**BAB II**

**TINJAUAN PUSTAKA**

1. **Pengertian Organisasi**

Definisi organisasi banyak ragamnya, tergantung pada sudut pandang yang dipakai untuk melihat organisasi. Organisasi dapat dipandang sebagai wadah, sebagai proses, sebagai perilaku, dan sebagai alat untuk mencapai tujuan. Namun demikian, definisi organisasi yang telah dikemukakan oleh para ahli organisasi sekurang-kurangnya ada unsur sistem kerja sama, orang yang berkerja sama, dan tujuan bersama yang hendak dicapai. **Siagian** dalam **M.Saefuddin (1993:3),** mendefinisikan bahwa:

**Organisasi adalah setiap bentuk perserikatan antara dua orang atau lebih yang bekerja sama untuk tujuan bersama dan terikat secara formal dalam persekutuan, dimana selalu terdapat hubungan antara seorang atau sekelompok orang yang disebut pimpinan dan seorang atau sekelompok orang lain yang disebut bawahan.**

Berdasarkan Pengertian diatas Organisasi yaitu Pekumpulan orang yang bekerjasama dalam pencapaian tujuan yang telah disepakati bersama dengan ikatan aturan yang telah disepakati bersama dan didalam nya ada seorang pemimpin untuk mengelola dan bawahan untuk melaksanakan program kerja nya.

Sementara itu **Gibson,** *et. al.* **Ivancevich** dalam **M.Saefuddin (1993:3)** berpendapat bahwa ciri khas organisasi tetap sama, yaitu perilaku terarah pada tujuan. Mereka berpendapat: “**Organisasi itu mengejar tujuan dan sasaran yang dapat dicapai secara lebih effesien dan lebih effektif dengan tindakan yang dilakukan secara bersama”.**

Berdasarkan Pengertian diatas Organisasi yaitu suatu kegiatan yang dilakukan oleh dua orang atau lebih untuk mengejar target tujuan yang efesien dan efektif yang dikerjakan bersama.

Sedangkan **Koontz** *et. al*dalam **Siagian (1997:24),** mengatakan:

**Organisasi adalah suatu hubungan wewenang dengan maksud untuk mengurus kedua koordinasi strukturil baik vertical maupun horizontal antara keadaan, kearah mana tugas-tugas khusus yang diinginkan itu diperuntukan untuk mencapai tujuan usaha.**

Berdasarkan Pengertian diatas Organisasi yaitu hubungan wewenang untuk mengurus kedua koordinasi stuktur dengan baik adapun secara vertikal atau hirizontal untuk mengarahkan alur-alur tugas khusus untuk pencapaian tujuan.

Definisi-definisi diatas menurut **Siagian (1997:24),** terlihat bahwa yang menjadi unsur Organisasi adalah:

* 1. **Adanya suatu tujuan bersama**
	2. **Tujuan itu dicapai atau diperoleh melalui atau bersamaan dengan bantuan orang lain dalam kerja sama yang harmonis**
	3. **Kerjasama itu didasarkan atas hal kewajiban dan tanggung jawab tertentu.**

1. **Pengertian Manajemen**

Manajemen berasal dari kata *to manage* yang artinya mengatur. Pengaturan dilakukan melalui proses dan diatur berdasarkan urutan dari fungsi-fungsi manajemen itu. Jadi, manajemen itu meruapkan suatu proses untuk mewujudkan tujuan yang diinginkan. Definisi lain mengenai manajemen, dikemukakan oleh **Malayu S.P Hasibuan** dalam bukunya **Manajemen Dasar (2001:2),** Pengertian dan masalah, mengenai pengertian manajemen adalah sebagai berikut “**Manajemen adalah lmu dan seni mengatur proses pemanfaatan sember daya manusia secara efektif dan efesien untuk mencapai suatu tujuan tertentu”.**

Beberapa definisi tersebut, terdapat unsur-unsur manajemen yaitu:

1. Adanya manusia (Manusia sebagai pimpinan dan pelaksana)
2. Adanya tujuan yang hendak dicapai (Sebagai pegangan pengarahan)
3. Adanya wadah yakni badan organisasi dimana orang-orang bekerja
4. Adanya alat untuk mencapai tujuan
5. Kegiatan atau aktivitas seperti perencanaan, pengorganisasian dan sebagainya

Berdasarkan pengertian tentang manajemen diatas, dapat diketahui bahwa manajemen suatu proses serangkaian kegiatan yang diarahkan pada pencapaian tujuan melalui kerjasama dengan pemanfaatan semaksimal mungkin sumber daya yang ada dan sumber daya lainnya. Manajemen merupakan unsur yang menentukan dalam menggerakan serta mengendalikan proses kegiatan administrasi dalam pencapaian tujuan.

Menurut pendapat **Malayu S.P Hasibuan** dalam **Manajemen Sumber Daya Manusia (2001:10),** mendefinisikan manajemen yaitu **“Manajemen adalah ilmu dan seni mengatur proses pemanfaatan sumber daya amnusia dan sumber-sumber daya lainnya secara efektif dan efeseian untuk mencapai suatu tujuan tertentu”.**

Berdasarkan beberapa pendapat diatas, peneliti dapat memberikan batasan mengenai unsur-unsur yang terkandung dalam manajemen, sebagai berikut :

1. Manajemen dilaksanakan dalam rangka mencapai tujuan
2. Manajemen tercakup proses yang terdiri atas perencanaan, pengorganisasian, penggerakan, dan pengendalian
3. Proses perencanaan tujuan tersebut selain melibatkan orang lain juga memanfaatkan sumber daya manusia dan sumber-sumber lainnya yang bukan sumber daya manusia
4. **Pengertian Administrasi**

Administrasi sebagai ilmu pengetahuan baru berkembang sejak akhir abad yang lalu (abad XIX), tetapi administrasi sebagai suatu seni atau administrasi dalam praktek, timbul bersamaan dengan timbulnya peradaban manusia.

