

BAB II

STUDI KEPUSTAKAAN DAN KERANGKA PIKIR

A. Studi Kepustakaan

Dalam penulisan karya ilmiah atau suatu penelitian diperlukan konsep landasan atau pijakan sebagai pedoman untuk mengemukakan dan memahami permasalahan penelitian agar tidak terjadi kesalahpahaman dalam penelitian ini. Selanjutnya dapat dilihat konsep teori yang berhubungan dengan penelitian serta akan diuraikan beberapa teori yang digunakan dalam penulisan ini.

1. Konsep Administrasi

Menurut Siagian (2008;2) administrasi di definisikan sebagai kerja sama antara dua manusia atau lebih yang di dasarkan atas rasionalitas tertentu untuk mencapai tujuan yang telah di tentukan sebelumnya.

Administrasi adalah rangkaian pekerjaan ketatausahaan atau kesekretariatan yang terkait dengan surat-menyurat (koresponden) dan pengelolaan keterangan tertulis lainnya. Jadi administrasi adalah serangkaian kegiatan ketatausahaan atau kesekretariatan berupa surat-menyurat dan pengelolaan data atau keterangan tertulis lainnya yang dilakukan oleh dua orang atau lebih yang didasrakan oleh rasionalitas tertentu untuk mencapai tujuan yang telah ditetapkan sebelumnya (Zulkifli 2005;16).

Selanjutnya Gie (Syafie 2006:14) administrasi adalah segenap rangkaian kegiatan penataan terhadap pekerjaan pokok yang dilakukan oleh sekelompok orang dalam kerja sama dalam pencapaian tujuan tertentu.

Menurut Adams (Syafri 2012;8) administrasi adalah kemampuan mengkoordinasikan berbagai kekuatan sosial yang sering kali bertentangan satu

dengan yang lain di dalam satu organisme sedemikian padunya sehingga kekuatan-kekuatan tersebut dapat bergerak sebagai satu kesatuan.

Menurut Atmosudirjo (dalam Zulkifli dan Yogia 2014;12) administrasi merupakan suatu fenomena sosial, suatu perwujudan tertentu di dalam masyarakat modern. Eksistensi dari pada administrasi ini berkaitan dengan organisasi, artinya organisasi itu terdapat didalam suatu organisasi.

Menurut Ali (2011;23) administrasi adalah kerja sama yang di dasarkan pada esensi eksistensi manusia yang dilandasi moral atau etika dalam mencapai tujuan bersama.

Selanjutnya menurut Gie (Syafiie 2003;5) administrasi adalah segenap rangkaian kegiatan penataan terhadap pekerjaan pokok yang dilakukan oleh sekelompok orang dalam kerja sama dalam pencapaian tujuan tertentu.

Administrasi adalah keseluruhan proses kerjasama antara dua orang manusia atau lebih yang didasarkan atas rasionalitas tertentu untuk mencapai ketentuan yang telah ditentukan sebelumnya (dalam Yussa dan Andry 2015;10).

Dapat di simpulkan bahwa administrasi adalah keseluruhan aktifitas kerja sama antara dua orang atau lebih dalam mencapai tujuan yang telah di sepakati bersama.

Menurut Atmosudirdjo (Syafiie 2003;32) administrasi negara adalah administrasi dari negara sebagai organisasi dan administrasi yang mengejar tujuan-tujuan yang bersifat kenegaraan.

Sedangkan menurut Waldo (Syafiie 2003;32) administrasi negara adalah manajemen dan organisasi dari manusia dan peralatannya guna mencapai tujuan pemerintah.

Jadi intinya Administrasi Negara merupakan sekumpulan orang yang bekerja sama di dalam suatu organisasi pemerintahan untuk mencapai suatu tujuan organisasi secara efektif dan efisien.

2. Konsep organisasi

Dalam pelaksanaan Administrasi, Organisasi merupakan suatu tempat dimana Administrasi di jalankan sesuai dengan fungsi dan tugasnya. Adminitrasi merupakan suatu proses yang melaksanakan setiap bentuk kegiatan atau aktifitas organisasi. Tanpa adanya administrasi di dalam sebuah organisasi, maka tujuan organisasi tersebut akan sulit untuk di capai secara efektif dan efisien.

Menurut siagian (dalam Yussa dan Andry 2015;14) mendefinisikan organisasi ialah setiap bentuk persekutuan antara dua orang atau lebih yang bekerja sama serta secara formal terkait dalam rangka pencapaian suatu tujuan yang telah di tentukan dalam ikatan yang terdapat seseorang/ beberapa orang yang di sebut atasan dan seseorang yang di sebut bawahan.

Menurut Bakke Organisasi adalah suatu sistem berkelanjutan dari aktivitas-aktivitas manusia yang terdiverensasi dan terkoordinasi, yang mempergunakan, mentransformasi, dan menyatupadukan seperangkat khusus manusia, material, modal, gagasan, dan sumberdaya alam menjadi satu kesatuan pemecahan masalah yang unik dalam rangka memuaskan kebutuhan-kebutuhan manusia dalam interaksinya dengan sistem-sistem lainnya dari aktivitas manusia dan sumberdaya dalam lingkungannya. (dalam Kusdi. 2009;5)

Zulkifli (2005;74) mengemukakan bahwa konsep organisasi sebagai

wadah pelaksanaan kerjasama, dan juga mencakup rangkaian aktifitas pembagian tugas, penunjukan staf, pendelegasian wewenang dan tanggung jawab dalam rangka upaya pencapaian tujuan organisasi.

Menurut Hasibuan (2014;5) organisasi adalah suatu sistem perserikatan formal dari dua atau lebih yang bekerja sama untuk mencapai tujuan tertentu.

Sedangkan menurut Nawawi (2008;13) mengatakan bahwa dalam sebuah organisasi terdapat unsur-unsur yang merupakan suatu kesatuan yang utuh agar sebuah organisasi dapat berjalan, adapun unsur-unsur pokok dalam sebuah organisasi adalah:

1. Manusia, yaitu: yang terdiri dari dua orang atau lebih yang menghimpun diri dalam suatu wadah.
2. Filsafat, yaitu: manusia yang menghimpun diri dalam organisasi dengan hakekat kemanusiaannya, menjalani kehidupan bersama berdasarkan filsafat yang sama.
3. Proses, yaitu: kerjasama dalam sebuah organisasi yang berlangsung secara berkelanjutan.
4. Tujuan, yaitu: Organisasi didirikan manusia adalah oleh karena adanya kesamaan kepentingan, baik dalam rangka mewujudkan hakekat kemanusiaannya maupun secara berkelanjutan untuk memenuhi kebutuhannya.

