapkan dappat di laksanakan dengan kerjasama yang baik

Tabel 2.II.1 Penelitian Terdahulu

No	Nama Peneliti	Judul Penelitian	Persamaan dan Perbedaan			
			Teori yang digunakan	Pendekatan	Metode	Teknik Analisis
1	Jabal Arafah	Strategi Implementasi Kebijakan Pengembangan Kepariwisata di Kabupaten Konawe Sulawesi Tenggara	Teori Implementasi Kebijakan Oleh : <b>George C. Edward III</b>	Kualitatif	Deskriptif	a) Reduksi Data b) Penyajian Data c) Penarikan Kesimpulan
2	Mustafa	Implementasi Pembangunan Infrastruktur Jalan Desa (Oleh Pemerintah Daerah Desa Tlontoraja)	Teori Implementasi Kebijakan Oleh : <b>George C. Edward III</b>	Kualitatif	Deskriptif	a) Reduksi Data b) Penyajian Data c) Penarikan Kesimpulan
3	Wahyudi Setiawan	Strategi Pemerintah Daerah Dalam Pengembangan Obyek Wisata Air Terjun Agal Desa Merente Kecamatan Alas Kabupaten Sumbawa	Teori Strategi Oleh: <b>Henry Mintzberg</b>	Kualitatif	Deskriptif	a) Reduksi Data b) Penyajian Data c) Penarikan Kesimpulan

### 2.1.2. Konsep Administrasi Publik

Administrasi publik hadir bertujuan untuk mempermudah pemahaman terkait hubungan pemerintah dengan masyarakat. didalam konsep administrasi publik pembahasan lebih ditekankan kepada apa yang menjadi kepentingan publik agar dapat meningkatkan responsibilitas kebijakan terhadap berbagai kebutuhan publik, mengingat bahwa dalam tingkatan kehidupan peran setiap individu berfungsi sebagai suatu sistem dalam mencapai tujuan. Oleh karenanya terdapat pembatasan definisi sebagai berikut:

Kata administrasi dalam bahasa Inggris yaitu *Administration* atau dalam bentuk lain *to Administer* yang memiliki arti mengelola. Administrasi merupakan serangkaian bentuk kegiatan kerjasama dalam suatu organisasi yang dilakukan oleh beberapa orang agar tercapainya suatu tujuan yang telah ditetapkan bersama. terdapat dua pengertian dasar dalam administrasi sebagaimana yang telah dikemukakan oleh **Ulbert Silalahi (2016)** dalam bukunya yang berjudul **Studi Tentang Ilmu Administrasi** sebagai berikut:

- 1) Administrasi dalam arti sempit ialah kegiatan catat mencatat data informasi secara sistematis bertujuan untuk menyediakan keterangan sehingga memperoleh kemudahan dalam hubungan satu sama lain.
- 2) Administrasi dalam artian yang lebih luas yaitu kegiatan kerjasama yang dilakukan oleh beberapa orang yang ditentukan oleh struktur berdasarkan pembagian kerja dengan memanfaatkan sumberdaya-sumberdaya agar mencapai tujuan secara efektif juga efisien.

Menurut **Sahaya Anggara dan Sumantri (2016:16)** dalam bukunya yang berjudul **Administrasi Pembangunan** mengkategorikan administrasi dalam pengertian luas kedalam 3 sudut sebagai berikut:

- 1) Ditinjau dari sudut proses, administrasi merupakan proses pemikiran, perencanaan, pengaturan, penggerakan, pengawasan, hingga pencapaian tujuan, pencapaian yang dimaksud ini ialah dengan memperhatikan hak-hak yang akan dicapai, sarana dan prasarana yang digunakan untuk mencapai tujuan tersebut, serta kemampuan seseorang untuk menjalankannya.
- 2) Dilihat dari sudut fungsi atau tugas, administrasi berarti serangkaian tindakan yang dilakukan oleh seseorang yang berkedudukan sebagai administrator atau seseorang yang memegang jabatan dalam suatu organisasi.
- 3) Ditinjau dari institusi, administrasi merupakan kegiatan yang dilakukan oleh suatu lembaga dalam aktifitas tertentu contoh dalam lingkup kantor pos terdapat kegiatan surat-menyurat, penerimaan barang, serta kegiatan pelayanan pos lainnya.

Dari beberapa uraian tersebut ditarik kesimpulan bahwa administrasi memiliki pengertian sebagai aktivitas atau proses penyelenggaraan kerja dalam mencapai tujuan. Menurut **Sondang P. Siagian** dalam **Harbani Pasalong (2019:3)** menyebutkan: “Adiminstrasi sebagai keseluruhan proses kerjasama antara beberapa orang yang didasarkan atas rasionalitas tertentu dalam mencapai tujuan yang telah ditentukan sebelumnya.” Selain itu **Dimock dan Dimock** juga mendefinisikan administrasi sebagai: ”Suatu ilmu yang mempelajari apa yang dikehendaki rakyat melalui pemerintah dan bagaimana cara mereka dalam memperoleh tujuan tersebut. Administrasi juga mementingkan aspek-aspek konkrit serta metode-metode dan prosedur-prosedur manajemen.”

Administrasi merupakan bentuk kegiatan kerjasama yang dilakukan oleh beberapa orang seperti lembaga pemerintahan mulai dari kegiatan catat-mencatat hingga kegiatan yang dirangkai guna mencapai tujuan yang telah ditetapkan secara bersama, dengan memanfaatkan sumberdaya-sumberdaya berdasarkan kemampuannya hingga tujuan dapat ditempuh dengan waktu yang tepat, dan efisien berartipenggunaan sumberdaya yang cermat agar hasil yang dicapai maksimal dan memuaskan. Terdapat ciri-ciri pokok dalam Administrasi diantaranya yaitu sebagai berikut:

- 1) Terdiri dari sekelompok orang, artinya kegiatan administrasi harus dilakukan oleh lebih dari satu orang sebagai bentuk kerjasama
- 2) Adanya kerjasama, artinya terdapat serangkaian kegiatan yang akan dilakukan oleh beberapa orang
- 3) Memiliki pembagian tugas, artinya kegiatan yang berkaitan dengan administrasi ini tidak hanya sekedar kegiatan kerjasama melainkan dilakukan dengan keahlian yang telah disesuaikan
- 4) Terdapat kegiatan yang runtut dalam suatu proses, artinya kegiatan ini berlangsung dalam beberapa tahapan yang berkesinambungan satu dengan lainnya
- 5) Adanya tujuan, artinya sesuatu yang disusun dalam kegiatan administrasi sebagai suatu pencapaian yang dilalui melalui kerjasama.

Selain pengertian administrasi dalam konsep administrasi publik terdapat pula pengertian mengenai publik sebagai objek yang menerima segala bentuk tindakan dari para administrator. Secara bahasa kata publik berasal dari bahasa Inggris yaitu *public* yang memiliki arti rakyat umum, namun seiring dengan berjalannya waktu kata publik biasanya diterjemahkan oleh beberapa kalangan dengan persepsi yang berbeda-beda sesuai dengan kepentingan yang dimaksud. Oleh karenanya kata publik juga memiliki batasan terkait definisi nya.

Sebagaimana yang telah dikemukakan oleh **H. George Fredrickson** yang dikutip oleh **Harbani Pasalong (2019)** dalam bukunya yang berjudul Teori Administrasi Publik bahwa konsep publik terdapat lima perspektif yaitu sebagai berikut:

- 1) Publik berperan sebagai manifestasi dari interaksi yang dilakukan beberapa orang sehingga mengakibatkan adanya suatu kepentingan dari masyarakat
- 2) Publik terdiri dari beberapa individual yang berusaha memenuhi kebutuhannya sendiri
- 3) Publik memiliki kepentingan yang diwakili melalui suara
- 4) Publik sebagai konsumen atau individual dalam jumlah besar yang menimbulkan tuntutan pelayanan suatu birokrasi
- 5) Publik merupakan warga negara yang berpartisipasi dalam seluruh proses kegiatan yang diselenggarakan oleh pemerintah dan dipandang sebagai sesuatu yang paling penting.

Kemudian menurut **Sukajadi** dalam **Nurman (2017:10)** menyebutkan bahwa publik merupakan sejumlah orang yang dalam kesempatan tertentu, ditempat tertentu, berkomunikasi satu dengan yang lainnya membahas tentang adanya suatu kepentingan yang ingin dicapai. Dari penjelasan pengertian mengenai publik tersebut mengartikan bahwasannya publik mempunyai peranan penting dalam keberlangsungan suatu pemerintahan, terdiri dari sekumpulan orang atau meliputi banyak orang dengan latar belakang berbeda namun memiliki kepentingan yang sama. Publik juga dapat diartikan sebagai orang dengan beberapa jumlah tertentu dengan hubungan tertentu pula yang dapat disebut sebagai kesatuan sosial yang lebih kecil. Dalam publik terdapat komunikasi dua arah antara pemerintah dengan sekumpulan masyarakat sehingga apabila terjadi problematika dalam kehidupan dapat diselesaikan secara bersama.

