**BAB II**

**TINJAUAN PUSTAKA**

* 1. **Tinjauan tentang Kebijakan**

Istilah kebijakan memang sering dipergunakan dalam konteks tindakan – tindakan atau kegiatan – kegiatan yang dilakukan oleh para aktor dan institusi – institusi pemerintah, serta perilaku negara pada umumnya. Makna kebijakan akan semakin jelas bila dilihat pada pandangan dari bebarapa ahli mengenai kebijakan. Menurut ***Dunn* dalam Pasolong (2013:39)** menyatakan bahwa kebijakan publik yaitu :

Suatu rangkaian pilihan – pilihan yang saling berhubungan yang dibuat oleh lembaga atau pejabat pemerintah pada bidang – bidang yang menyangkut tugas pemerintahan, seperti pertahanan keamanan, energi, kesehatan, pendidikan, kesejahteraan masyarakat, kriminalitas, perkotaan dan lain – lain.

Seorang pakar ilmu politik, *Richard Rose* **(Winarno, 2014:20)** menyarankan kebijakan hendaknya dipahami sebagai “serangkaian kegiatan yang sedikit banyak berhubungan beserta konsekuensi-konsekuensi bagi mereka yang bersangkutan daripada sebagai suatu keputusan tersendiri” definisi ini berguna karena kebijakan dipahami sebagai arah atau pola kegiatan dan bukan sekedar suatu keputusan untuk melakukan sesuatu.

Definisi selanjutnya mengenai kebijakan menurut ***Fredrich* (Suyatna, 2009:3)** yaitu sebagai berikut :

Kebijakan adalah serangkaian tindakan yang diusulkan oleh seseorang, kelompok atau pemerintah dalam suatu lingkungan tertentu dengan menunjukan kesulitan – kesulitan dan kemungkinan – kemungkinan usulan kebijaksanaan tersebut dalam rangka mencapai tujuan tertentu.

Definisi yang diberikan oleh *Friedrich* ini menyangkut dimensi yang luas karena kebijakan tidak hanya dipahami sebagai tindakan yang dilakukan oleh pemerintah, tetapi juga oleh kelompok maupun oleh inividu. Selain itu, gagasan bahwa kebijakan mencakup perilaku yang mempunyai maksud yang layak mendapatkan perhatian dan sekaligus harus dilihat sebagai bagian definisi kebijakan publik yang penting, sekalipun maksud atau tujuan dari tindakan – tindakan pemerintah yang dikemukakan dalam definisi ini mungkin tidak selalu mudah dipahami.

Kebijakan Publik secara konseptual dapat dilihat dari Kamus Administrasi Publik ***Chandler* dan *Plano* dalam Pasolong (2013:38)** mengatakan bahwa kebijakam publik adalah pemanfaatan yang strategis terhadap sumber – sumber daya yang ada untuk memecahakan masalah publik atau pemerintah.

Berkaitan dengan definisi – definisi di atas, dapat diartikan bahwa kebijakan pemerintah memuat adanya organisasi atau pelaku organisasi pemerintah yang berusaha melakukan tindakan nyata untuk mencapai tujuan pemerintah dalam memecahkan suatu persoalan.

Kehidupan bersama dalam suatu negara tentu saja dapat menimbulkan suatu persoalan, oleh karena itu harus diatur. Tetapi bukan sekedar diatur, melainkan diatur oleh peraturan yang berlaku untuk semua warga negara dan berlaku mengikat semua warga negara dengan tujuan agar satu sama lain berlaku tertib dan tidak saling merugikan. Aturan tersebut secara sederhana disebut dengan kebijakan publik.

Kebijakan publik memiliki definisi yang beragam, ***Dye* dalam *Agustino* (2014:7)** mengatakan bahwa : “kebijakan publik adalah apa yang dipilih oleh pemerintah untuk dikerjakan atau tidak dikerjakan”

Definisi kebijakan publik selanjutnya dikemukakan oleh ***Wilson* (Wahab, 2014:13)** yaitu :

*The actions, objectives, and pronouncements of governments on particular matters, the steps they take (or fail to take) to implement them, and the explanations they give for what happens (or does not happen).* Tindakan – tindakan, tujuan – tujuan, dan pernyataan – pernyataan pemerintah mengenai masalah – masalah tertentu, langkah – langkah yang telah/ sedang diambil (atau gagal diambil) untuk di implementasikan, dan penjelasan – penjelasan yang diberikan oleh mereka mengenai apa yang telah terjadi (atau tidak terjadi).

***Anderson*** dalam **Winarno (2014:21)** menyatakan bahwa kebijakan merupakan arah tindakan yang mempunyai maksud yang ditetapkan oleh seorang aktor atau sejumlah aktor dalam mengatasi suatu masalah atau suatu persoalan. Konsep kebijakan ini memusatkan perhatian pada apa yang sebenarnya dilakukan dan bukan pada apa yang diusulkan atau dimaksudkan. Selain itu, konsep ini juga membedakan kebijakan dari keputusan yang merupakan pilihan di antara berbagai alternatif yang ada.

***Anderson*** dalam **Winarno (2014:23)** mengungkapkan bahwa kebijakan publik mempunyai beberapa implikasi yaitu sebagai berikut :

1. Titik perhatian dalam membicarakan kebijakan publik berorientasi pada maksud dan tujuan dan bukan perilaku secara serampangan.
2. Kebijakan merupakan arah atau pola tindakan yang dilakukan oleh pejabat – pejabat pemerintah dan bukan merupakan keputusan – keputusan yang tersendiri.
3. Kebijakan adalah apa yang sebenarnya dilakukan oleh pemerintah dalam mengatur politik, ekonomi, sosial dan budaya dan bukan apa yang diinginkan oleh pemerintah.
4. Kebijakan publik mungkin dalam bentuknya bersifat positif dan negatif. Secara positif kebijakan mungkin mencakup bentuk tindakan pemerintah yang jelas untuk memengaruhi suatu masalah tertentu. Secara negatif, kebijakan mungkin mencakup keputuan oleh pejabat – pejabat pemerintah, tetapi tidak untuk mengambil tindakan dan tidak untuk melakukan sesuatu mengenai suatu persoalan yang memerlukan keterlibatan pemerintah.

Jenis – jenis kebijakan publik menurut **Nugroho** dalam **Pasolong** menyatakan kebijakan publik dibagi menjadi tiga kelompok, yaitu : (1) Kebijakan yang bersifat **makro,** kebijakan atau peraturan yang bersifat umum, (2) Kebijakan yang bersifat **meso,** yaitu kebijakan yang bersifat menengah atau memperjelas pelaksanaan, seperti kebijakan Mentri, Peraturan Gubernur,Peraturan Bupati dan Peraturan Wali Kota. (3) Kebijakan yang bersifat **mikro,** yaitu kebijakan yang diatasnya, mengatur pelaksanaan atau implementasi dari kebijakan diatasnya, seperti kebijakan yang dikeluarkan oleh aparat publik di bawah Mentri, Gubernur, Bupati dan Wali Kota.

