

BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

A. Adminstrasi Publik

1. Pengertian Adminisrasi Publik

Administrasi berasal dari kata *to administer*, yang diartikan sebagai *to manage* (mengelola), secara etimologis, administrasi dapat diartikan sebagai kegiatan dalam mengelola informasi, manusia, harta, benda, hingga tercapainya tujuan yang terhimpun dalam berbagai organisasi dan secara etimologis juga, administrasi berasal dari bahasa Latin yang terdiri dari dua suku kata yaitu “*ad*” dan “*ministrare*” yang dalam bahasa Inggris berarti “*to serve*”, sedangkan dalam bahasa Indonesia berarti melayani atau memenuhi. Terdapat banyak pakar baik dari luar negeri maupun dalam negeri yang mendefinisikan administrasi. Menurut Indradi (2010:1) Admisistrasi Publik, berasal dari dua kata, yakni administrasi dan publik. Ditinjau dari asal kata, terdapat beberapa pengertian istilah administrasi. Pertama, kata “administrasi” berasal dari kata “*administrate*” yang di bahasa Latin *ad*= *pada*, *ministrare*= *melayani*. Dengan demikian ditinjau dari asal kata tersebut, *administrsi* berarti “memberikan pelayanan kepada.” Kedua, kata “*administrasi*” berasal dari kata “*administration*” atau (*to administer*) kata *to administer* dapat berarti (*to manage*) yaitu mengelola dan (*direct*) yaitu menggerakkan. Ini berarti bahwa admnistrasi merupakan kegiatan

mengelola atau menggerakkan. Ketiga, kata “administrasi” berasal dari bahasa Belanda yaitu “*administratie*” yang memiliki pengertian tentang cakupan (*stelselmatige velkrijging en verweking van gegeven*) yaitu tata usaha, (*bestuur*) yaitu manajemen organisasi dan (*beheer*) yaitu manajemen sumberdaya.

Ketiga istilah di atas, (*administrate*) dari Latin, (*administration*) dari Inggris, dan istilah (*administratie*) dari Belanda mempunyai pengertian yang berbeda-beda. Administrasi dari terjemahan bahasa Latin berarti suatu kegiatan yang bersifat memberikan pelayanan sesuai dengan kebijakan yang ditentukan oleh pemberi tugas, kewajiban, dan tanggung jawab kepadanya. Sedangkan administrasi terjemahan bahasa Inggris yaitu suatu kegiatan yang mempunyai makna yang luas meliputi segala aktivitas untuk menetapkan kebijakan serta pelaksanaannya. Sementara itu, administrasi terjemahan dari bahasa Belanda adalah suatu kegiatan yang sifatnya hanya terbatas pada catat mencatat atau ketatausahaan.

Kata “publik” dalam perspektif administrasi publik, menurut Indradi (2010:111) yaitu publik merupakan suatu ilmu ketataprajaan, ilmu usaha negara, administrasi pemerintahan atau negara: *Publik Servant* atau pegawai pemerintah Negara: *Publik Service* atau jabatan dalam pemerintah dan sebagainya, sehingga “admsitrasi publik” menurut Nicholas Henry (Indradi 2010:116) adalah suatu kombinasi yang kompleks antara teori dan praktek, dengan tujuan mempromosikan pemahaman terhadap pemerintah dalam hubungannya dengan masyarakat yang

diperintah dan juga mendorong kebijakan publik berusaha melembagakan praktek-praktek manajemen agar sesuai dengan nilai efektivitas, efisiensi, dan pemenuhan kebutuhan masyarakat secara baik.

Felix A Nigrp dan Lloyd G.Nigro dalam Indradi 2010:12 menyebutkan bahwa administrasi publik itu adalah :

- a. Usaha kelompok bersifat kooperatif yang diselenggarakan dalam lingkungan publik;
- b. Meliputi seluruh tiga cabang pemerintah: eksekutif, yudikatif, legislatif, serta pertalian atau berkesiambungan diantara ketiganya;
- c. Mempunyai peranan penting dalam formulasi kebijakan kebijakan publik (*public policy*) dan merupakan bagian dari proses politik;
- d. Sangat berbeda dengan administrasi privat;
- e. Berhubungan erat dengan kelompok-kelompok privat dan individual dalam memberikan pelayanan kepada masyarakat.

Siagian (2001:4) mendefinisikan administrasi sebagai keseluruhan proses pelaksanaan daripada keputusan-keputusan yang telah diambil dan dilaksanakan tersebut, pada umumnya dilakukan oleh dua manusia atau lebih untuk mencapai tujuan yang ditentukan sebelumnya. Administrasi dibedakan dalam dua pengertian yaitu:

- a. Administrasi dalam arti sempit diartikan terbatas sebagai kegiatan tata usaha yang berkenaan dengan penyusunan dan pencatatan data dan informasi secara sistematis tentang segala sesuatu yang terjadi dalam organisasi.
- b. Administrasi dalam arti luas berhubungan dengan kegiatan kerjasama dan upaya dari organisasi dan manajemen yang bersifat sistematis, rasional, dan manusawi yang dilakukan oleh kelompok orang untuk mencapai tujuan bersama, Siagian (2003 : 2)

Administrasi publik, menurut Chamder dan Plano dalam Keban (2004:3), adalah proses dimana sumber daya dan personel publik di organisir dan dikoordinasikan untuk memformulasikan, mengimplementasikan, dan mengelola keputusan-keputusan dalam kebijakan publik. Kedua penulis diatas juga menjelaskan bahwa administrasi publik merupakan seni dan ilmu yang ditujukan untuk mengatur “*public affairs*” dan melaksanakan berbagai tugas yang telah ditetapkan.