Selanjutnya (dalam Syafri 2012;12) organisasi merupakan unsur utama bagi kelompok orang yang bekerja sama untuk mencapai tujuan tertentu karena organisasi merupakan wadah (tempat) pengelompokan orang dan pembagian tugas sekaligus tempat berlangsungnya berbagai aktivitas (proses) bagi pencapaian tujuan.

Sebagai wadah, organisasi berwujud kotak struktur yang menggambarkan hierarki, kedudukan dari orang-orang, pengelompokan orang dan pekerjaan, pola hubungan antar bagian atau unit yang ada. Organisasi sebagai proses menggambarkan berlangsungnya berbagai aktivitas dari kelompok orang dalam organisasi tersebut untuk mencapai tujuan yang diinginkan.

Dari definisi–definisi diatas maka dapat disimpulkan bahwa organisasi merupakan suatu tempat dimana administrasi di jalankan sesuai dengan fungsi dan tugasnya. Administrasi merupakan suatu proses yang melaksanakan setiap bentuk kegiatan atau aktifitas organisasi. Tanpa adanya administrasi di dalam sebuah organisasi yang mampu melaksanakan tugas dan fungsi nya secara baik, maka tujuan organisasi akan sulit untuk tercapai secara efektif dan efisien.

3. Konsep Manajemen

Suatu organisasi akan tetap berjalan memerlukan suatu ilmu atau strategi untuk mempertahankan serta menjalankan organisasi-nya. Ilmu dan strategi terdapat dalam konsep manajemen, dimana manajemen merupakan suatu usaha atau upaya pencapaian tujuan dengan mendaya gunakan serta mengoptimalkan bantuan atau kemampuan orang lain untuk melakukan aktifitas pencapaian tujuan yang di tentukan sebelumnya.

Manajemen sebagai suatu ilmu adalah akumulasi pengetahuan yang disistematisasikan atau kesatuan pengetahuan yang terorganisasi. Sedangkan manajemen sebagai suatu seni yaitu merupakan keahlian, kemahiran, kemampuan, serta keterampilan dalam menerapkan prinsip, metode dan teknik dalam menggunakan sumber daya manusia dan sumber daya alam (human and natural resources) secara efektif dan efisien untuk mencapai tujuan (Siswanto. 2005;9).

Menurut Siagian (dalam Yussa dan Andry 2015;12) manajemen didefinisikan sebagai kemampuan atau keterampilan untuk memperoleh suatu hasil dalam rangka pencapaian tujuan melalui kegiatan-kegiatan orang lain.

Dapat dikatakan bahwa manajemen merupakan inti dari administrasi karena memang manajemen merupakan alat pelaksana utama dari administrasi dengan perkataan lain administrasi dan manajemen tidak dapat dipisah-pisahkan.

Samsudin (2010;15) mengemukakan manajemen yaitu bekerja dengan orang-orang mencapai tujuan organisasi dengan pelaksanaan fungsi perencanaan (*planning*), pengorganisasian (*organizing*), penyusunan personalia dan kepegawaian (*staffing*), pengarahan dan kepemimpinan (*leading*), dan pengawasan (*controlling*).

Nickels, McHugh and McHugh 1997 (dalam Sule 2010;6) mengemukakan bahwa manajemen adalah sebuah proses yang dilakukan untuk mewujudkan tujuan organisasi melalui rangkaian kegiatan berupa perencanaan, pengorganisasian, pengarahan, dan pengendalian orang-orang serta sumber daya organisasi lainnya.

Menurut Hasibuan (2014;1) manajemen adalah ilmu dan seni yang mengatur proses pemanfaatan sumber daya manusia dan sumber-sumber lainnya secara efektif dan efisien untuk mencapai tujuan tertentu. Dasar-dasar manajemen yaitu:

- 1) Adanya kerja sama anatar sekelompok orang dalam ikatan formal.
- 2) Adanya tujuan bersama serta kepentingan yang sama Yang akan di capai.
- 3) Adanya pembagian kerja, tugas, dan tanggung jawab yang teratur.
- 4) Adanya hubungan formal dan ikatan tata tertib yang baik.
- 5) Adanya sekelompok orang dan pekerjaan yang akan di kerjakan,

Menurut Terry (dalam Zulkifli dan Yogia 2014;18) konsep manajemen sebagai proses yang khas yang terdiri dari tindakan-tindakan *planning*, *organizing*, *actuating*, dan *controlling* dimana pada masing-masing bidang digunakan baik ilmu pengetahuan maupun keahlian dan diikuti secara berurutan dalam rangka usaha mencapai sasaran yang telah ditetapkan semula.

Hakikat manajemen adalah proses pencapaian tujuan melalui orang lain. Oleh sebab itu, manajemen merupakan rangkaian aktifitas menggerakkan kelompok orang dalam organisasi untuk mencapai tujuan melalui pelaksanaan fungsi-fungsi manajemen. Organisasi baru bermakna jika telah berlangsung proses manajemen. (dalam Syafri 2012;12).

Manajemen yaitu koordinasi semua sumberdaya melalui proses perencanaan, pengorganisasian, penetapan tenaga kerja, pengarahan dan pengawasan untuk mencapai tujuan yang telah ditetapkan terlebih dahulu. (dalam Zulkifli dan Nurmasari 2015;5)

Dari definisi-definisi di atas dapat di simpulkan bahwa manajemen merupakan sebuah proses perencanaan, pengorganisasian, pengkoordinasian, dan pengontrolan sumber daya untuk mencapai sasaran secara efektif dan efisien yang tentunya menggunakan tenaga orang.