Kebijakan publik tidak dapat disebut kebijakan publik apabila tidak berorientasi pada kepentingan publik dan sekalipun yang membuat kebijakan itu pemerintah/ negara, tetapi ia harus selalu diwarnai dengan kepentingan publik. Hal ini disebabkan karena menurut konsep demokrasi modern, kebijakan publik tidaklah berisi cetusan pikiran atau pendapat para pejabat yang mewakili rakyat, tetapi opini publik juga mempunyai posisi yang sama besarnya dengan opini pejabat untuk diisikan (memberikan warna) dalam kebijakan – kebijakan publik.

* 1. **Tinjauan tentang Implementasi Kebijakan**

Kebijakan hanyalah merupakan dokumen belaka, oleh sebab itu tidak terlalu slah jika dikatakan implementasi kebijakan merupakan aspek yang penting dari keseluruhan proses kebijakan. Bagi mereka yang melihat kebijakan publik dari perspektif *policy cycle* (siklus kebijakan), implementasi kebijakan itu merupakan suatu aktifitas yang paling penting. Tetapi, tidak seperti anggapan sebagain ornag bahwa setiap kebijakan itu akan terimplementasikan dengan sendirinya, seolah aktivitas implemantasi kebijakan tersebut menyangkut sesuatu yang tinggal jalan. Realita menunjukan, implementasi kebijakan itu sejak awal melibatkan sebuah proses rasional dan emosional yang teramat kompleks. Untuk melukiskan kerumitan dalam prose implementasi tersebut dapat dilihat pada pernyataan yang dikemukan oleh seorang ahli studi kebijakan ***Bardach*** dalam **Agustino (2014:138)**, yaitu :

“adalah cukup untuk membuat sebuah program dan kebijakan umum yang kelihatannya bagus diatas kertas. Lebih sulit lagi merumuskannnya dalam kata – kata dan slogan – slogan yang kedengarannya. Dan lebih sulit lagi untuk melaksanakan nya dalam bentuk cara yang memuaskan semua orang termasuk mereka anggap klien.”

***Gordon*** dalam **Pasolong (2013:58)** mengatakan bahwa implementasi kebijakan berkenaan dengan berbagai kegiatan yang diarahkan pada realisasi program. Dalam hal ini administrator mengatur cara untuk mengorganisir, menginterpretasikan dan menerapkan kebijakan yang telah direalisasikan. Mengorganisir berarti mengatur sumber daya unit – unit dan metode – metode untuk melakanakan program. Menginterprestasikan berkenaan denan mendefinisikan istilah – istilah program dalam rencana – rnecana dan petunjuk – petunjuk yang dapat diterima fesible. Menerapkan berarti berarti menggunakan instrumen – instrumen mengerjakan atau memberikan pelayanan rutin, melakukan pembayaran – pembayaran. Atau dengan kata lain implementasi merupakan tahap realisas tujuan – tujuan program.

Dalam derajat lain ***Mazmanian dan Sabatier*** dalam **Agustino(2014:139)** mendefinisikan implementasi kebijakan sebagai berikut :

“Pelaksanaan keputusan kebijaksanaan dasar, biasanya dalam bentuk undang – undang, namun dapat pula berbentuk perintah – perintah atau keputusan – keputusan eksekutif yang penting atau keputusan badan peradilan. Lazimnya, keputusan tersebut mengidentifikasikan masalah yang ingin dicapai, dan berbagai cara untuk menstrukturkan atau mengatur proses implemantasinya.”

***Ripley*** dan ***Franklin*** dalam **Winarno (2014:148)** berpendapat bahwa implementasi adalah apa yang terjadi setelah undang – undang ditetapkan yang memberikan otoritas program, kebijakan, keuntungan *(benefit)* atau suatu jenis keluaran yang nyata *(tangible output).*

***Grindle*** dalam **Winarno (2014:149)** memberikan pandangannya tentang implementasi kebijakan dengan mengatakan bahwa secara umum, tugas implementasi adalah membentuk suatu kaitan *(linkage)* yang memudahkan tujuan – tujuan kebijakan yang direalisasikan sebagai dampak dari suatu kegiatan pemerintah.

***Meter* dan *Horn*** dalam **Agustino(2014:139)** mendefinisikan implementasi kebijakan sebagai :

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

Tindakan – tindakan ini mencakup usaha – usaha untuk mengubah keputusan – keputusan menjadi tindakan – tindakan operasional dalam kurun waktu tertentu maupun dalam rangka melanjutkan usaha – usaha untuk mencapai perubahan – perubahan besar dan kecil yang diteteapkan oleh keputusan – keputusan kebijakan. Yang perlu ditekankan di sini adalah bahwa tahap implementasi kebijakan tidak akan dimulai sebelum tujuan – tujuan dan saran –saran ditetapkan atau diidentifikasi oleh keputusan – keputusan kebijakan. Dengan demikian, tahap implementasi terjadi hanya setelah undang – undang ditetapkan dan disediakan untuk membiayai implementasi kebijakan tersebut.

Definisi yang telah dipaparkan sebelumnya dapat diketahui bahwa implementasi kebijakan menyangkut tigal hal, yaitu adanya tujuan atau sasaran kebijakan, adanya aktivitas atau kegiatan pencapaian tujuan dan adanya hasil kegiatan.

Uraian tersebut terlihat bahwa implementasi merupakan suatu proses dimanis, dimana pelaksana kebijakan melakukan suatu aktivitas atau kegiatan, sehingga pada akhirnya akan mendapatkan suatu hasil yang sesuai dengan tujuan atau sasaran kebijakan itu sendiri.

Pengertian Implementasi Kebijakan menurut ***Edward* dalam Sitorus (2012:84)** yaitu sebagai berikut :

*Policy implementation, as we have seen, is the satage of policy making between the estabilisment of a policy – such as the passage of legislative act, the issuing of an executive order, the handing down of a judical decision or the promulgation of a regulatory rule – and the concequences of the policy for the people whomit effects.*

Implementasi kebijakan merupakan tahapan pembuatan keputuan diantara pembentukan suatu kebijakan seperti keputusan – keputusan yang dibentuk dalam sebuah undang – undang yang dilakukan oleh legislatif (parlemen), atau peraturan yang dikeluarkan oleh eksekutif, maupun peraturan yang diloloskan oleh yudikatif (peradilan atau mahkamah), kebijakan publik yang dikeluarkan tersebut dapat memberikan suatu konsekuensi bagi masyarakat dalam beberapa aspek tatanan kehidupan.

Teori diatas maka implementasi kebijakan merupakan pelaksanaan kebijakan setelah kebijakan ditetapkan / disetujui oleh pembuat kebijakan dan dilaksanakan oleh lembaga-lembaga pelaksana baik individu maupun pejabat ataupun kelompok pemerintah atau swasta yang diarahkan pada tercapainya tujuan yang telah digariskan dalam isi kebijakan itu.