Sebagai ilmu pengetahuan administrasi merupakan suatu fenomena masyarakat yang baru, karena baru timbul sebagai suatu cabang daripada ilmu-ilmu sosial, termasuk perkembangannya di Indonesia, dengan membawa prinsip-prinsip yang universal, akan tetapi dalam prakteknya harus disesuaikan dengan situasi dan kondisi Indonesia dengan memperhatikan factor-faktor yang mempunyai pengaruh terhadap perkembangan ilmu administrasi sebagai suatu disiplin ilmiah yang berdiri sendiri.

Administrasi berasal dari bahasa Latin, terdiri dari kata *“ad****”*** artinya intensif dan *“ministrare”* artinya melayani, jadi secara etimologis administrasi berarti melayani secara intensif.

Menurut **Gulick (1960:21),** mengatakan bahwa: **“Administrasi bertalian dengan pelaksanaan kerja dengan pencapaian tujuan-tujuan yang telah ditentukan”.**

Berdasarkan Pengertian diatas Administrasi yaitu pelaksanaan kerja dalam pencapaian tujuan yang telah disepakati bersama.

**White (1980:5),** memberikan definisi sebagai berikut : **“Administrasi adalah suatu proses yang pada umumnya terdapat pada semua usaha kelompok, Negara, sipil atau militer, usaha yang besar atau kecil ... dan sebagainya”**.

Berdasarkan Pengertian Administrasi yaitu proses dimana pada umumnya terdapat pada instansi negara, semua usaha kelompok besar atau kecil.

**Simon dkk** dalam **Soewarno Handayaningrat (1985:2),** memberikan definisi: **“Administrasi sebagai kegiatan dari pada kelompok-kelompok yang mengadakan kerjasama untuk menyelesaikan tujuan bersama”.**

Berdasarkan Pengertian diatas Administrasi yaitu kegiatan yang dilakukan suatu kelompok orang untuk mengadakan kerjasama untuk menyelesaikan tujuan yang telah disepakati bersama.

Sedangkan **Newman** dalam **Siagian (1997:19),** mengatakan bahwa: **“Administrasi didefinisikan sebagai bimbingan, kepemimpinan dan pengawasan daripada usaha-usaha kelompok individu-individu terhadap tujuan bersama”.**

Berdasarkan Pengertian diatas Administrasi sebagai suatu bimbingan dalam pelaksanaan pekerjaan dengan adanya peran kepemimpinan dan pengawasan untuk tercapainya tujuan yang telah disepakati bersama.

Dari definisi di atas **Siagian (1997:19),** mengatakan bahwa unsur dalam administrasi adalah:

1. **Adanya tujuan yang sudah ditetapkan lebih dahulu**
2. **Tujuan itu dapat dicapai atau diperoleh melalui kegiatan orang lain, dengan demikian ada atasan dan bawahan**
3. **Karena kegiatan itu melalui bantuan orang lain, maka perlu diadakan bimbingan dan pengawasan.**

Dengan demikian administrasi dapat ditinjau dari tiga sudut, yaitu:

1. **Sudut Proses, berarti administrasi adalah segala kegiatan yang dilakukan untuk mencapai tujuan, dimulai dari proses pemikiran, proses pelaksanaan sampai proses tercapainya tujuan.**
2. **Sudut Fungsionil, berarti bahwa dalam segala kegiatan dalam mencapai tujuan yang telah ditentukan, diperlukan fungsi-fungsi atau tugas-tugas tertentu, meliputi planning, arganizing, staffing, directing and controlling.**
3. **Sudut Institutionil, berarti administrasi dianggap sebagai totalitas kelembagaan, dimana dalam lembaga itu terdapat kegiatan-kegiatan yang dilakukan untuk mencapai tujuan. Kegiatan itu bersifat menyeluruh, artinya dimulai dari tingkat atas sampai dengan tingkat bawah.**
4. **Pengertian Administrasi Negara**

Istilah administrasi Negara ialah terjemahan dari “*Public Administrations”****.*** Istilah ini lahir bersamaan dengan lahirnya Lembaga Administrasi Negara (LAN) pad sekitar tahun 1956. jika istilah Public Administration itu di uraikan secara etimologis, maka *“Public”* berasal dari bahasa Latin *“Poplicus”*yang semula dari kata *“Populus”*atau *“People”* dalam bahasa Inggris yang berarti rakyat. *“Administration”*juga berasal dari bahasa Latin, yang terdiri dari kata *“ad”* artinya intensif dan *“ministrare”* artinya melayani, jadi secara etimologis administrasi berarti melayani secara intensif.

**Pfiffner** dalam **Soekarna (1986:13),** mengemukakan : **“Administrasi Negara adalah pelaksanaan kebijakan Negara yang telah digariskan oleh badan-badan politik yang representatif”.**

Berdasarkan Pengertian diatas Administrasi Negara yaitu Pelaksanaan kebijakan Negara yang telah disepakati badan-badan politik yang representatif.

Di Indonesia Badan Perwakilan Politik yang menetapkan Kebijakan Negara ialah Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR) dan Dewan Perwakilan Rakyat (DPR), sebagai Lembaga Legislatif.

**White** dalam **Sukarna (1986:14),** mengemukakan: **“Administrasi Negara terdiri dari semua/seluruh aktivitas/ kegiatan yang brtujuan pemenuhan atau pelaksanaan kebijakan Negara”.**

Berdasarkan Pengertian Administrasi Negara yaitu semua aktivitas atau kegiatan yang bertujuan pelaksanaan kebijakan yang telah disepakati oleh Negara.

**Dimock dkk** dalam **Sukarna (1986:14),** mengemukakan: **“Administrasi Negara adalah suatu ilmu yang mempelajari apa yang dikehendaki rakyat melalui pemerintah dan cara mereka memperolehnya”.**

Berdasarkan Pengertian diatas Administrasi Negara yaitu Ilmu yang mempelajari kehendak rakyat yang disalurkan aspirasi nya melalui pemerintahan.

Bertolak dari definisi-definisi tersebut di atas, jika dilihat dari sudut ilmu administrasi Negara **Kahya (1996:4),** mengemukakan bahwa: **“Administrasi negara ialah suatu ilmu yang mempelajari kegiatan-kegiatan yang dilakukan oleh alat-alat Negara untuk melaksanakan atau mewujudkan politik Negara atau politik pemerintah”.**

Berdasarkan Pengertian diatas Administrasi Negara yaitu Ilmu yang mempelajari kegiatan yang dilakukan Negara untuk melaksanakan politik Negara.