### 2.1.2.1. Pengertian Administrasi Publik

Administrasi publik secara umum menyangkut penyusunan dan pelaksanaan kebijaksanaan yang dilakukan oleh birokrasi untuk memenuhi apa yang menjadi kebutuhan serta kepentingan dari masyarakat banyak. Menurut **Nicholas Henry** dalam **Marianti Rahman (2017:19)** mengemukakan bahwa:

“ Administrasi Publik merupakan suatu kombinasi kompleks antara teori dan praktek yang bertujuan mempromosikan pemahaman terhadap pemerintah dalam hubungannya dengan masyarakat yang diperintah, serta mendorong kebijakan publik agar lebih responsif terhadap apa yang menjadi kebutuhan sosial. Administrasi publik berupaya melembagakan praktik-praktik manajemen agar pemenuhan pemenuhan kebutuhan masyarakat dapat dicapai secara efektif juga efisien.”

Hal serupa juga dikemukakan oleh **Harbani Pasalong (2019)** bahwa: “Administrasi publik merupakan bentuk kerjasama yang dilakukan oleh beberapa orang ataupun lembaga dalam melaksanakan tugas pemerintahan dalam upaya pemenuhan kebutuhan publik secara efektif dan juga efisien.” Sedangkan menurut **Felix A. Nigro** dan **L. Loyd G. Nigo** yang dikutip oleh **Harbani Pasalong** dalam bukunya yang berjudul **Teori Administrasi Publik (2017)**, yaitu:

“ Administrasi publik adalah 1) suatu kerjasama kelompok dalam lingkungan pemerintahan, 2) meliputi tiga cabang pemerintahan : 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.”

Selain itu **Chandler dan Plano** dalam **Rahman (2017:19)** menyebutkan bahwa:

“Administrasi publik merupakan proses dimana sumberdaya dan personel publik dikoordinasikan untuk memformulasikan, mengimplementasikan, dan mengelola (manage) keputusan-keputusan dalam kebijakan publik. Administrasi publik juga merupakan seni dan ilmu (art and science) yang ditujukan 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, sumberdaya manusia dan keuangan.”

Perspektif terkait administrasi publik menurut **Barton dan Chapple** yang dikutip oleh **Mariati Rahman** yaitu sebagai *The Work Of Governmen* atau pekerjaan yang dilakukan pemerintah dengan melibatkan personel dalam memberikan pelayanan kepada publik. Berdasarkan ruang lingkup dari pengertian administrasi publik menurut para ahli yang telah dipaparkan tersebut dapat disimpulkan bahwa administrasi publik memiliki berbagai macam bahasan yang meliputi organisasi, hubungan antara pemerintah dengan masyarakat serta proses pengelolaan kebijakan yang dilakukan oleh pelaku birokrasi sebagai bentuk upaya dalam pemenuhan kebutuhan masyarakatnya. Dalam pemenuhan kebutuhan masyarakat tersebut juga terdiri dari adanya peranan administrasi publik, peranan tersebut yang kemudian akan mengarahkan tujuan yang dicapai agar lebih efektif. Administrasi publik menjadi kunci atas tindakan-tindakan setiap organisasi pemerintahan, adanya beberapa aspek yang terkandung dalam administrasi publik berperan sebagai pedoman dalam mencapai tujuan yang telah ditetapkan.

## **Peran Adimintrasi Publik**

Administrasi publik memiliki peranan yang sangat penting dalam suatu negara yang pada dasarnya peranan tersebut bertujuan untuk mencapai tujuan secara efektif juga efisien. **Gray** dalam **Harbani Pasalong (2019:20)** menjelaskan peranan administrasi publik dalam masyarakat adalah sebagai berikut:

- 1) Administrasi publik berperan dalam menjamin pemerataan distribusi pendapatan nasional kepada masyarakat miskin secara berkeadilan
- 2) Administrasi publik berperan dalam melindungi hak-hak masyarakat atas pemilikan kekayaan, serta menjamin kebebasan bagi masyarakat untuk melaksanakan tanggung jawab atas diri mereka sendiri dalam bidang kesehatan, pendidikan, dan pelayanan bagi kelompok masyarakat lanjut usia
- 3) Administrasi publik memiliki peran melestarikan nilai-nilai tradisi masyarakat yang sangat bervariasi dari generasi ke generasi berikutnya, serta memberikan jaminan dan dukungan sumber-sumber sehingga nilai-nilai tersebut mampu tumbuh dan berkembang sesuai dengan perubahan zaman, serta dapat terus hidup bersama secara damai, serasi, dan selaras dengan budaya lain dilingkungannya.

### 2.1.3. Konsep Administrasi pembangunan

Ilmu Administrasi Pembangunan hadir sebagai pencabangan baru dari Ilmu Administrasi Publik yang kemudian tumbuh serta berkembang sebagai paradigma baru. Telah umum diketahui bahwa fokus pembahasan administrasi pembangunan yaitu proses pembangunan yang dilaksanakan suatu lembaga dalam rangka upaya mewujudkan cita-cita negara, di dalamnya termasuk pembahasan mengenai cara ilmiah yang dipergunakan dalam pemecahan masalah, serta bagaimana cara menghadapi tantangan dengan memanfaatkan peluang dan meminimalisir ancaman yang menghambat proses pencapaian tujuan.

Secara umum administrasi pembangunan berperan sebagai proses pengendalian kerjasama yang dilakukan oleh pemerintah dalam usaha mewujudkan atau merealisasikan rencana yang telah ditetapkan, terdapat dua pengertian dalam administrasi pembangunan yaitu pengertian dari administrasi serta pengertian dari pembangunan. Sebagaimana yang telah dikemukakan oleh **Sondang P Siagian (2020)** dalam bukunya yang berjudul **Administrasi Pembangunan** bahwa:

“ Yang dimaksud dengan administrasi pembangunan yaitu terdiri dari pengertian administrasi yang merupakan keseluruhan proses pelaksanaan keputusan yang telah diambil dan diselenggarakan oleh beberapa orang untuk mencapai tujuan yang telah ditentukan sebelumnya. Pembangunan sebagai rangkaian usaha mewujudkan pertumbuhan dan perubahan secara terencana dan sadar yang ditempuh oleh suatu negara bangsa menuju modernitas dalam rangka pembinaan bangsa (*Nation-Building*).”

Menurut **Bintoro Tjokrohamidjojo** yang dikutip oleh **Harbani Pasalong (2019)** menegaskan bahwa:

“ Adiminstrasi pembangunan memiliki dua fungsi diantaranya yaitu: pertama, penyusunan kebijakan penyempurnaan administrasi negara (*The Development Of Administration*), yang meliputi bidang organisasi, kelembagaan, kepegawaian, ketatalaksanaan, serta sarana-sarana administrasi. Kedua, penyempurnaan administrasi untuk mendukung perumusan kebijakan dan program-program pembangunan, serta pelaksanaannya secara efektif. Aspek kedua ini dinamakan (*The Administration Of Devalopment Process*) atau disebut juga administrasi proses pembangunan.”

Selanjutnya pengertian Administrasi Pembangunan menurut **J.B Kristadi** yang dikutip oleh **Sahaya Anggara dan Sumantri (2016)** ialah administrasi yang mampu mendorong ke arah proses perubahan, pembaharuan, dan penyesuaian serta pendukung suatu perencanaan. Hal tersebut juga dikemukakan oleh **Mustopadidjaja (2016)** yang menyebutkan administrasi pembangunan sebagai suatu sistem administrasi yang dilakukan sehingga mampu menyelenggarakan berbagai fungsi umum pemerintahan dan pembangunan secara efisien dan efektif

Dari pengertian tersebut dapat ditarik kesimpulan bahwasannya administrasi pembangunan merupakan sebuah proses penyusunan serta perumusan kebijakan yang dilakukan oleh administrator sebagai bentuk upaya perubahan menjadi lebih baik, didalamnya terkandung unsur-unsur perencanaan agar program pembangunan dapat diselenggarakan dengan efektif juga efisien.

### **Ciri-Ciri Administrasi Pembangunan**

Dalam konteks ini **Sondang P. Siagian (2020)** merumuskan ciri-ciri administrasi pembangunan sebagai berikut:

- 1) Lebih memberikan perhatian terhadap lingkungan masyarakat yang berbeda-beda, terutama lingkungan masyarakat di negara-negara yang berkembang.
- 2) Mempunyai peran aktif dan berkepentingan terhadap tujuan pembangunan, baik dalam perumusan kebijaksanaan maupun dalam pelaksanaan yang efektif. Bahkan, administrasi ikut serta memengaruhi tujuan-tujuan pembangunan masyarakat dan menunjang pencapaian tujuan sosial, ekonomi, dalam lain-lain yang dirumuskan kebijaksanaannya dalam porses politik.
- 3) Berorientasi pada usaha-usaha yang mendorong perubahan ke arah keadaan yang dianggap lebih baik untuk masyarakat pada masa depan atau berorientasi masa depan.
- 4) Lebih berorientasi pada pelaksanaan tugas-tugas pembangunan dari pemerintah. Administrasi pembangunan lebih bersikap sebagai development agent, yaitu merumuskan kebijaksanaan pembangunan dan pelaksanaan yang efektif, serta sebagai kemampuan dan pengendalian instrumen-instrumen bagi pencapaian tujuan-tujuan pembangunan.