4. Manajemen Sumber Daya Manusia

Manajemen adalah ilmu dan seni mengatur proses pemanfaatan sumberdaya manusia dan sumber-sumber daya lainnya secara efektif dan efisien untuk mencapai tujuan tertentu. Manajemen terdiri dari enam unsur (6M) yaitu: *men, money, methode, materials, machines, dan market.*

Unsur *men* (manusia) ini berkembang menjadi suatu bidang ilmu manajemen yang disebut manajemen sumber daya manusia atau disingkat MSDM yang merupakan terjemahan dari *man power management.* (dalam Hasibuan 2014;9)

Sedangkan definisi yang dikemukakan Kiggundu (dalam Faustino 2003;4) manajemen sumber daya manusia adalah pengembangan dan pemanfaatan personil (pegawai) bagi pencapaian yang efektif mengenai sasaran-sasaran dan tujuan-tujuan individu, organisasi, masyarakat, nasional, dan internasional.

Teori model human relations dalam manajemen sumber daya manusia, atau hubungan kemanusiaan sebenarnya tidak memunculkan hal-hal baru, model ini menggabungkan dan memperluas model tradisional. Model human relations menekankan pada unsur moralitas dalam manajemen.

Tugas manajemen sumber daya manusia berkisar pada upaya mengelola unsur manusia dengan segala potensi yang dimilikinya seefektif mungkin sehingga dapat diperoleh sumber daya manusia yang puas (*satisfied*) dan memuaskan (*satisfactory*) bagi organisasi. Lingkup manajemen sumber daya manusia meliputi semua aktivitas yang berhubungan dengan sumber daya manusia dalam organisasi (Faustino. 2003;4) antara lain:

1. Rancangan organisasi
2. staffing
3. Sistem reward
4. manajemen performansi
5. pengembangan pekerja dan organisasi
6. komunikasi dan hubungan masyarakat

Menurut Hasibuan (2014;10) manajemen sumber daya manusia adalah seni mengatur hubungan dan peran tenaga kerja agar aktif dan efisien membantu terwujudnya tujuan perusahaan, karyawan, dan masyarakat.

Adapun fungsi manajemen sumber daya manusia terdiri dari perencanaan, pengorganisasian, pengarahan, pengendalian, pengadaan, pengembangan potensi, pengintegrasian, pemeliharaan, kedisiplinan, dan pemberhentian.

Manajemen sumber daya manusia adalah bagian dari manajemen. Oleh karena itu, teori-teori manajemen umum menjadi dasar pembahasannya.

Manajemen sumber daya manusia lebih memfokuskan pembahasannya mengenai pengaturan peranan manusia dalam mewujudkan tujuan yang optimal.

Kesimpulan dari definisi manajemen sumber daya manusia adalah pengelolaan yang meliputi pendayagunaan, pengadaan, pengembangan potensi sumber daya manusia, pemberian balas jasa sebagai individu anggota organisasi atau perusahaan bisnis.

5. Konsep Kebijakan Publik

Istilah kebijakan (*policy*) seringkali penggunaannya saling dipertukarkan dengan istilah-istilah lain seperti tujuan (*goals*) program, keputusan, undang-undang, ketentuan-ketentuan, usulan-usulan dan rencana-rencana besar.

Menurut Suharto (dalam Zaini dan Hafis 2015;4) kebijakan adalah prinsip atau cara bertindak yang dipilih untuk mengarahkan pengambilan keputusan.

Kebijakan merupakan suatu kata benda asli dari deliberasi mengenai tindakan (*behavior*) dari seseorang atau sekelompok pakar mengenai rambu-rambu tindakan dari seseorang atau lembaga untuk mencapai tujuan tertentu. Suatu kebijakan mempunyai makna intensional. Oleh sebab itu, kebijakan mengatur tingkah laku seseorang atau organisasi dan kebijakan meliputi pelaksanaan serta evaluasi tindakan tersebut (Tilaar dan Nugroho, 2008: 140).

Menurut Friedrich (dalam Zaini dan Hafis 2015;4) menyatakan bahwa “kebijakan ialah suatu tindakan yang mengarah pada tujuan yang diusulkan oleh seseorang, kelompok atau pemerintah dalam lingkungan tertentu sehubungan dengan adanya hambatan-hambatan tertentu seraya mencari peluang-peluang untuk mencapai tujuan atau mewujudkan sasaran yang diinginkan”.

Menurut Titmus (dalam Zaini dan Hafis 2015;5) mendefinisikan kebijakan sebagai prinsip-prinsip yang mengatur tindakan yang diataskan kepada tujuan-tujuan tertentu. Kebijakan menurut Titmus senantiasa berorientasi pada masalah dan berorientasi pada tindakan.dengan demikian dapat

dinyatakan bahwa kebijakan adalah suatu ketetapan yang memuat prinsip-prinsip untuk mengarahkan cara-cara bertindak yang dibuat secara terencana dan konsisten dalam mencapai tujuan tertentu.

Menurut Dye (dalam Agustino 2014;7) kebijakan publik adalah apa yang dipilih oleh pemerintah untuk dikerjakan atau tidak dikerjakan.

Menurut Dunn (dalam Zaini dan Hafis 2015;10) kebijakan publik (*public policy*) merupakan pola ketergantungan yang kompleks dari pilihan-pilihan kolektif yang saling tergantung, termasuk keputusan-keputusan untuk tidak bertindak, yang dibuat oleh badan atau kantor pemerintah.

Menurut Bridgman dan Davis dalam bukunya yang berjudul *The Australian Policy Handbook 2nd Edition* (2000) adalah banyaknya definisi kebijakan publik menjadikan kita sulit untuk menentukan secara tepat sebuah definisi kebijakan publik. Oleh karenanya, untuk mempermudah pemahaman kita terhadap kebijakan publik, kita dapat meninjaunya dari 5 karakteristik kebijakan publik (dalam Wicaksono 2006;65) yaitu:

- a) Memiliki tujuan yang didesain untuk mencapai atau tujuan yang dipahami.
- b) Melibatkan keputusan beserta dengan konsekuensinya.
- c) Tersruktur dan tersusun menurut aturan tertentu.
- d) Pada hakikatnya adalah politis.
- e) Bersifat dinamis.