Objek disiplin ilmu administrasi Negara adalah pelayanan publik sehingga yang perlu dikaji adalah keberadaan berbagai organisasi publik. Maka **Musolf dan Seidman,** melihat pada batasan-batasan administrasi publik. Hal ini karena bagi mereka tampak bahwa setiap keadaan yang bertambah maju, pemerintah pada semua tingkat memberikan tanggung jawab aktivitas yang penting dan kompleks, namun ada lembaga yang semu (apakah yang bersangkutan termasuk lembaga administrasi pemerintah atau swasta). Kecenderungan ini dicerminkan dalam kegiatan pemerintah mensponsori perusahaan swasta, badan hukum yang tidak mencari keuntungan dan pusat-pusat penelitian kontrak. Untuk itu kita harus melihat kepada siapa *Responsibility* dan *Accountability* disampaikan.

**Caiden,** memberikan patokan untuk menentukan apakah suatu organisasi tersebut pemerintah adalah dengan melihat tiga hal, yaitu: organisasinya dibentuk dengan peraturan pemerintah, karyawannya disebut pegawai negeri, dan pembiayaannya berasal dari uang rakyat.

**Syafiie (2003:32),** mengemukakan ada 7 (tujuh) hal khusus dari administrasi Negara, yaitu:

1. **Tidak dapat dielakan (unavoidable)**
2. **Senantiasa mengharapkan ketaatan (expect obedience)**
3. **Mempunyai prioritas (has priority)**
4. **Mempunyai pengecualian (has exceptional)**
5. **Puncak pimpinan politik (top management political)**
6. **Sulit diukur (difficult to measure)**
7. **Terlalu banyak mengharapkan dari administrasi public (more is expected of public administration)**
8. **Pengertian Kebijakan dan Kebijakan Publik**
	* + 1. **Pengertian Kebijakan**

Kebijakan dan kebijaksanaan, kita mengenal dua istilah yang pengertiannya memang sangat mirip yaitu, kebijakan dan kebijaksanaan kesamaan antara kedua kata tersebut sangat banyak dan perbedaannya sangat sedikit sukar untuk membedakan dan dipergunakan secara silih berganti. Perbandingan anatara kedua pengertian yang dimaksud seperti dijelaskan oleh **Poerwadarminta** dalam **Kamus Umum Bahasa Indonesia** yang dikutip oleh **Suryaningrat (1991:9)** dalam bukunya **“Perumusan Kebijakan dan Koordinasi Pembangunan Di Indonesia”**, sebagai beriku :

Kebijaksanaan diberikan pengertian sebagai berikut :

* + - 1. **Pandai, mahir, selalu menggunakan akal budaya**
			2. **Patah lidah, pandai bercakap-cakap Kebijakan : Kepandaian, kemahiran**

**Kebijakan Berarti :**

* + - 1. **Hal bijaksana, kepandaian menggunakan akal budinya (Pengalaman dan pengetahuannya)**
			2. **Pimpinan dan cara bertindak (mengenai pemerintahan, perkumpulan dan sebagainya)**
			3. **Kecakapan bertindak bila menghadapi orang lain (kesulitan dan sebagainya).**

Peneliti akan mengemukakan beberapa pengertian kebijakan menurut beberapa para ahli, menurut **Fredrich** yang dikutip oleh **Winarno** dalam bukunya **“ Teori dan Proses Kebijakan Publik (2002:16)”** yaitu sebagai berikut :

**Kebijakan adalah sebagai suatu arah tindakan yang diusulkan oleh seseorang, sekelompok, atau pemerintah dalam suatu lingkungan tertentu, yang memberikan hambatam-hambatan dan kesepakatan-kesepakatan terhdapa kebijakan yang diusulkan untuk menggunakan dan mengatasi dalam rangka mencapai tujuan.**

Menurut **Andrerson** yang dikutip oleh **Winarno** dalam bukunya **“Teori dan Proses Kebijakan Publik (2002:16)** yaitu :

**Kebijakan adalah Arah tindakan yang mempunyai maksud yang ditetapkan oleh seseorang aktor atau sejumlah aktor dalam mengatasi suatu masalah atau suatu persoalan.**

Menurut **Laswell dan Kaplan** yang dikutip oleh **Suyatna** dalam bukunya **“Kebijakan Publik Perumusan, implementasi dan evaluasi** **(2009:3)”** mengatakan bahwa : **“Kebijakan adalah sebagai suatu program pencapaian tujuan, nilai-nilai dan tindakan-tindakan yang terarah”.**

Menurut **Anderson** yang dikutip oleh Suyatna dalam bukunya **“Kebijakan Publik Perumusan, implementasi dan evaluasi (2009:3)”** yaitu :

**Kebijakan adalah serangkaian tindakan yang mempunyai tujuan tertentu yang diikuti dan dilaksanakan oleh seorang pelaku sekelompok pelaku guna memecahkan suatu masalah tertentu.**

Menurut **Mac Rae dan Wilde** yang dikutip oleh Suyatna dalam bukunya **“Kebijakan Publik Perumusan, implementasi dan evaluasi (2009:3)”** yaitu:

**Kebijakan adalah sebagai serangkaian tindakan yang dipilih yang mempunyai arti penting dalam mempengaruhi sejumlah besar orang.**

Menurut **Nigro dan Nigro** yang dikutip oleh **Islamy** dalam bukunya **“Prinsip-prinsip Perumusan Kebijaksanaan Negara (2003:25)”** mengemukakan faktor-faktor yang mempengaruhi pembuatan kebijaksanaan adalah sebagai berikut :

* 1. **Adanya Pengaruh tekanan-tekanan dari luar**
	2. **Adanya Pengaruh kebiasaan lama**
	3. **Adanya Pengaruh sifat-sifat pribadi**
	4. **Adanya Pengaruh dari kelompok luar**
	5. **Adanya Pengaruh keadaan masa lalu**

Pendapat diatas secara eksplisit dapat ditarik kesimpilan dalam pernyataan kebijakan yang menegaskan bahwa kebijakan itu adalah suatu tindakan yang diarahkan pada pencapaian tujuan tertentu dan bukan sekedar keputusan untuk melakukan sesuatu.