Implementasi ini berkaitan dengan proses politik administrasi, karena menyangkut tujuan dari diadakannya kebijakan tersebut (policy goals). Jika dilihat dari implementasi kebijakan, hal tersebut berkaitan dengan kekuasaan (power), kepentingan dan strategi para pelaku kebijakan, disamping karakteristik lembaga dan rezim serta izin pelaksanaan dan respon terhadap kebijakan. Secara jujur, kita dapat ,mengatakan bahwa kebijakan publik apapun sebenarnya mengandung resiko untuk gagal seperti yang dijelaskan oleh ***Hoogwood* dan *Gunn* (Wahab, 2014:129)** yang telah membagi pengertian kegagalan kebijakan dalam dua kategori :, yaitu :

1. Non implementasi (tidak termplementasikan), mengandung arti bahwa suatu kebijakan tidak dilaksanakan sesuai dengan rencana, mungkin karena pihak – pihak yang terlibat dalam pelaksanaanya tidak mau bekerjasama, atau mereka telah bekerja secara tidak efisien, bekerja setengah hati, atau kemungkinan permasalahan yang digarap diluar jangkauan kemampuannya, sehingga betapapun gigihnya usaha mereka, hambatan – hambatan yang ada tidak sanggup ditanggulangi. Akibatnya, implementasi yang efektif sulit untuk dipenuhi.
2. Unsuccesful implementation dimana implementasi yang tidak berhasil biasanya terjadi manakala suatu kebijakan tertentu telag dilaksanakan sesuai dengan rencana, namun mengingat kondisi eksternal ternyata tidak menguntungkan sehingga kebijakan tersebut tidak berhasil dalam mewujudkan dampak atau hasil akhir yang dikehendaki.

**Nugroho (2014:686)** pada prinsipnya ada lima tepat yang perlu dipenuhi dalam hal keefektifan implementasi kebijakan adalah sebagai berikut :

1. Tepat Kebijakan

Adalah ketepatan kebijakan ini dinilai dari sejauh mana kebijakan yang ada telah bermuatan hal – hal yang memang memecahkan masalah yang hendak dipecahkan. Pertanyaannya adalah *how excellent is the policy*. Sisi kedua dari kebijakan adalah apakah kebijakan tersebut sudah dirumuskan sesuai dengan karakter masalah yang hendak dipecahkan. Sisi ketiga adalah apakah kebijakan dibuat oleh lembaga yang mempunyai kewenangan (misi kelembagaan) yang sesuai dengan karakter kebijakannya.

1. Tepat Pelaksanaanya

Adalah aktor implementasi kebijakan tidaklah hanya pemerintahan. Ada tiga lembaga yang menjadi pelaksana yaitu, pemerintah, kerjasama antara pemerintah – masyarakat/swasta, atau implementasi kebijakan yang diswastakan. Kebijakan yang bersifat monopoli, seperti kartu indentitas penduduk atau mempunyai derajat politik keamanan yang tinggi seperti pertahanan dan keamanan, sebaikanya diselenggarakan oleh pemerintah. Kebijakan yang bisa memberdayakan masyarakat, seperti penanggulangan kemiskinan, sebaiknya diselenggarakan pemerintah bersama masyarakat. Kebijakan yang bertujuan mengarahkan kegiatan masyarakat, seperti bagaimana perusahaan harus dikelola, atau dimana pemerintah tidak efektif menyelenggarakannya sendiri, seperti pembangunan industri – industri beskala menengah dan kecil yang tidak strategis, sebaiknya diserahkan kepada masyarakat.

1. Tepat Target

Adalah ketepatan dengan berkenaan dengan tiga hal. Pertama, apakah target yang diintervensi sesuai dengan yang direncanakan, apakah tidak tumpang tindih dengan intervensi lain, atau tidak bertentangan dengan intervensi kebijakan lain. Kedua, apakah targetnya dalam kondisi siap untuk diintervensi, ataukan tidak. Kesiapan bukan saja dalam arti secara alami, namun juga apakah kondisi target ada dalam konflik atau harmonis dan apakah kondisi mendukung atau menolak. Sosialisasi kebijakan di kawasan konflik tidaklah salah, namun tidak efektif karena prioritas utama adalah keselamatan nyawa. Ketiga, apakah intervensi implementasi kebijkan sebelumnya, terlalu banyak kebijakan yang tampaknya baru namun pada prinsipnya mengulang kebijakan lama dengan hasil yang sama tidak efektifnya dengan kebijakan sebelumnnya.

1. Tepat Lingkungan

Adalah ada dua lingkungan yang oaling menentukan yaitu Lingkungan kebijakan yaitu interaksi di antara lembaga perumus kebijakan dan pelaksana kebijakan dengan lembaga lain yang terkait. Lingkungan kedua adalah lingkungan eksternal yaitu yang disebut oleh Calista sebagai variabel eksogen yang terdiri dari public opinion yaitu persepsi publik akan kebijakan dan implementasi kebijakan, interpretative instutions yang berkenaan dengan interprestasi dari lembaga – lembaga strategis dalam masyarakat, seperti media massa, kelompok penekan dan kelompok kepentingan dalam menginterprestasikan kebijakan dan mengimplementasikan kebijakan dan individuals yakni individu – individu tertentu yang mampu memainkan peran penting dalam menginterprestasikan kebijakan.

1. Tepat Proses

Secara umum implementasi kebijakan publik terdiri dari tiga proses, yaitu:

1. Policy acceptance. Disini publik memahami sebagai sebuah “aturan main” yang diperlukab untuk masa depan, disisi lain pemerintah memahami sebagai tugas yang harus dilaksanakan.
2. Policy adaption. Disini publik menerima sebagai sebuah “aturan main” yang di perlukan untuk masa depan, disisi lain pemerintah menerima sebagai tuga yang harus dilaksanakan.
3. Strategic rediness. Disini publik siap melaksanakan atau menjadi bagian dari kebijakan, disisi lain birokrat on the street (atau birokrat pelaksana) siap menjadi pelaksana kebijakan.
	1. **Model Implementasi Kebijakan Publik**

Implementasi kebijakan merupakan aspek yang sangat penting bahkan lebih penting daripada perumusan kebijakan itu sendiri. Implementasi kebijakan akan lebih mudah untuk dipahami apabila menggunakan suatu model tertentu sehingga dapat memberikan gambaran secara lebih jelas mengenai suatu objek, situasi, proses, dan komponen – komponen yang terdapat di dalamnya serta memberikan kemudahan untuk mengidentifikasi variabel – variabel yang berpengaruh terdapat implementasi kebijakan.