- 5) Mengaitkan diri dengan substansi perumusan kebijaksanaan dan pelaksanaan tujuan-tujuan pembangunan di berbagai bidang yaitu ekonomi, sosial, budaya, dan lain lain.
- 6) Administrator dalam aparatur pemerintah juga dapat menjadi penggerak perubahan.
- 7) Lebih berpendekatan lingkungan, berorientasi pada kegiatan, dan bersifat pemecahan masalah. Ketiga unsur ini disebut mission driven.

### **Fungsi Administrasi Pembangunan**

Administrasi pembangunan dilakukan dalam rangka penyesuaian kepentingan sosial dan ekonomi dalam kebutuhan pembangunan, termasuk didalamnya tugas memajukan kesejahteraan umum. **Sahaya Anggara & Sumantri (2019:30)** telah merinci fungsi-fungsi administrasi pembangunan sebagai berikut :

- 1) Perencanaan
- 2) Pengarahan sumber daya
- 3) Pengerahan partisipasi masyarakat
- 4) Penganggaran
- 5) Pelaksanaan Pembangunan
- 6) Koordinasi
- 7) Pemantauan dan Evaluasi
- 8) Pengawasan
- 9) Peran Informasi

#### 2.1.4. Kebijakan Publik

Kebijakan publik sebagai salah satu pemegang peran penting dalam kehidupan, di dalamnya berlaku sebuah ketetapan, dicirikan oleh perilaku yang konsisten dan berulang. Kebijakan menjadi sebuah instrumen dalam pemerintahan yang menyentuh berbagai disiplin ilmu seperti Ilmu Politik, Ilmu Sosial, Ilmu Ekonomi, Ilmu Psikologi dan Ilmu-Ilmu lainnya. Definisi kebijakan menurut **George C. Edwards III** dan **Ira Sharkansky** yang dikutip **Sri Suwitri** dalam bukunya yang berjudul **Konsep Dasar Kebijakan Publik** bahwa “Kebijakan merupakan suatu tindakan pemerintah yang berupa program-program pemerintah untuk mencapai sasaran serta tujuan yang telah ditetapkan.”

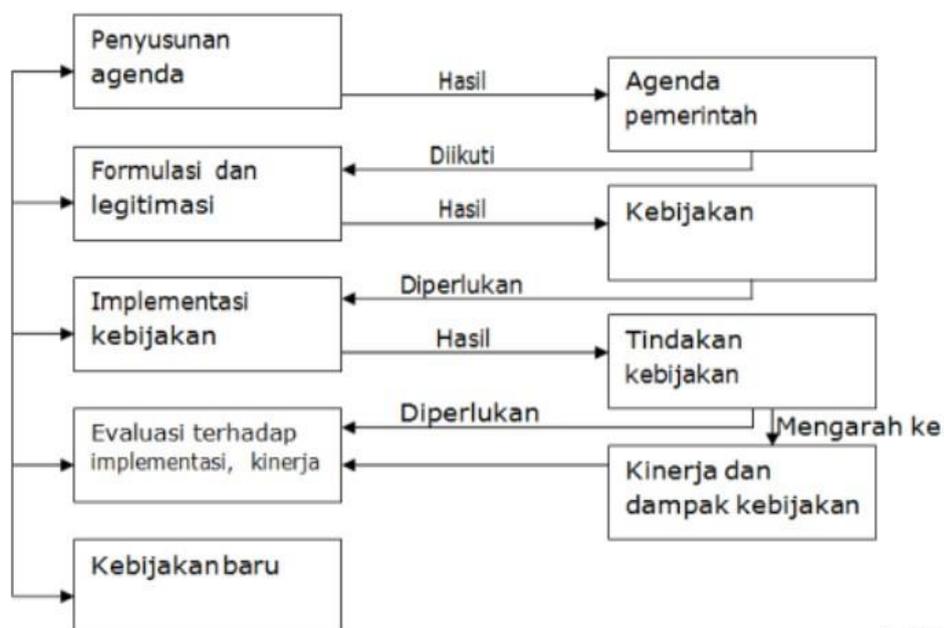
Secara etimologis, menurut **Dunn** yang dikutip oleh **Sahaya Anggara** dalam bukunya yang berjudul **Ilmu Administrasi Negara Kajian Konsep, Teori, dan Fakta dalam Upaya Menciptakan Good Governance (2016:499)** bahwa kebijakan jika dilihat secara bahasa berasal dari bahasa Yunani, Sanskerta, dan Latin yaitu *Polis* atau berarti negara juga kota dan dikembangkan dalam bahasa Inggris *police* yang memiliki makna menangani masalah-masalah publik ataupun administrasi pemerintah. **William N. Dunn** juga mengatakan dalam **Harbani Pasalong (2019:47)**

" Kebijakan publik sebagai suatu rangkaian yang terdiri dari beberapa pilihan yang saling berhubungan yang dibuat oleh lembaga ataupun pejabat pemerintah pada bidang-bidang yang menyangkut tugas pemerintahan, seperti pertahanan keamanan, energi, kesehatan, pendidikan, kesejahteraan masyarakat, kriminalitas, perkotaan dan lainnya."

Dari beberapa pengertian terkait kebijakan yang telah disebutkan maka kebijakan publik dapat disimpulkan sebagai sebuah peraturan bagi umum ataupun khusus baik itu secara tertulis maupun tidak, didalamnya berisi tentang berbagai macam tindakan alternatif yang dilakukan untuk mengatur dan juga menjadi upaya dalam memecahkan permasalahan sehingga tujuan yang telah ditetapkan dapat tercapai.

Selain itu dalam penentuan kebijakan terdapat beberapa proses yang perlu dilakukan, mengingat hal tersebut memiliki peranan penting agar kebijakan yang telah dibuat dapat diimplementasikan secara efektif juga efisien. **Ripley** yang dikutip oleh **Suharsono (2010)** dalam bukunya yang berjudul **Analisis Kebijakan Publik Konsep Teori Dan Aplikasi** telah menggambarkan proses kebijakan publik sebagai berikut:

Tabel 2.II.2 Proses Kebijakan Publik



#### a) Tahap Penyusunan Agenda Kebijakan

Tahapan pertama yang dilakukan dalam proses kebijakan publik ialah tahap penyusunan agenda kebijakan dalam tahap ini terdapat beberapa kegiatan yang perlu dilaksanakan diantaranya yaitu:

- a) Membangun pengertian ataupun persepsi pada stakeholder bahwa fenomena tersebut benar-benar merupakan permasalahan yang perlu ditindak lanjuti. Hal tersebut penting karena dapat menjadi suatu gejala yang oleh publik dinilai sebagai masalah besar, tetapi oleh kalangan elite politik hanya dianggap masalah kecil.
- b) Selanjutnya membuat batasan permasalahan, mengingat tidak semua masalah harus masuk dalam penyusunan agenda kebijakan dan memiliki tingkat urgensi tinggi, sehingga perlu dilakukan pembatasan terhadap masalah-masalah tersebut.
- c) Kemudian perlu mobilisasi dukungan agar masalah tersebut dapat masuk dalam agenda pemerintah. Mobilisasi dukungan tersebut dapat dilakukan dengan cara mengorganisasi kelompok-kelompok yang ada dalam masyarakat juga dalam kekuatan-keuatan politik, melakukan publikasi media, serta kegiatan lain yang dapat memberikan pengaruh terhadap kebijakan tersebut.

b) Tahap Formulasi serta Legitimasi Kebijakan

Dalam tahapan ini para analis kebijakan perlu mengumpulkan dan juga menganalisis terkait informasi yang memiliki hubungan dengan permasalahan yang tengah dihadapi, kemudian berusaha dengan mengembangkan berbagai alternatif -alternatif kebijakan yang relevan, membangun dukungan dan melakukan beberapa kegiatan sehingga sampai pada tahap pengambilan keputusan terkait kebijakan yang dipilih.

c) Tahap Implementasi Kebijakan

Selanjutnya setelah mengambil keputusan terkait kebijakan maka tahapan selanjutnya ialah tahap implementasi kebijakan, pada tahap ini diperlukan adanya dukungan baik dari sumberdaya manusia ataupun juga sumberdaya alam, serta penyusunan organisasi pelaksana kebijakan. Dalam proses implementasi ini sering kali terjadi mekanisme insentif dan sanksi agar implementasi kebijakan terus berjalan dengan baik.

d) Tahap Evaluasi Terhadap Implementasi, Kinerja dan Dampak Kebijakan

Tahapan ini ialah tahap terakhir dalam proses kebijakan publik. dari implementasi kebijakan publik tentu terdapat kinerja juga dampak yang diberikan, untuk itu evaluasi hadir berguna sebagai penentu kebijakan baru dimasa yang akan datang, agar kebijakan selanjutnya dapat dilakukan dengan lebih baik, evaluasi juga merupakan penentu apakah suatu kebijakan dapat dikatakan berhasil ataupun tidak.