Dalam prakteknya, rentetan kebijakan publik sangat banyak, namun secara sederhana dikelompokkan menjadi tiga; seperti yang dikemukakan oleh Nugroho (dalam Zaini dan Hafis 2015;11) yaitu:

- a) Kebijakan publik yang bersifat makro atau umum, atau mendasar.
- b) Kebijakan publik yang bersifat meso atau menengah, atau penjelasan pelaksanaan. Kebijakan ini dapat berbentuk Peraturan Menteri, Surat Edaran Menteri, Peraturan Gubernur, Peraturan Bupati, dan Peraturan Wali Kota.
- c) Kebijakan publik yang bersifat mikro adalah kebijakan yang mengatur pelaksanaan atau implementasi kebijakan di atasnya. Bentuk kebijakannya adalah peraturan yang dikeluarkan oleh aparat publik dibawah menteri, gubernur, bupati dan walikota.

Sebagian besar literatur publik merujuk bentuk kebijakan publik hanya dalam bentuk kebijakan terkodifikasi. Dalam pembelajaran dan praktik yang dilakukan, Nugroho kebijakan publik mempunyai bentuk lain yaitu *pernyataan-pernyataan lisan pejabat publik*. Pernyataan pejabat publik

harus dan selalu mewakili lembaga publik yang diwakili atau yang dipimpinnya. Dengan demikian, setiap pejabat publik harus bijaksana dalam mengemukakan pernyataan-pernyataan yang berkenaan dengan tugas dan kewenangan dari lembaga publik yang diwakili atau dipimpinnya. (dalam Zaini dan Hafis 2015;12)

Sehingga dari penjelasan yang disampaikan diatas dapat ditarik sebuah

kesimpulan dan dipahami bahwa kebijakan publik itu mempunyai dua bentuk,

diantaranya:

- a) Kebijakan publik dalam bentuk tertulis. Bentuk kebijakan publik yang tertulis seperti Undang-Undang Dasar 1945, Undang-Undang, Peraturan Pemerintah, Peraturan Presiden, Peraturan Daerah Provinsi dan Kabupaten/Kota dan seterusnya yang terkodifikasi atau tertulis.
- b) Kebijakan publik yang tidak tertulis. Bentuk kebijakan publik tidak tertulis seperti pernyataan-pernyataan para pejabat publik didepan public atau media massa.

Dari dua bentuk kebijakan diatas, kebijakan yang tertulis dan tidak tertulis

tersebut mempunyai tujuan yang sama yaitu untuk memecahkan permasalahan yang ada atau yang timbul di masyarakat.

6. Implementasi Kebijakan

Secara etimologis implementasi itu dapat dimaksudkan sebagai suatu aktivitas yang bertalian dengan penyelesaian suatu pekerjaan dengan penggunaan (alat) untuk memperoleh hasil (dalam Zaini dan Hafis 2015;50).

Dalam arti luas, Implementasi juga sering dianggap sebagai bentuk pengoperasionalisasian atau penyelenggaraan aktivitas yang telah ditetapkan berdasarkan undang-undang dan menjadi kesepakatan bersama di antara beragam pemangku kepentingan (*stakeholder*), aktor, organisasi (publik atau privat), prosedur, dan teknik secara sinergistis yang digerakkan untuk bekerjasama guna menerapkan kebijakan ke arah tertentu yang dikehendaki (dalam Wahab 2016;133).

Menurut Mazmanian dan Sabatier dalam bukunya *Implementation and Public Policy* (dalam Agustino 2014;139) mendefinisikan Implementasi kebijakan sebagai:

“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 mengidentifikasi masalah yang ingin diatasi, menyebutkan secara tegas tujuan atau sasaran yang ingin dicapai, dan berbagai cara untuk menstrukturkan atau mengatur proses implementasinya”

Menurut Van Meter dan Van 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”

Selanjutnya Edward III (dalam Zaini dan Hafis 2015;51) mengemukakan bahwa “*Policy implementation is the stage of policy making between the establishment of a policy and the consequences of the policy for the people whom it affects*”. Artinya:

Implementasi kebijakan adalah tahap pembuatan kebijakan antara penetapan kebijakan dan konsekuensi kebijakan bagi orang-orang yang menghadapinya.

Apabila pengertian implementasi di atas dirangkaikan dengan kebijakan publik, maka kata implementasi kebijakan publik dapat diartikan sebagai aktivitas penyelesaian atau pelaksanaan suatu kebijakan publik yang telah ditetapkan/disetujui dengan penggunaan sarana (alat) untuk mencapai tujuan kebijakan.

Dari definisi-definisi tersebut dapat diketahui bahwa implementasi kebijakan menyangkut tiga hal yaitu:

- Adanya tujuan atau sasaran kebijakan
- Adanya aktivitas atau kegiatan pencapaian tujuan
- Adanya hasil kegiatan

Lene 1993 (dalam Yogia 2014;43) mengemukakan bahwa konsep implementasi memiliki dua aspek, yaitu:

- a) Hubungan antara tujuan (*objective*) dan hasil (*outcome*), yang merupakan sisi tanggung jawab (*responsibility side*).
- b) Proses untuk membawa kebijakan kedalam efek yang merupakan sisi kepercayaan (*trust side*).

Karakteristik implementasi kebijakan yaitu kebijakan yang telah diambil dilaksanakan oleh unit-unit administrasi yang memobilisasikan sumberdaya finansial dan manusia. (dalam Dunn 2013;24)

Berdasarkan pandangan yang diutarakan oleh para ahli tersebut dapat kita simpulkan bahwa implementasi kebijakan itu sesungguhnya tidak hanya menyangkut perilaku badan-badan administratif yang bertanggung jawab untuk melaksanakan program dan menimbulkan ketaatan pada diri kelompok sasaran, melainkan pula menyangkut jaringan-jaringan politik, ekonomi, dan sosial yang langsung atau tidak langsung dapat memengaruhi perilaku dari semua pihak yang terlibat (dalam Wahab 2016;136).

Kalau kita mendalami lebih jauh mengenai implementasi kebijakan orientasinya tunggalnya adalah pada kepentingan publik. Maka tiap-tiap kebijakan publik memiliki semangat kepublikan, yang mau tidak mau implikasinya harus menempatkan publik sebagai aktor utama dalam tiap proses.