Pada dasarnya terdapat banyak batasan atau definisi mengenai apa yang dimaksud dengan kebijakan publik (public policy) dalam litelatur – litelatur ilmu politik. Masing – masing definisi tersebut memberi penekanan yang berbeda – beda. Perbedaan ini timbul karena masing – masing ahli mempunyai latar belakang yang berbeda – beda. Sementara sisi lain, pendekatan dan model yang digunakan oleh para ahli pada akhirnya juga akan menentukan bagaimana kebijakan publik tersebut hendak didefinisikan. Berikut beberapa model implementasi kebijakan yang dikutip oleh **Agustino (2014:141-161) :**

* + 1. **Implementasi Kebijakan Publik Model Daniel Mazmanian dan Paul Sabatier**
1. Mudah atau Tidaknya Masalah yang akan Digarap, meliputi:
2. Kesukaran-kesukaran Teknis
3. Keberagaman Perilaku yang Diatur
4. Presentase Totalitas Penduduk yang Tercakup dalam Kelompok Sasaran
5. Tingkat dan Ruang Lingkup Perubahan Perilaku yang Dikehendaki
6. Kemampuan Kebijakan Menstruktur Proses Implementasi Secara Tepat

Para pembuat kebijakan mendayagunakan wewenang yang dimilikinya untuk menstruktur proses implementasi secara tepat melalui beberapa cara:

1. Kecermatan dan kejelasan penjenjangan tujuan-tujuan resmi yang akan dicapai
2. Keterandalan teori kausalitas yang diperlukan
3. Ketetapan alokasi sumber dana
4. Keterpaduan hirarki di dalam lingkungan dan diantara lembaga-lembaga atau instasnsi-instansi pelaksana
5. Aturan-aturan pembuat keputusan dari badan-badan pelaksana
6. Kesepakatan para pejabat terhadap tujuan yang termaktub dalam undang-undang
7. Akses formal pihak-pihak luar
8. Variabel-variabel diluar Undang-undang yang Mempengaruhi Implementasi
9. Kondisi sosial-ekonomi dan teknologi
10. Dukungan publik
11. Sikap dan sumber-sumber yang dimiliki kelompok masyarakat
12. Kesepakatan dan kemampuan kepemimpinan para pejabat pelaksana

Model implementasi kebijakan publik yang lain ditawarkan oleh ***Mazmanian dan Sabatier***. Model implemnetasi yang ditawarkan mereka disebut dengan ***A Framework for Policy Implementation Analysis***. Kedua ahli kebijakan ini berpendapat bahwa peran penting dari implementasi kebijakan publik adalah kemampuannya dalam mengidentifikasikan variabel-variabel yang mempengaruhi tercapainya tujuan-tujuan formal pada keseluruhan proses implementasi.

* + 1. **Implementasi Kebijakan Publik Model *Merilee S. Grindle***

Pendekatan tersebut dikenal dengan *Implementation as A Political and Administrative Process*. Kebijakan suatu implementasi kebijakan publik, juga amat ditentukan oleh tingkat implementability kebijakan itu sendiri, yaitu terdiri atas *Content of Policy dan Context of Policy.*

1. *Content of policy*
2. *Interest Affected* (Kepentingan – kepentingan yang mempengaruhi)
3. *Type of Benefits* (tipe manfaat)
4. *Extent of Change Envision* (derajat perubahan yang ingin dicapai)
5. *Site of Decision Making* (letak pengambilan keputusan)
6. Program Implementer (pelaksana program)
7. *Resources Committed* (sumber – sumber daya yang digunakan)
8. *Context of Policy*
9. *Power, interest, and Strategy of Actor involved* (kekuasaan, kepentingan-kepentingan, dan strategi dari aktor yang terlibat)
10. *Institution and Regime Characteristic* (karakteristik lembaga dan rezim yang berkuasa)
11. *Compliance and Responsivesness* (tingkat kepatuhan dan adanya respon dari pelaksana)

Setelah kegiatan pelaksanaan kebijkan yang dipengaruhi oleh isi atau konten dan lingkungan atau konteks diterapkan, maka akan dapat diketahui apakah para pelaksana kebijakan dalam membuat sebuah kebijakan sesuai dengan apa yang diharapkan, juga dapat diketahui pada apakah suatu kebijakan dipengaruhi oleh suatu lingkungan, sehingga terjadinya tingkat perubahan yang terjadi.

* + 1. **Implementasi Kebijakan Publik Model *Edward III***
1. Komunikasi

Implementasi yang efektif terjadi apabila para pembuat keputusan sudah mengetahui apa yang akan mereka kerjakan. Pengetahuan atas apa yang akan mereka kerjakan dapat berjalan bila komunikasi berjalan dengan baik, sehingga setiap keputusan kebijakan dan peraturan implementasi harus di trasmisikan (atau dikomunikasikan) kepada bagian personalia yang tepat. Dalam mengukur keberhasilan komunikasi tedapat tiga indikator yaitu :

1. Transmisi
2. Kejelasan
3. Konsistensi
4. Sumberdaya

Perintah – perintah implementasi mungkin diteruskan secara cermat, jelas dan konsisten, tetapi jika para pelaksana kekurangan sumber – sumber yang diperlukan untuk melaksanakan kebijakan – kebijakan maka implementasi ini pun cenderung tidak efektif. Dengan demikian sumberdaya dapat merupakan faktor yang penting dalam melaksanakan kebijakan publik. Indikator sumberdaya terdiri dari beberapa elemen, yaitu:

1. Staf
2. Informasi
3. Wewenang
4. Fasilitas
5. Disposisi

Sikapdari pelaksana adalah faktor penting ketiga dalam pendekatan mengenai pelaksanaan suatu kebijakan publik. Jika pelaksanaan suatu kebijakan ingin efektif, maka para pelaksana kebijakan tidak hanya harus mengetahui apa yang akan dilakukan tetapi juga harus memiliki kemampuan untuk melaksanakannnya, sehingga dalam praktiknya tidak terjadu bias. Hal penting yang perlu dicermati pada variable disposisi adalah sebagai berikut :

1. Pengangkatan birokrat
2. Insentif
3. Struktur Birokrasi

Kebijakan yang begitu kompleks menuntut adanya kerjasama banyak orang, ketika struktur birokrasi tidak kondusif pada kebijakan yang tersedia, maka hal ini akan menyebagiankan sumberdaya – sumberdaya menjadi tidak efektif dan menghambat jalannnya kebijakan. Birokrasi sebagai pelaksana sebuah kebijakan harus dapat mendukung kebijkan yang telah diputuskan secara politik dengan jalan melakukan koordinasi. Dua karakteristik yang dapat mendongkrak kinerja struktur birokrasi/ organisasi kearah yang lebih baik, adalah :

1. Standard Operating Prosedures (SOP)
2. Fragmentasi

Pada model pendekatan ini *Edward* menanamkan model implementasi kebijakan publiknya dengam *Direct and Indirect Impact on Implementation.*Dimana dimaksudkan untuk melihat variabel – variabel yang berdampak langsung terhadap implementasi kebijakan dengan perseptif *top down.*

* + 1. **Model Implementasi Kebijakan Meter dan Horn**

Mereka menetapkan beberapa variabel yang diyakini dapat mempengaruhi implementasi dan kinerja kebijakan, yaitu sebagai berikut : **(Winarno, 2014:158-176)**

