

Dr. Muhammad Sawir, S.Sos., M.Si., M.H.



ILMU ADMINISTRASI DAN ANALISIS KEBIJAKAN PUBLIK

KONSEPTUAL DAN PRAKTIK



**ILMU ADMINISTRASI
DAN ANALISIS KEBIJAKAN PUBLIK
KONSEPTUAL DAN PRAKTIK**

UU No 28 tahun 2014 tentang Hak Cipta

Fungsi dan sifat hak cipta Pasal 4

Hak Cipta sebagaimana dimaksud dalam Pasal 3 huruf a merupakan hak eksklusif yang terdiri atas hak moral dan hak ekonomi.

Pembatasan Pelindungan Pasal 26

Ketentuan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 23, Pasal 24, dan Pasal 25 tidak berlaku terhadap:

- i. Penggunaan kutipan singkat Ciptaan dan/atau produk Hak Terkait untuk pelaporan peristiwa aktual yang ditujukan hanya untuk keperluan penyediaan informasi aktual;
- ii. Penggandaan Ciptaan dan/atau produk Hak Terkait hanya untuk kepentingan penelitian ilmu pengetahuan;
- iii. Penggandaan Ciptaan dan/atau produk Hak Terkait hanya untuk keperluan pengajaran, kecuali pertunjukan dan Fonogram yang telah dilakukan Pengumuman sebagai bahan ajar; dan
- iv. Penggunaan untuk kepentingan pendidikan dan pengembangan ilmu pengetahuan yang memungkinkan suatu Ciptaan dan/atau produk Hak Terkait dapat digunakan tanpa izin Pelaku Pertunjukan, Produser Fonogram, atau Lembaga Penyiaran.

Sanksi Pelanggaran Pasal 113

1. Setiap Orang yang dengan tanpa hak melakukan pelanggaran hak ekonomi sebagaimana dimaksud dalam Pasal 9 ayat (1) huruf i untuk Penggunaan Secara Komersial dipidana dengan pidana penjara paling lama 1 (satu) tahun dan/atau pidana denda paling banyak Rp100.000.000 (seratus juta rupiah).
2. Setiap Orang yang dengan tanpa hak dan/atau tanpa izin Pencipta atau pemegang Hak Cipta melakukan pelanggaran hak ekonomi Pencipta sebagaimana dimaksud dalam Pasal 9 ayat (1) huruf c, huruf d, huruf f, dan/atau huruf h untuk Penggunaan Secara Komersial dipidana dengan pidana penjara paling lama 3 (tiga) tahun dan/atau pidana denda paling banyak Rp500.000.000,00 (lima ratus juta rupiah).

Dr. Muhammad Sawir, S.Sos., M.Si., M.H.

**ILMU ADMINISTRASI
DAN ANALISIS KEBIJAKAN PUBLIK
KONSEPTUAL DAN PRAKTIK**



**ILMU ADMINISTRASI DAN ANALISIS KEBIJAKAN PUBLIK
KONSEPTUAL DAN PRAKTIK**

Muhammad Sawir

Desain Cover :
Herlambang Rahmadhani

Sumber :
<https://www.shutterstock.com/>

Tata Letak :
Gofur Dyah Ayu

Proofreader :
Avinda Yuda Wati

Ukuran :
xiv, 235 hlm, Uk: 15.5x23 cm

ISBN :
978-623-02-3128-5

Cetakan Pertama :
Juli 2021

Hak Cipta 2021, Pada Penulis

Isi diluar tanggung jawab percetakan

Copyright © 2021 by Deepublish Publisher
All Right Reserved

Hak cipta dilindungi undang-undang
Dilarang keras menerjemahkan, memfotokopi, atau
memperbanyak sebagian atau seluruh isi buku ini
tanpa izin tertulis dari Penerbit.

PENERBIT DEEPUBLISH
(Grup Penerbitan CV BUDI UTAMA)
Anggota IKAPI (076/DIY/2012)

Jl.Rajawali, G. Elang 6, No 3, Drono, Sardonoharjo, Ngaglik, Sleman
Jl.Kaliurang Km.9,3 – Yogyakarta 55581
Telp/Faks: (0274) 4533427
Website: www.deepublish.co.id
www.penerbitdeepublish.com
E-mail: cs@deepublish.co.id

SAMBUTAN DEKAN FAKULTAS ILMU SOSIAL DAN ILMU POLITIK UNIVERSITAS YAPIS PAPUA

Bismillahirrahmanirrahim

Assalamu'alaikum Warahmatullahi Wabarakatuh,

Sebagai tenaga pengajar, saya selaku Dekan Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Yapis Papua menyambut baik usaha dan kerja maksimal dari Dr. Muhammad Sawir, S.Sos., M.Si., M.H., yang telah menulis buku berjudul Ilmu Administrasi dan Analisis Kebijakan Publik (Konseptual dan Praktik) dalam rangka pengembangan ilmu pengetahuan dan proses pembelajaran.

Buku Ilmu Administrasi dan Analisis Kebijakan Publik (Konseptual dan Praktik) yang disusun oleh penulis cukup memadai sebagai referensi dan bahan bacaan, baik bagi kalangan mahasiswa, birokrat dan masyarakat umum. Materi yang tertuang dalam buku ini menyangkut konsep, teori, dan praktik yang berkaitan dengan ilmu administrasi dan analisis kebijakan publik.

Buku Ilmu Administrasi dan Analisis Kebijakan Publik (Konseptual dan Praktik) yang disusun oleh penulis, dapat menambah khasanah bahan pustaka khususnya dalam bidang Ilmu Administrasi Publik. Oleh karena itu, bagi para pembaca, baik dari kalangan mahasiswa, birokrat, dan masyarakat secara umum, juga bagi penerbit yang bersedia menerbitkan buku ini, saya menyampaikan terima kasih yang sebesar-besarnya. Akhirnya, selaku Dekan Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Yapis Papua menyambut dengan rasa suka cita dan menyampaikan terima kasih

kepada penulis, karena tetap dapat meluangkan waktunya sehingga dapat menghasilkan karya ini dengan penuh rasa pengabdian yang tulus. Semoga membawa manfaat bagi semua pihak.

Jayapura, 30 Juni 2021

Dekan,



Dr. Usman Pakasi, M.Si.

KATA PENGANTAR

Dengan mengucapkan, Alhamdulillah Rabbil Alamin, segala kemuliaan, ilmu pengetahuan, dan kebenaran berpikir serta ketepatan dalam berprofesi hanyalah milik Allah SWT, hanya sebagian kecil yang dikaruniakan kepada kami (Dr. Muhammad Sawir, S.Sos., M.Si., M.H.), sedangkan milik kami hanyalah kekeliruan dan kesalahan. Oleh sebab itu, perkenankanlah permohonan maaf kami apabila terdapat kekurangan dan kesalahan dalam buku ini yang berjudul Ilmu Administrasi dan Analisis Kebijakan Publik (Konseptual dan Praktik).

Menjadikan orang bodoh menjadi pintar, mudah dilakukan namun menjadikan pintar bagi orang yang pintar adalah kesia-siaan apabila dalam diri dan pemikirannya telah dihindangi oleh rasa keakuan karena atribut formal yang melekat pada diri dan keberadaannya.

Kepintaran dan kebodohan adalah suatu keniscayaan, ia akan tergantung pada siapa yang menginginya dan oleh karena itu penyajian materi Ilmu Administrasi dan Analisis Kebijakan Publik (Konseptual dan Praktik) yang sangat sederhana ini adalah keinginan kami untuk meniscayakannya.

Peniscayaan tidak harus dilakukan secara formal sebagaimana adanya dalam ruang kelas akan tetapi dapat pula dilakukan lewat penyajian materi yang tersusun secara menarik, sistematis dan setiap isu yang tersajikan akan selalu mendorong pembacanya untuk mengetahui, membaca dan memahaminya, sebagaimana dalam buku ini. Suatu penyajian yang diawali dengan Bab 1 Pendahuluan, Bab 2 Konsep Dasar Administrasi Publik, Bab 3, Konsep Manajemen, Bab 4 Konsep Kepemimpinan Publik, Bab 5 Pengambilan Keputusan dan Kemudian Bab 6 Analisis Kebijakan Publik, Bab 7 Proses Implementasi Kebijakan Publik, Bab 8 Evaluasi Kebijakan Publik, dan Penutup. Kiranya dengan materi yang disajikan dalam buku ini terbentuk persepsi yang sama tentang disiplin ilmu administrasi dan kebijakan publik.

Berbagai isu kontroversial baik bersifat teoritis maupun praktis yang disampaikan dalam tulisan ini dapat memberikan gambaran kepada pembaca bahwa disiplin ilmu administrasi dan kebijakan publik merupakan disiplin terapan yang spesifik dan kompleks. Administrasi dan kebijakan publik harus diakui semakin banyak mendapat tantangan dalam perkembangan politik saat ini karena melibatkan semakin banyak *stakeholders* dan aktor yang berkepentingan yang variatif bahkan sering saling berbenturan. Tekanan dan tantangan dari lingkungan ekonomi, politik, teknologi, hukum, sosial dan budaya, dan hubungan internasional terus mempengaruhi dinamika dan kinerja administrasi publik dalam penetapan kebijakan publik, karena itu dituntut untuk senantiasa melakukan antisipasi, pembenahan dan adaptasi serta respon yang cepat dan tepat.

Buku ilmu administrasi dan analisis kebijakan publik (Konseptual dan Praktik) ini sangat disadari tidak karena hasil kemampuan berpikir dan imajinasi penulis dari hasil pembelajaran yang diperolehnya, akan tetapi begitu banyak faktor yang mendukungnya. Faktor yang sangat dominan adalah kemampuan para guru dan mahaguru dari penulis dalam melakukan pengajaran dalam berpikir kami hingga terbentuknya kemampuan analisis yang dijadikan penulis dalam rangka terselesaikannya materi buku ini.

Sejumlah guru dan mahaguru tidak sempat kami sebutkan baik mereka yang telah menjadikan kami menjadi orang terpelajar di kampus yang tercinta, kampus Pascasarjana Universitas Hasanuddin dan Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Hasanuddin, maupun Universitas Veteran Republik Indonesia yang kami pernah jadikan sebagai sumbu panggalian ilmu. Kepada mereka para guru dan mahaguru yang telah mendidik kami, pada kesempatan ini ingin kami sampaikan ucapan terima kasih yang sebanyak-banyaknya semoga Allah SWT memberikan balasannya atas jasa-jasa pengabdian yang diberikan.

Buku yang sangat sederhana ini merupakan buku kedua penulis, setelah buku pertama yang telah penulis terbitkan pada tahun 2020 yang berjudul Birokrasi Pelayanan Publik (Konsep, Teori, dan Aplikasi). Harapan penulis semoga buku yang kedua ini dapat bermanfaat bagi para pembaca secara umum dan terkhusus bagi penulis sendiri.

Dukungan keluarga, istri dan anak-anak kami pun, turut serta memberikan kontribusi yang tak ternilai apalagi jika dikaitkan dengan keasabaran mereka dari kesibukan kami penulis yang dapat mengganggu kebahagiaannya mereka dalam interaksi kehidupan anggota rumah tangga.

Semoga dengan terbitnya buku kedua ini, dapat lebih mengembangkan kajian buku ini sekaligus dapat lebih memenuhi kebutuhan para pembaca. Namun demikian penulis menyadari sekali lagi bahwa sebagai karya manusia, tentu masih terdapat kekurangan dan keterbatasan. Untuk itu penulis dengan rendah hati dan penuh harapan, penulis mengharapkan kritikan dan saran-saran dari pembacanya. Penulis mengucapkan terimah kasih kepada para pembaca untuk menyampaikan bahan input atau kritikan-kritikan yang sangat berharga bagi penulis, guna perbaikan dalam edisi berikutnya.

Jayapura, 18 Juni 2021

Penulis,

Dr. Muhammad Sawir, S.Sos., M.Si., M.H.

DAFTAR ISI

SAMBUTAN DEKAN FAKULTAS ILMU SOSIAL DAN ILMU POLITIK UNIVERSITAS YAPIS PAPUA.....	v
KATA PENGANTAR	vii
DAFTAR ISI	x
DAFTAR GAMBAR	xii
DAFTAR TABEL.....	xiii
BAB 1 PENDAHULUAN	1
1. Pengertian Analisis.....	1
2. Berpikir Konseptual	3
BAB 2 KONSEP DASAR ADMINISTRASI PUBLIK.....	8
1. Pengertian Administrasi	8
2. Konsep Administrasi Publik.....	12
3. Pemikiran Ontologi Administrasi Publik.....	15
4. Teori Administrasi Publik	16
5. Administrasi Pembangunan.....	23
6. Peran Administrasi Publik.....	26
7. Ruang Lingkup Administrasi Publik	35
8. Administrasi Negara Sebagai Disiplin Ilmu	37
9. Etika dan Moralitas Administrasi Publik.....	38
BAB 3 KONSEP MANAJEMEN.....	61
1. Manajemen Inti Administrasi.....	61
2. Konsep dan Teori Manajemen.....	66
BAB 4 KONSEP KEPEMIMPINAN PUBLIK	73
1. Posisi Kepemimpinan Publik	73
2. Konsep dan Teori Kepemimpinan.....	85

BAB 5	PENGAMBILAN KEPUTUSAN	96
	1. Pilihan Alternatif Administrator	96
	2. Konsep dan Teori Pengambilan Keputusan	98
	3. Dasar dan Pendekatan Teori Keputusan	107
	4. Gaya Pengambilan Keputusan	112
BAB 6	ANALISIS KEBIJAKAN PUBLIK	120
	1. Pengertian Publik	120
	2. Pengertian Kebijakan.....	123
	3. Konsep Dasar Kebijakan Publik	127
	4. Konsep Dasar Kebijakan Privat	135
	5. Analisis Kebijakan Publik	136
	6. Formulasi Kebijakan Publik	142
	7. Ruang Lingkup Kebijakan Pemerintah	154
	8. Urgensi Kebijakan Publik.....	158
	9. Tahap-Tahap Kebijakan Publik	159
	10. Inovasi dalam Kebijakan Publik	162
BAB 7	PROSES IMPLEMENTASI KEBIJAKAN PUBLIK	170
	1. Memahami Konsep Implementasi Kebijakan	170
	2. Implementasi Kebijakan Publik	185
	3. Konsep Partisipasi Publik	188
BAB 8	EVALUASI KEBIJAKAN PUBLIK	198
	1. Beberapa Definisi Evaluasi.....	198
	2. Model-Model Evaluasi	204
	3. Tujuan dan Fungsi Evaluasi.....	210
	PENUTUP.....	214
	DAFTAR PUSTAKA.....	220
	PROFIL PENULIS.....	235

DAFTAR GAMBAR

Gambar 1.1.	Etika Administrasi Publik Sebagai Bagian Etika Sosial	40
Gambar 1.2.	Dimensi Tugas Negara	127
Gambar 1.3.	Hubungan Komponen dalam Sistem Kebijakan menurut Dunn dalam Ayuningtyas (2014: 15).....	132
Gambar 1.4.	Kebijakan, Keputusan, dan Kebijaksanaan (Wahab, 2010: 35).....	136
Gambar 1.5.	Bagan Pencarian Solusi	141
Gambar 1.6.	Tahap-tahap Kebijakan	162

DAFTAR TABEL

Tabel 1.1.	Pembedaan Publik dan Privat.....	120
Table 1.2.	Prosedur Analisis Umum Menurut Waktu Tindakan Kebijakan	138
Tabel 1.3.	Kriteria Evaluasi	204

PENDAHULUAN

1. Pengertian Analisis

Pengertian analisis dalam Kamus Bahasa Indonesia (1990: 32): Penyelidikan terhadap suatu peristiwa (perbuatan) untuk mengetahui keadaan yang sebenarnya (sebab musabab) di mana penguraian suatu pokok atau berbagai bagian untuk memperoleh pengertian yang tepat dan pemahaman arti secara keseluruhan.

Peter Salim dan Yenni Salim (2002) dalam Kamus Bahasa Indonesia Kontemporer menjabarkan pengertian analisis sebagai berikut:

1. Analisis adalah penyelidikan terhadap suatu peristiwa (perbuatan, karangan dan sebagainya) untuk mendapatkan fakta yang tepat (asal usul, sebab, penyebab sebenarnya, dan sebagainya).
2. Analisis adalah penguraian pokok persoalan atas bagian-bagian, penelaahan bagian-bagian tersebut dan hubungan antar bagian untuk mendapatkan pengertian yang tepat dengan pemahaman secara keseluruhan.
3. Analisis adalah penjabaran (pembentangan) sesuatu hal, dan sebagainya setelah ditelaah secara saksama.
4. Analisis adalah proses pemecahan masalah yang dimulai dengan hipotesis (dugaan, dan sebagainya) sampai terbukti kebenarannya melalui beberapa kepastian (pengamatan, percobaan, dan sebagainya).
5. Analisis adalah proses pemecahan masalah (melalui akal) ke dalam bagian-bagiannya berdasarkan metode yang konsisten untuk mencapai pengertian tentang prinsip-prinsip dasarnya.

Dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia Departemen Pendidikan Nasional (2005) menjelaskan bahwa analisis adalah penyelidikan terhadap suatu peristiwa untuk mengetahui keadaan yang sebenarnya.

Soejadi (1997: 107) mendefinisikan analisis sebagai berikut: Analisis adalah rangkaian kegiatan pemikiran yang logis, rasional, sistematis dan objektif dengan menerapkan metodologi atau teknik ilmu pengetahuan, untuk melakukan pengkajian, penelaahan, penguraian, perincian, pemecahan terhadap suatu objek atau sasaran sebagai salah satu kebulatan komponen yang utuh kedalam subkomponen-subkomponen yang lebih kecil.

The Liang Gie (1989: 26) mengemukakan pengertian analisis sebagai berikut: Analisis adalah segenap rangkaian perubahan pikiran yang menelaah sesuatu secara mendalam terutama mempelajari bagian-bagian dari suatu kebulatan untuk mengetahui ciri-ciri masing-masing bagian, hubungannya satu sama lain dan peranannya dalam keseluruhan yang bulat itu. Di bidang Administrasi analisis yang dilakukan itu tergolong dalam pengertian *logical analysis* (analisis dengan pikiran menurut logika) untuk dibedakan dengan analisis dalam ilmu alam atau kimia (*physycal atau chemical analysis*).

Selanjutnya Komaruddin (1994: 31) mengemukakan pengertian analisis sebagai berikut: Analisis adalah kegiatan berpikir untuk menguraikan suatu keseluruhan menjadi komponen, sehingga dapat mengenal tandatanda komponen, hubungannya satu sama lain dan fungsi masing-masing dalam suatu keseluruhan. Dari pengertian di atas, maka analisis menyangkut beberapa unsur pokok antara lain sebagai berikut:

1. Analisis merupakan suatu perbuatan atau rangkaian perbuatan yang didasari pikiran yang logis mengenai suatu hal yang ingin diketahui.
2. Mempelajari bagian pembagian secara rinci dan cermat sehingga apa yang ingin diketahui menjadi gambaran yang utuh dan jelas.
3. Ada tujuan yang ingin dicapai, yaitu pemahaman yang tepat terhadap sebuah objek kajian.

Menurut Handoko (2000: 24) analisis secara sistematis adalah mengumpulkan, mengevaluasi dan mengorganisasi informasi tentang sesuatu pekerjaan-pekerjaan. Sugiyono (2015: 335) mengatakan bahwa analisis adalah sebuah kegiatan untuk mencari suatu pola selain itu analisis

merupakan cara berpikir yang berkaitan dengan pengujian secara sistematis terhadap sesuatu untuk menentukan bagian, hubungan antar bagian dan hubungannya dengan keseluruhan. Analisis adalah suatu usaha untuk mengurai suatu masalah atau fokus kajian menjadi bagian-bagian (*decomposition*) sehingga susunan/tatanan bentuk sesuatu yang diurai itu tampak dengan jelas dan karenanya bisa secara lebih terang ditangkap maknanya atau lebih jernih dimengerti duduk perkaranya (Satori dan Komariyah, 2014: 200).

Nasution dalam Sugiyono (2015: 334) melakukan analisis adalah pekerjaan sulit, memerlukan kerja keras. Tidak ada cara tertentu yang dapat diikuti untuk mengadakan analisis, sehingga setiap peneliti harus mencari sendiri metode yang dirasakan cocok dengan sifat penelitiannya, karena bahan yang sama bisa diklasifikasikan berbeda.

Jadi dapat ditarik kesimpulan bahwa analisis merupakan penguraian suatu pokok secara sistematis dalam menentukan bagian, hubungan antar bagian serta hubungannya secara menyeluruh untuk memperoleh pengertian dan pemahaman yang tepat.

2. Berpikir Konseptual

Berpikir menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia (KBBI) adalah menggunakan akal budi untuk mempertimbangkan dan memutuskan sesuatu di dalam diri seseorang. Liputo (Aisyah, 2008) berpendapat bahwa berpikir merupakan aktivitas mental yang disadari dan diarahkan untuk maksud tertentu. Maksud yang dicapai dalam berpikir adalah memahami, mengambil keputusan, merencanakan, memecahkan masalah dan menilai tindakan. Sedangkan Plato beranggapan bahwa berpikir itu adalah berbicara dalam hati. Dalam buku Sumadi Suryabrata berpikir adalah proses yang dinamis yang dapat dilukiskan menurut proses atau jalannya. Terdapat tiga pandangan mendasar tentang berpikir, yaitu:

1. Berpikir adalah proses kognitif, yaitu timbul secara internal dalam pikiran tetapi dapat diperkirakan dari perilaku.
2. Berpikir merupakan sebuah proses yang melibatkan beberapa manipulasi pengetahuan dalam sistem kognitif.
3. Berpikir diarahkan pada solusi atau menghasilkan perilaku yang memecahkan masalah.

Ketika berpikir, seseorang menghubungkan pengertian satu dengan pengertian lain untuk memecahkan masalah. Pengertian-pengertian tersebut merupakan bahan atau materi yang digunakan dalam proses berpikir. Pengertian-pengertian tersebut selanjutnya dapat dinyatakan dalam kata-kata, gambar, simbol-simbol atau bentuk lainnya. Berikutnya pengertian tersebut dapat dirangkum dalam tiga elemen dasar dalam berpikir, yaitu:

1. *Mental images*, merupakan representasi dalam pikiran yang menyerupai objek atau peristiwa yang dipresentasikan.
2. Konsep, adalah kategorisasi objek, peristiwa, atau orang yang memiliki karakteristik umum. Dengan konsep, kita mampu menyederhanakan fenomena yang kompleks sehingga mudah dipahami.
3. Penalaran, adalah proses ketika informasi digunakan untuk menarik kesimpulan dan mengambil keputusan. Ada dua bentuk utama penalaran, yaitu deduktif dan induktif. Penalaran deduktif adalah penarikan kesimpulan dan implikasi dari sejumlah asumsi lalu menerapkannya pada kasus-kasus spesifik. Penalaran induktif dilakukan dengan menggunakan pengetahuan, pengamatan, pengalaman dan keyakinan.

Selain itu masih terdapat beberapa pengertian tentang berpikir sebagaimana yang dikutip oleh Kuswana (2011), di antaranya:

1. Menurut Ross (1955), “Berpikir adalah aktivitas mental dalam aspek teori dasar mengenai objek psikologis”.
2. Menurut Valentine (1965), “Berpikir dalam kajian psikologis secara tegas menelaah proses dan pemeliharaan untuk suatu aktivitas yang berisi mengenai “bagaimana” yang dihubungkan dengan gagasan-gagasan yang diarahkan untuk beberapa tujuan yang diharapkan”.
3. Menurut Garret (1966), “Berpikir merupakan perilaku yang sering kali tersembunyi atau setengah tersembunyi di dalam lambang atau gambaran, ide dan merujuk pada suatu tindakan konsep yang dilakukan seseorang”.
4. Menurut Gilmer (1970), “Berpikir merupakan suatu pemecahan masalah dan proses penggunaan gagasan atau lambang-lambang pengganti suatu aktivitas mental yang tampak secara fisik”.

Berdasarkan pendapat para ahli di atas dapat disimpulkan bahwa berpikir merupakan suatu aktivitas yang menggunakan akal budi untuk mempertimbangkan dan memutuskan sesuatu dan pencarian jawaban dalam mendapatkan suatu maksud tertentu.

Proses berpikir adalah proses memecahkan sebuah masalah untuk menemukan solusi (Ahmadi, 2009). Dalam pengertian yang lain proses berpikir adalah urutan kejadian mental yang terjadi secara ilmiah atau terencana dan sistematis pada konteks ruang dan media yang digunakan serta menghasilkan suatu perubahan terhadap suatu objek yang mempengaruhinya (Kuswana, 2011). Lanjut Kuswana (2011) proses berpikir merupakan peristiwa mencocokkan, menggabungkan, menukar dan mengurutkan konsep-konsep, persepsi-persepsi dan pengalaman sebelumnya. Menurut Marpaung (1986) proses berpikir adalah proses yang dimulai dari penerimaan informasi (dari dunia luar atau dari dalam diri sendiri), pengolahan, penyimpanan, dan pemanggilan informasi itu dari dalam ingatan sendiri.

Proses berpikir dapat diartikan sebagai suatu proses penggabungan potongan informasi-informasi yang diterima individu dengan informasi yang ada dalam ingatannya, yang kemudian dikembangkan dan disimpulkan untuk suatu pengertian tertentu. Zuhri (1998) mengungkapkan bahwa proses berpikir dibedakan menjadi tiga macam, yakni proses berpikir konseptual, proses berpikir semi konseptual dan proses berpikir komputasional. Proses berpikir konseptual adalah proses berpikir yang selalu menyelesaikan soal dengan menggunakan konsep yang telah dimiliki berdasarkan hasil pelajarannya selama ini. Proses berpikir semi konseptual adalah proses berpikir yang cenderung menyelesaikan suatu soal dengan menggunakan konsep tetapi mungkin karena pemahamannya terhadap konsep tersebut belum sepenuhnya lengkap maka penyelesaiannya digabungkan dengan cara penyelesaian yang menggunakan cara intuisi. Sedangkan proses berpikir komputasional adalah proses berpikir yang pada umumnya menyelesaikan suatu soal tidak menggunakan konsep tetapi lebih mengandalkan intuisi.

Proses berpikir menurut Suryabrata (1993) merupakan proses yang dinamis yang dapat dituliskan melalui proses atau jalannya berpikir. Proses

atau jalannya berpikir tersebut dapat diuraikan kedalam tiga langkah, yaitu:

1. Pembentukan pengertian, yaitu dengan cara menganalisis ciri-ciri dari sejumlah objek sejenis, kemudian membedakan ciri-ciri tersebut dan mengabstraksikannya.
2. Pembentukan pendapat, yaitu meletakkan hubungan antara dua buah pengertian atau lebih.
3. Penarikan kesimpulan, yaitu sebagai hasil perbuatan akal untuk membentuk pendapat baru berdasarkan pendapat-pendapat yang telah ada.

Berdasarkan pendapat para ahli di atas dapat disimpulkan bahwa proses berpikir merupakan suatu proses penerimaan dan pengelolaan informasi, memahami dan juga mengidentifikasi suatu permasalahan dengan cara menggabungkan konsep-konsep, menggabungkan pengalaman yang telah diterima sebelumnya dengan pengalaman yang baru dimulai dengan membuat pengertian, pendapat hingga penarikan kesimpulan sehingga didapatkan hasil yang sesuai dan tepat dengan tujuan dan sasaran yang ingin dicapai.

Proses berpikir merupakan wujud keseriusannya dalam belajar. Berpikir membantu untuk menghadapi persoalan atau masalah dalam proses pembelajaran, ujian dan kegiatan pendidikan lainnya seperti eksperimen, observasi dan praktik lapangan lainnya. Proses berpikir dalam proses belajar mengajar bertujuan untuk membangun dan membentuk kebiasaan dalam menyelesaikan permasalahan yang dihadapi dengan baik, benar, efektif dan efisien. Tujuan akhirnya adalah berharap akan menggunakan keterampilan-keterampilan berpikirnya untuk memecahkan masalah yang akan dihadapinya di masyarakat.

Konsep merupakan buah pemikiran seseorang atau sekelompok orang yang dinyatakan dalam definisi sehingga melahirkan produk pengetahuan meliputi prinsip, konsep, dan teori. Pendapat tersebut sesuai dengan yang didefinisikan Carrol bahwa konsep sebagai abstraksi dari serangkaian pengalaman yang didefinisikan sebagai suatu kelompok objek atau kejadian.

Konsep dalam kamus Kamus Besar Bahasa Indonesia (KBBI) adalah gambaran ide tentang suatu benda yang dilihat dari segi ciri-cirinya

seperti kuantitas, sifat dan kualitas. Dalam buku Abdul Halim Fathoni (2007), konsep merupakan ide abstrak yang digunakan untuk menggolongkan atau mengategorikan sekumpulan objek, apakah objek tertentu merupakan contoh konsep atau bukan.

Berdasarkan beberapa definisi tentang konsep dapat disimpulkan bahwa konsep merupakan pengertian abstrak dari suatu peristiwa yang kongkret atau nyata sebagai suatu objek yang dapat terdefinisikan. Menurut Hiebert dan Lefevre (1986) berpikir konseptual adalah proses berpikir dengan menggunakan fakta dan konsep yang saling terkait satu sama lain. Sedangkan menurut Marpaung (1986), berpikir konseptual adalah proses berpikir dengan menggunakan konsep yang telah dimiliki berdasarkan hasil pembelajaran sebelumnya dalam memecahkan suatu masalah.

Berpikir konseptual sangat penting bagi seseorang dalam rangka menghadapi berbagai masalah. Bahkan Libby menegaskan bahwa memupuk kebiasaan berpikir konseptual dianggap penting sejak jaman Plato dan guru Plato, yaitu Sokrates. Aristoteles sebagai seorang ilmuwan intelektual yang terhebat, belajar selama 20 tahun di sekolah Plato dalam hal pemikiran konseptual. Lebih lanjut dikatakan bahwa Pembelajaran konseptual adalah perkembangan melebihi kompetensi dasar. Kita dapat mendorong pembelajaran konseptual dengan menyediakan berbagai pengalaman belajar.

Berdasarkan beberapa definisi tentang berpikir konseptual dapat disimpulkan bahwa berpikir konseptual adalah berpikir berdasarkan konsep-konsep yang telah diperoleh sehingga mampu menyelesaikan permasalahan dengan lebih mudah.

KONSEP DASAR ADMINISTRASI PUBLIK

1. Pengertian Administrasi

Istilah administrasi sering kita dengar terlebih dalam bidang yang berurusan dengan catat-mencatat, pembukuan, surat-menyurat, pembuatan agenda, dan sebagainya. Ilmu mengenai administrasi dalam instansi pemerintahan atau suatu perusahaan sangat diperlukan untuk menunjang dalam pelaksanaan kegiatan pemerintah atau perusahaan. Apabila dalam suatu instansi pengelolaan administrasinya baik maka instansi tersebut juga akan dapat berjalan dengan baik.

Administrasi secara umum dapat dibedakan menjadi dua pengertian, yaitu dalam arti sempit dan arti luas. Pengertian administrasi dalam arti sempit menurut Prajudi Atmosudirdjo (2006) adalah “tata usaha atau *office work* yang meliputi kegiatan catat-mencatat, tulis-menulis, mengetik, korespondensi, kearsipan, dan sebagainya

Selain menurut Prajudi Atmosudirdjo ada pendapat lain mengenai administrasi dalam arti sempit. Menurut Ismail Nawawi administrasi dalam arti sempit adalah “mencatat setiap komponen administrasi yang meliputi komponen manajemen, organisasi, maupun kegiatan operasional”. (Nawawi, 2009: 33).

Berdasarkan pengertian di atas dapat diartikan bahwa administrasi dalam arti sempit adalah kegiatan pengolahan data dan informasi yang meliputi kegiatan catat-mencatat, surat-menyurat, pembukuan secara tertulis yang diperlukan oleh suatu organisasi. Administrasi dalam pengertian luas dapat ditinjau dari sudut proses, fungsi dan dari sudut kepranataan (*indstitution*). Ditinjau dari sudut proses, administrasi merupakan keseluruhan proses yang dimulai dari proses pemikiran,

perencanaan, pengaturan, penggerakan, pengawasan sampai dengan proses pencapaian tujuan. Ditinjau dari sudut fungsi atau tugas, administrasi berarti keseluruhan tidak (aktivitas) yang mau atau tidak mau harus dilakukan dengan sadar oleh seseorang atau kelompok orang-orang yang berkedudukan sebagai administrator atau manajemen puncak suatu organisasi usaha. Sedangkan administrasi dari sudut kepranataan atau institusi, administrasi berarti kelompok orang-orang yang secara tertentu melakukan aktivitas-aktivitas di dalam organisasi.

Ada beberapa pengertian menurut para ahli mengenai administrasi dalam arti luas. Menurut Sondang P. Siagian (1994), administrasi dalam pengertian luas adalah “keseluruhan proses kerja sama antara dua orang atau lebih yang didasarkan atas rasionalitas tertentu untuk mencapai tujuan yang telah ditentukan sebelumnya”. Apabila melihat pendapat dari Sondang P Siagian, administrasi dapat diilustrasikan seperti pemain sepak bola yang melakukan sebuah kerja sama bersama pemain lainnya untuk memenangkan timnya dalam sebuah pertandingan. Menurut Herbert A. Simon yang dikutip oleh Pasolong (2012: 50) dalam bukunya Teori Administrasi Publik bahwa, administrasi adalah sebagai kegiatan-kegiatan kelompok kerja sama untuk mencapai tujuan bersama.

Pengertian administrasi dalam arti luas menurut ahli lainnya, yaitu Ismail Nawawi, mengatakan bahwa:

Administrasi dalam arti luas adalah proses rangkaian kegiatan terhadap pekerjaan pokok yang dilakukan oleh sekelompok orang secara dinamis dalam kerja sama dengan pola pembagian kerja untuk mencapai sasaran dan tujuan tertentu yang rasional, secara efektif dan efisien. (Nawawi, 2009: 35).

Pendapat dari Ismail Nawawi ada kesamaan dengan pendapat dari Sondang P. Siagian mengenai kerja sama yang dilakukan untuk mencapai suatu tujuan bersama. Administrasi adalah sebagai keseluruhan proses kerja sama antara dua orang atau lebih yang didasarkan atas rasionalitas tertentu mencapai tujuan yang telah ditetapkan sebelumnya Sondang P. Siagian yang dikutip oleh Pasolong (2007: 3).

Administrasi menurut The Liang Gie yang dikutip oleh Ulbert (2009: 9) mengatakan: “Administrasi adalah segenap rangkaian kegiatan penataan terhadap pekerjaan pokok yang dilakukan oleh sekelompok orang

dalam kerja sama mencapai tujuan tertentu”. Menurut Pliffner dalam bukunya Anggara (2012: 21) menyebutkan “Administrasi dapat dirumuskan sebagai pengorganisasian dan penjurusan sumber-sumber yang diinginkan.”

H.A Simon dalam bukunya *Public Administration* yang dikutip oleh Handyaningrat (2002: 2), memberikan definisi administrasi sebagai kegiatan dari pada kelompok yang mengadakan kerja sama untuk menyelesaikan tujuan bersama. Sementara itu, menurut Nawawi (1999: 1), administrasi adalah Kegiatan atau rangkaian kegiatan sebagai proses pengendalian usaha kerja sama sekelompok manusia untuk mencapai tujuan bersama yang telah ditetapkan.

Menurut Siagian (2013: 2) administrasi adalah: “Keseluruhan proses kerja sama antara dua orang atau lebih yang didasarkan atas rasionalitas tertentu untuk mencapai tujuan yang telah ditentukan”

Berdasarkan definisi-definisi administrasi di atas, Handyaningrat (2002: 3) ciri-ciri administrasi dapat digolongkan:

1. Adanya kelompok manusia.
2. Adanya kerja sama dari kelompok tersebut.
3. Adanya kegiatan/proses/usaha.
4. Adanya bimbingan, kepemimpinan dan pengawasan.
5. Adanya tujuan.

Berdasarkan pernyataan tersebut, administrasi bisa disimpulkan keseluruhan proses kerja sama antara dua orang atau lebih untuk mencapai tujuan tertentu. karena semua masalah pasti mempunyai tujuan bersama dalam suatu organisasi atau kelompok maka dari itu harus sama-sama memberikan yang terbaik untuk kelompok tersebut.

Selanjutnya ciri-ciri Administrasi Negara disebutkan Thoha (2008: 36-38), sebagai berikut:

1. Administrasi Negara adalah suatu kegiatan yang tidak bisa dihindari (*unavoidable*). Setiap orang selama hidupnya selalu berhubungan dengan Administrasi Negara. Mulai dari lahir sampai meninggal dunia, orang tidak bisa melepaskan diri dari sentuhan kegiatan Administrasi Negara, baik warga negara ataupun orang asing.
2. Administrasi Negara memerlukan adanya kepatuhan. Hal ini Administrasi Negara mempunyai monopoli untuk mempergunakan

wewenang dan kekuasaan yang ada padanya untuk memaksa setiap warga negara mematuhi peraturan-peraturan dan segala perundangan yang telah ditetapkan.

3. Administrasi Negara mempunyai prioritas. Banyak kegiatan yang bisa dilakukan oleh Administrasi Negara. Dari sekian banyaknya tersebut tidak lalu semuanya diborong olehnya. Prioritas diperlukan untuk mengatur pelayanan terhadap masyarakat.
4. Administrasi Negara mempunyai ukuran yang tidak terbatas. Besar lingkup kegiatan Administrasi Negara meliputi seluruh wilayah negara, di darat, di laut dan di udara.
5. Pimpinan atasnya (*top management*) bersifat politis. Administrasi Negara dipimpin oleh pejabat-pejabat politik. Hal ini berarti pimpinan tertinggi dari Administrasi Negara dijabat oleh pejabat yang dipilih atau diangkat berdasarkan ketentuan-ketentuan yang berlaku.
6. Pelaksanaan Administrasi Negara adalah sangat sulit diukur. Oleh karena kegiatan Administrasi Negara sebagiannya bersifat politis dan tujuan di antaranya untuk mencapai perdamaian, keamanan, kesehatan, pendidikan, keadilan, kemakmuran, pertahanan, kemerdekaan, dan persamaan, maka hal tersebut tidak mudah untuk diukur.
7. Banyak yang diharapkan dari Administrasi Negara. Dalam hubungan ini akan terdapat dua standar penilaian. Satu pihak masyarakat menghendaki Administrasi Negara berbuat banyak untuk memenuhi kebutuhan mereka. Di pihak lain Administrasi Negara mempunyai kemampuan, keahlian, dana, dan sumber-sumber lain yang terbatas.

Administrasi Negara adalah kegiatan memberikan pengarahannya, bimbingan, dan pengawasan terhadap usaha-usaha kelompok dalam rangka mencapai tujuan bersama. Proses operasi administrasi terdapat sejumlah unsur yang saling berkait antara satu dan yang lain, yang apabila salah satunya tidak ada, proses operasi administrasi tidak dapat berjalan dengan baik. Unsur-unsur administrasi menurut Anggara (2012: 29) menyebutkan:

1. Organisasi, yaitu wadah bagi segenap kegiatan usaha kerja sama.

2. Manajemen, yaitu kegiatan menggerakkan sekelompok orang dan mengerahkan fasilitas kerja. Meliputi perencanaan, pembuatan keputusan, pembimbingan, pengoordinasian, pengawasan, penyempurnaan dan perbaikan tata struktur dan tata kerja.
3. Komunikasi, yaitu penyampaian berita dan pemindahan buah pikiran dari seseorang kepada yang lainnya dalam rangka terwujudnya kerja sama.
4. Kepegawaian, yaitu pengaturan dan pengurusan pegawai yang diperlukan.
5. Keuangan, yaitu pengolahan segi-segi pembiayaan dan pertanggungjawaban keuangan.
6. Perbekalan, yaitu perencanaan, pengadaan dan pengaturan pemakaian barang-barang keperluan kerja.
7. Tata Usaha, yaitu penghimpunan, pencatatan, pengolahan, pengiriman dan penyimpanan berbagai keterangan yang diperlukan.
8. Hubungan Masyarakat, yaitu perwujudan hubungan yang baik dan dukungan dari lingkungan masyarakat terhadap usaha kerja sama.

2. Konsep Administrasi Publik

Istilah ‘Administrasi Negara’ dapat di bagi ke dalam dua bentuk, yakni administrasi dan negara. Administrasi secara etimologis berasal dari bahasa Yunani, yaitu *administrare* yang berarti melayani, membantu. Sedangkan dalam bahasa Inggris, menggunakan istilah *administration* yang sebenarnya dari kata ‘ad’ (*intensif*) dan *ministrare* (*to serve*) yang berarti melayani. Sedangkan negara secara etimologis berasal bahasa Inggris *State* yang artinya dalam bahasa latin, yaitu status yang berarti keadaan yang tegak dan tetap atau sesuatu yang memiliki sifat yang tegak dan tetap atau lebih sering disebut *station* yang berarti kedudukan. Administrasi Negara secara umum dapat diartikan sebagai suatu proses kerja sama yang dilakukan oleh semua aparatur Negara untuk dapat menjalankan tugasnya sesuai dengan kebijakan Negara yang telah ditentukan sebelumnya.

Pengertian Administrasi Negara yang dikutip Prajudi Atmosudirjo (1982: 272) dalam buku *Administrasi dan Manajemen Umum* mengatakan: “Administrasi Publik adalah administrasi dari negara sebagai

organisasi dan administrasi yang mengejar tercapainya tujuan-tujuan yang bersifat kenegaraan.” Menurut Arifin Abdulrachman (2001), Administrasi Negara mengemukakan bahwa: “Administrasi Publik adalah ilmu yang mempelajari pelaksanaan dari politik negara.”

Dari definisi tersebut menjelaskan bahwa Administrasi Publik berhubungan dengan dua orang atau lebih yang bersifat dan membahas kenegaraan dalam suatu perjanjian untuk mengejar tujuan bersama di dalam suatu negara.

Pengertian Administrasi Publik di atas menjelaskan bahwa Administrasi Publik adalah ilmu yang mempelajari kekuasaan yang terdiri atas suatu badan atau lembaga politik-politik dari suatu negara ke negara lain. Sedangkan pendapat A. Dunsire yang dikutip ulang oleh Keban (2008: 2) “administrasi diartikan sebagai arahan, pemerintahan, kegiatan implementasi, kegiatan pengarah, penciptaan prinsip-prinsip implementasi kebijakan publik, kegiatan melakukan analisis, menyeimbangkan dan mempresentasikan keputusan, pertimbangan-pertimbangan kebijakan, sebagai pekerjaan individual dan kelompok dalam menghasilkan barang dan jasa publik, dan sebagai arena bidang kerja akademik dan teoretis”.

Pengertian publik adalah sejumlah manusia yang memiliki kesamaan berpikir, perasaan, harapan, sikap dan tindakan yang benar dan baik berdasarkan nilai-nilai norma yang mereka miliki (Syafi'ie dkk. dalam Pasolong, 2011: 6).

Administrasi Publik, menurut Chandler dan Plano dalam Keban (2008: 4) adalah proses di mana sumber daya dan personel publik diorganisir dan dikoordinasikan untuk memformulasikan, mengimplementasikan dan mengelola keputusan-keputusan dalam kebijakan publik. Selain itu, Keban juga menyatakan bahwa istilah Administrasi Publik menunjukkan bagaimana pemerintah berperan sebagai agen tunggal yang berkuasa atau sebagai regulator, yang aktif dan selalu berinisiatif dalam mengatur atau mengambil langkah dan prakarsa, yang menurut mereka penting atau baik untuk masyarakat karena diasumsikan bahwa masyarakat adalah pihak yang pasif, kurang mampu, dan harus tunduk dan menerima apa saja yang diatur pemerintah.

Soewarno Handayaniingrat dalam bukunya *Pengantar Studi Ilmu Administrasi dan Manajemen* (2002: 3), mengemukakan: “Administrasi Negara adalah suatu proses yang berhubungan dengan pelaksanaan kebijaksanaan negara”. Dimock dalam bukunya “*Public Administration*” yang diterjemahkan oleh Soewarno Handayaniingrat dalam bukunya *Pengantar Studi Ilmu Administrasi dan Manajemen* (2002: 3), mengemukakan: “Administrasi Negara adalah kegiatan negara dalam melaksanakan kekuasaan atau kewenangan politiknya”.

White dalam Sukarna (1993: 14), mengemukakan: “Administrasi Negara terdiri atas semua/seluruh aktivitas/kegiatan yang bertujuan pemenuhan atau pelaksanaan kebijakan negara.”

Berdasarkan pengertian di atas Administrasi Negara, yaitu semua aktivitas atau kegiatan yang bertujuan pelaksanaan kebijakan yang telah disepakati oleh negara.

Dimock (1982), mengemukakan: “Administrasi Negara adalah suatu ilmu yang mempelajari apa yang dikehendaki rakyat melalui pemerintah dan cara mereka memperolehnya”.

Berdasarkan pengertian di atas Administrasi Negara adalah ilmu yang mempelajari kehendak rakyat yang disalurkan aspirasi nya melalui pemerintahan.

Menurut Siagian dalam bukunya *Filsafat Administrasi* (2014: 7) mengatakan bahwa: “Administrasi Negara merupakan keseluruhan kegiatan yang dilakukan oleh seluruh aparatur pemerintah dari suatu negara dalam usaha mencapai tujuan negara.”

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

1. Tidak dapat dielakkan (*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 Publik (*more is expected of Public Administration*).

Jadi dari beberapa pendapat para ahli di atas dapat disimpulkan bahwa Administrasi Negara merupakan rangkaian kegiatan penyelenggaraan kerja sama yang ikhlas dan sukarela yang dilakukan oleh aparatur negara atau aparatur pemerintahan untuk mengatur dan menjalankan kekuasaan negara guna mencapai tujuan negara secara efektif dan efisien.

3. Pemikiran Ontologi Administrasi Publik

Ontologi dalam bahasa Inggris 'ontology', berakar dari bahasa Yunani 'on' berarti ada dan 'ontos' berarti keberadaan. Sedangkan 'logos' berarti pemikiran (dikutip oleh Suparlan Suhartono (dalam Lorens Bagus 2000). Permasalahan utama dalam ontologi ilmu adalah apa bangunan dasar (*fundamental structure*) sehingga sesuatu itu disebut ilmu atau kapan sesuatu itu disebut ilmiah. (Muslih Muhamad, 2004: 36). Jadi ontologi adalah pemikiran tentang yang ada dan keberadaannya.

Ontologi merupakan bagian mendasar dari filsafat, baik secara substansial maupun ditinjau dari segi historisnya, karena kelahiran atau keberadaan ontologi tidak lepas dari peran filsafat. Sebaliknya pula perkembangan ontologi memperkuat keberadaan filsafat. Ontologi berasal dari bahasa Yunani, yang terdiri atas dua kata, *ontos* artinya ada dan *logos* artinya ilmu. Jadi secara etimologis, ontologi adalah ilmu yang mempelajari tentang yang ada.

Pemikiran ontologi dalam ilmu administrasi tentunya diawali dari pembuktian, atau dengan kata lain penyelidikan yang dilakukan secara sadar mendalam sampai kepada akar permasalahan yang sesungguhnya dan dapat diperlakukan kapan dan di mana saja serta relatif fundamental kandungannya.

Ontologi ilmu administrasi bergerak antara dua sisi pandang, yaitu pengalaman akan kenyataan konkret di satu pihak dan pengertian "mengada" dari pernyataan abstrak. Dalam refleksi ontologi ilmu administrasi kedua sisi pandang itu saling memperkuat dalam melakukan suatu kegiatan penjelasan dalam konteks pembenaran pemaknaan administrasi, baik sebagai ilmu maupun sebagai kegiatan, atau sebagai lapangan pekerjaan manusia.

Ontologi administrasi, yaitu kebenaran hakikat kandungan normatif ontologi administrasi secara transidental dan empirikal sesungguhnya dapat dibedakan atas dua aspek utama. Kebenaran adalah keharmonisan dan sintesis yang maksimal dalam hal pemberian pengertian atau pemahaman terhadap ontologi ilmu administrasi, dan kedua, kebaikan adalah keharmonisan dalam hal penilaian dan pilihan nilai terhadap ontologi ilmu administrasi. Kebenaran dan kebaikan, baik bermakna transendental maupun bermakna empirikal, bukanlah sifat-sifat tambahan dan bilaporitas melainkan suatu proses penghayatan dan pengalaman secara harmonis dalam struktur pemberian pengertian dan pemahaman, serta penilaian terhadap kandungan ontologi ilmu administrasi sebagai salah satu ilmu sosial yang menghendaki wawasan pemikiran secara universal.

4. Teori Administrasi Publik

Ilmu Administrasi Negara sejauh ini belum mampu menghasilkan teori yang secara khusus dapat disebut sebagai teori Administrasi Negara. Selama ini, ilmu Administrasi Negara mengadopsi atau meminjam teori-teori yang berkembang di disiplin ilmu lain untuk digunakan menjelaskan aktivitas atau perilaku dalam Administrasi Negara. Misalnya, motivasi dan partisipasi adalah konsep yang dikembangkan ilmu psikologi dan ilmu politik, tetapi banyak dipakai dalam literatur Administrasi Negara untuk menjelaskan fenomena Administrasi Negara.

Sulit kita menemukan teori yang secara orisinal merupakan teori Administrasi Negara. Konsep efisiensi dikembangkan ilmu ekonomi atau manajemen. Konsep birokrasi, kelompok formal dan informal dari ilmu sosiologi. Karena itu, Caiden (1982) menyatakan “*Public Administration has not yet develop a systematic body of theory of its own. There are theories in Public Administration, but there are few general theories of Public Administration...Meanwhile, Public Administration have borrowed ideas, methods, techniques, and approaches from other disciples and have applied them, with varying degrees of success, to Public Administration*”.

Sebagaimana dikatakan Caiden di atas, ilmu Administrasi Negara belum mampu mengembangkan teorinya sendiri. Ada banyak teori dalam Administrasi Negara, tapi sedikit sekali teori umum tentang Administrasi

Negara. Yang disebut sebagai teori administrasi selama ini sesungguhnya merupakan ide, konsep, metode atau teori yang dipinjam dari ilmu lain.

Stephen Bailey (dalam Caiden 1982) menyatakan teori Administrasi Negara adalah, *...the whole body of human knowledge whatever appears relevant and useful in explaining the nature of Public Administration, verifiable through observation or experiment and capable of predicting the behavior of public organizations and the people who compose them and come into contact with them.*

Bailey wants *Public Administration theories to prescribe:*

1. *What conditions and relationships should exist in Public Administration?*
2. *How should government be organized?*
3. *How should public servants be selected?*
4. *How should authority and responsibility be assigned in public agencies?*
5. *What principles should govern direction?*

Pendapat Bailey di atas menyatakan bahwa teori Administrasi Negara mencakup semua ilmu (teori) yang relevan dan berguna untuk menjelaskan hakikat Administrasi Negara, yakni menjelaskan: kondisi dan relasi dalam Administrasi Negara, bagaimana mengorganisir pemerintahan, menyeleksi pegawai, pelimpahan wewenang dan pertanggungjawaban, serta prinsip-prinsip dalam Administrasi Negara.

Adapun tujuan teori Administrasi Negara menurut Bailey adalah:

“...to draw together the insight of humanities and the validated propositions of the social and behavioral sciences and to apply the insights and propositions to the tasks of improving the processes of government and aimed at achieving politically legitimated goals by constitutionally mandated means”.

Melihat karakteristik teori Administrasi Negara yang cenderung lintas disiplin, Bailey (dalam Darwin, 1988) berpendapat bahwa semua teori (dari disiplin ilmu mana pun) yang berguna untuk memberikan gambaran teoretis baik dalam bentuk wawasan atau proposisi dalam rangka meningkatkan kualitas proses administrasi pemerintahan adalah teori Administrasi Negara, atau paling tidak, layak dimasukkan dalam

literatur Administrasi Negara dan diterapkan dalam praktik Administrasi Negara.

Bailey (dalam Darwin,1988) menjelaskan empat macam teori yang secara keseluruhan dapat memberikan kontribusi terhadap praktik Administrasi Negara, yaitu;

1. Teori Deskriptif-Eksplanatif.

Teori deskriptif-eksplanatif memberikan penjelasan secara abstrak realitas Administrasi Negara baik dalam bentuk konsep, proposisi, atau hukum (dalil). Misalnya, konsep hierarki dari organisasi formal. Konsep ini menjelaskan ciri umum dari organisasi formal, yaitu adanya penjenjangan dalam struktur organisasi.

Pada dasarnya teori deskriptif-eksplanatif menjawab dua pertanyaan dasar: apa dan mengapa (apa berhubungan dengan apa). Pertanyaan apa: menuntut jawaban deskriptif mengenai suatu realitas yang dijelaskan secara abstrak ke dalam suatu konsep tertentu. Misal: hierarki organisasi formal, konflik peran, dsb. Pertanyaan mengapa atau apa berhubungan dengan apa menuntut jawaban eksplanatif atau diagnostik mengenai keterkaitan antara konsep abstrak tertentu dengan konsep abstrak lainnya. Misalnya, konflik peranan berhubungan dengan tipe kegiatan apakah departemental atau koordinatif. Kegiatan yang dilaksanakan satu departemen kurang begitu menimbulkan konflik peran dibanding jika kegiatan dilaksanakan secara koordinatif.

2. Teori Normatif

Teori normatif bertujuan menjelaskan situasi administrasi masa mendatang secara prospektif. Termasuk dalam teori ini adalah pernyataan atau penjelasan-penjelasan yang bersifat utopia, yaitu suatu cita-cita yang sangat idealistis.

Teori normatif juga dapat dikembangkan dengan merumuskan kriteria-kriteria normatif yang lebih spesifik seperti efisiensi, efektivitas, responsivitas, akuntabilitas, demokrasi, dan sebagainya. Teori normatif memberikan rekomendasi ke arah mana suatu realitas harus dikembangkan atau perlu dirubah dengan menawarkan kriteria-kriteria normatif tertentu.

Persoalan dalam teori normatif adalah bahwa kriteria-kriteria normatif yang ditawarkan tidak selalu mendukung bahkan bisa saling

bertentangan. Misalnya, penekanan yang terlalu tinggi pada efisiensi dapat mengorbankan pemerataan (*equity*). Sentralisasi yang berlebihan dapat menghambat atau membunuh nilai-nilai demokrasi seperti partisipasi, akuntabilitas publik, transparansi dan pemberdayaan masyarakat.

Kriteria-kriteria normatif dalam teori administrasi seringkali terkesan ambisius. Kontradiktif dan relatif (dibatasi ruang dan waktu). Namun teori normatif tetaplah penting karena kemajuan Administrasi Negara akan lebih terarah bila terlebih dahulu ditentukan kriteria yang tepat untuk mengukur kemajuan tersebut.

3. Teori Asumtif

Teori asumtif menekankan pada prakondisi atau anggapan adanya suatu realitas sosial dibalik teori atau proposisi yang hendak dibangun. Menurut Bailey teori administrasi lemah dalam menyatakan asumsi-asumsi dasar tentang sifat manusia dan institusi. Tanpa asumsi yang jelas membuat teori menjadi utopis atau ahistoris karena tidak jelas dasar berpijaknya. Contoh teori asumtif dalam Administrasi Publik adalah Teori X dan Y dari Douglas McGregor. Teori ini mengemukakan dua jenis asumsi yang berlawanan tentang sifat manusia. Teori X berasumsi bahwa pada dasarnya manusia malas dan suka menghindari pekerjaan, sedang teori Y berasumsi bahwa manusia memiliki kemauan untuk bekerja dan memiliki kemampuan untuk mengemban tanggungjawab yang dibebankan kepadanya. Masing-masing asumsi ini mempunyai implikasi dalam pengembangan teori manajemen atau kepemimpinan dalam organisasi.

4. Teori Instrumental

Pertanyaan pokok yang dijawab dalam teori ini adalah 'bagaimana' dan 'kapan'. Teori instrumental merupakan tindak lanjut dari proposisi "jika-karena". Misalnya: Jika sistem administrasi berlangsung secara begini dan begitu, karena ini dan itu atau jika desentralisasi dapat meningkatkan efektivitas birokrasi, maka strategi, teknik, alat apa yang dikembangkan untuk menunjangnya.

Analisis kebijakan adalah contoh teori instrumental. Analisis kebijakan banyak menyumbangkan atau mengaplikasikan teknik baik kuantitatif-aplikasi regresi, riset operasi, analisis biaya dan manfaat-

maupun kualitatif (rasional maupun intuitif) untuk menjawab pertanyaan 'bagaimana' dan 'kapan' Jawaban terhadap pertanyaan ini berguna sebagai rekomendasi kepada pengambil kebijakan dalam menentukan langkah-langkah konkret dalam proses kebijakan publik.

Administrasi Publik, menurut Chandler dan Plano dalam Keban (2008: 4) adalah proses di mana sumber daya dan personel publik diorganisir dan dikoordinasikan untuk memformulasikan, mengimplementasikan dan mengelola keputusan-keputusan dalam kebijakan publik. Selain itu, Keban juga menyatakan bahwa istilah Administrasi Publik menunjukkan bagaimana pemerintah berperan sebagai agen tunggal yang berkuasa atau sebagai regulator, yang aktif dan selalu berinisiatif dalam mengatur atau mengambil langkah dan prakarsa, yang menurut mereka penting atau baik untuk masyarakat karena diasumsikan bahwa masyarakat adalah pihak yang pasif, kurang mampu, dan harus tunduk dan menerima apa saja yang diatur pemerintah (Keban, 2008: 4).

Teori Administrasi menjelaskan upaya-upaya untuk mendefinisikan fungsi universal yang dilakukan oleh pimpinan dan asas-asas yang menyusun praktik kepemimpinan yang baik. Henry Fayol (2010) menggunakan pendekatan atas manajemen administrasi, yaitu suatu pendekatan dari pimpinan atas sampai pada tingkat pimpinan terbawah.

Teori administrasi menurut WilliamL. Morrow (1975) sebagai berikut:

1. Teori Deskriptif adalah teori yang menggambarkan apa yang nyata dalam sesuatu organisasi dan memberikan postulat mengenai faktor-faktor yang mendorong orang berperilaku.
2. Teori Perspektif, adalah teori yang menggambarkan perubahan-perubahan di dalam arah kebijakan publik, dengan mengeksploitasi keahlian birokrasi. Penekanan teori ini adalah untuk melakukan pembaharuan, melakukan koreksi dan memperbaiki proses pemerintahan.
3. Teori Normatif, pada dasarnya teori mempersoalkan peranan birokrasi. Apakah peranan birokrasi dipandang di dalam pengembangan kebijakan dan pembangunan politik, ataukah peranan birokrasi dimantapkan, diperluas atau dibatasi.
4. Teori Asumtif, adalah teori yang memusatkan perhatiannya pada usaha-usaha untuk memperbaiki praktik administrasi. Untuk

mencapai tujuan ini, teori asumsi berusaha memahami hakikat manusiawi yang terjadi di lingkungan birokratis. Teori Instrumental, adalah teori yang bermaksud untuk melakukan konseptualisasi mengenai cara-cara untuk memperbaiki teknik manajemen, sehingga dapat dibuat sasaran kebijakan secara lebih realistis. Teori ini menekankan alat, teknik dan peluang untuk melaksanakan nilai-nilai yang telah ditentukan.