Sehubungan dengan proses dalam kebijakan publik terdapat beberapa faktor yang dapat mempengaruhi pembuatan kebijakan. Menurut **Suharno (2010)** kegiatan yang berhubungan dengan proses kebijakan merupakan kegiatan rumit juga kompleks tidak semudah sebagaimana yang dibayangkan. Meski demikian para administrator dalam organisasi institusi ataupun lembaga dituntut memiliki tanggung jawab dan kemauan, serta kemampuan atau keahlian, sehingga dapat menciptakan sebuah kebijakan dengan memperhatikan resiko yang mungkin terjadi baik itu yang diharapkan (*intended risks*) serta yang tidak diharapkan. (*unintended risks*). Maka pembuatan kebijakan dipengaruhi oleh beberapa faktor sebagai berikut:

- a) Tekanan baik itu dari dalam ataupun dari luar menjadi salah satu faktor yang dapat mempengaruhi suatu kebijakan yang mana para pembuat kebijakan dituntut untuk dapat membuat suatu kebijakan sebagai upaya dalam mengatasi permasalahan
- b) Adanya kebiasaan lama, hal tersebut tentu menjadi faktor yang dapat mempengaruhi kebijakan, kebiasaan organisasi atau biasa dikenal dengan istilah *sunk cost* merupakan kebiasaan seperti investasi modal yang mana hal tersebut dinilai masih kurang profesional
- c) Sifat pribadi dari para administrator, adanya berbagai macam kebijakan yang telah dibuat dapat dipengaruhi oleh sifat masing-masing pribadi. Hal ini menjadi peranan penting dalam penentuan keputusan atau kebijakan
- d) Adanya pengaruh dari kelompok luar, seperti lingkungan sosial dari para pembuat kebijakan
- e) Adanya pengaruh keadaan masa lalu, yang dimaksud dalam faktor ini ialah bahwa pengalaman latihan serta sejarah pekerjaan yang terdahulu dapat mempengaruhi proses pembuatan kebijakan. Seperti misalnya terkait dengan kekhawatiran atas pelimpahan wewenang yang dimilikinya kepada orang lain sehingga hal tersebut dapat menghambat keputusan kebijakan.

### 2.1.5. Implementasi Kebijakan

Pada prinsipnya implementasi kebijakan merupakan sebuah cara yang bertujuan untuk mencapai tujuan kebijakan. Dalam proses implementasi kebijakan terdapat beberapa pilihan langkah, yang pertama yaitu dengan cara langsung mengimplementasikan kedalam bentuk program, yang kedua yaitu melalui formulasi kebijakan turunan. Dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia Implementasi berarti pelaksanaan atau penerapan, implementasi selalu dikaitkan dengan proses rangkaian suatu kegiatan yang memiliki tindak lanjut setelah sebuah rencana juga keputusan kebijakan dibuat.

Secara etimologis implementasi merupakan suatu aktivitas yang berkaitan dengan penyelesaian pekerjaan dengan penggunaan sarana untuk mencapai maksud yang diinginkan, implementasi juga merupakan sebuah proses interaksi antara penentuan tujuan dan tindakan yang telah ditetapkan. Menurut pendapat **Nawi (2018)** pengertian implementasi kebijakan mengandung unsur-unsur sebagai berikut :

- a) Proses, artinya yaitu serangkaian aktivitas ataupun aksi nyata yang dilakukan untuk mewujudkan sasaran yang telah ditetapkan
- b) Tujuan, yaitu sesuatu yang hendak dicapai melalui serangkaian aktivitas
- c) Hasil, artinya ada dampak ataupun manfaat nyata yang dirasakan oleh kelompok sasaran.

Sehubungan dengan pengertian tersebut **Mazmanian dan Sabatier** dikutip oleh **Agustino (2016)** dalam bukunya yang berjudul **Dasa-Dasar Kebijakan Publik** mengatakan bahwasannya Implementasi adalah pelaksanaan keputusan kebijakan dasar, hal tersebut biasanya berupa undang-undang, namun dapat pula berbentuk perintah-perintah ataupun keputusan-keputusan eksekutif yang penting. Lazimnya, keputusan tersebut mengidentifikasi masalah yang ingin diatasi, menyebutkan secara tegas tujuan atau sasaran yang akan dicapai, serta terdiri dari berbagai cara untuk mengatur proses implementasinya.

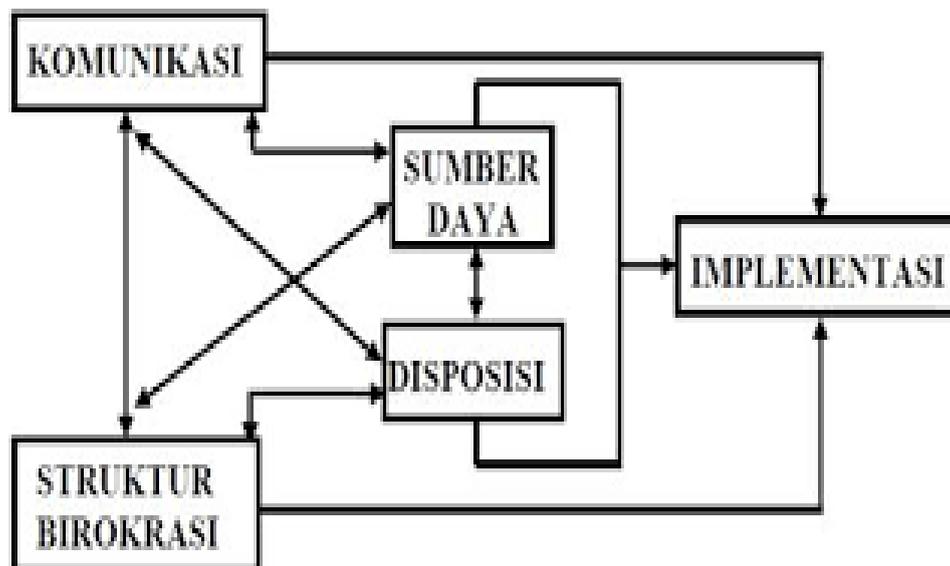
Sedangkan menurut **Meter dan Horn** dalam **Agustino (2016)** mendefinisikan implementasi kebijakan sebagai suatu tindakan yang dilakukan oleh individu atau pejabat bahkan kelompok swasta juga pemerintah yang diarahkan pada tercapainya tujuan yang ditetapkan dalam keputusan kebijakan. Kemudian **Ripley dan Franklin** dalam **Winarno (2012:148)** berpendapat implementasi merupakan apa yang terjadi setelah undang-undang ditetapkan yang memberikan otoritas program, kebijakan, keuntungan atau suatu jenis keluaran yang nyata.

Berdasarkan dari pengertian implementasi kebijakan menurut para ahli maka dapat ditarik kesimpulan bahwasannya implementasi kebijakan ialah serangkaian aktivitas nyata yang terdiri dari beberapa program serta dilakukan oleh pelaksana kebijakan baik itu pemerintah ataupun sekelompok individu bertujuan agar dapat memecahkan permasalahan. Implementasi dapat menghubungkan suatu aturan atau suatu kebijakan yang berorientasi pada kepentingan publik. dari adanya kebijakan tersebut dapat terlihat kemanfaatannya apabila pemerintah ataupun suatu

organisasi telah menerapkannya atau mengimplementasikannya. Implementasi sebagai kegiatan yang penting dari keseluruhan proses baik itu perencanaan peraturan atau kebijakan juga perumusan kebijakan tersebut.

Menurut **George C. Edward III** yang dikutip oleh **Agustino (2016)** terdapat beberapa dimensi dalam implementasi kebijakan diantaranya yaitu komunikasi (*communication*), kemudian Sumber Daya (*resources*), Sikap (*disposisi*), dan juga Struktur Birokrasi (*bureaucratic structure*). Hal-hal tersebut perlu dilakukan secara berkesinambungan, keempat dimensi implementasi kebijakan ini memiliki korelasi serta hubungan yang erat yang memiliki guna sebagai syarat agar suatu kebijakan dapat terimplementasi dengan baik dan berhasil. Berikut merupakan gambar diagram empat dimensi yang memiliki korelasi :

**Gambar 2-1 Korelasi Implementasi Kebijakan**



Sumber: George C. Edward III

## 1. Komunikasi

Komunikasi salah satu dimensi yang memiliki peranan besar yang mempengaruhi keberhasilan dari implementasi suatu kebijakan. Menurut **George C. Edward III** dalam **Agustino (2016)** Implementasi yang efektif terjadi apabila para pembuat keputusan sudah mengetahui apa yang akan mereka kerjakan.