1. Ukuran – Ukuran Dasar dan tujuan – Tujuan Kebijakan

Indikator – indikator kinerja ini menilai sejauh mana ukuran – ukuran dasar dan tujuan – tujuan kebijakan telah direalisasikan. Indikator ini berguna dalam menguraikan tujuan – tujuan keputusan kebijakan secara menyeluruh. Di samping itu, ukuran – ukuran dasar dan tujuan – tujuan merupakan bukti itu sendiri dan dapat diukur dengan mudah dalam beberapa kasus. Ada dua penyebab sulitnya mengidentifikasi dan mengukur kinerja. Pertama, mungkin disebabkan oleh bidang program yang telalu luas dan sifat tujuan yang kompleks. Kedua, mungkin akibat dari kekaburan – kekaburan dan kontradiksi – kontradiksi dalam pernyataan ukuran – ukuran dasar dan tujuan – tujuan. Dalam menentukan ukuran – ukuran dasar dan sasaran – sasaran, kita dapat menggunakan pernyataan – pernyataan dari para pembuat keputusan sebagaimana direfleksikan dalam banyak dokumen, seperti regulasi – regulasi dan garis – garis pedoman program yang menyatakan kriteria untuk evaluasi kinerja kebijakan.

1. Sumber – Sumber Kebijakan

Sumber – sumber layak mendapat perhatian karena menunjang keberhasilan implementasi kebijkan. Sumber – sumber yang dimaksud mencakup dana atau perangsang (incentive)lain yang mendorong dan memperlancar implementasi yang efektif. Tahap-tahap tertentu dari keseluruhan proses implementasi menuntut adanya sumberdaya manusia yang berkualitas sesuai dengan pekerjaan yang diisyaratkan oleh kebijakan yang telah ditetapkan secara apolitik. Tetapi ketika kompetensi dan kapabilitas dari sumber-sumberdaya itu nihil, maka kinerja kebijakan publik sangat sulit untuk diharapkan. Tetapi diluar sumberdaya manusia, sumberdaya-sumberdaya lain yang perlu diperhitungkan juga, ialah sumberdaya finansial dan sumberdaya waktu.

1. Komunikasi antar Organisasi dan Kegiatan – Kegiatan Pelaksanaan

Implemantasi akan berjalan efektif bila ukuran – ukuran dan tujuan – tujuan dipahami oleh individu – individu yang bertanggung jawab dalam kinerja kebijkan. Ketepatan komunikasi dengan para pelaksana, dan konsistensi atau keseragaman dari ukuran dasar dan tujuan – tujuan yang dikomunikasikan dengan berbagai sumber informasi. Ukuran – ukuran dasar dan tujuan –tujuan tidak dapat dilaksanakan kecuali jika informasi itu dinyatakan dengan cukup jelas, sehingga para pelaksana dapat mengetahui apa yang diharapkan dari ukuran – ukuran dasar dan tujuan – tujuan itu. Komunikasi di dalam dan antara organiasi – organisasi merupakan suatu proses kompleks dan sulit. Dalam meneruskan pesan – pesan ke bawahan dalam suatu organisasi atau dari suatu organisasi ke organisasi lainnya, para komunikator dapat menyimpangkannya atau menyebarluaskannya, baik secara sengaja atau tidak sengaja. Lebih dari itu, jika sumber – sumber informasi yang berbeda memberikan interpretasi yang tidak konsisten dan atau bertentangan terhapat ukuran – ukuran dasar dan tujuan – tujuan, para pelaksana akan menghadapi kesulitan yang lebih besar untuk melaksanakan maksud – maksud kebijakan. Prospek – prospek tentang implementasi yang efektif ditentukan oleh kejelasan ukuran – ukuran dan tujuan – tujuan yang dinyatakan dan oleh ketepatan dan konsistensi dalam mengkomunikasikan ukuran – ukuran dan tujuan – tujuan tersebut.

Dalam hubungan antar organisasi maupun antar pemerintah, dua tipe kegiatan pelaksanaan merupakan hal yang paling penting. Pertama, nasihat dan bantuan teknis yang dapat diberikan. Kedua, atasan dapat menyandarkan pada berbagai sanksi, baik positif maupun negatif.

1. Karakteristik Badan – Badan Pelaksana

Menurut Meter dan Horn pembahasan mengenai indikator ini tidak bisa lepas dai struktur birokrasi. Struktur birokrasi diartikan sebagai karakteristik – karakteristik, norma – norma dan pola – pola hubungan yang terjadi berulang – ulang dalam badan – badan eksekutif yang mempunyai hubungan baik potensial maupun nyata dengan apa yang mereka miliki dengan menjalankan kebijakan. Komponen dari model ini terdiri dari ciri – ciri stuktur formal dari organisasi – organisasi dan atribut – artibut yang tidak formal dari personil mereka. Beberapa unsur yang mungkin berpengaruh terhadap suatu organisasi dalam mengimplementasikan kebijakan :

1. Kompetensi dan ukuran staf suatu badan;
2. Tingkat pengawasan hierarkis terhadap keputusan – keputusan sub unit dan proses – proses dalam badan – badan pelaksana;
3. Sumber – sumber politik suatu organisasi (dukungan diantara anggota legislatif dan eksekutif);
4. Vitalisasi suatu organisasi;
5. Tingkat komunikasi – komunikasi yang “terbuka”. Yang diidentifikasikan sebagai jaringan kerja komunikasi horisontal dan vertikal.
6. Kaitan formal dan informal suatu badan dengan badan “pembuatan keputusan” atau pelaksana keputusan”.
7. Kondisi – Kondisi Ekonomi, Sosial dan Politik

Sejauhmana lingkungan ekternal turut mendorong keberhasilan kebijakan publik yang telah ditetapkan. Lingkungan sosial, ekonomi dan politik yang tidak kondusif dapat menjadi biang keladi dari kegagalan kinerja implementasi kebijakan. Karena itu, upaya untuk mengimplementasikan kebijakan harus pula memperhatikan kekondusifan kondisi lingkungan eksternal.

1. Kecenderungan Pelaksana (Implementors)

*Meter* dan *Horn* mengidentifikasikan tiga unsur tanggapan pelaksana yang mungkin memengaruhi kemampuan dan keinginan mereka untuk melaksanakan kebijakan, yakni kognisi (komprehensi, pemahaman) tentang kebijkan, macam tanggapan terhadapnya (penerimaan, netralitas, penolakan) dan intensitas tanggapan itu.

Model pendekatan implementasi ini mengandaikan bahwa implementasi kebijakan berjalan secara linier dari kebijakan publik, implementor, dan kinerja kebijakan publik.Proses implementasi ini merupakan sebuah abstraksi atau performansi suatu implementasi kebijakan yang pada dasarnya secara sengaja dilakukan untuk meraih kinerja implementasi kebijakan publik yang tinggi yang berlangsung dalam hubungan berbagai variabel.