Fayol melahirkan tiga sumbangan besar bagi administrasi dan manajemen, yaitu (1) aktivitas organisasi (2) fungsi atau tugas pimpinan (3) prinsip-prinsip administrasi atau manajemen. Selanjutnya Fayol (2010) mengemukakan prinsip-prinsip administrasi, yaitu:

1. Pembagian pekerjaan, prinsip ini sama dengan pembagian tenaga kerja menurut Adam Smith, spesialisasi meningkatkan hasil yang membuat tenaga kerja lebih efisien.
2. Wewenang. Manajer harus memberi perintah, wewenang akan membuat mereka melakukan dengan baik.
3. Disiplin. Tenaga kerja harus membantu dan melaksanakan aturan yang ditentukan oleh organisasi.
4. Kesatuan komando. Setiap tenaga kerja menerima perintah hanya dari yang berkuasa.
5. Kesatuan arah. Beberapa kelompok aktivitas organisasi yang mempunyai tujuan yang sama dapat diperintah oleh seorang manajer menggunakan satu rencana.
6. Mengarahkan kepentingan individu untuk kepentingan umum.
7. Kepentingan setiap orang, pekerja atau kelompok pekerja tidak dapat diutamakan dari kepentingan organisasi secara keseluruhan.
8. Pemberian upah. Pekerja harus dibayar dengan upah yang jelas untuk pelayanan mereka.
9. Pemusatan. Berhubungan pada perbandingan yang mana mengurangi keterlibatan dalam pengambilan keputusan.
10. Rentang kendali. Garis wewenang dari manajemen puncak pada tingkatan di bawahnya merepresentasikan rantai skalar.
11. Tata tertib. Orang dan bahan-bahan dapat ditempatkan dalam hal yang tepat dan dalam waktu yang tepat.

12. Keadilan. Manajer dapat berbuat baik dan terbuka pada bawahannya.
13. Stabilitas pada jabatan personal, perputaran yang tinggi merupakan ketidakefisienan.
14. Inisiatif. Tenaga kerja yang menyertai untuk memulai dan membawa rencana akan menggunakan upaya pada tingkat tinggi.
15. Rasa persatuan. Kekuatan promosi tim akan tercipta dari keharmonisan dan kesalahan dalam organisasi.

Menurut Stephen P. Robbins (2008) teori administrasi meliputi:

1. Teori Hubungan Manusia. Teori ini dirintis oleh Elton Mayo. Pengembangan Teori Mayo didasarkan pada penemuannya selama memimpin proyek. Mayo bermaksud menguji hubungan antara produktivitas dengan lingkungan fisik. Mayo menangkap bahwa norma-norma sosial, justru merupakan faktor kunci dalam perilaku kerja individual. Karenanya, rangsangan kenaikan upah tidak memacu pekerja untuk bekerja lebih produktif.
2. Teori Pengambilan Keputusan. Dalam pengambilan keputusan para pemikir menyarankan dipergunakannya statistik, model optimasi, model informasi, dan simulasi. Disamping itu dapat juga dimanfaatkan pengetahuan-pengetahuan yang berasal dari *linear programming, critical path scheduling, inventory models, site location models*, serta berbagai bentuk *resource allocation models*.
3. Teori Perilaku. Teori ini bermaksud untuk menintegrasikan semua pengetahuan mengenai anggota organisasi, struktur dan prosesnya. Teori ini memahami pentingnya faktor perilaku manusia sebagai alat utama untuk mencapai tujuan.
4. Teori Sistem. Dalam teori ini, organisasi dipandang sebagai suatu sistem yang menampilkan karakteristiknya sebagai penerima masukan, pengolah dan penghasil.
5. Teori Kontingensi. Pada awalnya teori ini dipergunakan pada pengembangan organisasi yang dirancang secara optimal dapat mengadaptasi teknologi dan lingkungan. Teori kontingensi diangkat untuk mencari beberapa karakteristik umum yang melekat pada situasi khusus.

Administrasi adalah keseluruhan proses pelaksanaan dari keputusan-keputusan yang telah diambil dan diselenggarakan oleh dua orang atau lebih untuk mencapai tujuan yang telah ditentukan sebelumnya (Siagian, 2009: 4). The Lianggie (dalam Pasalong, 2011: 3) mendefinisikan administrasi adalah rangkaian kegiatan terhadap pekerjaan yang dilakukan oleh sekelompok orang di dalam kerja sama untuk mencapai tujuan tertentu.

Pasalong (2011: 3) Administrasi adalah rangkaian kegiatan yang dilakukan oleh sekelompok orang dalam bekerja sama untuk mencapai tujuan atas dasar efektif, efisien, dan rasional. Selanjutnya ia menyatakan administrasi mempunyai dua dimensi, yaitu dimensi karakteristik dan dimensi unsur-unsur. Dimensi karakteristik yang melekat pada administrasi, yaitu efisien, efektif dan rasional sedangkan dimensi unsur-unsur administrasi, yaitu:

1. Adanya tujuan atau sasaran yang ditentukan sebelum melaksanakan suatu pekerjaan.
2. Adanya kerja sama baik sekelompok orang atau lembaga pemerintah maupun lembaga swasta.
3. Adanya sarana yang digunakan oleh sekelompok atau lembaga dalam melaksanakan tujuan yang hendak dicapai.

5. Administrasi Pembangunan

Pembangunan menurut Siagian (2009: 4) didefinisikan sebagai rangkaian usaha mewujudkan pertumbuhan dan perubahan secara terencana dan sadar yang ditempuh oleh suatu negara bangsa menuju modernitas dalam rangkaian pembinaan bangsa (*nation-building*). Selanjutnya ia berpendapat paling sedikit tujuh ide pokok yang muncul dari definisi pembangunan merupakan upaya yang secara sadar ditetapkan sebagai sesuatu untuk dilaksanakan, pembangunan dilakukan secara terencana baik dalam arti jangka panjang, jangka sedang, jangka pendek, rencana pembangunan mengandung makna pertumbuhan dan perubahan, pembangunan mengarah ke modernitas, modernitas yang ingin dicapai melalui berbagai kegiatan pembangunan per definisi bersifat multidimensional, semua hal yang disinggung di tujukan kepada usaha pembinaan bangsa.

Sebagai suatu perubahan yang terencana dan berkesinambungan, pembangunan pada hakikatnya bertujuan untuk memperbaiki dan meningkatkan kualitas hidup manusia. Untuk mencapai tujuan tersebut, maka pembangunan perlu diimplementasikan kedalam berbagai program pembangunan yang dapat secara langsung menyentuh masyarakat. Pembangunan memerlukan cara atau pedoman tindakan yang terarah “bagaimana” meningkatkan kualitas hidup manusia tersebut. Suatu perangkat pedoman untuk memberikan arah terhadap pelaksanaan strategi-strategi pembangunan dapat dikatakan sebuah kebijakan (Suharto, 2006: 4).

Selanjutnya Todaro (dalam Suharto, 2006: 3) mengemukakan bahwa sedikitnya pembangunan harus memiliki tiga tujuan yang satu sama lain saling terkait, yaitu:

1. Meningkatkan ketersediaan dan memperluas distribusi barang kebutuhan dasar seperti makanan, perumahan, kesehatan dan perlindungan kepada seluruh anggota masyarakat.
2. Mencapai kualitas hidup yang bukan hanya untuk meningkatkan kesejahteraan secara material, melainkan juga untuk mewujudkan kepercayaan diri dan kemandirian bangsa. Aspek ini meliputi peningkatan pendapatan, penyediaan lapangan kerja, pendidikan dan budaya serta nilai kemanusiaan.
3. Memperluas kesempatan ekonomi dan sosial bagi individu dan bangsa melalui pembebasan dari perbudakan dan ketergantungan pada orang atau bangsa lain serta pembebasan dari kebodohan dan penderitaan.

Dapat dipahami bahwa proses pembangunan dapat diupayakan ke arah yang positif serta lebih maju dari sebelumnya. Dalam membangun tentunya tidak akan semudah membalikkan telapak tangan. Perlu usaha-usaha secara sadar, pengorbanan dan proses yang memakan waktu serta harus dilalui dengan kerja sama semua pihak yang terlibat. Upaya-upaya sadar yang dikaitkan dengan negara untuk melakukan perbaikan dikenal dengan administrasi pembangunan.

Siagian (2009: 5) mendefinisikan administrasi pembangunan, yaitu seluruh usaha yang dilakukan oleh suatu negara bangsa untuk bertumbuh, berkembang dan berubah secara sadar dan terencana dalam semua segi

kehidupan dan penghidupan negara bangsa yang bersangkutan dalam rangka pencapaian tujuan akhirnya. Mosto Padidjaya (dalam Afiffudin, 2010: 51) Menyatakan bahwa administrasi pembangunan adalah ilmu dan seni tentang bagaimana pembangunan suatu sistem administrasi yang mampu menyelenggarakan berbagai fungsi pemerintahan dan pembangunan secara efektif dan efisien.

Dari pengertian administrasi pembangunan di atas dapat dipahami sangat penting untuk kemajuan suatu negara melalui usaha-usaha yang dilakukan pemerintah. Administrasi pembangunan mempunyai fungsi dalam perumusan kebijakan dan program-program pembangunan yang pelaksanaan dilakukan secara efektif untuk kesejahteraan rakyat.

Afifuddin. (2010: 64) fokus analisis administrasi pembangunan adalah proses pembangunan yang diselenggarakan oleh suatu bangsa dalam rangka pencapaian tujuan dan cita-cita negara atau bangsa tertentu, termasuk cara-cara ilmiah yang dipergunakan dalam pemecahan masalah, menghadapi tantangan, memanfaatkan peluang dan menyingkirkan ancaman. Disiplin ilmu administrasi pembangunan memiliki ciri-ciri yang membedakan dengan disiplin ilmu-ilmu yang lain, yaitu:

1. Orientasi administrasi pembangunan lebih mengarah kepada usaha perubahan-perubahan keadaan yang dianggap lebih baik.
2. Administrasi pembangunan melakukan perbaikan dan penyempurnaan administrasi dikaitkan dengan aspek perkembangan di bidang-bidang lain seperti ekonomi, sosial, politik dan lain-lain.

Jika dimasukan administrasi pembangunan dalam konteks ide menurut Siagian maka dapat dipahami administrasi pembangunan adalah usaha-usaha yang dilakukan oleh desa untuk bertumbuh, berkembang dan berubah secara sadar dan terencana dalam semua segi kehidupan dan penghidupan desa yang bersangkutan dalam rangka pencapaian tujuan akhirnya. Kegiatan pembangunan di desa dalam Jayaditana (2006: 87) meliputi bidang ekonomi, sosial, fisik dan prasarana dan pemerintahan.

Administrator adalah orang yang menduduki posisi puncak dalam suatu struktur. Ia merumuskan tujuan dan kebijakan yang berlaku umum dan menjadi dasar atau pedoman bagi pelaksanaan kegiatan-kegiatan operasional (Silalahi, 2002: 21). Jadi administrator pembangunan dapat diartikan secara sederhana, yaitu orang yang menduduki posisi puncak

dalam suatu struktur yang merumuskan kebijakan yang menjadi dasar dalam kegiatan pembangunan. Sesuai dengan penelitian ini maka kedudukan dan posisi puncak yang di maksud adalah kepala desa. Kepala desa sebagai administrator pembangunan harus mampu mengemban amanah untuk memperbaiki keadaan desa dengan berbagai program yang sifatnya membangun.

Menurut Kartono (2006: 325) administrator pembangunan bertugas melakukan rentetan usaha bersama rakyat atau masyarakat dalam iklim demokratis untuk mengadakan perbaikan dan peningkatan tata kehidupan serta sarana kehidupan, demi pencapaian kesejahteraan, kebaikan serta keadilan merata.

Administrator pembangunan dalam kaitan menjalankan tugasnya menetapkan dan melaksanakan kebijakan untuk mencapai tujuan yang diharapkan. Menurut Suharto (2006: 7) kebijakan merupakan suatu ketetapan yang memuat prinsip-prinsip untuk mengarahkan cara-cara bertindak yang dibuat secara terencana dan konsisten dalam pencapaian tujuan tertentu. Pelaksanaan kebijakan dapat berupa program-program yang disusun. Kebijakan bersifat umum dan untuk merealisasikan kebijakan disusun berbagai program. Fungsi kebijakan di sini adalah untuk memberikan rumusan mengenai berbagai pilihan tindakan dan prioritas yang diwujudkan dalam program-program pelayanan yang efektif.

6. Peran Administrasi Publik

Robert Laksana Budi (2013: 44) seorang antropolog mengemukakan bahwa “Peran adalah penggambaran interaksi sosial dalam terminologi, aktor-aktor yang bermain sesuai dengan apa yang di tetapkan oleh budaya yang ada.” Peran dapat di jalankan oleh semua makhluk hidup karena peran berkaitan langsung dengan tingkah polah yang di lakukan, biasanya peran berkembang sesuai dengan budaya yang ada sebelumnya.

Peran adalah aspek dinamis dari kedudukan atau status seseorang dan terjadi apabila seseorang melaksanakan hak dan kewajibannya sesuai dengan kedudukannya Soekanto (2004: 243). Selanjutnya peran menurut Soekanto (2004: 244) dapat dibagi dalam tiga cakupan, yaitu:

1. Peranan meliputi norma-norma yang dihubungkan dengan posisi atau tempat seseorang dalam masyarakat, peranan dalam arti

merupakan rangkaian-rangkaian peraturan yang membimbing seseorang dalam kehidupan kemasyarakatan.

2. Peranan adalah suatu konsep tentang apa yang dilakukan oleh individu dalam masyarakat sebagai organisasi.
3. Peranan juga dapat dikatakan sebagai perilaku individu yang penting bagi struktur sosial masyarakat.

Konsep tentang peran (*role*) menurut Komarudin (1994: 768) dalam buku yang berjudul *Ensiklopedia Manajemen* adalah:

1. Bagian dari tugas utama yang harus dilakukan oleh manajemen.
2. Pola perilaku yang diharapkan dapat menyertai suatu status.
3. Bagian suatu fungsi seseorang dalam kelompok atau pranata.
4. Fungsi yang diharapkan dari seseorang atau menjadi karakteristik yang ada padanya.
5. Fungsi setiap variabel dalam hubungan sebab akibat. Peran serta dapat pula dikenali dari keterlibatan, bentuk kontribusi, organisasi kerja, penetapan tujuan, dan peran.

Parwoto (dalam Soehendy, 2001: 28) mengemukakan bahwa peran serta mempunyai ciri-ciri:

1. Keterlibatan dalam keputusan: mengambil dan menjalankan keputusan.
2. Bentuk kontribusi: seperti gagasan, tenaga, materi dan lain-lain.
3. Organisasi kerja: bersama setara (berbagi peran).
4. Penetapan tujuan: ditetapkan kelompok bersama pihak lain.
5. Peran masyarakat: sebagai subjek.
6. Struktur Peran dibagi menjadi dua, yaitu:
 - a. Peran Formal (Peran yang Nampak Jelas)
yaitu sejumlah perilaku yang bersifat homogen. Peran formal yang standar terdapat dalam keluarga.
 - b. Peran Informal (Peran Tertutup)
yaitu suatu peran yang bersifat implisit (emosional) biasanya tidak tampak ke permukaan dan dimainkan hanya untuk memenuhi kebutuhan emosional individu dan untuk menjaga keseimbangan. Pelaksanaan peran-peran informal yang efektif dapat mempermudah peran-peran formal.

Perjalanan penyelenggaraan peran Administrasi Publik yang demikian, telah mengalami berbagai macam perkembangan dimulai pada masa sebelum lahirnya konsep Negara Bangsa hingga lahirnya ilmu modern dari Administrasi Publik yang hingga saat ini telah mengalami beberapa kali pergeseran paradigma, mulai dari model klasik yang berkembang dalam kurun waktu 1855/1887 hingga akhir 1980-an; *New Public Management* (NPM) yang berkembang dalam kurun waktu akhir 1980-an hingga pertengahan 1990-an; sampai kepada *Good Governance* yang berkembang sejak pertengahan 1990-an hingga saat ini.

Pergeseran paradigma Administrasi Publik tersebut, telah membawa implikasi terhadap penyelenggaraan peran Administrasi Publik khususnya terkait dengan pendekatan yang digunakan dalam pembuatan dan pelaksanaan strategi; pengelolaan organisasi secara internal; serta interaksi antara Administrasi Publik dengan politisi, masyarakat dan aktor lainnya. Implikasi yang demikian tentu saja pada akhirnya akan sangat menentukan corak dan ragam dalam penyelenggaraan Pemerintahan dari sebuah Negara, termasuk Indonesia. Corak dan ragam tersebut akan sangat ditentukan oleh kondisi lokal yang ada di Negara tersebut, dalam artian sejauh mana Administrasi Publik di Negara tersebut telah menyesuaikan diri dengan perkembangan paradigma yang ada; serta sejauh mana penyesuaian tersebut dilakukan dengan memperhatikan konteks lokal dan permasalahan yang ada di Negara tersebut.

Sejarah perkembangan Administrasi Publik model klasik dapat ditemukan dari sejumlah literatur. Sebut saja literatur yang ada dalam ensiklopedi *online* Wikipedia serta dalam Shafritz and Hyde (Eds.), 1997, 1-467 (lihat juga dalam Kasim, 2001: 39-44).

Dalam Administrasi Publik pra-generasi termasuk para pemikir seperti Plato, Aristoteles dan Machiavelli. Masa ini merujuk kepada kondisi yang ada di Daratan Eropa. Pada masa ini sampai dengan kelahiran konsep Negara Bangsa, penekanan Administrasi Publik didasarkan pada prinsip permasalahan moral dan kehidupan politik serta pada organisasi dari Administrasi Publik. Operasionalisasi dari Administrasi Publik merupakan permasalahan yang kurang mendapatkan perhatian. Semenjak abad ke-16, Negara Bangsa merupakan model organisasi administrasi yang lazim diterapkan di kawasan Eropa Barat. Konsep Negara Bangsa ini

membutuhkan adanya sebuah organisasi dalam rangka melaksanakan hukum dan ketertiban serta membangun struktur pertahanan. Karenanya, tumbuhlah kebutuhan akan adanya pegawai negeri yang ahli dan dibekali pengetahuan akan pajak, statistik, administrasi dan organisasi militer. Pada abad ke-18, kebutuhan akan ahli-ahli administrasi ini semakin bertambah. Karenanya, Raja Frederick William I dari Prussia mencoba untuk menumbuhkan banyak Profesor dalam Kameralisme, yakni sebuah sekolah pemikiran dalam bidang ekonomi dan sosial yang didirikan untuk mereformasi masyarakat Prussia. Sekolah pemikiran ini merupakan bagian dari Universitas Frankfurt an der Oder and Halle. Profesor yang paling terkenal dari Kameralisme ini adalah Johann Heinrich Gottlob Justi (1717-1771), namun demikian ilmuwan Administrasi Publik yang terkenal pada masa ini adalah Christian Wolff yang bukan bagian dari Kameralisme. Kameralisme adalah pelopor dalam ilmu modern dari Administrasi Publik.

Generasi pertama dari Administrasi Publik dimulai pada masa Lorenz von Stein yang menjadi Profesor di Vienna sejak 1855 dan dianggap sebagai pendiri Ilmu Administrasi Publik. Pada masa von Stein, Ilmu Administrasi Publik dianggap sebagai bentuk dari Hukum Administrasi. Namun demikian menurut von Stein pandangan ini dianggap terlalu membatasi. Pemikiran dari von Stein dianggap sebagai sebuah inovasi berdasarkan sejumlah pertimbangan:

1. Von Stein memandang bahwa Ilmu Administrasi Publik merupakan ilmu yang terintegrasi dan tempat meleburnya dari sejumlah disiplin ilmu seperti Sosiologi, Ilmu Politik, Hukum Administrasi dan Keuangan Publik;
2. Ilmu Administrasi Publik menurut von Stein adalah merupakan interaksi antara teori dan praktik, di mana teori membentuk dasar dari praktik Administrasi Publik;
3. von Stein menganggap bahwa Ilmu Administrasi Publik harus berusaha keras untuk mengadopsi pendekatan ilmiah.

Pada masa yang sama, di Amerika Serikat, Woodrow Wilson merupakan orang pertama yang mempertimbangkan pentingnya Ilmu Administrasi Publik. Wilson merupakan tokoh yang lebih berpengaruh terhadap perkembangan Ilmu Administrasi Publik dibandingkan dengan von Stein. Hal ini semata-mata disebabkan karena artikel yang ditulis oleh

Wilson pada 1887, di mana Wilson berargumentasi mengenai 4 (empat) konsep:

1. Adanya pemisahan antara politik dan Administrasi Publik;
2. Perlunya mempertimbangkan aktivitas pemerintah dari perspektif bisnis;
3. Analisis perbandingan antara organisasi politik dan privat melalui skema politik; serta
4. Pencapaian manajemen yang efektif melalui pemberian pelatihan kepada pegawai negeri dan dengan menilai kualitas mereka.

Pemisahan antara politik dan Administrasi Publik ini menjadi subjek perdebatan hangat untuk jangka waktu yang lama. Perbedaan pandangan terhadap hal ini juga menjadi pembeda terhadap sejumlah pemikiran dalam Ilmu Administrasi Publik.

Diskusi mengenai pemisahan antara Politik dan Administrasi Publik tersebut senantiasa memainkan peran penting sampai dengan tahun 1945 sekaligus mewarnai pemikiran dari Administrasi Publik generasi kedua dengan tokohnya Luther Gulick dan Lyndall Urwick. Gulick dan Urwick merupakan pendiri Ilmu Administrasi dengan mengintegrasikan ide dari Henri Fayol kedalam teori komprehensif administrasi. Mereka percaya bahwa pemikiran dari Fayol menawarkan perlakuan yang sistematis dalam manajemen yang merupakan hal unik pada masa itu. Mereka juga percaya bahwa hal ini bisa diaplikasikan baik pada manajemen perusahaan maupun untuk Ilmu Administrasi. Dua disiplin ilmu ini menurut Gulick dan Urwick tidak perlu dipisahkan melainkan menjadi sebuah ilmu tunggal dari Administrasi yang akan melewati batas-batas antara sektor privat dan sektor publik. Dalam perkembangan selanjutnya, Ilmu Administrasi akan lebih memfokuskan pada organisasi pemerintah.

Generasi ketiga dari Administrasi Publik model klasik muncul dengan mempertanyakan ide dari Wilson dan generasi kedua. Pada awalnya perbedaan antara politik dan administrasi sangat dipertimbangkan oleh generasi ketiga, namun demikian diskusi mengenai hal tersebut terus berlanjut. Perkembangan selanjutnya, sebagai akibat dari gagalnya intervensi Amerika di Vietnam dan juga skandal Watergate membuat politik mulai diragukan, dan baru di tahun 1980-an terdapat

pertimbangan yang baik kembali terhadap birokrasi di mana Administrasi Publik harus memisahkan diri dari politik.

Dalam pandangan klasik, Administrasi Publik seringkali dilihat sebagai seperangkat Institusi Negara, proses, prosedur, sistem dan struktur organisasi, serta praktik dan perilaku untuk mengelola urusan-urusan publik dalam rangka melayani kepentingan publik (Economic and Social Council UN, 2004: 1). Sebagai organisasi birokrasi, Administrasi Publik menurut ESC-UN (2004) bekerja melalui seperangkat aturan dengan legitimasi, delegasi, kewenangan rasional-legal, keahlian, tidak berat sebelah, terus menerus, cepat dan akurat, dapat diprediksi, memiliki standar, integritas dan profesionalisme dalam rangka memuaskan kepentingan masyarakat umum. Dengan demikian, Administrasi Publik sebagai sebuah instrumen Negara diharapkan untuk menyediakan basis fundamental bagi perkembangan manusia dan rasa aman, termasuk di dalamnya kebebasan individu, perlindungan akan kehidupan dan kepemilikan, keadilan, perlindungan terhadap hak asasi manusia, stabilitas, dan resolusi konflik secara damai baik dalam mengalokasikan atau mendistribusikan sumber daya maupun dalam hal-hal lainnya (Economic and Social Council UN, 2004,5). Dengan kata lain, Administrasi Negara yang efektif harus ada untuk menjamin keberlanjutan aturan hukum (Economic and Social Council UN, 2004: 5). Sehingga dapat dikatakan bahwa Administrasi Publik model klasik ini cenderung menggunakan pendekatan yang legalistik.

Menurut Gerald E. Caiden (1982) ada beberapa aliran dalam Administrasi Publik, yang bisa di golongkan dalam 2 jenis:

1. Aliran Proses Administrasi

a. Aliran empiris

Mengandalkan berbagai kasus atau praktik Administrasi Publik yang dapat digunakan sebagai pegangan dalam menyukkseskan Administrasi Publik dan tidak semata-mata hanya mengandalkan teori dan generalisasi yang telah dihasilkan.

b. Aliran pengambilan keputusan

Memusatkan perhatian pada prinsip-prinsip dan teknik-teknik pengambilan keputusan dalam organisasi agar tidak keliru dalam pembuatan keputusan.

- c. Aliran matematik
Memanfaatkan model matematika dan statistika sehingga para administrator tidak lagi menggantungkan diri pada cara-cara lama atau tradisional.

2. Aliran sistem Administrasi Holistik

- a. Aliran perilaku manusia
Memusatkan perhatian pada komunikasi, konflik, motivasi, kepemimpinan, status dan interaksi social, karena unsur-unsur ini akan menyukkseskan pencapaian tujuan.
- b. Aliran analisis birokrasi
Memusatkan perhatian pada aplikasi prinsip-prinsip birokrasi ala Webber, yang di anggap unggul karena di dasarkan atas aturan yang rasional yang mengatur struktur dan proses menurut pengetahuan teknis dan efisiensi yang tinggi.
- c. Aliran sistem sosial
Melihat organisasi sebagai suatu sistem sosial yang bersifat terbuka dan tertutup, dan dalam pengembangannya di perluas menjadi pemahaman terhadap hubungan antara Administrasi Publik dengan masyarakat.
- d. Aliran integratif
Melakukan konsolidasi berbagai aliran lain dalam praktik Administrasi Publik.

Dalam model klasik, tugas kunci dari pemerintah menurut Stoker (2004) adalah menyampaikan sejumlah pelayanan publik, seperti membangun dengan lebih baik sekolah, rumah, saluran pembuangan serta menyediakan kesejahteraan yang dapat diserahkan kepada aparat pemerintah dan politisi. Dalam menyediakan pelayanan yang demikian, Administrasi Publik menunjukkan dominasinya sebagai pemain utama dan membiayainya dari hasil pemungutan pajak dan penggunaan dana-dana pemerintah lainnya. Karenanya menurut Stoker, dominasi yang demikian dapat membuat penyediaan pelayanan tersebut menjadi tidak efisien khususnya apabila terjadi kesenjangan sumber daya dan kapasitas dari Administrasi Publik yang menyebabkan institusi Administrasi Publik

menjadi tidak efektif (Stoker,2004: 20). Hal ini yang kemudian menjadi salah satu kritik terhadap Administrasi Publik model klasik.

Seiring dengan adanya sejumlah kritikan sebagaimana diungkapkan oleh Stoker (2004) membuat paradigma Administrasi Publik model klasik mulai melemah pada akhir tahun 1970-an dan memberikan jalan terhadap konsep Manajemen Publik. Kritik yang ditujukan terhadap Administrasi Publik model klasik tersebut juga dikaitkan dengan karakteristik dari Administrasi Publik yang dianggap *inter alia*, *red tape*, lamban, tidak sensitif terhadap kebutuhan masyarakat, penggunaan sumber daya publik yang sia-sia akibat hanya berfokus pada proses dan prosedur dibandingkan kepada hasil, sehingga pada akhirnya menyebabkan munculnya pandangan negatif dari masyarakat yang menganggap Administrasi Publik sebagai beban besar para pembayar pajak (*Economic and Social Council UN*, 2004: 6).

Kritik terhadap Administrasi Publik model klasik juga dapat dilihat dalam kaitannya dengan keberadaan konsep “Birokrasi Ideal” dari Weber. Di mana menurut Prasojo (2003, 43) terdapat setidaknya 2 (dua) titik kritis terhadap Birokrasi Weberian tersebut, yakni: pertama, dalam hubungan antara masyarakat dan negara, implementasi birokrasi ditandai dengan meningkatnya intensitas perundang-undangan dan juga kompleksitas peraturan; kedua, struktur birokrasi dalam hubungannya dengan masyarakat seringkali dikritisi sebagai penyebab menjamurnya meja-meja pelayanan sekaligus menjadi penyebab jauhnya birokrasi dari rakyat. Peningkatan intensitas dianggap memiliki risiko di mana pada akhirnya akan menyebabkan intervensi negara yang akan menyentuh semua aspek kehidupan masyarakat dan pada akhirnya menyebabkan biaya penyelenggaraan birokrasi menjadi sangat mahal (Prasojo, 2003, 43). Kritik-kritik sebagaimana tersebut di atas kemudian menyebabkan dukungan bagi adanya Manajemen Publik baru (*New Public Management*).

Tugas utama pegawai birokrasi sipil adalah menangani administrasi yang tidak memihak (*impartial administration*). Ia kurang menaruh perhatian pada nilai-nilai, tujuan atau konsekuensi yang timbul. Dalam kenyataannya, seperti digambarkan Weber, aparat birokrasi sipil adalah mereka yang secara ideal sedikit sekali memiliki kesamaan dengan politisi. Barangkali Weber-lah yang menegaskan pembenaran secara klasik

memisahkan sisi kebijakan dengan administrasi (perumusan dengan pelaksanaan kebijakan), atau perlunya pemisahan (dikotomi) antara politik, dan Administrasi Publik.

Karier pejabat ditentukan oleh suatu konsepsi abstrak tentang kewajiban; penyelesaian tugas-tugas resmi secara baik merupakan tujuan dan bukan merupakan suatu sarana untuk memperoleh keuntungan materiel pribadi dengan melakukan sewa menyewa atau lainnya. Pejabat memperoleh kedudukannya melalui penunjukkan dari atasan berdasarkan kemampuan yang dimilikinya. Kedudukan dibatasi oleh suatu waktu yang telah ditentukan.

Dalam era globalisasi sekarang ini perkembangan sektor jasa semakin bertambah penting dalam usaha peningkatan kesejahteraan dan kesehatan masyarakat. Perkembangan sektor jasa tersebut didorong oleh kemajuan pesat dalam bidang teknologi. Tuntutan masyarakat terhadap peningkatan kualitas pelayanan semakin dirasakan penting karena masyarakat semakin kritis terhadap produk jasa yang diperolehnya. Masyarakat sebagai konsumen tidak lagi sekadar membeli suatu produk jasa tetapi juga lebih menginginkan suatu pelayanan yang terjamin dan berkualitas dari pra pembelian sampai tahap purna pembelian. Pelayanan yang baik dan prima akan berdampak pada terciptanya kepuasan masyarakat terhadap jasa yang diperoleh oleh masyarakat itu sendiri dan juga akan meningkatkan kepercayaan masyarakat terhadap kinerja suatu instansi tersebut.

Penyelenggaraan negara mempunyai peran yang sangat menentukan terhadap keberhasilan pelaksanaan tugas umum pemerintahan, pembangunan dan tugas-tugas pelayanan kepada masyarakat dalam mewujudkan tujuan dan sasaran pembangunan nasional yang berkesinambungan. Aparatur Negara diharapkan dapat menjalankan fungsi pelayanan secara profesional, berdaya guna, produktif, transparan, bebas dari korupsi, kolusi dan nepotisme untuk melaksanakan dan mewujudkan kepemimpinan yang baik (*good governance*).

7. Ruang Lingkup Administrasi Publik

Administrasi sebagai ilmu pengetahuan baru berkembang sejak akhir abad yang lalu (abad XIX), tetapi administrasi sebagai suatu seni atau administrasi dalam praktik, 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 praktiknya harus disesuaikan dengan situasi dan kondisi Indonesia dengan memperhatikan faktor-faktor yang mempunyai pengaruh terhadap perkembangan ilmu administrasi sebagai disiplin ilmiah yang berdiri sendiri.

Menurut Silalahi dalam bukunya yang berjudul “Studi tentang Ilmu Administrasi” (2011: 11) memberikan definisi:

“Administrasi, yaitu kegiatan kerja sama yang dilakukan oleh sekelompok orang berdasarkan pembagian kerja sebagaimana ditentukan dalam struktur dengan mendayagunakan sumber daya-sumber daya untuk mencapai tujuan secara efektif dan efisien”.

Selanjutnya definisi lain mengenai Administrasi seperti yang dikemukakan oleh Gie yang di kutip oleh Silalahi dalam bukunya yang berjudul *Studi tentang Ilmu Administrasi* (2011: 9) sebagai berikut, “Administrasi adalah segenap rangkaian kegiatan penataan terhadap pekerjaan pokok yang dilakukan oleh sekelompok orang dalam kerja sama mencapai tujuan tertentu”.

Definisi di atas dapat dikatakan bahwa kegiatan administrasi pada dasarnya merupakan suatu kegiatan kerja sama yang dilakukan oleh sekelompok orang, baik dua orang atau lebih untuk mencapai tujuan yang telah ditetapkan sebelumnya. Kegiatan administrasi menjadi sangat penting dalam kehidupan bermasyarakat karena manusia merupakan makhluk sosial yang mana tidak dapat hidup sendiri dan saling melengkapi antara individu satu dengan individu lainnya.

Setelah mengetahui beberapa definisi administrasi, maka Silalahi mengemukakan ciri-ciri administrasi dalam bukunya *Studi tentang Ilmu Administrasi* (2011: 10), yaitu:

1. Kerja sama dilakukan oleh sekelompok orang.
2. Kerja sama dilakukan berdasarkan pembagian kerja secara terstruktur.
3. Kerja sama dimaksudkan untuk mencapai tujuan.
4. Untuk mencapai tujuan memanfaatkan sumber daya-sumber daya.

Administrasi Negara (*Public Administration*) merupakan usaha-usaha atau kegiatan-kegiatan di bidang kenegaraan. Administrasi Negara (*Public Administration*) menurut Siagian dalam bukunya yang berjudul “Filsafat Administrasi” (2014: 7) memberikan definisi sebagai berikut “Administrasi Negara secara singkat dan sederhana dapat didefinisikan sebagai keseluruhan kegiatan yang dilakukan oleh aparatur pemerintah dari suatu negara dalam mencapai tujuan negara.” Pendapat tersebut menyatakan bahwa Administrasi Publik adalah suatu proses yang bersangkutan dengan kegiatan-kegiatan yang dilakukan oleh aparatur (Aparatur Sipil Negara) untuk mencapai tujuan negara yang telah ditetapkan sebelumnya berdasarkan kebijakan-kebijakan yang berlaku.

Pasolong dalam bukunya yang berjudul *Teori Administrasi Publik* (2012: 8), menunjukkan bahwa:

“Administrasi Publik merupakan pemanfaatan teori-teori dan proses-proses manajemen, politik dan hukum untuk memenuhi keinginan pemerintah di bidang legislatif, eksekutif, dalam rangka fungsi-fungsi pengaturan dan pelayanan terhadap masyarakat secara keseluruhan atau sebagian”.

Administrasi Publik diadakan untuk memberikan pelayanan publik dan manfaatnya dapat dirasakan masyarakat setelah pemerintah meningkatkan profesionalismenya, menerapkan teknik efisiensi dan efektivitas, dan lebih menguntungkan bagi pemerintah manakala dapat mencerahkan masyarakat. Sehingga dapat dipahami bahwa Administrasi Publik menunjuk adanya proses yang digerakkan oleh beberapa faktor, yaitu kegiatan, kerja sama yang dilakukan oleh sekelompok orang atau lembaga dalam melaksanakan tugas-tugas pemerintahan dalam memenuhi kebutuhan publik secara efisien dan efektif.

Irawan dalam bukunya yang berjudul *Dasar-Dasar Administrasi Publik* (2017: 223) mengemukakan bahwa “Administrasi Publik adalah organisasi dan manajemen dari manusia dan benda guna mencapai tujuan-tujuan pemerintah”. Dari pengertian tersebut dapat dipahami bahwa Administrasi Publik merupakan proses di mana sumber daya manusia dan sumber-sumber lainnya seperti modal, sarana dan prasarana, teknologi diorganisir dan dikelola sesuai dengan fungsi manajemen guna mencapai tujuan yang ada.

8. Administrasi Negara Sebagai Disiplin Ilmu

Mengutip pendapat Muhammad A. Buraey (1986) yang menegaskan bahwa dewasa ini administrasi menjadi salah satu disiplin ilmu yang sangat penting, baik sebagai bidang kajian ataupun praktik, lantaran administrasi berada di pusat seluruh kegiatan dan berkepentingan dalam seluruh tingkat pemerintahan modern baik nasional, negara, atau lokal. Fungsi-fungsi administrasi dalam masa modern menunjukkan betapa pentingnya untuk mengembangkan program sistem pendidikan masyarakat, pembaharuan kehidupan bertetangga, mengawasi kerja organisasi, mengatasi permasalahan lingkungan bahkan dalam membangun suatu peradaban baru, hal ini menunjukkan nilai strategis dari administrasi sebagai ilmu (Muhammad A. Al Buraey, 1986).

Kita bisa melihat, bahwa istilah Administrasi itu bukan hal yang asing lagi dalam kehidupan sehari-hari. Selain itu, kita juga sering menjumpainya di mana saja dan kapan saja dalam aspek kehidupan kita. Namun, banyak orang yang tidak tahu dan mengerti tentang apa arti dan makna yang sebenarnya tentang administrasi. Oleh sebab itu, pentingnya pelajaran/studi administrasi untuk dipelajari dan dipahami oleh manusia untuk lebih mengenal dan tahu tentang administrasi yang sebenarnya.

Administrasi itu pada hakikatnya dan dapat di artikan sebagai rangkaian kegiatan kerja sama manusia untuk mencapai suatu tujuan. Dari pengertian tersebut, bahwa Administrasi itu sebuah fenomena kerja sama sebagai objek kajian ilmu Administrasi karena sering dijumpai dalam setiap aspek kehidupan manusia sehari-hari. Lagi pula, perkembangan teknologi dan ilmu pengetahuan yang semakin canggih, tuntutan akan

efisiensi dan efektifitas kerja yang semakin sulit, tuntutan akan kompleksitas kebutuhan manusia yang tinggi, mendorong masyarakat dan organisasi untuk melakukan kerja sama dalam berbagai sektor kegiatan. Apalagi saat, dunia terus berkembang dan kehidupan masyarakat kita terus maju dengan segala perubahannya yang sangat cepat dan pesat. sehingga untuk membantu menyelesaikan masalah yang dihadapi dan timbul di dalam masyarakat itu, antara negara, organisasi dan masyarakat sendiri harus melakukan kerja sama. Dalam pelaksanaan pembangunan transportasi dan perhubungan stabilitas nasional, kemajuan ekonomi dapat berlangsung dengan cepat, mudah dan tepat waktu melalui proses pengelolaan secara Administratif.

Ilmu Administrasi yang terdiri atas publik maupun Bisnis, sangat besar sekali peranan dan sumbangannya dalam proses kemajuan dan peradaban kehidupan manusia. Dengan demikian, kita dapat menyimpulkan bahwa administrasi itu sangat dibutuhkan oleh manusia. Kita sebagai manusia sulit membayangkan bagaimana kelangsungan hidup manusia dalam proses sekarang yang modernisasi tanpa adanya seorang pemimpin/administrator yang menggerakkannya.

9. Etika dan Moralitas Administrasi Publik

Etika diperlukan untuk pembaharuan dan perbaikan pelayanan publik. Konflik kepentingan, korupsi, dan birokrasi menyebabkan buruknya pelayanan publik. Masalahnya bukan hanya terletak pada kualitas moral seseorang (jujur, adil, *fair*), namun terutama pada sistem yang tidak kondusif.

Biasanya etika dipandang sebagai refleksi atas baik dan buruk, benar dan salah yang harus dilakukan atau bagaimana melakukan yang baik atau benar. Etika Administrasi Publik juga dipandang sebagai standar/norma yang menentukan baik dan buruk benar atau salah perilaku, tindakan dan keputusan untuk mengarahkan kebijakan publik dalam rangka menjalankan tanggung jawab pelayanan publik.

Etika berasal dari bahasa Yunani *etos*, yang artinya kebiasaan atau watak, sedangkan moral berasal dari bahasa Latin *mos* (jamak: *mores*) yang artinya cara hidup atau kebiasaan. Dari istilah ini muncul pula istilah *morale* atau *moril*, tetapi artinya sudah jauh sekali dari pengertian asalnya.

Moril bisa berarti semangat atau dorongan batin. Di samping itu terdapat istilah norma yang berasal dari bahasa Latin. (norma: penyiku atau pengukur), dalam bahasa Inggris norma berarti aturan atau kaidah. Dalam kaitannya dalam perilaku manusia, norma digunakan sebagai pedoman atau haluan bagi perilaku yang seharusnya dan juga untuk menakar atau menilai sebelum ia dilakukan.

Menurut Solomon, terdapat perbedaan antara etika, moral, dan moralitas. Etika sendiri lebih merujuk pada dua hal, yang pertama, etika berkenaan dengan disiplin ilmu yang mempelajari nilai-nilai yang dianut oleh manusia beserta pembenarannya (etika merupakan cabang filsafat). Kedua, etika merupakan pokok permasalahan di dalam disiplin ilmu itu sendiri, yaitu nilai-nilai hidup dan hukum-hukum yang mengatur tingkah laku manusia.

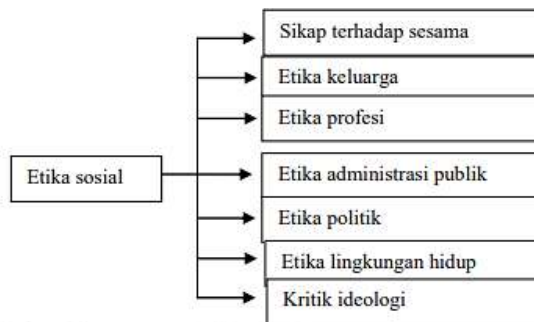
Dalam ensiklopedi Indonesia, etika disebut sebagai ilmu kesesuaian yang menentukan bagaimana sepatutnya manusia hidup dalam masyarakat; apa yang baik dan apa yang buruk. Sedangkan secara etimologis, etika berasal dari kata *ethos* (bahasa Yunani) yang berarti kebiasaan atau watak. Etika menurut bahasa Sanskerta lebih berorientasi kepada dasar-dasar, prinsip, aturan hidup (sila) yang lebih baik (su). Etika menurut Bertens dalam (Pasolong, 2007: 190) adalah kebiasaan, adat atau akhlak dan watak. Dari definisi tersebut dapat disimpulkan bahwa masalah etika selalu berhubungan dengan kebiasaan atau watak manusia (sebagai individu atau dalam kedudukan tertentu), baik kebiasaan atau watak yang baik maupun kebiasaan atau watak buruk. Watak baik yang termanifestasikan dalam kelakuan baik, sering dikatakan sebagai sesuatu yang patut atau sepatutnya. Sedangkan watak buruk yang termanifestasikan dalam kelakuan buruk, sering dikatakan sebagai sesuatu yang tidak patut atau tidak sepatutnya.

Dalam lingkup pelayanan publik, etika Administrasi Publik (Pasolong, 2007: 193) diartikan sebagai filsafat dan profesional standar (kode etik) atau *right rules of conduct* (aturan berperilaku yang benar) yang seharusnya dipatuhi oleh pemberi pelayanan publik atau Administrasi Publik. Dengan demikian dapat disimpulkan bahwa etika Administrasi Publik adalah aturan atau standar pengelolaan, arahan moral bagi anggota organisasi atau pekerjaan manajemen; aturan atau standar pengelolaan

yang merupakan arahan moral bagi administrator publik dalam melaksanakan tugasnya melayani masyarakat. Aturan atau standar dalam Etika Administrasi Negara tersebut terkait dengan kepegawaian, perbekalan, keuangan, ketatausahaan, dan hubungan masyarakat.

Berdasarkan uraian di atas dapat disimpulkan bahwa etika bertalian erat dengan Administrasi Publik. Etika mempelajari tentang filsafat, nilai, dan moral sedangkan Administrasi Publik mempelajari tentang pembuatan kebijakan, pengambilan keputusan, dan pengimplementasian kebijakan. Etika bersifat abstrak dan berkenaan dengan persoalan baik dan buruk, sedangkan administrasi bersifat konkret dan harus mewujudkan apa yang telah dirumuskan dan disepakati dalam kebijakan publik. Pembicaraan tentang etika dalam Administrasi Publik adalah bagaimana mengaitkan keduanya, bagaimana gagasan-gagasan administrasi, seperti efektivitas, efisiensi, akuntabilitas, kemanfaatan, produktivitas dapat menjelaskan etika dalam praktiknya, dan bagaimana gagasan-gagasan dasar etika, seperti mewujudkan yang baik dan menghindari yang buruk, dapat menjelaskan hakikat Administrasi Publik. Sehingga diharapkan seorang administrator publik selalu menggunakan pertimbangan etika dalam melakukan segala aktivitas yang menyangkut kepentingan publik.

Etika Administrasi Publik sebagai bagian etika sosial, memiliki hubungan yang sangat erat dengan etika profesi, etika politik, etika lingkungan hidup, etika keluarga, sikap terhadap sesama bahkan terhadap kritik ideologi, seperti digambarkan sebagai berikut.



Sumber: Kumorotomo, 1992: 123-125

Gambar 1.1.
Etika Administrasi Publik Sebagai Bagian Etika Sosial

Bagan di atas menunjukkan bahwa seorang pejabat, dalam melaksanakan kedudukannya sebagai administrator publik sekurang-kurangnya harus memiliki etika keluarga yang baik. Bahkan sikap terhadap sesama juga ikut menentukan rasa respek masyarakat karena ia menjadi cermin dan teladan bagi khalayak. Dalam bagan ditunjukkan pula bahwa etika Administrasi Publik berada di antara etika profesi dan etika politik. Asumsinya, seorang administrator adalah orang yang harus menerapkan ilmu manajemen dan organisasi secara profesional. Ia harus mampu memecahkan masalah-masalah taktis dengan baik dan mampu mengelola organisasi secara efisien serta mempertanggungjawabkannya kepada masyarakat yang luas dan beraneka ragam. Untuk itu, administrator dituntut memiliki kepekaan yang tinggi terhadap masalah politik.

- **Urgensi Etika Administrasi Publik**

Pentingnya etika dalam Administrasi Publik dapat ditelusuri dari paradigma ilmu Administrasi Publik. Dalam paradigma “dikotomi politik dan administrasi” sebagaimana dijelaskan oleh Wilson dalam Widodo (2001: 245-246), menegaskan bahwa pemerintah memiliki dua fungsi yang berbeda, yaitu fungsi politik dan fungsi administrasi. Fungsi politik ada kaitannya dengan pembuatan kebijakan atau pernyataan yang menjadi keinginan negara. Sedangkan fungsi administrasi adalah berkenaan dengan pelaksanaan kebijakan-kebijakan tersebut. Dengan demikian, kekuasaan membuat kebijakan publik berada pada kekuasaan politik, dan melaksanakan kebijakan politik merupakan kekuasaan Administrasi Publik. Namun, karena administrator publik dalam menjalankan kebijakan politik memiliki kewenangan secara umum disebut dengan “*discretionary power*”. Keleluasaan untuk menafsirkan sesuatu kebijakan politik dalam bentuk program dan proyek, maka tidak ada jaminan bahwa kewenangan tersebut digunakan secara baik dan tidak secara buruk.

Berangkat dari paradigma di atas, maka etika diperlukan dalam Administrasi Publik. Menurut Widodo (2001: 252), etika memiliki dua fungsi, yaitu: pertama sebagai pedoman dan acuan bagi administrator publik dalam menjalankan tugas dan kewenangannya; kedua, etika Administrasi Publik (etika birokrasi) sebagai standar penilaian perilaku dan tindakan administrator publik. Dengan kata lain, etika Administrasi Publik dapat dijadikan petunjuk tentang apa yang harus dilakukan oleh

administrator publik dalam menjalankan kebijakan politik, sekaligus dapat digunakan sebagai standar penilaian apakah perilaku administrator publik dalam menjalankan kebijakan politik dapat dikatakan baik atau buruk.

- **Pendekatan Etika Administrasi Publik**

Terdapat beberapa pendekatan etika dalam menentukan baik dan buruk. di antaranya adalah (Poedjawijatna, 1986: 139) sebagai berikut:

Pertama, aliran sosialisme. Menurut aliran ini, baik dan buruk ditentukan berdasarkan adat istiadat yang berlaku dan dipegang teguh oleh masyarakat. Orang yang mengikuti dan berpegang teguh pada adat dipandang baik, dan orang yang menentang dan tidak mengikuti adat istiadat dipandang buruk, dan kalau perlu dihukum secara adat.

Kedua, aliran hedonisme (*hedone* adalah perasaan akan kesenangan). Perbuatan yang dianggap baik adalah yang mendatangkan kesenangan, kenikmatan atau rasa puas kepada manusia. Menurut paham ini, perbuatan yang baik adalah perbuatan yang banyak mendatangkan kelezatan, kenikmatan dan kepuasan nafsu biologis. Aliran ini tidak mengatakan bahwa semua perbuatan mengandung kelezatan melainkan ada pula yang mendatangkan kepedihan. Apabila ia disuruh memilih terkait manakah perbuatan yang harus dilakukan, maka yang dilakukan adalah mendatangkan kelezatan.

Ketiga, aliran intuisisme. Paham ini berpendapat bahwa setiap manusia mempunyai kekuatan naluri batin yang dapat membedakan baik dan buruk dengan sekilas pandang. Kekuatan batin ini terkadang berbeda refleksinya, karena pengaruh masa dan lingkungan, akan tetapi ia dasarnya tetap sama dan berakar pada tubuh manusia. Apabila ia melihat sesuatu perbuatan, ia mendapat semacam ilham yang dapat memberi tahu nilai perbuatan itu, lalu menetapkan hukum baik dan buruknya.

Keempat, aliran utilitarianisme. Secara harfiah, utilis berarti berguna. Perbuatan yang dianggap baik secara susila ialah “guna atau manfaat”. Penganut utamanya adalah Jeremy Bentham dan John Stuart Mill. Bentham mengatakan bahwa *the greatest happiness of the greatest number*. Menurut paham ini, bahwa yang baik adalah yang berguna. Jika ukuran ini berlaku bagi perorangan, disebut individual, dan jika berlaku bagi masyarakat dan negara disebut sosial. Sempalan dari ajaran ini antara

lain adalah aliran pragmatisme, empirisme, positivisme, dan neopositivisme (*scientism*).

Kelima, aliran vitalisme. Menurut paham ini yang baik ialah yang mencerminkan kekuatan dalam hidup manusia. Kekuatan dan kekuasaan yang menaklukkan orang lain yang lemah dianggap sebagai yang baik. Paham ini lebih lanjut cenderung pada sikap binatang, dan berlaku hukum siapa yang kuat dan menang itulah yang baik.

Keenam, aliran religiusisme. Menurut paham ini, yang dianggap baik adalah perbuatan yang sesuai dengan kehendak Tuhan, sedangkan perbuatan buruk adalah perbuatan yang tidak sesuai dengan kehendak Tuhan. Dalam paham ini, keyakinan teologis, yakni keimanan kepada Tuhan sangat memegang peranan penting, karena tidak mungkin orang mau berbuat sesuai dengan kehendak Tuhan, jika yang bersangkutan tidak beriman kepada-Nya.

Ketujuh, aliran evolusisme. Mereka yang mengikuti paham ini mengatakan bahwa segala sesuatu yang ada di alam ini mengalami evolusi, yaitu berkembang dari apa adanya menuju kesempurnaannya. Pendapat seperti ini bukan hanya berlaku pada benda-benda yang tampak, seperti binatang, manusia, dan tumbuh-tumbuhan, tetapi juga benda yang tak dapat dilihat atau diraba oleh indera, seperti akhlak dan moral.

Sedangkan moral lebih menekankan pada karakter dan sifat-sifat individu yang khusus, diluar ketaatan pada peraturan. Oleh karenanya moral merujuk kepada tingkah laku yang bersifat spontan seperti rasa kasih, kemurahan hati, kebesaran jiwa, dll yang semuanya tidak terdapat dalam peraturan hukum. Moralitas lebih berfokus pada hukum-hukum dan prinsip-prinsip yang abstrak dan bebas. Moralitas lebih ditekankan pada unsur keseriusan pelanggaran. Moralitas lebih abstrak jika dibandingkan dengan moral.

Sedangkan menurut Kartasasmita (1997: 203), pendekatan etika dalam Administrasi Publik dibedakan menjadi dua, seperti terurai sebagai berikut:

Pertama, pendekatan teleologi. Pendekatan teleologi mengatakan bahwa apa yang baik dan buruk atau apa yang seharusnya dilakukan oleh administrasi adalah 'nilai kemanfaatan' yang akan diperoleh atau dihasilkan. Tindakan administrasi yang baik atau buruk dilihat dari

'konsekuensi' tindakan administrasi yang diambil. Jika pendekatan ini diterapkan dalam Administrasi Publik, maka ukuran baik dilihat dari: 1) pencapaian sasaran kebijakan publik; 2) pemenuhan pilihan-pilihan masyarakat; 3) perwujudan kekuasaan organisasi; dan 4) kekuasaan perorangan (jika menjadi tujuan administrasi). Pendekatan teleologi dibedakan lagi dalam dua macam, yaitu *ethical egoism* dan utilitarianism. *Ethical egoism* mengembangkan kebaikan bagi dirinya. Kekuasaan dan *survival* pribadi adalah tujuan yang benar untuk seorang administrator pemerintah. Sedangkan utilitarianism mengupayakan yang terbaik untuk banyak orang.

Kedua, pendekatan deontologi. Pendekatan deontologi merupakan kebalikan pendekatan teleologi. Pendekatan deontologi mendudukkan etika dan moral sebagai prinsip utama dalam administrasi. Pangkal tolaknya adalah penegakan moral, karena kebenaran yang ada dalam dirinya, tidak terkait dengan konsekuensi dari keputusan tindakan yang dilakukan.

- **Nilai-nilai Etika Administrasi Publik**

Terdapat seperangkat nilai dalam etika Administrasi Publik yang dapat digunakan sebagai acuan dan pedoman bagi penyelenggara Administrasi Publik dalam menjalankan tugas dan kewenangannya. Widodo (2001: 251-258) menguraikannya sebagai berikut:

Pertama, nilai efisiensi. Nilai efisiensi artinya tidak boros. Sikap, perilaku, dan perbuatan birokrasi publik (Administrasi Publik) dikatakan baik jika mereka efisien (tidak boros). Artinya menurut Darwin (1998) mereka akan menggunakan dana publik (*public resources*) secara hati-hati agar memberikan hasil yang sebesar-besarnya bagi publik. *Resources public* tidak boleh dibelanjakan secara boros, tidak boleh digunakan untuk proyek-proyek yang tidak menyentuh kepentingan masyarakat luas, atau disalahgunakan untuk memperkaya diri. Dengan demikian, nilai efisiensi lebih mengarah pada penggunaan sumber dana dan daya yang dimiliki secara tepat, tidak boros, dan dapat dipertanggungjawabkan. Efisiensi dapat dicapai manakala setiap anggota organisasi dapat memberikan kontribusi kepada organisasi. Karenanya perlu ditegakkan suatu prinsip

jangan bertanya apa yang bisa didapatkan dari organisasi, tapi bertanyalah apa yang dapat diberikan kepada organisasi.

Kedua, nilai membedakan milik pribadi dengan milik kantor. Birokrasi publik yang baik adalah birokrasi publik yang dapat membedakan mana milik kantor dan mana milik pribadi. Artinya mereka tidak akan menggunakan milik kantor untuk kepentingan pribadi. Mereka menggunakan barang publik (milik kantor) hanya betul-betul untuk kepentingan kantor. Kendaraan dinas hanya digunakan untuk kepentingan menjalankan dinas, dan bukan untuk mengantar anaknya ke sekolah dan istrinya ke pasar. Uang kantor tidak boleh digunakan untuk kepentingan pribadi dan lain sebagainya.

Ketiga, nilai impersonal. Dalam melaksanakan hubungan antara bagian satu dengan yang lain, antara orang satu dengan yang lain dalam bingkai kerja sama kolektif yang diwadahi oleh organisasi, hendaknya dilakukan secara formal (impersonal) dan tidak pribadi (personal). Hubungan impersonal ini perlu ditegakkan untuk menghindari menonjolkan unsur perasaan dari pada unsur rasio dalam menjalankan tugas dan tanggung jawabnya sesuai dengan peraturan dan pengaturan yang ada dalam organisasi. Sebagai gambaran, dalam suatu organisasi ada seorang pimpinan (bapak), kemudian ada staf, bawahan, atau pelaksana adalah masih ada hubungan kekerabatan (anak, keponakan, famili, alumni, dan sejenis). Ketika staf tadi berbuat salah, jika mereka menggunakan pendekatan personal, maka unsur perasaan mereka yang akan berbicara dari pada unsur rasio untuk mengambil suatu tindakan hukuman (*punishment*) terhadap staf yang berbuat salah tadi. Namun manakala menggunakan pendekatan impersonal, maka siapa pun yang salah harus diberikan tindakan hukuman (*punishment*). Siapa pun yang berprestasi selayaknya mendapatkan imbalan (*rewards*) kepada orang yang bersangkutan sesuai dengan peraturan dan pengaturan yang ditegakkan dalam organisasi tersebut.

Keempat, nilai *merytal system*. Nilai *merytal system*, berkaitan dengan penerimaan (*recruitment*) atau promosi (*promotion*), hendaknya dilakukan dengan menggunakan "*meryt system*", dan bukan "*spoil system*". *Merytal system* merupakan suatu sistem penarikan atau promosi pegawai yang tidak didasarkan pada hubungan kekerabatan, patrimonial

(anak, keponakan, famili, alumni, daerah, golongan, dan lain-lain), akan tetapi didasarkan pada pengetahuan (*knowlegde*), keterampilan (*skill*), kemampuan (*capable*) dan pengalaman (*experience*) yang dimiliki oleh orang yang bersangkutan. Sedangkan *spoil system* merupakan suatu sistem penarikan atau promosi pegawai yang didasarkan pada hubungan kekerabatan, patrimonial (anak, keponakan, famili, alumni, daerah, golongan, dan lain lain), dan bukan didasarkan pada pengetahuan (*knowledge*), keterampilan (*skill*), kemampuan (*capable*) dan pengalaman (*experience*) yang dimiliki oleh orang yang bersangkutan. *Merytal system* ini akan menjadikan orang-orang yang terlibat dalam kegiatan usaha kerja sama tadi menjadi cakap dan profesional (*professional and capable*) dalam menjalankan tugas dan tanggung jawab yang diberikan kepadanya.