Pengetahuan atas apa yang akan mereka kerjakan dapat berjalan apabila komunikasi didalamnya berjalan sesuai dengan karakteristik komunikasi yang baik, sehingga setiap keputusan kebijakan dan peraturan implementasi dapat ditransmisikan kepada bagian personalia yang tepat. Selain itu, kebijakan yang dikomunikasikan harus tepat, akurat, juga konsisten. Suatu komunikasi diperlukan agar para pembuat keputusan dan para implementor akan semakin konsisten dalam melaksanakan setiap kebijakan yang akan diterapkan dalam masyarakat.

Terdapat tiga indikator yang dapat dipakai dalam mengukur keberhasilan dimensi komunikasi pada variabel implementasi yaitu :

### a) Transmisi

Merupakan penyaluran suatu komunikasi yang baik sehingga akan dapat menghasilkan suatu implementasi yang baik pula. Selama ini yang seringkali terjadi ialah adanya salah pengertian ketika penyaluran komunikasi tersebut tidak dilakukan secara baik, adanya *misscommunication* ini dapat berdampak pada resiko kegagalan.

b) Kejelasan

Komunikasi yang akan diterima oleh para pelaksana kebijakan tentu diperlukan kejelasan yang tidak membingungkan antar tiap pihak. Meski demikian ambigu dalam penyampaian pesan kebijakan tidak selalu dapat menghalangi implementasi. Pada tataran tertentu, para pelaksana membutuhkan fleksibilitas dalam melaksanakan suatu kebijakan. Tetapi pada tataran yang lain hal tersebut justru akan menyelewengkan tujuan yang hendak dicapai oleh kebijakan yang telah ditetapkan.

c) Konsistensi

Artinya perintah yang akan diberikan dalam melaksanakan suatu komunikasi tentu perlu konsistensi dan jelas agar dapat diterapkan. Karena bila suatu perintah yang diberikan selalu mengalami perubahan maka dapat menimbulkan kebingungan bagi pelaksana dilapangan.

## 2. Sumber Daya

Dimensi kedua dalam implementasi kebijakan menurut George C. Edward III, sumber daya tak kalah penting peranannya dalam menentukan keberhasilan suatu implementasi, karna tanpa adanya sumber daya ataupun daya dukung baik itu dari sumber daya manusia tau lainnya maka implementasi tidak dapat dilaksanakan. Terdapat beberapa indikator dalam dimensi Sumber Daya diantaranya ialah:

a) Staf

Staf menjadi sumber daya utama dalam implementasi kebijakan. Kegagalan yang sering dialami dalam proses implementasi kebijakan salah satunya disebabkan oleh staf baik itu kuantitasnya yang kurang mencukupi, kualitas diri yang tidak kompeten dibidangnya. Penambahan jumlah staf atau implementor saja terkadang tidak cukup, diperlukan juga keahlian serta kemampuan dalam mengimplementasikan kebijakan atau melaksanakan tugas yang ditetapkan dalam kebijakan itu sendiri.

b) Informasi

Dalam implementasi kebijakan terdapat dua bentuk informasi yang pertama yaitu informasi yang berhubungan dengan cara melaksanakan kebijakan, implementor harus mengetahui apa yang harus mereka lakukan saat mereka diberi perintah. Kemudian yang kedua yaitu informasi mengenai data kepatuhan dari para pelaksana terhadap peraturan dan regulasi pemerintah yang telah ditetapkan, seorang implementor dituntut untuk mengetahui bagaimana pihak yang terlibat dalam pelaksanaan kebijakan tersebut.

c) Wewenang

Pada umumnya kewenangan harus bersifat formal hal tersebut bertujuan agar perintah dapat dilaksanakan. Kewenangan merupakan otoritas atau legitimasi bagi para pelaksana kebijakan dalam melaksanakan tugas yang ditetapkan secara politik. Ketika suatu

kewenangan nihil, maka kekuatan para implementor dimata publik tidak terlegitimasi, sehingga dapat menggagalkan proses implementasi kebijakan.

d) Fasilitas

Fasilitas baik berupa fisik merupakan faktor yang memiliki peranan penting dalam implementasi kebijakan. Kelengkapan yang menjadi peralatan dalam proses implementasi juga merupakan salah satu pendukung utama agar dapat menunjang keberhasilan suatu implementasi tersebut.

3. Disposisi

Dimensi selanjutnya dalam implementasi kebijakan ialah disposisi, hal-hal yang perlu dicermati dalam dimensi ini ialah antara lain sebagai berikut:

a) Pengangkatan Birokrat

Disposisi atau dapat juga diartikan sebagai sikap pelaksana akan menimbulkan suatu hambatan-hambatan yang nyata terhadap implementasi kebijakan apabila personil yang ada tidak dapat melaksanakan kebijakan sebagaimana yang telah ditetapkan oleh para manajemen puncak. Oleh karenanya pemilihan serta pengangkatan personil pelaksana kebijakan haruslah orang-orang yang memang memiliki dedikasi pada kebijakan tersebut.

b) Insentif

Menurut George C. Edward III menyatakan bahwasannya salah satu tekun yang disarankan untuk mengatasi masalah kecenderungan para

pelaksana kebijakan adalah dengan memanipulasi insentif. Oleh karena itu, pada umumnya orang akan bertindak menurut kepentingannya masing-masing, maka memanipulasi insentif oleh para pembuat kebijakan akan mempengaruhi tindakan dari para pelaksana kebijakan. Dengan cara menambah keuntungan atau biaya tertentu memungkinkan sebagai faktor pendorong yang berdampak pada pelaksanaan proses implementasi kebijakan dapat berjalan dengan baik akibat adanya *self interest* dari para pelaksana kebijakan.

#### 4. Struktur Birokrasi

Ini menjadi dimensi terakhir menurut George C. Edward III sebagai faktor yang dapat mempengaruhi proses keberhasilan dari implementasi kebijakan. Meski dari segi sumber daya untuk melaksanakan kebijakan tersedia, ataupun para pelaksana kebijakan memiliki *job knowledge* yang baik, kebijakan tersebut kemungkinan tidak akan berjalan serta tidak dapat direalisasikan akibat adanya kelemahan dalam struktur birokrasi. Kebijakan yang begitu kompleks menuntut adanya kerjasama antar beberapa pihak, ketika struktur birokrasi tidak berjalan sebagaimana mestinya maka hal ini tentu akan menyebabkan sumber daya menjadi tidak efektif dan juga menjadi penghambat jalannya kebijakan. Birokrasi sebagai pelaksana sebuah kebijakan harus dapat menjadi aspek pendukung terhadap apa yang telah menjadi keputusan para manajemen puncak yaitu dengan melakukan koordinasi secara baik.

### 2.1.6. Konsep Manajemen Strategi

Secara umum manajemen strategi tidak lepas dari dua pembahasan yaitu terkait manajemen serta strategi, masing-masing kata tersebut memiliki pengertian juga makna yang berbeda. Secara bahasa berasal dari bahasa Prancis kuno *management* berarti seni melaksanakan dan mengatur. Dalam bahasa Inggris *to manage* yang artinya mengelola atau mengatur. Sehingga secara etimologi dapat disimpulkan bahwa manajemen merupakan sebuah aktivitas mengatur juga mengelola.

Menurut **George. R Terry** di kutip oleh **Roni Tongger Aditama (2020:1)** dalam bukunya yang berjudul **Pengantar Manajemen** bahwa “Manajemen merupakan suatu proses khas yang mana didalamnya terdiri dari serangkaian tindakan perencanaan, pengorganisasian, pengarahan, dan pengendalian yang dilakukan untuk menentukan serta mencapai sasaran-sasaran yang telah ditentukan melalui pemanfaatan sumber daya manusia juga sumber-sumber lainnya.”

Pengertian tersebut juga sejalan dengan apa yang dikemukakan oleh **James A. F Stoner** dalam **Aditama (2020)** bahwa: “Manajemen sebagai proses perencanaan, pengorganisasian, juga penggunaan sumber daya organisasi yang lain, dalam rangka mencapai tujuan organisasi yang telah ditetapkan.” Sedangkan menurut **John F. Mee** : “Manajemen adalah seni dalam mencapai hasil yang maksimal dengan usaha minimal supaya tercapai kesejahteraan dan kebahagiaan yang maksimal baik bagi pimpinan maupun para pekerja, serta memberikan pelayanan yang sebaik mungkin kepada masyarakat.”