Pengertian Kebijakan Publik menurut **William Dunn** yang diterjemahkan oleh **Wibawa** dalam bukunya **”Pengantar Analisis Kebijakan Publik (2003:109)”** yaitu :

**Kebijakan merupakan rangkaian pilihan yang kurang lebih saling berhubungan termasuk keputusan-keputusan untuk tidak bertindak yang dibuat oleh badan dan pejabat pemerintahan.**

Menurut **Mac dan Wilde** dikutip **Suyatna** dalam bukunya **“Kebijakan Publik perumusan, implementasi dan evaluasi** **(2009:8)”** yaitu :

**Kebijakan Publik adalah serangkaian tindakan yang dipilih oleh pemerintah yang mempunyai pengaruh penting terhdap sejumlah besar orang.**

Menurut **Thomas R Dye** yang dikutip oleh **Thoha** dalam bukunya **“Dimensi-dimensi Prima Ilmu Administrasi Negara (2003:62)”** yaitu : “**Kebijakan Publik adalah apa pun yang dipilih oleh pemerintah untuk dilakukan ataupun untuk tidak dilakukan.”**

Kebijakan Publik menurut Subarsono dalam bukunya “Analisis Kebijakan Publik Konsep, Teori dan Aplikasi (2005:2) mengemukakan sebagai berikut :

**Kebijakan Publik adalah sebagai pilihan kebijakan yang dibuat oleh pejabat atau badan pemerintahan dalam bidang tertentu, misalnya bidang pendidikan, politik, ekonomi, pertanian, industri, pertahanan dan sebagainya.**

Menurut **Anderson** yang dikutip oleh **Suyatna** dalam bukunya **“Kebijakan Publik perumusan, implementasi dan evaluasi** **(2009:10)”** yaitu :

**Kebijakan Negara adalah kebijakan-kebijakan yang dikembangkan oleh badan-badan dan pejabat-pejabat pemerintah.**

Menurut **Islamy** Kebijakan Negara dalam bukunya **“Prinsip-prinsip Perumusan Kebijaksanaan Negara (2003:20)”** yaitu :

**Kebijakan Negara adalah serangkaian tindakan yang ditetapkan dan dilaksanakan atau tidak dilaksanakan oleh tujuan atau berorientasi pada tujuan tertentu pemerintah yang mempunyai demi kepentingan seluruh masyarakat.**

1. **Pengertian Implementasi Keijakan**

Menelaah suatu proses kebijakan, terdapat aspek yang sangat penting yaitu implementasi kebijakan. Hal ini dinyatakan oleh **Edward III** yang dikutip oleh **Riant Nugroho** dalam bukunya **“Public Policy (2009:65)”** mengemukakan bahwa :

**Implementasi kebijakan adalah suatu proses dinamik yang mana meliputi interaksi banyak faktor. Sub kategori dari faktor-faktor mendasar ditampilkan sehingga dapat diketahui pengaruhnya terhdap implementasi.**

**Edward III (2009:65)** mengemukakan faktor-faktor yang berpengruh dalam implementasi kebijakan adalah sebagai berikut :

1. **Komunikasi, implementasi akan berjalan dengan baik apabila ukuran-ukuran dan tujuan-tujuan kebijakan dipahami oleh individu-individu yang bertanggung jawab dalam pencapaian tujuan kebijakan.**
2. **Sumberdaya, jelas dan konsisten implementasi program dan bagaimana akuratnya komunikasi dikirim. Jika personel yang bertanggungjawab untuk melaksanakan program kekurangan sumberdaya dalam melakukan tugasnya.**
3. **Diposisi atau sikap, salah satu faktor yang mempengaruhi efektivitas implementasi kebijakan adalah sikap implementor. Jika implementor setuju dengan bagian-bagian isi dari kebijakan maka mereka akan melaksanakan dengan senang hati tetapi jika pandangan mereka berbeda dengan pembuat kebijakan maka proses implementasi akan banyak mengalami masalah.**
4. **Struktur birokrasi, karakteristik, norma-norma, dan pola-pola hungan terjadi berulang-ulang dalam badan-badan eksekutif yang mempunyai hubungan baik potensial maupun nyata dengan apa yang mereka miliki dalam menjalankan kebijakan.**

Menurut **Budi Winarno** dalam bukunya **“Teori dan Proses Kebijakan Publik (2005:101)”** mengemukakan bahwa :

**Implementasi Kebijakan merupakan alat administrasi hukum dimana berbagai aktor, organisasi, prosedur, dan teknik yang bekerja bersama-sama untuk menjalankan kebijakan guna meraih dampak atau tujuan yang diinginkan.**

Definis tersebut menjelaskan bahwa implementasi kebijakan merupakan pelaksanaan kegiatan administrative yang legitimasi hukumnya ada. Pelaksanaan kebijakan melibatkan berbagai unsur dan diharapkan dapat bekerjasama guna mewujudkan tujuan yang telah ditetapkan.

Pendapat **Budi Winarno** tersebut sejalan dengan pendapat **Riant Nugroho** dalam bukunya **“Kebijakan Publik Formulasi, Implementasi dan Evaluasi (2004:158)”**, mengemukakan bahwa :

**Implementasi kebijakan pada prinsipnya adalah cara agar sebuah kebijakan dapat mencapai tujuannya. Tidak lebih dan tidak kurang. Untuk mengimplementasikan kebijakan publik, maka ada dua pilihan langkah yang ada, yaitu langsung mengimplementasikan dalam bentuk prograam-program atau melalui formulasi kebijakan derivate atau turunan dari kebijakan peublik tersebut.**

Implementasi kebijakan menurut pendapat diatas,tidak lain berkaitan dengan cara agar kebijakan dapat mencapai tujuan kebijakan tersebut melalui bentuk program-program serta melalui*derivate*. Derivate atau turunan dari kebijakan publik yang dimaksud yaitu melalui proyek intervensi dan kegiatan intervensi.