*Meter* dan *Horn* menawarkan enam varibel yang membentuk kaitan *(linkage)* antara kebijakan dan kinerja *(performance)*. Model ini tidak hanya menentukan hubungan – hubungan antar variabel bebas dan variabel terikat mengenai kepentingan – kepentingan, tetapi juga menjelaskan hubungan – hubungan antar variabel bebas. Lebih lanjut, mereka menyatakan bahwa secara implisit, kaitan yang tercakup dalam bagan tersebut menjelaskan hipotesis – hipotesis yang dapat diuji secara empirik. Dengan menggunakan pendekatan masalah seperti ini, kita mempunyai harapan yang besar untuk menguraikan proses – proses dengan cara melihat bagaimana keputusan – keputusan kebijakan dilaksanakan dibandingkan hanya sekedar menghubungkan variabel bebas dna varibel terikat dalam suatu cara yang semena – mena.

**Gambar 2.1**

**Model Implementasi Kebijakan Meter dan Horn (Agustino, )**

* 1. **Pengertian Administrasi**

Administrasi dapat dibedakan dalam 2 pengertian yang di kemukakan oleh **Handayaningrat (1981 : 2)** sebagai berikut :

Administrasi dalam arti sempit, yaitu dari kata *Administratie* (bahasa Belanda), yang meliputi kegiatan : catat-mencatat, surat-menyurat, pembukuan ringan, ketik-mengetik, agenda dan sebagainya yang bersifat teknis ketatausahaan *(clerical work).* Jadi Tata Usaha adalah bagian kecil kegiatan dari pada Administrasi yang akan dipelajari.

Administrasi dalam arti luas, yaitu :

Menurut*Leonard D. White,*dalam bukunya : *Introduction to study of Public Administration,* memberikan definisi sebagai berikut : *“Administration is a process common to all group effort, public or private, civil or military, large scale or small scale ... ect”* (Administrasi adalah suatu proses yang pada umumnya terdapat pada semua usaha kelompok, negara atau swasta, sipil atau militer, usaha yang besar atau kecil ... dan sebagainya).

*H.A Simon dan kawan-kawan,*dalam bukunya :*Public Administration,*memberikan definisi sebagai berikut :*“Administration as the activities of groups cooperating to accomplish common goals”* (Administrasi sebagai kegiatan daripada kelompok yang mengadakan kerja sama untuk menyelesaikan tujuan bersama).

*William H. Newman,*dalam bukunya :*Administrative Action*mengemukakan :*“Administration has been defined as the guidance, leadership and control of the effort of a group of individuals towords some common goal”* (Administrasi didefinisikan sebagai bimbingan, kepemimpinan dan pengawasan daripada usaha-usaha kelompok individu-individu terhadap tercapainya tujuan bersama).

Setelah mengetahui beberapa definisi administrasi, maka **Handayaningrat** mengemukakan ciri – ciri administrasi dalam bukunya **(1981 : 3)** dapat digolongkan atas :

* 1. Adanya kelompok manusia, yaitu kelompok yang terdiri atas 2 orang atau lebih;
	2. Adanya kerja sama dari kelompok tersebut;
	3. Adanya kegiatan/proses/usaha;
	4. Adanya bimbingan, kepemimpinan dan pengawasan;
	5. Adanya tujuan.
	6. **Administrasi Negara (Public administration)**

Salah satu cabang administrasi adalah administrasi negara yang merupakan bagian proses politik, dimana administrasi negara berhubungan dengan kehendak golongan atau partai politik melalui program-program politiknya. Administrasi negara juga ikut serta menentukan metode-metode tentang bagaimana kebijakan negara dapat diselenggarakan atau diimplementasikan, sehingga administrasi negara tumbuh sebagai sistem penyelenggaraan kebijakan publik.

Menurut ***Nigro*** dan ***Nigro*** yang dikutip **syafiie (2003:32) :**

1. *(Public Administration) is cooperative group effort in public setting.*
2. *(Public Administration) covers all three branches: executive, legislative, and judicial, and their interrelationships.*
3. *(Public Administration) has an important role formulating of public policy and is thus a part of the political process.*
4. *(Public Administration) is closely associated with numerous private groups and individuals in providing service to the community.*
5. *(Public Administration) is in different in significant ways from private administration.*

Jadi menurut ***Nigro*** bersaudara yang dikutip ***Syafiie* (2003:31)** :

1. (Administrasi Negara) adalah suatu kerja sama kelompok dalam lingkungan pemerintahan.
2. (Administrasi Negara) meliputi ketiga cabang pemerintah yaitu eksekutif, legislatif, dan yudikatif serta hubungan di antara mereka.
3. (Administrasi Negara) mempunyai peranan penting dalam perumusan kebijaksanaan pemerintah dan karenanya merupakan sebagian dari proses politik.
4. (Administrasi Negara) sangat erat berkaitan dengan berbagai macam kelompok dan perorangan dalam menyajikan pelayanan kepada masyarakat.
5. (Administrasi Negara) dalam beberapa hal berbeda padapenempatan pengertian dengan administrasi perseorangan.

Pengertian Administrasi Negara *(Public Administration)* seperti yang dikutip oleh **Handayaningrat (1980:3)** yaitu sebagai berikut :

1. Administrasi Negara *(Public Administration )*menurut *J.M Pfiffner and Robert v Presthus* dalam bukunya :*Public Administration,*ialah :*“Public Administration is a process concerned with carrying out public policies”* (Administrasi Negara adalah suatu proses yang berhubungan dengan pelaksanaan kebijaksanaan Negara).
2. *Dimock* dalam bukunya :*Public Administration,* mendefinisikan sebagai berikut :*“Public Administration is the activity of the State in the exercise of its political power”* (Administrasi Negara adalah kegiatan negara dalam melaksanakan kekuasaan/kewenangan politiknya).
	1. **Administrasi Kepegawaian Negara**

Pada dasarnya administrasi kepegawaian negara, merupakan salah satu cabang dari administrasi negara yang membahas secara khusus mengenai persoalan pegawai negara dan atau PNS. Dalam hal ini membaha mengenai menerima pegawai sebagi input, kemudian bagaimana mengembangkan pegawai sebagai proses, dan bagaimana kinerja pegawai tersebut sebagai outp organisasi. ***Henry*** dalam **Pasolong (2013:151)**, menjelaskan Administrasi Kepegawaian Negara seperti berikut :

Pengurusan, pengaturan dan atau manajemen tentang kebijakan publik untuk masyarakat luas dan beberapa pihak yang berkepentingan dalam birokrasi pemerintah.

***Armstrong*** dalam **Pasolong (2013:151)** mendefinisikan personal management atau manajemen kepegawaian sebagai berikut :

Manajemen kepegawaian adalah : (1) bagaimana memperoleh, mengembangkan dan memberi motivasi kerja kepada pegawai yang diperlukan suatu organisasi untuk mencapai tujuan organisasi tersebut, (2) bagaimana mengembangkan suatu struktur dan iklim kerja, dan gaya manajemen organisasi agar diperoleh kerjasama dan komitmen dalam organisasi, (3) bagaimana mempergunakan skill dan kapasitas terbaik dari seluruh pegawai, (4) bagaimana memenuhi tanggung jawab sosial dan hukum dari suatu organisasi kepada pegawainya, terutama dalam kondisi dan kualitas kerja yang diberikan kepada mereka.