Dari beberapa definisi yang telah dikemukakan tersebut dapat ditarik kesimpulan bahwa manajemen terdiri dari serangkaian kegiatan perencanaan serta pengorganisasian yang dilakukan oleh suatu organisasi agar tujuan yang dicapai tepat sasaran hingga tercipta kesejahteraan baik bagi organisasi tersebut juga bagi masyarakat.

Kemudian pengertian Strategi, secara bahasa berasal dari bahasa Yunani yakni *Stratagos* yang memiliki arti ilmu yang dimiliki para jenderal dalam memenangkan pertempuran dengan menggunakan sumber daya yang terbatas. Sehingga secara umum strategi dapat diartikan sebagai suatu rencana dalam pembagian juga penggunaan kekuatan militer untuk mencapai tujuan tindakan tertentu. Terdapat dua pendekatan dalam pengertian strategi yang terdiri dari pendekatan tradisional yang mana strategi dipahami sebagai suatu rencana kedepan dan bersifat antisipatif (*Forward Looking*), yang kedua yaitu pendekatan baru yang mana strategi lebih dipahami sebagai suatu pola dan bersifat reflektif (*Backward-Looking*).

Strategi merupakan alat untuk mencapai tujuan, sbgaimana yang telah dikemukakan oleh **Chandler** dalam **Freddy Ranguti (2016:3)** bahwa: “strategi merupakan alat dalam mencapai tujuan perusahaan yang berkaitan dengan tujuan jangka panjang, program tindak lanjut, serta prioritas alokasi sumber daya. Menurut **Learned, Hristensen, Andrews, dan Gruth** bahwa strategi merupakan alat untuk menciptakan keunggulan bersaing. Dengan demikian salah satu fokus strategi adalah memutuskan apakah program tersebut harus ada atau tidak ada.

Strategi merupakan rencana berskala besar menurut **Pearce dan Robinson (2014)** hal tersebut bertujuan ke masa depan untuk berinteraksi dengan kondisi persaingan demi mencapai tujuan. Strategi pada umumnya ditentukan dan dibuat oleh manajemen puncak yang kemudian dijalankan serta dilaksanakan oleh seluruh bawahannya, strategi berkaitan pula dengan program yang berkelanjutan. Sebagaimana yang telah di definisikan oleh **Marrus dalam Umar (2013)** bahwa strategi merupakan langkah penentuan rencana oleh para pemimpin puncak yang berfokus pada tujuan jangka panjang organisasi disertai penyusunan suatu cara atau upaya bagaimana agar tujuan tersebut dapat dicapai. Berdasarkan pengertian dari para ahli tersebut dapat ditarik kesimpulan bahwa strategi sebagai taktik penyelesaian permasalahan yang dilakukan oleh para pemegang jabatan tertinggi dalam suatu organisasi untuk mencapai tujuan yang telah ditargetkan dalam jangka waktu yang telah ditentukan.

### **Aspek-Aspek Strategi**

Langkah-Langkah awal dalam melaksanakan berbagai macam rencana yang telah ditentukan oleh pemerintah ialah dibutuhkannya suatu strategi yang akan menjadi pedoman atas kebijakan dan program yang telah disusun dan ditetapkan sebelumnya, strategi sendiri pada umumnya dipergunakan pada konsep pembangunan jangka panjang. Dalam peningkatan pemerataan pembangunan Infrastruktur maka pemerintah daerah memerlukan sebuah strategi agar pelaksanaan dapat berjalan sesuai dengan strukturnya. Berkaitan dengan hal ini **Tjokroamidjodjo dan Mustopadidjaja** telah merinci tiga aspek dalam strategi diantaranya yaitu:

a) Penentuan Tujuan

Aspek pertama dalam strategi yaitu penentuan tujuan hal ini merupakan suatu kondisi jangka panjang yang diinginkan, artinya segala hal yang menyangkut dengan kondisi kedepan suatu organisasi dapat terefleksi dari tujuan yang telah dibuat

b) Kebijakan

Pelaksanaan suatu strategi didukung oleh adanya kebijakan, artinya dalam instrumen pendukung untuk mengantarkan kepada tujuan yang ingin dicapai atau masalah yang ingin diselesaikan dalam suatu strategi, diperlukan adanya kebijakan hal tersebut bertujuan agar strategi dapat direalisasikan. Karena pada hakikatnya kebijakan merupakan arah tindakan yang mempunyai maksud serta tujuan.

c) Pelaksanaan

Dalam aspek pelaksanaan berbagai hal telah dipersiapkan serta dirumuskan dalam bentuk tindakan, aspek ini juga berupa sebuah pengimplementasian. Keputusan ataupun kebijakan yang telah dibuat sebagai dasar suatu strategi dapat dijalankan.

Manajemen strategi merupakan sebuah aktivitas penyusunan, penerapan, serta pengevaluasian terkait keputusan-keputusan dalam mencapai sasaran yang dilakukan oleh manajemen tertinggi serta bersifat *sustainable* yang memiliki makna bahwa kegiatan tersebut harus dilakukan secara berkelanjutan. Menurut **Hadari Nawawi** yang dikutip oleh bahwa **Retina Sri Sedjati (2015:2)** dalam bukunya yang berjudul **Manajemen Strategis** terdapat 4 pengertian manajemen strategi yaitu:

“ Pertama, manajemen strategi adalah proses atau serangkaian kegiatan pengambilan keputusan yang sifatnya mendasar juga menyeluruh disertai dengan penetapan tatapelaksanaannya yang telah dibuat oleh manajemen puncak dan di implementasikan oleh seluruh jajaran dalam suatu organisasi tersebut agar dapat mencapai tujuan.”

Manajemen strategi sebagai formulasi dalam mengimplementasi serta mengevaluasi keputusan yang ditetapkan oleh organisasi untuk mencapai tujuan.

**Fred R. David** dalam **Ahmad (2020)** menegaskan bahwa : “Manajemen strategi sebagai seni dan ilmu dalam merumuskan, mengimplementasikan, serta mengevaluasi keputusan-keputusan lintas fungsional yang memungkinkan suatu organisasi mencapai tujuannya.” Dari beberapa penjelasan terkait definisi manajemen strategi diatas **Fred R. David** menyimpulkan 3 proses dalam manajemen strategi yaitu sebagai berikut:

- a) Perumusan Strategi, yaitu mencakup pengembangan visi dan misi, mengidentifikasi peluang dan ancaman eksternal suatu organisasi, kesadaran akan kekuatan dan kelemahan internal, penetapan tujuan jangka panjang, pencarian strategi-strategi alternatif dan pemilihan strategi tertentu untuk mencapai tujuan
- b) Penerapan Strategi, ini disebut sebagai tahap aksi dari manajemen strategi yang berarti memobilisasi karyawan dan manajer untuk melaksanakan strategi yang telah dirumuskan. Hal tersebut tentu bukan hal mudah untuk dilakukan karena memerlukan kedisiplinan, komitmen, dan pengorbanan personal dan juga ditentukan oleh

kompetensi yang dimiliki oleh seseorang manajer untuk memotivasi bawahannya.

- c) Penilaian Strategi, merupakan tahap akhir dalam manajemen strategi, yang mana akan mendapatkan informasi mengenai apakah strategi yang telah ditetapkan berjalan dengan baik atau tidak. Apabila terjadi suatu kegagalan maka akan dapat segera dibenahi dimasa yang akan datang.

Menurut **David Osborne dan Plastrik** yang dikutip oleh **Sedarmayanti** dalam bukunya yang berjudul **Reformasi Administrasi Publik, Reformasi Birokrasi, dan Kepemimpinan Masa Depan** bahwa terdapat 5 (lima) strategi yang dapat diselenggarakan oleh pemerintah diantaranya yaitu:

1. *Core stratgey* (strategi inti)

Strategi yang menjelaskan tujuan organisasi hal ini berkaitan dengan fungsi inti dari suatu organisasi pemerintahan. Strategi inti lebih membantu memperjelas bagaimana suatu tujuan juga peran dan arah organisasi strategi. Hal yang dapat dilakukan oleh organisasi pada strategi ini adalah meperjelas tujuan, atau memperjelas peran.

2. *Consequences strategy* (strategi konsekuensi)

Menentukan sistem intensif dengan fokus menciptakan konsekuensi baik itu positif maupun negatif atas kinerja yang dihasilkan. Strategi ini berguna untuk meningkatkan motivasi para pelaksana kebijakan, bentuk yang dapat diberikan pada strategi ini ialah seperti pemberian tunjangan, kenaikan gaji,

atau pemberian penghargaan. Strategi konsekuensi juga dapat memberikan dampak baik yaitu meningkatkan kepatuhan para pegawai terhadap peraturan-peraturan yang telah ditetapkan.

3. *Costumer strategy* (strategi pelanggan)

Strategi yang memfokuskan pada akuntabilitas atau pertanggungjawaban. Yang menjadi pendongkrak utama pada strategi ini ialah dimana pemerintah bertanggungjawab kepada masyarakat sebagai pelanggan atau penerima pelayanan yang diberikan oleh pemerintah itu sendiri hal tersebut juga dapat meningkatkan tekanan terhadap organisasi untuk dapat memperbaiki kinerja ataupun pengelolaan sumber-sumber organisasi.