1. **Model Implementasi Kebijakan**

Sekalipun dalam khasana ilmu kebijaksanaan negara atau analisis kebijaksanaan negara telah banyak dikembangkan model-model atau teori yang membahas tentang implementasi kebijaksanaan, namun pada sub ini penulis hanya akan membicarakan beberapa model implementasi kebijaksanaan yang relatif baru dan banyak mempengaruhi pemikiran para ahli. Model-model yang akan disajikan disini ada yang relatif abstrak, ada pula yang relatif operasional. Berikut ini model-model implementasi kebijaksanaan yang dikemukaan oleh para ahli :

1. **Model Merilee S. Grindle**

Keberhasilan implementasi menurut Merilee S. Grindle dalam Nugroho (2006) dipengaruhi oleh isi kebijakan (content of policy) dan lingkungan kebijakan (content of implementation). Ide dasarnya adalah bahwa setelah kebijakan ditransformasikan, dilakukan implementasi kebijakan.

Isi Kebijakan (content of policy) mencakup:

a)     Kepentingan yang terpengaruhi oleh kebijakan;

b)     Jenis manfaat yang dihasilkan;

c)      Derajat perubahan yang diinginkan;

d)     Kedudukan pembuat kebijakan;

e)     Siapa pelaksana program;

f)      Sumber daya yang dikerahkan.

Sedangkan Lingkungan Kebijakan (content of implementation) mencakup

a)     kekuasaan, kepentingan dan strategi aktor yang terlibat;

b)     Karateristik lembaga dan penguasa

c)      kepatuhan dan daya tanggap.

1. **Model Mazmanian dan Sabatier**

Selanjutnya Mazmanian dan Sabatier dalam Subarsono (2005) menjelaskan bahwa ada tiga kelompok variabel yang mempengaruhi keberhasilan implementasi, yakni :

1. Karateristik dari masalah (tractability of the problems), indikatornya
2. Tingkat kesulitan teknis dari masalah yang bersangkutan;
3. Tingkat kemajemukan dari kelompok sasaran;
4. Proporsi kelompok sasaran terhadap total populasi;
5. Cakupan perubahan perilaku yang diharapkan.
6. Karateristik kebijakan / undang-undang (ability of statute to structure implementation), indikatornya :
7. Kejelasan isi kebijakan;
8. Seberapa jauh kebijakan tersebut memiliki dukungan teoritis;
9. Besarnya alokasi sumberdaya financial terhadap kebijakan tersebut;
10. Seberapa besar adanya keterpautan dan dukungan antar berbagai institusi pelaksana;
11. Kejelasan dan konsistensi aturan yang ada pada badan pelaksana;
12. Tingkat komitmen aparat terhadap tujuan kebijakan;
13. Seberapa luas akses kelompok-kelompok luar untuk berpartisipasi dalam implementasi kebijakan.
14. Variabel lingkungan (nonstatutory variables affecting implementation), indikatornya :
15. Kondisi sosial ekonomi masyarakat dan tingkat kemajuan teknologi;
16. Dukungan publik terhadap sebuah kebijakan;
17. Sikap dari kelompok pemilih (constituency groups).
18. Tingkat komitmen dan keterampilan dari aparat dan implementor
19. **Model Donald S. Van Meter dan Carl E. Van Horn**

Van Meter dan Van Horn dalam Subarsono (2005) menjelaskan bahwa ada 6 variabel yang mempengaruhi kinerja implementasi, yaitu :

1. Standar dan sasaran kebijakan

Standar dan sasaran kebijakan harus jelas dan terukur, sehingga tidak menimbulkan interpretasi yang dapat menyebabkan terjadinya konflik di antara para agen implementasi.

1. Sumber daya

Kebijakan perlu didukung oleh sumber daya, baik itu sumber daya manusia maupun sumber daya non manusia.

1. Komunikasi antar organisasi dan penguatan aktivitas

Dalam berbagai kasus, implementasi sebuah program terkadang perlu didukung dan dikoordinasikan dengan instansi lain agar tercapai keberhasilan yang diinginkan.

1. Karateristik agen pelaksana

Sejauhmana kelompok-kelompok kepentingan memberikan dukungan bagi implementasi kebijakan. Termasuk didalamnya karateristik para partisipan yakni mendukung atau menolak, kemudian juga  bagaimana sifat opini publik yang ada di lingkungan dan apakah elite politik mendukung implementasi kebijakan.

1. Kondisi sosial, ekonomi dan politik

Kondisi sosial, ekonomi dan politik mencakup sumber daya ekonomi lingkungan yang dapat mendukung keberhasilan implementasi kebijakan.

1. Disposisi implementor

Disposisi implementor mencakup tiga hal penting, yaitu :

1. respons implementor terhadap kebijakan, yang akan mempengaruhi kemauannya untuk melaksanakan kebijakan;
2. kognisi, yakni pemahamannya terhadap kebijakan;
3. Intensitas disposisi implementor yakni preferensi nilai yang dimiliki oleh implementor.
4. **Model G. Shabbir Cheema dan Dennis A. Rondinelli**

Empat kelompok variabel yang dapat memengaruhi kinerja dan dampak suatu program antara lain  (1). Kondisi lingkungan, (2). Hubungan antar organisasi, (3) Sumberdaya organisasi untuk implementasi program, (4). Karakteristik dan kemampuan agen pelaksan.