Pendapat Nigro yang dikutip oleh Tjokroamidjojo dalam (Pasalong 2011:20) seorang tokoh administrasi publik berkebangsaan Amerika, berpendapat bahwa yang termasuk dalam lingkup administrasi publik adalah masalah “perumusan dan penentuan kebijakan”. Kemudian dinyatakan bahwa admisistrasi publik bukan saja mempunyai fungsi tradisional berupa “pelaksanaan kebijakan” tetapi juga “perumusan dan penentuan” serta penilaian hasil-hasil pelaksanaan berbagai

kebijakan Negara. Jadi, dapat dikatakan bahwa kebijakan publik merupakan termasuk lingkup dari administrasi publik.

B. Kebijakan Publik

1. Pengertian Kebijakan Publik

Thomas R. Dye yang dikutip Pasalong, 2011:39 mendefinisikan kebijakan publik sebagai “*public policy is whatever the government choose to do or not to do*”. Yang artinya Kebijakan publik adalah apapun pilihan pemerintah untuk melakukan sesuatu atau tidak melakukan sesuatu. Menurut Thomas R. Dye, apabila pemerintah memilih untuk melakukan sesuatu, maka jelas ada tujuannya, karena kebijakan publik merupakan suatu “tindakan” dari pemerintah. Begitu juga bila pemerintah memilih tidak melakukan sesuatu, hal ini pun merupakan kebijakan publik yang tentunya terdapat tujuannya.

Secara konsep Kebijakan Publik dapat dilihat dari kamus Administrasi Publik Chamler dan Plano (Pasalong, 2011;38), mengatakan bahwa kebijakan publik adalah pemanfaatan yang strategis terhadap sumber daya yang ada untuk memecahkan suatu masalah publik atau pemerintah. Bahkan Chamler dan Plano berpendapat bahwa kebijakan publik merupakan suatu bentuk investasi yang berkelanjutan oleh pemerintah demi kepentingan orang-orang yang tidak berdaya dalam masyarakat agar mereka dapat hidup dan ikut berpartisipasi dalam pemerintahan.

Chaizi Nasucha (Pasalong,2011: 39), mengidentifikasi kebijakan publik merupakan kewenangan pemerintah dalam pembuatan suatu kebijakan yang di gunakan kedalam perangkat peraturan hukum. Kebijakan tersebut bertujuan untuk menyerap dinamika sosial dalam masyarakat, yang dijadikan acuan perumusan suatu kebijakan agar tercipta hubungan sosial yang baik dan harmonis. Dikatakan bahwa :

(1) kebijakan publik dibuat oleh pemerintah, berupa tindakan-tindakan pemerintah, (2) Kebijakan publik harus berorientasi kepada kepentingan publik, dan (3) kebijakan publik adalah tindakan pemilihan alternative untuk dilaksanakan atau tidak dilaksanakan oleh pemerintah demi kepentingan publik. Jadi, idealnya suatu kebijakan publik adalah (1) kebijakan publik untuk dilaksanakan pada bentuk *riil*, bukan sekedar dinyatakan, (2) kebijakan publik untuk dilaksanakan atau tidak dilaksanakan karena didasarkan pada kepentingan publik itu sendiri. Pada umumnya kebijakan dapat dibedakan menjadi empat bentuk, yaitu: (1) *Regulatory*, yaitu mengatur perilaku orang. (2) *Redistributive*, yaitu mendistribusikan kembali kekayaan yang ada, atau mengambil kekayaan dari yang kaya lalu memberikan yang miskin, (3) *Distributive*, yaitu melakukan pemberian akses yang sama terhadap sumberdaya tertentu, dan (4) *Constituent*, yaitu ditujukan untuk melindungi negara

2. Proses Kebijakan Publik

Kebijakan publik, terdapat beberapa proses atau tahapan yang harus dilalui sebelum kebijakan publik tersebut dapat diimplementasikan. Proses kebijakan publik

menurut Dye (1992) yang dikutip dalam Widodo (2009:16) terdiri atas enam tahapan yang meliputi hal berikut ini :

1) Identifikasi masalah kebijakan (*Identification of policy problem*)

Identifikasi masalah kebijakan dapat dilakukan melalui identifikasi apa yang menjadi tuntutan (*demands*) atas tindakan pemerintah.

2) Penyusunan agenda (*Agenda setting*)

Penyusunan agenda merupakan aktivitas memfokuskan perhatian pada pejabat publik dan media massa atas keputusan apa yang akan diputuskan terhadap masalah publik tertentu.

3) Perumusan kebijakan (*Policy formulation*)

Perumusan merupakan tahapan pengusulan rumusan kebijakan melalui organisasi perencanaan kebijakan, kelompok kepentingan, birokrasi pemerintah, presiden dan lembaga legislatif.

4) Pengesahan kebijakan (*Legitimizing of policies*)

Pengesahan kebijakan melalui tindakan politik oleh partai politik, kelompok penekan, presiden dan kongres.

5) Implementasi kebijakan (*Policy implementation*)

Implementasi kebijakan dilakukan oleh birokrasi, anggaran publik, dan aktivitas agen eksekutif yang terorganisasi.

6) Evaluasi kebijakan (*Policy evaluation*)

Evaluasi kebijakan dilakukan oleh pemerintah itu sendiri, konsultan di

luar pemerintah, pers dan masyarakat.

Dapat disimpulkan bahwa kebijakan publik merupakan tugas pemerintah untuk mencapai tujuan yang ditetapkan atau direncanakan sebelumnya. Proses dalam kebijakan publik diawali dengan melakukan identifikasi, penyusunan agenda, perumusan kebijakan, pengesahan kebijakan, kemudian kebijakan tersebut di implementasikan dan tahap terakhir adalah melakukan evaluasi terhadap kebijakan tersebut.