Kelima, nilai responsibel. Nilai responsibel (*responsible*) berkaitan dengan pertanggungjawaban birokrasi publik dalam menjalankan tugas dan kewenangannya. Birokrasi publik yang baik adalah birokrasi yang responsibel. Responsibilitas (*responsibility*) menurut Friedrich dalam Darwin (1998: 190) merupakan konsep yang berkenaan dengan standar profesional dan kompetensi teknis yang dimiliki administrator (birokrasi publik) dalam menjalankan tugasnya. Administrator negara (birokrasi publik) dinilai responsif jika pelakunya memiliki standar profesionalisme atau kompetensi teknis yang tinggi. Untuk bisa melakukan penilaian terhadap apa yang menjadi sikap, perilaku, dan sepak terjang administrator negara (birokrasi publik), maka harus memiliki standar penilaian tersendiri yang sifatnya administratif atau teknis, dan bukan politis. Karena itu, responsibilitas juga sering disebut "*subjective responsibility*" atau "*administrative responsibility*". Tanggung jawab subjektif ini dapat berarti mempunyai rasa tanggung jawab (*sense of responsibility*) dan dapat pula berarti memiliki kemampuan dan kecakapan (*capable to do atau professional*) yang memadai dalam menjalankan tugas, fungsi, dan tanggung jawab yang diberikan kepadanya. Mempunyai rasa tanggung jawab, artinya birokrasi publik akan melaksanakan apa yang menjadi tugas dan tanggung jawabnya secara serius dan sungguh-sungguh kendatipun tidak ada pihak lain yang mengawasinya (mengontrolnya). Mereka akan tetap menjaga pemihakan kepada kepentingan publik, meskipun untuk melakukan penyelewengan bagi mereka cukup terbuka. Mereka tidak akan

melakukan tindakan korup, kendatipun mereka berada pada lingkungan (sistem) yang korup, bahkan mereka berusaha untuk mengubah dan memperbaiki lingkungan dan sistem yang korup tadi, kendatipun mereka tahu apa yang menjadi risikonya.

Sementara itu, birokrasi publik yang bertanggung jawab dalam arti “*capable to do atau professional*”, menuntut birokrasi publik mempunyai kemampuan dan kecakapan teknis (kompetensi teknis) yang memadai dalam menjalankan tugas dan tanggung jawab, baik yang bersifat administratif maupun fungsional yang diberikan kepadanya. Dengan memiliki kemampuan dan kecakapan teknis tadi, mereka akan dapat menjalankan tugas dan tanggung jawabnya secara efektif, efisien, dan produktif. Karenanya responsibilitas dalam pengertian ini menuntut agar birokrasi publik senantiasa melakukan aktualisasi diri atas potensi yang dimilikinya dan melakukan tugas dan tanggung jawabnya secara sungguh-sungguh.

Meskipun demikian, menurut Friedrich, pertanggungjawaban administratif tersebut menjadi penting karena masalah-masalah publik yang dihadapi oleh administrator negara menjadi semakin kompleks memerlukan keterampilan teknis yang tinggi dan administrator. Walaupun responsibilitas tetap penting, tetapi dipandang tidak cukup karena politisi cenderung memiliki kemampuan yang terbatas untuk menilai secara teknis kinerja dan administrator negara. Sisi lain dan pertanggungjawaban administratif adalah bahwa administrator negara (birokrasi publik) harus bertindak berdasarkan tanggung jawab moral yang mereka sadari terhadap publiknya. Misalnya, administrator negara (birokrasi publik) perlu bersikap adil, tidak membedakan *client*, peka terhadap ketimpangan yang terjadi dalam masyarakat, atau memegang teguh kode etik sebagai pelayan publik. Birokrasi publik yang responsibel tadi, diharapkan akan mampu memberikan layanan publik yang baik dan profesional.

Keenam, nilai akuntabilitas (*accoutability*). Nilai akuntabilitas juga berkaitan dengan pertanggungjawaban birokrasi publik dalam menjalankan tugas dan kewenangannya. Birokrasi publik yang baik adalah birokrasi publik yang akuntabel. Akuntabel menurut Hatry dalam Joko Widodo (2001: 256-257) merupakan suatu istilah yang diterapkan untuk mengukur apakah dana publik telah digunakan secara tepat untuk tujuan di mana

dana publik tadi ditetapkan dan tidak digunakan secara ilegal. Dalam perkembangannya, akuntabilitas digunakan juga bagi pemerintah untuk melihat akuntabilitas efisiensi program ekonomi. Usaha-usaha tadi berusaha untuk mencari dan menemukan apakah ada penyimpangan staf atau tidak efisien atau ada prosedur yang tidak diperlukan. Sungguh pun demikian, akuntabilitas dapat digunakan untuk melihat kualitas pelayanan kendati pun jarang yang menggunakannya. Sedangkan Herman Finner (1941) dalam Muhadjir (1998: 256) mengatakan akuntabilitas merupakan konsep yang berkenaan dengan standar eksternal yang menentukan kebenaran suatu tindakan oleh Administrasi Negara (birokrasi publik). Akuntabilitas ini yang menilai adalah orang atau institusi yang berada di luar dirinya. Karenanya akuntabilitas ini sering disebut sebagai tanggung jawab yang bersifat objektif (*objective responsibility*). Birokrasi publik dikatakan *accountable* manakala mereka dinilai secara objektif oleh orang (masyarakat atau melalui wakilnya) dapat mempertanggungjawabkan segala macam perbuatan, sikap dan sepak terjangnya kepada pihak mana kekuasaan dan kewenangan yang dimiliki itu berasal. Politisi harus mempertanggungjawabkan tindakannya kepada kelompok pemilihnya, eksekutif harus mempertanggungjawabkan implementasi kebijakan yang dilakukan kepada lembaga legislatif. Selanjutnya secara keseluruhan politisi dan birokrat harus mempertanggungjawabkan seluruh tindakannya kepada masyarakat luas. Akuntabilitas Administrasi Publik dalam pengertian yang luas melibatkan lembaga-lembaga publik (*agencies*) dan birokrat (*their workers*) untuk mengendalikan bermacam-macam harapan yang berasal dari dalam dan luar organisasinya. Strategi untuk mengendalikan harapan-harapan dan akuntabilitas Administrasi Publik tadi akan melibatkan dua faktor kritis, sebagai berikut:

- a. Bagaimana kemampuan mendefinisikan dan mengendalikan (*control*) harapan-harapan yang dilakukan oleh keseluruhan lembaga (*agency*) khusus di dalam atau di luar organisasi.
- b. Derajat kontrol keseluruhan terhadap harapan-harapan yang telah didefinisikan para agen.

Dengan demikian, maka akuntabilitas Administrasi Publik, sesungguhnya berkaitan dengan bagaimana birokrasi publik (*agencies*) mewujudkan harapan-harapan publik. Untuk dapat mewujudkannya,

tampaknya bukan saja tergantung pada kemampuan birokrasi publik di dalam mendefinisikan dan mengelola harapan-harapan publik, tapi juga tergantung pada kemampuan publik dalam melakukan kontrol atas harapan-harapan yang telah didefinisikan, baik yang dilakukan oleh lembaga kontrol resmi maupun oleh para politisi dan masyarakat. Sehingga birokrasi publik dapat dikatakan akuntabel manakala mereka dapat mewujudkan apa yang menjadi harapan publik (pelayanan publik yang profesional dan dapat memberikan kepuasan publik).

Ketujuh, nilai responsivitas. Nilai responsivitas berkaitan dengan daya tanggap dan menanggapi apa yang menjadi keluhan, masalah, aspirasi publik. Birokrasi publik yang baik adalah birokrasi yang responsif (mempunyai daya tanggap yang tinggi dan cepat menanggapi) apa yang menjadi keluhan, masalah, aspirasi publik. Responsivitas (*responsiveness*) merupakan pertanggungjawaban dari sisi yang menerima pelayanan (masyarakat). Seberapa jauh mereka melihat administrator negara (birokrasi publik) memiliki tanggap yang tinggi terhadap apa yang menjadi permasalahan, kebutuhan, keluhan dan aspirasi mereka. Dengan demikian birokrasi publik dapat dikatakan baik jika mereka dinilai mempunyai daya tanggap yang tinggi terhadap apa yang menjadi permasalahan, kebutuhan, keluhan, dan aspirasi masyarakat yang diwakilinya. Mereka cepat memahami apa yang menjadi tuntutan publik, dan berusaha semaksimal mungkin memenuhinya. Ia dapat menangkap masalah yang dihadapi publik, dan berusaha untuk mencari solusinya. Mereka tidak suka menunda-nunda waktu, memperpanjang jalur pelayanan, atau mengutamakan prosedur tetapi mengabaikan substansi.

Selain nilai-nilai etika di atas, kode etik juga bisa dijadikan sebagai pedoman bagi administrator publik dalam menjalankan tugas dan kewenangannya. Kode etik (Suyanto, 1989: 32-40) adalah suatu alat untuk menunjang suatu pencapaian tujuan suatu organisasi atau suborganisasi atau bahkan kelompok-kelompok yang belum terikat dalam suatu organisasi. Pada dasarnya kode etik adalah suatu hukum etik. Hukum etik biasanya dibuat oleh suatu organisasi atau suatu kelompok, sebagai suatu patokan tentang sikap mental yang wajib dipatuhi oleh para anggotanya dalam menjalankan tugasnya.

Oleh karena itu, di samping berfungsi sebagai patokan sikap mental yang ideal bagi segenap unsur organisasi, kode etik dapat pula mendorong keberhasilan organisasi itu sendiri. Manfaat lain yang diperoleh dari rumusan kode etik adalah para aparat akan memiliki kesadaran moral atas kedudukan yang diperolehnya dari negara atas nama rakyat. Pejabat yang menaati norma-norma dalam kode etik akan menempatkan kewajibannya sebagai aparat di atas kepentingannya akan karier dan kedudukan. Pejabat akan melihat kedudukan sebagai alat, bukan sebagai tujuan. Untuk itu, kode etik mengandaikan bahwa para pejabat publik dapat berperilaku sebagai pendukung nilai moral dan sekaligus pelaksana dari nilai tersebut dalam tindakan yang nyata. Namun sayangnya, Kode etik di Indonesia masih terbatas pada beberapa kalangan seperti ahli hukum dan kedokteran. Kode etik bagi profesi yang lain masih belum ada (Pasolong, 2007: 200).

Kode etik tidak hanya sekadar menjadi bacaan tetapi juga diimplementasikan dalam melakukan pekerjaan, dinilai tingkat implementasinya melalui mekanisme *monitoring*, kemudian dievaluasi dan diupayakan perbaikan melalui konsensus. Komitmen terhadap perbaikan etika ini perlu ditunjukkan, agar pihak pemberi pelayanan mendapatkan kepercayaan dari masyarakat dalam melaksanakan kegiatan pelayanan publik.

Oleh karena itu, mungkin tidak ada salahnya jika negara kita belajar dari negara lain yang sudah maju dan memiliki kedewasaan beretika. Misalnya negara Amerika Serikat, dengan kode etik Administrasi Publik, yang dimiliki ASPA (*America Society for Public Administration*) pada tahun 1989, seperti dijelaskan Kumorotumo (1992: 413-414) sebagai berikut:

- a. Pelayanan kepada masyarakat adalah di atas pelayanan kepada diri sendiri.
- b. Rakyat adalah berdaulat dan mereka yang bekerja dalam instansi pemerintah pada akhirnya bertanggung jawab kepada rakyat.
- c. Hukum mengatur semua tindakan dari instansi pemerintah. Apabila hukum dirasa bermakna ganda, tidak bijaksana, atau perlu perubahan, maka akan mengacu kepada sebesar-besarnya kepentingan rakyat sebagai patokan.

- d. Manajemen yang efisien dan efektif adalah dasar bagi administrasi publik.
- e. Sistem penilaian kecakapan, kesempatan yang sama dan asas-asas iktikad baik akan didukung, dijalankan dan dikembangkan.
- f. Perlindungan terhadap kepercayaan rakyat adalah sangat penting. Konflik kepentingan, penyuapan, hadiah, atau favoritisme yang merendahkan jabatan publik untuk kepentingan pribadi tidak dapat diterima.
- g. Pelayanan kepada masyarakat menuntut kepekaan khusus dengan ciri-ciri sifat keadilan, keberanian, kejujuran, persamaan, kompetensi dan kasih sayang.
- h. Hati nurani memegang peranan penting dalam memilih arah tindakan.
- i. Para administrator publik tidak hanya terlibat untuk mencegah hal yang salah, tetapi juga untuk mengusahakan yang benar melalui pelaksanaan tanggungjawab dengan penuh semangat dan tepat pada waktunya.

Nilai-nilai etika dan kode etik pelayanan publik di atas jika konsisten diimplementasikan oleh penyelenggara pemerintah (administrator publik) dan menjadi norma bagi organisasi publik, maka mal-administrasi akan dapat diminimalisir, bahkan mungkin juga akan bisa diberantas secara tuntas.

- **Pelanggaran Etika Administrasi Publik**

Pelanggaran etika Administrasi Publik disebut juga mal-administrasi. Mal-administrasi merupakan suatu praktik yang menyimpang dari etika administrasi atau suatu praktik administrasi yang menjauhkan dari pencapaian tujuan administrasi (Widodo, 2001: 259). Kolusi, korupsi dan Nepotisme (KKN) merupakan salah satu bentuk mal administrasi yang banyak ditemukan di tubuh birokrasi dengan berbagai skala dan jenis, seperti penyuapan, ketidakjujuran, perilaku yang buruk, mengabaikan hukum dan lain sebagainya.

Menurut Flippo (1983: 188) mal-administrasi atau penyalahgunaan wewenang yang sering dilakukan oleh seorang pegawai negara dalam menjalankan tugas-tugasnya sebagai berikut:

Pertama, ketidakjujuran (*dishonesty*). Pejabat negara selalu punya peluang untuk melakukan tindakan yang tidak jujur dalam tugas-tugasnya. Misalnya melakukan pungutan liar, penggelapan dan lain-lainnya.

Kedua, perilaku yang buruk (*unethical behaviour*). Dalam peraturan seringkali terjadi celah yang memungkinkan para pejabat yang kurang punya dasar moral melakukan penyimpangan. Misalnya melakukan penyuapan, pemberian uang sogok, suap dan lain-lainnya.

Ketiga, konflik kepentingan. Pejabat publik seringkali dihadapkan pada posisi yang dipenuhi oleh konflik kepentingan. Dalam situasi seperti ini, hukum kadangkala tidak dapat berfungsi sebagaimana mestinya. Misalnya pembayaran uang jasa oleh kontraktor kepada pejabat pemerintah dengan maksud untuk mempengaruhi keputusan yang hendak diambil pejabat tersebut.

Keempat, melanggar peraturan perundang-undangan.

Kelima, perlakuan yang tidak adil terhadap bawahan. Seorang pegawai diberhentikan oleh atasannya dengan alasan yang tidak berhubungan dengan tindakannya yang tidak efisien atau diberhentikan tanpa adanya penjelasan mengapa ia diberhentikan.

Keenam, pelanggaran terhadap prosedur. Prosedur yang ditetapkan oleh pemerintah kadangkala tidak tertulis dalam perundangan, tetapi sesungguhnya prosedur itu memiliki kekuatan seperti peraturan perundangan. Oleh karena itu setiap instansi harus melaksanakannya secara konsisten.

Ketujuh, tidak menghormati kehendak pembuat peraturan perundangan. Peraturan dimaksudkan untuk memelihara kepentingan umum. Jika suatu keputusan pegawai pemerintah yang diambil mengabaikan kepentingan umum maka dapat dikategorikan melakukan mal administrasi.

Kedelapan, inefisiensi atau pemborosan. Inventaris dinas adalah milik negara yang berarti milik masyarakat luas. Oleh karena itu pemborosan dana, waktu atau sumber daya milik organisasi tanpa alasan yang dapat dipertanggungjawabkan adalah tindakan yang tidak dapat dibenarkan.

Kesembilan, menutupi kesalahan. Pejabat publik seringkali menolak untuk memberikan keterangan yang sesungguhnya kepada badan legislatif.

Sikap nonkooperatif seperti ini biasanya terjadi karena pejabat merasa bahwa penyimpangan dalam organisasinya adalah tanggung jawabnya sendiri. Hal demikian merupakan tindakan yang melanggar norma etis.

Kesepuluh, Kegagalan mengambil prakarsa. Pejabat sering gagal membuat keputusan yang positif dalam melaksanakan kewenangan menurut hukum. Hal tersebut salah satunya diakibatkan karena ketakutan terhadap kritik. Menjadi seorang pejabat yang baik, alasan tersebut seharusnya tidak menjadi halangan.

Selain itu, menurut Douglas (1953: 61) mal-administrasi atau tindakan atau perilaku yang harus dihindari oleh pejabat publik adalah: 1) ikut serta dalam transaksi bisnis pribadi atau perusahaan swasta untuk keuntungan pribadi dengan mengatasnamakan jabatan kedinasan; 2) menerima segala hadiah dari pihak swasta pada saat melaksanakan transaksi untuk kepentingan kedinasan atau pemerintah; 3) membicarakan masa depan peluang kerja di luar instansi pada saat berada dalam tugas sebagai pejabat pemerintah; 4) membocorkan informasi komersial atau ekonomis yang bersifat rahasia kepada pihak-pihak yang tidak berhak; 5) terlalu erat berurusan dengan orang-orang di luar instansi pemerintah yang dalam menjalankan bisnis pokoknya tergantung dari izin pemerintah.

Penyimpangan-penyimpangan perilaku administrator publik (mal-administrasi) inilah yang saat ini banyak disoroti oleh masyarakat. Hal ini tidak boleh dibiarkan karena akan menggerogoti rasa kepercayaan masyarakat pada pemerintah. Oleh karena itu harus segera dicarikan jalan keluarnya, yaitu mengimplementasikan etika Administrasi Publik dengan baik.

Menurut Frankena, etika (*ethic*) merupakan salah satu cabang filsafat yang mencakup filsafat moral atau pembenaran filosofis (*philosophical judgements*). Sebagai suatu falsafah, etika berkenaan dengan moralitas beserta persoalan-persoalan dan pembenarannya. Moralitas merupakan salah satu instrumen kemasyarakatan apabila suatu kelompok sosial menghendaki adanya penuntun tindakan (*action guide*) untuk segala tingkah laku yang disebut bermoral.

Norma lebih mengacu kepada peraturannya sendiri beserta sanksi-sanksinya, baik itu bermula dari dorongan batin, dari rasa susila, maupun paksaan fisik. Jadi baik etika ataupun moral termasuk kedalam norma.

Terdapat perbedaan antara etika, moral dan moralitas, yaitu: etika cenderung dipandang sebagai suatu cabang ilmu dalam filsafat yang mempelajari nilai-nilai baik dan buruk bagi manusia. De Vos (2002) mengatakan bahwa etika adalah ilmu pengetahuan tentang kesucilaan atau moral. Sementara itu moral adalah hal-hal yang mendorong manusia untuk melakukan tindakan-tindakan yang baik sebagai “kewajiban” atau “norma”. Moral juga dapat diartikan sebagai sarana untuk mengukur benar tidaknya tindakan manusia.

Di samping itu, etika lebih banyak dikaitkan dengan prinsip-prinsip moral yang menjadi landasan bertindak seseorang yang mempunyai profesi tertentu. Sebaliknya, moral lebih tertuju pada perbuatan orang secara individual, moral mempersoalkan kewajiban manusia sebagai manusia.

Pemikiran tentang etika berlangsung pada tiga aras: (1) filosofis (2) sejarah, dan (3) kategorial. Pada aras filosofik, etika dibahas sebagai bagian integral Filsafat, di samping metafisika, Epistemologi, Estetika, dan sebagainya. Pada aras sejarah, etika dipelajari sebagai etika masyarakat tertentu pada zaman tertentu, misalnya Greek and Graeco-Roman Ethics, Mediaeval Ethics, sedangkan etika pada aras kategorial dibahas sebagai etika profesi, etika jabatan, dan etika kerja. Sebagai bagian etika, Etika pemerintahan terletak pada aras kategorial, sedangkan sebagai bagian Ilmu Pemerintahan, pada aras *philosophical*.

Etika menurut Bertens (2007) “seperangkat nilai-nilai dan norma-norma moral yang menjadi pegangan dari seseorang atau suatu kelompok dalam mengatur tingkah lakunya. Sedangkan Darwin (1999) mengartikan Etika adalah prinsip-prinsip moral yang disepakati bersama oleh suatu kesatuan masyarakat, yang menuntun perilaku individu dalam berhubungan dengan individu lain masyarakat.

Selanjutnya Darwin (1988) juga mengartikan Etika Birokrasi (Administrasi Negara) adalah sebagai seperangkat nilai yang menjadi acuan atau penuntun bagi tindakan manusia dalam organisasi. Dengan mengacu kedua pendapat ini, maka etika mempunyai dua fungsi, yaitu pertama sebagai pedoman, acuan, referensi bagi Administrasi Negara (birokrasi publik) dalam menjalankan tugas dan kewenangannya agar tindakannya dalam birokrasi sebagai standar penilaian apakah sifat,

perilaku, dan tindakan birokrasi publik dinilai baik, buruk, tidak tercela, dan terpuji. Seperangkat nilai dalam etika birokrasi yang dapat digunakan sebagai acuan, referensi, penuntun, bagi birokrasi publik dalam menjalankan tugas dan kewenangannya antara lain, efisiensi, membedakan milik pribadi dengan milik kantor, impersonal, *merytal system*, *responsible*, *accountable*, dan *responsiveness*.

Moralitas dimaksudkan untuk menentukan sampai seberapa jauh seseorang memiliki dorongan untuk melaksanakan tindakan-tindakannya sesuai dengan prinsip etika dan moral. Latar belakang budaya, pendidikan, pengalaman, dan karakter individu adalah sebagian di antara faktor-faktor yang mempengaruhi tingkat moralitas seseorang. Jadi, moralitas juga berkenaan dengan nilai-nilai etika dan moral yang terdapat di dalam nurani manusia beserta internalisasi nilai-nilai tersebut dalam dirinya.

Telah disepakati bahwa moral merupakan daya dorong internal dalam hati nurani manusia untuk mengarah kepada perbuatan-perbuatan baik dan menghindari perbuatan-perbuatan buruk. Oleh sebab itu unsur filosofis yang menentukan rangsangan psikologis tersebut banyak kaitannya dengan “nilai atau *value*” yang dianut oleh seseorang.

Setiap perilaku manusia ditentukan oleh nilai-nilai yang dianut serta prinsip-prinsip moral yang dipegangnya. Dengan demikian, moral merupakan suatu sistem nilai yang menjadi dasar bagi dorongan atau kecenderungan bertindak. Nilai-nilai moral mempunyai karakteristik berikut:

1. Primer moral melibatkan suatu komitmen untuk bertindak dan merupakan landasan hasrat (*appetitive basis*) yang paling utama sehingga termasuk kedalam nilai primer.
2. Riil nilai moral bukan sekadar semu. Orang yang berwatak hipokrit sesungguhnya tidak memercayai nilai moral yang bersangkutan.
3. Terbuka Ciri universalitas dari moral mengharuskan adanya lingkup yang terbuka sebab sekali nilai moral tertutup maka ia akan kehilangan universalitasnya.
4. Bisa bersifat positif maupun negatif secara historis kita dapat menyaksikan perubahan-perubahan penekanan dari nilai negatif menjadi positif ataupun sebaliknya moral bisa berciri larangan-larangan maupun anjuran-anjuran.

Etika Administrasi Publik, yaitu bidang pengetahuan tentang ajaran moral dan asas kelakuan yang baik bagi para administrator pemerintahan dalam menunaikan tugas pekerjaannya dan melakukan tindakan jabatannya. Bidang pengetahuan ini diharapkan memberikan berbagai asas etis, ukuran baku, pedoman perilaku, dan kebijakan moral yang dapat diterapkan oleh setiap petugas guna terselenggaranya pemerintahan yang baik bagi kepentingan rakyat.

Sebagai suatu bidang studi, kedudukan etika Administrasi Publik untuk sebagian termasuk dalam ilmu Administrasi Publik dan sebagian yang lain tercakup dalam lingkungan studi filsafat. Dengan demikian etika administrasi publik sifatnya tidak lagi sepenuhnya empiris seperti halnya ilmu administrasi, melainkan bersifat normatif. Artinya etika Administrasi Publik berusaha menentukan norma mengenai apa yang seharusnya dilakukan oleh setiap petugas dalam melaksanakan fungsinya dan memegang jabatannya.

Etika Administrasi Publik karena menyangkut kehidupan masyarakat, kesejahteraan rakyat, dan kemajuan bangsa yang demikian penting harus berlandaskan suatu ide pokok yang luhur. Dengan demikian, etika itu dapat melahirkan asas, standar, pedoman, dan kebajikan moral yang luhur pula. Sebuah ide agung dalam peradaban manusia sejak dahulu sampai sekarang yang sangat tepat untuk menjadi landasan ideal bagi Etika Administrasi Negara adalah Keadilan, dan memang inilah yang menjadi pangkal pengkajian Etika Administrasi Negara, untuk mewujudkan keadilan.

Adapun secara substantif Bidang Studi Etika Administrasi Negara diadakan untuk mengetahui beberapa hal berikut:

1. Tujuan ideal administrasi.
2. Ciri-ciri administrasi yang baik.
3. Penyalahgunaan wewenang yang terjadi pada administrator.
4. Perbandingan bentuk-bentuk administrasi yang baik dan buruk.

Ada 3 prinsip yang harus dipegang agar sebuah Administrasi dapat dikatakan baik, yakni:

1. Prinsip Pelayanan kepada Masyarakat

Prinsip utama prinsip demokrasi adalah asas kedaulatan rakyat. Asas kedaulatan rakyat mensyaratkan bahwa rakyatlah yang mempunyai

kekuasaan tertinggi dalam pemerintahan negara, dari sini dapat dipahami bahwa pemerintah ada memang untuk memberi pelayanan kepada masyarakat.

2. Prinsip Keadilan Sosial dan Pemerataan

Prinsip ini berhubungan dengan distribusi pelayanan yang harus sesuai, tidak “pilih kasih” dan relatif merata di seluruh wilayah sebuah negara/pemerintahan.

3. Mengusahakan Kesejahteraan Umum

Maksudnya adalah setiap pejabat pemerintah harus memiliki komitmen dan untuk peningkatan kesejahteraan dan bukan semata mata karena diberi amanat atau dibayar oleh negara melainkan karena mempunyai perhatian yang tulus terhadap kesejahteraan warga negara pada umumnya.

Persoalan-persoalan etis yang dibahas dalam etika Administrasi yang sekaligus menjadi ruang lingkup dari Etika Administrasi itu sendiri menurut J. Alder (1989), antara lain:

1. Apakah ukuran-ukuran dari administrasi yang baik?
2. Apakah sifat dasar dari administrasi yang jelek?
3. Apakah ada bentuk/model administrasi yang baik atau jelek?
4. Apakah keberhasilan administrasi ditentukan oleh tujuan yang ingin dicapai, yaitu efisiensinya dalam melaksanakan tugas?

Dari sini dapat diketahui bahwa lingkup Etika Administrasi Negara adalah pada penentuan nilai dalam proses administrasi. Kedudukan Etika Administrasi Negara berada di antara etika profesi dan etika politik sehingga tugas Administrasi Negara tetap memerlukan perumusan kode etik yang dapat dijadikan sebagai pedoman bertindak bagi segenap aparat publik.

Etika Administrasi Negara merupakan salah satu wujud kontrol terhadap Administrasi Negara dalam melaksanakan apa yang menjadi tugas pokok, fungsi dan kewenangannya. Jika Administrasi Negara menginginkan sikap, tindakan dan perilakunya dikatakan baik, maka dalam menjalankan tugas pokok, fungsi, dan kewenangannya harus

menyandarkan pada Etika Administrasi Negara. Etika Administrasi Negara di samping digunakan sebagai pedoman, acuan, dan referensi Administrasi Negara dapat pula digunakan sebagai standar untuk menilai apakah sikap, perilaku, dan kebijakannya dapat dikatakan baik atau buruk.

Etika Administrasi Negara sangat erat berkaitan dengan etika kehidupan berbangsa. Administrasi Negara/publik tidak hanya terbatas pada kumpulan sketsa yang digunakan untuk membenarkan kebijakan pemerintah atau hanya terbatas pada suatu disiplin ilmu saja-*putting the ideas* (Peter Senge, 1990) tetapi lebih jauh dari itu, Administrasi Negara dijelaskan Wilson (1978) sebagai suatu upaya untuk menaruh perhatian-*concern* terhadap pelaksanaan suatu konstitusi ketimbang upaya membuatnya.

Jadi sangat jelas bahwa dalam Administrasi Negara dikenal Etika Administrasi Negara yang tujuannya adalah untuk menyelenggarakan kegiatan Administrasi Negara dengan baik, dengan memperhatikan kepentingan masyarakat. Itu berarti, saat Etika Administrasi Negara digunakan dengan baik oleh para penyelenggara negara (administrator) maka etika kehidupan berbangsa pun dapat berlangsung dengan baik, sebaliknya, apabila Etika Administrasi Negara tidak secara benar melandasi setiap pergerakan dalam Administrasi Negara maka dapat diindikasikan begitu banyaknya masalah yang berdampak pada kehidupan berbangsa.

Etika sebagai penentu keberhasilan atau kegagalan dalam kehidupan berbangsa. Khususnya Etika Politik dan Pemerintah. Etika ini dimaksudkan untuk mewujudkan pemerintahan yang bersih, efisien, dan efektif; menumbuhkan suasana politik yang demokratis yang bercirikan keterbukaan, rasa tanggung jawab, tanggap akan aspirasi rakyat; menghargai perbedaan; jujur dalam persaingan; ketersediaan untuk menerima pendapat yang lebih benar walau datang dari orang per orang ataupun kelompok orang; serta menjunjung tinggi hak asasi manusia. Etika pemerintahan mengamanatkan agar para pejabat memiliki rasa kepedulian tinggi dalam memberikan pelayanan kepada publik, siap mundur apabila dirinya merasa telah melanggar kaidah dan sistem nilai ataupun dianggap tidak mampu memenuhi amanah masyarakat, bangsa, dan negara.

Sebaliknya, saat Etika Administrasi Negara tidak berjalan sebagaimana mestinya, maka tercipta suatu ketidakseimbangan yang berujung pada masalah-masalah kompleks yang sulit diselesaikan di Indonesia. Karena pada saat ini, di mana seharusnya Indonesia yang menganut sistem demokrasi dapat lebih baik dengan perspektif dari rakyat, oleh rakyat untuk rakyat ternyata harus terpuruk karena pada kenyataannya, hampir semua pejabat politik dan pemerintah hanya memikirkan kepentingan diri pribadi dan kelompoknya. Adanya ‘budaya’ korupsi yang telah sejak lama menodai penyelenggaraan Administrasi Negara di Indonesia menunjukkan bahwa Etika Administrasi Negara telah sangat dilanggar oleh para penyelenggara negara. Ketika etika untuk mengambil tindakan yang berhubungan langsung dengan kegiatan negara dilanggar inilah maka dapat dipastikan etika politik dan pemerintah sama sekali tidak diperhatikan. Dengan melihat semua fakta itulah, perlu adanya kesadaran bagi seluruh rakyat Indonesia akan pentingnya Etika Administrasi Negara yang mendasari baik buruknya suatu penyelenggaraan negara, dan kemudian Etika Administrasi Negara tersebut sangat menentukan bagaimana etika kehidupan berbangsa, khususnya etika politik dan pemerintah. Dalam etika publik, setidaknya ada tiga perhatian (*concern*), antara lain:

1. Pelayan publik yang berkualitas dan relevan.
2. Dimensi normatif dan dimensi reflektif (bagaimana bertindak) menciptakan suatu institusi yang adil.
3. Modalitas etika, menjembatani agar norma moral bisa menjadi tindakan nyata (sistem, prosedur, sarana yang memudahkan tindakan etika).

Berdasarkan *concern* etika publik tersebut, dapat dilihat adanya suatu sistem sensor yang menandai keberadaan Etika Administrasi Negara. Untuk melihat apakah pelayan publik berkualitas dan relevan, apakah dimensi normatif dan reflektif sudah berjalan baik dan menciptakan suatu institusi yang adil dan apakah modalitas etika sudah menjadi tindakan nyata membuat adanya suatu sistem sensor yang menjadi penilai bagi perhatian publik yang ada.

Dalam lingkup pelayanan publik, etika Administrasi Publik (Pasolong, 2007: 193) diartikan sebagai filsafat dan profesional standar

(kode etik) atau *right rules of conduct* (aturan berperilaku yang benar) yang seharusnya dipatuhi oleh pemberi pelayanan publik atau Administrasi Publik. Dengan demikian dapat disimpulkan bahwa etika Administrasi Publik adalah aturan atau standar pengelolaan, arahan moral bagi anggota organisasi atau pekerjaan manajemen; aturan atau standar pengelolaan yang merupakan arahan moral bagi administrator publik dalam melaksanakan tugasnya melayani masyarakat. Aturan atau standar dalam Etika Administrasi Negara tersebut terkait dengan kepegawaian, perbekalan, keuangan, ketatausahaan, dan hubungan masyarakat.

KONSEP MANAJEMEN

1. Manajemen Inti Administrasi

Pengertian manajemen administrasi secara umum adalah suatu bentuk usaha dan aktivitas yang erat kaitannya dengan pengaturan suatu kebijakan di dalam organisasi agar tujuan organisasi bisa terwujud secara baik. George R. Terry (2006), menjelaskan bahwa manajemen administrasi adalah suatu kegiatan perencanaan, pengendalian, pengorganisasian pekerjaan dan juga pergerakannya dilakukan untuk meraih tujuan yang sebelumnya memang sudah ditetapkan.

Disisi lain, Millis Geoffrey (2007) menjelaskan bahwa manajemen administrasi adalah suatu proses pembimbingan personil dalam organisasi untuk menggunakan sarana dan juga prasarana yang tersedia agar bisa mencapai tujuan yang sudah ditentukan.

Jadi, manajemen administrasi adalah salah satu ilmu manajemen yang mampu memberikan informasi layanan administrasi agar bisa melakukan operasional secara lebih maksimal. Manajemen administrasi ini sangat mempengaruhi kelancaran pada divisi lainnya dan juga kerap kali dimanfaatkan sebagai bahan utama dalam mengambil suatu kebijakan. Walaupun begitu, manajemen administrasi selalu menjadi bentuk kekuatan yang tidak terlihat. Namun ketika Anda salah dalam mengelolanya, maka yang akan terjadi adalah kekacauan yang sangat banyak sekali. Berikut ini adalah penjelasan manajemen administrasi menurut para ahli:

1. W.H. Evans (1989), menerangkan bahwa *administration management* adalah suatu fungsi yang erat kaitannya dengan manajemen dan pengarahan pada seluruh tahap kegiatan perusahaan tentang pengelolaan suatu bahan, keterangan, bentuk komunikasi, dan juga memori perusahaan.

2. Edwin Robinson dan William Leffingwell (1950), Kedua ahli dalam bidang ilmu manajemen ini berpendapat bahwa *administration management* adalah suatu kegiatan perencanaan, pengendalian dan juga pengorganisasian setiap individu dalam suatu perusahaan, serta menggerakkan para pelaksana yang ada di dalamnya untuk mampu mencapai tujuan perusahaan secara lebih baik.
3. Menurut Prajudi Atmosudirdjo (2006), *administration management* adalah suatu gabungan antara kantor sebagai suatu kesatuan yang terdiri atas tanah, personel, perlengkapan, dan gedung (*corporate management*), serta pekerjaan perusahaan atau *operation management*.
4. Suparjati dkk. (2000), menjelaskan bahwa *administration management* adalah suatu proses bentuk kerja sama yang terjadi di dalam kantor agar seluruh tujuan perusahaan yang sebelumnya sudah ditetapkan bisa diraih dengan melakukan berbagai fungsi manajemen yang ada.
5. Moekijat (2004), berpendapat bahwa *administration management* adalah bentuk penerapan berbagai fungsi manajemen di dalam perusahaan yang berupa pengorganisasian, perencanaan, penggerakan, dan juga pengawasan perusahaan agar tujuan perusahaan bisa dicapai dan para karyawan di dalamnya bisa merasa puas.
6. Rifhi Siddiq menerangkan bahwa manajemen administrasi adalah suatu cara yang dilakukan dengan memperhatikan berbagai fungsi manajemen yang erat kaitannya dengan bentuk pekerjaan yang sebelumnya sudah direncanakan.
7. John Neuner dan Benjamin Haynes, Kedua ahli pakar manajemen ini berpendapat bahwa *administration management* merupakan ilmu manajemen di dalam perusahaan yang mencakup pada bidang yang lebih sempit daripada yang umumnya terdapat dalam istilah manajemen untuk sebagian besar yang berkenaan dengan kegiatan pengawasan.
8. Pakar ilmu manajemen bernama Gie menjelaskan bahwa *administration management* adalah suatu rangkaian kegiatan berbentuk perencanaan, pengorganisasian yang berisi mengatur dan

menyusun, pengawasan, pengarahan, dan juga pengendalian hingga penyelenggaraan yang dilakukan secara tertib pada pekerjaan kantor demi mencapai tujuan perusahaan.

Saat manajemen administrasi diterapkan dan dijalankan, maka perusahaan akan mendapatkan informasi penting terkait seberapa sukseskah tujuan yang sudah diraih dengan memanfaatkan saran dan juga prasarana yang sebelumnya sudah dirancang. Bentuk efisiensi yang terkandung di dalamnya mengacu pada syarat ekonomi, psikologis dan juga teknis. Jadi perusahaan akan mendapatkan informasi berupa keefektifan biaya dan penggunaan pada saran dan prasarana, pemanfaatan hal tersebut secara maksimal, dan juga kepuasan terhadap karyawan dan pelanggan.

Berbagai tujuan administrasi akan bisa diraih jika berbagai fungsinya mampu dilakukan secara tepat dan benar. Jika diuraikan secara lebih lengkap, maka bisa diketahui bahwa tujuan administrasi mencakup:

1. Melakukan pengelolaan data serta keterangan perusahaan di dalamnya secara lengkap, melindungi dan juga menyimpan serta menginformasikannya kepada mereka yang memerlukan.
2. Memberikan dan mempresentasikan laporan serta catatan penting dengan rincian biaya yang tepat dan sesuai.
3. Membantu pihak perusahaan dalam hal memelihara dan juga memenuhi keperluan yang erat kaitannya dengan proses administrasi.
4. Memberikan layanan tata usaha kepada para mitra kerja dan juga pada pelanggan atau konsumen.
5. Memberikan laporan yang terbaru dan juga relevan terkait perusahaan.

Adapun fungsi manajemen administrasi adalah sebagai berikut:

1. Merencanakan kegiatan administrasi, seperti memelihara sarana dan prasarana yang ada misal ruang kerja perusahaan, anggaran perusahaan, ventilasi, dan lain sebagainya.
2. Melakukan pengorganisasian dengan cara mengelompokkan berbagai alat yang digunakan dalam bidang usaha, tugas, tanggung jawab dan sumber daya manusia yang ada di dalamnya agar mampu

melahirkan organisasi yang memang sesuai dengan visi dan misi perusahaan.

3. Memotivasi seluruh karyawan agar mampu meraih tujuan perusahaan, khususnya dalam hal-hal administrasi.
4. Mengawasi berbagai proses administrasi perusahaan.

Menurut Mary Parker Follet (1997) manajemen telah diberi batasan sebagai seni untuk melaksanakan suatu pekerjaan melalui orang-orang (*the art of getting things done through people*). Manajemen adalah proses perencanaan, pengorganisasian, pengarahan, dan pengendalian upaya organisasi dan proses penggunaan semua sumber daya organisasi untuk tercapainya tujuan organisasi yang telah ditetapkan.

Proses adalah suatu cara yang sistematis untuk menjalankan suatu pekerjaan. Perencanaan secara tidak langsung menyatakan bahwa manajer atau pimpinan terlebih dahulu memikirkan dengan matang tujuan dan tindakannya. Tindakan manajer atau pimpinan biasanya berdasarkan atas suatu metode rencana atau logika tertentu dan bukan atas suatu firasat.

Pengorganisasian berarti bahwa manajer atau pimpinan mengkoordinasikan sumber daya manusia serta sumber daya bahan yang dimiliki oleh organisasi yang bersangkutan. Keefektifan sebuah organisasi tergantung pada kemampuannya mengarahkan sumber daya guna mencapai tujuannya. Semakin terpadu dan terkoordinasi tugas-tugas sebuah organisasi akan semakin efektif organisasi itu.

Pengarahan berarti bagaimana manajer atau pemimpin mengarahkan dan mempengaruhi para bawahan, bagaimana cara agar orang-orang lain melaksanakan tugas-tugas yang esensial (kepuasan masyarakat) dengan menciptakan suasana yang tepat, manajer atau pimpinan membantu bawahannya untuk bekerja sebaik-baiknya.

Pengendalian berarti bahwa manajer atau pimpinan berusaha untuk menjamin bahwa organisasi bergerak ke arah tujuannya. Apabila ada bagian tertentu dari organisasi itu berarti pada jalan yang salah, manajer atau pimpinan berusaha untuk menemukan penyebabnya kemudian membelokkannya kembali ke arah yang benar.

Manajemen pemerintahan (*public management*) adalah faktor utama dalam suatu Administrasi Publik (*Public Administration*) untuk mencapai tujuan yang telah ditentukan dengan sarana dan prasarana yang ada,

termasuk organisasi serta sumber dana dan sumber daya yang tersedia (Ramto, 1997: 14). Dengan demikian, manajemen pemerintahan, tidak lain adalah faktor upaya dalam suatu organisasi. Upaya tersebut diwujudkan dalam berbagai aspek kehidupan dan penghidupan warga negara dan masyarakatnya (Kristiadi, 1996: 23)

Kristiadi (1996: 23) menyebutkan bahwa, tugas pemerintahan yang paling dominan adalah menyediakan barang-barang publik (*public utility*) dan memberikan pelayanan (*public service*) misalnya dalam bidang-bidang pendidikan, kesejahteraan sosial, kesehatan, perkembangan perlindungan tenaga kerja, pertanian, keamanan dan sebagainya.

Terminologi manajemen, sangat erat hubungannya dengan usaha untuk mencapai tujuan tertentu dengan jalan menggunakan sumber-sumber yang tersedia dalam organisasi dengan cara yang seefisien mungkin (Suradinata, 1997: 67). Istilah pemerintahan seperti dijelaskan lebih lanjut oleh Suradinata (1997: 68) dapat diartikan sebagai kegiatan lembaga-lembaga publik dalam mencapai tujuan negara.

Secara konseptual dari dua istilah di atas, dapat disimpulkan bahwa manajemen pemerintahan mengandung arti sebagai suatu kegiatan atau usaha untuk mencapai tujuan-tujuan negara dengan menggunakan sumber-sumber yang dikuasai negara.

Lynn (1966: 20) menjelaskan bahwa, manajemen pemerintahan yang baik dapat dilihat dari dua sisi, yaitu:

1. Dari proses; manajemen pemerintahan sebagai proses, harus lebih mengutamakan proses yang demokratis di atas segala rencana dan tujuan yang telah ditentukan.
2. Dari hasil; manajemen sebagai hasil akan menggambarkan kesungguhan hati, pemaknaan secara efisien akan sumber-sumber yang terbatas dengan mengutamakan administrasi yang baik di atas proses yang ada (Ramto: 1997: 16). Lebih lanjut Ramto (1997: 16) menjelaskan bahwa, manajemen pemerintahan yang baik dapat tercermin dari proses pengambilan keputusan yang demokratis.

2. Konsep dan Teori Manajemen

Lahirnya konsep manajemen di tengah gejolak masyarakat sebagai konsekuensi akibat tidak seimbangnya pengembangan teknis dengan kemampuan sosial. Meskipun pada kenyataannya, perkembangan ilmu manajemen sangat terlambat jauh dibandingkan peradaban manusia di muka bumi ini yang dimulai sejak keberadaan Adam dan Hawa. Barulah lebih kurang abad ke-20 kebangkitan para teoretisi para praktisi sudah mulai nampak (Siswanto, 2011: 1). “*Management*” dalam (bahasa Inggris) hingga saat ini terjemahannya sudah banyak dengan alasan-alasan tertentu seperti pembinaan, pengurus, pengelola ketatalaksanaan, dan manajemen (Panglaikim dan Hazil, 1981: 26).

Secara etimologis, kata manajemen berasal dari bahasa Inggris, *management*, yang berarti ketatalaksanaan, tata pimpinan, dan pengelolaan. Artinya manajemen adalah sebagai suatu proses yang diterapkan oleh individu atau kelompok dalam upaya-upaya koordinasi untuk mencapai suatu tujuan. Sedangkan dikutip oleh Wibowo yang dikemukakan oleh para ahli, di antaranya. Stoner dan Freeman mengartikan bahwa manajemen adalah proses perencanaan, pengorganisasian, memimpin dan mengawasi pekerjaan anggota organisasi dan menggunakan semua sumber daya organisasi yang tersedia untuk mencapai tujuan organisasi yang dinyatakan dengan jelas (Wibowo, 2006 : 9).

Robert Kritiner, dkk. (2011), mendefinisikan manajemen sebagai suatu proses kerja melalui orang lain untuk mencapai tujuan organisasi dalam lingkungan yang berubah. Proses ini berpusat pada penggunaan yang efektif dan efisien terhadap penggunaan sumber daya manusia (Munir dan Wahyu Ilaihi, 2006: 10)

Istilah manajemen (*management*) telah diartikan oleh berbagai pihak dengan prespektif yang dirangkum oleh Siswanto dalam bukunya oleh beberapa pakar berbeda misalnya:

1. Menurut Jhon D. Millet (1954) membatasi *Management is the process of directing and cilitating the work of people organized in formal groups to achieve a desired goal* (adalah suatu proses pengarahan dan pemberian fasilitas kerja kepada orang yang

diorganisasikan dalam kelompok formal dalam mencapai tujuan (Siswanto, 1987: 4).

2. Menurut James A.F Stoner dan Charles Wankel (1993), memberikan batasan manajemen sebagai berikut. *Management is the process of planning, organizing, leading, and controlling the efforts of organization members and of using all other organizational resources to achive stated organizations goals* (Manajemen adalah proses perencanaan, perorganisasian, kepemimpinan, dan pengendalian upaya anggota organisasi dan penggunaan seluruh sumber daya organisasi dan penggunaan seluruh sumber daya organisasi lainnya demi tercapainnya tujuan organisasi) (Siswanto, 2009).
3. Menurut Paul Hersay dan Kenneth H. Blanchard, memberikan batasan *management as working with and through individuals and groups to accomplish organizational goals* (sebagai usaha yang dilakukan dengan dan bersama individu atau kelompok untuk mencapai tujuan organisasi) (Siswanto, 1987: 3).
4. Menurut Richalrd L. Daft, manajemen adalah pencapaian tujuan organisasi dengan cara yang efektif dan efisien melalui perencanaan, pengorganisasian, pengarahan dan pengendalian sumber daya organisasi (Richard L. Daft, 2010: 6).
5. Menurut Hasibuan, manajemen adalah ilmu dan seni mengatur proses pemanfaatan sumber daya manusia dan sumber-sumber daya lainnya secara efektif dan efisien untuk mencapai suatu tujuan tertentu (Malayu S.P Hasibuan, 2016: 10).

Pengertian manajemen di atas dapat disimpulkan bahwa manajemen adalah ilmu dan seni mengatur proses pemanfaatan sumber daya manusia dan sumber lainnya secara efektif dan efisien untuk mencapai tujuan tertentu. Manajemen sebagai ilmu dimaksudkan bahwa manajemen dapat dipelajari dan menjadi salah satu cabang ilmu pengetahuan, dapat diterapkan untuk memecahkan persoalan-persoalan dalam perusahaan serta untuk mengambil kepuasan oleh pimpinan atau manajer, sedangkan manajemen sebagai suatu seni ialah bahwa dalam mencapai tujuan yang diinginkan, seorang pimpinan sangat tergantung pada kemampuannya untuk mempengaruhi orang lain yang ada di bawahnya.

Pengertian tersebut memberi pemahaman bahwa inti manajemen adalah mengelola sumber daya yang ada, terutama sumber daya manusia agar melakukan kerja sama melaksanakan kegiatan untuk mencapai tujuan bersama. Oleh karena itu, kegiatan manajemen identik dengan saling membantu melaksanakan berbagai kegiatan. Fungsi manajemen adalah elemen-elemen dasar yang akan selalu ada dan melekat di dalam proses manajemen yang akan dijadikan acuan oleh manajer dalam melaksanakan kegiatan untuk mencapai tujuan (Randal S. Schuler and Susan E. Jackson, 1997: 13).

Pengertian lain dari kata manajemen, yaitu kekuatan yang menggerakkan suatu usaha yang bertanggung jawab atas sukses dan kegagalannya suatu kegiatan atau usaha untuk mencapai tujuan tertentu melalui kerja sama dengan orang lain. Dengan demikian, secara keseluruhan definisi manajemen tersebut dapat dijabarkan sebagai berikut:

1. Ketatalaksanaan proses penggunaan sumber daya secara efektif untuk mencapai sasaran tertentu.
2. Kemampuan atau keterampilan untuk memperoleh suatu hasil dalam rangka pencapaian tujuan melalui kegiatan-kegiatan orang lain.
3. Seluruh perbuatan menggerakkan sekelompok orang dan menggerakkan fasilitas dalam suatu usaha kerja sama untuk mencapai tujuan tertentu (M. Munir dan Wahyu Ilaihi, 2006: 44).

Kesimpulan dari rumusan di atas, bahwa manajemen merupakan serangkaian kegiatan merencanakan, mengorganisasikan, menggerakkan, mengendalikan dan mengembangkan segala upaya dalam mengatur dan mendayagunakan sumber daya manusia, sarana dan prasarana untuk mencapai organisasi yang telah ditetapkan secara efektif dan efisien. Pada pengertian di atas terdapat tiga dimensi penting, yaitu:

1. Manajemen terjadi berkat kegiatan yang dilakukan oleh seorang pengelola.
2. Kegiatan dilakukan secara bersama-sama melalui orang lain untuk mencapai tujuan.
3. Manajemen dilaksanakan dalam organisasi sehingga tujuan yang ingin dicapai.

Berkaitan dengan fungsi-fungsi manajemen ini, berikut penjelasan mengenai fungsi manajemen (Soekidjo Notoatmodjo, 2009: 89) sebagai berikut:

1. Fungsi *Planing*

Perencanaan atau *planning* adalah suatu proses dan rangkaian kegiatan untuk menetapkan tujuan terlebih dahulu pada suatu jangka waktu atau periode tertentu serta tahapan atau langkah-langkah yang harus ditempuh untuk mencapai tujuan tersebut.

2. Fungsi *Organizing*

Organizing adalah pengelompokan dan pengaturan orang untuk dapat digerakkan sebagai suatu kesatuan sesuai dengan rencana yang telah dirumuskan menuju tercapainya tujuan yang ditetapkan. Ada tiga unsur *organizing*, yaitu:

- a. Pengenalan dan pengelompokan kerja.
- b. Penentuan dan pelimpahan wewenang serta tanggung jawab
- c. Pengaturan hubungan kerja.

Setelah adanya gambaran pengertian pengorganisasian sebagaimana telah diuraikan di atas, maka pengorganisasian merupakan rangkaian aktivitas dalam menyusun suatu kerangka yang menjadi wadah bagi segenap kegiatan usaha dengan jalan membagi dan mengelompokkan pekerjaan yang harus dilaksanakan serta menetapkan dan menyusun jalinan hubungan kerja di antara satuan-satuan organisasi.

3. Fungsi *Actuating*

Penggerakan adalah seluruh proses pemberian motivasi kerja kepada para bawahan sedemikian rupa, sehingga mereka mampu bekerja dengan ikhlas demi tercapainya tujuan organisasi dengan efisien dan ekonomis. Setelah rencana ditetapkan, maka tindakan berikutnya dari pimpinan adalah menggerakkan mereka untuk segera melaksanakan kegiatan-kegiatan itu, sehingga apa yang menjadi tujuan suatu kegiatan usaha benar-benar tercapai. Tindakan pimpinan menggerakkan itu disebut “penggerakan” (*actuating*).

4. Fungsi Controlling

Pengendalian dalam Kamus besar Bahasa Indonesia berarti proses, cara, perbuatan mengendalikan, pengekangan, pengawasan atas kemajuan dengan membandingkan hasil dan sasaran secara teratur serta menyesuaikan usaha (kegiatan) dengan hasil pengawasan (Dinas Pendidikan Kamus Besar Bahasa Indonesia, 2008: 543).

Menurut Hasibuan, Manajemen Sumber Daya Manusia (MSDM) adalah ilmu dan seni mengatur hubungan dan peranan tenaga kerja agar efektif dan efisien membantu terwujudnya tujuan perusahaan, karyawan, dan masyarakat (Malayu Hasibuan, 2003: 10). Hubungan manajemen dengan sumber daya manusia merupakan proses usaha pencapaian tujuan melalui kerja sama dengan orang lain. Ini berarti menunjukkan pemanfaatan daya yang bersumber dari orang lain untuk mencapai tujuan.

Proses Manajemen Sumber Daya Manusia dibagi menjadi beberapa tahapan seperti proses Manajemen Sumber Daya Manusia menurut James A.F Stoner sebagaimana yang dikutip oleh Soekidjo Notoatmodjo (2009: 89), sebagai berikut:

1. Perencanaan sumber daya manusia didesain untuk memastikan bahwa personel yang diperlukan akan selalu terpenuhi secara memadai.
2. Rekrutmen berkaitan dengan mengembangkan cadangan calon karyawan sejalan dengan rencana sumber daya manusia.
3. Seleksi termasuk menggunakan formulir lamaran, daftar riwayat hidup, wawancara, penggajian keterampilan, dan mencocokkan informasi dari referensi untuk mengevaluasi dan menjaring calon karyawan bagi manajer, yang akhirnya akan memilih dan menerima calon.
4. Sosialisasi (orientasi) didesain untuk membantu orang yang terpilih menyesuaikan diri dengan mulus kedalam organisasi. Pendatang diperkenalkan kepada para rekan sekerja, terbiasa dengan tanggung jawabnya, dan diberitahu mengenai budaya organisasi, kebijakan, dan harapan yang bersangkutan dengan tingkah laku karyawan.
5. Pelatihan dan pengembangan keduanya bertujuan untuk meningkatkan kemampuan karyawan dalam memberikan kontribusi pada efektifitas organisasi.

6. Penilaian prestasi kerja bertujuan untuk meningkatkan kemampuan dan kualitas karyawan untuk memberikan kontribusi pada efektivitas organisasi. Dalam hal pekerjaan yang harus di kerjakan dan memiliki tanggung jawab wewenang di bidang pekerjaan masing-masing. Hal ini berkaitan agar para karyawan yang berada di sebuah organisasi dapat dikontrol kinerjanya selama berada dalam naungan organisasi tersebut.

Manajemen mempunyai tujuan-tujuan tertentu dan bersifat tidak berwujud. Usahnya ialah mencapai hasil-hasil yang spesifik, biasanya dinyatakan dalam bentuk sasaran-sasaran. Upaya dari kelompok menunjang pencapaian tujuan yang spesifik itu. Manajemen dapat dinyatakan sebagai tidak berwujud, karena tidak dapat dilihat, tetapi dapat dirasakan hasilnya, yakni *output* pekerjaan yang cukup, ada kepuasan pribadi, produk dan servisnya lebih baik (George R. Terry, 1993: 10).

Jelaslah bahwa manajemen merupakan sebuah sistem yang melibatkan seluruh potensi dan kemampuan organisasi untuk mencapai tujuan organisasi. Manajemen tidak hanya sebuah proses, tetapi juga seni untuk memimpin dan menggerakkan orang lain. Oleh karena itu seorang manajer harus memiliki kemampuan dan keahlian menggerakkan orang-orang (manusia) di dalamnya untuk proses pencapaian tujuan organisasi. Hal ini memang tidak mudah, karena menggerakkan manusia bukanlah pekerjaan mudah.

Menurut Henry Fayol, seorang pakar manajemen Amerika, perencanaan adalah semacam prediksi terhadap apa yang akan terjadi pada masa datang disertai persiapan untuk menghadapi masa yang akan datang. Sementara itu James S.F. Store mendefinisikan perencanaan adalah sebuah proses untuk menyusun rencana dalam meraih perencanaan tujuan tersebut (dalam Munir dan Ilaihi, 2006: 95-96).

Perencanaan merupakan usaha sadar dan pengambilan keputusan yang telah diperhitungkan secara matang tentang hal-hal yang akan dikerjakan di masa depan dalam dan oleh suatu organisasi dalam rangka pencapaian tujuan yang telah ditentukan sebelumnya (Sondang P. Siagian, 2005: 36). Dalam rangka pencapaian tujuan organisasi, hendaknya dilakukan atau disusun terlebih dulu perencanaan, Hal ini memperlihatkan bahwa antara tujuan dan perencanaan memiliki hubungan yang erat. Ini

disebabkan tidak dapat dibuat sebelum tujuan itu sendiri ada atau telah ditetapkan. Karena itu, perencanaan justru dibuat agar tujuan dapat dicapai.

Perencanaan merupakan poin awal dari aktivitas manajerial. Karena bagaimanapun sempurnanya suatu aktivitas manajemen tetap membutuhkan sebuah perencanaan. Karena perencanaan merupakan langkah awal bagi sebuah kegiatan dalam memikirkan hal-hal yang terkait agar memperoleh hasil yang optimal (Abd. Rosyad Shaleh, 1993: 54).

KONSEP KEPEMIMPINAN PUBLIK

1. Posisi Kepemimpinan Publik

Kepemimpinan publik sebagai kepemimpinan birokrasi publik memiliki peran yang sangat strategis. Hal tersebut dikarenakan ketika berhasil atau tidaknya birokrasi publik dalam menjalankan tugas-tugas pelayanan dan lain-lainnya sangat menentukan kualitas kepemimpinan. Kepemimpinan publik disebut juga sebagai pimpinan administrasi. Pada dasarnya bahwa kepemimpinan publik merupakan kepemimpinan seorang pemimpin yang memimpin untuk orang banyak sesuai dengan pengertian dan tugas seorang pemimpin. Kepemimpinan berasal dari kata pemimpin, yang berarti seseorang yang memiliki kecakapan dan kelebihan, khususnya kecakapan dan kelebihan dalam satu bidang, sehingga dia mampu mempengaruhi orang lain untuk bersama-sama melakukan aktivitas demi tercapainya suatu maksud dan beberapa tujuan (Kartono, 2005: 76).

Kepemimpinan merupakan proses mempengaruhi orang lain agar mau berperan serta dalam rangka memenuhi tujuan yang telah ditetapkan bersama. Umar (2008: 38) mendefinisikan kepemimpinan sebagai proses pengarahan dan usaha mempengaruhi aktivitas yang berkaitan dengan tugas dari para anggota kelompok.

Menurut Kotler (2000) ada dua arus besar mendefinisikan kepemimpinan dalam literatur Administrasi Publik, yaitu:

1. Kepemimpinan publik, sebagai pendekatan tradisional dalam bidang ilmu politik yang memisahkan dimensi politik dan administrasi dari sektor publik, peran lingkup administrasi yang terbatas pada pelaksanaan kebijakan dalam tradisi hierarkis paling murni dari birokrasi yang ideal. Kepemimpinan demikian memiliki hak prerogatif untuk memilih pejabat. Pendekatan ini merupakan aliran

yang dominan dalam literatur tentang kepemimpinan di sektor publik.