Jadi, implementasi kebijakan publik itu dapat diartikan sebagai tahapan praktis dan aktivitas dalam melaksanakan kebijakan yang telah dibuat untuk mencapai tujuan yang diinginkan.

Model implementasi kebijakan yang ditawarkan oleh Edward III (dalam Zaini dan Hafis 2015;69) dinamakan dengan *Direct and indirect Impact of*

Implementation. Dalam pendekatan ini, Edward III menawarkan empat variabel yang, menentukan keberhasilan implementasi kebijakan yaitu:

a) Komunikasi

Komunikasi yang baik salah satu penentu keberhasilan implementasi kebijakan publik. Implementasi yang mencapai sasaran kebijakan tercipta jika para pembuat keputusan sudah mengetahui apa yang harus mereka lakukan. Hal tersebut akan terlaksana bila komunikasi berjalan dengan baik, sehingga setiap kebijakan yang akan diimplementasikan tersebut bisa dikoordinasi dengan bagian yang tepat, selain itu juga komunikasi terkait kebijakan yang akan dilaksanakan tersebut juga harus akurat dan konsisten.

Ada tiga indikator yang digunakan dalam mengukur keberhasilan variabel komunikasi tersebut, yaitu:

- Transmisi (penyaluran komunikasi), penyaluran komunikasi yang baik akan dapat menghasilkan suatu implementasi yang baik. Yang seringkali terjadi dalam proses penyaluran komunikasi yaitu adanya miskomunikasi, sehingga kebijakan yang dibuat dengan sedemikian rupa terdistorsi saat sampai pada posisi tertentu.
- Kejelasan, komunikasi yang diterima oleh pelaksana kebijakan (*street-level-bureaucrats*) harus jelas dan tidak membingungkan. Karena apabila tidak jelas akan bisa berdampak pada penyelewengan kebijakan.
- Konsistensi, komunikasi yang disampaikan haruslah konsisten dan jelas. Karena jika perintah yang diberikan sering berubah-ubah, maka akan terjadi kebingungan dalam pelaksana kebijakan.

b) Sumber Daya

Sumber daya merupakan salah satu bagian penting dalam pelaksanaan kebijakan. Menurut Edward III, dalam implementasi kebijakan ada beberapa indikator untuk mengukur sumber daya, diantaranya:

- Staf, sumber daya yang penting dalam implementasi kebijakan yaitu staf, diantara beberapa penyebab terjadinya kegagalan dalam implementasi kebijakan salah satunya disebabkan oleh karena staf yang tidak mencukupi, memadai dan bahkan tidak berkompeten dibidangnya. Oleh karena itu, sumber daya yang kompeten dan kapabel yang dibutuhkan untuk pelaksanaan kebijakan.
- Informasi, pada implementasi kebijakan publik, informasi terbagi menjadi dua bagian, pertama informasi yang berhubungan dengan cara pelaksanaan kebijakan. Kedua informasi mengenai data kepatuhan dari pelaksana terhadap peraturan dan regulasi pemerintah yang telah ditetapkan.
- Wewenang, kewenangan harus bersifat formal agar perintah dapat dilaksanakan. Kewenangan merupakan otoritas atau legitimasi bagi para pelaksana dalam melaksanakan kebijakan yang telah ditetapkan secara politik. Wewenang juga dapat membuat legitimasi para implementator dimata publik, sehingga para implementor dapat melaksanakan kebijakan yang telah dibuat.
- Fasilitas, fasilitas fisik diperlukan dalam pelaksanaan implementasi kebijakan. Keberadaan staf yang berkompeten, mengerti apa yang harus dilaksanakan dan memilih wewenang yang sah dan formal serta diakui publik sebagai pelaksana kebijakan, tidak akan efektif jika diberikan fasilitas pendukung.

c) Disposisi

Disposisi dan sikap pelaksana kebijakan adalah faktor penting ketiga dalam pendekatan mengenai pelaksanaan suatu kebijakan publik. Apabila kebijakan ingin terlaksana dengan baik, implementator tidak hanya memiliki kemampuan melaksanakannya. Variabel disposisi menurut Edward III antara lain, yaitu:

- Pengangkatan birokrat, pengangkatan personil pelaksana kebijakan haruslah mereka yang memiliki dedikasi terhadap kebijakan yang akan dilaksanakan, terutama untuk kepentingan warga masyarakat.
- Insentif, untuk mengatasi kecenderungan para pelaksana kebijakan adalah dengan memanipulasi insentif. Dengan cara menambah keuntungan atau biaya tertentu mungkin akan menjadi faktor pendorong yang membuat para pelaksana kebijakan melaksanakan perintah dengan baik, dalam upaya memenuhi kepentingan pribadi (*self interest*) atau organisasi.

d) Struktur Birokrasi

Jika semua sumber daya yang dibutuhkan tersedia dengan baik, para pelaksana bahkan mengetahui apa yang harus dilakukan bahkan berkeinginan untuk mewujudkan sebuah kebijakan yang telah diputuskan berkemungkinan kebijakan tersebut tidak terlaksana karena adanya kelemahan dalam struktur birokrasi.

Sebuah kebijakan yang telah ditetapkan dan membutuhkan waktu yang panjang dalam proses perumusannya dan penuh dengan kompetisi serta permainan politik. Dalam pelaksanaannya kebijakan tersebut membutuhkan keterlibatan banyak orang atau saling kerjasama. Apabila struktur birokrasi tidak bisa menciptakan kondisi yang kondusif dengan kebijakan yang ada bagaimana mungkin kebijakan tersebut dapat berjalan dan terlaksana dengan efektif. Hal ini bisa menghambat jalannya pelaksanaan kebijakan.

Ada dua karakteristik yang disebutkan Edward III untuk mendongkrak kinerja struktur birokrasi kearah yang lebih baik, yaitu:

- Standar Operasional Prosedur (SOP)
- Melakukan Fragmentasi, melakukan upaya penyebaran tanggungjawab kegiatan-kegiatan atau aktivitas-aktivitas pegawai diantara beberapa unit kerja.

Model pendekatan *top-down* yang dirumuskan oleh Van Metter dan Van Horn disebut dengan *A Model of The Policy Implementation*. 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. Model ini mengendalikan bahwa implementasi kebijakan berjalan secara

linier dari keputusan politik yang tersedia, pelaksana, dan kinerja kebijakan publik.