4. *Control strategy* (strategi pengendalian)

Strategi yang menentukan letak kekuasaan pengambilan keputusan. Dalam sistem birokrasi sebagian besar kekuasaan tetap berada pada puncak hierarki yang artinya wewenang tertinggi untuk membuat keputusan ada pada pemimpin. Hal yang dapat dilakukan pemerintah dalam strategi ini ialah dengan melakukan tindakan pengawasan, membuat kotak saran yang berfungsi untuk pemberdayaan organisasi, pemberdayaan pegawai, juga pemberdayaan masyarakat.

5. *Culture strategi* (strategi budaya) Strategi yang menentukan budaya organisasi yang menyangkut nilai, norma, juga tingkah laku. Strategi ini ditentukan oleh unsur-unsur lain yaitu tujuan, insentif, akuntabilitas, serta kekuasaan. Yang dilakukan pada strategi ini ialah dengan ditetapkannya SOP.

### 2.1.7. Pembangunan Infrastruktur

Secara umum pembangunan infrastruktur merupakan salah satu bagian penting dalam mewujudkan pembangunan nasional yang memiliki pengaruh terhadap pergerakan pertumbuhan ekonomi dan juga terhadap kesejahteraan masyarakat. Pembangunan sebagai proses perubahan yang mana didalam konsep pembangunan mencakup seluruh sistem salah satunya ialah Infrastruktur.

Dalam Peraturan Presiden No 38 Tahun 2015 disebutkan bahwasannya infrastruktur merupakan salah satu teknis fisik, sistem perangkat keras juga lunak yang diperlukan dalam melakukan pelayanan kepada publik selain itu juga infrastruktur merupakan pendukung jaringan struktur agar pertumbuhan suatu ekonomi dan sosial masyarakat dapat berjalan dengan baik.

Sebagaimana yang telah dikemukakan oleh **Ginanjar Kartasasmita** yang dikutip oleh **Nurman (2017:87)** dalam bukunya yang berjudul **Strategi Pembangunan Daerah** bahwa “Pembangunan merupakan suatu proses perubahan ke arah yang lebih baik melalui upaya yang dilakukan secara terencana “. Sebagai sebuah proses, pembangunan dilaksanakan tidak secara instan, terdapat beberapa proses yang berlaku sebagaimana yang telah direncanakan. **Seers** sebagaimana dikutip oleh **Sahaya Anggara dan Sumantri (2016:20)** menyatakan bahwa dalam membangun terdapat pertimbangan nilai yang artinya suatu pembangunan tidak boleh bertentangan dengan nilai-nilai yang berkembang di masyarakat tersebut.

Demikian pula menurut **Riggs (2016)** dalam membangun terdapat nilai orientasi yang menguntungkan. Sehingga dari adanya beberapa definisi tersebut

dapat dipahami bahwasannya pembangunan selain sebagai proses menuju perubahan lebih baik juga dapat memberikan kesejahteraan bagi masyarakat setempat dengan mengedepankan nilai-nilai yang berkembang di masyarakat. Terdapat Ide Pokok Pembangunan yang dikemukakan oleh **Sondang P. Siagian** dalam bukunya yang berjudul **Administrasi Pembangunan** antara lain yaitu:

- a) Pembangunan Merupakan Sebuah Proses: artinya pembangunan berjalan sesuai dengan tahapan, berdasarkan jangka waktu, biaya sehingga menghasilkan tujuan yang sesuai dengan apa yang menjadi harapan dari dilaksanakannya pembangunan tersebut.
- b) Pembangunan Dilaksanakan Secara Sadar: yang mana pembangunan benar-benar dilaksanakan tidak hanya sebagai sporadis dan juga insidental karena hal tersebut tidak dapat dikategorikan kedalam pembangunan
- c) Pembangunan Dilaksanakan Secara Terencana: yang dimaksud ialah seperti adanya perencanaan jangka pendek, jangka menengah, serta jangka panjang hal ini bertujuan untuk menentukan keputusan pada masa kini untuk masa yang akan datang
- d) Pembangunan Mengarah Pada Modernitas: yang dimaksud ialah cara hidup yang lebih baru dan juga lebih baik dari sebelumnya tetapi bukan berarti cara hidup yang identik dengan gaya hidup barat tapi lebih kepada cara mempertahankan jati diri dengan nilai-nilai luhur.

- e) Pembangunan Wadah Pembinaan Bangsa: hal ini berfungsi untuk memperkuat fondasi Indonesia, dari adanya wadah pembinaan ini diharapkan dapat menghasilkan kesejahteraan terhadap bangsa.

Dalam sebuah proses menuju perubahan yang lebih baik yang diterapkan dalam pembangunan tentu ada tujuan dan maksud yang ingin dicapai, berkaitan dengan hal tersebut **Sahya Anggara dan Sumantri (2016:23)** telah merinci tujuan dari adanya pembangunan sebagai berikut:

- a) Mewujudkan masyarakat yang sejahtera dalam segala aspek kehidupan
- b) Dalam pembangunan tidak ada batas waktu pencapaiannya, ini bertujuan agar setiap pembangunan tetap dilakukan secara berkelanjutan sejalan dengan konsep berkembangnya nilai kesejahteraan bagi masyarakat.

Berdasarkan tujuan pembangunan maka pembangunan dilaksanakan oleh seluruh komponen masyarakat sesuai dengan potensi yang dimilikinya. Selain itu dari adanya tahapan formulasi, implementasi, serta evaluasi dapat memberikan manfaat yang maksimal, pengawasan yang dilakukan juga bertujuan untuk mencegah terjadinya kebocoran dari semua tahapan pembangunan. Adapun nilai inti yang dijadikan basis konseptual serta pedoman praktis untuk memahami pembangunan, sebagaimana yang dikemukakan oleh **Goulet** yang dikutip **Nurman (2017:95)** dalam bukunya yang berjudul Strategi Pembangunan Daerah bahwa terdapat tiga komponen dasar sebagai berikut:

a) Kecukupan (*Sustenance*)

Kecukupan yang dimaksud ialah kemampuan suatu masyarakat agar dapat memenuhi bukan hanya kebutuhan dasar saja melainkan juga mewakili semua hal yang merupakan kebutuhan dasar manusia secara fisik seperti Sandang, Pangan, Papan, Pendidikan, Kesehatan, dan juga keamanan.

b) Jati Diri (*Self-esteem*)

Sebagai komponen yang mengandung unsur secara universal Jati Diri yang dimaksud yaitu adanya dorongan dari diri sendiri untuk maju, menghargai agar merasa diri pantas dan layak dalam melakukan sesuatu secara berkelanjutan.

c) Kebebasan (*Freedom*)

Dalam pembangunan kata kebebasan diasrtikan secara luas yaitu kemampuan untuk berdiri secara otonom dan demokratis. Komponen kebebasan ini mencakup berbagai kehidupan seperti kebebasan berpartisipasi politik, kepastian hukum, serta persamaan memanfaatkan potensi dan peluang yang tersedia.

Berdasarkan dari adanya tiga komponen dasar dalam pembangunan tersebut dapat ditarik kesimpulan bahwa tujuan dari suatu pembangunan yaitu sebagai peningkatan ketersediaan dan perluasan distribusi berbagai macam yang terdiri dari berbagai macam kebutuhan manusia, kemudian peningkatan standar hidup yang meliputi penambahan penyediaan lapangan kerja, perbaikan kualitas pendidikan, yang dapat meningkatkan kesejahteraan masyarakat.

### 2.1.7.1. Infrastruktur

Secara kamus besar Bahasa Indonesia Infrastruktur dapat diartikan sebagai sarana dan prasarana, **Grigg** dalam **Koedatie (2012)** mendefinisikan Infrastruktur sebagai fasilitas-fasilitas atau struktur dasar, peralatan-peralatan, serta instalasi- instalasi yang dibangun juga yang dibutuhkan untuk berfungsinya sistem sosial dan sistem ekonomi masyarakat, sedangkan menurut **Frischmann (2012)** beliau mendefinisikan Infrastruktur sebagai sistem sumber daya fisik yang dibuat oleh manusia untuk konsumsi publik.

Kemudian **Stone dan Kodoatie (2012)** mendefinisikan Infrastruktur sebagai fasilitas berbentuk fisik yang kemudian dikembangkan atau dibutuhkan oleh agen publik untuk menjalankan fungsi pemerintahan seperti dalam penyediaan air, tenaga listrik, pembuangan limbah, transportasi, serta pelayanan-pelayanan lainnya dalam tujuan ekonomi juga sosial.