2. Kepemimpinan administratif yang tidak hanya melihat Administrasi Publik terbatas pada peran sebagai pelaksana tetapi juga memiliki yang kuat dan bertanggungjawab dalam membangun lembaga-lembaga publik. bahkan, ada ketegangan dialektis antara peran alami (yang menentukan) organisasi publik dan pengaruh dari para pemangku kepentingan yang berpotensi sebagai ancaman demokrasi. Sehingga harus adanya pemisahan yang jelas antara peran kepemimpinan politik dengan kepemimpinan administratif.

Kepemimpinan menurut Tead (dalam Kartono, 2011: 57), adalah kegiatan mempengaruhi orang-orang agar mereka mau bekerja sama untuk mencapai tujuan yang diinginkan. Terry (dalam Kartono, 2011: 57) juga mengatakan kepemimpinan adalah kegiatan mempengaruhi orang-orang agar mereka suka berusaha mencapai tujuan-tujuan kelompok. Boone dan Kurtz (1984) (dalam Pasolong, 2008: 4), mengemukakan bahwa kepemimpinan adalah tindakan memotivasi orang lain atau menyebabkan orang lain melakukan tugas tertentu dengan tujuan untuk mencapai tujuan spesifik.

Sedangkan Menurut Hasibuan (2003: 170) “Kepemimpinan adalah cara seorang pemimpin mempengaruhi perilaku bawahan agar mau bekerja sama dan bekerja secara efektif dan efisien untuk mencapai tujuan organisasi”. Di mana definisi kepemimpinan akhirnya dikategorikan menjadi tiga elemen. (Susanto A.B; Koesnadi Kardi, 2003: 115), yakni:

1. Kepemimpinan merupakan proses.
2. Kepemimpinan merupakan suatu konsep relasi (hubungan) antara pimpinan dan bawahan.
3. Kepemimpinan merupakan ajakan kepada orang lain.

Dari berbagai pengertian di atas, dapat ditarik suatu kesimpulan bahwa secara umum pengertian pemimpin adalah suatu kewenangan yang disertai kemampuan seseorang dalam memberikan pelayanan untuk menggerakkan orang-orang demi mencapai suatu tujuan tertentu.

Dalam upaya mewujudkan kepemimpinan yang efektif, maka kepemimpinan tersebut harus dijalankan sesuai dengan fungsinya.

Sehubungan dengan hal tersebut, fungsi kepemimpinan berhubungan langsung dengan situasi sosial dalam kehidupan kelompok masing-masing yang mengisyaratkan bahwa setiap pemimpin berada di dalam, bukan berada diluar situasi itu. Pemimpin harus berusaha agar menjadi bagian di dalam situasi sosial kelompok atau organisasinya. Fungsi kepemimpinan menurut Hadari Nawawi (2016) memiliki dua dimensi, yaitu:

1. Dimensi yang berhubungan dengan tingkat kemampuan mengarahkan dalam tindakan atau aktivitas pemimpin, yang terlihat pada tanggapan orang-orang yang dipimpinnya.
2. Dimensi yang berkenaan dengan tingkat dukungan atau keterlibatan orang-orang yang dipimpin dalam melaksanakan tugas-tugas pokok atau organisasi, yang dijabarkan dan dimanifestasikan melalui keputusan-keputusan dan kebijakan pemimpin.

Sehubungan dengan dua dimensi tersebut, menurut Nawawi (2016), secara operasional dapat dibedakan dengan lima fungsi pokok kepemimpinan, yaitu:

1. Fungsi Instruktif

Pemimpin berfungsi sebagai komunikator yang menentukan apa (isi perintah), bagaimana (cara mengerjakan perintah), bilamana (waktu memulai, melaksanakan dan melaporkan hasilnya), dan di mana (tempat mengerjakan perintah) agar keputusan dapat diwujudkan secara efektif. Sehingga fungsi orang yang dipimpin hanyalah melaksanakan perintah. Dalam hal ini fungsi orang yang dipimpin adalah sebagai pelaksana perintah. Inisiatif tentang segala sesuatu yang ada kaitannya dengan perintah tersebut, sepenuhnya adalah merupakan fungsi pemimpin. Fungsi ini juga berarti bahwa keputusan yang ditetapkan pemimpin tanpa kemauan bawahannya tidak akan berarti. Jika perintah tidak dilaksanakan juga tidak akan ada artinya. Intinya, kemampuan bawahan menggerakkan pegawainya agar melaksanakan perintah, bersumber dari keputusan yang ditetapkan. Perintah yang jelas dari pemimpin juga sebagai perwujudan proses bimbingan dan pengarahan yang dapat meningkatkan efektivitas dalam pencapaian pelayanan pada masyarakat sesuai tujuan.

2. Fungsi Konsultatif

Pemimpin dapat menggunakan fungsi konsultatif sebagai komunikasi dua arah. Hal tersebut digunakan sebagai usaha untuk menetapkan keputusan yang memerlukan bahan pertimbangan dan mungkin perlu konsultasi dengan orang-orang yang dipimpinya. Konsultasi yang dimaksudkan untuk memperoleh masukan berupa umpan balik (*feed back*), yang dapat dipergunakan untuk memperbaiki dan menyempurnakan keputusan yang telah ditetapkan dan dilaksanakan.

3. Fungsi Partisipasi

Dalam menjalankan fungsi partisipasi pemimpin berusaha mengaktifkan orang-orang yang dipimpinya, baik dalam pengambilan keputusan maupun dalam melaksanakannya. Setiap anggota kelompok memperoleh kesempatan yang sama untuk berpartisipasi dalam melaksanakan kesepakatan yang dijabarkan dari tugas-tugas pokok, sesuai dengan fungsi masing-masing. Fungsi ini tidak sekadar berlangsung dua arah, tetapi juga perwujudan pelaksanaan hubungan manusia yang efektif antara pemimpin dan orang yang dipimpin baik dalam keikutsertaan mengambil keputusan maupun dalam melaksanakan. Sekalipun memiliki kesempatan yang sama bukan berarti setiap orang bertindak semuanya, tetapi harus dilakukan dan dikerjakan secara terkendali dan terarah yang merupakan kerja sama dengan tidak mencampuri atau mengambil tugas pokok orang lain. Dengan demikian musyawarah menjadi hal yang sangat penting dalam kesempatan berpartisipasi melaksanakan program organisasi. Pemimpin tidak sekadar mampu membuat keputusan dan memerintah pelaksanaan, akan tetapi pemimpin harus tetap dalam posisi sebagai pemimpin yang melaksanakan fungsi kepemimpinan bukan sebagai pelaksana.

4. Fungsi Delegasi

Dalam melaksanakan fungsi delegasi, pemimpin memberikan pelimpahan wewenang, membuat, atau menetapkan keputusan. Fungsi delegasi sebenarnya adalah kepercayaan seorang pemimpin kepada orang yang diberi kepercayaan untuk pelimpahan wewenang dengan melaksanakan secara bertanggungjawab. Fungsi pendelegasian ini, harus

diwujudkan karena kemajuan dan perkembangan kelompok tidak mungkin diwujudkan oleh pemimpin seorang diri. Jika pemimpin bekerja seorang diri, ia pasti tidak dapat berbuat banyak dan mungkin dapat menjadi tidak berarti sama sekali. Oleh karena itu sebagian wewenang perlu didelegasikan kepada para bawahannya agar dapat dilaksanakan secara efektif dan efisien.

5. Fungsi pengendalian

Fungsi pengendalian berasumsi bahwa kepemimpinan yang efektif harus mampu mengatur efektivitas anggotanya secara terarah dan dalam koordinasi yang efektif, sehingga memungkinkan tercapainya tujuan bersama secara maksimal. Dalam melaksanakan fungsi pengendalian, pemimpin dapat mewujudkannya melalui kegiatan bimbingan, pengarahan, koordinasi, dan pengawasan. Dalam melakukan kegiatan tersebut berarti pemimpin berusaha mencegah terjadinya kekeliruan perseorangan dalam melaksanakan beban kerja atau perintah dari pimpinannya.

Seluruh fungsi kepemimpinan tersebut di atas, diselenggarakan dalam aktivitas kepemimpinan secara integral. Aktivitas atau kegiatan kepemimpinan yang bersifat integral tersebut dalam hal pelaksanaannya akan berlangsung sebagai berikut:

1. Pemimpin berkewajiban menjabarkan program kerja yang menjadi keputusan yang konkret untuk dilaksanakan sesuai dengan prioritasnya masing-masing keputusan-keputusan itu harus jelas hubungannya dengan tujuan organisasi.
2. Pemimpin harus mampu menerjemahkan keputusan-keputusan menjadi instruksi yang jelas, sesuai dengan kemampuan anggota yang melaksanakannya. Setiap anggota harus mengetahui dari siapa instruksi diterima dan pada siapa dipertanggungjawabkan.
3. Pimpinan harus berusaha untuk mengembangkan dan menyalurkan kebebasan berpikir dan mengeluarkan pendapat baik secara perorangan maupun kelompok kecil. Pimpinan harus mampu menghargai gagasan, pendapat, saran, kritik anggotanya sebagai wujud dari partisipasinya. Usaha mengembangkan partisipasi anggota tidak sekadar ikut aktif dalam melaksanakan perintah, tetapi juga dalam memberikan informasi dan masukan untuk dijadikan

bahan pertimbangan dalam membuat dan memperbaiki keputusan-keputusan.

4. Mengembangkan kerja sama yang harmonis, sehingga setiap anggota mengerjakan apa yang harus dikerjakan, dan bekerja sama dalam mengerjakan sesuatu yang memerlukan kebersamaan. Pemimpin harus mampu memberikan pengakuan dan penghargaan terhadap kemampuan, prestasi atau kelebihan yang dimiliki setiap anggota kelompoknya atau organisasi.
5. Pemimpin harus membantu dalam mengembangkan kemampuan memecahkan masalah dan mengambil keputusan sesuai dengan batas tanggungjawab masing-masing. Setiap anggota harus didorong agar tumbuh menjadi orang yang mampu menyelesaikan masalah-masalah, dengan menghindari ketergantungan yang berlebihan dari pemimpin atau orang lain. Setiap anggotanya harus dibina agar tidak menjadi orang selalu menunggu perintah. Namun diharapkan setiap anggota adalah orang yang inisiatif artinya mampu bekerja dengan sendirinya karena kesadaran bahwa ia memiliki tanggungjawab.

Secara garis besar, seorang pemimpin idealnya memiliki tiga kategori umum, yakni (Arep dan Hendrik, 2002: 241):

1. Kemampuan menganalisa dan menarik kesimpulan yang tepat. Ia harus mampu menganalisa sesuatu masalah, situasi atau serangkaian keadaan tertentu dan menarik kesimpulan-kesimpulan yang tepat.
2. Kemampuan untuk menyusun suatu organisasi serta dapat menyeleksi dan menempatkan orang-orang yang tepat untuk mengisi jabatan dalam organisasi yang bersangkutan.
3. Kemampuan untuk membuat sedemikian rupa, agar organisasi yang bersangkutan berjalan lancar untuk menuju tujuan, cita-cita dan putusan dari tingkat yang lebih tinggi kepada bawahan-bawahannya, agar tujuan dan putusan-putusan itu dapat diterima dengan baik.

Ketiga kemampuan tersebut, idealnya dimiliki oleh seseorang pemimpin agar organisasi maju dan berkembang. Yang harus diingat, fungsi pemimpin juga harus dapat memotivasi staf/pegawainya. Untuk itu, paling tidak ada 8 watak atau sifat dari seseorang pemimpin yang efektif dalam memotivasi pegawai untuk meningkatkan produktivitas kerjanya.

Mampu untuk menimbulkan kepercayaan pada diri orang lain. Untuk itu dibutuhkan sejumlah persyaratan yang harus dipunyai oleh seorang pemimpin, yakni:

1. Harus mempunyai pengetahuan yang cukup tentang alat-alat teknis dan prosedur-prosedur yang dipergunakan oleh para pegawainya, sehingga ia dapat memberi petunjuk-petunjuk dalam mengoperasikan alat-alat setra prosedur-prosedur yang diperlukan. Pengetahuan dan pengertian tentang garis-garis besar kebijaksanaan organisasi.
2. Seorang pemimpin harus senantiasa setia memegang teguh setiap ucapannya. Ia harus senantiasa menepati janjinya, jika ingin menanam kepercayaan bawahannya. Seorang pemimpin harus mampu memberikan penilaian yang baik terhadap semua permasalahan, baik yang bersifat kedinasan maupun yang bersifat pribadi.
3. Tabah dalam usahanya untuk mencapai tujuan organisasi. Pemimpin harus mempunyai keyakinan yang teguh atas segala sesuatu yang ingin dicapainya. Tegasnya ia harus tabah dan tekun untuk mencari cara-cara melakukan sesuatu sampai mendapatkan yang paling tepat untuk mencapai tujuan organisasi.
4. Kemampuan untuk memberikan pengertian tanpa menimbulkan kesalahpahaman dalam menjelaskan/mengemukakan tujuan organisasi kepada pihak lain. Kemampuan untuk mendengarkan secara simpatik, baik berupa usul-usul maupun berupa kritikan dari pihak lain maupun dari pihak bawahannya.
5. Senantiasa menaruh minat yang tulus dan ikhlas terhadap orang lain, tulus terhadap kesejahteraan bagi pihak yang dipimpinya.
6. Kemampuan untuk memahami manusia serta reaksinya. Seorang pemimpin harus paham benar akan manusia baik manusia sebagai individu maupun sebagai anggota kelompok dan mengetahui mengapa ia bertindak sedemikian rupa.
7. Seseorang pemimpin harus senantiasa waspada untuk selalu bersikap objektif dan jangan sampai membiarkan putusannya dipengaruhi oleh sentimen orang lain.

8. Seseorang pemimpin harus senantiasa bersikap terus terang dan transparan. Ia tidak boleh membiarkan orang lain berkata terhadap dirinya; “ia selalu ingin rahasia dan tertutup

Menurut Kartono (2011: 36) ada tiga hal penting mengenai konsepsi persyaratan kepemimpinan, yaitu:

1. Kekuasaan ialah kekuatan, otoritas dan legalitas yang memberikan wewenang kepada pemimpin guna mempengaruhi dan menggerakkan bawahan untuk berbuat sesuatu.
2. Kewibawaan ialah kelebihan, keunggulan, keutamaan sehingga orang mampu mengatur orang lain, sehingga orang tersebut patuh pada pemimpin, dan bersedia melakukan perbuatan-perbuatan tertentu.
3. Kemampuan ialah segala daya, kesanggupan, kekuatan dan kecakapan/keterampilan teknis maupun sosial, yang dianggap melebihi dari kemampuan anggota biasa.

Menurut Winardi (2000: 96) kualitas dan ciri-ciri pemimpin yang efektif dapat dikelompokkan dalam sebuah kerangka yang terdiri atas delapan buah kualifikasi dasar, yaitu:

1. Menginspirasi Kepercayaan pada Orang-Orang

Untuk menjadi seorang pemimpin, orang harus mendapatkan kepercayaan orang-orang yang akan dipimpinya. Dalam menumbuhkan kepercayaan seorang pemimpin perlu memiliki sejumlah kualitas tertentu. Pemimpin harus memiliki pengetahuan kompeten tentang alat-alat teknis dan proses dengan apa para pengikutnya bekerja sehingga dengan demikian ia dapat mengajarkan dan mengembangkan mereka dalam penggunaannya. Selain itu pemimpin juga harus memiliki reputasi untuk menepati janji. Ia harus menepati kata-katanya untuk menimbulkan kepercayaan.

2. Persistensi (Tekad Bulat) untuk Mencapai Tujuan

Seorang pemimpin harus percaya dan yakin 100% tentang apa yang ingin dicapai olehnya. Pemimpin harus memiliki persistensi dan kemauan untuk mencari metode-metode guna mencapai tujuan dengan metode yang paling tepat.

3. Kemampuan untuk Berkomunikasi tanpa Menimbulkan Kesalahpahaman

Seorang pemimpin harus memiliki kemampuan untuk menerangkan tujuan yang akan dicapai kepada pihak lain dan membuatnya menjadi menarik. Hal ini penting untuk mengetahui kesulitan-kesulitan komunikasi dan menjaga juga timbulnya kesalahan-kesalahan pada pihak yang mendengarnya.

4. Kesediaan untuk Mendengar Secara Reseptif

Sifat ini sering kali membedakan seorang pemimpin dengan seorang komandan. Terdapat perbedaan antara mendengar dengan tertutup dan mendengar dengan keinginan jujur untuk mengerti dan menggunakan sudut pandangan orang lain sebaik-baiknya.

5. Perhatian Jujur Terhadap Manusia

Seorang pemimpin harus memiliki perhatian jujur dalam kesejahteraan orang-orang di bawah kepemimpinannya. Perhatian macam itu tidak dapat dibuat-buat.

6. Memahami Manusia dan Reaksi Mereka

Seorang pemimpin harus memahami manusia dan mengetahui mengapa mereka bertindak dengan cara tertentu. Seorang pemimpin harus mengerti bahwa apa yang dipikirkan seorang individu, apa yang dikatakan olehnya, dan apa yang dilakukannya merupakan suatu produk dari banyak kekuatan-kekuatan yang mempengaruhinya.

7. Objektivitas

Seorang pemimpin harus hati-hati dan bersikap objektif dan jangan membiarkan sentimen pihak lain mempengaruhi perasaan sendiri.

8. Kejujuran

Seorang pemimpin harus jujur. Ia tidak dapat membiarkan orang-orang bertanya tentang apa yang sedang dipikirkannya.

Ada 8 tipe kepemimpinan menurut Kartono (2011: 80-87), yaitu:

1. Tipe Karismatis

Tipe pemimpin karismatis memiliki kekuatan energi, daya-tarik dan wibawa yang luar biasa dalam mempengaruhi orang lain, sehingga memiliki pengikut yang jumlahnya sangat besar. Pemimpin karismatis banyak memiliki inspirasi, keberanian, keyakinan teguh pada pendirian sendiri sehingga totalitas kepribadian pemimpin tersebut memancarkan pengaruh dan daya tarik yang teramat besar.

2. Tipe Paternalistis

Tipe pemimpin paternalistis, yaitu tipe kepemimpinan yang kebabakan, dengan sifat-sifat antara lain sebagai berikut:

- a. Menganggap bawahan sebagai manusia yang tidak/belum dewasa, atau anak sendiri yang perlu dikembangkan.
- b. Bersikap terlalu melindungi.
- c. Jarang memberikan kesempatan kepada bawahan untuk mengambil keputusan sendiri.
- d. Hampir tidak pernah memberikan kesempatan kepada bawahan untuk berinisiatif;
- e. Hampir tidak pernah memberikan kesempatan pada pengikut dan bawahan untuk mengembangkan imajinasi dan upaya kreativitas mereka sendiri.
- f. Selalu bersikap maha tahu dan maha benar.

3. Tipe Militeristis

Tipe kepemimpinan militeristis mirip dengan tipe kepemimpinan otoriter. Adapun sifat-sifat pemimpin yang militeristis antara lain:

- a. Lebih banyak menggunakan sistem perintah/komando terhadap bawahannya keras sangat otoriter, kaku dan sering kali kurang bijaksana.
- b. Menghendaki kepatuhan mutlak dari bawahan.
- c. Sangat menyenangi formalitas, upacara-upacara ritual dan tanda-tanda kebesaran yang berlebih-lebihan.
- d. Menuntut adanya disiplin keras dan kaku dari bawahannya.

- e. Tidak menghendaki saran, usul, sugestif dan kritikan-kritikan dari bawahannya.
- f. Komunikasi hanya berlangsung searah saja.

4. Tipe Otokratis

Kepemimpinan otokrasi itu mendasarkan diri pada kekuasaan dan paksaan yang mutlak harus dipatuhi. Pemimpinnya selalu mau berperan sebagai pemain tunggal pada *a one-man show*. Pemimpin selalu berdiri jauh dari anggota kelompoknya jadi ada sikap menyisihkan diri dan eksklusivisme. Sikap dan prinsip-prinsipnya sangat kuno dan ketat-kaku.

5. Tipe Laissez Faire

Pada tipe kepemimpinan laissez faire ini pemimpin praktis tidak memimpin, dia membiarkan kelompoknya dan setiap orang berbuat semau sendiri. Pemimpin tidak berpartisipasi dalam kegiatan kelompoknya. Semua pekerjaan dan tanggung jawab harus dilakukan oleh bawahan sendiri. Pemimpin tidak mempunyai kewibawaan dan tidak bisa mengontrol anak buahnya. Pemimpin hanya sebagai simbol karena kedudukannya biasanya diperoleh melalui penyogokan, suapan atau berkat sistem nepotisme.

6. Tipe Populists

Menurut Worsley (dalam Kartono, 2009: 85) bahwa kepemimpinan populistis sebagai kepemimpinan yang dapat membangunkan solidaritas rakyat. Kepemimpinan populistis berpegang teguh pada nilai-nilai masyarakat yang tradisional. Juga kurang mempercayai dukungan kekuatan serta bantuan hutang-hutang luar negeri (asing). Kepemimpinan jenis ini mengutamakan penghidupan (kembali) nasionalisme.

7. Tipe Administratif

Kepemimpinan tipe administratif ialah kepemimpinan yang mampu menyelenggarakan tugas-tugas administrasi secara efektif. Para pemimpinnya terdiri atas teknokrat dan administratur-administratur yang mampu menggerakkan dinamika modernisasi dan pembangunan. Dengan demikian dapat dibangun sistem administrasi dan birokrasi yang efisien

untuk memerintah, yaitu untuk menetapkan integritas bangsa pada khususnya, dan usaha pembangunan pada umumnya.

8. Tipe Demokratis

Kepemimpinan demokratis berorientasi pada manusia dan memberikan bimbingan yang efisien kepada para pengikutnya. Terdapat koordinasi pada semua bawahan, dengan penekanan pada rasa tanggung jawab internal (pada diri sendiri) dan kerja sama yang baik. Kekuatan kepemimpinan demokrasi ini bukan terletak pada individu pemimpin, akan tetapi kekuatan justru terletak pada partisipasi aktif dari setiap warga kelompok. Kepemimpinan demokratis menghargai potensi setiap individu, mau mendengarkan nasihat dan sugesti bawahan. Juga bersedia mengakui keahlian para spesialis dengan bidangnya masing-masing mampu memanfaatkan kapasitas setiap anggota seefektif mungkin pada saat-saat dan kondisi yang tepat.

Selanjutnya, Menurut Sobry (2017: 27) kepemimpinan transaksional terjadi ketika satu orang mengambil inisiatif untuk mengadakan kontak dengan orang lain dengan tujuan untuk melakukan pertukaran barang atau hal-hal yang dianggap penting. Pertukaran itu bisa bersifat ekonomis, politik, atau psikologis. Kepemimpinan ini berdasarkan pada transaksi atau pertukaran antara pemimpin dan bawahan. Pemimpin memberikan imbalan atau penghargaan tertentu kepada bawahan jika bawahan mampu memenuhi harapan pemimpin. Di sisi lain, bawahan berupaya memenuhi harapan pemimpin untuk memperoleh imbalan atau penghargaan.

Menurut Suwatno dalam Lidya Rorimpandey (2013: 120) pemimpin menggunakan penghargaan kontingensi untuk memotivasi karyawan dan pemimpin melaksanakan tindakan korektif hanya ketika bawahan gagal mencapai tujuan. Pemimpin transaksional merupakan pemimpin yang memandu atau memotivasi para pengikut mereka menuju sasaran yang ditetapkan dengan memperjelas persyaratan peran dan tugas. Gaya Kepemimpinan Transaksional lebih berfokus pada hubungan pemimpin-bawahan tanpa adanya usaha untuk menciptakan perubahan bagi bawahannya.

Terdapat 3 indikator Gaya Kepemimpinan Transaksional menurut Yuki (2015), yaitu:

1. Imbalan kontingen, indikator ini dimaksudkan bahwa bawahan memperoleh pengarahan dari pemimpin mengenai prosedur pelaksanaan tugas dan target yang harus dicapai. Dan bawahan akan menerima imbalan dari pemimpin sesuai dengan kemampuan dalam memenuhi prosedur tugas yang ditentukan.
2. Manajemen eksepsi aktif, indikator ini menjelaskan tingkah laku pemimpin yang selalu melakukan pengawasan proses pelaksanaan tugas terhadap bawahannya secara langsung yang bertujuan untuk mengantisipasi dan meminimalkan tingkat kesalahan yang timbul selama proses bekerja.
3. *Passive avoidant*, pemimpin akan memberikan peringatan dan sanksi kepada bawahan apabila terjadi kesalahan dalam proses pekerjaan. Namun apabila proses pekerjaan berjalan dengan lancar dan sesuai dengan standar, maka pemimpin transaksional tidak memberikan evaluasi kepada bawahan.

2. Konsep dan Teori Kepemimpinan

Teori Kepemimpinan adalah penggeneralisasian satu seri perilaku pemimpin dan konsep-konsep kepemimpinannya, dengan menonjolkan latar belakang historis, sebab-musabab timbulnya kepemimpinan, persyaratan menjadi pemimpin, sifat-sifat umum pada pemimpin, tugas pokok dan fungsinya, serta etika profesi kepemimpinan (Kartono Kartini, 2014: 31-32).

Teori kepemimpinan membicarakan bagaimana seorang menjadi pemimpin, atau bagaimana timbulnya seseorang menjadi seorang pemimpin.

1. Teori Sifat

Menurut Michael Tomy (2017: 26) teori ini penekanannya lebih pada sifat-sifat umum yang dimiliki pemimpin yang dibawa sejak lahir. Menurut teori ini, hanya individu yang memiliki sifat-sifat tertentu yang bisa menjadi pemimpin. Menurut Darf dalam Michael (2017: 26) ada tiga sifat penting yang harus dimiliki oleh seorang pemimpin, yaitu kepercayaan diri, kejujuran, dan integritas.

2. Teori Perilaku

Menurut Michael Tomy (2017: 26) teori ini lebih berfokus pada tindakan yang dilakukan pemimpin daripada memperhatikan atribut yang melekat pada diri seorang pemimpin. Dasar pemikiran teori ini adalah kepemimpinan merupakan perilaku seseorang ketika melakukan kegiatan pengarahan suatu kelompok.

3. Teori Situasional

Teori ini mengatakan bahwa pembawaan yang harus dimiliki seorang pemimpin berbeda-beda, tergantung dari situasi yang sedang dihadapi. Hersey dan Blanchart dalam Michael Tomy (2017: 27) mengatakan bawahan memiliki tingkat kesiapan dan kematangan yang berbeda, sehingga pemimpin harus menyesuaikan Gaya Kepemimpinannya agar sesuai dengan situasi kesiapan dan kematangan bawahan.

4. Teori Jalan-Tujuan

Menurut Fred Fiedler dalam Michael Tomy (2017: 27) nilai strategis dan keefektifan seorang pemimpin didasarkan pada kemampuannya dalam menimbulkan kepuasan dan motivasi anggotanya dengan penerapan hadiah. Tugas pemimpin dalam teori ini adalah bagaimana bawahan bisa mendapatkan hadiah atas kinerjanya dan bagaimana seorang pemimpin menjelaskan dan mempermudah jalan menuju hadiah tersebut.

5. Teori Karismatik

Menurut Michael Tomy (2017: 29) bahwa seseorang menjadi pemimpin karena mempunyai karisma (pengaruh) yang besar. Pemimpin yang bertipe karismatik biasanya memiliki daya tarik, kewibawaan dan pengaruh yang sangat besar. Konsep kepemimpinan karismatik ini banyak bersumber dari ajaran agama dan sejarah Yunani Kuno.

Menurut Keith Davis dan John W. Newstorm dalam Danang Sunyoto (2015: 35), terdapat 3 keterampilan seorang pemimpin, yaitu:

1. Keterampilan Teknis

Keterampilan ini mengacu pada pengetahuan dan keterampilan seseorang dalam salah satu jenis proses atau teknik. Keterampilan ini merupakan ciri yang menonjol dari prestasi kerja pada tingkat operasional.

2. Keterampilan Manusiawi

Keterampilan manusiawi adalah kemampuan bekerja secara efektif dengan orang-orang dan membina kinerja tim. Setiap pemimpin pada semua tingkat organisasi memerlukan keterampilan manusiawi yang efektif yang merupakan bagian penting dari perilaku pemimpin.

3. Keterampilan konseptual

Keterampilan konseptual adalah kemampuan untuk berpikir dalam kaitannya dengan model, kerangka, dan hubungan yang luas seperti rencana jangka panjang. Keterampilan konseptual berurusan dengan gagasan, sedangkan keterampilan manusiawi berfokus pada orang dan keterampilan teknis tertuju pada sebuah benda.

Variabel kepemimpinan menurut Chapman dalam Danang Sunyoto (2015: 31) adalah:

1. Cara berkomunikasi

Setiap pemimpin harus mampu memberikan informasi yang jelas dan untuk itu harus mempunyai kemampuan berkomunikasi yang baik dan lancar. Jika seorang pemimpin dalam mentransfer informasi sulit dipahami oleh para bawahan, maka akan menimbulkan permasalahan. Sebab di satu sisi seorang atasan ingin program kerja dalam pencapaian tujuan perusahaan tercapai, namun disisi lain karyawan atau bawahan merasa kesulitan harus bekerja yang bagaimana untuk melaksanakan tugas dari atasan.

2. Pemberian motivasi

Seorang pemimpin selain mempunyai kemampuan untuk berkomunikasi yang baik dan lancar, tentu harus memberikan dorongan dan motivasi kepada bawahannya, baik motivasi finansial atau

nonfinansial. Hal ini dapat menciptakan prestasi dan suasana kondusif bagi keberhasilan usaha, di mana bawahan atau karyawan akan merasa diperhatikan oleh pemimpinnya.

3. Pengambilan Keputusan

Seorang pemimpin harus mampu mengambil keputusan berdasarkan fakta dan aturan yang berlaku di perusahaan serta keputusan yang diambil tersebut mampu memberikan motivasi bagi karyawan untuk bekerja yang lebih baik lagi. Dengan demikian keputusan yang telah diambil tersebut berlaku efektif dalam menanamkan rasa percaya diri para karyawan.

Banyak studi ilmiah dilakukan orang mengenai kepemimpinan, dan hasilnya berupa teori-teori tentang kepemimpinan. Menurut Sri Wiludjeng Sp (2007: 144-148) dalam bukunya yang berjudul Pengantar Manajemen menyebutkan beberapa teori tentang kepemimpinan, di antaranya adalah:

1. Teori Sifat

Banyak studi ilmiah dilakukan orang mengenai kepemimpinan, dan hasilnya berupa teori-teori tentang kepemimpinan. setiap teori mempunyai segi penekanan sendiri, dipandang dari satu aspek tertentu. Menurut Keith Davis (2011), merumuskan dalam teori ini menyatakan bahwa seseorang yang bisa berhasil menjadi seorang pemimpin apabila memiliki sifat. Ada 4 sifat umum yang mempengaruhi kesuksesan kepemimpinan dalam organisasi, yaitu intelegensia, kematangan sosial, motivasi diri, hubungan pribadi.

- a. Menurut David Wechsler (2006), inteligensi adalah kemampuan untuk bertindak secara terarah, berpikir secara rasional, dan menghadapi lingkungannya secara efektif. Secara garis besar dapat disimpulkan bahwa inteligensi adalah suatu kemampuan mental yang melibatkan proses berpikir secara rasional.
- b. Kematangan sosial adalah kemampuan untuk berfungsi secara tanggung jawab yang tepat dan pemahaman tentang aturan-aturan sosial dan norma-norma di dalam budaya tertentu dan kemampuan untuk menggunakan pengetahuan secara tepat.
- c. Motivasi Diri adalah sebuah kemampuan kita untuk memotivasi diri kita tanpa memerlukan bantuan orang lain. Kita memiliki kemampuan untuk mendapatkan alasan atau dorongan untuk

bertindak. Proses mendapatkan dorongan bertindak ini pada dasarnya sebuah proses penyadaran akan keinginan diri sendiri yang biasanya terkubur (Kartono Kartini, 2014: 110).

- d. Hubungan pribadi adalah di mana kita berusaha meningkatkan hubungan insani, menghindari dan mengatasi konflik-konflik pribadi yang terjadi, mengurangi ketidakpastian sesuatu yang berkenaan dengan hubungan pribadi tersebut, serta berbagi pengetahuan dan pengalaman dengan orang lain.

2. Teori Perilaku

Kepemimpinan jenis ini akan muncul berdasarkan kualitas-kualitas pribadi atau pola-pola kelakuan para pemimpinnya. Teori ini menyatakan, bahwa seorang pemimpin harus mampu bersikap fleksibel, luwes, bijaksana, dan mampu mempuyai daya tarik yang tinggi karena harus mampu mengambil langkah-langkah yang tepat untuk suatu masalah. Dalam teori ini ada beberapa teori yang berdasarkan pendekatan perilaku (Kartono Kartini, 2014: 154), di antaranya adalah:

- a. Gaya kepemimpinan dapat dijelaskan melalui dua titik ekstrem, yaitu fokus pada atasan (pemimpin) dan fokus pada bawahan.
- b. Peduli dan mendukung bawahan. Para pemimpin dengan gaya ini cenderung memiliki hubungan dengan bawahan yang mencerminkan perasaan saling percaya, dan mereka menghormati ide dan perasaan bawahannya.
- c. Orientasi Tugas dan orientasi hubungan kepada seseorang. Gaya kepemimpinan yang dimaksud di sini adalah perilaku manajer yang menetapkan standar kerja yang tinggi, menentukan metode kerja yang harus dilakukan dengan mengawasi pegawai dengan ketat, dan selain itu seorang pemimpin harus memiliki sikap bersahabat pada bawahan, mengakui prestasi bawahan, dan **memperhatikan** kebutuhan dan kesejahteraan pegawai.

3. Teori Situasi/Keadaan

Teori ini menjelaskan, pemimpin untuk menyesuaikan diri terhadap tuntutan situasi, lingkungan sekitar dan zamannya. Faktor lingkungan itu harus dijadikan tantangan untuk diatasi. Maka pemimpin harus mampu

menyelesaikan masalah-masalah aktual, sebab permasalahan-permasalahan hidup dan saat-saat krisis (perang, revolusi dan lain-lain) yang penuh pergolakan dan ancaman bahaya. Maka pemimpin harus bersifat *multi-dimensional* serba bisa dan serba terampil, agar ia mampu melibatkan diri dan menyesuaikan diri terhadap masyarakat dan pendidikan yang cepat berkembang. Dengan adanya teori ini, maka pemimpin juga harus memiliki sifat di antaranya ialah:

- a. Kepemimpinan yang dapat memahami dan menyesuaikan bawahannya, model kepemimpinan ini di mana efektifitas kepemimpinan tergantung dari kesiapan bawahan. Kemauan dalam mencapai prestasi, untuk menerima tanggung jawab, kemampuan mengerjakan tugas, dan pengalaman bawahan, dari variabel tersebut akan mempengaruhi efektifitas kepemimpinan. Menurut model ini manajer atau pimpinan harus secara konstan mengevaluasi kondisi pegawai. Kemudian setelah kondisi pegawai diketahui manajer menyesuaikan gaya kepemimpinan agar sesuai dengan kondisi tersebut. Dengan demikian gaya kepemimpinan ini akan efektif karena sesuai dengan situasi pegawai (Kartono Kartini, 2014: 168)
- b. Teori ini mendasarkan pendapat bahwa seseorang tidak hanya karakteristik individu mereka tetapi juga karena beberapa variabel situasi dan interaksi antara pemimpin dengan bawahan. Fiedler menjelaskan tiga dimensi yang menjelaskan tentang kepemimpinan yang efektif. Ketiga dimensi tersebut adalah:

- 1) *Power Position* (Kekuasaan *Position*)

Dimensi ini menjelaskan kekuasaan yang dimiliki oleh pemimpin, seperti keahlian atau kepribadian, yang mampu memuat bawahan mengikuti kemauan pemimpin. Pemimpin yang mempunyai kekuasaan dari posisinya yang jelas dan besar dapat memperoleh kepatuhan bawahan yang lebih besar.

- 2) *Task Structure* (Struktur Pekerjaan)

Dimensi ini menjelaskan sejauh mana pekerjaan dapat dirinci atau dijelaskan dan membuat bawahan bertanggungjawab untuk melaksanakan pekerjaan tersebut. Jika struktur pekerjaan jelas maka pekerjaan dapat dilakukan dengan mudah, bawahan dapat

diserahi tanggung jawab pelaksanaan pekerjaan tersebut lebih baik.

3) *Leader Member Relation* (Hubungan antara Pemimpin dan Bawahan)

Hal ini berhubungan dengan antara bawahan-pimpinan, misalnya tingkat loyalitas, kepercayaan, dan rasa hormat pegawai terhadap pemimpinnya. Hubungan ini dapat diklasifikasikan “baik” atau “buruk”.

4) Yetton dan Vroom Jago

Teori dari Vroom mengkritik teori *path goal* karena gagal memperhitungkan situasi di mana keterlibatan bawahan diperlukan. Model ini memperkenalkan lima gaya kepemimpinan yang mencerminkan garis kontinum dari pendekatan otoriter sampai kependekatan partisipatif. Sehingga model Vroom memperoleh dukungan empiris yang lebih baik dibandingkan dengan model kepemimpinan situasional lain.

Menurut Alfian Alfian (2009: 202) bahwa gaya kepemimpinan adalah perilaku atau cara yang dipilih dan digunakan pemimpin dalam arti mempengaruhi, pikiran, perasaan, sikap dan mengerakkan yang dipimpin untuk bekerja secara efektif, guna mencapai tujuan organisasi yaitu:

1. Gaya Kepemimpinan Kontinum,

Gaya ini termasuk klasik orang yang pertama mengenalkan adalah Robert Tannenbaum dan Warren Schmidt (dalam Alfian Alfian (2009). Dalam model kontinum ada tujuh model gaya pembuatan keputusan yang dilakukan pemimpin, yaitu:

- a. Pemimpin membuat keputusan dan kemudian mengumumkan kepada bawahan.
- b. Pemimpin menjual keputusan.
- c. Pemimpin memberikan pemikiran-pemikiran atau ide-ide yang mengundang pertanyaan.
- d. Pemimpin memberikan keputusan bersifat sementara yang kemudian yang dapat berubah
- e. Pemimpin memberikan persoalan, meminta saran-saran dan membuat keputusan.

- f. Pemimpin merumuskan batasan-batasannya dan meminta kelompok bawahannya untuk memuat keputusan, dan
- g. Pemimpin mengizinkan bawahannya melakukan fungsi-fungsinya dalam batas-batasan yang telah dirumuskan oleh pemimpin (Fattah Nanang, 2004: 156)

2. Gaya Kepemimpinan Manajerial Grid,

Mengidentifikasi gaya kepemimpinan dalam manajemen dengan usaha yang telah dilakukan oleh Robert R. Blake dan Jane S. Mouton (1964), berhubungan dengan dua hal, yaitu: produksi suatu pihak dan orang-orang di pihak lain.

Pada gaya kepemimpinan manajerial *grid* ini ditekankan bagaimana manajer memikirkan mengenai produksi dan hubungan kerja pada manusianya, buka ditekankan pada produksi harus di hasilkan, dan beberapa banyak ia harus berhubungan dengan bawahannya. Melainkan jika melakukan produksi maka dipahami suatu sikap bagi seorang pemimpin untuk mengetahui berapa luas dan aneka suatu produksi itu.

3. Gaya Kepemimpinan Tiga Dimensi

Dari Reddin (2011), gaya kepemimpinan ini selalu dipulangkan kepada dua hal mendasar, yakni hubungan pimpinan dengan tugas dan hubungan kerja. Gaya kepemimpinan ini mempunyai pengaruh terhadap lingkungannya, gaya ini pada hakikatnya sama dengan gaya hasil penemuan di Universitas Uho dan kemudian juga digunakan oleh Blake dan Mouton dalam merancang manajerial *grid*-nya. Dari gaya yang digambarkan oleh Reddin seterusnya bisa ditarik ke atas ke bawah menjadi gaya kepemimpinan yang efektif dan tidak efektif.

4. Gaya Kepemimpinan Empat Sistem

Likert, gaya kepemimpinan yang satu ini hasil dari serangkaian penelitian yang dilakukan selama bertahun-tahun ia lakukan dalam mengembangkan suatu ide dan pendekatan yang penting untuk memahami perilaku pemimpin. Likert mengembangkan empat sistem manajemen, menurutnya pemimpin itu dapat berhasil jika bergaya partisipatif manajemen, yaitu gaya kepemimpinan yang berorientasi pada bawahan,

dan mendasarkan pada komunikasi, bawahan maupun pemimpin menerapkan hubungan atau tata cara hubungan yang mendukung (*supportive relationship*).

5. Gaya Kepemimpinan Transaksional

Ialah kepemimpinan yang menekankan pada tugas yang di emban pada bawahan. Pemimpin adalah seorang yang mendesain pekerjaan beserta mekanismenya, dan staf adalah seorang yang melaksanakan tugas sesuai kemampuan dan keahliannya. Pola hubungan yang dikembangkan kepemimpinan transaksional adalah berdasarkan suatu system timbal balik/transaksi (Aan Komariah, 2004: 89).

6. Gaya Kepemimpinan Transformasional

Yakni agen perubahan dan bertindak sebagai katalisator, yaitu memberi peran mengubah sistem ke arah yang lebih baik. Kepemimpinan transformasional ini lahir pada tahun 1980-an.

Bass dan Apolio mendefinisikan kepemimpinan transformasional sebagai sebuah proses di mana pemimpin mengambil tindakan-tindakan untuk meningkatkan kesadaran rekan kerja mereka sebagai apa yang benar dan apa yang penting, untuk meningkatkan kematangan motivasi rekan kerja mereka serta mendorong mereka untuk melampaui minat pribadi mereka demi mencapai kemaslahatan kelompok, organisasi, atau masyarakat.

7. Gaya Kepemimpinan Visioner

Ialah kepemimpinan yang memiliki Visi (*visionary leadership*), yaitu kepemimpinan yang kerja pokoknya difokuskan pada rekayasa masa depan yang penuh tantangan jenis kepemimpinan *visionary* ini terlihat dengan ciri, yakni dalam membuat perencanaan yang jelas sehingga dari rumusan visinya tersebut akan tergambar sasaran apa yang hendak di capai dan pengembangannya lembaga yang tergambar sasaran apa yang hendak di capai dari lembaga yang dipimpinnya.

Menurut Djanaid (2004), model kepemimpinan merupakan norma perilaku yang digunakan oleh seseorang pada saat orang tersebut mencoba mempengaruhi perilaku orang lain. Model kepemimpinan juga

didefinisikan sebagai suatu istilah tentang bagaimana seseorang pemimpin terlihat di mata bawahannya. Nawawi Hadrai (2016), menjelaskan beberapa model kepemimpinan pemerintahan yang pada pimpinan hingga kepemimpinan berpusat pada bawahan.

Sedangkan Kencana Inu, Syafie (2003) Model kepemimpinan pemerintahan tersebut di antaranya:

1. Model Kepemimpinan Demokratis. Kepemimpinan demokratis dalam pemerintahan adalah cara dan irama seorang pemimpin pemerintahan dalam menghadapi bawahan dan masyarakatnya dengan memakai metode pembagian tugas dengan bawahan, begitu juga antar bawahan dibagi tugas secara merata dan adil. kemudian pemilihan tugas tersebut dilakukan secara terbuka, antar bawahan dianjurkan berdiskusi tentang keberadaannya untuk membahas tugasnya, baik bawahan yang terendah sekali pun boleh menyampaikan saran serta diakui haknya, dengan demikian dimiliki persetujuan dan konsensus atas kesepakatan bersama.
2. Model Kepemimpinan Birokratis. Model birokratis dalam kepemimpinan pemerintahan adalah cara dan irama seorang pemimpin pemerintahan dalam menghadapi bawahan dan masyarakatnya dengan menggunakan metode tanpa pandang bulu, artinya setiap bawahan harus diperlakukan sama disiplinya, spesialisasi tugas yang khusus, kerja yang ketat pada aturan sehingga kemudian bawahan menjadi kaku dan sederhana.
3. Model Kepemimpinan Laissez Faire. Model Laissez Faire dalam kepemimpinan pemerintahan adalah cara dan irama seorang pemimpin pemerintahan dalam menghadapi bawahan dan masyarakatnya dengan memakai metode pemberian keleluasaan pada bawahan seluas-luasnya. Dengan begitu, setiap bawahan bebas bersaing dalam berbagai strategi ekonomi, politik, hukum, dan administrasi. Jadi pemimpin pemerintahan memberikan peluang besar pada kegiatan organisasi.
4. Model Kepemimpinan Otokratis. Model Otokratis dalam kepemimpinan pemerintahan adalah cara dan irama seseorang pemimpin pemerintahan dalam menghadapi bawahan dan masyarakatnya dengan memakai metode paksaan kekuasaan.

Kepemimpinan merupakan suatu proses pelaksanaan tugas pemimpin, mengalir dari atas ke bawah, yang berfungsi untuk mendisiplinkan, kegiatan para karyawan melalui proses komunikasi untuk mencapai tujuan yang telah ditetapkan. Menurut Stogdi dalam M.Sobry (2017: 15) bahwa kepemimpinan sebagai konsep manajemen dapat dirumuskan dalam berbagai macam definisi tergantung dari mana titik tolak pikirnya. Menurut Indriyo Gitosudarmo dalam Danang Sunyoto (2015: 30) menyatakan bahwa kepemimpinan adalah sebagai proses mempengaruhi aktivitas dari individu atau kelompok untuk mencapai tujuan dalam situasi tertentu. Dengan demikian kepemimpinan adalah bagian penting dari manajemen, sehingga dalam hal ini para manajer harus merencanakan dan mengorganisasikan serta mempengaruhi orang lain untuk mencapai tujuan.

PENGAMBILAN KEPUTUSAN

1. Pilihan Alternatif Administrator

Administrator manajer atau pengambilan keputusan (*decesiaon maker*) dengan prinsip-prinsip yang sama, harus dapat menggembleng bawahannya untuk mengikuti suatu pendekatan administratif yang dipola secara tertentu. Dengan demikian, maka mereka akan dapat melaksanakan berbagai keputusan itu, dengan lancar, efektif dan efisien.

Menurut Atmosudirjo Prayudi (1997: 281) dalam bukunya “Beberapa Pandangan Umum Tantang Pengambilan Keputusan” terdapat unsur-unsur atau fakta-fakta yang merupakan dasar bagi pengembangan sikap kelakuan administratif yang sesuai bagi pelaksanaan keputusan-keputusan yang serba kompleks yang pada dasarnya juga merupakan unsur-unsur dari organisasi dari struktur kerja dan kewenangan. Faktor-faktor tersebut adalah:

1. Kewenangan (*authority*)
2. Kesetiaan (*integrity*)
3. Kepemimpinan (*leadership*)
4. Tanggung jawab (*responsibility*)
5. Disiplin

Faktor-faktor menurut Atmosudirjo Prajudi tersebut di atas dijelaskan secara terperinci, sebagai berikut:

1. Kewenangan (*authority*)

Kewenangan pengambilan keputusan adalah kewenangan dalam arti formil, dalam arti yang hanya mempunyai kewenangan atau otoritas riil, yakni kemampuan untuk dirinya ditaati dan dituruti kehendaknya secara nyata. Jika pengambilan keputusan memiliki akseptabilitas, hendak

diterima dan dijalankan oleh bawahan yang bersangkutan, maka dia harus mempunyai wibawa.

Di dalam organisasi modern, kita tidak boleh mengandalkan kewibawaan yang didasarkan atas karisma atau kesegaran bawahan terhadap diri kita karena kepercayaan pribadi. Di dalam organisasi modern ketaatan bawahan terhadap atasan itu harus dijadikan sesuatu yang oleh mereka dianggap sebagai ketentuan-ketentuan organisatoris.

2. Kesetiaan dan Integritas

Kesetiaan sangat diperlukan untuk menyukseskan pelaksanaan dari suatu keputusan, kesetiaan ini perlu dipupuk, terutama melalui pemberian contoh atasan terjadinya pada pegawai melakukan kesalahan dalam melaksanakan tugasnya sebagai para pegawai sudah pulang sebelum jam pulang, sikap setia kawan, dan integritas, yakni sikap yang tidak mau dipecah belah antar rekan seorganisasi harus dilakukan.

Semakin banyaknya jam kerja yang disalahgunakan untuk bekerja dan peringatan tidak akan ada gunanya apabila para pemimpin tidak bersikap setia terhadap sesama rekannya dan yang sangat penting artinya bagi organisasi, terhadap para bawahan adalah sikap khianat pada bawahan, tidak tepat janji pada bawahan hal seperti itu akan merusak iklim organisasi dari sudut kesetiaan dan integritas. Akibatnya adalah bahwa untuk selanjutnya para bawahannya tidak akan bersikap spontan lagi. Mereka akan memilih bersikap formil dan mencari selamat.

Dengan semangat yang demikian, maka setiap keputusan akan gagal pelaksanaannya, oleh karena itu rahasia sukses terletak dalam sikap spontanitas dan prakarsa para pelaksana, tidak hanya dalam kontrol yang keras.

3. Kepemimpinan (leadership)

Seseorang administrator atau manajer tanpa kepemimpinan hanya akan merupakan kepala-kepala saja. *Leadership* adalah kemampuan dan aktivitas-aktivitas tertentu untuk membuat para bawahan dipengaruhi dalam arti positif, sehingga mereka secara wajar dan sehat mau menjalankan segala yang diminta atau diharapkan dari mereka.

4. Tanggung jawab (responsibility)

Dalam arti sempit, tanggung jawab berarti laporan kepada atasan atas penggunaan dari kekuasaan yang telah diperoleh beserta hasil pelaksanaan atau penuaian tugas yang menjadi konsekuensinya.

Dalam arti luas terdapat 3 macam tanggung jawab, yaitu tanggung jawab kepada atasan, pengadilan dan organisasi. Pengertian dan kesadaran tentang tanggung jawab dalam arti luas tersebut harus dipupuk dan dipertahankan, jika tidak maka pelaksanaan dari pengambilan keputusan akan sia-sia.

5. Disiplin

Disiplin adalah ketaatan, ketekunan, kegiatan sikap, kelakuan, sikap hormat yang nampak sesuai dengan tata aturan yang telah disepakati antara badan organisasi dan pegawainya, tanpa disiplin yang teguh maka pelaksanaan dari pengambilan keputusan yang mampu akan mengalami kegagalan.

Oleh karena itu disiplin itu merupakan hasil dari tata aturan yang berbeda, maka dengan sendirinya wujudnya juga nampak dengan aspek-aspek yang berbeda. Ketaatan, ketekunan, kegiatan dan sikap kelakuan itu dalam praktik yang juga berbeda, dari organisasi yang satu dengan lain, dari golongan karyawan yang satu dengan yang lainnya.

2. Konsep dan Teori Pengambilan Keputusan

Setiap keputusan yang diambil oleh atasan akan direalisasikan oleh para pegawai, oleh karena itu salah satu kriteria di dalam menilai kepemimpinan seseorang adalah dari keputusan yang diambilnya seperti yang diungkapkan oleh Sondang P. Siagian (1992: 1) dalam bukunya "Teori Praktik Pengambilan Keputusan", dikatakan bahwa, salah satu tolak ukur yang utama biasa dipergunakan untuk mengukur efektivitas kepemimpinan dalam suatu organisasi ialah kemampuan dan kemahirannya dalam mengambil keputusan.

Selanjutnya Prajudi Atmosudirjo (1982: 116) dalam bukunya "Administrasi dan Manajemen Umum" dikatakan, keputusan ialah suatu tindakan pemilihan di mana pimpinan menentukan suatu kesimpulan tentang apa yang harus atau tidak harus dilakukan dalam suatu situasi yang

tertentu. Prajudi Atmosudirjo (1997) dalam bukunya “Teori Pengambilan Keputusan”, yaitu keputusan adalah suatu pengakhiran dari pada proses pemikiran tentang suatu masalah atau problema untuk menjawab pertanyaan apa yang harus diperbuat guna mengatasi masalah tersebut, dengan menjatuhkan pilihan pada suatu alternatif.

Berdasarkan uraian keputusan yang dikemukakan pakar di atas, maka dapat disimpulkan bahwa keputusan merupakan suatu tindakan pimpinan dalam situasi tertentu dengan memilih alternatif terbaik untuk memecahkan masalah yang sedang dihadapi.

Ciri-ciri keputusan menurut para pakar di antaranya menurut Soewarno Handyaningrat (2002) dalam bukunya “Pengantar Studi Ilmu Administrasi dan Manajemen” adalah sebagai berikut:

1. Keputusan adalah suatu proses yang terus-menerus (*continue*), sebab kalau tidak adanya suatu proses yang berkesinambungan berarti tidak adanya hubungan dengan keputusan tersebut. Apabila tidak ada tindakan lebih lanjut maka keputusan itu tidak ada artinya.
2. Kalau suatu keputusan menyangkut sejumlah besar orang-orang, maka hal penting adalah kemampuan untuk menghadapi reaksi dan menyesuaikan perbedaan-perbedaan dengan kedua belah pihak.
3. Pemilihan dari pengambilan keputusan tidak atas dasar pertimbangan, tetapi atas dasar beberapa alternatif yang oleh pengambilan keputusan dianggap penting.
4. Suatu penilaian dalam pemilihan alternatif tersebut di atas harus dibandingkan satu nama lain dari pada pemilihan yang dirapikan dari salah satu alternatif, yaitu yang berhubungan dengan maksud dan tujuan organisasi.

Ciri-ciri di atas merupakan sejumlah bakal yang memungkinkan seorang pemimpin mampu mengambil suatu keputusan yang dapat memecahkan masalah yang dihadapi oleh organisasi.

Adapun tipe-tipe keputusan yang dikemukakan oleh Soewarno Handyaningrat (1982: 119) dalam bukunya *Pengantar Studi Ilmu Administrasi dan Manajemen* mengemukakan pengertian tipe-tipe keputusan adalah sebagai berikut:

1. Keputusan kelompok atau organisasi

2. Keputusan pribadi
3. Keputusan dasar

Penjelasan dari tipe-tipe tersebut adalah sebagai berikut:

1. Keputusan Kelompok atau Organisasi

Keputusan kelompok atau organisasi adalah di mana seseorang mendapat peranan sebagai anggota dari kelompok atau organisasi. Keputusan semacam ini adalah keputusan resmi dari kelompok atau organisasi dan pimpinan bertindak sebagai pejabat pelaksana. Keputusan kelompok atau organisasi dapat juga didelegasikan kepada orang lain, biasanya mereka membantu dan mengerjakan keputusan-keputusan yang telah ditentukan oleh pemimpin.

2. Keputusan Pribadi

Keputusan pribadi adalah keputusan yang dipertanggung jawabkan sebagai pribadi, sekalipun sebagai anggota dan organisasi. Sebagai orang yang harus melaksanakan tugas ia harus memiliki banyak hal yang berhubungan dengan tindakannya dari pada tanggung jawab, sekalipun demikian keputusan tersebut mensyaratkan tindakan oleh dirinya sendiri atau dengan kebijaksanaannya sendiri, dan keputusan pribadinya tidak dapat didelegasikan.

3. Keputusan Dasar

Keputusan dasar merupakan keputusan kelompok yang sangat penting dan dianggap sebagai bentuk khusus dari pada keputusan pokok, ciri dari keputusan ini adalah ikatan jangka lama menyangkut dari pada pengeluaran anggaran dan menyangkut kesejahteraan pokok dari pada organisasi.

Pengambilan keputusan adalah merupakan masalah yang sangat penting baik bagi orang-orang sebagai anggota masyarakat biasa, maupun bagi orang-orang yang terjun langsung di dalam kehidupan suatu organisasi. Adapun, mengapa sebabnya dalam masalah pengambilan keputusan merupakan masalah yang cukup penting, karena pada dasarnya keputusan itu merupakan suatu permulaan dari aktivitas manusia yang sadar dan terarah baik secara individu maupun secara kelompok. Demikian

halnya seorang pemimpin harus mempunyai keberanian untuk mengambil keputusan dan memegang tanggung jawab dan risiko yang akan timbul akibat dari keputusan yang diambilnya.

Di samping itu pemimpin memerlukan pengetahuan yang mendalam tentang keadaan bawahannya, sebab keadaan bawahannya sangat mempengaruhi efektif tidaknya kepemimpinan seseorang dan efektif tidaknya kepemimpinan seseorang diukur dari kecekatan, kemahiran dan kemampuan keputusan yang rasional.

Berikut ini beberapa pendapat para ahli tentang pengambilan keputusan di antaranya menurut Soewarno Handyaningrat (1982: 117) dalam bukunya berjudul *Pengantar Studi Ilmu Administrasi dan Manajemen* adalah sebagai berikut:

“Pengambilan keputusan adalah suatu perbuatan atau sikap pemilihan dari pada sejumlah kemungkinan alternatif tersebut tidak harus dipilih semua, tetapi dipilih beberapa saja, atau dipilih satu saja”.

Selanjutnya James A.F. Stoner (2000) mengemukakan tentang pengambilan keputusan adalah sebagai berikut:

“Pengambilan keputusan adalah proses yang digunakan untuk memilih suatu tindakan sebagai cara pemecahan masalah”

Proses pengambilan keputusan merupakan usaha yang dilakukan oleh seseorang atau sekelompok orang dalam memecahkan masalah dan untuk mencapai tujuan sebelumnya. Keputusan ditunjukkan untuk masa yang akan datang, dan efektifnya akan berlangsung pada hari-hari yang berdasarkan pada data dan fakta untuk pemecahan masalah agar keputusan yang diambil relevan. Selanjutnya Sondang P. Siagian (2000: 162) mengemukakan sebagai berikut:

“Pada hakikatnya pengambilan keputusan adalah suatu pendekatan yang sistematis terhadap hakikat suatu masalah, pengumpulan fakta-fakta dan data, penentuan yang matang dari alternatif yang dihadapi dan mengambil tindakan yang menurut perhitungan merupakan tindakan yang paling penting”.

Pendapat atau pengertian dari ketiga pengambilan keputusan di atas mempunyai tujuan yang sama, yaitu mewujudkan hasil kerja pegawai yang efektif dan efisien. Pendapat atau pengertian di atas menunjukkan ada lima hal proses pengambilan keputusan, yaitu sebagai berikut:

1. Dalam proses pengambilan tidak ada yang kebetulan.
2. Pengambilan keputusan tidak dapat dilakukan secara sembrono karena cara pendekatan kepada pengambilan keputusan harus didasarkan kepada sistematika tertentu, yaitu:
 - a. Kemampuan organisasi dalam arti tersedianya sumber-sumber yang nantinya akan digunakan untuk melaksanakan keputusan yang diambil.
 - b. Tenaga kerja yang tersedia serta kualifikasinya.
 - c. Filsafat yang dianut oleh organisasi.
 - d. Suatu lingkungan intern dan ekstern yang akan mempengaruhi jalannya roda administrasi dan manajemen di dalam organisasi.
3. Bahwa sebelum suatu masalah dapat dipecahkan dengan baik, pada hakikatnya dari masalah itu harus diketahui dengan jelas. Perlu diperhatikan pada hakikatnya pengambilan keputusan adalah pemecahan masalah dengan sebaik-baiknya.
4. Pemecahan masalah tidak dapat dilakukan dengan ilham atau mengarang, akan tetapi harus didasarkan kepada fakta-fakta yang berkumpul secara sistematis, terolah dengan baik tersimpan secara teratur sehingga fakta-fakta atau data-data itu sungguh-sungguh dapat dipercaya atau bersifat *up to date*.
5. Bahwa keputusan yang baik adalah keputusan yang dipilih dari berbagai alternatif yang ada setelah alternatif-alternatif itu diolah dengan matang.