Ada enam variabel, menurut Van Meter dan Van Horn, yang mempengaruhi kinerja kebijakan publik tersebut (dalam Agustino 2014:141-144), adalah:

a) Ukuran dan Tujuan Kebijakan

Kinerja implementasi kebijakan dapat diukur tingkat keberhasilannya jika-dan-hanya-jika ukuran dan tujuan dari kebijakan memang realistis dengan sosio-kultur yang mengada di level peaksana kebijakan. Ketika ukuran kebijakan atau tujuan kebijakan terlalu ideal (bahkan terlalu utopis) untuk dilaksanakan di level warga, maka agak sulit memang merealisasikan kebijakan publik hingga titik yang dapat dikatakan berhasil.

b) Sumber Daya

Keberhasilan proses implementasi kebijakan sangat tergantung dari kemampuan memanfaatkan sumberdaya yang tersedia. Manusia merupakan sumberdaya yang terpenting dalam menentukan suatu keberhasilan proses implementasi. 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-sumber daya itu nihil, maka kinerja kebijakan publik sangat sulit untuk diarpakan.

Tetapi diluar sumberdaya manusia, sumberdaya-sumberdaya lain yang perlu diperhitungkan juga, ialah sumberdaya finansial dan sumberdaya waktu.

Karena, mau tidak mau, ketika sumberdaya manusia yang kompeten dan kapabel telah tersedia sedangkan kucuran dana melalui anggaran tidak tersedia, maka memanag menjadi persoalan pelik untuk merealisasikan apa yang hendak dituju oleh tujuan kebijakan publik. Demikian pula halnya dengan sumberdaya waktu. Saat sumberdaya manusia giat bekerja dan kucuran dana berjalan dengan baik, tetapi terbentur dengan persoalan waktu yang terlalu ketat, maka hal ini pun dapat menjadi penyebab ketidakterhasilan implementasi kebijakan.

c) Karakteristik Agen Pelaksana

Pusat perhatian pada agen pelaksana meliputi organisasi formal dan organisasi informal yang akan terlibat dalam implementasi kebijakan publik. Hal ini sangat penting karena kinerja implementasi kebijakan (publik) akan sangat banyak dipengaruhi oleh ciri-ciri yang tepat serta cocok dengan para agen pelaksana. Misalnya, implementasi kebijakan publik yang berusaha untuk merubah perilaku atau tindakan manusia secara radikal, maka agen pelaksana proyek itu haruslah berkarakteristik keras dan ketat pada aturan serta sanksi hukum. Sedangkan bila kebijakan publik itu tidak terlalu merubah perilaku dasar manusia, maka dapat-dapat saja agen pelaksana yang diturunkan tidak sekeras dan tidak setegas pada gambaran yang pertama.

Selain itu, cakupan atau luas wilayah implementasi kebijakan perlu juga diperhitungkan manakala hendak menentukan agen pelaksana. Semakin luas cakupan implementasi kebijakan, maka seharusnya semakin besar pula agen yang dilibatkan.

d) Sikap/Kecenderungan (*Disposition*) para Pelaksana

Sikap penerimaan atau penolakan dari (agen) pelaksana akan sangat banyak mempengaruhi keberhasilan atau tidaknya kinerja implementasi kebijakan publik. Hal ini sangat mungkin terjadi oleh karena kebijakan yang dilaksanakan bukanlah hasil formulasi warga setempat yang mengenal betul persoalan dan permasalahan yang mereka rasakan. Tetapi kebijakan yang akan implementator pelaksana adalah kebijakan “dari atas” (*top down*) yang sangat mungkin para pengambil keputusannya tidak pernah mengetahui (bahkan tidak mampu menyentuh) kebutuhan, keinginan, atau permasalahan yang warga ingin selesaikan.

e) Komunikasi Antar Organisasi dan Aktivitas Pelaksana

Koordinasi merupakan mekanisme yang ampuh dalam implementasi kebijakan publik. Semakin baik koordinasi komunikasi diantara pihak-pihak yang terlibat dalam suatu proses implementasi, maka asumsinya kesalahan-kesalahan akan sangat kecil untuk terjadi. Dan, begitu pula sebaliknya.

f) Lingkungan Ekonomi, Sosial, dan Politik

Hal terakhir yang perlu juga diperhatikan guna menilai kinerja implementasi publik dalam perspektif yang ditawarkan oleh Van Metter dan Van Horn adalah, sejauh mana lingkungan eksternal 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.