C. Implementasi Kebijakan Publik

1. Pengertian Implementasi Kebijakan Publik

Proses dalam memecahkan suatu masalah publik menurut Dunn (Pasalong, 2011:41) antara lain (1) pendekatan agenda kebijakan, (2) adopsi kebijakan, (3) implementasi kebijakan, (4) evaluasi. Kemudian menurut James Anderson (Pasalong, 2011) sebagai pakar kebijakan publik menetapkan beberapa proses kebijakan publik sebagai berikut :

- a. Formulasi masalah,
- b. Formulasi kebijakan,
- c. Penentuan kebijakan,
- d. Implementasi kebijakan,
- e. Evaluasi kebijakan.

Dari pendapat dua pakar diatas sama-sama berpendapat bahwa Implementasi Kebijakan adalah suatu proses dari kebijakan publik.

Dari kamus Webster yang dikutip oleh Wahab (Widodo,2007:86), menjelaskan bahwa Implementasi diartikan sebagai “(to provide the means for carrying out) yang artinya menyediakan sarana untuk melakukan sesuatu : (to give practical effect to) artinya menimbulkan dampak atau akibat terhadap sesuatu”. Implementasi berarti menyediakan sarana untuk melaksanakan suatu kebijakan dan dapat menimbulkan dampak atau akibat terhadap sesuatu hal tertentu. Grindle (Pasalong,2011:57), mengatakan implemetasi sering dilihat sebagai sesuatu proses yang penuh dengan muatan politik dimana mereka yang berkepentingan berusaha sedapat mungkin menguasainya. Gordon (Pasalong,2011:58) mengatakan bahwa implementasi berkenaan dengan berbagai kegiatan yang mengarah pada realisasi program. Implementasi kebijakan pada prinsipnya adalah cara agar sebuah kebijakan dapat mencapai tujuannya. Dalam implementasi kebijakan publik ada dua pilihan langkah yang ada. Pertama, langsung mengimplementasikannya dalam bentuk program-program atau formulasi kebijakan *derivate* atau turunan dari kebijakan publik tersebut. Kedua, kebijakan publik dalam bentuk undang-undang atau perda adalah jenis kebijakan publik yang memerlukan kebijakan publik penjelas disebut peraturan pelaksana. Dari formulasi hingga implementasinya, kebijakan publik perlu mengikuti langkah tersebut. (Dwijowinoto, 2006:136).

Dalam implementasi kebijakan publik seorang administrator mengatur cara untuk melakukan pengorganisasian, menginterpertasikan, dan menerapkan kebijakan yang telah diseleksi. Secara garis besar fungsi implementasi adalah untuk membentuk hubungan yang memungkinkan antara tujuan dan sasaran kebijakan publik diwujudkan sebagai hasil akhir sehingga dapat kita pahami mengapa berbagai macam program dikembangkan juga untuk mewujudkan tujuan kebijakan yang kurang lebih sama. Program-program aksi tersebut bisa juga diperinci lebih lanjut ke dalam bentuk proyek yang akan dilaksanakan. Proyek tersebut merupakan suatu instrumen yang lazim digunakan untuk mengimplementasikan kebijakan (Rondinelli,1983:3) dalam Kutipan Wahab (2008:185). Wahab (2008:29) juga mengatakan dalam konteks program juga akan menyangkut serangkaian kegiatan pengesahan atau legalisasi, penorganisasian dan pengarahannya atau penyediaan sumber-sumber daya yang diperlukan

Dari berbagai pendapat di atas dapat disimpulkan bahwa implementasi kebijakan merupakan sebuah sarana untuk melaksanakan suatu kebijakan, dan mentransformasikan suatu rencana ke dalam praktik, serta berbagai kegiatan yang diarahkan pada realisasi program. Sehingga dari program tersebut merupakan proses dari implementasi kebijakan. Dan fungsi dari implementasi adalah untuk membentuk hubungan yang memungkinkan tujuan-tujuan atau sasaran kebijakan publik berjalan sesuai dengan tujuan kebijakan itu sendiri.

2. Proses Implementasi Kebijakan Publik

Menurut Widodo (2007:94-950) proses implementasi suatu kebijakan publik mencakup dari tahap interpretasi, tahap penorganisasian, dan tahap aplikasi, berikut ini penjelasan dari tahap-tahap tersebut :

a. Tahap Intreprestasi

Tahap intreprestasi adalah tahapan sebuah penjabaran sebuah kebijakan yang masih bersifat abstrak ke dalam kebijakan yang lebih bersifat teknis operasional. Kebijakan umum atau kebijakan strategis akan dijabarkan ke dalam kebijakan manajerial dan kebijakan manajerial akan dijabarkan juga ke dalam kebijakan teknis operasional. Kebijakan umum diwujudkan dalam bentuk Peraturan Daerah (PERDA) yang dibuat bersama-sama antara lembaga legislatif (DPRD) dan lembaga eksekutif (pemerintah daerah). Kebijakan manajerial diwujudkan dalam bentuk keputusan-keputusan dari kepala daerah yaitu bupati atau walikota dan kebijakan teknis operasional diwujudkan dalam bentuk kebijakan dari kepala dinas, kepala badan atau kepala kantor sebagai pelaksana teknis pemerintah daerah. Aktivitas intreprestasi kebijakan tidak sekedar menjabarkan sebuah kebijakan yang bersifat abstrak ke dalam kebijakan yang bersifat lebih operasional saja, tetapi juga di ikuti dengan mengkomunikasikan kebijakan pada masyarakat agar masyarakat dapat mengetahui apa yang menjadi arah, tujuan, dan sasaran kebijakan tersebut. Kebijakan ini sangat perlu dikomunikasikan atau disosialisasikan agar mereka yang terlibat, baik langsung

maupun tidak langsung terhadap kebijakan tersebut menjadi tahu dan paham tentang apa yang menjadi arah, tujuan, dan sasaran dari kebijakan. Namun yang lebih penting mereka dapat menerima, mendukung, dan melaksanakan kebijakan tersebut.

b. Tahap Pengorganisasian

Tahap pengorganisasian ini lebih mengarah pada proses kegiatan pengaturan dan penempatan siapa saja yang menjadi pelaksana kebijakan (penentuan lembaga organisasi) mana yang akan melaksanakan, dan siapa pelakunya, penetapan anggaran, penetapan prasarana dan sarana apa saja yang diperlukan untuk melakukan kebijakan, penetapan tata kerja, dan penetapan manajemen pelaksana kebijakan termasuk penetapan pola kepemimpinan dan koordinasi pelaksana kebijakan.