Pengambilan keputusan yang tidak didasarkan kepada lima hal tersebut di atas akan dihadapkan kepada masalah, seperti yang dituangkan oleh Sondang P. Siagian (1992) sebagai berikut:

1. Tidak tepatnya keputusan karena kesimpulan yang diperoleh dari fakta-fakta dan data yang tidak *up to date* dan tidak dipercayai.
2. Tidak terlaksananya keputusan karena tidak sesuai dengan kemampuan organisasi untuk melaksanakan, baik ditinjau dari manusia, uang atau material.

3. Ketidakmauan orang-orang pelaksana untuk melaksanakannya karena tidak terlihat dalam keputusan yang diambil sesuatu hal yang menunjukkan adanya sinkronisasi di dalam organisasi tersebut.
4. Timbulnya penolakan terhadap keputusan karena faktor lingkungan belum disiapkan untuk menerima akibat dari keputusan diambil.

Hal-hal tersebut di atas menunjukkan bahwa pengambilan keputusan sebagai bagian terpenting dan terutama bagi seorang pemimpin yang baik, bukan merupakan tugas yang mudah dan apabila seseorang ingin diakui sebagai pemimpin yang baik, orang tersebut sepanjang kariernya perlu secara teratur dan kontinu mengembangkan kemampuan pengambilan keputusan. Baik buruknya seseorang menjalankan perannya sebagai pemimpin, pada hakikatnya dinilai dari kriteria persentase keputusan yang direalisasikan dan sampai mana keputusan-keputusan itu mempercepat proses pencapaian tujuan organisasi yang telah ditentukan sebelumnya pengambilan keputusan yang dilakukan pimpinan agar dapat meningkatkan efektivitas kerja pegawai adalah pengambilan keputusan yang berdasarkan pada tahap-tahap pokok pengambilan keputusan.

Pengambilan suatu keputusan pada dasarnya ada yang sulit dan ada yang mudah, hal ini tergantung dari luasnya ruang lingkup masalah yang ada kaitannya dengan pengambilan keputusan. Dalam suatu organisasi kecil permasalahannya hanya sederhana, sehingga pengambilan keputusan dilaksanakan dengan mudah, berbeda dengan organisasi yang besar yang ruang lingkungannya lebih luas.

Pengambilan keputusan adalah pemecahan masalah yang mempergunakan tahap-tahap yang merupakan unsur-unsur sebuah proses bersinambung. Pimpinan dalam memecahkan masalah yang dihadapi secara saksama dan membuat suatu batasan sebagai pegangan untuk bekerja mengumpulkan bahan fakta, data dan informasi menetapkan pemecahan sementara dan memeriksa kembali cara pemecahan masalahnya itu. Harbet A. Simon (1992: 125-126) mengemukakan 3 tahap pokok yang perlu diambil dalam usaha memecahkan masalah dengan mempergunakan tahap-tahap proses pengambilan keputusan, yaitu: 1. Penyelidikan 2. Perancangan 3. Pemilihan.

Selanjutnya penulis akan menguraikan lebih lanjut mengenai penjelasan tahap-tahap pengambilan keputusan, sebagai berikut:

1. Penyelidikan

Penyelidikan suatu penelusuran informasi dengan proses pencarian yang melibatkan seseorang untuk mencari persoalan yang akan pecahkan dalam waktu singkat. Oleh karena itu tidak ada orang stabil dalam menjalankan tugas-tugas yang diberikan oleh pemimpin. Penyelidikan merupakan proses pencarian melibatkan suatu pengujian data yang baik dalam cara yang telah ditentukan dahulu maupun dalam cara khusus. Mempelajari lingkungan atas kondisi yang memerlukan keputusan. Data mentah diperoleh, diolah, diuji untuk dijadikan petunjuk yang dapat mengidentifikasi persoalan tersebut.

2. Perancangan

Biasanya dalam pengambilan keputusan sering dilakukan perancangan yang berulang-ulang. Perancangan merupakan alat untuk mengembangkan dan menganalisis persoalan dan menciptakan pemecahan yang layak. Pengambilan keputusan untuk mengolah data dan menimbulkan pilihan pemecahan pengambilan keputusan dalam perancangan memiliki keputusan, mendaftar, mengembangkan, dan menganalisis arah tindakan yang mungkin. Hal ini meliputi proses-proses untuk memahami persoalan menghasilkan pemecahan, dan menguji kelayakan pemecahan tersebut.

3. Pemilihan

Penggunaan tahap ini juga memerlukan waktu dan bakat dari orang-orang yang berwenang. Pemilihan itu merupakan untuk memilih antara alternatif-alternatif dan melaksanakan pilihan tersebut. Memilih yang efektif bila hasil rancangan disajikan dalam suatu bentuk yang mendorong keputusan. Selain itu harus mempunyai jiwa pemimpin yang demokratis, pemimpin juga harus mempunyai kemampuan intelektual untuk memilih. Memilih arah tindakan tertentu dari semua yang ada. Pilihan ditentukan dan dilaksanakan.

Ketiga tahap pengambilan keputusan di atas merupakan tahap-tahap yang paling banyak digunakan walaupun sifatnya tergantung dari kondisi pribadi si pengambil keputusan.

Suatu keputusan diambil untuk dilaksanakan dalam rangka pencapaian tujuan yang telah ditentukan, kiranya telah disadari bahwa pelaksanaan keputusan tidak pernah terjadi pada suasana kekosongan. Artinya ada 3 kekuatan yang selalu mempengaruhi suatu keputusan yang diambil Sondang P. Siagian (1976: 95) mengatakan bahwa kekuatan dapat dibagi atas tiga golongan, yaitu:

1. Dinamika dalam individu di dalam organisasi.
2. Dinamika dari pada kelompok orang di dalam organisasi.
3. Dinamika dari pada lingkungan organisasi.

Untuk lebih jelasnya akan diuraikan mengenai kekuatan-kekuatan yang mempengaruhi keputusan tersebut.

1. Dinamika dalam individu di dalam kelompok

Jika kita mengetahui riwayat hidup seseorang pada umumnya kita dapat menduga ketepatan yang tinggi bagaimana seseorang itu akan bertindak dan berlaku pada satu sisi situasi tertentu. Hal ini tidak berarti bahwa manusia tidak berubah. Perubahan yang terjadi di dalam diri seseorang terjadi secara gradual dengan demikian dapat dikatakan bahwa seseorang yang berpendirian tetap akan lebih mudah diramalkan tindak tanduknya dibandingkan dengan seseorang yang tidak mempunyai pendirian yang kuat.

Seseorang pemimpin agar dapat meramalkan reaksi, sifat dan tindak tanduk para bawahannya dalam rangka pelaksanaan dari suatu keputusan yang diambilnya. Ia perlu mengetahui bagaimana pandangan para bawahan itu terhadap diri mereka sendiri. Misalnya tujuan organisasi yang bertentangan dengan tujuan yang dituju di dalam organisasi, kecenderungan yang akan timbul adalah tercapainya tujuan organisasi. Hal yang demikian harus dicegah jangan sampai terjadi. Pencegahan terbaik adalah dengan menyinkronisasikan tujuan dan kepentingan organisasi dengan tujuan dan kepentingan individu di dalam organisasi.

2. Dinamika dari pada kelompok orang di dalam organisasi

Kelompok yang baik dalam organisasi adalah kelompok yang telah dewasa atau terus menerus berusaha supaya menjadi dewasa. Dimaksud dengan kedewasaan di sini adalah:

- a. Kemampuan membina kerja sama yang intim dan harmonis dalam pelaksanaan tugas yang menjadi tanggung jawab bersama.
- b. Kesediaan untuk menyampingkan kepentingan pribadi dan kelompok kepada kepentingan yang lebih luas, yaitu kepentingan organisasi.
- c. Kesediaan untuk menyerahkan sebagian dari pada hak kepada organisasi yang dibarengi oleh kesanggupan untuk menerima kewajiban yang lebih besar.
- d. Kemampuan untuk memikirkan cara baru, prosedur baru dan sistem baru demi peningkatan kemampuan kerja yang lebih besar.
- e. Kemampuan untuk menerima dan mempergunakan perubahan dapat dipandang sebagai suatu indikasi bahwa organisasi yang mengalami perubahan itu adalah organisasi yang hidup.
- f. Hubungannya dengan pengambilan keputusan adalah menjadi tanggung jawab seseorang pemimpin untuk mengambil keputusan sedemikian rupa sehingga itu mempercepat proses pendewasaan kerja kelompok dalam organisasi.
- g. Hubungan ini perlu diperhatikan bahwa setiap orang mempunyai kepribadian rangkap. Kepribadian pertama adalah kepribadian asli sebagai individu, kepribadian kedua adalah kepribadian sebagai anggota kelompok dalam organisasi. Adalah hal sangat ideal apabila seorang pemimpin dalam mengambil keputusan yang mendorong ke arah penyatuan kepribadian rangkap itu. Jika hal ini berhasil dilaksanakan, pemecahan persoalan reaksi, sikap tindak tanduk dan pandangan hidup dalam menerima dan melaksanakan suatu keputusan yang menjadi lebih mudah.

3. Dinamika dari pada lingkungan organisasi

Semua kondisi dan pengaruh yang mengelilingi dan mempengaruhi semua keputusan termasuk kendala, lingkungan setiap keputusan mempunyai lingkungan sendiri yang bersifat khas. Arti sesungguhnya

semua keputusan harus taat kepada tekanan-tekanan yang bersumber dari lingkungan. Tentunya merupakan suatu harapan pula suatu keputusan yang diambil berubah lingkungannya sebagai suatu kekuatan yang mempengaruhi proses dan pola pengambilan keputusan.

Pengambilan keputusan harus didasarkan pada skala prioritas yang rapi dan berencana oleh karena itu pada tingkat dan ruang lingkup masing-masing keputusan yang diambil berbeda dalam hal penting tidaknya. Sesuatu keputusan menjadi penting apabila akan menjadi alasan utama untuk pelaksanaan tugas pokok organisasi dan akan berkurang pentingnya apabila keputusan itu hanya menyangkut bidang-bidang penunjang saja.

Dengan kata lain bahwa suatu keputusan merupakan suatu titik dalam mata rantai waktu. Sekali waktu keputusan diambil, segera timbul perubahan dalam lingkungan keputusan tersebut. Akibatnya timbulnya suatu masalah yang baru untuk pemecahan suatu keputusan.

3. Dasar dan Pendekatan Teori Keputusan

Para pakar memberikan pengertian keputusan sesuai dengan sudut pandang dan latar belakang pemikirannya. Menurut James A.F. Stoner (1993), keputusan adalah pemilihan di antara berbagai alternatif. Definisi ini mengandung tiga pengertian, yaitu: (1) ada pilihan atas dasar logika atau pertimbangan; (2) ada beberapa alternatif yang harus dipilih salah satu yang terbaik; dan (3) ada tujuan yang ingin dicapai dan keputusan itu makin mendekati pada tujuan tersebut. Pengertian keputusan yang lain dikemukakan oleh Prajudi Atmosudirjo (2006) bahwa keputusan adalah suatu pengakhiran daripada proses pemikiran tentang suatu masalah dengan menjatuhkan pilihan pada suatu alternatif.

Dari pengertian keputusan tersebut dapat diperoleh pemahaman bahwa keputusan merupakan suatu pemecahan masalah sebagai suatu hukum situasi yang dilakukan melalui pemilihan satu alternatif dari beberapa alternatif.

Setelah dipahami pengertian keputusan, selanjutnya pendapat para pakar mengenai pengertian pembuatan atau yang sering digunakan pengambilan keputusan (*decision making*). Menurut George R. Terry (2006), pengambilan keputusan adalah pemilihan alternatif perilaku (kelakuan) tertentu dari dua atau lebih alternatif yang ada. Kemudian,

menurut Sondang P. Siagian (2000) pengambilan keputusan adalah suatu pendekatan yang sistematis terhadap hakikat alternatif yang dihadapi dan mengambil tindakan yang menurut perhitungan merupakan tindakan yang paling cepat. Selanjutnya, menurut James A. F. Stoner (2003), pengambilan keputusan adalah proses yang digunakan untuk memilih suatu tindakan sebagai cara pemecahan masalah.

Berdasarkan pengertian di atas dapat disimpulkan bahwa pengambilan keputusan merupakan suatu proses pemilihan alternatif terbaik dari beberapa alternatif secara sistematis untuk ditindaklanjuti (digunakan) sebagai suatu cara pemecahan masalah.

Pembuatan keputusan atau *desicion making* ialah proses memilih atau menentukan berbagai kemungkinan-kemungkinan di antara situasi-situasi yang tidak pasti. Pembuatan keputusan terjadi di dalam situasi yang meminta seseorang harus: a) membuat prediksi ke depan, b) memilih salah satu di antara dua pilihan atau lebih atau membuat estimasi (prakiraan) mengenai frekuensi kejadian berdasarkan bukti-bukti yang terbatas.

Menurut George R. Terry (2006), pengambilan keputusan adalah pemilihan alternatif perilaku (kelakuan) tertentu dari dua atau lebih alternatif yang ada. Margon dan cerullo, memberikan definisi sebagai berikut: "*a desicion is a conclusion reached after consederation, it occurs when one option is selected, to the exclusion of other*" (suatu keputusan adalah sebuah kesimpulan yang dipakai sesudah dilakukan pertimbangan, yang terjadi setelah satu kemungkinan dipilih sambil menyampingkan yang lain).

Menurut James A. F. Stoner (2003) pengambilan keputusan adalah proses yang digunakan untuk memilih suatu tindakan sebagai cara pemecahan masalah. Pengambilan keputusan sebagai kelanjutan dari cara pemecahan masalah memiliki fungsi sebagai pangkal atau permulaan dari semua aktivitas manusia yang sadar dan terarah secara individual dan secara kelompok baik secara institusional maupun secara organisasional. Di samping itu, fungsi pengambilan keputusan merupakan sesuatu yang bersifat futuristik, artinya bersangkutan paut dengan hari depan, masa yang akan datang, di mana efek atau pengaruhnya berlangsung cukup lama.

Dari definisi di atas dapat disimpulkan bahwa pengambilan keputusan itu adalah suatu cara yang digunakan untuk memberikan suatu

pendapat yang dapat menyelesaikan suatu masalah dengan cara/teknik tertentu agar dapat lebih diterima oleh semua pihak.

Terkait dengan fungsi tersebut, maka tujuan pengambilan keputusan dapat dibedakan: (1) tujuan yang bersifat tunggal. Tujuan pengambilan keputusan yang bersifat tunggal terjadi apabila keputusan yang dihasilkan hanya menyangkut satu masalah, artinya bahwa sekali diputuskan, tidak ada kaitannya dengan masalah lain dan (2) tujuan yang bersifat ganda. Tujuan pengambilan keputusan yang bersifat ganda terjadi apabila keputusan yang dihasilkan menyangkut lebih dari satu masalah, artinya keputusan yang diambil itu sekaligus memecahkan dua (atau lebih) masalah yang bersifat kontradiktif atau yang bersifat tidak kontradiktif.

Agar pengambilan keputusan dapat lebih terarah, maka perlu diketahui unsur atau komponen pengambilan keputusan. Unsur pengambilan keputusan itu adalah: (1) tujuan dari pengambilan keputusan; (2) identifikasi alternatif keputusan yang memecahkan masalah; (3) perhitungan tentang faktor-faktor yang tidak dapat diketahui sebelumnya atau di luar jangkauan manusia; dan (4) sarana dan perlengkapan untuk mengevaluasi atau mengukur hasil dari suatu pengambilan keputusan.

Menurut George R. Terry (2006), pengambilan keputusan adalah pemilihan alternatif perilaku (kelakuan) tertentu dari dua atau lebih alternatif yang ada. George R. Terry menambahkan bahwa terdapat beberapa dasar pengambilan keputusan. Dasar-dasar pengambilan keputusan tersebut antara lain, yaitu:

1. Intuisi

Pengambilan keputusan berdasarkan intuisi, yaitu pengambilan keputusan yang berdasarkan pada perasaan yang mana sifatnya subjektif. Pengambilan keputusan berdasarkan intuisi memiliki beberapa kelebihan dan kelemahan, antara lain, yaitu:

Kebaikannya:

- a. Waktu yang digunakan untuk mengambil keputusan relatif lebih pendek.
- b. Kemampuan mengambil keputusan dari pengambil keputusan akan sangat berperan, oleh karena itu perlu dimanfaatkan dengan baik.
- c. Untuk masalah yang sifatnya terbatas, pengambilan keputusan akan memberikan keputusan secara umum.

Kelemahannya:

- a. Keputusan yang dihasilkan relatif kurang baik.
- b. Dasar-dasar lain dalam pengambilan keputusan sering kali diabaikan.
- c. Sulit mencari alat pembandingnya, sehingga sulit diukur kebenaran dan keabsahannya.

2. Pengalaman

Pengambilan keputusan berdasarkan pengalaman adalah pengambilan keputusan yang didasari oleh pengalaman-pengalaman yang pernah terjadi sebelumnya. Dalam hal ini pengambilan keputusan berdasarkan pengalaman akan memberi manfaat bagi pengetahuan praktis, karena dengan pengalaman yang dimiliki oleh seseorang maka dapat memperkirakan keadaan sesuatu, serta dapat memperhitungkan untung rugi dan baik buruknya sebuah keputusan yang akan diambil.

3. Fakta

Pengambilan keputusan berdasarkan fakta adalah pengambilan keputusan yang didasari oleh fakta-fakta yang ada. Pengambilan keputusan berdasarkan fakta ini bisa memberikan keputusan yang sehat, solid dan juga baik. Dengan fakta yang ada, tingkat kepercayaan terhadap pengambilan keputusan bisa lebih tinggi, sehingga orang bisa menerima dengan baik segala keputusan-keputusan yang dibuat.

Ada yang berpendapat bahwa sebaiknya pengambilan keputusan didukung oleh sejumlah fakta yang memadai. Sebenarnya istilah fakta perlu dikaitkan dengan istilah data dan informasi. Kumpulan fakta yang telah dikelompokkan secara sistematis dinamakan data. Sedangkan informasi adalah hasil pengolahan dari data. Dengan demikian, data harus diolah lebih dulu menjadi informasi yang kemudian dijadikan dasar pengambilan keputusan.

4. Wewenang

Pengambilan keputusan berdasarkan wewenang pada umumnya dilakukan oleh seorang pimpinan terhadap bawahannya atau orang yang kedudukannya lebih tinggi kepada orang yang kedudukannya lebih rendah.

Pengambilan keputusan berdasarkan wewenang mempunyai beberapa kelebihan dan kelemahan, antara lain, yaitu

Kelebihannya:

- a. Keputusannya bisa bertahan dalam jangka waktu yang cukup lama.
- b. Kebanyakan penerimanya ialah bawahan, terlepas apakah penerimaan tersebut secara sukarela ataupun terpaksa.
- c. Memiliki autentisitas (autentik).

Kelemahannya:

- a. Mengasosiasikan dengan praktik diktatorial.
- b. Bisa menimbulkan sifat rutinitas.
- c. Sering melewati permasalahan yang seharusnya dipecahkan sehingga bisa menimbulkan hilangnya konsentrasi.

5. Logika/Rasional

Pengambilan keputusan yang berdasarkan logika adalah suatu studi yang rasional terhadap semua unsur pada setiap sisi dalam proses pengambilan keputusan. Dalam pengambilan keputusan yang berdasarkan rasional, keputusan yang dihasilkan akan bersifat logis, objektif, lebih transparan, dan konsisten untuk memaksimalkan hasil maupun nilai dalam batas kendala tertentu, sehingga bisa dikatakan mendekati kebenaran ataupun sesuai dengan apa yang diinginkan.

Keputusan yang bersifat rasional berkaitan dengan daya guna. Masalah-masalah yang dihadapi merupakan masalah yang memerlukan pemecahan rasional. Keputusan yang dibuat berdasarkan pertimbangan rasional lebih bersifat objektif. Dalam masyarakat, keputusan yang rasional dapat diukur apabila kepuasan optimal masyarakat dapat terlaksana dalam batas-batas nilai masyarakat yang di akui saat itu.

Dalam pengambilan keputusan berdasarkan logika terdapat beberapa hal yang perlu untuk diperhatikan, antara lain, yaitu:

- a. Kejelasan masalah
- b. Orientasi tujuan: kesatuan pengertian tujuan yang ingin dicapai
- c. Pengetahuan alternatif: seluruh alternatif diketahui jenisnya dan konsekuensinya
- d. Referensi yang jelas: alternatif bisa diurutkan sesuai kriteria

- e. Hasil maksimal: pemilihan alternatif terbaik didasarkan atas hasil ekonomis yang maksimal.

4. Gaya Pengambilan Keputusan

Gaya pengambilan keputusan yang ditunjukkan oleh Deniz (dalam Ugurlu, 2013) adalah sebagai berikut:

1. *Cautious*: Individu menerapkan gaya pengambilan keputusan kewaspadaan dengan membuat keputusan dengan hati-hati.
2. *Avoidant*: Pengambil keputusan menghindari cenderung melepaskan pengambilan keputusan kepada orang lain.
3. *Procrastinating*: Individu dengan gaya pengambilan keputusan menunda-nunda cenderung menunda keputusan. Tanpa alasan yang dapat diterima, mereka terus mencoba untuk menunda keputusan tersebut.
4. *Spontaneous*: Individu dengan gaya pengambilan keputusan spontan ialah cepat dalam mengambil keputusan di bawah tekanan dari keterbatasan waktu.

Kuzgun (dalam Bacanlı, 2012) mengidentifikasi empat gaya pengambilan keputusan, yaitu:

1. *Rational* (rasional). Gaya rasional ditandai dengan strategi yang sistematis dan berencana dengan orientasi masa depan yang jelas. Para pembuat keputusan rasional menerima tanggung jawab untuk pilihan yang berasal dari internal *locus of control* dan aktif, disengaja dan logis.
2. *Intuitive* (intuisi). Gaya intuisi ditandai dengan ketergantungan pada pengalaman batin, fantasi, dan kecenderungan untuk memutuskan dengan cepat tanpa banyak pertimbangan atau pengumpulan informasi. Para pengambil keputusan intuisi menerima tanggung jawab untuk pilihan, tetapi fokus pada emosional kesadaran diri, fantasi dan perasaan, sering secara impulsif.
3. *Dependent* (dependen). Gaya pengambilan keputusan dependen, menolak tanggung jawab atas pilihan mereka dan melibatkan tanggung jawab kepada orang lain, umumnya figur otoritas. Dalam arti lain, gaya keputusan ini cenderung atas keputusan orang lain

yang mereka anggap sebagai figur otoritas (seperti orang tua, keluarga, teman).

4. *Indecisiveness* (keraguan). Gaya pengambilan keputusan *indecisiveness* (keraguan) cenderung menghindari situasi pengambilan keputusan atau tanggung jawab terhadap orang lain. Secara signifikan orang ragu-ragu perlu lebih banyak waktu ketika mereka harus memilih suatu pilihan, tetapi mereka juga lebih selektif dan kurang lengkap dalam pencarian informasi.

Dalam buku *Managerial Decision Making* (Rowe & Boulgarides, 1992) menjelaskan adanya dua dimensi yang berbeda di dalam gaya pengambilan keputusan, yaitu orientasi nilai dan toleransi terhadap ambiguitas. Tipe pengambil keputusan yang fokusnya pada tugas dan masalah teknis atau fokus terhadap orang lain dan masalah sosial adalah pengambil keputusan yang berorientasi nilai. Toleransi terhadap ambiguitas mengindikasikan tingkat di mana seseorang memiliki kebutuhan yang tinggi terhadap struktur atau kendali dalam hidupnya. Dua dimensi ini, ketika dikombinasikan, akan menghasilkan empat gaya pengambilan keputusan, yaitu: direktif, analitis, konseptual, dan behavioral.

1. **Direktif.** Individu dengan gaya direktif adalah orang yang memiliki hasrat tinggi terhadap kekuasaan dan cenderung bersifat autokratik. Orientasi pengambilan keputusannya lebih menitikberatkan pada keyakinan pribadi dan cenderung fokus pada hal-hal yang teknis. Individu dengan gaya ini bersifat cepat dalam penyelesaian masalah. Toleransi terhadap ambiguitas dan kompleksitas kognitif mereka sangat rendah. Hal ini juga berarti mereka lebih menyukai hal-hal yang terstruktur dan informasi spesifik yang diberikan secara verbal. Individu dengan gaya ini merupakan individu yang fokus terhadap sesuatu dan sering kali agresif. Pengendalian yang ketat dan kecenderungan mendominasi orang lain serta memfokuskan pada keadaan internal di dalam organisasi termasuk salah satu karakter gaya direktif ini.
2. **Analitis.** Individu dengan gaya pengambilan keputusan analitis memiliki fokus terhadap keputusan yang bersifat teknis dan kebutuhan akan kendali. Cenderung bersifat autokratik. Individu

dengan gaya ini menyukai pemecahan masalah dan berusaha sekuat tenaga dalam mencapai hasil yang paling maksimal dalam situasi yang dihadapinya. Posisi dan ego merupakan karakteristik yang penting dan mereka sering kali mencapai posisi puncak dalam organisasi atau memulai suatu usaha sendiri. Mereka tidak cepat dalam pengambilan keputusan, mereka menikmati keberagaman dan lebih menyukai laporan tertulis. Mereka menyukai tantangan dan memperhatikan setiap detail situasi.

3. **Konseptual.** Individu dengan gaya pengambilan keputusan konseptual memiliki tingkat kompleksitas kognitif dan orientasi pada manusia yang tinggi. Mereka cenderung menggunakan data dari berbagai sumber dan mempertimbangkan berbagai alternatif. Pada gaya konseptual, terdapat kepercayaan dan kebutuhan dalam hubungan dengan bawahan dan tujuan bersama dengan bawahan. Individu dengan gaya ini cenderung idealis, menekankan pada etika dan nilai. Mereka secara umum merupakan individu yang kreatif dan dapat dengan cepat memahami hubungan yang kompleks. Fokus mereka pada jangka panjang dengan komitmen organisasi yang tinggi. Mereka memiliki orientasi pada prestasi dan penghargaan, pengakuan, dan kemandirian. Mereka lebih menyukai kendali yang longgar terhadap kekuasaan dan lebih sering menggunakan partisipasi. Mereka, pada umumnya, adalah seorang pemikir daripada pelaksana.
4. **Behavioral.** Individu dengan gaya pengambilan keputusan behavioral memiliki tingkat kompleksitas kognitif yang rendah, namun mereka memiliki perhatian yang mendalam terhadap organisasi dan perkembangan orang lain. Individu dengan gaya ini cenderung suportif dan memperhatikan kesejahteraan bawahannya. Mereka memberikan konseling, terbuka dalam menerima saran-saran, mudah berkomunikasi, menunjukkan sikap yang hangat, empati, persuasif, memiliki keinginan untuk kompromi, dan menerima kelonggaran kendali. Oleh karena penggunaan data yang kurang, gaya ini cenderung fokus pada jangka pendek dan menggunakan pertemuan dalam berkomunikasi. Individu dengan gaya ini menghindari konflik, mencari penerimaan, dan sangat

berorientasi pada manusia. Namun kadang kala mereka merasa tidak aman.

Janis dan Mann (dalam Rahaman, 2014) mengusulkan sebuah model konflik pengambilan keputusan. Menurut model ini, membuat keputusan dapat menghasilkan stres psikologis. Kelebihan atau tidak adanya stres ini akhirnya menjadi sebagai penentu utama dari kegagalan pelajaran untuk membuat keputusan yang baik. Setidaknya ada dua sumber yang stres ini dapat membendung: keprihatinan tentang seseorang kerugian pribadi, sosial, dan materi yang dapat menimbulkan dengan memilih alternatif apapun; dan perhatian untuk kehilangan reputasi dan harga diri jika keputusan yang salah dibuat. Cara stres dikelola dalam situasi yang berpotensi mengancam dapat dikonseptualisasikan sebagai gaya pengambilan keputusan. Awalnya, tiga pola atau perilaku pengambilan keputusan yang digariskan oleh Janis dan Mann (dalam Rahaman, 2014). Pola-pola ini adalah *vigilance* (kewaspadaan), *defensive avoidance* (menghindari defensif), dan *hypervigilance*. Di antara ketiga, kewaspadaan adalah gaya pengambilan keputusan yang paling efektif. Dalam penelitian yang lebih baru, model revisi yang terdiri atas empat pola-*vigilance*, *hypervigilance*, *buckpassing*, dan *procrastination* diidentifikasi (Mann *et al.*, 1997).

1. ***Vigilance* (Kewaspadaan).** Pembuat keputusan *vigilant* menjelaskan tujuan yang akan dicapai oleh keputusan, meneliti susunan alternatif, mencari sungguh-sungguhnya untuk informasi yang relevan, menerima informasi dengan cara tanpa berprasangka, dan mengevaluasi alternatif dengan hati-hati sebelum membuat pilihan. *Vigilance* terkait dengan tingkat moderat stres psikologis. Menurut model konflik, *vigilance* adalah satu-satunya pola mengatasi yang memungkinkan pengambilan keputusan suara dan rasional.
2. ***Hypervigilance.*** Pembuat keputusan *hypervigilance* mencari dengan penuh ketakutan untuk jalan keluar dari dilema yang dihadapinya. Karena waktu dan tekanan, pengambil keputusan impulsif merebut atas solusi buru-buru buat yang tampaknya menjanjikan bantuan segera. Berbagai konsekuensi dari pilihan diabaikan karena kegembiraan emosional, perseverasi, dan perhatian yang terbatas.

Dalam bentuk yang lebih ekstrem, *hypervigilance* adalah keadaan panik di mana pembuat keputusan bimbang antara alternatif tidak menyenangkan. *Hypervigilance* dikaitkan dengan stres emosional yang berat. Jenis ketiga dari pengambilan keputusan gaya *buck-passing*. Ini adalah cara untuk menghindari tanggung jawab untuk membuat keputusan apapun dengan menyarankan bahwa itu adalah tanggung jawab orang lain untuk membuat keputusan itu. Pembuat keputusan dengan mudah menghilangkan konflik keputusan dengan menggunakan gaya ini. Biasanya jenis ini defensif untuk reaksi dapat terlihat dalam setiap birokrasi tersembunyi besar.

3. ***Buck-passing***. Ini adalah cara untuk menghindari tanggung jawab untuk membuat keputusan apapun dengan menyarankan bahwa itu adalah tanggung jawab orang lain untuk membuat keputusan tersebut. Pembuat keputusan dengan mudah menghilangkan konflik keputusan dengan menggunakan gaya ini.
4. ***Procrastination***. Keempat dan jenis akhir gaya pengambilan keputusan adalah penundaan. Ini merupakan upaya awal untuk menunda pengambilan keputusan apapun sama sekali. Meskipun ada beberapa pengakuan tanggung jawab oleh pengambil keputusan, ia merasa begitu kewalahan oleh proses keputusan dan akhirnya keputusan ditunda atau tidak dibuat sama sekali.

Selanjutnya Harren (1979) telah mengklasifikasikan gaya pengambilan keputusan dalam berkarier menjadi tiga kategori:

1. **Rasional**. Gaya ini berciri dengan kemampuan untuk mengenali konsekuensi dari keputusan sebelumnya untuk keputusan nanti. Hal ini membutuhkan perspektif waktu yang panjang di mana beberapa keputusan berurutan dipandang sebagai *means-end chain*, untuk memperjelas pikiran seorang individu. Individu mengantisipasi kebutuhan untuk membuat keputusan di masa depan dan mempersiapkan mereka dengan mencari informasi tentang diri dan situasi yang diantisipasi. Keputusan individu dilakukan melalui dengan berhati-hati dan logis, di mana informasi yang akurat tentang situasi diperoleh dan penilaian diri individu ialah realistis. Gaya ini merupakan pembuat keputusan aktualisasi diri yang ideal.

2. **Intuitif.** Seperti dalam gaya rasional, pengambil keputusan intuitif menerima tanggung jawab untuk pengambilan keputusan. Gaya intuitif, bagaimanapun, melibatkan sedikit antisipasi masa depan, perilaku mencari informasi, atau mempertimbangkan faktor-faktor logis. Sebaliknya, hal ini ditandai dengan penggunaan fantasi, perhatian untuk menyajikan perasaan, dan kesadaran diri emosional sebagai dasar untuk pengambilan keputusan. Komitmen untuk tindakan tercapai relatif cepat, dan dasar "kebenaran" yang dirasakan secara internal. Seringkali individu tidak dapat menyatakan secara eksplisit bagaimana ia memutuskan sesuatu. Gaya ini cenderung menghasilkan pengambilan keputusan yang efektif dibanding gaya rasional, karena ketidaktepatan dari waktu ke waktu dalam keadaan internal individu dan kapasitas yang terbatas untuk secara akurat mewakili situasi yang asing dalam fantasi.
3. **Dependen.** Berbeda dengan gaya rasional dan intuitif, gaya dependen ditandai dengan penolakan tanggung jawab pribadi untuk pengambilan keputusan dan proyeksi tanggung jawab yang di luar diri. Individu sangat dipengaruhi oleh harapan dan keinginan pemerintah dan rekan-rekan miliki tentang dia. Individu tersebut cenderung pasif dan patuh, memiliki kebutuhan tinggi untuk persetujuan sosial dan untuk memahami lingkungan menyediakan pilihan terbatas. Meskipun gaya ini dapat mengurangi kecemasan terkait dengan pengambilan keputusan, ada kemungkinan untuk pada akhirnya mengakibatkan kurangnya pemenuhan atau kepuasan pribadi.

Selain itu, Scott dan Bruce (1995) memperpanjang kategori gaya pengambilan keputusan untuk menyertakan gaya keempat dan kelima, yaitu:

1. Avoidan ditandai dengan upaya untuk menghindari pengambilan keputusan.
2. Spontan memiliki rasa kesegeraan dan keinginan untuk melalui proses pengambilan keputusan dengan sesegera mungkin.

Bersama lima gaya ini membentuk pengukuran Gaya Pengambilan Keputusan Umum atau *General Decision Making Style (GDMS)*. Lima

gaya pengambilan keputusan yang diuraikan oleh Scott dan Bruce (1995) telah terbukti berkorelasi dengan stres, gaya berpikir, sensasi mencari, *locus of control*, dan prestasi akademik (Wood, 2012).

Adapun faktor-faktor yang mempengaruhi proses pengambilan keputusan ialah penting untuk memahami apa keputusan yang akan dibuat. Artinya, faktor-faktor yang mempengaruhi proses dapat mempengaruhi hasil. Faktor-faktor tersebut termasuk (Dietrich, 2010):

1. Pengalaman masa lalu
2. Bias kognitif
3. Usia dan perbedaan individu
4. Kepercayaan pada relevansi pribadi
5. Eskalasi komitmen

Sementara, menurut Hasan (dalam Tjiong, 2014), faktor yang memengaruhi pengambilan keputusan, yaitu:

1. Posisi atau kedudukan

Ketika mengambil sebuah keputusan, posisi seseorang dapat dilihat dari letak posisi, apakah individu sebagai pembuat keputusan atau sebagai seorang staf, dan tingkatan posisi, yaitu sebagai strategi, kebijakan, peraturan, organisasional, operasional, atau teknis. Hal ini terkait apakah individu dalam keluarga dapat menentukan dan memilih keinginannya sendiri atau harus mengikuti keinginan orang tua.

2. Masalah

Masalah adalah penghalang tercapainya suatu tujuan dan penyimpangan dari apa yang diharapkan. Masalah yang ada dapat memengaruhi individu keinginannya untuk berkuliah.

3. Situasi

Situasi adalah keseluruhan faktor yang terjadi dalam suatu keadaan yang saling berhubungan satu sama lain dan memberi pengaruh terhadap diri seseorang dan apa yang akan dilakukan. Situasi yang terjadi di sekitar individu dapat mempengaruhi keinginan untuk mengambil pendidikan di luar daerah.

4. Kondisi

Kondisi adalah keseluruhan dari faktor-faktor yang menentukan perbuatan seseorang. Kondisi yang dihadapi individu dapat memengaruhi keputusan individu mengambil pendidikan di luar daerah.

5. Tujuan

Tujuan yang hendak dicapai, baik tujuan individu maupun kelompok umumnya telah ditentukan. Tujuan dalam pengambilan keputusan merupakan tujuan objektif. Tujuan individu menjadi faktor dalam memutuskan untuk mengambil pendidikan di luar daerah.

Selain itu, beberapa variabel yang mempengaruhi gaya keputusan tertentu. Salah satu studi dari Tayeb (dalam Jacoby, 2006) bersikeras bahwa latar belakang budaya mempengaruhi gaya keputusan individu; sementara studi lain yang dari Ali (dalam Wood, 2012) berpendapat bahwa gaya keputusan tergantung pada negara, sektor organisasi, usia, wilayah kecil, kelas sosial, dan pendidikan. Yousef (dalam Jacoby, 2006) melakukan penelitian dan menemukan bahwa gaya keputusan dapat dipengaruhi oleh budaya organisasi, tingkat penggunaan teknologi, pendidikan pembuat keputusan, dan posisi pekerjaan.

Berdasarkan dari berbagai pendapat tersebut dapat disimpulkan bahwa faktor-faktor yang mempengaruhi gaya pengambilan keputusan bervariasi dari latar belakang budaya, sosial, pekerjaan serta pendidikan.

ANALISIS KEBIJAKAN PUBLIK

1. Pengertian Publik

Kata “publik” dalam kebijakan publik dapat dipahami ketika dikaitkan dengan istilah “privat”. Istilah publik dapat dirunut dari sejarah negara Yunani dan Romawi Kuno. Bangsa Yunani Kuno mengekspresikan kata publik sebagai koinion dan privat disamakan dengan idion. Bangsa Romawi Kuno menyebut publik dalam bahasa Romawi *res-publica* dan privat sebagai *res-privata*. Dengan menelusuri literatur sejarah Romawi, Gobetti (2007) memilah istilah privat dalam kaitannya dengan individu atau person; sedangkan publik merujuk pada komunitas atau negara. Dalam analisis Gobetti, John Locke termasuk pemikir politik yang lebih menekankan pada kepentingan privat atau individu, sedangkan Thomas Hobbes meyakini urusan publik atau negara lebih penting.

Publik juga didefinisikan sebagai bukan pribadi, yang meliputi orang banyak, berkaitan dengan atau mengenai suatu negara, bangsa, atau masyarakat yang tidak berafiliasi dengan pemerintahan bangsa tersebut. Dalam bahasa Indonesia, penggunaan kata “publik” sering diganti dengan “umum”, misalnya perusahaan umum dan perusahaan publik. Kesejahteraan adalah tujuan utama sektor publik dan bukan untuk mencari laba.

Saxonhouse sebagaimana dikutip Parsons (2005: 4) melakukan pemilahan antara kata publik dan privat sebagai berikut.

Tabel 1.1.
Pembedaan Publik dan Privat

Publik	Privat
Polis	Rumah tangga
Kebebasan	Keharusan (<i>necessity</i>)

Publik	Privat
Pria	Wanita
Kesetaraan	Kesenjangan
Keabadian	Kesementaraan
Terbuka	Tertutup

Pemilahan publik dan privat dalam konteks ruang, dalam praktik kehidupan tidaklah mudah. Saxonhouse (dalam Parsons, 2005) menyadari bahwa batas-batas keduanya tidaklah absolut. Hubungan antara ruang publik dengan ruang privat sangat kompleks dan mencerminkan interdependensi. Kepentingan publik dan privat pun bisa saling bertentangan. Untuk memecahkan ketegangan antara kepentingan publik dan privat adalah dengan memasukkan gagasan pasar. Sebagaimana dikemukakan Habermas, bahwa pada awal abad 19, ruang publik yang berkembang di Inggris, berasal dari perbedaan antara kekuasaan publik dan dunia privat.

Cara memaksimalkan kepentingan individu dan sekaligus mempromosikan kepentingan publik adalah dengan menggunakan kekuatan pasar (Parsons 2005). Berfungsinya kebebasan individu dalam menentukan pilihan dapat memenuhi kepentingan individu sekaligus meningkatkan ketersediaan barang publik dan kesejahteraan publik. Dalam kaitan ini, peran negara dan politik adalah menciptakan kondisi di mana kepentingan publik dapat dijamin. Itulah sebabnya, pemerintah tidak boleh banyak mencampuri urusan individu. Kepentingan publik dalam hal ini akan terlayani dengan baik jika kepentingan kebebasan ekonomi dan pasar difasilitasi oleh negara, tetapi tidak diatur dan dikendalikan oleh negara. Intervensi negara bisa dipahami sejauh intervensi tersebut untuk menjamin penegakan hukum dan hak asasi manusia, namun tidak mencampuri keseimbangan alami yang muncul dari kepentingan diri.

Dalam kaitan dengan posisi dan peran negara di dalamnya, sektor publik dapat dibedakan dari sektor privat. Baber sebagaimana dikutip Parsons (2005) dari Masey, menyebutkan sepuluh ciri penting dari sektor publik, yaitu:

1. Sektor publik lebih kompleks dan mengemban tugas-tugas yang lebih mendua.

2. Sektor publik lebih banyak problem dalam mengimplementasikan keputusan-keputusannya.
3. Sektor publik memanfaatkan lebih banyak orang yang memiliki motivasi yang sangat beragam.
4. Sektor publik lebih banyak memperhatikan usaha mempertahankan peluang dan kapasitas.
5. Sektor publik lebih memperhatikan kompensasi atas kegagalan pasar.
6. Sektor publik melakukan aktivitas yang lebih banyak mengandung signifikansi simbolik.
7. Sektor publik lebih ketat dalam menjaga standar komitmen dan legalitas.
8. Sektor publik mempunyai peluang yang lebih besar untuk merespons isu-isu keadilan dan kejujuran.
9. Sektor publik harus beroperasi demi kepentingan publik.
10. Sektor publik harus mempertahankan level dukungan publik minimal di atas level yang dibutuhkan dalam industri swasta.

Sektor publik tidak selalu hanya mengejar keuntungan finansial. Sektor ini bisa mengejar keuntungan finansial, tetapi dapat juga mengutamakan kesejahteraan sosial. Jika yang dikejar adalah kesejahteraan sosial, maka sektor publik ini tergolong sektor nonprofit, yang ciri-cirinya adalah (1) sektor ini tidak mengejar keuntungan (2) cenderung menjadi organisasi pelayanan (3) ada batasan yang lebih besar dalam tujuan dan strategi yang mereka susun (4) lebih tergantung kepada klien untuk mendapatkan sumber daya finansialnya (5) lebih didominasi oleh kelompok profesional (6) akuntabilitasnya berbeda dengan akuntabilitas organisasi privat atau provit (7) manajemen puncak tidak mempunyai tanggung jawab yang sama atau imbalan finansial yang sama (8) organisasi sektor publik bertanggung jawab kepada elektorat dan proses politik, dan (9) tradisi kontrol manajemennya kurang (Parsons 2005).

2. Pengertian Kebijakan

Sebelum dibahas lebih jauh mengenai konsep kebijakan publik, kita perlu mengkaji terlebih dahulu mengenai konsep kebijakan atau dalam bahasa Inggris sering kita dengar dengan istilah *policy*. Dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia, kebijakan diartikan sebagai rangkaian konsep dan asas yang menjadi garis besar dan dasar rencana dalam pelaksanaan suatu pekerjaan, kepemimpinan, dan cara bertindak (tentang pemerintahan, organisasi, dsb); pernyataan cita-cita, tujuan, prinsip dan garis pedoman untuk manajemen dalam usaha mencapai sasaran.

Kebijakan adalah rangkaian konsep dan asas yang menjadi pedoman dan dasar rencana dalam pelaksanaan suatu pekerjaan, kepemimpinan, dan cara bertindak. Istilah ini dapat diterapkan pada pemerintahan, organisasi dan kelompok sektor swasta, serta individu. Kebijakan berbeda dengan peraturan dan hukum. Jika hukum dapat memaksakan atau melarang suatu perilaku (misalnya suatu hukum yang mengharuskan pembayaran pajak penghasilan), kebijakan hanya menjadi pedoman tindakan yang paling mungkin memperoleh hasil yang diinginkan.

Carl J Federick sebagaimana dikutip Leo Agustino (2008: 7) mendefinisikan kebijakan sebagai serangkaian tindakan/kegiatan yang diusulkan seseorang, kelompok atau pemerintah dalam suatu lingkungan tertentu di mana terdapat hambatan-hambatan (kesulitan-kesulitan) dan kesempatan-kesempatan terhadap pelaksanaan usulan kebijaksanaan tersebut dalam rangka mencapai tujuan tertentu. Pendapat ini juga menunjukkan bahwa ide kebijakan melibatkan perilaku yang memiliki maksud dan tujuan merupakan bagian yang penting dari definisi kebijakan, karena bagaimanapun kebijakan harus menunjukkan apa yang sesungguhnya dikerjakan daripada apa yang diusulkan dalam beberapa kegiatan pada suatu masalah.

Istilah kebijakan sendiri masih terjadi silang pendapat dan merupakan ajang perdebatan para ahli. Maka untuk memahami istilah kebijakan, Solichin Abdul Wahab (2008: 40-50) memberikan beberapa pedoman sebagai berikut:

1. Kebijakan harus dibedakan dari keputusan.
2. Kebijakan sebenarnya tidak serta merta dapat dibedakan dari administrasi.

3. Kebijakan mencakup perilaku dan harapan-harapan.
4. Kebijakan mencakup ketiadaan tindakan ataupun adanya tindakan.
5. Kebijakan biasanya mempunyai hasil akhir yang akan dicapai.
6. Setiap kebijakan memiliki tujuan atau sasaran tertentu baik eksplisit maupun implisit.
7. Kebijakan muncul dari suatu proses yang berlangsung sepanjang waktu.
8. Kebijakan meliputi hubungan-hubungan yang bersifat antar organisasi dan yang bersifat intra organisasi.
9. Kebijakan publik meski tidak eksklusif menyangkut peran kunci lembaga-lembaga pemerintah.
10. Kebijakan itu dirumuskan atau didefinisikan secara subjektif.

Menurut Budi Winarno (2007: 15), istilah kebijakan (*policy term*) mungkin digunakan secara luas seperti pada “kebijakan luar negeri Indonesia”, “kebijakan ekonomi Jepang”, dan atau mungkin juga dipakai untuk menjadi sesuatu yang lebih khusus, seperti misalnya jika kita mengatakan kebijakan pemerintah tentang debirokartisasi dan deregulasi. Namun baik Solihin Abdul Wahab maupun Budi Winarno sepakat bahwa istilah kebijakan ini penggunaannya sering dipertukarkan dengan istilah lain seperti tujuan (*goals*) program, keputusan, undang-undang, ketentuan-ketentuan, standar, proposal dan *grand design* (Suharno: 2008: 11).

Irfan Islamy sebagaimana dikutip Suandi (2010: 12) kebijakan harus dibedakan dengan kebijaksanaan. *Policy* diterjemahkan dengan kebijakan yang berbeda artinya dengan *wisdom* yang artinya kebijaksanaan. Pengertian kebijaksanaan memerlukan pertimbangan lebih jauh lagi, sedangkan kebijakan mencakup aturan-aturan yang ada di dalamnya. James E Anderson sebagaimana dikutip Islamy (2009: 17) mengungkapkan bahwa kebijakan adalah “*apurposeive course of action followed by an actor or set of actors in dealing with a problem or matter of concern*” (Serangkaian tindakan yang mempunyai tujuan tertentu yang diikuti dan dilaksanakan oleh seorang pelaku atau sekelompok pelaku guna memecahkan suatu masalah tertentu).

Konsep kebijakan yang ditawarkan oleh Anderson ini menurut Budi Winarno (2007: 18) dianggap lebih tepat karena memusatkan perhatian pada apa yang sebenarnya dilakukan dan bukan pada apa yang diusulkan

atau dimaksudkan. Selain itu konsep ini juga membedakan secara tegas antara kebijakan (*policy*) dengan keputusan (*decision*) yang mengandung arti pemilihan di antara berbagai alternatif yang ada.

Thomas R. Dye dalam Dunn (2003), memiliki 3 elemen dalam pembentukannya, yaitu kebijakan publik (*public policy*), pelaku kebijakan (*policy stakeholders*), dan lingkungan kebijakan (*policy environment*). Ketiga elemen ini saling memiliki andil, dan saling mempengaruhi. Sebagai contoh, pelaku kebijakan dapat mempunyai andil dalam kebijakan, namun mereka juga dapat pula dipengaruhi oleh keputusan pemerintah. Lingkungan kebijakan juga mempengaruhi dan dipengaruhi oleh pembuat kebijakan dan kebijakan publik itu sendiri.

Sebuah kebijakan mungkin saja merupakan sesuatu yang tidak disengaja tetapi ia tetap dilaksanakan dalam implementasi atau praktik administrasi. Makna kata kebijakan juga harus dipahami dalam konteks historis. Pasalnya, sebagaimana konsep publik, maka kebijakan yang senantiasa berubah ini menunjukkan kepada kita perubahan-perubahannya dalam praktik kebijakan (Wayne Parsons, 2006: 14).

Budi Winarno (2007: 17) juga menyarankan bahwa kebijakan hendaknya dipahami sebagai serangkaian kegiatan yang sedikit banyak berhubungan beserta konsekuensi-konsekuensi bagi mereka yang bersangkutan daripada sebagai keputusan yang berdiri sendiri. Pendapat kedua ahli tersebut setidaknya dapat menjelaskan bahwa mempertukarkan istilah kebijakan dengan keputusan adalah keliru, karena pada dasarnya kebijakan dipahami sebagai arah atau pola kegiatan dan bukan sekadar suatu keputusan untuk melakukan sesuatu. Kebijakan tidak hanya dipahami sebagai tindakan yang dilakukan oleh pemerintah, tetapi juga oleh kelompok atau individu (Budi Winarno, 2007: 19).

Kebijakan publik adalah sesuatu yang dinamis dan kompleks bukannya sesuatu yang kaku dan didominasi oleh para pemegang kekuasaan formal semata, namun kebijakan publik kembali ke makna dasar demokratisnya, yaitu kebijakan yang dari, oleh dan untuk publik (rakyat). Sementara Menurut James E. Anderson (1978) kebijakan adalah perilaku dari aktor (pejabat, kelompok, instansi pemerintah) atau serangkaian aktor dalam suatu bidang kegiatan tertentu.

Menurut Budiardjo (1988): kebijakan adalah sekumpulan keputusan yang diambil oleh seorang pelaku atau kelompok politik dalam usaha memilih tujuan-tujuan dan cara-cara untuk mencapai tujuan tersebut. Leo Agustino (2014: 7) mendefinisikan kebijakan sebagai serangkaian tindakan/kegiatan yang diusulkan seseorang, kelompok atau pemerintah dalam suatu lingkungan tertentu di mana terdapat hambatan-hambatan (kesulitan-kesulitan) dan kesempatan-kesempatan terhadap pelaksanaan usulan kebijaksanaan tersebut dalam rangka mencapai tujuan tertentu.

Istilah kebijakan atau sebagian orang mengistilahkan kebijaksanaan seringkali disamakan pengertiannya dengan *policy*. Hal tersebut barangkali dikarenakan sampai saat ini belum diketahui terjemahan yang tepat istilah *policy* ke dalam Bahasa Indonesia. Menurut Hoogerwerf dalam Sjahrir pada hakikatnya pengertian kebijakan adalah semacam jawaban terhadap suatu masalah, merupakan upaya untuk memecahkan, mengurangi, mencegah suatu masalah dengan cara tertentu, yaitu dengan tindakan yang terarah (Hoogerwerf dalam Sjahrir 1988: 66).

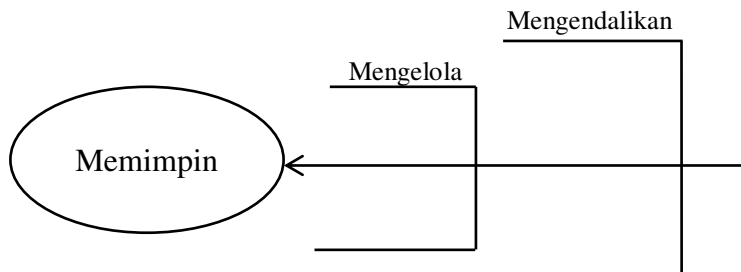
Sehubungan dengan kebijakan Anderson (1984) dalam Agustino (2014: 7) mendefinisikan kebijakan sebagai serangkaian kegiatan yang mempunyai maksud/tujuan tertentu yang diikuti dan dilaksanakan oleh seorang aktor atau sekelompok aktor yang berhubungan dengan suatu permasalahan atau suatu hal yang diperhatikan.

Berdasarkan pendapat berbagai ahli tersebut di atas maka dapat disimpulkan bahwa kebijakan adalah tindakan-tindakan atau kegiatan yang sengaja dilakukan atau tidak dilakukan oleh seseorang, suatu kelompok atau pemerintah yang di dalamnya terdapat unsur keputusan berupa upaya pemilihan di antara berbagai alternatif yang ada guna mencapai maksud dan tujuan tertentu. Selain itu, pengertian tentang kebijakan yang telah dikemukakan oleh para ilmuwan tersebut, kiranya dapatlah ditarik kesimpulan bahwa pada hakikatnya studi tentang *policy* (kebijakan) mencakup pertanyaan: *what, why, who, where, dan how*. Semua pertanyaan itu menyangkut tentang masalah yang dihadapi lembaga-lembaga yang mengambil keputusan yang menyangkut; isi, cara atau prosedur yang ditentukan, strategi, waktu keputusan itu diambil dan dilaksanakan.

3. Konsep Dasar Kebijakan Publik

Ketika istilah kebijakan dan publik digabung menjadi satu, yaitu kebijakan publik, memiliki makna yang lebih luas daripada ketika diartikan secara sendiri-sendiri. Kebijakan publik merupakan salah satu komponen negara yang tidak boleh diabaikan. Negara tanpa komponen kebijakan publik dipandang gagal, karena kehidupan bersama hanya diatur oleh seseorang atau sekelompok orang saja, yang bekerja, dengan tujuan untuk memuaskan kepentingan diri atau kelompok saja (Nugroho, 2009: 11).

Kebijakan publik, termasuk di dalamnya adalah tata kelola negara (*governance*), mengatur interaksi antara negara dengan rakyatnya. Pertanyaan yang muncul adalah sejauh mana signifikansi kebijakan publik sebagai komponen negara. Sebagaimana dijelaskan Nugroho (2009), setiap pemegang kekuasaan pasti berkepentingan untuk mengendalikan negara, sekaligus juga mengelola negara. Mengelola berarti mengendalikan dengan menjadikannya lebih bernilai. Pemerintah suatu negara dalam mengelola negara, tidak hanya mengendalikan arah dan tujuan negara, tetapi juga mengelola negara agar lebih bernilai melalui apa yang disebut dengan kebijakan publik. Inilah tugas pemerintah atau negara sesungguhnya. Gambar berikut memperjelas ilustrasi di atas.



Gambar 1.2. Dimensi Tugas Negara
Sumber: (Nugroho, 2009).

Kekuasaan yang dimiliki negara tidak dapat dipertahankan hanya dengan kekuatan paksa, tetapi memerlukan kebijakan (Parsons, 2005). Negara merupakan pemegang kekuasaan yang sah, tetapi tidak akan efektif

tanpa ada kebijakan publik yang dibuat. Negara merupakan pemegang kekuasaan yang sah dan karena kebijakan publik pada dasarnya merupakan kebijakan negara, maka kebijakan publik dimaknai sebagai sebuah tindakan yang dilakukan oleh pemegang kekuasaan, untuk memastikan bahwa tujuan yang sudah dirumuskan dan disepakati oleh publik dapat tercapai.

Hal ini menunjukkan bahwa kebijakan publik tidak hanya dipahami sebagai persoalan teknis administratif saja, tetapi juga dimengerti sebagai sebuah persoalan politik. Kebijakan publik berkaitan dengan penggunaan kekuasaan, oleh karenanya kebijakan publik berlangsung dalam latar (*setting*) kekuasaan tertentu. Dalam konteks ini, berarti ada pihak yang berkuasa dan pihak yang dikuasai.

Kebijakan pada dasarnya adalah suatu keputusan yang dimaksud untuk mengatasi permasalahan tertentu, untuk melakukan kegiatan tertentu, yang melakukan kegiatan tertentu, atau untuk mencapai tujuan tertentu, yang dilakukan oleh lembaga pemerintah yang berwenang dalam rangka penyelenggaraan tugas pemerintahan negara dan pembangunan bangsa. Batasan tentang kebijakan publik diberikan oleh Thomas R. Dye dalam Ayuningtyas (2014: 8) yang mengatakan bahwa “kebijakan publik adalah apa pun yang dipilih oleh pemerintah untuk dilakukan atau tidak dilakukan (*whatever governments choose to do or not to do*)”. Seorang ahli Jerman lainnya, Crinson dalam Ayuningtyas (2014: 8) menyatakan kebijakan merupakan sebuah konsep, bukan fenomena spesifik maupun konkret, sehingga pendefinisian akan menghadapi banyak kendala atau dengan kata lain tidak mudah. Selanjutnya Crinson (2005), juga membenarkan bahwa kebijakan akan jauh lebih bermanfaat apabila dilihat sebagai petunjuk untuk bertindak atau serangkaian keputusan atau keputusan yang saling berhubungan satu sama lain.

Selanjutnya oleh A. Hoogerwert, pengertian kebijakan publik diungkap adalah unsur penting dari politik, dapat diartikan juga sebagai mencapai tujuan-tujuan tertentu menurut waktu tertentu. Kemudian menurut Anderson (1984). Kebijakan publik adalah hubungan antar unit-unit pemerintah dengan lingkungannya (Dalam Bambang Margono dkk., 2003: 6)

Selanjutnya Gerston menyatakan bahwa kebijakan publik merupakan upaya yang dilakukan oleh pejabat pemerintah pada setiap tingkatan pemerintahan untuk memecahkan masalah *public* (Gerston, L.N., 1992) Lebih lanjut menjelaskan bahwa proses penentuan suatu kebijakan mencakup lima tahapan, yaitu (1) mengidentifikasi isu-isu kebijakan publik (2) mengembangkan proposal kebijakan publik (3) melakukan advokasi kebijakan publik (4) melaksanakan kebijakan publik (5) mengevaluasi kebijakan yang dilaksanakan. Sedangkan menurut Dunn kebijakan publik merupakan pola yang kompleks dari pilihan kolektif yang saling bergantung yang dilakukan oleh badan dan lembaga pemerintah (William N. Dunn, 1994: 98).