Setelah menguraikan definisi administrasi kepegawaian selanjutnya membahas tujuannya menurut **Syuhadhak** dalam **Pasolong (2013:151)** tujuan administrasi kepegawaian adalah sebagai berikut :

1. Penggunaan tenaga kerja secara efektif dan efisien,
2. Menciptakan, mengembangkan suasana kerja dalam kerjasama, dan
3. Mengusahakan perkembangan yang maksimal bagi masing – masing individu yang bekerjasama.

Manajemen Negeri Sipil (MPNS) perlu diatur secara menyeluruh, dengan menerapkan norma, standart dan prosedur yang seragam dan tetap dalam meneraokan formasi, pengadaan, pengembangan, penetapan gaji dan program kesejahteraan, serta pemberhentian yang merupakan unsur dalam MPNS pusat maupun daerah. Adanya keseragaman tersebut, diharapkan dapat diciptakan kualitas PNS yang seragam di seluruh indonesia. Di samping memudahkan penyelenggaraan manajemen kepegawaian, manajemen yang seragam dapat pula mewujudkan perlakuan dan jaminan kepastian hukum bagi seluruh pegwai negeri.

Sistem administrasi kepegawaian menurut **Pasolong (2013:154)** pada dasarnya merupakan rangkaian kegiatan berupa :

1. Kegiatan Rekrutmen PNS
2. Sistem Penggajian PNS
3. Penilaian Pelaksanaan Pekerjaan
4. Pengangkatan dalam Pangkat dan Jabatan
5. Pendidikan dan Pelatihan
6. Pemberhentian dan Pensiun

Bertitik tolak pada uraian di atas maka dalam Administrasi Kepegawaian yang tertuju untuk mengelola pegawai sudah pasti ada pangkat dan jabatan yang dimiliki oleh PNS. Adanya klasifikasi tersebut untuk menandakan tingkatan pegawai dan pembagian kerja sesuai dengan jabatan yang telah di tetapkan.

Pangkat menurut **Thoha (2007:37)** merupakan kedudukan yang menunjukan tingkat seseorang PNS dalam rangkaian susunan kepegawaian dan digunakan sebagai dasar penggajian. Dalam jangka waktu terntentu pangkat PNS akan berhak untuk naik sesuai dengan ketentuan yang berlaku. Kenaikan pangkat adalah penghargaan yang diberikan atas prestasi kerja dan pengabdian PNS yang bersangkutan terhadap Negara.

Seseorang yang telah menjadi PNS terbuka kesempatan untuk diangkat dalam jabatan tertentu. Sedangkan yang dimaksud dengan jabatan menurut **Sedarmayanti (2015 : 375)** adalah kedudukan yang menunjukan tugas, tanggung jawab, wewenang dan hak seorang pegawai negri dalam rangka susunan suatu organisasi negara.

Jabatan karier dibedakan dalam dua jenis yaitu :

1. Jabatan struktural; jabatan yang secara tegas disebutkan dalam struktur organisasi.
2. Jabatan Fungsional; jabatan yang tidak secara tegas disebutkan dalam struktur organisasi tetapi dari sudut fungsinya diperlukan oleh organisasi. **(Sedarmayanti, (2015:376)).**

Tujuan dibentuknya jabatan fungsional adalah :

1. Untuk meningkatkan profesionalisme PNS
2. Untuk pembinaan karir pegawai
3. Untuk meningkatkan kemampuan PNS baik sebagai aparatur pemerintah maupun sebagai pelaksana tugas pembangunan. **(Sedarmayanti, (2015:376)).**
	1. **Pengembangan Karier**

Karier merupakan perjalanan pekerjaan seseorang pegawai dalam suatu organisasi, yaitu yang dimulai sejak ia diterima sebagai pegawai baru dan berakhir pada saat yang bersangkutan tidak bekerja lagi dalam organisasi tersebut. **Sedarmayanti (2015:378).**

Pengembangan karir menurut ***Mondy* (1993),** meliputi aktivitas – aktivitas untuk mempersiapkan seorang individu pada kemajuan jalur karir yang direncanakan. Selanjutnya ada beberapa prinsip pengembangan karir yang dapat diljelaskan sebagai berikut :

* + - 1. Pekerjaan itu sendiri mempunyai pengaruh yang sangat besar terhadap pengembangan kariri. Bila setiap hari pekerjaan menyajikan suatu tantangan yang berbeda, apa yang dipelajari di pekerjakan jauh lebih penting daripada aktivitas rencana pengembangan formal.
			2. Bentuk pengembangan skill yang dibutuhkan ditentukan oleh permintaan pekerjaab yang spesifik. Skill yang dibutuhkan untuk menjadi supervisor akan berbeda dengan skill yang dibutuhkan untuk menjadi middle manager.
			3. Pengembangan akan terjadi hanya jika seseorang individu belum memperoleh skill yang sesuai dengan tuntutan pekerjaan. Jika tujuan tersebut dikembangkan lebih lanjut oleh seseorang individu maka individu yang telah memiliki skill yang dituntut pekerjaan akan menempati pekerjaan yang baru.
			4. Waktu yang digunakan untuk pengembangan dapat direduksi/ dikurangi dengan mengidentifikasi rangkaian penempatan pekerjaan individu yang rasional.

Pengembangan karir merupakan suatu proses yang memungkinkan para karyawan untuk mengidentifikasi sasaran – sasaran karir dan jalur – jalur menuju ke sasaran – sasaran tersebut. Kemudian melalui pengembangan para karyawan mencari cara untuk meningkatkan dirinya dan mengembangkan sasaran – sasaran karir mereka.

**Handoko (2001 : 123 )** mengemukakan bahwa “Pengembangan karir adalah peningkatan - peningkatan pribadi yang dilakukan seseorang untuk mencapai suatu rencana karir.” Jelasnya banyak orang gagal mengelola karir mereka, karena mereka tidak memperhatikan konsep – konsep dasar perencanaan karir ini. Mereka tidak menyadari bahwa sasaran – sasaran karir dapat memicu karir mereka dan menghasilkan sukses yang lebih besar.

Erat kaitannya dengan pengembangan karir pegawai atau karyawan, maka dalam perjalanan karir seseorang karyawan atau pegawai ada beberapa pihak yang berperan dalam pengembangan karir diantaranya adalah pengembangan karir individu, dan pengembangan karir oleh organisasi.

* + 1. **Pengembangan Karir Individu**

Setiap pegawai mengemban tugas dan tanggung jawab sesuai dengan tugas yang telah dibebankan kepada pegawai tersebut, setiap pegawai memiliki kewajiban untuk mengembangkan dan memperhatikan kemajuan karirnya.