1. Pelaksana Kebijakan (*policy implementor*)

Pelaksana kebijakan (*policy implementor*) sangat tergantung pada jenis kebijakan apa yang dilaksanakan, namun dapat diidentifikasi sebagai berikut :

- a. Dinas, badan, kantor, dan unit pelaksana teknis (UPT) di lingkungan pemerintah daerah.
- b. Sektor Swasta (*private sectors*)
- c. Lembaga swadaya Masyarakat (LSM)
- d. Komponen Masyarakat.

Penetapan pelaku kebijakan bukan sekedar menetapkan lembaga mana yang melaksanakan dan siapa saja yang melaksanakan, tetapi juga menetapkan tugas pokok, fungsi, kewenangan, dan tanggung jawab dari masing-masing pelaksana kebijakan.

c. Standart Prosedur Operasional (*Standart operating prosedur*)

Setiap melakukan kebijakan perlu ditetapkan Standart Prosedur Operasional (SOP), sebagai pedoman, petunjuk, tuntutan, dan referensi bagi para pelaku kebijakan agar mengetahui apa yang harus disiapkan dan dilakukan, siapa saja sasarannya, dan hasil apa yang ingin dicapai dari pelaksanaan kebijakan tersebut. Kemudian, SOP juga dapat digunakan untuk mencegah timbulnya perbedaan dalam bersikap dan bertindak ketika dihadapkan pada permasalahan pada saat proses melakukan kebijakan. Oleh karena itu, setiap kebijakan perlu adanya prosedur tetap (PROTAP) dan juga harus ada standar pelayanan minimal (SPM).

d. Sumber daya Keuangan dan Peralatan.

Setelah ditetapkan siapa yang menjadi pelaku kebijakan dan standar prosedur operasi (SOP), langkah berikutnya perlu ditetapkan beberapa besar anggaran dan dari mana sumber anggaran tersebut, serta peralatan apa saja yang dibutuhkan untuk melaksanakan proses kebijakan. Besarnya anggaran untuk melaksanakan suatu kebijakan tentunya sangat tergantung pada jenis dan macam kebijakan yang akan

dilaksanakan. Sumber anggaran setidaknya dapat ditetapkan antara lain berasal dari pemerintah pusat (APBN), APBD, sektor swasta, swadaya masyarakat, dan lain-lain.

e. Penetapan Manajemen Pelaksanaan Kebijakan.

Manajemen pelaksanaan kebijakan dalam hal ini lebih ditekankan pada penetapan pola kepemimpinan dan koordinasi dalam melakukan sebuah kebijakan. Apabila pelaksanaan kebijakan melibatkan lebih dari satu lembaga sebagai pelaku kebijakan maka harus jelas dan tegas pola kepemimpinannya, apakah menggunakan pola kolegial atau menunjuk salah satu lembaga sebagai koordinator. Bila ditunjuk salah satu di antara pelaku kebijakan untuk menjadi koordinator biasanya lembaga yang erat kaitannya dengan pelaksanaan kebijakan yang diberi tugas sebagai *leading sector* bertindak sebagai koordinator dalam pelaksanaan kebijakan.

f. Penetapan jadwal kegiatan

Agar kinerja pelaksanaan kebijakan menjadi baik setidaknya dari “dimensi proses pelaksanaan kebijakan” maka perlu adanya penetapan jadwal pelaksanaan kebijakan. Jadwal pelaksanaan kebijakan harus diikuti dan dipenuhi secara konsisten oleh pelaku kebijakan dan sangat penting karena tidak aja yang dijadikan sebagai pedoman dalam melaksanakan kebijakan, tetapi juga dijadikan sebagai standar untuk menilai kinerja pelaksanaan kebijakan, terutama dapat dilihat dari proses pelaksanaan

kebijakan. Maka dari itu, setiap pelaksanaan kebijakan perlu ditegaskan dan disusun jadwal pelaksanaan kebijakan.

g. Tahap Aplikasi

Tahap aplikasi merupakan tahap penerapan rencana proses implementasi kebijakan ke dalam realitas yang nyata. Tahap aplikasi merupakan perwujudan dari pelaksanaan kegiatan dalam tahap yang telah disebutkan sebelumnya.

3. Kontrol Pelaksanaan Implementasi Kebijakan Publik

Menurut Widodo (2007:94) kegiatan pemantauan (*monitoring*) dan pengawasan merupakan bentuk aktivitas dari kontrol yang tujuannya untuk mengendalikan pelaksanaan suatu kegiatan agar tidak menyimpang dari rencana yang telah ditetapkan. Kontrol dapat di artikan proses usaha untuk melihat, dan menentukan apakah suatu kegiatan yang telah dilakukan sudah sesuai dengan yang direncanakan. Dengan demikian, kegiatan kontrol bukan merupakan kegiatan untuk mencari kesalahan yang telah diperbuat oleh seseorang, namun ditunjukkan untuk menemukan secara dini kesalahan atau penyimpangan sehingga dapat segera dilakukan perbaikan dan pelurusan kembali agar dampak buruk yang ditimbulkan dari kesalahan atau penyimpangan tidak berkelanjutan.