1. Faktor- faktor Keberhasilan Implementasi Kebijakan Publik

Berhasil tidaknya kebijakan dapat dipengaruhi oleh factor-faktor tertentu. Meter dan Horn yang dikutip Nugroho (2003:195) dalam bukunya yang berjudul “Kebijakan Publik Formulasi, Implementasi dan Evaluasi”, mengajukan enak factor yang berpengaruh terhadap keberhasilan atau kegagalan implementasi kebijakan publik, diantaranya adalah sebagai berikut:

Standard an tujuan kebijakan *(standart and objectives)*

Sumber daya kebijakan *(Resources)*

Komunikasi antar organisasi dan aktivitas pelaksana *(interganization communication and enforcement activities)*

Karakteristik agen pelaksana *(The Characteristics of Implementing Activities)*

Disposisi pelaksana *( The Disposition of Implementers)*

Kondisi Sosial, ekonomi dan politik *(Economics, Social and Political Condition)*

1. **Pengertian Alokasi Anggaran**

Peneliti akan mengemukakan beberapa pengertian anggaran menurut beberapa para ahli, menurut **Mulyadi (2009:488)** yaitu :

**Anggaran merupakan suautu rencana kerja yang dinyatakan secara kuantitatif yang dikur dalam satuan moneter standar san satuan ukuran yang lain yang mencakup jangka waktu satu tahun.**

Menurut **Garrison, Norren dan Brewer (2007:4)** yaitu :

**Anggaran adalah rencana terperinci tentang perolehan dan penggunaan sumber daya keuangan dan sumber daya lainnya selama satu periode waktu tertentu.**

Menurut **Gomes (1995:87-88)** yaitu :

**Anggaran merupakan dokumen yang berusaha untuk mendamaikan prioritas-prioritas program dengan sumber-sumber pendapatan yang diproyeksikan. Anggran menggabungkan suatu pengumuman dari aktivitas organisasi atau tujuan untuk suatu jangka waktu yang ditentukan dengan informasi mengenai dana yang dibutuhkan untuk aktivitas tersebut atau untuk mencapai tujuan tersebut.**

Dari Pengertian diatas, maka disimpulkan bahwa anggaran memiliki empat unsur,yaitu :

1. **Rencana yaitu suatu penentuan terlebih dahulu tentang aktivitas yang akan dilakukan di waktu yang akan dating. Dengan adanya rencana berarti ada suatu pedoman mengenai apa yang akan dilakukan sehingga perusahaan akan lebih terarah menuju tujuan yang ditetapkan .**
2. **Meliputi seluruh kegiatan perusahaan yaitu mencakup kegiatan yang akan dilakukan oleh semua bagian-bagian yang ada dalam perusahaan. Secara umum perusahaan meliputi lima kelompok yaitu pemasaran, keuangan, produksi, administrasi, dan personalia.**
3. **Dinyatakan dalam satuan moneter yaitu satuan yang berlaku di Indonesia adalah Rupiah. Hal ini mengingat masing-masing perusahaan menggunakan unit moneter yang berbeda-beda, seperti material menggunakan kesatuan berat (kilogram) dan kesatuan panjang (meter). Dengan unit moneter dapatlah diseragamkan semua satuan unit tersebut,memungkinkan untuk dijumlahkan, diperbandingkan serta dianalisis lebih lanjut.**
4. **Jangka waktu tertentu yang akan datang yaitu menunjukkan bahwa anggaran berlaku untuk masa yang akan dating. Oleh karena itu, apa yang dimuat dalam anggaran adalah taksiran-taksiran tentang apa yang akan terjadi dan apa yang akan dilakukan diwaktu yang akan datang.**
5. **Tujuan Penyusunan Anggaran**

Menurut Ellen et.al. (2001:4) tujuan penyusunan anggaran adalah :

1. **Untuk menyatakan harapan sasaran perusahaan secara jelas dan formal, sehingga bisa menghindari kerancuan dan memberikan arah terhadap apa yang hendak dicapai manajemen.**
2. **Untuk mengkomunikasikan harapan manajemen kepada pihak-pihak terkait sehingga anggaran dimengerti, didukung dan dilaksanakan.**
3. **Untuk menyediakan rencana terinci mengenai aktivitas dengan maksud mengurangi ketidakpastian dan memberikan pengarahan yang jelas bagi individu dan kelompok dalam upaya mencapai tujuan perusahaan.**
4. **Untuk mengkoordinasi cara atau metode yang akan ditempuh dalam rangka memaksimalkan sumber.**
5. **Untuk menyediakan alat pengukur dan mengendalikan kinerja individu dan kelompok, menyediakan informasi yang mendasari perlu tidaknya tindakan koreksi.**

Dari pendapat tersebut dapat diketahui bahwa dalam menyusun anggaran perlu banyak diperhatikan hal-hal yang dapat membantu dalam kelancaran penyusunan anggaran tersebut, sehingga memberi kemudahan bagi manajer dalam melaksanakan kegiatan perusahaan dan sesuai apa yang telah disusun sehingga tujuan penyusunan anggaran akan tercapai secara efektif dan efisien.

1. **Karakteristik Anggaran**

Untuk memperoleh konsep yang jelas mengenai anggaran, berikut ini diuraikan beberapa karakteristik anggaran.

Menurut Mulyadi (1993:490) karakteristik anggaran adalah sebagai berikut:

1. **Anggaran dinyatakan dalam satuan uang selain satuan uang.**
2. **Anggaran umumnya mencakup jangka waktu satu tahun.**
3. **Anggaran berisi komitmen atau kesanggupan manajemen yang berarti bahwa para manajemen setuju untuk menerima tanggumg jawab untuk mencapai sasaran yang ditetapkan dalam anggaran.**
4. **Usulan anggaran ditelaah dan disetujui oleh pihak yang berwenang lebih tinggi dari penyusun anggaran.**
5. **Sekali disetujui, anggaran hanya dapat diubah dibawah kondisi tertentu.**
6. **Secara berkala, kinerja keuangan sesungguhnya dibandingkan dengan anggaran, selisihnya dianalisis dan dijelaskan.**

Dari pendapat tersebut dapat dinyatakan bahwa anggaran merupakan suatu perkiraan mengenai hasil yang akan dicapai dalam suatu periode tertentu (umumnya satu tahun), yang dinyatakan dalam satuan unit moneter atau kuantitatif yang didalamnya terkandung komitmen dari manajemen untuk mencapi anggaran tersebut, selalu dievaluasi dan diotorisasi oleh tingkat manajemen yang lebih tinggi yang merupakan dasar untuk menilai kinerja dari manajer pelaksana anggaran tersebut.