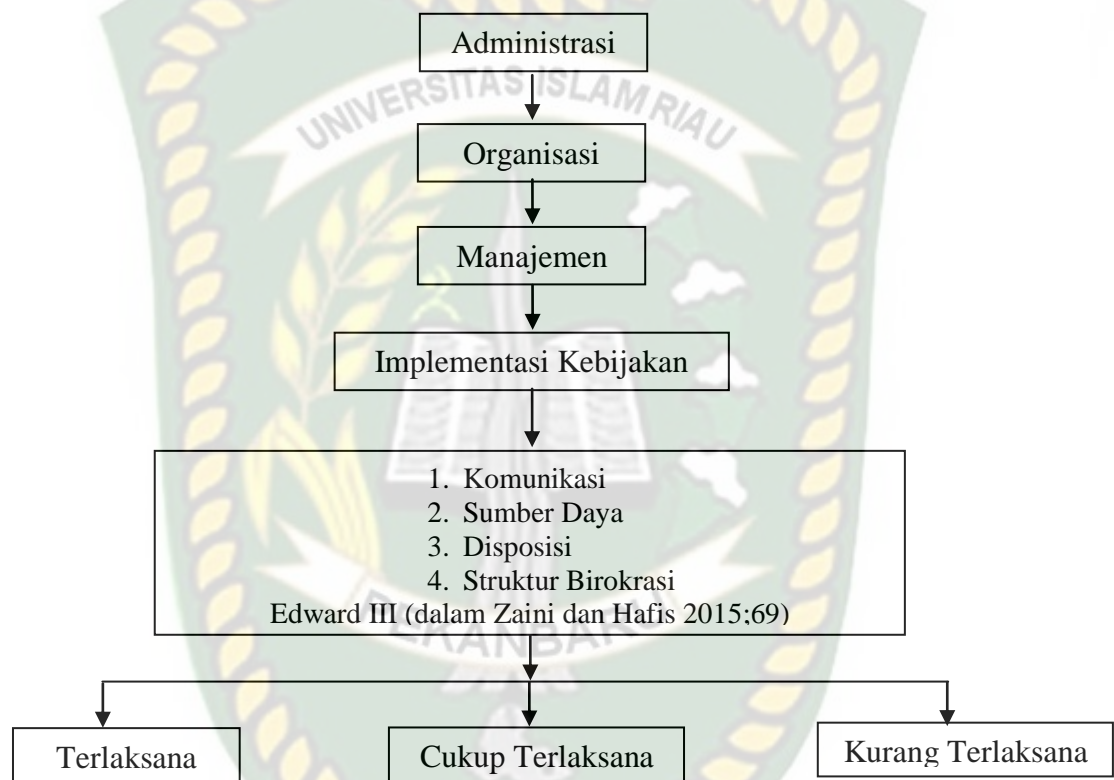
B. Kerangka Pikiran

Kerangka pikir merupakan alur penelitian yang dilakukan yang didalamnya menjelaskan tentang keterkaitan antara konsep dengan teori-teori serta indikator-indikator yang relevan dan dipakai dalam menganalisis dan memecahkan permasalahan dalam penelitian yang peneliti lakukan terhadap implementasi kebijakan penyaluran kartu indonesia pintar dalam usaha meningkatkan pendidikan masyarakat kurang mampu.

Berdasarkan variabel penelitian “Implementasi”, selanjutnya di ukur dengan beberapa teori yang kemudian peneliti jadikan sebagai kerangka pikir, dan peneliti menggunakan teori dari Edward III (dalam Zaini dan Hafis 2015;69). Dari poin-poin kinerja dari teori Edward III, penulis menggunakan 4 poin sebagai indikator.

Adapun indikator yang digunakan adalah komunikasi, sumberdaya, disposisi (sikap pelaksana kebijakan), dan struktur birokrasi. Selanjutnya di gambarkan sebagai berikut:

Gambar II.1: Kerangka Pikiran Implementasi Kebijakan Penyaluran Kartu Indonesia Pintar Dalam Usaha Meningkatkan Pendidikan Masyarakat Kurang Mampu Di Sekolah Model Penjamin Mutu Pendidikan SMA Negeri 1 Kampar Kiri Kabupaten Kampar



Sumber : modifikasi penulis

C. Hipotesis

Diduga kebijakan penyaluran kartu indonesia pintar dalam usaha meningkatkan pendidikan masyarakat kurang mampu di Sekolah Model Penjamin Mutu Pendidikan SMA Negeri 1 Kampar Kiri Kabupaten Kampar ini belum berjalan secara maksimal. Dikarenakan pembagian kartu indonesia tidak dibagikan secara adil dan kurangnya pengawasan penggunaan dana. Dan karna hal

tersebut maka kebijakan yang telah dibuat oleh pemerintah tidak berjalan secara maksimal, karna tujuan yang diinginkan tidak tercapai.

D. Konsep operasional

Definisi operasional adalah suatu definisi yang di berikan kepada suatu variabel dengan cara memberikan arti maupun mendeskripsikan kegiatan ataupun memberikan suatu operasional (pekerjaan yang digunakan untuk mengukur variabel tersebut).

Untuk menghindari kesalahpahaman tentang konsep ataupun istilah yang di gunakan dalam penelitian ini, maka perlu di jelaskan beberapa konsep operasional sebagai berikut:

1. Administrasi merupakan sekumpulan orang yang bekerja sama di dalam suatu organisasi pemerintahan untuk mencapai suatu tujuan yang telah ditetapkan sebelumnya secara efektif dan efisien.
2. Organisasi merupakan wadah tepat kegiatan administasi itu dijalankan. Administrasi merupakan suatu proses yang melaksanakan setiap bentuk kegiatan atau aktifitas organisasi.
3. Manajemen merupakan suatu proses yang terdiri dari tindakan-tindakan merencanakan, mengorganisikan, menggerakkan, dan pengawasan terhadap sumber daya yang dimiliki dalam suatu organisasi dalam rangka mencapai tujuan yang telah ditetapkan secara efektif dan efisien.
4. Kebijakan publik merupakan keputusan pemerintah yang berisi program-program pembangunan sebagai realisasi dari fungsi atau tugas negara serta dalam rangka mencapai tujuan pembangunan nasional.

5. Implementasi kebijakan adalah tahap pembuatan kebijakan antara penetapan kebijakan dan konsekuensi kebijakan bagi orang-orang yang menghadapinya.
6. Penyaluran berarti proses, pembagian, atau cara menyalurkan Kartu Indonesia Pintar. Baik penyaluran kartu KIP ataupun penyaluran dana KIP.
7. Kebijakan Kartu Indonesia Pintar merupakan program pemerintah yang diluncurkan untuk mengatasi masalah yang terjadi karena masih banyak ditemukan kasus siswa yang masih usia sekolah namun putus sekolah karena kesulitan biaya.
8. Masyarakat kurang mampu sering diartikan sebagai masyarakat miskin. Kemiskinan adalah suatu kondisi ketidakmampuan secara ekonomi untuk memenuhi standar hidup rata-rata masyarakat di suatu daerah. Kondisi ketidakmampuan ini ditandai dengan rendahnya kemampuan pendapatan untuk memenuhi kebutuhan pokok baik berupa pangan, sandang, maupun papan.
9. Implementasi yang dimaksud dalam penelitian ini adalah menilai/meninjau kembali kebijakan penyaluran kartu indonesia pintar dalam usaha meningkatkan pendidikan masyarakat kurang mampu.
10. Komunikasi adalah interaksi yang baik antara petugas dan pelaksana kebijakan agar implementasi kebijakan bisa mencapai sasaran.
11. Sumber daya adalah bagian dari pelaksana suatu kebijakan.
12. Disposisi adalah sikap pelaksana kebijakan.