Menurut Widodo (2007:94), strategi melakukan kontrol yaitu monitoring dan pengawasan kegiatannya sama dengan strategi implementasi, yaitu menetapkan siapa

yang melakukan, bagaimana SOP untuk melakukan kontrol, berapa besar anggaran, peralatan apa yang diperlukan, dan bagaimana jadwal pelaksanaan kontrol. Dari Kontrol Pelaksanaan Kebijakan Publik terdapat beberapa aspek di dalamnya, yaitu :

a. Pelaku kontrol Pelaksanaan Kebijakan

Didalam pelaku kontrol pelaksanaan kebijakan terdapat dua macam perbedaan jika dilihat dari asalnya, yaitu kontrol internal, dan kontrol eksternal. Pelaku Kontrol Internal (*internal control*) dapat dilakukan oleh unit atau bagian monitoring dan pengendalian, dan badan pegawai daerah. Sementara, Pelaku Kontrol Esternal (*external control*) dapat dilakukan oleh DPRD, LSM, dan Komponen Masyarakat.

b. Standart Prosedur Operasional Kontrol

Standart Prosedur Operasional (SOP) Kontrol atas pelaksana kebijakan dapat digambarkan sebagai berikut :

1. Organisasi harus menetapkan serangkaian tujuan yang dapat di ukur dari serangkaian kegiatan.
2. Alat monitoring harus disusun untuk mengukur kinerja individu, program, dan sistem secara keseluruhan.
3. Pengukuran ditentukan atau diperoleh melalui penetapan berbagai alat *monitoring* untuk mengoreksi setiap penyimpangan yang berarti atau disebut *significant deciation*

4. Tindakan koreksi dapat mencakup usaha-usaha yang mengarahkan pada kinerja yang ditetapkan dalam rencana atau modifikasi rencana kearah yang lebih mendekati pada kinerja.

c. Sumber Daya Keuangan dan Peralatan

Untuk melaksanakan kontrol atas pelaksanaan suatu kebijakan, disamping memerlukan dana yang cukup juga diperlukan peralatan yang memadai. Besar kecilnya anggaran sangat bergantung kepada kompleksitas dan variasi dari pelaksanaan suatu kebijakan. Sumber anggaran dapat berasal dari pemerintah pusat (APBN), pemerintah daerah (APBD), lembaga swadaya masyarakat (LSM).

Sementara alat yang di gunakan untuk melaksanakan kontrol atas pelaksanaan suatu kebijakan macam jenis dan besar kecilnya peralatan juga sangat tergantung kepada kompleksitas dan variasi pelaksanaan kebijakan yang dikontrol.

d. Jadwal Pelaksanaan Kontrol

Jadwal pelaksanaan kontrol pada pelaksana suatu kebijakan juga sangat beragam. Kontrol internal dapat dijadwalkan atau ditetapkan setiap bulan. Namun untuk kontrol eksternal, jadwal kegiatan sulit dilakukan penjadwalan karena pelaku kontrol berada di luar orgnisasi dan bukan menjadi kewenangan organisasi yang menjadi pelaku kebijakan untuk menetapkan jadwal kontrol. Selain itu, dalam kontrol eksternal karena pelaku pengontrol dari luar organisasi pelaku kebijakan maka sangat

sulit untuk intervensi ke dalam organisasi pelaku kebijakan. Pelaku kontrol eksternal biasanya melakukan kontrol setiap saat jika diperlukan.

4. Model Implementasi Kebijakan Publik

Implementasi kebijakan memiliki berbagai macam model implementasi, salah satu modelnya yaitu model Edward III (1984). Menurut Edward III dalam Widodo (2009:96) terdapat empat variabel yang mempengaruhi keberhasilan atau kegagalan dari proses implementasi kebijakan publik. Empat variabel tersebut antara lain *communication, resources, dispositions dan bureaucratic structure*.

a. Communication

Komunikasi merupakan suatu proses penyampaian informasi dari komunikator kepada komunikan, sedangkan dalam hal ini komunikasi kebijakan adalah penyampaian informasi kebijakan dari pembuat kebijakan kepada pelaksana kebijakan. Menurut Widodo (2009:97) bahwa informasi kebijakan publik tersebut harus disampaikan oleh pembuat kebijakan kepada pelaksana kebijakan agar dapat mengetahui, memahami apa yang menjadi isu, tujuan, arah, kelompok sasaran (*target groups*) kebijakan serta agar pelaku kebijakan dapat mempersiapkan dengan benar apa yang harus dipersiapkan dan dilakukan untuk melaksanakan kebijakan publik agar apa yang menjadi tujuan dan sasaran dapat tercapai dengan baik dan tercapai.

Adapun berbagai dimensi dalam komunikasi kebijakan, yaitu dimensi transformasi (*transmission*), kejelasan (*clarity*) dan konsistensi (*consistency*).

b. Resources

Menurut Edward III (1980) dalam Widodo (2009:98) bahwa faktor sumber daya mempunyai peran penting dalam implementasi kebijakan. Edward III mengungkapkan bahwa bagaimanapun jelas dan konsistennya ketentuan-ketentuan atau aturan-aturan tersebut, jika para pelaksana kebijakan yang bertanggung jawab untuk melaksanakan kebijakan kurang mempunyai sumber daya untuk melakukan pekerjaan secara efektif maka implementasi kebijakan tersebut tidak akan efektif. Sumber daya tersebut antara lain adalah sumber daya manusia, sumber daya keuangan atau anggaran, sumber daya peralatan atau fasilitas dan sumber daya informasi dan kewenangan.

c. Disposition

Menurut Edward III dalam Widodo (2009:104) bahwa keberhasilan implementasi kebijakan bukan hanya ditentukan oleh sejauh mana para pelaku kebijakan mengetahui apa yang harus dilakukan dan mampu melakukannya, tetapi juga ditentukan oleh kemauan para pelaku kebijakan tadi memiliki disposisi yang kuat terhadap kebijakan yang sedang diimplementasikan. Disposisi merupakan suatu keinginan, kemauan, dan kecenderungan para pelaku kebijakan untuk melaksanakan

kebijakan secara sungguh-sungguh sehingga apa yang menjadi tujuan dari kebijakan tersebut dapat tercapai dengan baik.