1. **Jenis-jenis Anggaran**

Nafarin (2007:31) mengelompokkan anggaran dari beberapa sudut pandang sebagai berikut :

1. Menurut dasar penyusunan, anggaran terdiri dari :

1. **Anggaran variable (*variable budget*) adalah anggaran yang disusun berdasarkan interval ( kisaran) kapasitas (aktivitas) tertentu dan pada intinya merupakan suatu seri anggaran yang dapat disesuaikan pada tingkat aktivitas (kegiatan) yang berbeda.**
2. **Anggaran tetap (*fixed budget*) adalah anggaran yang disusun berdasarkan suatu tingkat kapasitas tertentu.**

2. Menurut cara penyusunan, anggaran terdiri dari :

1. **Anggaran periodic (*periodic budget*) adalah anggaran yang disusun untuk satu periode tertentu. Pada umumnya periodenya satu tahun yang disusun setiap akhir periode anggaran.**
2. **Anggaran kontinu (*continuous budget*) adalah anggaran yang dibuat untuk mengadakan perbaikan atas anggaran yang pernah dibuat. Misalnya, tiap bulan diadakan perbaikan sehingga anggaran yang dibuat dalam setahun mengalami perubahan.**

3. Menurut jangka waktunya, anggaran terdiri dari :

1. **Anggaran jangka pendek (*short-range budget*) adalah anggaran yang dibuat dalam jangka waktu paling lama sampai satu tahun. Anggaran untuk keperluan modal kerja merupakan merupakan anggaran jangka pendek. Anggaran jangka pendek disebut juga dengan anggaran taktis.**
2. **Anggaran jangka panjang (*long-range budget*) adalah anggaran yang dibuat dalam jangka waktu lebih dari satu tahun. Anggaran untuk keperluan investasi barang modal merupakan anggaran jangka panjang yang disebut dengan anggaran modal (*capital budget*). Anggaran jangka panjang tidak mesti berupa anggaran modal. Anggaran jangka panjang diperlukan sebagai dasar penyusunan anggaran jangka pendek.**

4. Menurut bidangnya, anggaran terdiri dari :

* + - 1. **Anggaran operasional (*operational budget*) adalah anggara untuk menyusun laporan laba/rugi. Contoh : anggaran penjualan, anggaran biaya pabrik, anggaran biaya bahan baku, anggaran biaya tenaga kerja langsung, anggaran biaya overhead pabrik, dan anggaran beban usaha.**
			2. **Anggaran keuangan (*financial budget*) adalah anggaran untuk menyusun anggaran neraca. Contoh : anggaran kas, anggaran piutang, anggaran sediaan, anggaran utang, dan anggaran neraca.**

5. Menurut kemampuan menyusun, anggaran terdiri dari :

1. **Anggaran komprehensif (*comprehensive budget*) adalah rangkaian dari berbagai jenis anggaran yang disusun secara lengkap. Anggaran komprehensif merupakan perpaduan dari anggaran operasional dan anggaran keuangan yang disusun secara lengkap.**
2. **Anggaran parsial (*partially budget*) anggaran yang disusun secara tidak lengkap atau anggaran yang menyusun bagian anggaran tertentu saja. Contoh : karena keterbatasan kemampuan, maka hanya dapat menyusun anggaran operasional.**

6. Menurut fungsinya, anggaran terdiri dari :

1. **Anggaran tertentu (*appropriation budget*) adalah anggaran yang diperuntukkan bagi tujuan tertentu dan tidak boleh digunakan untuk manfaat lain.**
2. **Anggaran kinerja (*performance budget*) adalah anggaran yang disusun berdasarkan fungsi kegiatan yang dilakukan dalam organisasi (perusahaan). Misalnya untuk menilai apakah biaya (beban) yang dikeluarkan oleh masing-masing aktivitas tidak melampaui batas.**

7. Menurut metode penentuan harga pokok produk, anggaraan terdiri dari:

1. **Anggaran tradisional (*traditional budget*) atau anggaran konvensional (*conventional budget*) terdiri atas anggaran berdasar fungsional dan anggaran berdasar sifat. Anggaran berdasar fungsional (*fungtional based budget*) adalah anggaran yang dibuat dengan menggunakan metode penghargapokokan penuh (full costing) dan berfungsi untuk menyusun anggaran induk atau anggaran tetap. Anggaran berdasar sifat (*characteristic based budget*) adalah anggaran yang dibuat dengan metode penghargapokokan variable (*variable costing*) dan berfungsi untuk menyusun anggaran variable.**
2. **Anggaran berdasarkan kegiatan (*activity based budget*) adalah anggaran yang dibuat dengan menggunakan metode penghargapokokan berdasar kegiatan (*activity based costing*) dan berfungsi untuk menyusun anggaran variable dan anggaran induk.**
3. **Fungsi dan Manfaat Anggaran**

Menurut Gunawan at.al. (2003:50-52) fungsi anggaran adalah sebagai berikut :

1. Dalam bidang perencanaan.
2. **Mendasarkan kegiatan-kegiatan pada penyelidikan-penyelidikan studi dan penelitian-penelitian.**
3. **Mengarahkan seluruh tenaga dalam perusahaan dalam menentukan arah atau kegiatan yang paling menguntungkan.**
4. **Untuk membantu atau menunjang kebijaksanaan-kebijaksanaan perusahaan.**
5. **Menentukan tujuan-tujuan perusahaan.**
6. **Membantu menstabilkan kesempatan kerja yang tersedia.**
7. **Mengakibatkan pemakaian alat-alat fisik secara lebih selektif.**
8. Dalam bidang koordinasi
9. **Membantu mengkoordinasi faktor manusia dengan perusahaan.**
10. **Menghubungkan aktifitas perusahaan dengan trend dalam bidang dunia usaha.**
11. **Menempatkan penggunaan modal pada saluran-saluran yang menguntungkan, dalam arti seimbang dengan program-program perusahaan.**
12. **Untuk mengetahui kelemahan-kelemahan dalam organisasi**
13. Dalam bidang pengawasan.
14. **Untuk mengawasi kegiatan-kegiatan dan pengeluaran-pengeluaran.**
15. **Untuk mencegah secara umum pemborosan-pemborosan.**

Jadi dengan melihat uraian diatas secara tegas dapat ditarik kesimpulan, bahwa dengan menyusun anggaran secara cermat dan baik akan mendatangkan manfaat-manfaat bagi perusahaan, yang pada pokoknya :

1. **Mendorong setiap individu di dalam perusahaan untuk berfikir kedepan.**
2. **Mendorong terjadinya kerja sama antar masing-masing bagian, karena setiap bagian menyadari bahwa mereka tidak dapat berdiri sendiri.**