13. Struktur birokrasi adalah orang-orang yang sudah dikelompokkan dengan tujuan yang jelas.

14. Sekolah Model Penjamin Mutu Pendidikan SMA Negeri 1 Kampar Kiri adalah tempat atau lembaga penyalur manfaat dari Kartu Indonesia Pintar (KIP).

E. Operasional Variabel

Di bawah ini dapat dilihat operasional variabel yang menyajikan konsep dari Implementasi Kebijakan Penyaluran Kartu Indonesia Pintar Dalam Usaha Meningkatkan Pendidikan Masyarakat Kurang Mampu di Sekolah Model Penjamin Mutu Pendidikan SMA Negeri 1 Kampar Kiri Kabupaten Kampar.

Tabel II.1: Operasional Variabel Implementasi Kebijakan Penyaluran Kartu Indonesia Pintar Dalam Usaha Meningkatkan Pendidikan Masyarakat Kurang Mampu di Sekolah Model Penjamin Mutu Pendidikan SMA Negeri 1 Kampar Kiri Kabupaten Kampar.

Konsep	Variabel	Indikator	Item yang di nilai	Skala
1	2	3	4	5
Implementasi kebijakan menurut Edward III (dalam Zaini dan Hafis 2015;51) adalah <i>"Policy implementation is the stage of policy making between the establishme</i>	Implementasi Kebijakan	1. Komunikasi	a. Sosialisasi mengenai pelaksanaan Kebijakan Kartu Indonesia Pintar (KIP) b. Kejelasan informasi yang diberikan pihak sekolah kepada pemegang atau penerima Kartu Indonesia Pintar (KIP).	-Terlaksana -Cukup terlaksana -Kurang terlaksana
		2. Sumber daya	a. Adanya dukungan dari sumberdaya manusia yang lain b. Tersedianya sarana dan prasarana dalam	-Terlaksana -Cukup terlaksana -Kurang terlaksana

<p><i>nt of a policy and the consequences of the policy for the people whom it affects".</i> Artinya: Implementasi kebijakan adalah tahap pembuatan kebijakan antara penetapan kebijakan dan konsekuensi kebijakan bagi orang-orang yang menghadapinya.</p>		<p>3. Disposisi</p> <p>4. Struktur Birokrasi</p>	<p>mendukung pelaksanaan Kebijakan Kartu Indonesia Pintar (KIP)</p> <p>a. Pemahaman dan pengetahuan petugas dalam melaksanakan kebijakan.</p> <p>b. Penilaian Siswa terhadap Kebijakan Kartu Indonesia Pintar (KIP)</p> <p>a. Para petugas menjalankan sesuai mekanisme.</p> <p>b. pengawasan petugas KIP terkait penyaluran dana KIP di Sekolah</p> <p>c. Adanya tanggung jawab petugas dalam menjalankan kebijakan.</p>	<p>-Terlaksana -Cukup terlaksana -Kurang terlaksana</p> <p>-Terlaksana -Cukup terlaksana -Kurang terlaksana</p>
---	--	--	---	---

F. Teknik Pengukuran

Untuk mengukur Implementasi Kebijakan Penyaluran Kartu Indonesia Pintar Dalam Usaha Meningkatkan Pendidikan Masyarakat Kurang Mampu di Sekolah Model Penjamin Mutu Pendidikan SMA Negeri 1 Kampar Kiri Kabupaten Kampar, maka terlebih dahulu perlu ditetapkan ukuran variabel penelitian yaitu:

1. Ukuran variabel

Terlaksana : apabila Implementasi Kebijakan Penyaluran Kartu Indonesia Pintar Dalam Usaha Meningkatkan Pendidikan Masyarakat Kurang Mampu di Sekolah Model Penjamin Mutu Pendidikan SMA Negeri 1 Kampar Kiri Kabupaten Kampar terlaksana dengan baik berada pada interval 67-100%.

Cukup terlaksana : apabila Implementasi Kebijakan Penyaluran Kartu Indonesia Pintar Dalam Usaha Meningkatkan Pendidikan Masyarakat Kurang Mampu di Sekolah Model Penjamin Mutu Pendidikan SMA Negeri 1 Kampar Kiri Kabupaten Kampar terlaksana dengan cukup baik berada pada interval 35-66%.

Kurang terlaksana : apabila Implementasi Kebijakan Penyaluran Kartu Indonesia Pintar Dalam Usaha Meningkatkan Pendidikan Masyarakat Kurang Mampu di Sekolah Model Penjamin Mutu Pendidikan SMA Negeri 1 Kampar Kiri Kabupaten Kampar terlaksana dengan kurang baik berada pada interval 0-34%.

2. Variabel indikator

a. Untuk indikator komunikasi

Terlaksana :jika rata-rata persentase hasil penelitian mendapatkan tanggapan baik berada pada persentase tertinggi pada kategori 67-100%.

Cukup terlaksana :jika rata-rata persentase hasil penelitian cukup baik pada kategori 35-66%.

Kurang terlaksana :jika rata-rata persentase hasil penelitian kurang baik pada kategori 1-34%.

b. Untuk indikator sumber daya

Terlaksana :jika rata-rata persentase hasil penelitian mendapatkan tanggapan baik berada pada persentase tertinggi pada kategori 67-100%.

Cukup terlaksana :jika rata-rata persentase hasil penelitian cukup baik pada kategori 35-66%.

Kurang terlaksana :jika rata-rata persentase hasil penelitian kurang baik pada kategori 1-34%.

c. Untuk indikator disposisi (sikap pelaksana)

Terlaksana :jika rata-rata persentase hasil penelitian mendapatkan tanggapan baik berada pada persentase tertinggi pada kategori 67-100%.

Cukup terlaksana :jika rata-rata persentase hasil penelitian cukup baik pada kategori 35-66%.

Kurang terlaksana :jika rata-rata persentase hasil penelitian kurang baik pada kategori 1-34%.

d. Untuk indikator struktur birokrasi

Terlaksana :jika rata-rata persentase hasil penelitian mendapatkan tanggapan baik berada pada persentase tertinggi pada kategori 67-100%.

Cukup terlaksana :jika rata-rata persentase hasil penelitian cukup baik pada kategori 35-66%.

Kurang terlaksana :jika rata-rata persentase hasil penelitian kurang baik pada kategori 1-34%.