d. Bureaucratic Structure

Meskipun beberapa variabel diatas telah terpenuhi seperti sumber untuk mengimplementasikan suatu kebijakan cukup dan para pelaksana mengetahui apa dan bagaimana cara melakukannya akan tetapi menurut Edward III (1980) dalam Widodo (2009:106) bahwa implemetasi kebijakan bisa jadi belum efektif dikarenakan terdapat tidak efisiennya struktur birokrasi. Struktur birokrasi mencakup aspek-aspek seperti struktur organisasi, pembagian kewenangan, hubungan antara unit-unit organisasi yang ada dalam organisasi yang bersangkutan, hubungan antara organisasi dengan luar dan lain sebagainya. Oleh sebab itu, struktur birokrasi mencakup dimensi fragmentasi dan standar prosedur operasi yang akan memudahkan dan menyeragamkan tindakan dari para pelaksana kebijakan dalam melaksanakan apa yang menjadi bidang tugasnya.

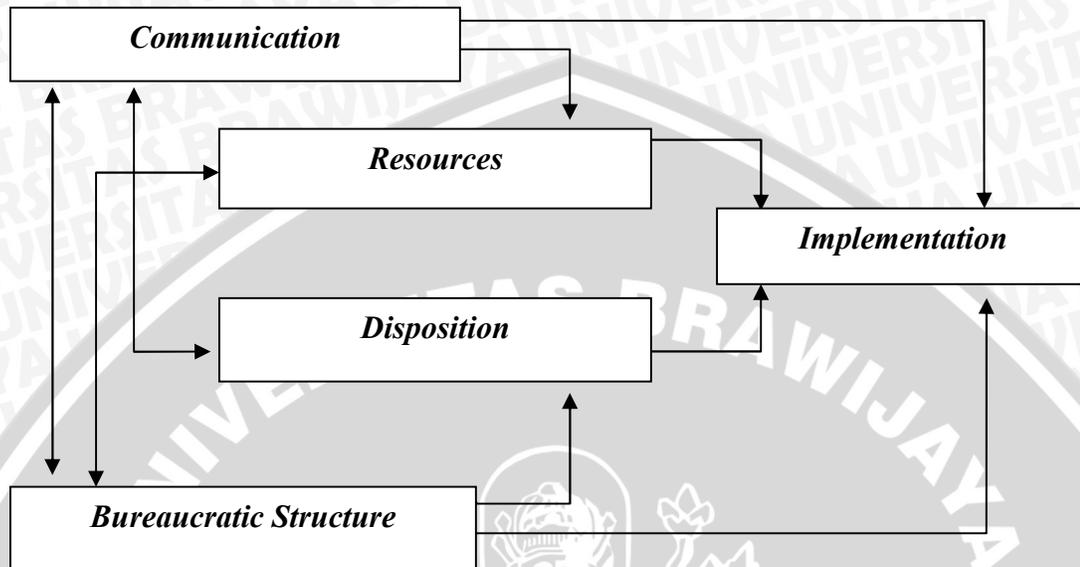
Dimensi fragmentasi menegaskan dan menjelaskan bahwa struktur birokrasi yang terfragmentasi dapat meningkatkan gagalnya komunikasi, dimana para pelaksana kebijakan akan mempunyai kesempatan yang besar berita atau instruksinya akan terdistorsi. Fragmentasi birokrasi ini akan membatasi kemampuan para pejabat puncak untuk mengkoordinasikan semua sumber daya yang relevan dalam suatu yurisdiksi tertentu. Akibat lebih lanjut adalah terjadinya ketidakefisienan dan

pemborosan sumber daya langka. Dengan kata lain, organisasi pelaksana yang terfragmentasi atau terpecah akan menjadi distorsi pada pelaksanaan kebijakan.

Keberhasilan implementasi kebijakan yang kompleks perlu adanya kerja sama yang baik dari banyak orang dan pihak. Oleh karena itu, fragmentasi organisasi dapat merintangangi koordinasi yang diperlukan untuk mengimplementasikan suatu kebijakan yang kompleks dan dapat memboroskan sumber-sumber langka. Adanya perubahan yang tidak diinginkan menciptakan kegaduhan, kebingungan, yang semua itu akan mengarah pada pelaksanaan kebijakan yang menyimpang dari tujuan semula yang telah ditetapkan sebelumnya. Demikian pula dengan tidak jelasnya *standart operating procedure* baik menyangkut mekanisme, sistem dan prosedur penanganan, dan tanggung jawab di antara para pelaku, dan tidak harmonisnya hubungan di antara organisasi pelaksana satu dengan yang lainnya juga menjadi penentu gagalnya pelaksanaan suatu kebijakan.

Faktor tujuan dan sasaran, komunikasi, sumber daya, disposisi dan struktur birokrasi sebagaimana yang telah disebutkan akan berpengaruh terhadap tingkat keberhasilan atau gagalnya implementasi suatu kebijakan publik.

Pada gambar dibawah ini akan menjelaskan secara skema mengenai model proses implementasi kebijakan.