Pendapat lain diungkapkan oleh R. Thomas Dye, Horn Meter (1987: 3) kebijakan publik adalah

“ ... public policy adalah is whatever governments choose to do or not to do. Note that we are focusing not only on government action. But also on government inaction, that is, what government choose; not to do. We contend that government inaction can have just a great an impact on socisty as government action”

Dari pendapat Dye ini menjelaskan bahwa kebijakan publik merupakan kegiatan pemerintah yang harus diikuti masyarakat, baik pemerintah melakukan sebuah kegiatan atau tindakan maupun tidak. Kebijakan merupakan upaya memahami dan mengartikan sesuatu yang harus dilakukan oleh pemerintah dalam suatu masalah, penyebabnya, dan pengaruh serta dampak dari kebijakan publik tersebut.

Berbagai definisi yang disampaikan para ahli beragam, akan tetapi ada beberapa karakteristik kebijakan publik yang dapat diidentifikasi, yaitu: (1) tujuan tertentu yang ingin dicapai berupa pemecahan masalah publik; (2) tindakan-tindakan tertentu yang dilakukan; (3) fungsi pemerintah sebagai layanan publik; (4) ada kalanya berbentuk ketetapan pemerintah yang bersifat negatif, ketetapan untuk tidak melakukan atau melarang melakukan suatu tindakan.

Lingkup dari studi kebijakan publik sangat luas karena mencakup berbagai bidang dan sektor seperti ekonomi, politik, sosial, budaya, hukum, dan sebagainya. Di samping itu dilihat dari hierarkinya kebijakan publik dapat bersifat nasional, regional maupun lokal seperti undang-

undang, peraturan pemerintah, peraturan presiden, peraturan menteri, peraturan pemerintah daerah/provinsi, keputusan gubernur, peraturan daerah kabupaten/kota, dan keputusan bupati/walikota. Kebijakan dalam arti peraturan perundangan mempunyai sejumlah bentuk, untuk Indonesia kita melihat tiga jenis kebijakan publik, yaitu yang dibuat oleh legislatif, eksekutif dan legislatif bersama eksekutif (dan sebaliknya) (Riant Nugroho, 2009: 135).

Thomas R. Dye memberikan pengertian dasar mengenai kebijakan Publik sebagai apa yang tidak dilakukan maupun yang dilakukan oleh pemerintah. Sedangkan Easton memberikan pengertian kebijakan Publik sebagai pengalokasian nilai-nilai kekuasaan untuk seluruh masyarakat yang keberadaannya mengikat, sehingga cukup pemerintah yang dapat melakukan sesuatu tindakan kepada masyarakat dan tindakan tersebut merupakan bentuk dari sesuatu yang dipilih oleh pemerintah yang merupakan bentuk dari pengalokasian nilai-nilai kepada masyarakat.

Menurut Woll dikutip Tangkilisan (2003: 2), Kebijakan Publik adalah sejumlah aktivitas pemerintah untuk memecahkan masalah di masyarakat baik secara langsung maupun melalui berbagai lembaga yang mempengaruhi kehidupan masyarakat. Sedangkan James E. Anderson memberikan definisi kebijakan Publik sebagai kebijakan-kebijakan yang dibangun oleh badan-badan dan pejabat-pejabat pemerintah, di mana implikasi dari kebijakan itu adalah: 1) kebijakan Publik selalu mempunyai tujuan tertentu atau mempunyai tindakan-tindakan yang berorientasi pada tujuan; 2) kebijakan publik berisi tindakan pemerintah; 3) kebijakan publik merupakan apa yang benar-benar dilakukan oleh pemerintah, jadi bukan merupakan apa yang masih dimaksudkan untuk dilakukan; 4) kebijakan publik yang diambil bias bersifat positif dalam arti merupakan tindakan pemerintah mengenai segala sesuatu masalah tertentu atau bersifat negatif dalam arti merupakan keputusan pemerintah untuk tidak melakukan sesuatu; 5) kebijakan pemerintah setidak-tidaknya dalam arti yang positif didasarkan pada peraturan perundangan yang bersifat mengikat dan memaksa.

Kebijakan publik merupakan suatu rangkaian pilihan-pilihan yang saling berhubungan (termasuk keputusan-keputusan untuk tidak bertindak) yang dibuat oleh lembaga atau pejabat pemerintah pada bidang-bidang

yang menyangkut tugas pemerintahan. Kebijakan publik selalu mengandung setidaknya tiga komponen dasar, yaitu tujuan yang luas, sasaran yang spesifik, dan cara mencapai sasaran tersebut (Wibawa, 2011: 15).

Menurut Solichin Abdul Wahab (1997) bahwa ciri-ciri kebijakan publik adalah sebagai berikut.

1. Kebijakan publik bertujuan pada perilaku atau tindakan yang direncanakan.
2. Kebijakan publik terdiri atas tindakan-tindakan yang saling berkaitan dan mengarah ke tujuan tertentu yang dilakukan oleh pejabat-pejabat pemerintah.
3. Kebijakan publik berkaitan yang dilakukan pemerintah di bidang-bidang tertentu, dan di setiap kebijakan diikuti dengan tindakan-tindakan konkret.
4. Kebijakan publik berbentuk positif dan negatif, dalam positif kebijakan mencakup tindakan pemerintah untuk mempengaruhi suatu masalah sedangkan berbentuk negatif, kebijakan pejabat-pejabat pemerintah untuk tidak bertindak atau tidak melakukan masalah-masalah apapun yang mana hal tersebut menjadi tugas pemerintah.

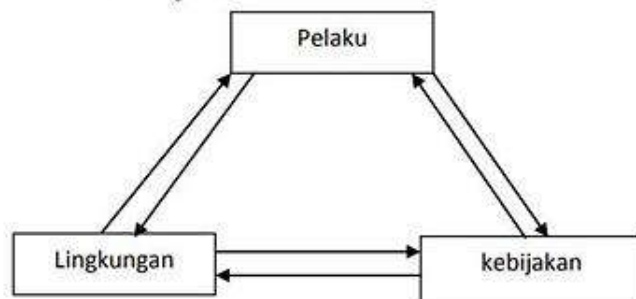
Secara terminologi pengertian kebijakan publik (*public policy*) itu ternyata banyak sekali, tergantung dari sudut mana kita mengartikannya. Easton memberikan definisi kebijakan publik sebagai *the authoritative allocation of values for the whole society* atau sebagai pengalokasian nilai-nilai secara paksa kepada seluruh anggota masyarakat. Laswell dan Kaplan juga mengartikan kebijakan publik sebagai *a projected program of goal, value, and practice* atau sesuatu program pencapaian tujuan, nilai-nilai dalam praktik-praktik yang terarah.

Agustino (2017: 166) kebijakan adalah serangkaian tindakan atau kegiatan yang diusulkan oleh seseorang, kelompok, atau pemerintah dalam suatu lingkungan tertentu di mana terdapat hambatan-hambatan (kesulitan-kesulitan) dan kemungkinan-kemungkinan (kesempatan-kesempatan) di mana kebijakan tersebut diusulkan agar berguna dalam mengatasinya untuk mencapai tujuan yang dimaksud.

Sementara itu, Anderson dalam Agustino (2017: 17) mendefinisikan kebijakan publik sebagai serangkaian kegiatan yang mempunyai tujuan tertentu yang diikuti dan dilaksanakan oleh seorang atau sekelompok aktor yang berhubungan dengan permasalahan atau sesuatu hal yang diperhatikan. Pressman dan Widavsky sebagaimana dikutip Budi Winarno (2002: 17) mendefinisikan kebijakan publik sebagai hipotesis yang mengandung kondisi-kondisi awal dan akibat-akibat yang bias diramalkan. Kebijakan publik itu harus dibedakan dengan bentuk-bentuk kebijakan yang lain misalnya kebijakan swasta. Hal ini dipengaruhi oleh keterlibatan faktor-faktor bukan pemerintah. Robert Eyestone sebagaimana dikutip Leo Agustino (2008: 6) mendefinisikan kebijakan publik sebagai “hubungan antara unit pemerintah dengan lingkungannya”. Banyak pihak beranggapan bahwa definisi tersebut masih terlalu luas untuk dipahami, karena apa yang dimaksud dengan kebijakan publik dapat mencakup banyak hal.

Kebijakan dapat pula dipandang sebagai sistem. Sistem adalah serangkaian bagian yang saling berhubungan dan bergantung dan diatur dalam aturan tertentu untuk menghasilkan satu kesatuan. Menurut Dunn (1994) sistem kebijakan (*policy system*) mencakup hubungan timbal balik dari tiga unsur, yaitu kebijakan publik, pelaku kebijakan dan lingkungan kebijakan. Hubungan timbal balik antara ketiga komponen sistem kebijakan tersebut di gambarkan dalam gambar berikut.

Tiga elemen sistem kebijakan



Gambar 1.3. Hubungan Komponen dalam Sistem Kebijakan menurut Dunn dalam Ayuningtyas (2014: 15)

Segitiga sistem kebijakan menjelaskan adanya aktor kebijakan yang mempengaruhi dan dipengaruhi oleh kebijakan publik. Kesemuanya juga tidak luput dari pengaruh lingkungan kebijakan. Ketiga komponen tersebut selanjutnya dikenal sebagai sistem kebijakan, yaitu tatanan kelembagaan yang berperan dalam penyelenggaraan kebijakan publik yang mengakomodasi aspek teknis, sosiopolitik maupun interaksi antara unsur kebijakan. Penjelasan lebih lanjut tentang sistem dan komponen kebijakan publik dikemukakan pula oleh William Dunn dalam Ayuningtyas (2014: 16) sebagai berikut;

1. Isi kebijakan (*policy content*)

Terdiri atas sejumlah daftar pilihan keputusan tentang urusan publik (termasuk keputusan untuk tidak melakukan tindakan apa-apa) yang dibuat oleh lembaga dan pejabat pemerintah. Isi sebuah kebijakan merespons berbagai masalah publik (*public issues*) yang mencakup berbagai bidang kehidupan mulai dari pertahanan, keamanan, energi, kesehatan, pendidikan, kesejahteraan, dan lain-lain.

2. Aktor atau pemangku kepentingan kebijakan (*policy stakeholder*)

Pemangku kepentingan kebijakan atau aktor kebijakan adalah individu atau kelompok yang berkaitan langsung dengan sebuah kebijakan yang dapat memengaruhi atau dipengaruhi oleh keputusan atau kebijakan tersebut. Aktor kebijakan tersebut bisa terdiri atas sekelompok warga, organisasi buruh, pedagang kaki lima, komunitas wartawan, partai politik, lembaga pemerintahan, dan semacamnya.

3. Lingkungan kebijakan (*policy environment*)

Lingkungan kebijakan merupakan latar khusus di mana sebuah kebijakan terjadi, yang berpengaruh dan dipengaruhi oleh aktor kebijakan serta kebijakan publik itu sendiri.

Nugroho (2009), ada dua karakteristik dari kebijakan publik, yaitu: 1) kebijakan publik merupakan sesuatu yang mudah untuk dipahami, karena maknanya adalah hal-hal yang dikerjakan untuk mencapai tujuan nasional; 2) kebijakan publik merupakan sesuatu yang mudah diukur, karena ukurannya jelas, yakni sejauh mana kemajuan pencapaian cita-cita

sudah ditempuh. Menurut Woll sebagaimana dikutip Tangkilisan (2003: 2) menyebutkan bahwa kebijakan publik ialah sejumlah aktivitas pemerintah untuk memecahkan masalah di masyarakat, baik secara langsung maupun melalui berbagai lembaga yang mempengaruhi kehidupan masyarakat.

Anderson (1984), konsep kebijakan merupakan arah tindakan yang mempunyai maksud yang ditetapkan oleh seorang aktor atau sejumlah aktor dalam mengatasi suatu masalah atau suatu persoalan (Winarno, 2007: 18). Kebijakan publik adalah apapun juga yang dipilih oleh pemerintah, apakah mengerjakan sesuatu itu atau tidak mengerjakan (mendingkan) sesuatu itu (*whatever government choose to do or not to do*) (Nugroho, 2009: 86).

Menurut Carl Friedrich, kebijakan adalah serangkaian tindakan atau kegiatan yang diusulkan oleh seseorang, kelompok atau pemerintah dalam suatu lingkungan tertentu di mana terdapat hambatan-hambatan dan kemungkinan-kemungkinan di mana kebijakan tersebut diusulkan agar berguna dalam mengatasinya untuk mencapai tujuan yang dimaksud (dalam Leo Agustino, 2006: 7). Adapun pendapat David Easton (1965), tentang kebijakan adalah “suatu konseptualisasi yang telah disiapkan guna membantu mengidentifikasi dan meneliti permasalahan utama yang akan dihadapi dalam studi keluaran kebijakan.

Terdapat beberapa ahli yang mendefinisikan kebijakan publik sebagai tindakan yang diambil oleh pemerintah dalam merespons suatu krisis atau masalah publik. Begitupun dengan Chandler dan Plano sebagaimana dikutip Tangkilisan (2003: 1) yang menyatakan bahwa kebijakan publik adalah pemanfaatan yang strategis terhadap sumber daya-sumber daya yang ada untuk memecahkan masalah-masalah publik atau pemerintah. Selanjutnya dikatakan bahwa kebijakan publik merupakan suatu bentuk intervensi yang dilakukan secara terus-menerus oleh pemerintah demi kepentingan kelompok yang kurang beruntung dalam masyarakat agar mereka dapat hidup, dan ikut berpartisipasi dalam pembangunan secara luas.

David Easton sebagaimana dikutip Leo Agustino (2009: 19) memberikan definisi kebijakan publik sebagai “*the autorative allocation of values for the whole society*”. Definisi ini menegaskan bahwa hanya pemilik otoritas dalam sistem politik (pemerintah) yang secara sah dapat

berbuat sesuatu pada masyarakatnya dan pilihan pemerintah untuk melakukan sesuatu atau tidak melakukan sesuatu diwujudkan dalam bentuk pengalokasian nilai-nilai. Hal ini disebabkan karena pemerintah termasuk ke dalam “*authorities in a political system*”, yaitu para penguasa dalam sistem politik yang terlibat dalam urusan sistem politik sehari-hari dan mempunyai tanggungjawab dalam suatu masalah tertentu di mana pada suatu titik mereka diminta untuk mengambil keputusan di kemudian hari kelak diterima serta mengikat sebagian besar anggota masyarakat selama waktu tertentu.

Berdasarkan pendapat berbagai ahli tersebut dapat disimpulkan bahwa kebijakan publik adalah serangkaian tindakan yang dilakukan atau tidak dilakukan oleh pemerintah yang berorientasi pada tujuan tertentu guna memecahkan masalah-masalah publik atau demi kepentingan publik. Kebijakan untuk melakukan sesuatu biasanya tertuang dalam ketentuan-ketentuan atau peraturan perundang-undangan yang dibuat pemerintah sehingga memiliki sifat yang mengikat dan memaksa. Pada dasarnya kebijakan Publik adalah segala sesuatu yang dilakukan pemerintah untuk menyelesaikan masalah Publik demi kepentingan masyarakat yang bersifat mengikat dan memaksa.

4. Konsep Dasar Kebijakan Privat

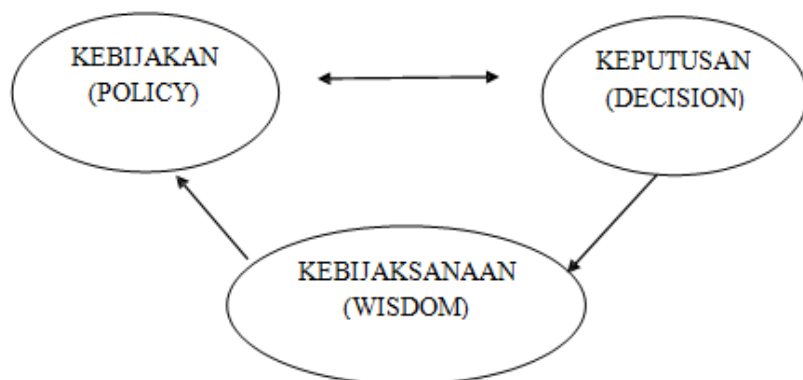
Kebijakan dapat dibedakan menjadi kebijakan publik dan kebijakan privat. Kebijakan publik adalah tindakan kolektif yang diwujudkan melalui kewenangan pemerintah yang *legitimate* untuk mendorong, menghambat, melarang atau mengatur tindakan privat (individu atau lembaga swasta). Kebijakan publik memiliki dua ciri pokok. **Pertama**, dibuat atau diproses oleh lembaga pemerintahan atau berdasarkan prosedur yang ditetapkan oleh pemerintah. **Kedua**, bersifat memaksa atau berpengaruh terhadap tindakan privat masyarakat luas (publik). Sebagai contoh, kebijakan harga BBM adalah kebijakan publik karena dibuat oleh pemerintah bersifat memaksa dan dapat berpengaruh terhadap kehidupan ekonomi penduduk, konsumen maupun pengusaha (Hogwood, B.W. and L.A. Gunn, 1988).

Kebijakan privat adalah tindakan yang dilakukan oleh seseorang atau lembaga swasta dan tidak bersifat memaksa kepada orang atau lembaga lain. Misalnya, keputusan suatu perusahaan swasta untuk

menetapkan harga jual produk yang dihasilkannya merupakan contoh kebijakan privat. Perusahaan swasta adalah lembaga privat dan keputusannya tidak mengikat atau bersifat memaksa bagi perusahaan lain atau masyarakat luas. Kebijakan privat hanya berlaku internal, bagi lembaga atau individu itu saja. Sebagai suatu profesi atau bidang ilmu, objek liputan analisis kebijakan ialah kebijakan publik. Kebijakan privat tidak termasuk dalam objek liputan analisis kebijakan. Kebijakan perusahaan, misalnya, merupakan objek liputan dari profesi atau bidang ilmu manajemen perusahaan. Dengan demikian, analisis kebijakan pertanian berkaitan dengan kebijakan pemerintah dalam pembangunan pertanian.

5. Analisis Kebijakan Publik

Studi kebijakan dapat dilihat sebagai bagian dari studi, disiplin maupun sistem administrasi, atau salah satu kajian dalam Administrasi Publik, yaitu kebijakan publik (*public policy*). Dengan begitu kebijakan mengarah kepada produk yang dikeluarkan oleh badan-badan publik yang bentuknya bisa berupa peraturan perundang-undangan dan keputusan-keputusan, sedangkan kebijaksanaan lebih menitik beratkan kepada fleksibilitas suatu kebijakan, perbedaan tersebut seperti terlihat pada gambar berikut:



Gambar 1.4. Kebijakan, Keputusan, dan Kebijaksanaan (Wahab, 2010: 35)

Gambar tersebut menjelaskan bahwa kebijakan pada intinya merupakan keputusan-keputusan atau pilihan-pilihan tindakan yang secara langsung mengatur pengelolaan dan pendistribusian sumber daya alam, penduduk, masyarakat atau warga Negara, maka kebijakan adalah aktivitas menciptakan pengetahuan tentang dan dalam proses pembuatan kebijakan

Untuk lebih memahami kebijakan maka perlu mengkaji tentang analisis kebijakan, karena kebijakan pada esensinya adalah suatu proses dalam upaya untuk membuat perubahan ke arah yang lebih baik, sehingga berdampak pada kesejahteraan bangsa. Pembuat kebijakan publik pada umumnya adalah unsur birokrat atau pejabat pemerintah termasuk para pegawai senior pemerintah, yang tugasnya adalah memberikan pelayanan demi kebaikan publik. Untuk itu para ahli mencoba menjelaskan pengertian analisis kebijakan.

Menurut Bardach (2000: 13) bahwa analisis kebijakan adalah suatu aktivitas politik dan social. Hal ini berarti dalam analisis kebijakan perlu dipahami masalah-masalah yang bersifat politis dan social. Kemudian Palto dan Sawicky sebagaimana dikutip Riant Nugroho (Riant Nugroho, 2008: 84), menyatakan bahwa analisis kebijakan merupakan tindakan yang diperlukan untuk membuat suatu kebijakan, baik kebijakan yang baru maupun kebijakan yang merupakan konsekuensi dari kebijakan yang ada.

Sementara analisis kebijakan menurut William N. Dunn bahwa analisis kebijakan adalah:

Policy analysis is a problem solving discipline that draws on theories, methodee, and substantive findings of the behavioral and social sciences, social professional and political philosophy, as is usual with complex activities there are several ways to define policy analysis. The one adopted here is that policy analysis is a process multidisciplinary inquiry designed to create, critically assess, and coinicate information that is useful in understanding and improving policies (Willian N Dunn, 2003: 1).

Pendapat Dunn ini juga dikutip dalam Nanang Fattah (2013: 5) bahwa analisis kebijakan merupakan suatu disiplin ilmu yang berupaya memecahkan masalah dengan menggunakan teori, metode dan substansi penemuan tingkah laku dan ilmu-ilmu social, profesi social, dan *filosofi social politis* yang dilakukan dengan cara tertentu.

Beberapa cara untuk menggambarkan analisis kebijakan. Salah satu yang diadopsi di sini bahwa analisis kebijakan adalah proses pengkajian multidisipliner yang dirancang secara kreatif, dengan penilaian yang kritis, dan mengomunikasikan informasi yang bermanfaat dan dipahami serta meningkatkan kebijakan, Nanang Fattah (2013: 5).

Sedangkan Dunn menyatakan bahwa ada tiga pendekatan dalam analisis kebijakan, yaitu pendekatan empiris, evaluatif dan normatif. Pendekatan empiris berupaya menjawab permasalahan fakta-fakta pendekatan evaluatif berupaya mencari beberapa nilai atas sesuatu, dan pendekatan normatif memberikan upaya tindakan atas apa yang harus dilakukan. Prosedur analisis kebijakan menurut Dunn dapat dilihat pada tabel berikut ini:

Table 1.2.
Prosedur Analisis Umum Menurut Waktu Tindakan Kebijakan

<u>Tindakan kebijakan</u>	<u>Deskripsi</u>	<u>Evaluasi</u>	<u>Rekomendasi</u>
<u>Sebelum tindakan(ex-ante)</u>	<u>Prediksi</u>	-	<u>Preskripsi</u>
<u>Sesudah tindakan(ex-pose)</u>	<u>Deskripsi</u>	<u>Evaluasi</u>	-

Sumber : William N. Dunn, Pengantar analisis kebijakan publik, Terjemahan ISIPOL (Yogyakarta: Gajak Mada University Press: 2003:98)

Penjelasan dari istilah pada tindakan kebijakan di atas adalah:

1. Definisi yang menghasilkan pengetahuan mengenai kondisi-kondisi yang menimbulkan masalah kebijakan.
2. Prediksi adalah menyediakan informasi mengenai konsekuensi di masa mendatang dari penerapan alternatif kebijakan, termasuk jika tidak melakukan sesuatu.
3. Preskripsi adalah menyediakan informasi mengenai nilai konsekuensi alternatif kebijakan di masa yang akan datang.
4. Deskripsi adalah menghasilkan informasi mengenai nilai konsekuensi alternatif kebijakan di masa sekarang dan masa lalu.
5. Evaluasi adalah kegunaan alternatif kebijakan dalam memecahkan permasalahan.

Berdasarkan prosedur analisis tindakan kebijakan ini bertujuan akhir pada pemecahan masalah yang dihadapi, sehingga perlu dibuat kebijakan untuk mengatasi permasalahan tersebut. Untuk itu analisis kebijakan akan memperkirakan apa yang akan terjadi apabila alternatif yang dipilih ditetapkan untuk dilaksanakan, memperkirakan apa yang akan terjadi kemudian apa yang harus dilakukan serta dampak apa yang akan terjadi dari kebijakan tersebut. Selanjutnya, apabila tidak dilakukan alternatif kebijakan tersebut maka tantangan yang akan terjadi baik kondisi politik, sosial, dan budaya apabila kebijakan itu tidak dilaksanakan. Kemudian analisis kebijakan mendeskripsikan kebijakan yang telah dilaksanakan dan yang akan dilaksanakan sehingga diperoleh gambaran apa kekurangan dari kebijakan yang telah dilakukan dan apa kelebihan dari kebijakan yang telah dilaksanakan, sehingga diperoleh alternatif yang tepat. Melalui evaluasi kebijakan akan diperoleh gambaran sejauh mana kebijakan yang dilaksanakan dapat menyelesaikan permasalahan yang dihadapi.

William N. Dunn dalam Nanang Fattah (2013: 5) merangkum analisis kebijakan melalui lima tahap sebagai berikut:

1. Perumusan Masalah Kebijakan

Perumusan masalah ini sama dengan mendefinisikan suatu masalah dengan menghasilkan informasi mengenai kondisi-kondisi yang menimbulkan masalah kebijakan (Nanang Fattah, 2013: 54). Perumusan masalah dilakukan berdasarkan pengenalan masalah terhadap suatu persoalan yang memerlukan perhatian pemerintah, yaitu dengan melakukan eksplorasi berbagai alternatif, dan perumusan seperangkat tindakan yang lebih dipilih, usaha-usaha untuk mencapai konsensus atau kompromi, dan otorisasi pengaturan arahan-arahan (Mudjia Raharjo, 2010: 4).

Menyusun masalah kebijakan terdiri atas tiga langkah, yaitu mengartikan, mengonsep dan mengkhususkan masalah. Tiap-tiap langkah ini menghasilkan informasi tentang situasi, dan bentuk masalah. Permasalahan yang dihadapi tersebut berimbas pada perlunya dibuat kebijakan karena permasalahan merupakan titik tolak sebuah kebijakan harus dibuat. Metode menyusun masalah ini dengan mengidentifikasi masalah yang ada secara mendalam dan menyinkronisasikan dengan pengetahuan yang relevan dengan kebijakan dan asumsi-asumsi yang

mendasarinya guna memasuki proses pembuatan kebijakan melalui penyusunan *agenda setting*.

Dalam menyusun masalah Weimer dan Vining (2005: 328) mengemukakan bahwa analisis masalah adalah “*Problem analysis consists of three major steps: (P1) Understanding the problem (P2) choosing and explaining relevant policy goal and constraints, and (P3) choosing a solution method*”

Proses analisis masalah ini menjelaskan bahwa pada tahapan (P1) *Understanding the problem* adalah memahami permasalahan dengan melakukan analisis permasalahan yang dihadapi melalui: menerima masalah (analisis gejala), memilih masalah (analisis kegagalan pasar & pemerintah), memodelkan masalah (identifikasi variabel kebijakan). Selanjutnya pada tahapan (P2) *choosing and explaining relevant policy goal and constraints* adalah melakukan pemilihan masalah, dan pada tahap (P3), yaitu menggunakan metode yang tepat untuk mengatasi masalah.

Setelah semua tahapan ini dilakukan lalu mengumpulkan informasi, mengidentifikasi dan mengorganisasikan data yang relevan, teori dan fakta untuk menemukan masalah dan memprediksi akibat yang terjadi untuk tahap selanjutnya.

2. Meramalkan Alternatif Kebijakan (*Prediksi*)

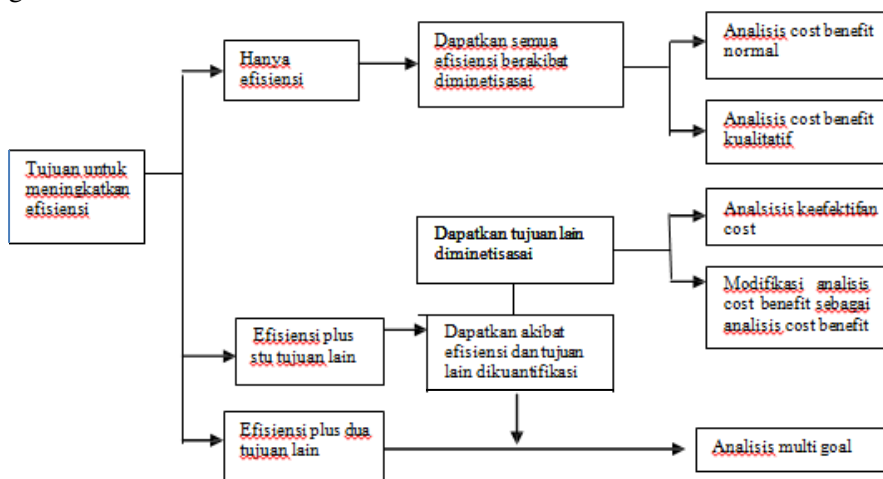
Para ahli analisis kebijakan harus meramalkan apa yang akan terjadi berkenaan dengan masalah kebijakan dan mencari tindakan yang tepat untuk menangani masalah-masalah itu di dalam waktu yang akan datang, setelah itu menyediakan sejumlah alternatif objektif yang dapat dicapai, karena pada tahapan ini menyediakan informasi mengenai konsekuensi pada masa datang dari penerapan alternatif kebijakan, termasuk tidak melakukan sesuatu (Nanang Fattah, 2013: 55)

Tahapan analisis pertama akan menghasilkan kebijakan-kebijakan alternatif melalui pencarian solusi dari permasalahan yang telah ditetapkan dengan mengumpulkan informasi, mengidentifikasi dan mengorganisasikan data yang relevan, teori dan fakta tentang permasalahan yang akan terjadi di masa depan akibat dari alternatif yang dirumuskan atau tidak melakukan alternatif tersebut dan dilakukan dalam tahap formulasi kebijakan.

Untuk menghasilkan kebijakan alternatif ini, yaitu dengan mencari solusi dari masalah pada tahap analisis pertama, Weimer dan Vining (2005: 339), menawarkan metode memilih solusi yang tepat, yaitu:

“Policy analysis is an ex ante exercise. That is we are interested in evaluating policy before they are introduced. Policymakers are also interested in ex post analysis, that is the performance of policies after they have been put into operation. Assessments of such implemented policies are usually known as program evaluation.”

Model solusi yang ditawarkan ini dapat diilustrasikan melalui gambar berikut:



Gambar 1.5. Bagan Pencarian Solusi

3. Merekomendasikan Penerapan Kebijakan (*Preskripsi*)

Rekomendasi adalah informasi mengenai jangkauan penerapan kebijakan yang menyediakan hasil yang berguna untuk kelompok orang atau komunitas tertentu secara umum. Hal ini berhubungan dengan nilai, maka dari itu rekomendasi kebijakan tidak hanya evaluasi empiris saja akan tetapi berhubungan dengan aspek normatif. Untuk itu pada tahapan ini menyediakan informasi mengenai nilai atau kegunaan relatif dari konsekuensi di masa depan dari suatu pemecahan masalah (Nanang Fattah, 2013: 55).

Ciri-ciri rekomendasi adalah fokus tindakan dan orientasi masa depan, prospek saling ketergantungan, nilai nyata dan nilai ganda penerapan kebijakan yang terstruktur dalam rekomendasi tidak hanya teoretis dan logika empiris akan tetapi memberikan keuntungan yang langsung dapat diwujudkan atau diperoleh.

Tahapan ini juga merupakan hasil dari pengetahuan yang relevan dengan kebijakan tentang manfaat atau biaya dari berbagai alternatif yang akibatnya sudah diestimasi melalui peramalan, dilakukan pada tahapan adopsi kebijakan.

Weimer dan Vining (2005: 263) menjelaskan tentang adopsi atau rekomendasi penerapan kebijakan adalah:

...Political feasibility specifically refer to the feasibility of adoption of the policy, not to whether, citizen, and more pertinently, voters, will accept the policy once it have been adopted”.

Adapun faktor adopsi ini, yaitu: 1) *Identifying the relevant actor*, 2) *Understanding the motivations and beliefs of action* c. *Assessing the resources of action*, 3) *Choosing the arena*.

Penerapan kebijakan meliputi usaha-usaha untuk mentransformasi keputusan kedalam istilah operasional, maupun usaha yang berkelanjutan untuk mencapai perubahan-perubahan besar dan kecil yang diamanatkan oleh keputusan-keputusan kebijakan. penerapan kebijakan sebagai bagian penting dari proses kebijakan, karena kegagalan dan keberhasilan suatu kebijakan akan tergantung pada proses penerapan kebijakan. Kegagalan suatu kebijakan dapat diakibatkan karena pelaksanaan implementasi kebijakan yang tidak tepat.

6. Formulasi Kebijakan Publik

Formulasi kebijakan pada dasarnya tahapan inti dari proses implementasi kebijakan publik. Tahapan ini membutuhkan keseriusan dari pelaksana yang terlibat dalam formulasi kebijakan. Kesalahan dalam formulasi kebijakan akan berdampak pada proses implementasi.

Sidney yang dikutip oleh Agustino dalam bukunya *Dasar-Dasar Kebijakan Publik* (2017: 97) menyatakan bahwa “Formulasi kebijakan merupakan bagian dari tahap awal pembuatan keputusan kebijakan”. Dari

Pengertian tersebut dapat disimpulkan bahwa Formulasi Kebijakan adalah bagian dari tahap pertama dalam membuat keputusan kebijakan dan merupakan proses inti dari kebijakan publik.

Adapun pengertian dari ahli lain yang peneliti ambil mengenai Formulasi Kebijakan Publik, yaitu dari Linder & Peters yang dikutip oleh Agustino dalam bukunya *Dasar-Dasar Kebijakan Publik* (2017: 98) menyatakan bahwa:

“is a process of identifying and assesing possible solutions to policy problems or, to put it another way, exploring the various options or alternatives avalaible for adresing a problem throught policy analysis” (adalah proses mengidentifikasi dan menilai solusi yang mungkin untuk masalah kebijakan atau, dengan kata lain, mengeksplorasi berbagai pilihan atau alternatif yang tersedia untuk menambah masalah melalui analisis kebijakan).

Dari pengertian di atas dapat disimpulkan bahwa Formulasi kebijakan publik adalah suatu proses mengidentifikasi suatu masalah kebijakan yang akan dihadapi dalam menghadapi masalah kebijakan di masa yang akan datang dan memberi berbagai pilihan atau alternatif untuk mengatasi masalah melalui analisis kebijakan.

Ada pula pengertian Formulasi Kebijakan dari Nugroho dalam bukunya *Public Policy* (2017: 547) mendefinisikan, sebagai berikut: “Perumusan Kebijakan Publik adalah inti dari kebijakan publik karena di sini dirumuskan batas-batas kebijakan itu sendiri”. Dari pengertian tersebut dapat disimpulkan bahwa Formulasi Kebijakan merupakan inti dari kebijakan publik karena di sini dapat dirumuskan batas-batas dari kebijakan yang akan ditentukan.

Menurut Jones yang dikutip Agustino dalam bukunya yang berjudul *Dasar-Dasar Kebijakan Publik* (2017: 100) bahwa untuk menghasilkan formulasi kebijakan yang komprehensif ada beberapa hal yang perlu dicermati, seperti:

1. Jumlah masalah yang ditangani. Apakah usulan kebijakan akan menyelesaikan seluruh masalah dalam suatu lingkup masalah? Ataukah perhatiannya hanya ditujukan pada kasus tertentu saja?
2. Lingkup analisis. Apakah lingkup analisis usulan kebijakan akan melayani aspek-aspek tertentu?

3. Memperkirakan dampak. Apakah usulan kebijakan yang diformulasi sudah diuji semua dampaknya? Ataukah pengujian dibatasi pada dampak langsung dalam suatu lingkup isu tertentu saja?

Kriteria-kriteria tersebut di atas menyarankan suatu kemungkinan yang luas serta komprehensif dalam pengambilan keputusan.

Formulasi atau perumusan kebijakan menjadi masalah kritis yang pertama. Setidaknya jika kita menyepakati premis dari Peters yang dikutip Nugroho dalam bukunya *Public Policy* (2017: 553), bahwa:

“a great deal of policy formulation is done by inertia, by analogy, by intuition (banyak perumusan kebijakan dilakukan dengan inersia, dengan analogi, dengan intuisi)”.

Jadi, karena begitu (merasa) ahlinya si pejabat pembuat kebijakan, sehingga tidak perlu melakukan proses analisis kebijakan yang sepatutnya dan dapat dipertanggungjawabkan. Artinya, tidak sedikit birokrat profesional yang mempunyai misi membuat kebijakan publik tanpa melalui perumusan kebijakan. Proses pembuatan kebijakan merupakan proses yang rumit. Oleh karena itu, beberapa ahli mengembangkan model-model perumusan kebijakan publik untuk mengkaji proses perumusan kebijakan agar lebih mudah dipahami. Dengan demikian, pembuatan model-model perumusan kebijakan digunakan untuk lebih menyederhanakan proses perumusan kebijakan yang berlangsung secara rumit tersebut.

Pada dasarnya ada empat belas macam model perumusan kebijakan, dan keempat belas model tersebut dikelompokkan kedalam dua model, yaitu model elite dan model pluralis. Model elite merupakan model yang dipengaruhi kontinentalis yang terdiri atas model kelembagaan (*institutional*), model proses (*process*), model kelompok (*group*), model elit (*elite*), model rasional (*rational*), model inkremental (*incremental*) dan model pengamatan terpadu (*mixed scanning*). Sementara model pluralis, yaitu model yang dipengaruhi oleh anglo-saxonis, yaitu model teori permainan (*game theory*), model pilihan publik (*public choice*), model sistem (*system*), model demokratis (*democratic*), model deliberatif (*deliberative*), model strategis (*strategic*), dan model tong sampah (*garbage can*).

Berikut empat belas macam model Perumusan Kebijakan menurut Nugroho dalam bukunya *Public Policy* (2017: 556), yaitu:

1. Model kelembagaan (*institutional*)
2. Model proses (*process*)
3. Model kelompok (*group*)
4. Model elite (*elite*)
5. Model rasional (*rational*)
6. Model inkremental (*incremental*)
7. Model teori permainan (*game theory*)
8. Model pilihan publik (*public choice*)
9. Model sistem (*system*)
10. Model pengamatan terpadu (*mixed scanning*)
11. Model demokratis
12. Model strategis
13. Model deliberatif
14. Model “tong sampah” (*garbage can*)

Dari model-model di atas, dapat dijelaskan sebagai berikut:

1. Model Kelembagaan (*Institutional*)

Formulasi kebijakan model kelembagaan secara sederhana bermakna bahwa tugas membuat kebijakan publik adalah tugas pemerintah. Jadi, apa pun yang dibuat pemerintah dengan cara apa pun adalah kebijakan publik. Model ini mendasarkan kepada fungsi-fungsi kelembagaan dari pemerintah, di setiap sektor dan tingkat, di dalam formulasi kebijakan. Disebutkan Dye yang dikutip Nugroho dalam bukunya *Public Policy* (2017: 558), ada tiga hal yang membenarkan pendekatan ini, yaitu bahwa pemerintah memang sah membuat kebijakan publik, fungsi tersebut bersifat universal, dan memang pemerintah memonopoli fungsi pemaksaan (koersi) dalam kehidupan bersama.

2. Model Proses (*Process*)

Di dalam model ini, para pengikutnya menerima asumsi bahwa politik merupakan sebuah aktivitas sehingga mempunyai proses. Model proses biasanya dimulai dari pendefinisian masalah atau isu kebijakan, analisis permasalahan, merumuskan alternatif, melakukan asesmen alternatif kebijakan dan mengembangkan kriteria evaluasi kinerja, dan

kemudian merumuskan kesimpulan. Simpulan ini kemudian dilaksanakan untuk memberikan hasil yang diharapkan. Salah satu model proses adalah model klasik Patton-Savicky, yang banyak menjadi acuan dari sebagian besar pengambil kebijakan. Di sini dianjurkan agar sidang pembaca mencermati proses formulasi kebijakan seperti itu karena pada dasarnya memang formulasi kebijakan seperti itu apa pun modelnya.

3. Model Kelompok (*Group*)

Model pengambilan kebijakan teori kelompok mengandaikan kebijakan sebagai titik keseimbangan (ekuilibrium). Inti gagasan adalah interaksi di dalam kelompok akan menghasilkan keseimbangan, dan keseimbangan adalah terbaik. Di sini individu di dalam kelompok-kelompok kepentingan berinteraksi secara formal maupun informal, secara langsung atau melalui media massa menyampaikan tuntutan kepada pemerintah untuk mengeluarkan kebijakan publik yang diperlukan.

4. Model Teori Elite (*Elite*)

Model teori elite berkembang dari teori politik elite-massa yang melandaskan diri pada asumsi bahwa di dalam setiap masyarakat pasti terdapat dua kelompok, yaitu pemegang kekuasaan atau elite dan yang tidak memiliki kekuasaan atau massa. Teori ini mengembangkan diri kepada kenyataan bahwa sedemokratis apa pun, selalu ada bias dalam formulasi kebijakan, karena pada akhirnya kebijakan-kebijakan yang dilahirkan merupakan preferensi politik dari para elite-tidak lebih.

5. Model Rasionalis (*Rational*)

Model ini dikenal sebagai “rasional komprehensif”, yang mengedepankan gagasan bahwa kebijakan publik sebagai *maximum social gain*, yang berarti pemerintah sebagai pembuat kebijakan harus memilih kebijakan yang memberikan manfaat optimum bagi masyarakat. Model ini dikembangkan dari model *cost-benefit analysis*, sebuah model yang diawali di *US Corps and Engine* (semacam Departemen Pekerjaan Umum) pada tahun 1930-an dalam rangka membangun bendungan dan jembatan. Tidak dipungkiri, model ini adalah model yang paling banyak diikuti dalam praktik formulasi kebijakan publik di seluruh dunia.

6. Model Inkremental (*Incremental*)

Model inkremental pada dasarnya merupakan kritik terhadap model rasional. Dikatakannya, para pembuat kebijakan tidak pernah melakukan proses seperti yang diisyaratkan oleh pendekatan rasional karena mereka tidak memiliki cukup waktu, intelektual, maupun biaya, ada kekhawatiran muncul dampak yang tidak diinginkan akibat kebijakan yang belum pernah dibuat sebelumnya, adanya hasil-hasil dari kebijakan sebelumnya yang harus dipertahankan, dan menghindari konflik.

7. Model Pengamatan Terpadu (*Mixed-scanning*)

Model ini merupakan upaya menggabungkan antara model rasional dengan model inkremental. Inisiatornya adalah pakar sosiolog organisasi, Amitai Atzioni pada tahun 1967. Ia memperkenalkan model ini sebagai suatu pendekatan terhadap formulasi keputusan-keputusan pokok dan inkremental, menetapkan proses-proses formulasi kebijakan pokok dan urusan tinggi yang menentukan petunjuk-petunjuk dasar, proses-proses, yang mempersiapkan keputusan-keputusan pokok, dan menjalankannya setelah keputusan itu tercapai. Model ini ibaratnya pendekatan dengan dua kamera: kamera dengan *wide angle* untuk melihat keseluruhan, dan kamera dengan *zoom* untuk melihat detailnya.

8. Model Demokratis

Model ini berkembang khususnya di negara-negara yang baru saja mengalami transisi ke demokrasi, seperti Indonesia. Gambaran sederhananya dapat diandaikan dalam sebuah proses pengambilan keputusan demokratis dalam teori politik. Model ini biasanya diperkaitkan dengan implementasi *good governance* bagi pemerintah yang mengamanatkan agar dalam membuat kebijakan, para konstituen dan pemanfaat (*beneficiaries*) diakomodasi keberadaannya. Model yang dekat dengan model “pilihan publik” ini baik, namun kurang efektif dalam mengatasi masalah-masalah yang kritis, darurat, dan dalam kelangkaan sumber daya. Namun, jika dapat dilaksanakan model ini sangat efektif dalam implementasinya, karena setiap pihak mempunyai kewajiban untuk ikut serta mencapai keberhasilan kebijakan, karena setiap pihak bertanggung jawab atas kebijakan yang dirumuskan.

9. Model Strategis

Meskipun disebut “strategis”, pendekatan ini tidak mengatakan bahwa pendekatan lain “tidak strategis”. Intinya adalah bahwa pendekatan ini menggunakan rumusan runtutan perumusan strategi sebagai basis perumusan kebijakan.

10. Model Permainan (*Game Theory*)

Model teori permainan adalah model yang sangat abstrak dan deduktif di dalam formulasi kebijakan. Sesungguhnya model ini mendasarkan kepada formulasi kebijakan yang rasional namun di dalam kondisi kompetisi di mana tingkat keberhasilan kebijakan tidak lagi hanya ditentukan oleh aktor pembuat kebijakan, namun juga aktor-aktor lain. Salah satu contoh adalah proses pemulihan ekonomi Indonesia. Apabila pembuat kebijakan mempergunakan teori permainan, maka asumsinya adalah tidak jaminan penuh keberhasilan setiap kebijakan publik Indonesia untuk melakukan pemulihan ekonomi Indonesia, karena keberhasilannya juga ditentukan oleh kebijakan-kebijakan publik negara-negara lain.

11. Model Pilihan Publik (*Public Choice*)

Model *public choice* ini juga dinamai sebagai *social choice* atau juga *rational choice*, yang intinya melihat kebijakan sebagai sebuah proses formulasi keputusan kolektif dari individu-individu yang berkepentingan atas keputusan tersebut. Akar kebijakan ini sendiri berakar dari teori ekonomi pilihan publik (*economic of public choice*) yang mengandaikan bahwa manusia adalah *homo economicus* yang memiliki kepentingan-kepentingan yang harus dipuaskan.

12. Model Sistem (*System*)

Formulasi kebijakan dengan model sistem mengandaikan bahwa kebijakan merupakan hasil atau *output* dari sistem (politik). Seperti dipelajari dari ilmu politik, maka sistem politik terdiri *input*, *throughput*, dan *output*. Model ini merupakan model paling sederhana namun komprehensif, meski tidak memadai lagi untuk dipergunakan sebagai landasan pengambilan keputusan atau formulasi kebijakan publik.

13. Model Deliberatif

Pada intinya, setiap kebijakan publik yang dibuat oleh pemerintah harus merupakan keputusan dari publik yang menjadi pengguna. Proses formulasi kebijakan publik dengan demikian melibatkan publik melalui kelompok-kelompok kepentingan. Secara umum, ini adalah konsep formulasi kebijakan publik yang paling demokratis karena memberi ruang yang luas kepada publik untuk mengontribusikan pilihan-pilihannya kepada pemerintah sebelum diambil keputusan.

14. Model Keranjang Sampah (*Garbage Can*)

Model kebijakan “keranjang sampah” adalah model kebijakan yang paling sulit dipertanggungjawabkan kebaikannya, tetapi paling banyak digunakan dan dilaksanakan oleh hampir semua negara berkembang, tidak terkecuali Indonesia. Jadi, ada keinginan mempunyai kebijakan tertentu, yang berasal dari perasaan pemegang kekuasaan politik eksekutif, dan untuk itu ia mencari-cari penyebab untuk membenarkan keinginannya.

Menurut Anderson yang dikutip Winarno dalam bukunya *Kebijakan Publik Era Globalisasi Teori, Proses, dan Studi Kasus Komparatif* (2016: 126), aktor perumus dibagi menjadi dua kelompok, yakni para pemeran serta resmi dan para pemeran serta tidak resmi.

Para pemeran serta resmi adalah agen-agen pemerintah, yakni:

- 1. Eksekutif**, aktor eksekutif yang dimaksud di sini adalah presiden. Keterlibatan presiden dalam perumusan kebijakan dapat secara langsung maupun tidak langsung. Keterlibatan presiden secara langsung dapat kita lihat dengan kehadirannya dalam rapat-rapat kabinet. Keterlibatan presiden secara tidak langsung kita temukan ketika presiden membentuk komisi-komisi penasihat. Jika kebijakan merupakan produk yang dibuat untuk daerah tertentu dan oleh daerah itu sendiri maka aktor eksekutif dipegang oleh kepala daerah.
- 2. Lembaga Yudikatif**, menurut undang-undang dasar lembaga yudikatif memiliki kekuasaan yang cukup besar untuk mempengaruhi kebijakan publik melalui pengujian kembali suatu undang-undang atau peraturan. Artinya lembaga yudikatif ini memiliki wewenang untuk mensahkan atau membatalkan suatu perundang-undangan maupun peraturan.

3. **Lembaga Legislatif**, memiliki peran yang krusial dalam perumusan kebijakan. Setiap undang-undang menyangkut persoalan-persoalan publik harus mendapatkan persetujuan dari lembaga legislatif ini. Legislatif adalah lembaga yang orang-orangnya merupakan pilihan langsung masyarakat, maka lembaga ini diharapkan betul-betul menjadi wakil rakyat sehingga mereka dapat mengakomodir segala kebutuhan atau kepentingan masyarakat.

Para pemeran serta tidak resmi, yakni mereka-mereka yang tidak dilibatkan dalam proses perumusan dan tidak memiliki wewenang yang sah untuk membuat keputusan yang mengikat. Adapun yang termasuk aktor tidak resmi, yakni:

1. Kelompok-kelompok kepentingan peran kelompok kepentingan dalam sistem politik negara berbeda. Bagi negara demokratis peran kelompok ini sangat terbuka. Khususnya dalam perumusan kebijakan mereka memiliki peran/fungsi artikulasi kepentingan, yaitu mereka berfungsi menyatakan tuntutan-tuntutan dan memberikan alternatif-alternatif tindakan kebijakan. Tindakan yang diberikan mereka ini dapat membantu para perumus kebijakan untuk kembali mempertimbangkan alternatif mereka atau merasionalisasikan kembali. Pengaruh kelompok kepentingan terhadap keputusan kebijakan tergantung pada ukuran-ukuran keanggotaan kelompok, keuangan dan sumber-sumber lain, kepaduannya, kecakapan dari orang yang memimpin kelompok tersebut. Selain itu pandangan orang lain terhadap kelompok tersebut akan mempengaruhi juga dalam perumusan kebijakan. Artinya jika kelompok tersebut baik di mata mereka, maka akan timbul kepercayaan orang lain terhadap kelompok tersebut.
2. Partai-partai politik Peran partai politik sarat akan kepentingan kelompok tertentu, atau suatu partai akan berusaha untuk membawa alternatif partainya untuk menjaga kepercayaan orang-orang yang telah mendukung mereka. Peran partai politik pada perumusan kebijakan, yakni partai-partai tersebut berusaha untuk mengubah tuntutan-tuntutan tertentu dari kelompok-kelompok kepentingan menjadi alternatif-alternatif kebijakan.

3. Warga negara individu Peran warga negara individu terlihat pada saat proses pemilihan umum. Peran mereka dalam sistem politik, yakni dengan menggunakan hak suaranya untuk menentukan para legislatif dan eksekutif. Artinya ketika mereka menentukan pilihan mereka, secara otomatis mereka berharap bahwa yang mereka pilih dapat mewujudkan keinginan mereka. Oleh karena itu menurut Lindblom, keinginan para warganegaranya perlu mendapat perhatian oleh para pembentuk kebijakan.

Pandangan Nugroho dalam bukunya *Public Policy* (2017: 559) bahwa formulasi kebijakan model proses (*process*) menerima asumsi bahwa politik merupakan sebuah aktivitas sehingga mempunyai proses. Model ini biasanya dimulai dari pendefinisian masalah atau isu kebijakan, analisis permasalahan, merumuskan alternatif, melakukan asesmen alternatif kebijakan dan mengembangkan kriteria evaluasi kinerja, dan kemudian merumuskan kesimpulan. Simpulan ini kemudian menjadi kebijakan publik untuk kemudian dilaksanakan untuk memberikan hasil yang diharapkan.

Sedangkan menurut Agustino dalam bukunya *Dasar-Dasar Kebijakan Publik* (2017: 110) bahwa dalam model proses ini, kebijakan publik dimaknai sebagai suatu aktivitas yang menyertakan rangkaian-rangkaian kegiatan (yang berproses) yang berujung evaluasi kebijakan publik. Secara singkat model ini hendak menyatakan bahwa dalam memformulasi kebijakan ada standar-standar yang seharusnya dilakukan oleh para aktor kebijakan agar kebijakan yang dihasilkan minimal sesuai dengan apa yang hendak dicapai.

Kajian terhadap aktor perumus kebijakan merupakan hal yang penting. Para aktor merupakan penentu isi kebijakan dan pemberi warna dinamika tahapan-tahapan proses kebijakan. Sesuai dengan pendapat Winarno (2005), jika tipe kebijakan berpengaruh terhadap tingkat kesulitan yang dapat terjadi dalam proses formulasi kebijakan, maka aktor-aktor pelaksana dan hubungan antar aktor berpengaruh langsung terhadap keberhasilan proses formulasi kebijakan. Para aktor tersebut masing-masing mempunyai karakteristik yang menunjukkan kekuatannya mempengaruhi proses kebijakan.

Perumusan kebijakan dalam praktiknya akan melibatkan berbagai aktor, baik yang berasal dari aktor negara maupun aktor nonnegara atau yang disebut oleh Anderson dalam Abdul Wahab (2005) sebagai pembuat kebijakan resmi (*official policy-makers*) dan peserta nonpemerintahan (*nongovernmental participants*). Pembuat kebijakan resmi adalah mereka yang memiliki kewenangan legal untuk terlibat dalam perumusan kebijakan publik. Mereka ini menurut terdiri atas legislatif; eksekutif; badan administratif; serta pengadilan. Legislatif merujuk kepada anggota kongres/dewan yang seringkali dibantu oleh para stafnya. Adapun eksekutif merujuk kepada Presiden dan jajaran kabinetnya. Sementara itu, badan administratif menurut merujuk kepada lembaga-lembaga pelaksana kebijakan. Di pihak lain menurut, Pengadilan juga merupakan aktor yang memainkan peran besar dalam perumusan kebijakan melalui kewenangan mereka untuk *me-review* kebijakan serta penafsiran mereka terhadap undang-undang dasar. Dengan kewenangan ini, keputusan pengadilan bisa mempengaruhi isi dan bentuk dari sebuah kebijakan publik.

Selain pembuat kebijakan resmi, terdapat pula peserta lain yang terlibat dalam proses kebijakan yang meliputi di antaranya kelompok kepentingan, partai politik, organisasi penelitian, media komunikasi, serta individu masyarakat. Mereka ini yang disebut sebagai peserta nonpemerintahan (*nongovernmental participants*) karena penting atau dominannya peran mereka dalam sejumlah situasi kebijakan, tetapi mereka tidak memiliki kewenangan legal untuk membuat kebijakan yang mengikat. Peranan mereka biasanya adalah dalam menyediakan informasi, memberikan tekanan, serta mencoba untuk mempengaruhi. Mereka juga dapat menawarkan proposal kebijakan yang telah mereka siapkan. Jadi meskipun pada akhirnya kebijakan ditentukan oleh institusi yang berwenang, keputusan diambil setelah melalui proses informal negosiasi dengan berbagai pihak yang berkepentingan.

Dengan demikian keterlibatan aktor lain dalam pemberian ide terhadap proses perumusan kebijakan tetap atau sangat diperlukan. Lembaga/instansi pemerintah banyak terlibat dalam perumusan ataupun pengembangan kebijakan publik. Hal ini terkait dengan pemahaman bahwa kebijakan sebagai apa yang dilakukan oleh pemerintah mengenai masalah tertentu sehingga keterlibatan lembaga itu sebagai aparat pemerintah

dalam ikut menentukan kebijakan menjadi semakin terbuka. Dengan pemahaman tersebut, maka lembaga/instansi Pemerintah telah menjadi pelaku penting dalam proses pembuatan kebijakan. Selain itu, lembaga/instansi pemerintah juga menjadi sumber utama mengenai usul-usul pembuatan kebijakan dalam sistem politik. Lembaga/instansi tersebut secara khas tidak hanya menyarankan kebijakan, tetapi juga secara aktif melakukan lobi dan menggunakan tekanan-tekanan dalam penetapan kebijakan publik.

Aktor-aktor yang terlibat dalam formulasi pun memiliki peran yang berbeda dengan evaluasi rancangan kebijakan. Aktor-aktor dalam formulasi adalah individu atau kelompok yang memiliki kepentingan dengan kebijakan yang dibuat dan berasal dari berbagai kalangan. Dalam formulasi paling tidak, *stakeholders* bisa berasal dari legislatif, eksekutif maupun kelompok kepentingan. Ketiganya berada dalam kepentingan yang sama dalam pengambilan keputusan sedangkan dalam evaluasi rancangan kebijakan, aktor-aktor yang terlibat dalam eksekutif tetapi berasal dari tingkat pemerintahan yang berbeda.

Hubungan antar aktor ini bisa bersifat horizontal (*layers*), vertikal (*levels*), maupun antar lembaga (*locus-loci*). Secara umum dapat dikatakan bahwa semakin banyak aktor (*layers, levels, loci*) yang terlibat dalam formulasi sebuah kebijakan, maka akan semakin sulit pula kebijakan tersebut diimplementasikan dan mencapai tujuan yang diharapkan. Hal ini mudah dipahami karena semakin banyak aktor yang terlibat, maka akan semakin banyak pula biaya koordinasi yang dibutuhkan, semakin banyak pula kepentingan yang bersaing untuk didahulukan, belum lagi masalah kewenangan dan tanggung jawab antar aktor yang mesti diperjelas terlebih dahulu.

Secara umum aktor-aktor atau yang terlibat dalam proses formulasi kebijakan dibagi dalam dua kategori besar, yakni (Jones, 2007):

1. Aktor *Inside Government*, pada umumnya meliputi: a) Eksekutif (Presiden; Staf Penasihat Presiden; para Menteri, para Kepala Daerah) yang umumnya merupakan jabatan politis; b) Anggota-anggota dari badan perwakilan rakyat (Lembaga Legislatif); c) Badan dan orang-orang Yudikatif secara parsial; dan d) Birokrasi.

2. Aktor *Outside Government*, pada umumnya meliputi: a) Kelompok-kelompok kepentingan (*interest groups*) yang bisa berwujud LSM (NGO). Kelompok/ikatan profesional, kelompok bisnis, perserikatan buruh, bahkan organisasi atau lembaga keagamaan; b) Akademisi, peneliti dan konsultan, pihak swasta (perusahaan) memberikan layanan sesuai permintaan pemerintah; c) Politisi; d) Media massa; e) Opini publik; f). Kelompok sasaran kebijakan (*beneficiaries*); g) Lembaga-lembaga donor.

Orang-orang yang terlibat dalam formulasi kebijakan publik tersebut sebagai aktor formulasi kebijakan publik. Sebutan lain bagi aktor adalah partisipan, peserta perumusan kebijakan publik. Oleh karena kebijakan publik mempunyai tingkatan-tingkatan (nasional, umum, khusus, dan teknis), maka para aktor formulasi kebijakan di setiap tingkatan-tingkatan tersebut berbeda.

Tentunya agar kebijakan yang dihasilkan benar-benar sesuai dengan kebutuhan masyarakat, salah satu alternatif yang dilakukan adalah kemauan pemerintah untuk membangun jaringan dengan aktor di luar pemerintah, yaitu aktor privat dan aktor *civil society*. Pemerintah sudah tidak tepat lagi memandang aktor-aktor tidak resmi sebagai “lawan politik” tetapi sudah saatnya pemerintah menjadikan aktor-aktor itu sebagai “sahabat” dalam membicarakan produk-produk kebijakan publik di daerah.