Selain itu menurut Bank Dunia (*World Bank*) Infrastruktur ialah istilah umum untuk berbagai kegiatan yang disebut sebagai “*Social Overhead Capital*” oleh ekonom pembangunan seperti Paul Rosenstein yang berarti barang-barang modal yang menjadi sarana penting bagi keperluan masyarakat dan secara tidak langsung bermanfaat dalam usaha meningkatkan produksi. Infrastruktur selain sebagai modal sosial masyarakat juga berperan sebagai penggerak produktivitas tenaga kerja juga peningkat akses lapangan kerja agar terwujudnya stabilisasi kehidupan. Dalam laporannya Bank Dunia membagi Infrastruktur menjadi tiga yaitu:

- a) Infrastruktur Ekonomi, yang merupakan infrastruktur fisik yang diperlukan dalam menunjang aktivitas ekonomi, meliputi *Public Utilities* atau seperti tenaga, telekomunikasi, air, gas, kemudian *Public Work* yang berupa jalan, bendungan serta transportasi seperti jalan, pelabuhan, bandara, dan lain sebagainya.
- b) Infrastruktur Sosial meliputi pendidikan, kesehatan, serta perumahan.
- c) Infrastruktur Administrasi, yang meliputi penegakkan hukum, kontrol administrasi, serta koordinasi.

Berdasarkan dari apa yang telah dipaparkan terkait dengan definisi infrastruktur menurut para ahli maka dapat ditarik kesimpulan bahwasannya infrastruktur ialah sebuah fasilitas sarana juga prasarana yang disediakan oleh pemerintah sebagai bentuk fungsi adanya pemerintah juga sebagai upaya pemenuhan kebutuhan masyarakat. Infrastruktur telah menjadi salah satu fokus utama pemerintah Indonesia saat ini.

Pada tahun 2006 pemerintah telah mengenakan sebuah kebijakan terkait dengan peningkatan infrastruktur melalui Keputusan Menteri Keuangan Nomor 38/PMK.01/2006 pemerintah berpendapat bahwa Infrastruktur yang baik akan mendukung pertumbuhan ekonomi dan kinerja ekonomi yang lebih tinggi, selain itu setiap proyek yang terkait dengan infrastruktur dapat mengurangi tingkat pengangguran.

## 2.2. Kerangka Berpikir

Berkaitan dengan proposal penelitian ini, sebagai salah satu langkah yang dapat mempermudah pemecahan masalah dalam suatu penelitian diperlukan adanya dasar pemikiran atau biasa disebut juga sebagai landasan penelitian yang terdiri dari beberapa gabungan fakta-fakta, observasi maupun kepustakaan. Dalam kerangka pemikiran ini didalamnya terkandung teori, dalil dan juga konsep-konsep dari ahli. Sebagaimana yang telah dikemukakan oleh **Sugiyono (2018:60)** bahwa kerangka pemikiran sebagai bentuk strategi konseptual yang mengaitkan antara teori dengan berbagai faktor permasalahan untuk diselesaikan sehingga apapun yang menjadi tujuan penelitian dapat tercapai. Untuk itu peneliti akan memaparkan apa yang menjadi landasan penelitian ini.

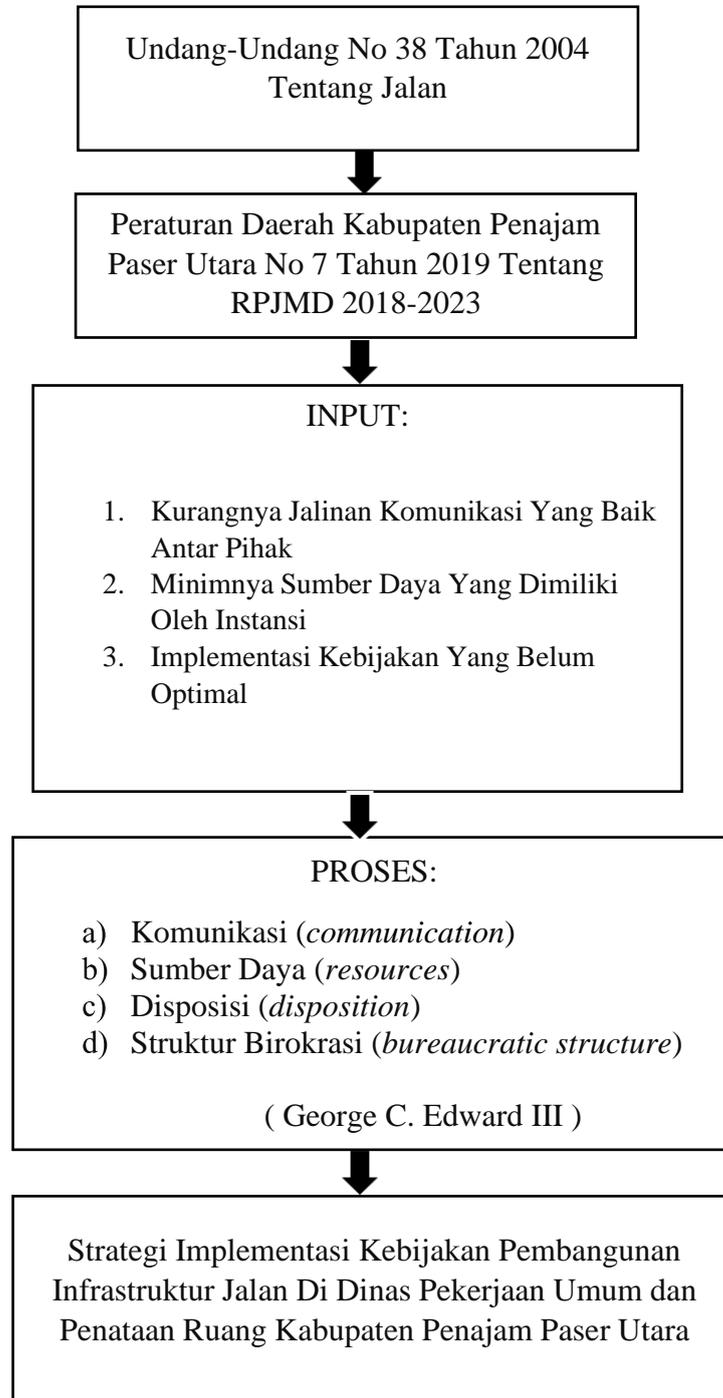
Infrastruktur jalan sebagai pemegang peranan penting baik dalam kehidupan ataupun pembangunan nasional, kondisi jalan yang kurang memadai akan berdampak pada kualitas baik dari berbagai aspek suatu daerah tersebut. Sehubungan dengan hal ini pemerintah setempat dengan mengacu pada Peraturan Daerah Kabupaten Penajam Paser Utara Nomor 7 Tahun 2019 tentang Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah 2018-2023 telah mengeluarkan kebijakan berupa program pembangunan infrastruktur jalan sesuai dengan Undang-Undang No 38 Tahun 2004 tentang Jalan. Hal tersebut juga telah tercantum dalam Rencana Strategis (RENSTRA 2018-2023) Dinas Pekerjaan Umum dan Penataan Ruang Kabupaten Penajam Paser Utara. Untuk mengetahui apakah kebijakan tersebut berjalan dengan baik diperlukan adanya tinjauan dari segi implementasinya.

Maka, pada kesempatan ini peneliti mengacu pada suatu teori terkait implementasi kebijakan yang dikemukakan oleh George Edward III. Adapun dalam melakukan penilaiannya mengacu pada 4 (empat) factor yang memiliki pengaruh terhadap suatu keberhasilan ataupun kegagalan dalam implementasi kebijakan tersebut diantaranya yaitu:

- a) Komunikasi (*communication*)
- b) Sumber Daya (*resources*)
- c) Disposisi (*disposition*)
- d) Struktur Birokrasi (*bureaucratic structure*)

Model teori ini dirasa cukup sesuai dengan permasalahan yang akan peneliti teliti yaitu pada implementasi kebijakan pembangunan infrastruktur jalan di Dinas Pekerjaan Umum dan Penataan Ruang Kabupaten Penajam Paser Utara. Adanya permasalahan yang menyangkut 4 (empat) factor di atas mengharuskan dinas terkait memiliki sebuah strategi yang diharapkan menjadi sebuah solusi agar implementasi kebijakan dapat berhasil. Untuk lebih jelasnya, berikut kerangka berpikir yang peneliti terapkan:

**Tabel 2.II.3 Kerangka Berpikir**



### 2.3. Proposisi

Secara umum proposisi dapat diartikan yaitu kalimat yang diperuntukkan menyatakan pernyataan yang mana kalimatnya dapat dipercaya. Berdasarkan apa yang telah dipaparkan sebelumnya, maka proposisi dalam penelitian ini ialah :

1. Keberhasilan Implementasi Kebijakan ditentukan oleh Komunikasi yang jelas, Sumber Daya yang cukup, Disposisi, serta Struktur Birokrasi yang baik (George C. Edward III)
2. Strategi merupakan langkah yang dapat menunjang keberhasilan implementasi kebijakan pembangunan infrastruktur jalan.