Sumber: George C. Edward III (1980) dalam Widodo (2009:107)

Gambar 1. Model Implementasi Kebijakan George C. Edwards III

Pada skema gambar di atas digambarkan menurut Edward III (1980) dalam Widodo (2009:107) bahwa komunikasi merupakan proses transformasi kebijakan tidak saja kepada para pelaku kebijakan tetapi juga kepada kelompok sasaran dan lembaga sosial masyarakat yang konsentrasinya pada masalah kebijakan. Dari gambar model implementasi menurut George C. Edward III bahwa melalui proses aspek Komunikasi (*Communication*) para pelaku yang teridentifikasi dalam Struktur Birokrasi (*Bureaucratic Structure*) menjadi jelas apa yang menjadi substansi kebijakan, mencakup apa yang menjadi tujuan, sasaran, dan arah kebijakan. Dengan diketahui dan dimengertinya suatu substansi kebijakan akan lebih mudah dalam menyusun SOP sebagai dimensi dari Struktur Birokrasi. Kejelasan substansi

kebijakan dan SOP melaksanakan kebijakan menjadikan Disposisi (*Disposition*) para pelaku kebijakan semakin jelas terlihat. Semakin jelas substansi dari SOP pelaksana kebijakan, maka semakin mudah para pelaku kebijakan bersikap menerima dan tidak menerima atau tidak mau tau juga menolak kehadiran kebijakan sehingga mendorong munculnya disposisi seseorang untuk melaksanakan kebijakan.

Melalui Komunikasi ini pula, Sumber Daya (*resources*) apa saja dan berapa banyak yang diperlukan juga semakin mudah ditentukan untuk melaksanakan kebijakan. Baik sumber daya manusia, informasi, keuangan, sarana dan prasarana yang diperlukan dalam pelaksanaan kebijakan. Intensitas dan efektivitas komunikasi kebijakan ini sangat membutuhkan sosok dan figure pimpinan organisasi publik yang memiliki kapabilitas dan profesionalitas dalam memainkan peran mereka selama proses pelaksanaan kebijakan berlangsung.

Struktur birokrasi merupakan variabel kedua yang dapat menentukan berhasil atau tidaknya pelaksanaan kebijakan tersebut. Struktur birokrasi sebagaimana telah dikemukakan sebelumnya di atas mencakup beberapa aspek yaitu struktur organisasi, pembagian kewenangan, dan hubungan antara intra dan ekstra organisasi dalam pelaksanaan kebijakan. Oleh karena itu, dimensi struktur birokrasi dibedakan atas dua jenis, yaitu dimensi *fragmentasi* dan dimensi *Standart Operating Procedure* (SOP). Struktur birokrasi ini mempengaruhi tingkat intensitas dan efektivitas komunikasi kebijakan. Semakin fragmentasi struktur birokrasi maka semakin membutuhkan

koordinasi yang intensif dan hal ini berpeluang menyebabkan terjadinya distorsi komunikasi. Apabila komunikasi kebijakan mengalami distorsi, maka sangat berpeluang di antara para aktor kebijakan kurang mengetahui kebijakan tersebut, bahkan tidak memiliki pengetahuan, pendalaman, dan pemahaman yang utuh dan komprehensif tentang substansi kebijakan. Akibatnya peluang terjadinya kegagalan implementasi kebijakan akan semakin besar. Demikian pula jika semakin jelas SOP, maka semakin mudah pula menentukan kebutuhan distorsi, baik kualitas maupun kuantitas yang diperlukan untuk melaksanakan kebijakan. Ketepatan dalam menentukan distorsi yang diperlukan bagi para pelaku kebijakan, niscaya akan memberi peluang terjadinya kegagalan dalam pelaksanaan kebijakan.

Struktur birokrasi juga merupakan hal yang berpengaruh pada tingkat disposisi para pelaku kebijakan. Semakin struktur birokrasi terfragmentasi pelaku kebijakan, semakin besar pula menimbulkan konflik di antara mereka. Akibatnya, hubungan di antara mereka menjadi tidak harmonis. Konflik dan hubungan yang tidak harmonis diantara pelaku kebijakan ini tentu saja akan menimbulkan perbedaan disposisi diantara para pelaku kebijakan dalam melaksanakan suatu kebijakan. Implikasinya, pelaksanaan kebijakan berpeluang gagal atau tidak tercapai. SOP juga akan mempengaruhi tingkat disposisi para pelaku kebijakan. Semakin jelas SOP pelaksanaan kebijakan baik menyangkut tujuan, arah kelompok sasaran, dan hasil apa yang dapat dicapai atau dinikmati baik oleh para pelaku kebijakan maupun organisasi pelaku kebijakan. Kejelasan ini akan memudahkan seseorang dalam menetapkan

disposisi diri dan organisasinya dalam melaksanakan kebijakan. Manakala keuntungan kebijakan ini diketahui sejak dini oleh para pelaku kebijakan dan organisasinya, niscaya disposisi bagi para pelaku kebijakan dan organisasi pelaksana akan sangat tinggi. Tingginya disposisi para pelaku dan organisasi pelaksana kebijakan ini akan berpeluang berhasilnya pelaksanaan suatu kebijakan.

Berdasarkan penjelasan diatas, maka variabel-variabel seperti komunikasi, sumber daya, disposisi dan struktur birokrasi saling berpengaruh antara yang satu dengan yang lain dan keseluruhannya menjadi faktor-faktor yang mempengaruhi tingkat keberhasilan implementasi suatu kebijakan. Oleh sebab itu, jika implementasi suatu kebijakan ingin berhasil maka keempat variabel tersebut harus ada dan terpenuhi.

D. Teori Program

Program adalah unsur pertama yang harus ada demi terciptanya suatu kegiatan. Di dalam program dibuat beberapa aspek, disebutkan bahwa di dalam setiap program dijelaskan mengenai:

- a. Tujuan kegiatan yang akan dicapai.
- b. Kegiatan yang diambil dalam mencapai tujuan.
- c. Aturan yang harus dipegang dan prosedur yang harus dilalui.
- d. Perkiraan anggaran yang dibutuhkan.

e. Strategi pelaksanaan.