7. Ruang Lingkup Kebijakan Pemerintah

Pada tahun 1970 dibentuk The National Association of Schools of Public Affairs and Administration (NASPAA) mencoba merumuskan ruang lingkup bidang kajian kebijakan pemerintahan, meliputi lima hal berikut ini:

1. Suatu proses memformulasikan, melaksanakan dan mengevaluasi kebijakan.
2. Suatu strategi untuk mengoptimalkan dan memilih alternatif-alternatif.
3. Suatu atribut yang jelas untuk membedakan antara kebijakan yang masih bersifat relatif ke suatu kebijakan yang jelas dari bidang,

bidang fungsional tertentu, seperti kesehatan, transportasi, dan lain-lain.

4. Memerlukan kecakapan-kecakapan untuk menganalisis sosio ekonomi, diagnosis politik, identifikasi isu, dan evaluasi program.
5. Mempunyai pengetahuan dan komitmen terhadap nilai kepentingan masyarakat (*public interest*). Dengan pengetahuan dan komitmen itu analisis yang tajam dilakukan dengan mempergunakan data yang ada mengenai luasnya pilihan-pilihan masyarakat umum (*public choice*), dan program yang mempercepat adanya kesempatan yang sama dan kesejahteraan, pengukuran-pengukuran terhadap pilihan masyarakat dan pengaruhnya, prosedur penilaian yang jujur atas keuntungan dan kerugian dan aneka macam milik umum dan pengukuran untuk meningkatkan partisipasi masyarakat dalam formulasi kebijakan dan evaluasinya.

Gerald Caiden (1982) dengan beberapa revisi dan tambahan dari Mifta Thoha (1984), mengemukakan, ruang lingkup studi kebijakan pemerintahan itu meliputi;

1. Adanya partisipasi masyarakat (*public participation*).

Pembuatan kebijakan bertalian dengan semua masalah bertalian tidak dapat diamati sendirian oleh pemerintah. Mereka tidak mempunyai kemampuan untuk memutuskan semua isu (masalah) yang timbul. Partisipasi masyarakat di sini menjadi amat penting berwujud pemberian saran, kritik, pemikiran bagi pemerintah (pembuat kebijakan) untuk bersama-sama memikirkan alternatif-alternatif guna mendapatkan cara-cara terbaik bagi pemecahan masalah dengan menetapkan kebijakan tertentu, ikut melaksanakannya dan menikmati hasilnya. Tanpa partisipasi masyarakat itu, kebijakan itu kurang bermakna.

2. Adanya kerangka kerja (*policy (policy framework)*).

Kerangka kerja kebijakan (*policy*) di sini adalah batas kajian yang mengonstruksi semua faktor potensial yang perlu dipertimbangkan oleh pemerintah/dalam proses pembuatan kebijakan pemerintahan, meliputi: (1) Apakah tujuan yang ingin dicapai dan kebijakan yang akan dibuat? (2) Bagaimana dan apakah nilai-nilai yang perlu dipertimbangkan dalam kebijakan pemerintahan? (3) Apakah sumber-sumber yang mendukung

kebijakan tersedia dan dapat dimanfaatkan? (4) Siapakah pelaku yang terlibat dalam kebijakan pemerintahan dan apakah mereka mampu dan melaksanakannya? (5) Bagaimanakah faktor lingkungan yang mempengaruhi kebijakan yang bakal dibuat, mendukung, menolak atau pasif? (6) Bagaimana strategi yang harus dijalankan di dalam membuat, melaksanakan dan mengevaluasi kebijakan pemerintah? (7) Berapa lama waktu yang tersedia merumuskan, melaksanakan dan mengevaluasi kebijakan?

3. Adanya strategi-strategi *policy* (*policy strategy*).

Studi kebijakan pada masa-masa terakhir ini mulai banyak memperhatikan/memperhitungkan sifat kompleks dan saling ketergantungannya beberapa faktor yang mempengaruhi kebijakan pemerintah. Suatu masalah sosial tampil ke permukaan, membutuhkan kebijakan untuk pemecahannya tidak lagi berasal dari satu bidang kajian saja. Masalah itu saling kait-mengait dengan bidang kajian lainnya. Sebagai contoh; masalah tawuran pelajar belakangan selain sangat terkait dengan masalah kurang optimalnya pembinaan oleh guru-guru, juga kurangnya pembinaan dari para orang tua di rumah. Demikian pula masalah sosial lainnya.

Karena itu, pembuat kebijakan harus mampu mengamati kesemuanya secara jeli sebelum menetapkan strategi yang dapat diandalkan. Pembuat kebijakan harus mampu mempertanyakan hal-hal berikut; (1) Apakah yang menjadi persoalan sebenarnya sehingga patut dibuatkan *policy*-nya? (2) Bagaimanakah persoalan dan kemungkinannya berkaitan dengan persoalan pemecahan bidang lainnya? (3) Kepentingan-kepentingan siapakah yang bakal dipengaruhi dengan adanya persoalan dan pemecahannya nanti? (4) Apakah ada kepentingan-kepentingan gabungan yang bakal merasa puas karena terpenuhi dengan adanya kebijakan tersebut? (5) Hal-hal manakah yang dapat mewujudkan kepentingan-kepentingan masyarakat banyak? (6) Sampai berapa jauhkah kompromi dimungkinkan untuk menjamin adanya keterbukaan pilihan-pilihan di masa depan atau memperhitungkan masa lalu dengan mengharapkan masa depan lebih cerah?

4. Adanya kejelasan tentang kepentingan masyarakat (*public interest*).

Semua persoalan yang hidup dan tumbuh dalam masyarakat belum tentu mencerminkan kepentingan-kepentingan masyarakat pada umumnya. Ada kalanya persoalan-persoalan itu merupakan pencerminan dari kepentingan masyarakat, kalau mempunyai pengaruh yang luas dan diangkat ke permukaan pentas oleh masyarakat.

Kepentingan-kepentingan masyarakat umum itu dirumuskan hendaknya memberikan keseimbangan dengan kepentingan pribadi yang terorganisasikan sebelum hal tersebut diputuskan sebagai kebijakan/kebijaksanaan pemerintahan.

5. Adanya pelembagaan lebih lanjut dan kemampuan kebijakan pemerintahan.

Suatu kebijakan pemerintahan supaya dapat diterapkan secara lebih baik sangat ditentukan oleh adanya pendirian lembaga riset mengenai kebijakan negara/pemerintahan yang bersifat independen.

Lembaga ini nantinya mampu menggali implikasi jangka panjang dari suatu kebijakan dengan cara; (1) menggambarkan masa depan yang realistik, menciptakan unit-unit baru pembuat kebijaksanaan/kebijakan; (2) merancang kembali organisasi-organisasi yang menangani program-program pokok; (3) penilaian/evaluasi dari kebijakan yang telah ada; (4) perencanaan kebijakan; (5) sistem anggaran yang inovatif, dan lain sebagainya. Lembaga semacam ini amat bermanfaat untuk menutup kesenjangan antara harapan (teori) dari suatu kebijakan yang dibuat dan di praktik/implementasinya.

6. Adanya isi kebijakan dan evaluasinya.

Studi tentang pembuatan kebijakan negara/pemerintahan didasarkan atas kebijakan yang nyata (*actual policies*). Pada masa lalu umumnya studi kebijakan pemerintahan mempunyai isi antara lain; (1) penelitian mengenai permainan kekuasaan; (2) partisipan-partisipan dalam kebijakan pemerintahan; dan (3) pelaku-pelaku pembuat kebijakan yang menjelaskan variabel-variabel dari suatu kebijakan.

Sekarang ini isi kebijakan pemerintah banyak mengamati tentang: (1) pelaku-pelaku kebijakan pemerintah; (2) hubungan-hubungan di antara mereka; (3) strategi-strategi kebijakan pemerintah; dan (4) hasil-hasil yang mempengaruhi sistem sosial dan tujuan-tujuan yang bakal dicapai. Kedua isi kebijakan pemerintahan baik dahulu maupun sekarang telah memberikan andilnya dalam menciptakan proses pembuatan kebijakan-kebijakan pemerintah yang lebih baik.

Kebijakan publik menurut Anderson yang dikutip Agustino dalam bukunya *Dasar-Dasar Kebijakan Publik* (2017: 17) menyebutkan:

“A purposive course of action followed by an actor or set of actors in dealing with a problem or matter of concern” (kebijakan publik adalah serangkaian kegiatan yang mempunyai tujuan tertentu yang diikuti dan dilaksanakan oleh seorang atau sekelompok aktor yang berhubungan dengan permasalahan atau sesuatu hal yang diperhatikan).

Kebijakan publik menurut Dye yang dikutip Agustino dalam bukunya *Dasar-Dasar Kebijakan Publik* (2017: 15) menyebutkan: *“anything government chooses to do or not to do”* (semua pilihan-pilihan pemerintah untuk melakukan ataupun tidak melakukan sesuatu adalah kebijakan publik).

8. Urgensi Kebijakan Publik

Untuk melakukan studi kebijakan publik merupakan studi yang bermaksud untuk menggambarkan, menganalisis, dan menjelaskan secara cermat berbagai sebab dan akibat dari tindakan-tindakan pemerintah. Studi kebijakan publik menurut Thomas R. Dye, sebagaimana dikutip Sholichin Abdul Wahab (Suharno: 2010: 14) sebagai berikut:

“Studi kebijakan publik mencakup menggambarkan upaya kebijakan publik, penilaian mengenai dampak dari kekuatan-kekuatan yang berasal dari lingkungan terhadap isi kebijakan publik, analisis mengenai akibat berbagai pernyataan kelembagaan dan proses-proses politik terhadap kebijakan publik; penelitian mendalam mengenai akibat-akibat dari berbagai kebijakan politik pada masyarakat, baik berupa dampak kebijakan publik pada masyarakat,

baik berupa dampak yang diharapkan (direncanakan) maupun dampak yang tidak diharapkan.”

Sholichin Abdul Wahab sebagaimana dikutip Suharno (2010: 16-19) dengan mengikuti pendapat dari Anderson (1978) dan Dye (1978) menyebutkan beberapa alasan mengapa kebijakan publik penting atau urgen untuk dipelajari, yaitu:

1. Alasan Ilmiah

Kebijakan publik dipelajari dengan maksud untuk memperoleh pengetahuan yang luas tentang asal-muasalnya, proses perkembangannya, dan konsekuensi-konsekuensinya bagi masyarakat. Dalam hal ini kebijakan dapat dipandang sebagai variabel terikat (*dependent variable*) maupun sebagai variabel independen (*independent variable*). Kebijakan dipandang sebagai variabel terikat, maka perhatian akan tertuju pada faktor-faktor politik dan lingkungan yang membantu menentukan substansi kebijakan atau diduga mempengaruhi isi kebijakan publik. Kebijakan dipandang sebagai variabel independen jika fokus perhatian tertuju pada dampak kebijakan tertuju pada sistem politik dan lingkungan yang berpengaruh terhadap kebijakan publik.

2. Alasan Profesional

Studi kebijakan publik dimaksudkan sebagai upaya untuk menetapkan pengetahuan ilmiah di bidang kebijakan publik guna memecahkan masalah-masalah sosial sehari-hari.

3. Alasan Politik

Mempelajari kebijakan publik pada dasarnya dimaksudkan agar pemerintah dapat menempuh kebijakan yang tepat guna mencapai tujuan yang tepat pula.

9. Tahap-Tahap Kebijakan Publik

Implementasi kebijakan publik pada prinsipnya merupakan cara agar sebuah kebijakan dapat mencapai tujuannya (Nugroho, 2009). Ada dua pilihan langkah dalam mengimplementasikan kebijakan publik. Pertama, adalah langsung mengimplementasikan dalam bentuk program.

Kedua, melalui formulasi kebijakan derivat atau turunan dari kebijakan publik tersebut.

Proses pembuatan kebijakan publik merupakan proses yang kompleks karena melibatkan banyak proses maupun variabel yang harus dikaji. Oleh karena itu beberapa ahli politik yang menaruh minat untuk mengkaji kebijakan publik membagi proses-proses penyusunan kebijakan publik kedalam beberapa tahap. Tujuan pembagian seperti ini adalah untuk memudahkan kita dalam mengkaji kebijakan publik. Namun demikian, beberapa ahli mungkin membagi tahap-tahap ini dengan urutan yang berbeda. Tahap-tahap kebijakan publik menurut William Dunn sebagaimana dikutip Budi Winarno (2007) adalah sebagai berikut:

1. Tahap penyusunan agenda

Para pejabat yang dipilih dan diangkat menempatkan masalah pada agenda publik. Sebelumnya masalah ini berkompetisi terlebih dahulu untuk dapat masuk dalam agenda kebijakan. Pada akhirnya, beberapa masalah masuk ke agenda kebijakan para perumus kebijakan. Pada tahap ini mungkin suatu masalah tidak disentuh sama sekali, sementara masalah yang lain ditetapkan menjadi fokus pembahasan, atau ada pula masalah karena alasan-alasan tertentu ditunda untuk waktu yang lama.

2. Tahap formulasi kebijakan

Masalah yang telah masuk ke agenda kebijakan kemudian dibahas oleh para pembuat kebijakan. Masalah-masalah tadi didefinisikan untuk kemudian dicari pemecahan masalah terbaik. Pemecahan masalah tersebut berasal dari berbagai alternatif atau pilihan kebijakan (*policy alternatives/policy options*) yang ada. Dalam perumusan kebijakan masing-masing alternatif bersaing untuk dapat dipilih sebagai kebijakan yang diambil untuk memecahkan masalah. Dalam tahap ini masing-masing aktor akan bersaing dan berusaha untuk mengusulkan pemecahan masalah terbaik.

3. Tahap adopsi kebijakan

Dari sekian banyak alternatif kebijakan yang ditawarkan oleh para perumus kebijakan, pada akhirnya salah satu dari alternatif kebijakan

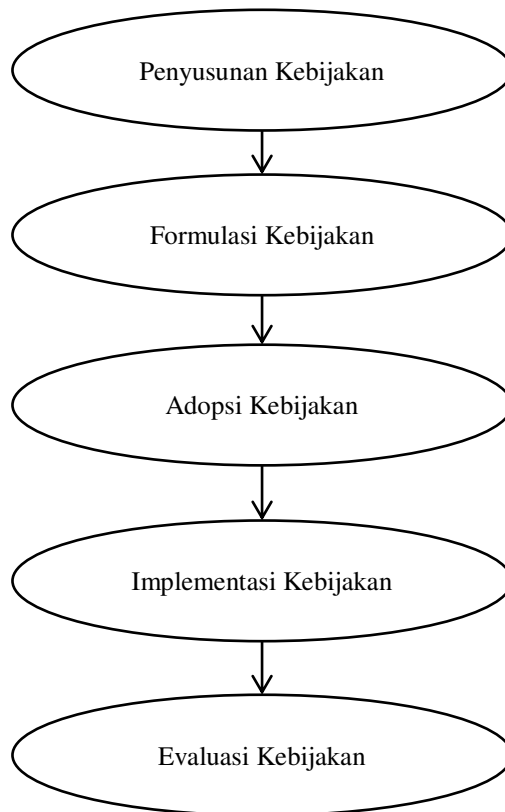
tersebut diadopsi dengan dukungan dari mayoritas legislatif, konsensus antara direktur lembaga atau putusan peradilan.

4. Tahap implementasi kebijakan

Suatu program kebijakan hanya akan menjadi catatan-catatan elite jika program tersebut tidak diimplementasikan, yakni dilaksanakan oleh badan-badan administrasi maupun agen-agen pemerintah di tingkat bawah. Kebijakan yang telah diambil dilaksanakan oleh unit-unit administrasi yang memobilisasikan sumber daya finansial dan manusia. Pada tahap implementasi ini berbagai kepentingan akan saling bersaing. Beberapa implementasi kebijakan mendapat dukungan para pelaksana (*implementors*), namun beberapa yang lain mungkin akan ditentang oleh para pelaksana.

5. Tahap evaluasi kebijakan

Dalam tahap ini kebijakan yang telah dijalankan akan dinilai atau dievaluasi, untuk melihat sejauh mana kebijakan yang dibuat untuk meraih dampak yang diinginkan, yaitu memecahkan masalah yang dihadapi masyarakat. Oleh karena itu ditentukan ukuran-ukuran atau kriteria-kriteria yang menjadi dasar untuk menilai apakah kebijakan publik yang telah dilaksanakan sudah mencapai dampak atau tujuan yang diinginkan atau belum. Secara singkat, tahap-tahap kebijakan adalah seperti gambar yang dijelaskan di bawah ini, yaitu:



Gambar 1.6. Tahap-tahap Kebijakan
Sumber: William Dunn dalam Budi Winarno (2007)

10. Inovasi dalam Kebijakan Publik

Konsep Inovasi sendiri sebenarnya juga merupakan istilah yang relatif baru apabila diukur dari perjalanan sejarah peradaban manusia. Istilah ini berasal dari bahasa Latin *innovare* yang berarti berubah sesuatu yang menjadi baru. Istilah inovasi (*innovation* dan *innovate*) sendiri baru mulai dikenal dalam kosakata bahasa Inggris pada abad ke-16. Hanya saja pada masa itu, istilah inovasi lebih banyak diasosiasikan secara negatif sebagai *troublemaker* serta lebih identik dengan nuansa revolusi atau perubahan radikal yang membawa dampak yang sangat luar biasa, terutama terhadap keamanan sosial politik serta dianggap mengancam struktur kekuasaan. Sehingga rejim kekuasaan dan politik, serta otoritas

keagamaan pada masa itu cenderung menolak segala hal yang berbau inovasi. Adapun istilah *innovative* sendiri mulai luas dipergunakan banyak orang sejak abad ke-17, atau sekitar 100 tahun kemudian.

Barulah kemudian setelah sekitar 300 tahun kemudian, pengertian inovasi perlahan mengalami pergeseran makna menjadi lebih positif. Inovasi dipahami sebagai “*creating of something new*” atau penciptaan sesuatu yang baru. Istilah inovasi menemukan pengertian modernnya untuk pertama kali (*Oxford English Dictionary* edisi tahun 1939 dalam Yogi Suwarno, 2008), yaitu “*the act of introducing anew product into market*”. Dalam hal ini inovasi dipahami sebagai proses penciptaan produk (barang atau jasa) baru, pengenalan metode atau ide baru atau penciptaan perubahan atau perbaikan yang inkremental.

Dalam terminologi Umum, Inovasi adalah suatu ide kreatif di mana diimplementasikan untuk menyelesaikan tekanan dari suatu masalah (UN dalam Sangkala, 2014: 26), atau tindakan penerimaan dan pengimplementasian cara baru untuk mencapai suatu hasil dan atau pelaksanaan suatu pekerjaan.

Dalam literatur modern, ada berbagai pengertian yang beragam dan perspektif yang mencoba memaknainya. Inovasi adalah kegiatan yang meliputi seluruh proses menciptakan dan menawarkan jasa atau barang baik yang sifatnya baru lebih baik atau lebih murah dibandingkan dengan yang tersedia sebelumnya. Pengertian ini menekankan pemahaman inovasi sebagai sebuah kegiatan (proses) penemuan (*invention*).

Inovasi adalah ide baru, cara mengerjakan sesuatu yang telah diperkenalkan atau diteliti (*Oxford Advanced Learner's Dictionary*). Damanpour (dalam Suwarno 2008: 9) dijelaskan bahwa sebuah inovasi dapat berupa produk atau jasa yang baru, teknologi proses produksi yang baru, sistem struktur dan administrasi baru atau rencana baru bagi anggota organisasi.

Sementara itu, Menurut Rogers (dalam Suwarno 2008: 9), salah satu penulis buku inovasi terkemuka, menjelaskan bahwa *an innovation is an idea, practice, or object that is perceived as new by individual or other unit of adopter*. Jadi inovasi adalah sebuah ide, praktik, atau objek yang dianggap baru oleh individu satu unit adopsi lainnya.

Pengertian dari Damanpour maupun Rogers (1983) ini menunjukkan bahwa inovasi dapat merupakan sesuatu yang berwujud (*tangible*) maupun sesuatu yang tidak berwujud (*intangible*). Sehingga dimensi dari inovasi sangatlah luas. Memaknai inovasi sebagai sesuatu yang hanya identik dengan teknologi saja akan jadi menyempitkan konteks inovasi yang sebenarnya.

Adapun pemikir lain yang mencoba memberikan limitasi dalam memahami inovasi adalah Schumpeter (Halvorsen, 2005: 8) yang membatasi pengertian inovasi, yaitu: “*restricted themselves to novel products and processes finding a commercial application in the private sector*”. Dalam pembatasan ini Schumpeter menekankan 2 (dua) hal penting dari inovasi, yaitu:

1. Sifat kebaruan (*novelty*) dari sebuah produk. Dengan kata lain inovasi hanya berhubungan dengan produk-produk yang bersifat baru.
2. Bahwa inovasi berhubungan dengan proses pencarian aplikasi komersial di sektor bisnis.

Albury (dalam Suwarno 2008: 10) secara sederhana mendefinisikan inovasi sebagai *new ideas that work*. Ini berarti bahwa inovasi adalah berhubungan erat dengan ide-ide baru yang bermanfaat. Inovasi dengan sifat kebaruannya harus mempunyai nilai manfaat. Sifat baru dari inovasi tidak akan berarti apa-apa apabila tidak diikuti dengan nilai kemanfaatan dari kehadirannya. Selanjutnya Albury secara rinci menjelaskan bahwa:

“Successful innovation is the creation and implementation of new processes, products, services, and methods of delivery which result in significant improvements in outcomes efficiency, effectiveness, or quality”.

Ini menjelaskan bahwa ciri dari inovasi yang berhasil adalah adanya bentuk penciptaan dan pemanfaatan proses baru, produk baru, jasa baru dan metode penyampaian yang baru, yang menghasilkan perbaikan yang signifikan dalam hal efisiensi, efektivitas maupun kualitas.

Koch (dalam Sangkala, 2014: 26) mengatakan bahwa Inovasi adalah persoalan penggunaan hasil pembelajaran, yaitu penggunaan kompetensi

anda sebagai dasar penemuan cara baru dalam melakukan sesuatu yang memperbaiki kualitas dan efisiensi layanan yang disediakan.

Inovasi dapat berupa produk atau jasa yang baru, teknologi proses produksi yang baru, sistem struktur dan administrasi baru atau rencana baru bagi anggota organisasi (*Organizational Innovation: A Meta Analysis of Effects of Determinants and Moderators, Fariborz Damanpour*).

Inovasi adalah realisasi ide yang unik/kreatif. Realisasi ini biasanya memerlukan solusi kreatif bagi masalah yang muncul dari sejak ide dimunculkan sampai menjadi sebuah produk.

Akan tetapi dalam penerapan inovasi di dalam sebuah kebijakan publik tidak semata-mata penerapannya begitu saja, ada beberapa syarat yang perlu dipenuhi oleh pemerintah di saat menerapkan inovasi di dalam kebijakan sesuai dengan pendapat dari United Nations mengenai *best practise*, yaitu antara lain: dampak (*impact*), kemitraan (*partnership*), keberlanjutan (*sustainability*), kepemimpinan dan pemberdayaan masyarakat (*leadership dan community empowerment*) kesetaraan gender dan pengecualian sosial (*gender equality dan social inclusion*) inovasi dalam konteks lokal dan dapat ditransfer (*innovation within local content dan transferability*).

Bartos (dalam Sangkala, 2014: 17) mendefinisikan inovasi yang tepat bagi sektor publik, yaitu:

“Suatu perubahan dalam kebijakan atau praktik manajemen yang mengarah kepada perbaikan terbaru dalam level layanan atau kuantitas atau kualitas *output* oleh suatu organisasi”.

Dua pengertian terakhir (dari Schumpeter dan Albury) mengindikasikan serta menjelaskan bahwa sektor publik, baik dalam berbagai literatur, maupun pada tataran praktis ternyata jarang tersentuh dengan inovasi beserta segala atributnya. Sektor publik ternyata sangat miskin dengan khasanah dan literatur inovasi. Sebaliknya, sektor bisnis ternyata sangat kaya dengan budaya dan praktik inovasi.

Terlepas dari perbedaan inovasi di sektor publik dengan sektor bisnis di atas, dapat disimpulkan bahwa inovasi tidak akan lepas dari:

1. Pengetahuan baru

Sebuah inovasi hadir sebagai sebuah pengetahuan baru bagi masyarakat dalam sebuah sistem sosial tertentu. Pengetahuan baru ini

merupakan faktor penting penentu perubahan sosial yang terjadi dalam masyarakat.

2. Cara baru

Inovasi juga dapat berupa sebuah cara baru bagi individu atau sekelompok orang untuk memenuhi kebutuhan atau menjawab masalah tertentu. Cara baru ini merupakan pengganti cara lama yang sebelumnya berlaku.

3. Objek baru

Sebuah inovasi adalah objek baru bagi penggunaannya, baik berbentuk fisik (*berwujud/tangible*), maupun yang tidak berwujud (*intangibile*).

4. Teknologi baru

Inovasi sangat identik dengan kemajuan teknologi. Contoh inovasi yang hadir dari hasil kemajuan teknologi. Indikator kemajuan dari sebuah produk teknologi yang inovatif biasanya dapat langsung dikenali dari fitur-fitur yang melekat pada produk tersebut.

5. Penemuan baru

Hampir semua inovasi merupakan hasil penemuan baru. Sangat jarang ada kasus inovasi hadir sebagai sebuah kebetulan. Inovasi merupakan produk dari sebuah proses yang sepenuhnya bekerja dengan kesadaran dan kesengajaan.

Mulgan dan Albury (2003) di dalam *United Kingdom Cabinet Office* menyebutkan bahwa inovasi di dalam sektor publik ditemukan dalam berbagai situasi (dalam Sangkala, 2014: 27), yaitu:

1. Mayoritas Inovasi adalah bersifat inkremental sifatnya, relatif perubahan yang kecil terhadap layanan atau proses yang ada.
2. Inovasi yang terjadi kurang radikal, layanan baru dikembangkan atau secara fundamental melakukan cara baru dalam mengorganisir atau memberikan layanan.
3. Inovasi secara sistematis atau transformatif terjadi dari waktu-waktu dan didorong oleh munculnya teknologi baru di mana perubahan

dalam berbagai sektor, munculnya struktur kerja yang baru, tipe organisasi dan perubahan di dalam keseluruhan kinerja.

Inovasi merupakan salah satu aspek yang berpengaruh dalam berkembangnya suatu organisasi. Beberapa organisasi baik itu organisasi sektor swasta ataupun sektor publik seperti organisasi pemerintahan berupaya untuk menemukan inovasi-inovasi. Inovasi menurut Said dimaknai sebagai suatu perubahan yang terencana dengan memperkenalkan teknologi dan penggunaan peralatan baru dalam lingkup instansi (Said, M.Mas'ud, 2007: 27). Inovasi memiliki pengertian yang tidak hanya sebatas membangun dan memperbaiki namun juga dapat didefinisikan secara luas, memanfaatkan ide-ide baru menciptakan produk, proses, dan layanan (Susanto, 2010: 158) Menurut Hamel, inovasi dimaknai sebagai peralihan dari prinsip-prinsip, proses, dan praktik-praktik manajemen tradisional atau pergeseran dari bentuk organisme yang lama dan memberi pengaruh yang signifikan terhadap cara sebuah manajemen yang dijalankan (Ancok, Djamaluddin, 2012: 34).

Berdasarkan penjelasan tersebut inovasi identik tidak hanya pada pembaharuan dalam aspek teknologi atau peralatan yang baru saja, namun juga dalam lingkup yang lebih luas seperti produk, proses, dan bentuk layanan yang menunjukkan adanya suatu perubahan dalam praktik penyelenggaraan suatu organisasi.

Inovasi diperlukan dalam penyelenggaraan suatu organisasi baik swasta maupun organisasi sektor publik seperti instansi pemerintahan. Inovasi dalam organisasi pemerintahan menjadi suatu tuntutan bagi instansi pemerintahan menyusul semakin meningkatnya desakan dari publik akan adanya peningkatan kinerja dari instansi pemerintahan agar mampu menyelesaikan permasalahan di dalam kehidupan masyarakat melalui suatu program dan pelayanan. Inovasi secara relevan dapat digunakan di sektor publik arena fungsi alternatifnya untuk mencari solusi baru atas persoalan lama yang tak kunjung tuntas (Muluk Khairu, 2008: 43). Inovasi pada instansi pemerintahan sangat dibutuhkan dalam proses penyediaan pelayanan publik dengan mengembangkan cara-cara baru dan sumber daya baru. Di samping itu, inovasi di sektor publik bisa dilaksanakan dalam rangka meningkatkan efisiensi dan mengurangi biaya

mengingat pada dasarnya organisasi sektor publik senantiasa dihadapkan pada kelangkaan sumber daya dan keterbatasan anggaran.

Inovasi bukan hanya dalam lingkup produk dan pelayanan semata. Inovasi produk dan layanan meliputi perubahan bentuk dan desain produk atau lainnya. Sedangkan proses berasal dari gerakan pembaharuan kualitas yang berkelanjutan dan mengacu pada kombinasi perubahan organisasi, prosedur, dan kebijakan yang terkait dengan inovasi tersebut. adapun jenis-jenis inovasi pada organisasi sektor publik menurut Muluk (2008) sebagai berikut ini:

1. Inovasi Produk

Inovasi ini berangkat dari adanya perubahan pada desain dan produk suatu layanan yang mana membedakan dengan produk layanan terdahulu atau sebelumnya.

2. Inovasi Proses

Inovasi ini merujuk pada adanya pembaharuan kualitas yang berkelanjutan dan adanya perpaduan antara perubahan, prosedur, kebijakan, dan pengorganisasian yang diperlukan organisasi dalam melakukan inovasi.

3. Inovasi Metode Pelayanan

Inovasi ini merupakan adanya perubahan yang baru dalam aspek interaksi yang dilakukan pelanggan atau adanya cara yang baru dalam menyediakan atau memberikan suatu layanan.

4. Inovasi strategi atau kebijakan

Inovasi ini merujuk pada aspek visi, misi, tujuan, dan strategi baru dan juga menyangkut realitas yang muncul sehingga diperlukan suatu strategi dan kebijakan baru.

5. Inovasi Sistem

Kebaruan dalam konteks interaksi atau hubungan yang dilakukan dengan pihak aktor lain dalam rangka suatu perubahan pengelolaan organisasi.

Berdasarkan penjelasan dari Muluk di atas, dapat diketahui bahwasanya ada beberapa jenis inovasi dalam sektor publik yang terdiri atas inovasi produk layanan, inovasi proses, inovasi dalam metode pelayanan, inovasi dalam strategi atau kebijakan, dan inovasi sistem. Hal ini menunjukkan inovasi memiliki tipe-tipe atau jenis-jenis yang beragam. Inovasi bukan hanya mengacau pada suatu produk yang baru semata, apalagi inovasi hanya diidentikkan dengan penggunaan teknologi dalam penyelenggaraan organisasi sektor publik.

PROSES IMPLEMENTASI KEBIJAKAN PUBLIK

1. Memahami Konsep Implementasi Kebijakan

Secara umum istilah implementasi dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia (KBBI) berarti pelaksanaan atau penerapan. Istilah implementasi biasanya dikaitkan dengan suatu kegiatan yang dilaksanakan untuk mencapai tujuan tertentu. Implementasi adalah suatu tindakan atau pelaksanaan dari sebuah rencana yang sudah disusun secara matang dan terperinci. Implementasi biasanya dilakukan setelah perencanaan sudah dianggap sempurna.

Menurut Nurdin Usman (2002: 70), implementasi bermuara pada aktivitas, aksi, tindakan atau adanya mekanisme suatu sistem, implementasi bukan sekadar aktivitas, tapi suatu kegiatan yang terencana dan untuk mencapai tujuan kegiatan. Guntur Setiawan (2004: 39) berpendapat, implementasi adalah perluasan aktivitas yang saling menyesuaikan proses interaksi antara tujuan dan tindakan untuk mencapainya serta memerlukan jaringan pelaksana, birokrasi yang efektif.

Van Meter dan Van Horn (1974) dalam Agustino 2017: 126) mendefinisikan implementasi kebijakan publik sebagai:

“Tindakan-tindakan dalam keputusan-keputusan sebelumnya. Tindakan-tindakan ini mencakup usaha-usaha untuk mengubah keputusan-keputusan menjadi tindakan-tindakan operasional dalam kurun waktu tertentu maupun dalam rangka melanjutkan usaha-usaha untuk mencapai perubahan besar dan kecil yang ditetapkan oleh keputusan-keputusan kebijakan yang dilakukan oleh organisasi publik yang diarahkan mencapai tujuan-tujuan yang telah diterapkan.”

Berdasarkan penjelasan di atas dapat dikatakan bahwa implementasi kebijakan tidak akan dimulai sebelum tujuan-tujuan dan sasaran-sasaran ditetapkan atau didefinisikan oleh keputusan-keputusan kebijakan. Jadi implementasi merupakan suatu proses kegiatan yang dilakukan oleh berbagai aktor sehingga pada akhirnya akan mendapatkan suatu hasil yang sesuai dengan tujuan-tujuan kebijakan itu.

Implementasi kebijakan mengenai kawasan tanpa rokok dilakukan di masing-masing tatanan salah satunya adalah pengimplementasian kebijakan kawasan tanpa rokok di rumah sakit. Rumah sakit juga harus membuat regulasi operasional mengenai kawasan tanpa rokok dengan kebijakan yang disesuaikan dengan keadaan dan kondisi di rumah sakit. Sehingga pada pelaksanaannya akan berjalan dengan baik.

Studi implementasi kebijakan telah memasuki generasi ketiga di mana generasi pertama memperkenalkan pendekatan *top-down*. Menurut Agustino (2006: 140) dalam pendekatan *top down*, implementasi kebijakan yang dilakukan tersentralisir dan mulai dari aktor tingkat pusat, dan keputusannya pun diambil dari tingkat pusat. Pendekatan *top down* bertitik tolak dari perspektif bahwa keputusan-keputusan politik (kebijakan) yang telah ditetapkan oleh pembuat kebijakan harus dilaksanakan oleh administrator-administrator atau birokrat-birokrat pada level bawahnya. Jadi inti pendekatan *top down* adalah sejauh mana tindakan para pelaksana (administrator dan birokrat) sesuai dengan prosedur serta tujuan yang telah digariskan oleh para pembuat kebijakan di tingkat pusat.

Berikut ini beberapa pendekatan *top down* implementasi kebijakan menurut para ahli (Agustino, 2017: 133):

1. Model Donald van Metter & Carl van Horn (1975)-A

Model of the Policy Model pendekatan ini menjelaskan bahwa proses implementasi merupakan sebuah abstraksi atau performasi dari suatu pelaksanaan kebijakan yang pada dasarnya secara sengaja dilakukan untuk meraih kinerja implementasi kebijakan publik yang tinggi yang berlangsung dalam hubungan berbagai variabel. Model ini mengandaikan bahwa implementasi kebijakan berjalan secara linier dari keputusan politik/kebijakan publik, implementor, dan kinerja kebijakan publik. Ada enam variabel yang mempengaruhi kinerja kebijakan publik tersebut, yaitu:

- a. Ukuran dan tujuan kebijakan
- b. Sumber daya
- c. Karakteristik agen pelaksana
- d. Sikap dan kecenderungan (*diposition*) para pelaksana
- e. Komunikasi antar organisasi dan aktivitas pelaksana
- f. Lingkungan ekonomi, sosial dan politik.

Implementasi kebijakan merupakan tahap yang krusial dalam proses kebijakan publik. Suatu kebijakan atau program harus diimplementasikan agar mempunyai dampak atau tujuan yang diinginkan. Implementasi kebijakan dipandang dalam pengertian luas merupakan alat Administrasi Publik di mana aktor, organisasi, prosedur, teknik serta sumber daya diorganisasikan secara bersama-sama untuk menjalankan kebijakan guna meraih dampak atau tujuan yang diinginkan.

2. Model George C. Edward III (1980)-*Direct and Indirect Impact of Implementation*

Pendekatan yang diteoremdikan oleh Edward III, terdapat empat variabel yang sangat menentukan keberhasilan implementasi suatu kebijakan, yaitu:

- a. Komunikasi

Komunikasi sangat menentukan keberhasilan pencapaian tujuan dari implementasi kebijakan publik. Implementasi yang efektif terjadi apabila para pembuat keputusan sudah mengetahui apa yang mereka kerjakan. Pengetahuan atas apa yang akan mereka kerjakan dapat berjalan bila komunikasi berjalan dengan baik sehingga setiap keputusan kebijakan dan peraturan implementasi harus ditransmisikan (atau dikomunikasikan) kepada bagian personalia yang tepat. Komunikasi diperlukan agar para pembuat keputusan dan para implementor akan semakin konsisten dalam melaksanakan setiap kebijakan yang akan diterapkan dalam masyarakat.

Menurut Edward III terdapat tiga indikator yang dapat digunakan dalam mengukur keberhasilan variabel komunikasi tersebut, yaitu:

- 1) Transmisi, yaitu penyaluran komunikasi yang baik akan dapat menghasilkan suatu implementasi yang baik pula. Seringkali yang terjadi dalam penyaluran komunikasi adalah adanya salah

pengertian (miskomunikasi), hal ini disebabkan karena komunikasi telah melalui beberapa tingkatan birokrasi sehingga apa yang diharapkan terdistorsi di tengah jalan.

- 2) Kejelasan, yaitu komunikasi yang diterima oleh para pelaksana kebijakan (*street-level-bureuacrats*) haruslah jelas dan tidak membingungkan. Ketidakjelasan pesan kebijakan tidak selalu menghalangi implementasi, pada tataran tertentu, namun para pelaksana membutuhkan kejelasan informasi dalam melaksanakan kebijakan agar tujuan yang hendak dicapai dapat diraih sesuai konten kebijakan.
- 3) Konsistensi, yaitu perintah yang diberikan dalam pelaksanaan suatu komunikasi haruslah konsisten untuk diterapkan dan dijalankan. Ini karena perintah yang diberikan sering berubah-ubah, maka dapat menimbulkan kebingungan bagi pelaksana di lapangan.

Kebijakan tentang kawasan tanpa rokok di rumah sakit juga membutuhkan prosedur dan cara yang jelas dalam implementasinya. Oleh karena itu pembuat kebijakan di rumah sakit wajib memberikan prosedur dan tata cara pelaksanaan se jelas mungkin, dan melakukan sosialisasi terkait kebijakan yang telah dibuatnya dengan maksimal kepada seluruh *civitas hospitalia* (lingkungan kesehatan) yang terkait dengan pelaksanaan kebijakan tersebut agar tidak terjadi salah persepsi dan distorsi implementasi pada pelaksana program.

b. Sumber daya

Indikator sumber-sumber daya terdiri atas beberapa elemen, yaitu:

- 1) Staf; sumber daya utama dalam implementasi kebijakan adalah staf atau sumber daya manusia (SDM). Kegagalan yang sering terjadi dalam implementasi kebijakan salah satunya disebabkan oleh karena staf yang tidak mencukupi, memadai ataupun tidak kompeten di bidangnya. Penambahan jumlah staf atau implementor saja tidak mencukupi, tetapi diperlukan pula kecukupan staf dengan keahlian serta kemampuan yang diperlukan dalam mengimplementasikan kebijakan atau melaksanakan tugas yang diinginkan oleh kebijakan itu sendiri.

- 2) Informasi; dalam implementasi kebijakan, informasi mempunyai dua bentuk, yaitu:
 - a) Informasi yang berhubungan dengan cara melaksanakan kebijakan. Implementor harus mengetahui apa yang harus mereka lakukan di saat mereka diberi perintah untuk melakukan tindakan.
 - b) Informasi mengenai data kepatuhan dari para pelaksanaan terhadap peraturan dan regulasi pemerintah yang telah ditetapkan. Implementor harus mengetahui apakah orang lain yang terlibat di dalam pelaksanaan kebijakan tersebut patuh terhadap hukum.
- 3) Wewenang; pada umumnya kewenangan harus bersifat formal agar perintah dapat dilaksanakan. Kewenangan merupakan otoritas atau legitimasi bagi para pelaksana dalam melaksanakan kebijakan yang ditetapkan secara politik. Ketika wewenang itu nihil, maka kekuatan para implementor di mata publik tidak terlegitimasi, sehingga dapat menggagalkan proses implementasi kebijakan. Tetapi, dalam konteks yang lain, ketika wewenang formal tersebut ada, maka sering terjadi kesalahan dalam melihat efektivitas kewenangan. Di satu pihak, efektivitas kewenangan diperlukan dalam pelaksanaan implementasi kebijakan; tetapi di sisi lain, efektivitas akan menyusut manakala wewenang diselewengkan oleh para pelaksana demi kepentingannya sendiri atau demi kepentingan kelompoknya.
- 4) Fasilitas; fasilitas fisik juga merupakan faktor penting dalam implementasi kebijakan. Implementor mungkin memiliki staf yang mencukupi, mengerti apa yang harus dilakukannya, dan memiliki wewenang untuk melaksanakan tugasnya, tetapi tanpa adanya fasilitas pendukung (sarana dan prasarana) maka implementasi kebijakan tersebut tidak akan berhasil.

Fasilitas fisik menjadi hal yang penting dalam implementasi kebijakan, fasilitas fisik digunakan untuk menunjang pelaksanaan kebijakan. Implementasi kebijakan kawasan tanpa rokok juga membutuhkan peralatan untuk menunjang keberhasilan tujuan kebijakan.

c. Disposisi

Disposisi atau sikap dari pelaksana kebijakan adalah faktor penting ketiga dalam pendekatan mengenai pelaksanaan suatu kebijakan publik. Jika pelaksanaan suatu kebijakan ingin efektif, maka para pelaksana kebijakan tidak hanya harus mengetahui apa yang akan dilakukan tetapi juga harus memiliki kemampuan untuk melaksanakannya, sehingga dalam praktiknya tidak terjadi bias.

Hal-hal penting yang perlu dicermati pada variabel disposisi menurut Edward III, adalah:

- 1) Efek Disposisi; disposisi atau sikap para pelaksana akan menimbulkan hambatan-hambatan yang nyata terhadap implementasi kebijakan bila personil yang ada tidak melaksanakan kebijakan-kebijakan yang diinginkan oleh pejabat-pejabat tinggi. Oleh karena itu, pemilihan dan pengangkatan personil pelaksanaan kebijakan haruslah orang-orang yang memiliki dedikasi pada kebijakan yang telah ditetapkan; lebih khusus lagi pada kepentingan warga.
- 2) Melakukan Pengaturan Birokrasi (*Staffing the Bureaucracy*); dalam konteks ini Edward III mensyaratkan bahwa implementasi kebijakan harus dilihat juga dalam hal pengaturan birokrasi. Ini merujuk pada penunjukan dan pengangkatan staf dalam birokrasi yang sesuai dengan kemampuan, kapabilitas dan kompetensinya. Selain itu, pengaturan birokrasi juga bermuara pada 'pembentukan' sistem pelayanan publik yang optimal, penilaian personil dalam bekerja, hingga metode *bypassing personil*.
- 3) Insentif; Edwards III menyatakan bahwa salah satu teknik yang disarankan untuk mengatasi masalah kecenderungan para pelaksana adalah dengan memanipulasi insentif. Pada umumnya orang bertindak menurut kepentingan mereka sendiri, maka memanipulasi insentif oleh para pelaksana kebijakan dengan cara menambahkan keuntungan atau biaya tertentu mungkin akan menjadi faktor pendorong yang membuat para pelaksana kebijakan melaksanakan perintah dengan baik. Hal ini dilakukan sebagai upaya memenuhi kepentingan pribadi (*self interes*) atau organisasi.

Pengimplementasian kebijakan kawasan tanpa rokok membutuhkan sikap dan kecenderungan yang positif dari seluruh pihak yang terkait untuk menerima tujuan dari kebijakan ini, sehingga kebijakan dapat dilaksanakan dengan optimal. Disposisi yang positif ini sangat diperlukan karena jika para implementor merasa bahwa tujuan dari kebijakan ini kurang sesuai dengan kepentingan pribadinya maka implementor dapat menggunakan kewenangan yang dimiliki untuk melaksanakan kebijakan yang tidak sesuai dengan apa yang telah ditetapkan oleh pembuat kebijakan.

d. Struktur Birokrasi

Walaupun sumber-sumber daya untuk melaksanakan suatu kebijakan tersedia, atau para pelaksana kebijakan mengetahui apa yang seharusnya dilakukan, dan mempunyai keinginan untuk melaksanakan suatu kebijakan, kemungkinan kebijakan tersebut tidak dapat terlaksana atau terealisasi karena terdapat kelemahan dalam struktur birokrasi. Kebijakan yang begitu kompleks menuntut adanya kerja sama banyak orang, ketika struktur birokrasi tidak kondusif pada kebijakan yang tersedia, maka hal ini akan menyebabkan sumber-sumber daya menjadi tidak efektif dan tidak termotivasi sehingga menghambat jalannya kebijakan. Birokrasi sebagai pelaksana sebuah kebijakan harus dapat mendukung kebijakan yang telah diputuskan secara politik dengan jalan melakukan koordinasi dengan baik.

Dua karakteristik, menurut Edward III, yang dapat mendongkrak kinerja struktur birokrasi atau organisasi ke arah yang lebih baik adalah:

- 1) Membuat *Standard Operational Procedures* (SOPs) yang lebih fleksibel; SOPs adalah suatu prosedur atau aktivitas terencana rutin yang memungkinkan para pegawai (atau pelaksanaan kebijakan seperti aparatur, administrator, atau birokrat) untuk melaksanakan kegiatan-kegiatannya pada setiap harinya (*days-to-days politics*) sesuai dengan standar yang telah ditetapkan (atau standar minimum yang dibutuhkan warga).

- 2) Melaksanakan fragmentasi, tujuannya untuk menyebar tanggung jawab pelbagai aktivitas, kegiatan, atau program pada beberapa unit kerja yang sesuai dengan bidangnya masing-masing. Dengan terfragmentasinya struktur birokrasi, maka implementasi akan lebih efektif karena dilaksanakan oleh organisasi yang kompeten dan kapabel.

3. Model Merilee S. Grindle (1980)-*Implementation is a Political and Administrative Process*

Menurut Grindle keberhasilan suatu implementasi kebijakan publik dapat diukur dari proses pencapaian *outcome*, yaitu tercapai atau tidaknya tujuan yang ditentukan. Hal ini dapat dilihat dari:

- a. Dilihat dari prosesnya, dengan mempertanyakan apakah pelaksanaan kebijakan sesuai dengan yang ditentukan dengan merujuk pada aksi kebijakannya.
- b. Apakah tujuan kebijakan tercapai. Dimensi ini diukur dengan melihat dua faktor, yaitu:
 - 1) Impak atau efeknya pada masyarakat secara individu dan kelompok
 - 2) Tingkat perubahan yang terjadi serta penerimaan kelompok sasaran dan perubahan yang terjadi.

4. Model Daniel H. Mazmanian & Paul A. Sabatier (1983)-*A Framework for Policy Implementation Analysis*

Kedua ahli kebijakan ini berpendapat bahwa peran penting dari implementasi kebijakan publik adalah kemampuannya dalam mengidentifikasi variabel-variabel yang mempengaruhi tercapainya tujuan-tujuan formal pada keseluruhan proses implementasi. Variabel-variabel yang dimaksud di antaranya:

- a. Mudah atau tidaknya masalah yang akan digarap.
- b. Tingkat dan ruang lingkup perubahan perilaku yang dikehendaki.
- c. Kemampuan kebijakan menstruktur proses implementasi secara tepat.
- d. Variabel-variabel di luar undang-undang yang mempengaruhi implementasi.

5. Model Thomas R. Dye (1992)-Model Implementasi Interaktif

Model ini menganggap pelaksanaan kebijakan sebagai proses yang dinamis, karena setiap pihak yang terlibat dapat mengusulkan perubahan dalam berbagai tahap pelaksanaan. Hal itu dilakukan ketika program dianggap kurang memenuhi harapan *stakeholders*. Ini berarti bahwa tahap implementasi program atau kebijakan publik akan dianalisis dan dievaluasi oleh setiap pihak sehingga potensi, kekuatan dan kelemahan setiap fase pelaksanaannya diketahui dan segera diperbaiki untuk mencapai tujuan.

6. Model Charles O. Jones (1996)

Model ini menjelaskan bahwa dalam melaksanakan aktivitas implementasi program atau pelaksanaan kebijakan, terdapat tiga macam aktivitas yang perlu diperhatikan secara saksama, yakni:

- a. Organisasi: pembentukan atau penataan ulang sumber daya, unit, dan metode agar kebijakan dapat memberikan hasil atau dampak.
- b. Interpretasi: menafsirkan bahasa kebijakan menjadi rencana dan pengarahan yang tepat dan dapat diterima serta dilaksanakan.
- c. Penerapan: ketentuan rutin dari pelayanan, pembayaran atau lainnya yang disesuaikan dengan tujuan atau perlengkapan program.

Adapun teori implementasi kebijakan menurut pendapat George C. Edwards III dalam bukunya yang berjudul *Implementing Public Policy*, yaitu:

“Policy implementation, as we have seen, is the stage of policymaking between the establishment of a policy-such as the passage of a legislative act, the issuing of an executive order, the handing down of a judicial decision, or the promulgation of a regulatory rule -and the consequences of the policy for the people whom it affects.” (Edwards III, 1980: 01)

Berdasarkan pernyataan dari George C. Edwards III tentang implementasi kebijakan, maka dapat dikatakan bahwasanya implementasi kebijakan adalah tahap pembuatan kebijakan antara pembentukan kebijakan seperti bagian dari tindakan legislatif, menerbitkan perintah eksekutif, penyerahan *down* keputusan peradilan, atau diterbitkannya suatu peraturan dan konsekuensi dari kebijakan bagi orang-orang yang mempengaruhi.

Van Meter dan Van Horn dalam Budi Winarno (2005: 102) mendefinisikan implementasi kebijakan publik sebagai:

“Tindakan-tindakan yang dilakukan oleh organisasi publik yang diarahkan untuk mencapai tujuan-tujuan yang telah ditetapkan dalam keputusan-keputusan sebelumnya. Tindakan-tindakan ini mencakup usaha-usaha untuk mengubah keputusan-keputusan menjadi tindakan-tindakan operasional dalam kurun waktu tertentu maupun dalam rangka melanjutkan usah-usaha untuk mencapai perubahan-perubahan besar dan kecil yang ditetapkan oleh keputusan-keputusan kebijakan”.

Tahap implementasi kebijakan tidak akan dimulai sebelum tujuan dan sasaran ditetapkan terlebih dahulu yang dilakukan oleh formulasi kebijakan. Dengan demikian, tahap implementasi kebijakan terjadi hanya setelah undang-undang ditetapkan dan dana disediakan untuk membiayai implementasi kebijakan tersebut.

Implementasi kebijakan merupakan tahap yang bersifat praktis dan berbeda dengan formulasi kebijakan sebagai tahap yang bersifat teoretis. Udoji (dalam Agustino, 2014) yang mengatakan bahwa pelaksanaan kebijakan adalah sesuatu yang penting bahkan mungkin jauh lebih penting daripada pembuatan kebijakan. kebijakan-kebijakan hanya akan sekadar berupa impian atau rencana bagus yang tersimpan rapi dalam arsip kalau tidak diimplementasikan.

Sejalan dengan pendapat Udoji, George Edward III (dalam Winarno, 2007) berpandangan bahwa implementasi adalah krusial bagi Administrasi Publik dan kebijakan publik. Implementasi merupakan tahap kebijakan antara pembentukan program dan konsekuensi kebijakan bagi masyarakat yang dipengaruhinya.

Berdasarkan penjelasan di atas, Tachjan (2006: 25) menyimpulkan bahwa implementasi kebijakan publik merupakan proses kegiatan administratif yang dilakukan setelah kebijakan ditetapkan dan disetujui. Kegiatan ini terletak di antara perumusan kebijakan dan evaluasi kebijakan. Implementasi kebijakan mengandung logika *top-down*, maksudnya menurunkan atau menafsirkan alternatif-alternatif yang masih abstrak atau makro menjadi alternatif yang bersifat konkret atau mikro.

Implementasi kebijakan merupakan tahapan yang sangat penting dalam proses kebijakan. Artinya implementasi kebijakan menentukan keberhasilan suatu proses kebijakan di mana tujuan serta dampak kebijakan dapat dihasilkan.

Agustino (2014: 155) menerangkan bahwa implementasi kebijakan dikenal dua pendekatan, yaitu:

“Pendekatan *top down* yang serupa dengan pendekatan *command and control* (Lester Stewart, 2000: 108) dan pendekatan *bottom up* yang serupa dengan pendekatan *the market approach* (Lester Stewart, 2000: 108). Pendekatan *top down* atau *command and control* dilakukan secara tersentralisasi dimulai dari aktor di tingkat pusat dan keputusan-keputusan diambil di tingkat pusat. Pendekatan *top down* bertolak dari perspektif bahwa keputusan-keputusan politik (kebijakan) yang telah ditetapkan oleh pembuat kebijakan harus dilaksanakan oleh administrasi atau birokrat yang berada pada level bawah (*street level bureaucrat*)”.

Bertolak belakang dengan pendekatan *top down*, pendekatan *bottom up* lebih menyoroti implementasi kebijakan yang terformulasi dari inisiasi warga masyarakat. Argumentasi yang diberikan adalah masalah dan persoalan yang terjadi pada level daerah hanya dapat dimengerti secara baik oleh warga setempat. Sehingga pada tahap implementasinya pun suatu kebijakan selalu melibatkan masyarakat secara partisipatif.

Tachjan (2006: 26) menjelaskan tentang unsur-unsur dari implementasi kebijakan yang mutlak harus ada, yaitu:

1. Unsur pelaksana
2. Adanya program yang dilaksanakan
3. *Target group* atau kelompok sasaran

Unsur pelaksana adalah implementor kebijakan yang diterangkan Dimock & Dimock dalam Tachjan (2006: 28) sebagai berikut:

“Pelaksana kebijakan merupakan pihak-pihak yang menjalankan kebijakan yang terdiri atas penentuan tujuan dan sasaran organisasional, analisis serta perumusan kebijakan dan strategi organisasi, pengambilan keputusan, perencanaan, penyusunan program, pengorganisasian, penggerakan manusia, pelaksanaan operasional, pengawasan serta penilaian”.

Suatu kebijakan publik tidak mempunyai arti penting tanpa tindakan-tindakan riil yang dilakukan dengan program, kegiatan atau proyek. Hal ini dikemukakan oleh Grindle dalam Tachjan (2006: 31) bahwa *"Implementation is that set of activities directed toward putting out a program into effect"*.

Menurut Terry dalam Tachjan (2006: 31) program adalah sebagai berikut:

"A program can be defined as a comprehensive plan that includes future use of different resources in an integrated pattern and establish a sequence of required actions and time schedules for each in order to achieve stated objective. The make up of a program can include objectives, policies, procedures, methods, standards and budgets".

Maksudnya, program merupakan rencana yang bersifat komprehensif yang sudah menggambarkan sumber daya yang akan digunakan dan terpadu dalam satu kesatuan. Program tersebut menggambarkan sasaran, kebijakan, prosedur, metode, standar dan budget. Pandangan yang sama dikemukakan oleh (Siagian, 1985: 85), program harus memiliki ciri-ciri sebagai berikut:

1. Sasaran yang dikehendaki.
2. Jangka waktu yang diperlukan untuk menyelesaikan pekerjaan tertentu.
3. Besarnya biaya yang diperlukan beserta sumbernya.
4. Jenis-jenis kegiatan yang dilaksanakan.
5. Tenaga kerja yang dibutuhkan baik ditinjau dari segi jumlahnya maupun dilihat dari sudut kualifikasi serta keahlian dan keterampilan yang diperlukan.

Selanjutnya, Grindle dalam Tachjan (2006: 11) menjelaskan bahwa isi program harus menggambarkan:

"Kepentingan yang dipengaruhi (interest affected), jenis manfaat (type of benefit), derajat perubahan yang diinginkan (extent of change envisioned), status pembuat keputusan (site of decision making), pelaksana program (program implementers) serta sumber daya yang tersedia (resources committed)".

Program dalam konteks implementasi kebijakan publik terdiri atas beberapa tahap, yaitu:

1. Merancang bangun (*design*) program beserta perincian tugas dan perumusan tujuan yang jelas, penentuan ukuran prestasi yang jelas serta biaya dan waktu.
2. Melaksanakan (*aplication*) program dengan mendayagunakan struktur-struktur dan personalia, dana serta sumber-sumber lainnya, prosedur dan metode yang tepat.
3. Membangun sistem penjadwalan, *monitoring* dan sarana-sarana pengawasan yang tepat guna serta evaluasi (hasil) pelaksanaan kebijakan. (Tachjian, 2006: 35)

Masih membahas mengenai unsur-unsur implementasi kebijakan publik. Unsur yang terakhir adalah *target group* atau kelompok sasaran, Tachjian (2006: 35) mendefinisikan bahwa: “*target group*, yaitu sekelompok orang atau organisasi dalam masyarakat yang akan menerima barang atau jasa yang akan dipengaruhi perilakunya oleh kebijakan”.

Pada akhirnya, berbicara mengenai implementasi menjadi belum lengkap tanpa membahas mengenai model-model implementasi dari suatu kebijakan. Menurut Parson (dalam Putra, 2003) secara garis besar model implementasi kebijakan dapat dibagi menjadi empat, yaitu:

1. Model Analisis Kegagalan

Model ini dapat dipahami dari definisi implementasi yang dikemukakan sebagai berikut: implementasi sebagai proses interaksi penyusunan tujuan dengan tindakan, implementasi sebagai politik adaptasi saling menguntungkan dan implementasi sebagai bentuk permainan.

2. Model Rasional (*Top-Down*)

Model ini dimaksudkan untuk mengidentifikasi faktor-faktor mana yang membuat implementasi sukses. Posisi model *top-down* yang diambil oleh Sabatier dan Mazmanian terpusat pada hubungan antara keputusan-keputusan dengan pencapaiannya, formulasi dengan implementasinya, dan potensi hierarki dengan batas-batasnya, serta kesungguhan *implementers* untuk mencapai tujuan yang telah ditetapkan dalam kebijakan tersebut. Dengan demikian, dapat dipahami jika model implementasi sebagaimana dikemukakan oleh Sabatier dan Mazmanian lebih difokuskan pada

kesesuaian antara apa yang ditetapkan/digariskan/diatur dengan pelaksanaan program tersebut.

3. Model *Botton-Up*

Model ini merupakan kritikan terhadap model pendekatan *top-down* terkait dengan pentingnya faktor-faktor lain dan interaksi organisasi. Misalnya implementasi harus memperhatikan interaksi antara pemerintah dengan warga negara (Lipsky,1980). Menurut Putra (2003: 90) model proses atau alur yang dikemukakan oleh Smith ini melihat proses kebijakan dari perspektif perubahan sosial dan politik, di mana kebijakan yang dibuat oleh pemerintah bertujuan untuk mengadakan perbaikan atau perubahan dalam masyarakat sebagai kelompok sasaran. Dengan demikian, dapat dipahami jika model implementasi sebagaimana dikemukakan oleh Smith lebih memberikan fokus pada perubahan secara sosial dan politik yang dirasakan oleh kelompok sasaran tersebut.