**Handoko (2001:131)** berpendapat, pengembangan karir individu terdiri atas:

1. Prestasi Kerja

Kegiatan paling penting untuk memajukan karir adalah prestasi kerja yang baik, karena itu mendasari semua kegiatan pengembangan karir lainnya. Kemajuan karir yang dicapai seseorang tergantung pada prestasi kerja.

1. Exposure/ Dikenal oleh orang – orang

Kemajuan karir juga ditentukan oleh exposure. Exposure berarti dikenal oleh orang – orang yang memutuskan promosi, transfer dan kesempatan – kesempatan karir lainnya. Tanpa exposure, karyawan yang berprestasi baik mungkin tidak memperoleh kesempatan untuk mencapai sasaran – sasaran karirnya. Para manajer mendapatkan exposure terutama melalui prestasi, laporan – laporan tertulis, presentasi lisan, kerja panitia, pelayanan masyarakat, dan bahkan lama jam kerja mereka.

1. Kesetiaan

Dalam banyak organisasi, orang – orang, meletakan kemajuan karir tergantung pada kesetiaan pada organisasi. Kesetiaan organisasional rendah pada umumnya ditemui pada diri para sarjana baru (yang mempunyai pengharapan tinggi, sehingga kecewa dengan perusahaan pertama mereka) dan para profesional (yang kesetiaan pertamanya adalah pada profesi mereka). Dedikasi jangka panjang terhadap perusahaan yang sama akan menurunkan tingkat perputaran tenaga kerja.

1. Mentor dan sponsor

Seseorang mentor adalah orang yang menawarkan bimbingan karir informal. Karyawan atau mentor dalam banyak perusahaan menyadari bahwa hubungan di antara mereka ada dan berguna bagi pengembangan kariri. Seseorang sponsor adalah orang dalam organisasi yang dapat menciptakan kesempatan – kesempatan pengembangan karir bagi orang lain.

1. Kesempatan – kesempatan untuk tumbuh

Bila karyawan meningkatkan kemampuan, misalnya melalui program pelatihan, pengembangan kursus – kursus atau penambahan gelar, maka berarti mereka mendapatkan kesempatan untuk tumbuh. Hal ini berguna baik bagi kesempatan untuk tumbuh.

1. Permintaan Berhenti

Bila seseorang karyawan mendapatkan kesempatan karir yang lebih besar di tempat lain mungkin merupakan suatu cara untuk mencapai sasaran karir. Bila hal itu dilakukan secara efektif, mereka biasanya mendapatkan promosi, kenaikan gaji, dan pengalaman baru.

Melihat hal tersebut maka pengembangan karir seharusnya tidak hanya tergantung pada usaha – usaha individu saja karena hal itu tidak selalu sesuai dengan kepentingan organisasi. Untuk mengarahkan karir agar menguntungkan program – program latihan dan pengembangan bagi para karyawan.

* + 1. **Pengembangan Karir oleh Organisasi**

Pengembangan karir seseorang pegawai sangat ditentukan oleh kinerjanya meskipun di dalam promosi untuk menduduki suatu jabatan tertentu ada yang mendasarkan kepada siapa yang dikenal. Untuk umpan balik kepada pegawai tentang prestasi kerjanya, pihak organisasi mengembangkan prosedur peneliaian prestasi kerjanya secara formal.

**Simamora (2006:142)**, mengemukakan bahwa “Pengembangan karir meliputi manajemen karir dan pencapaian karir.” Jelasnya pemahaman atas pengembangan karir di dalam sebuah organisasi membutuhkan suatu perencanaan karir. Perencanaan karir dan penyusunan rencana untuk pencapaian tujuan itu.

Dalam rangka pengembangan karir pihak manajemen harus dapat memberikan suatu pengelompokan atau pengorganisasian kepada setiap individu pegawai secara tepat menurut bidang/ bagian yang sesuai dengan potensi yang dimiliki oleh seorang pegawai. Menurut **Hasibuan (2006:118)** “Pengorganisasian merupakan suatu proses penentuan, pengelompokan, dan pengaturan bermacam – macam aktivitas yang diperlukan untuk mencapai tujuan, menetapkan orang – orang pada setiap aktivitas.”

Pola karir pegawai adalah pola pembinaan pegawai yang menggambarkan jalur pengembangan karier dan menunjukan keterkaitan serta keserasian antar jabatan, pangkat pendidikan dan pelatihan serta masa jabatan seseorang pegawai sejak pengangkatan pertama dalam jabatan tertentu sampai dengan pensiun.

Sebagai seorang PNS yang memiliki jabatan tertentu tentu memiliki suatu pola pengembangan karir untuk lebih meningkatkan potensi diri agar dapat menuju karier yang diinginkan. **Sedarmayanti (2015:378)** mendefinisikan pengembangan karier yaitu sebagai berikut :

Proses idenfikasi potensi karir pegawai dan mencari serta menerapkan cara yang tepat untuk mengembangkan potensi tersebut. Pengembangan karir dapat diartikan sebagai peningkatan potensial diri yang dilakukan seseorang untuk mencapai rencana karir.

Perencanaan karier setiap pegawai dikembangkan sesuai dengan pengembangan karir organisasi dalam jalur karir yang telah ditetapkan untuk mencapai sasaran – sasaran karirnya. Lebih lanjut **Sedarmayanti (2015:378)** mengemukan menganai jalur karier sebagai beriut :

1. Suatu pola yang menggambarkan kemungkinan urutan jabatan bagi seseorang karyawan sehingga mencapai jabatan yang tertinggi.
2. Suatu pola yang berkesinambungan dari beberapa pekerjaan/ jabatan yang membentuk karier seseorang.

Pola karier sebagai pola pembinaan memiliki manfaat bagi pegawai dan untuk organiasi seperti yang di kemukan oleh **Sedarmayanti (2015:378)** sebagai berikut :

1. Bagi pegawai :
2. Meningkatkan dan memperbaiki kinerja pegawai
3. Menyadarkan pegawai tentang kebutuhan, nilai, dan tujuan yang diinginkan di dalam instansi/ organisasi.
4. Menyadarkan pegawai tentang adanya peluang, karir, dan pekerjaan yang selaras dengan kemampuan pegawai yang bersangkutan.
5. Meningkatkan harga diri dan kebanggaan atas kontribusi yang bersangkutan terhadap organisasi/ instansi.
6. Menumbuhkan kepuasan pegawai sebagai refleksi dari produktivitas kerja pegawai
7. Memberikan arahan bagi pegawai akan karie yang diinginkan pada masa yang akan datang.

1. Bagi organisasi :
2. Dapat diketahui pegawai secara luas, pemanfaatan SDM lebih optimal
3. Memudahkan bagi manajemen kepegawaian dalam melaksanakan kaderisasi
4. Merangsang pegawai untuk melakukan persaingan yang sehat dengan menunjukan kinerja mereka yang akan meninggalkan produktivitas kerja pegawai.
5. Meningkatkan citra organisasi

Sistem karier pada PNS yaitu Merit system yang berartu sistem karier yang berdasarkan pada prestasi kerja, dengan penentuan kriteria yang jelas untuk penilaian prestasinya.