Melalui program maka segala bentuk rencana akan lebih terorganisir dan lebih mudah untuk dioperationalkan. Hal ini sesuai dengan pengertian program yang diuraikan Jones (1996:295) *“A programme is collection of interrelated project designed to harmonize and integrated various action an activities for achieving averral policy abjectives”* (suatu program adalah kumpulan proyek-proyek yang berhubungan dan telah dirancang untuk melaksanakan kegiatan-kegiatan yang harmonis dan secara *integrate* untuk mencapai sasaran kebijaksanaan tersebut secara keseluruhan).

Menurut Charles O. Jones, pengertian program adalah cara yang disahkan untuk mencapai tujuan, beberapa karakteristik tertentu yang dapat membantu seseorang untuk mengidentifikasi suatu aktivitas sebagai program atau tidak yaitu:

- a. Program cenderung membutuhkan staff, misalnya untuk melaksanakan atau sebagai pelaku program.
- b. Program biasanya memiliki anggaran tersendiri, program terkadang juga di identifikasikan melalui anggaran.
- c. Program memiliki identitas sendiri, yang bila berjalan secara efektif dapat di akui oleh publik.

Program terbaik di dunia adalah program yang di dasarkan pada model teoritis yang jelas, yakni sebelum menentukan masalah sosial yang ingin di atasi dan memulai melakukan intervensi, maka sebelumnya harus ada pemikiran yang serius dan matang terhadap bagaimana mengapa masalah itu terjadi dan apa yang menjadi solusi terbaik (Jones, 1996:295).

E. Kartu Pencari Kerja/ Kartu Kuning (AK-1)

Pengertian secara umum dari kartu kuning yang memiliki sebutan resmi sebagai Kartu Tanda Pencari Kerja atau AK-1 merupakan kartu yang diperuntukkan bagi para pencari kerja sebagai bukti diri seorang pelamar pekerjaan dalam melakukan pelamaran kerja pada suatu instansi atau perusahaan di Indonesia, sekaligus juga sebagai database pada dinas ketenagakerjaan setempat untuk mengukur prosentase dari pencari kerja di wilayah tersebut. Pernyataan tersebut di adopsi dan digambarkan pada pasal 25 pada bagian kesatu tentang Pelayanan Kepada Pencari Kerja dalam PERMEN No. 7 Tahun 2008 tentang Penempatan Tenaga Kerja.

Berbicara tentang pelayanan publik, banyak keperluan dari masyarakat atau warga negara khususnya dalam hal mencari kerja mereka memerlukan Kartu Tanda Pendaftaran Pencari Kerja (AK-1), maksud dari AK-1 yaitu sebagai tanda bukti bahwa pencari kerja telah mendaftarkan diri pada Dinas Tenaga Kerja yang bertanggung jawab di bidang ketenagakerjaan kabupaten atau kota dan juga sebagai tanda

pengenal untuk memudahkan mencari kartu induknya dalam database penduduk. Dinas Sosial dan Tenaga Kerja merupakan unsur pelaksana urusan pemerintah di dalam bidang ketenagakerjaan, semakin banyaknya orang yang mencari pekerjaan dalam era sekarang ini maka sangat di butuhkan pelayanan dari para aparatur Dinas Sosial dan Tenaga Kerja yang bertindak sebagai pelayan publik.

Kartu pencari kerja (AK-1) sangat perlu dilaksanakan dan perlu didukung oleh setiap organisasi baik yang ada di pemerintah maupun pihak swasta, karena dengan telah terdaftarnya pencari kerja ataupun tenaga kerja maka apabila terjadi perselisihan atau permasalahan dapat mengadukan pada Dinas yang bertanggung jawab yaitu Dinas Sosial dan Tenaga Kerja untuk mendapatkan penyelesaian dengan ketentuan yang berlaku. Dengan adanya kartu pencari kerja (AK-1) maka Dinas Sosial dan Tenaga Kerja dapat mengetahui seberapa banyak tenaga kerja yang sudah mendapatkan pekerjaan yang layak dan berapa besar tenaga kerja yang belum mendapatkan pekerjaan, dapat dikatakan juga bahwa kartu pencari kerja sebagai senjata pengawasan (*controlling*) pemerintah kepada masyarakat. Sehingga, Dinas Sosial dan Tenaga Kerja dapat menyusun dan memprogramkan lapangan kerja yang baru dengan mengurangi adanya pengangguran dan dapat mengomunikasikan kepada instansi dan perusahaan terkait.

Kartu Pencari Kerja (AK-1) dapat dikatakan berhasil dengan baik apabila pada Dinas Sosial dan Tenaga Kerja suatu kabupaten atau kota terdapat adanya

administrasi dan tahapan yang harus dilalui pencari kerja yang jelas dan sesuai dengan prosedur dan persyaratan yang telah ditetapkan, sehingga akan tercapai tujuan yang akan di inginkan.

1. Permohonan dan Persyaratan.

Setiap tenaga kerja yang ingin mendaftarkan diri pada Kantor Dinas Sosial dan Tenaga Kerja untuk mendapatkan kartu pencari kerja (AK-1) permohonan harus melengkapi persyaratan yang telah ditentukan. Adapun persyaratan yang harus dipenuhi berdasarkan Menteri Tenaga Kerja Dan Transmigrasi (PERMEN) Nomor: PER.07/MEN/IV/2008 tentang Penempatan Tenaga Kerja yaitu:

- a. menyerahkan pas foto berwarna ukuran 3x4 cm sebanyak 2 (dua) lembar dan memperhatikan:
 1. Foto copy Kartu tanda penduduk yang masih berlaku;
 2. Foto Copy ijazah pendidikan terakhir bagi yang memiliki;
 3. Foto Copy sertifikat keterampilan bagi yang memiliki dan;
 4. Foto Copy surat keterangan pengalaman kerja bagi yang memiliki.
- b. Usia Minimal 17 (Tujuh Belas) tahun.
- c. Menyerahkan foto kopi Kartu Keluarga beserta Nomer Induk Kependudukannya (NIK).
- d. Surat bukti pengalaman kerja bagi yang memiliki.