Sedangkan menurut Supriyono (1999:42) fungsi anggaran terbagi 6 yaitu:

1. Fungsi perencanaan

**Anggaran berfungsi sebagai alat perencanaan yang digunakan perusahaan dalam menentukan program-program dalam mencapai tujuan perusahaan.**

1. Fungsi koordinasi

**Anggaran berfungsi sebagai alat mengkoordinasikan rencana dan tindakan-tindakan berbagai departemen dan divisi perusahaan agar dapat selaras kearah pencapaian tujuan.**

1. Fungsi komunikasi

**Anggaran berfungsi sebagai alat koordinasi dalam penyampaian informasi yang berhubungan dengan tujuan, strategi, program dan penyimpangan yang timbul.**

1. Fungsi motivasi

**Anggaran berfungsi sebagai alat untuk memotivasi para pelaksana didalam melaksanakan tugas. Memotivasi para pekerja dengan pemberian bonus dan pengharagaan. Ini dilakukan agar para pelaksana dapat meningkatkan kinerja di perusahaan.**

1. Fungsi pengendalian dan evaluasi

**Pengendalian pada dasarnya adalah membandingkan antara rencana dengan realisasi sehingga dapat diketahui penyimpangan yang terjadi. Pengendalian berhubungan dengan langkah-langkah yang dilaksanakan oleh manajemen untuk menjamin bahwa tujuan yang ditetapkan dapat dicapai. Penyimpangan tersebut digunakan sebagai dasar evaluasi atau penilaian prestasi dan umpan balik untuk perbaikan untuk masa yang akan datang.**

1. Fungsi pendidikan

**Anggaran berfungsi sebagai alat untuk mendidik para manajer mengenai bagaimana bekerja secara terinci pada pusat pertanggungjawaban lain di dalam organisasi yang bersangkutan.**

Fungsi anggaran menurut **Mulyadi** (2001: 502) terdiri dari :

1. **Anggaran merupakan hasil akhir proses penyusunan rencana kerja.**
2. **Anggaran merupakan cetak biru aktivitas yang akan dilaksanakan perusahaan di masa yang akan datang.**
3. **Anggaran berfungsi sebagai alat komunikasi intern yang menghubungkan berbagai unit organisasi.**
4. **Anggaran berfungsi sebagai tolak ukur yang dipakai sebagai pembanding hasil operasi sesungguhnya.**
5. **Anggaran berfungsi sebagai alat pengendalian yang memungkinkan manajemen mengetahui bidang yang kuat dan lemah pada perusahaan.**
6. **Anggaran berfungsi sebagai alat untuk mempengaruhi dan memotivasi manajer dan karyawan agar senantiasa bertindak secara efektif dan efisien sesuai dengan tujuan organisasi.**

Jadi dapat disimpulkan bahwa anggaran merupakan proses akhir penyusunan rencana mengenai aktivitas yang akan dilakukan perusahaan dimasa yang akan datang dimana realisasinya berfungsi sebagai pembanding hasil produksi sesungguhnya.

1. **Keuntungan dan kelemahan anggaran**
2. Keuntungan  Anggaran

Sistem anggaran memiliki biaya dan memerlukan pengorbanan tetapi dibalik pengorbanan itu banyak keuntungan. Keuntungan anggaran  antara lain adalah :

1. **Mempercepat dan mengefesienkan pencapaian tugas.**
2. **Mengurangi tugas-tugas rutin operasional pimpinan sehingga ia lebih terfokus kepada hal-hal yang bersifat jangka panjang dari stategis.**
3. **Meningkatkan daya kopetensi, motivasi, dan menimbulkan proses penilaian yang lebih objektif.**
4. **Dapat menilai kemajuan kerja (progress) pencapaian tujuan.**
5. **Dapat mengetahui lebih dini setiap penyimpangan dari tujuan.**
6. **Dapat membedakan antara yang efisien dan yang tidak efisien.**
7. **Mengurangi hal-hal yang bersifat kabur, ambivalen, atau ambigius.**
8. **Dapat memantapkan pelaksanaan manajemen, pengawasan, akuntansi secara lebih baik.**
9. **Dapat mengarahkan kegiatan kebidang yang lebih menguntungkan.**
10. **Dapat menilai prestasi karyawan atau bagian yang lebih objektif**
11. Kelemahan Anggaran

Meskipun begitu banyak keuntungan yang diperoleh dengan menyusun anggaran, tetapi masih terdapat beberapa kelemahan yang membatasi anggaran. Kelemahan - kelemahan tersebut antara lain :

1. **Anggaran hanya merupakan rencana, dan rencana tersebut baru berhasil apabila dilaksanakan sungguh-sungguh.**
2. **Anggaran hanya merupakan suatu alat yang dipergunakan untuk membantu manajer dalam melaksanakan tugasnya, bukan menggantikannya.**
3. **Kondisi yang terjadi tidak selalu seratus persen sama dengan yang diramalkan sebelumnya, karena itu anggaran perlu memiliki sifat yang luwes.**
4. **Anggaran harus disesuaikan dengan perkembangan yang terjadi.**
5. **Kebijakan Anggaran**
6. Kebijakan anggaran bertujuan untuk mengatur perlakuan anggaran mencakup definisi, pengakuan dan pengukuran/penilaian.
7. Anggaran merupakan pedoman tindakan yang akan dilaksanakan Kota Bandung meliputi rencana pendapatan, belanja dan pembiayaan yang diukur dalam satuan mata uang rupiah dan disusun menurut klasifikasi tertentu secara sistematis untuk satu periode.
8. Anggaran merupakan teknik pertanggungjawaban dan pengendalian manajemen yang digunakan untuk membantu pengelolaan pendapatan, belanja, dan pembiayaan.
9. Anggaran diakui pada saat ditetapkan oleh kepala daerah atau pejabat yang berwenang selaku pejabat/pelaksana tugas kepala daerah menjadi Peraturan Daerah tentang APBD dan Peraturan Kepala Daerah tentang penjabaran APBD, serta pada saat anggaran di alokasikan.

.