4. Model Teori-Teori Hasil Sintesis (*Hybrid Theories*)

Sabatier (1986) mengkaji implementasi menuju suatu sintesis mengatakan bahwa tahap-tahap kebijakan (*policy-stages*) tidaklah membantu memahami proses pengambilan kebijakan, karena memilah-milahnya menjadi serangkaian bagian (*section*) yang sifatnya tidak realistis dan artifisial. karena itu dari sudut pandang ini, implementasi dan *policy-making* menjadi kesatuan proses yang sama. kontribusi awalnya terhadap studi implementasi muncul bersamaan dengan pertimbangan model *top-down* yang ditulis bersama Mazmanian (1983).

Framework-nya kemudian dimodifikasi sesuai dengan riset yang dilakukan Sabatier (1986) terhadap evaluasi kasus model *bottom-up* seperti yang dikembangkan oleh Hjern dan Porter yang mengatakan bahwa implementasi sebagai hubungan interorganisasi. sehubungan dengan hal ini, Sabatier mengemukakan bahwa sintesis dari dua posisi (model *top-down* dan *bottom-up*) tersebut dimungkinkan dengan mengambil wawasan dari Hjern dan Porter untuk dipakai pada dinamika implementasi interorganisasi dalam bentuk *network*, model *top-down* memfokuskan perhatiannya pada institusi dan kondisi sosial ekonomi yang menekankan perilaku.

Hal-hal penting yang perlu dicermati pada variabel disposisi, menurut Goerge C. Edward III (dalam Agustino, 2014: 152-154), adalah sebagai berikut:

- a. Pengangkatan birokrat; disposisi atau sikap pelaksana akan menimbulkan hambatan-hambatan yang nyata terhadap implementasi kebijakan apabila personil yang ada tidak melaksanakan kebijakan-kebijakan yang diinginkan oleh pejabat-pejabat tinggi. Karena itu, pemilihan dan pengangkatan personil pelaksana kebijakan haruslah orang-orang yang memiliki dedikasi pada kebijakan yang telah ditetapkan.
- b. Insentif; Edward menyatakan bahwa salah satu teknik yang disarankan untuk mengatasi masalah kecenderungan para pelaksana adalah dengan memanipulasi insentif. Oleh karena itu, pada umumnya orang bertindak menurut kepentingan mereka sendiri, maka memanipulasi insentif oleh para pembuat kebijakan mempengaruhi tindakan para pelaksana kebijakan. Dengan cara menambah keuntungan atau biaya tertentu mungkin akan menjadi faktor pendorong yang membuat para pelaksana kebijakan melaksanakan perintah dengan baik. Hal ini dilakukan sebagai upaya memenuhi kepentingan pribadi (*self interest*) atau organisasi.

Menurut Edward III (dalam Agustino, 2014: 153-154), yang mempengaruhi keberhasilan implementasi kebijakan publik adalah struktur birokrasi. Walaupun sumber daya untuk melaksanakan suatu kebijakan tersedia, atau para pelaksana kebijakan mengetahui apa yang seharusnya dilakukan, dan mempunyai keinginan untuk melaksanakan suatu kebijakan, kemungkinan kebijakan tersebut tidak dapat dilaksanakan atau direalisasikan karena terdapatnya kelemahan dalam struktur birokrasi. Kebijakan yang begitu kompleks menuntut adanya kerja sama banyak orang, ketika struktur birokrasi tidak kondusif pada kebijakan yang tersedia, maka hal ini akan menyebabkan sumber daya menjadi tidak efektif dan menghambat jalannya kebijakan. Birokrasi sebagai pelaksana sebuah kebijakan harus dapat mendukung kebijakan yang telah diputuskan secara politik dengan jalan melakukan koordinasi dengan baik.

Dari berbagai pendapat di atas, pada akhirnya dapat ditarik kesimpulan bahwa implementasi kebijakan merupakan proses

melaksanakan keputusan yang dihasilkan dari pernyataan kebijakan (*policy statement*) kedalam aksi kebijakan (*policy action*). Implementasi dimaksudkan untuk memahami apa yang senyatanya terjadi setelah suatu kebijakan dirumuskan dan berlaku merujuk pada kegiatan-kegiatan yang dijalankan oleh berbagai aktor yang mengikuti arahan tertentu untuk mencapai tujuan dan hasil yang diharapkan.

2. Implementator Kebijakan Publik

Birokrasi merupakan salah satu badan administrasi yang menjalankan proses implementasi segera setelah suatu kebijakan publik telah ditetapkan oleh badan legislatif dan eksekutif. Birokrasi dan badan-badan administrasi lainnya melakukan tugas pemerintah sehari-hari. Pengaruh mereka begitu besar terhadap kehidupan warga negara dibandingkan unit-unit pemerintah lainnya. Hal ini dikarenakan badan-badan administrasi memiliki keleluasaan yang besar dalam menjalankan kebijakan publik yang berada dalam yurisdiksinya (Winarno 2007).

Lembaga legislatif juga memiliki peran besar sebagai implementator suatu kebijakan, meskipun mereka juga sebagai pembuat kebijakan. Banyak literatur Administrasi Publik yang menyatakan bahwa politik dan administrasi merupakan kegiatan yang terpisah (Winarno 2007). Politik berkaitan erat dengan perumusan kebijakan, yang harus ditangani oleh eksekutif dan legislatif. Sementara itu, tata kelola kebijakan, yakni yang berkenaan dengan implementasi keputusan ditangani oleh berbagai badan administrasi. Namun, era sekarang pembagian tugas tersebut tidak terlalu *rigid*, di mana cabang-cabang administrasi pun seringkali juga terlibat dalam kegiatan perumusan kebijakan. Sebaliknya, badan legislatif juga tidak jarang turut mengimplementasikan suatu kebijakan. Misalnya, membuat undang-undang yang sangat spesifik ketika berkaitan dengan persoalan implementasi.

Dalam banyak kasus, lembaga peradilan juga terlibat sebagai implementator suatu kebijakan. Misalnya berkaitan dengan undang-undang yang mengatur masalah kriminal, terorisme, aborsi, penyalahgunaan narkoba, dan lain-lain. Lembaga peradilan juga terlibat dalam tata kelola kebijakan. Tindakan yang berkaitan dengan naturalisasi bagi warga negara asing sejatinya merupakan kewenangan badan administrasi, tetapi dalam

realitasnya lembaga peradilan juga turut menanganinya, seperti yang dilakukan oleh peradilan distrik federal di Amerika Serikat. Dengan alasan tertentu, lembaga peradilan dapat membatalkan atau menunda pelaksanaan suatu kebijakan tertentu.

Kelompok kepentingan dan kelompok penekan, karena kepekaan, kepedulian, dan kepiawaiannya mampu mendesak badan administrasi yang akan mengimplementasikan suatu kebijakan. Kelompok yang berhasil memengaruhi tindakan badan administrasi mempunyai pengaruh secara substansial terhadap arah dan dampak suatu kebijakan. Misalnya, Green Peace dapat mendesak suatu badan pemerintah (administrasi) untuk tidak mengizinkan kapal tanker asing yang akan membuang sampah radioaktif ke laut.

Organisasi masyarakat juga memiliki keterlibatan dalam implementasi suatu kebijakan. Di Amerika Serikat misalnya, ada dewan penasihat untuk pengelolaan limbah yang mengandung racun, berdasarkan amandemen limbah padat dan sangat berbahaya tahun 1984, dapat mendesak semua perusahaan kecil yang menghasilkan sedikitnya 100 kilogram limbah yang mengandung racun, untuk mematuhi undang-undang federal. Contoh lain adalah asosiasi petani Indonesia yang memaksa pemerintah untuk tidak mengimpor beras secara besar-besaran karena akan dapat merugikan kepentingan dan kehidupan petani.

Pendekatan implementasi kebijakan publik, dalam studi implementasi terdapat dua pendekatan yang digunakan untuk memahami dan menjelaskan permasalahan implementasi, yaitu pendekatan *top-down* dan pendekatan *bottom-up* (Purwanto dan Dyah Ratih Sulistyastuti 2012). Dalam pendekatan *top-down*, studi implementasi menggunakan logika berpikir dari atas, selanjutnya melakukan pemetaan ke bawah untuk melihat keberhasilan atau kegagalan implementasi suatu kebijakan. Pendekatan ini juga sering disebut dengan “*policy centered*”, karena fokus perhatian peneliti hanya tertuju pada kebijakan dan berusaha untuk memperoleh fakta-fakta apakah kebijakan tersebut ketika diimplementasikan mampu mencapai tujuan atau tidak (Purwanto dan Dyah Ratih Sulistyastuti 2012). Dalam bahasa Barrett, tujuan utama pendekatan *top-down* adalah mengidentifikasi sebab-sebab permasalahan implementasi kebijakan atau kegagalan untuk mencapai tujuan kebijakan.

Pendekatan *top-down* biasanya dipakai untuk tujuan berikut.

1. Memilih kebijakan yang akan dikaji.
2. Mempelajari dokumen kebijakan yang ada untuk dapat mengidentifikasi tujuan dan sasaran kebijakan yang secara formal tercantum dalam dokumen kebijakan.
3. Mengidentifikasi bentuk-bentuk keluaran kebijakan yang digunakan sebagai instrumen untuk mencapai tujuan dan sasaran kebijakan.
4. Mengidentifikasi apakah keluaran kebijakan telah diterima oleh kelompok sasaran dengan baik.
5. Mengidentifikasi apakah keluaran kebijakan memiliki manfaat bagi kelompok sasaran.
6. Mengidentifikasi apakah muncul dampak setelah kelompok sasaran memanfaatkan keluaran kebijakan yang mereka terima (Purwanto dan Dyah Ratih Sulistyastuti 2012).

Pendekatan *top-down* dikritik karena dianggap mengabaikan kompleksitas permasalahan dan hanya menaruh perhatian pada efektivitas implementasi kebijakan. Kelemahan pendekatan ini setidaknya ada empat. Pertama, ada anggapan bahwa aktor utama yang paling berpengaruh dalam implementasi adalah *policy maker*, padahal dalam implementasi kebijakan juga terdapat aktor lain yang berpengaruh, yaitu birokrat, kelompok sasaran, dan kelompok swasta. Kedua, pendekatan *top-down* sulit diterapkan ketika tidak ada kebijakan atau aktor yang dominan. Ketiga, pendekatan *top-down* melupakan kenyataan bahwa birokrat garda depan dan kelompok sasaran memiliki kecenderungan untuk menyelewengkan arah kebijakan bagi kepentingan mereka masing-masing. Keempat, siklus kebijakan acapkali tahap kegiatannya tidak bersifat *clear-cut*, sehingga membuka peluang bagi birokrat garda depan dan kelompok sasaran untuk memengaruhi dan melakukan negosiasi pada saat formulasi kebijakan hingga implementasi kebijakan.

Sebagai *counter* terhadap pendekatan *top-down* muncul pendekatan *bottom-up* dengan langkah-langkah sebagai berikut.

1. Memetakan *stakeholder*, yaitu aktor dan organisasi) yang terlibat dalam implementasi kebijakan pada level terbawah.

2. Mencari informasi dari para aktor tersebut tentang pemahaman mereka terhadap kebijakan yang mereka implementasikan dan apa kepentingan mereka terlibat dalam implementasi.
3. Memetakan keterkaitan (jaringan) para aktor pada level terbawah tersebut dengan aktor-aktor pada level di atasnya.
4. Peneliti bergerak ke atas dengan memetakan aktor pada level yang lebih tinggi dengan mencari informasi yang sama.
5. Pemetaan dilakukan terus sampai pada level tertinggi (Purwanto dan Dyah Ratih Sulistyastuti, 2012).

Studi implementasi yang menggunakan pendekatan *bottom-up* bermanfaat untuk mengetahui jaringan implementasi yang melibatkan para aktor dari berbagai level dan memetakan motif ekonomi politik dari para aktor tersebut. Dalam hal pemberian bantuan beras bagi keluarga miskin pada setiap kelurahan, maka pendekatan *bottom-up* lebih tepat digunakan, yakni dengan melibatkan peran ketua RT dan ketua RW yang mengetahui persis keluarga atau rumah tangga mana yang berhak menerima bantuan beras miskin, sehingga kebijakan bantuan beras dari pemerintah kota/kabupaten akan tepat sasaran.

Keuntungan dari pendekatan *bottom-up* ini adalah terjadinya interaksi intensif antara birokrat sebagai pengambil keputusan pada level atas dengan para aktor di bawah (*grass root*) dan kelompok sasaran. Kelemahannya adalah para aktor di bawah akan memajukan kepentingan mereka dan kelompoknya apabila tidak ada mekanisme pengawasan yang ketat yang dilakukan aktor level atas dan organisasi di luar kelompok yang terlibat dalam implementasi kebijakan.

3. Konsep Partisipasi Publik

Menurut kamus bahasa Indonesia partisipasi artinya adalah perihal turut berperan serta dalam suatu kegiatan, keikutsertaan, dan peran serta. Sedangkan partisipasi menurut terjemahan adalah sesuatu yang menunjukkan kepada adanya keikutsertaan secara nyata dalam suatu kegiatan.

Menurut Bhattacharyya dalam Ndraha (1990: 102) mengartikan partisipasi sebagai pengambilan bagian dalam kegiatan bersama.

Sedangkan Mubyarto dalam Ndraha (1990: 102) mendefinisikannya sebagai kesediaan untuk membantu berhasilnya setiap program sesuai kemampuan setiap orang tanpa berarti mengorbankan kepentingan diri sendiri. Pengertian partisipasi menurut Yadop dalam Hamim, dkk. (1996: 156), yang lebih ditujukan pada partisipasi dalam pembangunan adalah keterlibatan anggota masyarakat dalam proses pembangunan secara sukarela dan atas kemauannya sendiri yang dapat digolongkan kedalam empat bentuk partisipasi masyarakat dalam pembangunan, yaitu (1) partisipasi dalam pengambilan keputusan; (2) partisipasi dalam pelaksanaan program dan proyek pembangunan; (3) partisipasi dalam menilai kemajuan-kemajuan program pembangunan; dan (4) partisipasi dalam memanfaatkan hasil-hasil pembangunan.

Istilah partisipasi berasal dari bahasa asing yang artinya mengikutsertakan pihak lain. Beberapa definisi lain mengenai partisipasi adalah:

- a. Santoso Sastropetro (1988), mendefinisikan partisipasi sebagai keterlibatan spontan dengan kesadaran disertai tanggung-jawab terhadap kepentingan kelompok untuk mencapai tujuan bersama.
- b. Alastraire White mendefinisikan partisipasi sebagai keterlibatan komunitas setempat secara aktif dalam pengambilan keputusan atau pelaksanaannya terhadap proyek-proyek pembangunan.
- c. Allport mengemukakan bahwa seseorang yang berpartisipasi sebenarnya mengalami keterlibatan dirinya/egonya yang sifatnya lebih daripada keterlibatan dalam pekerjaan atau tugas saja. Dengan keterlibatan dirinya juga berarti keterlibatan pikiran dan perasaannya.
- d. Keith Davis mengemukakan definisi partisipasi sebagai *“Mental and emotional involvement of a person in a group situation which encourages him to contribute to group goals and share responsibility in them”*.

Menurut Davis (2013), partisipasi adalah keterlibatan mental dan emosional orang-orang di dalam situasi kelompok yang mendorong mereka untuk memberikan kontribusi kepada tujuan kelompok atau berbagai tanggung jawab pencapaian tujuan tersebut. Selain itu, Keith

Davis juga melengkapi definisinya mengenai partisipasi dengan mengemukakan gagasan lain tentang partisipasi, yaitu:

“There are three ideas in this definition which are important to managers who will practice the art of participation, most of them do agree on the importance of these three ideas (Di dalamnya terdapat tiga buah gagasan yang penting artinya bagi para manajer atau pemimpin yang hendak menerapkan seni partisipasi dan kebanyakan dari mereka sependapat dengan tiga buah gagasan tersebut)”

Dari beberapa definisi yang ada dapat disimpulkan bahwa partisipasi memiliki tiga gagasan penting, yakni keterlibatan, kontribusi, dan tanggung jawab.

1. Keterlibatan mental dan emosional/inisiatif.

Keterlibatan ini bersifat psikologis daripada fisik. Seseorang dalam berpartisipasi lebih terlibat egonya daripada terlibat tugas.

2. Motivasi kontribusi

Unsur kedua adalah kesediaan menyalurkan sumber inisiatif dan kreativitasnya untuk mencapai tujuan kelompok.

3. Tanggung jawab

Partisipasi mendorong orang-orang untuk menerima tanggung jawab dalam aktivitas kelompok. Ini juga merupakan proses sosial yang melaluinya orang-orang menjadi terlibat sendiri dalam organisasi dan ingin mewujudkan keberhasilannya. Pada saat orang-orang ingin menerima tanggung jawab aktivitas kelompok, orang-orang tersebut melihat adanya peluang untuk melakukan hal-hal yang diinginkan, yaitu merasa bertanggung jawab menyelesaikan pekerjaannya. Gagasan tentang upaya menimbulkan kerja tim dalam kelompok ini merupakan langkah utama mengembangkan kelompok untuk menjadi unit kerja yang berhasil. Jika orang ingin melakukan sesuatu, orang tersebut akan menemukan cara melakukannya.

Disisi lain Syafruddin (2001), mengatakan bahwa secara luas partisipasi dapat diartikan sebagai demokrasi politik yang menentukan tujuan, strategi dan perwakilan dalam pelaksanaan kebijaksanaan atau membangun. Secara sempit partisipasi dapat diartikan sebagai keterlibatan masyarakat dalam keseluruhan proses perubahan dan pembangunan masyarakat sesuai dengan arti pembangunan sendiri. Sebagai lawan dari

kegiatan politik, partisipasi dapat diartikan sebagai golongan masyarakat yang berbeda kepentingannya di didik mengajukan secara rasional keinginannya dan menerima sukarela keputusan pembangunan.

Menurut Ach. Wazir Ws., *et al.* (1999), partisipasi bisa diartikan sebagai keterlibatan seseorang secara sadar ke dalam interaksi sosial dalam situasi tertentu. Dengan pengertian itu, seseorang bisa berpartisipasi bila ia menemukan dirinya dengan atau dalam kelompok, melalui berbagai proses berbagi dengan orang lain dalam hal nilai, tradisi, perasaan, kesetiaan, kepatuhan dan tanggung jawab bersama.

Partisipasi menurut Isbandi adalah keikutsertaan masyarakat dalam proses pengidentifikasian masalah dan potensi yang ada di masyarakat, pemilihan dan pengambilan keputusan tentang alternatif solusi untuk menangani masalah, pelaksanaan upaya mengatasi masalah, dan keterlibatan masyarakat dalam proses mengevaluasi perubahan yang terjadi (Isbandi Rukminto Adi, 2007: 27).

Mikkelsen (1999), membagi partisipasi menjadi 6 (enam) pengertian, yaitu:

1. Partisipasi adalah kontribusi sukarela dari masyarakat kepada proyek tanpa ikut serta dalam pengambilan keputusan;
2. Partisipasi adalah “pemekaan” (membuat peka) pihak masyarakat untuk meningkatkan kemauan menerima dan kemampuan untuk menanggapi proyek-proyek pembangunan;
3. Partisipasi adalah keterlibatan sukarela oleh masyarakat dalam perubahan yang ditentukannya sendiri;
4. Partisipasi adalah suatu proses yang aktif, yang mengandung arti bahwa orang atau kelompok yang terkait, mengambil inisiatif dan menggunakan kebebasannya untuk melakukan hal itu;
5. Partisipasi adalah pemantapan dialog antara masyarakat setempat dengan para staf yang melakukan persiapan, pelaksanaan, *monitoring* proyek, agar supaya memperoleh informasi mengenai konteks lokal, dan dampak-dampak sosial;
6. Partisipasi adalah keterlibatan masyarakat dalam pembangunan diri, kehidupan, dan lingkungan mereka.

Dari tiga pakar yang mengungkapkan definisi partisipasi di atas, dapat disimpulkan bahwa partisipasi adalah keterlibatan aktif dari

seseorang, atau sekelompok orang (masyarakat) secara sadar untuk berkontribusi secara sukarela dalam program pembangunan dan terlibat mulai dari perencanaan, pelaksanaan, *monitoring* sampai pada tahap evaluasi.

Pentingnya partisipasi dikemukakan oleh Conyers sebagai berikut: *pertama*, partisipasi masyarakat merupakan suatu alat guna memperoleh informasi mengenai kondisi, kebutuhan, dan sikap masyarakat setempat, yang tanpa kehadirannya program pembangunan serta proyek-proyek akan gagal; *kedua*, bahwa masyarakat akan lebih mempercayai proyek atau program pembangunan jika merasa dilibatkan dalam proses persiapan dan perencanaannya, karena mereka akan lebih mengetahui seluk-beluk proyek tersebut dan akan mempunyai rasa memiliki terhadap proyek tersebut; *ketiga*, bahwa merupakan suatu hak demokrasi bila masyarakat dilibatkan dalam pembangunan masyarakat mereka sendiri (Diana, 1991: 107).

Apa yang ingin dicapai dengan adanya partisipasi adalah meningkatnya kemampuan (pemberdayaan) setiap orang yang terlibat baik langsung maupun tidak langsung dalam sebuah program pembangunan dengan cara melibatkan mereka dalam pengambilan keputusan dan kegiatan-kegiatan selanjutnya dan untuk jangka yang lebih panjang. Adapun prinsip-prinsip partisipasi tersebut, sebagaimana tertuang dalam Panduan Pelaksanaan Pendekatan Partisipatif yang disusun oleh Department for International Development (DFID) adalah:

1. Cakupan. Semua orang atau wakil-wakil dari semua kelompok yang terkena dampak dari hasil-hasil suatu keputusan atau proses proyek pembangunan.
2. Kesetaraan dan kemitraan (*equal partnership*). Pada dasarnya setiap orang mempunyai keterampilan, kemampuan dan prakarsa serta mempunyai hak untuk menggunakan prakarsa tersebut terlibat dalam setiap proses guna membangun dialog tanpa memperhitungkan jenjang dan struktur masing-masing pihak.
3. Transparansi. Semua pihak harus dapat menumbuh kembangkan komunikasi dan iklim berkomunikasi terbuka dan kondusif sehingga menimbulkan dialog.

4. Kesetaraan kewenangan (*sharing power/equal powership*). Berbagai pihak yang terlibat harus dapat menyeimbangkan distribusi kewenangan dan kekuasaan untuk menghindari terjadinya dominasi.
5. Kesetaraan tanggung jawab (*sharing responsibility*). Berbagai pihak mempunyai tanggung jawab yang jelas dalam setiap proses karena adanya kesetaraan kewenangan (*sharing power*) dan keterlibatannya dalam proses pengambilan keputusan dan langkah-langkah selanjutnya.
6. Pemberdayaan (*empowerment*). Keterlibatan berbagai pihak tidak lepas dari segala kekuatan dan kelemahan yang dimiliki setiap pihak, sehingga melalui keterlibatan aktif dalam setiap proses kegiatan, terjadi suatu proses saling belajar dan saling memberdayakan satu sama lain.
7. Kerja sama. Diperlukan adanya kerja sama berbagai pihak yang terlibat untuk saling berbagi kelebihan guna mengurangi berbagai kelemahan yang ada, khususnya yang berkaitan dengan kemampuan sumber daya manusia (Monique.2004: 107).

Partisipasi secara formal merupakan turut sertanya seseorang baik secara mental maupun secara emosional untuk memberikan sumbangan pemikiran, tenaga dan material kepada proses pembuatan keputusan mengenai persoalan di mana keterlibatan pribadi orang yang bersangkutan melaksanakan tanggung jawab (Taliziduhu Ndraha, 1990: 130).

Ada beberapa bentuk partisipasi yang dapat diberikan masyarakat dalam suatu program pembangunan, yaitu partisipasi uang, partisipasi harta benda, partisipasi tenaga, partisipasi keterampilan, partisipasi buah pikiran, partisipasi sosial, partisipasi dalam proses pengambilan keputusan, dan partisipasi representatif.

Dengan berbagai bentuk partisipasi yang telah disebutkan di atas, maka bentuk partisipasi dapat dikelompokkan menjadi 2 jenis, yaitu bentuk partisipasi yang diberikan dalam bentuk nyata (memiliki wujud) dan juga bentuk partisipasi yang diberikan dalam bentuk tidak nyata (abstrak). Bentuk partisipasi yang nyata misalnya uang, harta benda, tenaga dan keterampilan sedangkan bentuk partisipasi yang tidak nyata adalah partisipasi buah pikiran, partisipasi sosial, pengambilan keputusan dan partisipasi representatif.

Partisipasi uang adalah bentuk partisipasi untuk memperlancar usaha-usaha bagi pencapaian kebutuhan masyarakat yang memerlukan bantuan. Partisipasi harta benda adalah partisipasi dalam bentuk menyumbang harta benda, biasanya berupa alat-alat kerja atau perkakas. Partisipasi tenaga adalah partisipasi yang diberikan dalam bentuk tenaga untuk pelaksanaan usaha-usaha yang dapat menunjang keberhasilan suatu program. Sedangkan partisipasi keterampilan, yaitu memberikan dorongan melalui keterampilan yang dimilikinya kepada anggota masyarakat lain yang membutuhkannya. Dengan maksud agar orang tersebut dapat melakukan kegiatan yang dapat meningkatkan kesejahteraan sosialnya.

Partisipasi buah pikiran lebih merupakan partisipasi berupa sumbangan ide, pendapat atau buah pikiran konstruktif, baik untuk menyusun program maupun untuk memperlancar pelaksanaan program dan juga untuk mewujudkannya dengan memberikan pengalaman dan pengetahuan guna mengembangkan kegiatan yang diikutinya. Partisipasi sosial diberikan oleh partisipan sebagai tanda paguyuban. Misalnya arisan, menghadiri kematian, dan lainnya dan dapat juga sumbangan perhatian atau tanda kedekatan dalam rangka memotivasi orang lain untuk berpartisipasi.

Menurut Hamim, dkk. (1996: 156) partisipasi masyarakat adalah masyarakat ikut serta, yaitu mengikuti dan menyertai pemerintah dalam memberi bantuan guna meningkatkan, memperlancar, mempercepat dan menjamin berhasilnya usaha pembangunan. Sejalan dengan uraian tersebut Slamet dalam Hamim, dkk. (1996: 156), menjelaskan bahwa partisipasi masyarakat dalam pembangunan adalah:

1. Partisipasi dalam pengambilan keputusan, menentukan masalah, menentukan tujuan yang ingin di capai dan menentukan cara-cara pencapaiannya.
2. Partisipasi dalam melaksanakan rencana-rencana yang telah ditetapkan bersama.
3. Partisipasi dalam menerima hasil, menikmati keuntungan secara langsung dari berbagai program pembangunan yang telah dilakukan.
4. Partisipasi dalam memantau hasil-hasil kegiatan yang telah dilakukan, sejauh mana telah memenuhi kebutuhan, apakah tujuan telah dapat dicapai.

Berbagai rumusan tentang partisipasi masyarakat telah dikemukakan oleh para ahli, ada beberapa hal yang penting yang merupakan eksistensi suatu partisipasi, yaitu:

1. Pada suatu partisipasi terdapat adanya kesediaan masyarakat untuk memberikan kontribusi, memberikan dan melakukan kegiatan untuk mencapai tujuan.
2. Pada suatu partisipasi terdapat adanya keterlibatan mental dan emosi seseorang yang berpartisipasi itu.
3. Suatu partisipasi menyangkut kehidupan kelompok, ada solidaritas di dalam masyarakat.
4. Kegiatan partisipasi akan diikuti oleh adanya rasa ikut bertanggungjawab terhadap aktivitas yang dilakukannya.
5. Pada partisipasi terkandung di dalamnya hal yang akan menguntungkan bagi yang akan berpartisipasi, artinya menyangkut adanya gerakan untuk mencapai suatu tujuan diri yang berpartisipasi itu.

Partisipasi dalam pembangunan harus merupakan perilaku yang sesuai dengan proses pertanggungjawaban pembangunan. Perilaku sendiri dalam proses pembangunan, akan menyangkut hubungan interaksi dan komunikasi pada kehidupan kelompok dalam masyarakat.

Partisipasi masyarakat sebagai proses komunikasi dua arah yang berlangsung terus-menerus untuk meningkatkan pengertian masyarakat secara penuh atas suatu proses kegiatan, di mana masalah-masalah dan kebutuhan lingkungan sedang dianalisis oleh badan yang berwenang (Sirajudin, 2006: 13). Goulet (1977), mendefinisikan partisipasi masyarakat sebagai suatu cara melakukan interaksi antara dua kelompok, yaitu kelompok yang selama ini tidak diikutsertakan dalam pengambilan keputusan (nonelite) dan kelompok yang selama ini melakukan pengambilan keputusan (elite).

Menurut Ndraha (1990: 103) ada beberapa bentuk (tahap) partisipasi, yaitu:

1. Partisipasi dalam/melalui kontak dengan pihak lain sebagai salah satu titik awal perubahan sosial.

2. Partisipasi dalam memperhatikan/menyerap dan memberi tanggapan terhadap informasi, baik dalam arti menerima (mentaati, memenuhi, melaksanakan), menggiatkan, menerima dengan syarat.
3. Partisipasi dalam perencanaan pembangunan termasuk pengambilan keputusan. Perasaan terlibat dalam perencanaan perlu ditumbuhkan sedini mungkin di dalam masyarakat termasuk keputusan politik yang menyangkut nasib mereka dan partisipasi dalam hal yang bersifat teknis.
4. Partisipasi dalam pelaksanaan operasional pembangunan.
5. Partisipasi dalam menerima, memelihara dan mengembangkan hasil pembangunan.
6. Partisipasi dalam menilai pembangunan, yaitu keterlibatan masyarakat dalam menilai sejauh mana hasilnya dapat memenuhi kebutuhan masyarakat.

Menurut Poston dalam Ndraha (1990: 104) Perbaikan kondisi hidup masyarakat dan upaya memenuhi kebutuhan masyarakat dapat menggerakkan partisipasi. Gold Smith dan Blustain (dalam Ndraha, 1990: 105) berkesimpulan bahwa masyarakat tergerak untuk berpartisipasi jika:

1. Partisipasi itu dilakukan melalui organisasi yang sudah dikenal atau yang sudah ada di tengah-tengah masyarakat yang bersangkutan.
2. Partisipasi itu memberikan manfaat langsung kepada masyarakat yang bersangkutan.
3. Manfaat yang diperoleh melalui partisipasi itu dapat memenuhi kepentingan masyarakat setempat.
4. Dalam proses partisipasi itu terjamin dan kontrol yang dilakukan oleh masyarakat. Partisipasi masyarakat ternyata berkurang jika mereka tidak atau kurang berperan dalam pengambilan keputusan.

Partisipasi masyarakat mempunyai peranan penting dalam keberhasilan pembangunan. Dalam pelaksanaan kebijakan program pembangunan yang dilakukan oleh pemerintah diperlukan keterlibatan masyarakat dalam memikul beban dan dalam memetik hasil atau manfaat dari program pembangunan tersebut. Indikator partisipasi masyarakat dalam penelitian ini menggunakan partisipasi masyarakat dalam

pembangunan menurut Slamet dalam Hamim, dkk. (1996: 156) sebagai berikut:

1. Partisipasi dalam perencanaan
Dalam pengambilan keputusan, menentukan masalah, menentukan tujuan yang ingin dicapai dalam pembangunan desa diperlukan keterlibatan masyarakat untuk menentukan cara-cara pencapaiannya.
2. Partisipasi dalam pelaksanaan.
Setelah masyarakat terlibat dalam perencanaan maka masyarakat juga harus berpartisipasi dalam melaksanakan rencana-rencana yang telah ditetapkan bersama.
3. Partisipasi dalam menerima hasil
Masyarakat juga berpartisipasi dalam menerima hasil, menikmati keuntungan secara langsung dari berbagai program pembangunan yang telah dilakukan.
4. Partisipasi dalam memantau hasil-hasil kegiatan
Masyarakat berpartisipasi dalam memantau hasil-hasil kegiatan yang telah dilakukan, sampai sejauh mana program tersebut telah memenuhi kebutuhan dan apakah tujuan telah dapat dicapai.

EVALUASI KEBIJAKAN PUBLIK

1. Beberapa Definisi Evaluasi

Kata evaluasi berasal dari bahasa Inggris “*evaluation*” yang berarti penilaian atau penaksiran. Evaluasi adalah proses penilaian, penilaian ini bisa menjadi netral, positif atau negatif atau merupakan gabungan dari keduanya. Menurut ‘*Webster’s New Collegiate Dictionary*’ (1981), bahwa evaluasi adalah ‘*evaluation is to determine or fix the value of ‘or’ to examine and judge*’. Dengan demikian maka suatu aktivitas yang dievaluasi akan menghasilkan produk untuk keperluan pengambilan keputusan. Pemahaman mengenai pengertian evaluasi dapat berbeda-beda sesuai dengan pengertian evaluasi yang bervariasi oleh para pakar evaluasi. Wirawan (2012: 7) mengatakan bahwa evaluasi riset untuk mengumpulkan, menganalisis, dan menyajikan informasi yang bermanfaat mengenai objek evaluasi, menilainya dengan membandingkannya dengan indikator evaluasi dan hasilnya dipergunakan untuk mengambil keputusan mengenai objek evaluasi.

Definisi lain dikemukakan oleh Evert Vendung dalam Wirawan (2012: 7) mengatakan bahwa “evaluasi merupakan salah satu jenis riset di mana evaluasi tunduk kepada kaidah-kaidah ilmu penelitian”. Selain Event, definisi lain juga dikemukakan oleh King dalam Wirawan (2012: 64) mendefinisikan evaluasi sebagai suatu proses penelitian sistematis untuk menyediakan informasi yang dapat dipercaya mengenai karakteristik, aktivitas, atau keluaran (*outcome*) program atau kebijakan untuk tujuan penelitian. Definisi ini menyatukan pentingnya pemakaian dengan menyignifikasi bahwa evaluasi harus dipakai untuk suatu tujuan penilaian. Evaluasi juga sering dilakukan untuk mengetahui keberhasilan atau kegagalan suatu kegiatan. Proses evaluasi suatu pelaksanaan kegiatan dapat menunjukkan informasi tentang sejauh mana kegiatan itu telah

dilaksanakan atau hal-hal yang telah dicapai. Standar atau kriteria yang telah ditentukan sebelumnya dapat dijadikan acuan untuk melihat ketercapaian suatu program, kesesuaian dengan tujuan, keefektifan, keefisienan, dan hambatan yang dijumpai dalam suatu program.

Definisi evaluasi yang dituliskan dalam kamus *Advanced Learner's Dictionary of Current English* dalam (Arikunto dan Jabar, 2004: 1), adalah *to find out, decide the amount or value* yang artinya suatu upaya yang menentukan nilai atau jumlah. Selain arti berdasarkan terjemahan, kata-kata yang terkandung di dalam definisi tersebut menunjukkan bahwa kegiatan evaluasi harus dilakukan secara hati-hati, bertanggung jawab, menggunakan strategi dan dapat dipertanggungjawabkan. Selain itu evaluasi menurut Cross (1973) dalam Sukardi (2009: 1), yang mengartikan *evaluation is a process which determines the extent to which objectives have been achieved* yang artinya evaluasi merupakan proses yang menentukan kondisi, di mana suatu tujuan telah dapat dicapai. Definisi ini menerangkan secara langsung hubungan evaluasi dengan tujuan suatu kegiatan yang mengukur derajat, di mana suatu tujuan dapat dicapai. Sebenarnya evaluasi juga merupakan proses memahami, memberi arti, mendapatkan, dan mengomunikasikan suatu informasi bagi keperluan pengambilan keputusan.

Sejalan dengan itu, Arikunto dan Jabar (2004: 1) mengatakan bahwa evaluasi adalah kegiatan untuk mengumpulkan informasi tentang bekerjanya sesuatu yang selanjutnya informasi tersebut digunakan untuk menentukan alternatif yang tepat dalam mengambil sebuah keputusan. Arifin (2009: 5-6), mengartikan evaluasi sebagai suatu proses bukan suatu hasil (produk). Hasil yang diperoleh dari kegiatan evaluasi adalah kualitas sesuatu, baik yang menyangkut tentang nilai atau arti, sedangkan kegiatan untuk sampai pada pemberian nilai dan arti itu adalah evaluasi. Membahas evaluasi berarti mempelajari bagaimana proses pemberian pertimbangan mengenai kualitas sesuatu. Gambaran kualitas yang dimaksud merupakan konsekuensi logis dari proses evaluasi yang dilakukan. Proses tersebut dilakukan secara sistematis dan berkelanjutan dalam arti terencana sesuai dengan prosedur oleh prinsip serta dilakukan secara terus menerus.

Menurut Daryanto (2008: 10), bahwa evaluasi merupakan pengumpulan kenyataan secara sistematis untuk menetapkan apakah dalam

kenyataannya terjadi perubahan dalam diri siswa dan menetapkan sejauh mana tingkat perubahan dalam pribadi siswa. Sejalan dengan itu, World Health Organization (WHO) dalam Prihatin (2011: 164), mengartikan evaluasi sebagai suatu proses dari pengumpulan dan analisis informasi mengenai efektivitas dan dampak suatu program dalam tahap tertentu sebagai bagian atau keseluruhan dan juga mengkaji pencapaian program. Definisi lain dikemukakan oleh Prihatin (2011: 164), yang menyatakan bahwa evaluasi adalah proses pemberian informasi untuk membantu membuat keputusan tentang objek yang akan dievaluasi.

Stufflebeam & Shinkfield (1985: 159) menyatakan bahwa: *“evaluation is the of delineating, obtaining, and providing descriptive and judgmental information about the worth and merit of some object’s goals, design, implementation, and impact in order to guide decision making, serve needs for accountability, and promote understanding of the involved phenomena”*. Yang berarti evaluasi merupakan suatu proses menyediakan informasi yang dapat dijadikan sebagai pertimbangan untuk menentukan harga dan jasa dari tujuan yang dicapai, desain, implementasi dan dampak untuk membantu membuat keputusan, membantu pertanggungjawaban dan meningkatkan pemahaman terhadap fenomena.

Sejalan dengan beberapa pendapat di atas Brinkerhoff, dkk. (1983: 1-6), evaluasi merupakan sebuah proses yang menentukan sejauh mana tujuan dapat tercapai. Brinkerhoff menambahkan dalam pelaksanaan evaluasi setidaknya ada tujuan elemen yang harus dilakukan, yaitu: 1) fokus pada apa yang dievaluasi (*focusing the evaluation*), 2) memiliki rancangan evaluasi (*designing the evaluation*), 3) mengumpulkan informasi (*collecting information*), 4) menganalisis dan menginterpretasikan informasi (*analyzing and interperetion*), 5) membuat laporan (*reporty information*), 6) pengatur/pengelolaan evaluasi (*managing evaluation*), 7) evaluasi untuk evaluasi (*evaluaty evaluation*).

Apabila beberapa pendapat tersebut dapat diaplikasikan dalam konteks pendidikan maka evaluasi dapat dikatakan sebagai serangkaian upaya atau langkah-langkah strategis untuk mengambil keputusan dinamis yang ditujukan pada pembuatan standar proses pembelajaran atau pengajaran. Proses ini dapat terdiri atas: 1) mengumpulkan data yang tepat,

2) mempertimbangkan data dengan tolak ukur tertentu, 3) membuat keputusan berdasarkan data dengan tindakan-tindakan yang relevan.

Evaluasi merupakan proses yang sistematis dan berkelanjutan untuk mengumpulkan, mendeskripsikan, menginterpretasikan, dan menyajikan informasi tentang suatu program untuk dapat digunakan sebagai dasar membuat keputusan, menyusun kebijakan maupun menyusun program selanjutnya (Widoyoko, 2012: 6). Sedangkan menurut pengertian istilah “evaluasi merupakan kegiatan yang terencana untuk mengetahui keadaan sesuatu objek dengan menggunakan instrumen dan hasilnya dibandingkan dengan tolak ukur untuk memperoleh kesimpulan” (Yunanda, 2009). Evaluasi juga merupakan suatu riset untuk mengumpulkan, menganalisis, dan menyajikan informasi yang bermanfaat mengenai objek evaluasi, selanjutnya menilainya dan membandingkannya dengan indikator evaluasi dan hasilnya dipergunakan untuk mengambil keputusan mengenai objek evaluasi tersebut (Wirawan, 2012: 7).

Evaluasi menurut Hornby dan Parnwell (dalam Mardikanto, 2012) adalah sebagai suatu tindakan pengambilan keputusan untuk menilai suatu objek, keadaan, peristiwa atau kegiatan tertentu yang sedang diamati. Pengertian tersebut juga dikemukakan oleh Soumelis yang mengartikan evaluasi sebagai proses pengambilan keputusan melalui kegiatan membanding-bandingkan hasil pengamatan terhadap suatu objek. Diartikan oleh Seepersad dan Henderson (1984) mengartikan evaluasi sebagai kegiatan sistematis yang dimaksudkan untuk melakukan pengukuran dan penilaian terhadap sesuatu objek berdasarkan pedoman yang telah ada.

Dari beberapa pengertian yang telah dikemukakan, terdapat beberapa pokok pikiran yang terkandung dalam pengertian “evaluasi” sebagai kegiatan terencana dan sistematis yang meliputi sebagai berikut.

1. Pengamatan untuk mengumpulkan data dan fakta.
2. Penggunaan “pedoman” yang telah ditetapkan.
3. Pengukuran atau membandingkan hasil pengamatan dengan pedoman-pedoman sudah ditetapkan terlebih dahulu.
4. Pengambilan keputusan atau penilaian (Mardikanto, 2009).

Dikembangkan oleh Sutjipta (2009), ada lima ciri dalam evaluasi meliputi (1) kualitas: apakah program baik atau tidak baik, kualitas isi

program, kegiatan pendidik, media yang digunakan, penampilan pelaksana program. (2) Kesesuaian (*suitability*): pemenuhan kebutuhan dan harapan masyarakat. Program tidak menyulitkan atau membebani masyarakat, sesuai dengan tingkat teknis, sosial dan ekonomis masyarakat. (3) Keefektifan: seberapa jauh tujuan tercapai. (4) Efisiensi: penggunaan sumber daya dengan baik. (5) Kegunaan (*importance*): kegunaan bagi masyarakat yang ikut terlibat dalam program.

Berdasarkan waktu dan pelaksanaannya, evaluasi dibedakan menjadi beberapa ragam pengertian seperti berikut.

1. Evaluasi formatif dan evaluasi sumatif

Dinyatakan oleh Taylor (dalam Mardikanto, 2009), evaluasi formatif adalah evaluasi yang dilaksanakan terhadap program atau kegiatan yang telah dirumuskan, sebelum program atau kegiatan itu sendiri dilaksanakan. Sedangkan evaluasi sumatif, merupakan kegiatan evaluasi yang dilakukan setelah program selesai dilaksanakan.

2. Evaluasi intern dan evaluasi ekstern

Dikemukakan oleh Sanders & Sullins (2006), bahwa suatu evaluasi internal, yang diadakan secara internal oleh staf yang bekerja pada program tersebut, biasanya berkembang secara alami. Tujuannya adalah untuk mengumpulkan *feedback* pada aspek program yang ditinjau dan kemungkinan revisi sedang berlangsung.

Evaluasi ekstern, adalah evaluasi yang dilaksanakan oleh pihak luar, meskipun inisiatif dilakukannya evaluasi dapat muncul dari kalangan orang luar, atau justru diminta oleh organisasi pemilik atau pelaksana program yang bersangkutan Sanders & Sullins (2006),

Dari beberapa pengertian dapat disimpulkan bahwa evaluasi sifatnya luas, evaluasi dapat dilakukan meliputi dua aspek, yaitu kuantitatif dan kualitatif. Di mana melaksanakan pengukuran terhadap suatu kinerja, dalam hal ini lebih bersifat mengukur kuantitas dari pada kerja sedangkan penilaian menunjukkan pada segi kualitas, jadi evaluasi berkaitan dengan keduanya, yaitu pengukuran dan penilaian di mana pengukuran yang sifatnya kuantitatif dan penilaian bersifat kualitatif. Dan evaluasi juga merupakan kegiatan untuk mengumpulkan informasi tentang bekerjanya sesuatu, yang selanjutnya informasi tersebut digunakan untuk menentukan

alternatif yang tepat dalam mengambil suatu keputusan. Selain itu, evaluasi adalah proses sistematis yang bertujuan untuk mengumpulkan, menganalisis, dan menyajikan informasi yang bermanfaat yang memiliki tolak ukur, dan hasil dari evaluasi tersebut dapat digunakan untuk membuat kebijakan.

Evaluasi mempunyai karakteristik yang membedakannya dari metode-metode analisis kebijakan lainnya, yaitu:

1. *Fokus nilai*. Evaluasi berbeda dengan pemantauan, dipusatkan pada penilaian menyangkut keperluan atau nilai dari sesuatu kebijakan dan program.
2. *Interdependensi fakta-nilai*. Tuntutan evaluasi tergantung baik "fakta" maupun "nilai".
3. *Orientasi masa kini dan masa lampau*. Tuntutan evaluatif, berbeda dengan tuntutan-tuntutan advokat, diarahkan pada hasil sekarang dan masa lalu, ketimbang hasil di masa depan.
4. *Dualitas nilai*. Nilai-nilai yang mendasari tuntutan evaluasi mempunyai kualitas ganda, karena mereka dipandang sebagai tujuan dan sekaligus cara. (Dunn, 2003: 608-609)

Berdasarkan penjelasan di atas, karakteristik evaluasi terdiri atas empat karakter. Yang pertama, yaitu fokus nilai, karena evaluasi adalah penilaian dari suatu kebijakan dalam ketepatan pencapaian tujuan dan sasaran kebijakan. Kedua, yaitu interdependensi fakta-nilai, karena untuk menentukan nilai dari suatu kebijakan bukan hanya dilihat dari tingkat kinerja tetapi juga dilihat dari bukti atau fakta bahwa kebijakan dapat memecahkan masalah tertentu. Ketiga, yaitu orientasi masa kini dan masa lampau, karena tuntutan evaluatif diarahkan pada hasil sekarang dan masa lalu sehingga hasil evaluasi dapat dibandingkan nilai dari kebijakan tersebut. Keempat, yaitu dualitas nilai, karena nilai-nilai dari evaluasi mempunyai arti ganda baik rekomendasi sejauh berkenaan dengan nilai yang ada maupun nilai yang diperlukan dalam mempengaruhi pencapaian tujuan-tujuan lain.

Tabel 1.3. Kriteria Evaluasi

Tipe Kriteria	Pertanyaan	Ilustrasi
Efektivitas	Apakah hasil yang diinginkan telah dicapai?	Unit pelayanan
Efisiensi	Seberapa banyak usaha diperlukan untuk mencapai hasil yang diinginkan?	Unit biaya Manfaat bersih Rasio biaya-manfaat
Kecukupan	Seberapa jauh pencapaian hasil yang diinginkan memecahkan masalah?	Biaya tetap (masalah tipe I) Efektivitas tetap (masalah tipe II)
Perataan	Apakah biaya dan manfaat didistribusikan dengan merata kepada kelompok-kelompok tertentu?	Kriteria Pareto Kriteria Kaldor-Hicks Kriteria Rawls
Resposivitas	Apakah hasil kebijakan memuaskan kebutuhan, preferensi atau nilai kelompok-kelompok tertentu?	Konsistensi dengan survei warga negara
Ketepatan	Apakah hasil (tujuan) yang diinginkan benar-benar berguna atau bernilai?	Program publik harus merata dan efisien

(Sumber: Dunn, 2003: 610)

Berdasarkan kriteria di atas, evaluasi membagi beberapa tipe kriteria di antaranya: efektivitas merupakan suatu alternatif mencapai hasil (akibat) yang diharapkan, atau mencapai tujuan dari diadakannya tindakan. Intinya adalah efek dari suatu aktivitas. Kedua, yaitu efisiensi, berkenaan dengan jumlah usaha yang diperlukan untuk menghasilkan tingkat efektivitas tertentu. Ketiga, kecukupan merupakan sejauh mana tingkat efektivitas dalam memecahkan masalah untuk memuaskan kebutuhan, nilai atau kesempatan yang menumbuhkan masalah.

2. Model-Model Evaluasi

Dalam ilmu evaluasi ada banyak model evaluasi yang bisa digunakan untuk mengevaluasi suatu program. Meskipun antara yang satu dengan lainnya berbeda, namun maksudnya sama, yaitu melakukan kegiatan mengumpulkan data atau informasi yang berkenaan dengan objek-

objek yang dievaluasi, yang tujuannya menyediakan bahan bagi pengambil keputusan dalam menentukan tindak lanjut suatu program.

Menurut Arikuno dan Jabar (2004: 24) terdapat beberapa model evaluasi program yang sering digunakan, yaitu 1) *Goal Oriented Evaluation Model/Goal Attainmentt Evaluation Model*, 2) *Goal Free Evaluation Model*, 3) *Formatif-Sumatif Evaluation Model*, 4) *Countenance Evaluation Model*, 5) *CSE-UCLA Evaluation Model*, 6) *CIPP Evaluation Model*, 7) *Discrepancy Model*. Berikut dapat dilihat penjelasan 7 (tujuh) model, yaitu:

1. *Goal Oriented Evaluation Model* merupakan model yang muncul paling awal.

Yang menjadi objek pengamatan pada model ini adalah tujuan dari program yang sudah ditetapkan jauh sebelum program dimulai. Evaluasi dilakukan secara berkesinambungan, terus menerus, mencek sejauh mana tujuan tersebut sudah terlaksana di dalam proses pelaksanaan program. Model ini dikembangkan oleh Tyler.

2. *Goal Free Evaluation Model* dikembangkan oleh Michael Scriven.

Dalam melaksanakan evaluasi program evaluator tidak perlu memperhatikan apa yang menjadi tujuan program. Yang perlu diperhatikan dalam program tersebut adalah bagaimana kerjanya program, dengan jalan mengidentifikasi penampilan-penampilan yang terjadi, baik hal-hal yang positif (yaitu hal yang diharapkan) maupun hal-hal negatif (yaitu hal-hal yang tidak diharapkan). Alasan mengapa tujuan tidak perlu diperhatikan karena ada kemungkinan evaluator terlalu rinci mengamati tiap-tiap tujuan khusus.

3. *Formatif-Sumatif Evaluation Model* dikembangkan oleh Michael Scriven.

Ketika melaksanakan evaluasi, evaluasi tidak dapat melepaskan diri dari tujuan. Tujuan evaluasi formatif memang berbeda dengan tujuan sumatif. Dengan demikian model ini menunjukkan tentang apa, kapan dan tujuan evaluasi tersebut dilaksanakan.

4. *Countenance Evaluation Model* dikembangkan oleh Stake. Model ini menekankan pada adanya pelaksanaan dua hal pokok, yaitu: deskripsi dan pertimbangan serta membedakan adanya tiga tahap evaluasi program, yaitu: 1) anteseden, 2) transaksi, 3) keluaran.
5. *CSE_UCLA Evaluation Model* terdiri atas dua singkatan, yang pertama CSE, merupakan singkatan dari *Center For the Study of Evaluation*, sedangkan UCLA merupakan singkatan dari *University of California in Los Angeles*. Ciri dari model ini adalah adanya lima tahap yang dilakukan dalam evaluasi, yaitu perencanaan, pengembangan, implementasi hasil dan dampak.
6. *CIIP Evaluation Model* dikembangkan oleh Stufflebeam dkk. Model evaluasi ini merupakan model evaluasi yang paling banyak dikenal dan diterapkan oleh para evaluator. CIPP merupakan sebuah singkatan dari huruf awal empat buah kata, yaitu 1) *Context evaluation*: evaluasi terhadap konteks, 2) *input evaluation*: evaluasi terhadap masukan, 3) *process evaluation*: evaluasi terhadap proses, 4) *product evaluation*: evaluasi terhadap hasil. Keempat kata yang disebutkan dalam singkatan CIPP tersebut merupakan sasaran evaluasi, yang tidak lain adalah komponen dari proses sebuah program kegiatan. Dengan kata lain model CIIP model evaluasi yang memandang program yang dievaluasi sebagai sistem.
7. *Discrepancy Model* dikembangkan oleh Malcolm Provus. Model ini menekankan pada pandangan adanya kesenjangan di dalam program. Evaluasi program yang dilakukan oleh evaluator mengukur besarnya kesenjangan yang ada di setiap komponen.

Model evaluasi program ialah model desain evaluasi yang dibuat oleh ahli-ahli atau pakar-pakar evaluasi yang biasanya dinamakan sama dengan pembuatnya atau tahap pembuatannya. (Farida Yusuf, 2008: 13). Model-model evaluasi sangat bervariasi, akan tetapi maksud dan tujuannya sama, yaitu melakukan kegiatan pengumpulan data atau informasi yang berkenaan dengan objek yang dievaluasi. Setelah informasi terkumpul

disampaikan kepada pengambil keputusan untuk menentukan tindak lanjut dari program yang sudah dievaluasi.

Menurut Kaufman dan Thomas yang dikutip oleh Suharsimi Arikunto dan Cipi Safrudi Abdul Jabar (2009: 40), membedakan model evaluasi menjadi delapan:

1. *Goal oriented Evaluation Model*, dikembangkan oleh Tyler.
2. *Goal Free Evaluation Model*, dikembangkan oleh Scriven.
3. *Formatif Sumatif Evaluation Model*, dikembangkan oleh Michael Scriven.
4. *Countenance Evaluation Model*, dikembangkan oleh Stake.
5. *Responsive Evaluation Model*, dikembangkan oleh Stake.
6. *CSE-UCLA Evaluation Model*, menekankan pada “kapan” evaluasi dilakukan.
7. *CIPP Evaluation Model*, dikembangkan oleh Stufflebeam.
8. *Discrepancy Model*, dikembangkan oleh Provus.

Beberapa model evaluasi di atas yang dibahas secara detail, menurut Suharsimi Arikunto (2001) adalah sebagai berikut:

Goal oriented Evaluation Model. Model ini dikembangkan oleh Tyler, mengamati tujuan program yang sudah ditentukan jauh sebelum program dimulai. Evaluasi dilakukan secara berkesinambungan, terus menerus, mengecek seberapa jauh tujuan tersebut sudah terlaksana di dalam proses pelaksanaan program. Model evaluasi ini dilaksanakan secara terus, bertahap dan berkelanjutan sehingga hasilnya bisa dipantau apakah bisa mencapai target yang direncanakan atau tidak.

Goal Free Evaluation Model, dikembangkan oleh Michael Scriven. Model ini berlawanan dengan model yang dikembangkan Tyler. Model ini, evaluator tidak perlu memperhatikan bagaimana kerjanya program, dengan jalan mengidentifikasi penampilan yang terjadi baik hal-hal yang positif maupun negatif. Alasan mengapa tujuan program tidak perlu diperhatikan karena ada kemungkinan evaluator terlalu rinci mengamati tiap-tiap tujuan khusus. Jika masing-masing tujuan khusus tercapai, artinya terpenuhi dalam penampilan, tetapi evaluator lupa memperhatikan seberapa jauh masing-masing penampilan tersebut mendukung penampilan akhir yang diharapkan oleh tujuan umum, maka akibatnya jumlah penampilan khusus

ini tidak banyak manfaatnya. Uraian di atas dapat disimpulkan bahwa model ini tidak sama sekali lepas dari tujuan, tetapi hanya lepas dari tujuan khusus, dan hanya mempertimbangkan tujuan umum yang akan dicapai oleh program, bukan secara rinci per komponen.

Formatif-Sumatif *Evaluation Model* dikembangkan oleh Michael Scriven. Model ini menunjuk adanya tahapan dan lingkup objek yang dievaluasi, yaitu evaluasi yang dilakukan pada waktu program masih berjalan (evaluasi formatif) dan ketika program sudah berakhir (evaluasi sumatif). Dalam model ini evaluator tidak dapat melepaskan diri dari tujuan ketika melakukan evaluasi. Tujuan evaluasi formatif memang berbeda dengan tujuan evaluasi sumatif. Jadi tujuan evaluasi ini menunjuk tentang “apa, kapan, dan tujuan” evaluasi dilaksanakan. Evaluasi formatif dilakukan ketika program masih berlangsung atau ketika program masih dekat permulaan kegiatan. Tujuannya adalah mengetahui seberapa jauh program yang dirancang dapat berlangsung sekaligus mengidentifikasi hambatan. Evaluasi sumatif dilakukan setelah program berakhir dengan tujuan untuk mengukur ketercapaian program. Jadi evaluasi program ini memfokuskan pada dua kegiatan, yaitu diawal program dan setelah program berakhir.

Countenance Evaluation Model yang dikembangkan oleh Stake, model ini menekankan pada adanya pelaksanaan 2 hal pokok, yaitu (1) deskripsi (*description*) dan (2) pertimbangan (*judgments*); serta membedakan adanya tiga tahap dalam evaluasi program, yaitu (1) anteseden (*antecedents/context*) (2) transaksi (*transaction/process*), dan (3) keluaran (*output outcomes*).

CSE-UCLA Evaluation Model terdiri atas dua singkatan, yaitu CSE adalah *Center for the Study of Evaluation*, sedangkan UCLA adalah singkatan dari *University of California in Los Angeles*. Model ini memiliki lima tahap yang dilakukan dalam evaluasi, yaitu perencanaan, pengembangan, implementasi, hasil dan dampak. Kelima tahap dalam evaluasi ini dilakukan secara bertahap dan berkesinambungan sehingga hasilnya bisa dilihat apakah sudah sesuai dengan yang direncanakan.

CIPP Evaluation Model dikembangkan oleh Stufflebeam, dkk. (1967) di *Ohio State University*. CIPP merupakan kependekan dari *context evaluation* atau evaluasi dalam konteks, *input evaluation* adalah evaluasi

dalam masukan, *process evaluation*, yaitu evaluasi terhadap proses, dan *product evaluation* atau evaluasi terhadap hasil. Keempat kata yang disingkat CIPP tersebut merupakan sasaran evaluasi yang tidak lain adalah komponen dari proses sebuah program kegiatan. Model CIPP merupakan model evaluasi yang memandang program yang dievaluasi sebagai sebuah sistem. Jadi model CIPP dalam menganalisa program dilaksanakan berdasarkan komponen-komponennya yang dapat dijelaskan sebagai berikut:

- a. Evaluasi konteks adalah upaya untuk menggambarkan dan merinci lingkungan, kebutuhan yang tidak terpenuhi, populasi dan sampel yang dilayani dan tujuan proyek.
- b. Evaluasi masukan (input) maksud dari evaluasi adalah strategi pengadaan dan perbaikan, jadwal, anggaran biaya pengadaan dan perbaikan sarana dan prasarana dan tujuan pengadaan dan perbaikan sarana dan prasarana.
- c. Evaluasi proses menunjuk pada “apa” (*what*) kegiatan yang dilakukan dalam program, “siapa” (*who*) orang yang ditunjuk sebagai penanggungjawab program, “kapan” (*when*) kegiatan akan selesai. Dalam model CIPP evaluasi proses diarahkan pada seberapa jauh kegiatan yang dilaksanakan di dalam program sudah terlaksana sesuai dengan rencana. Dan yang terakhir
- d. Evaluasi Produk atau hasil, diarahkan pada hal-hal yang menunjukkan perubahan yang terjadi pada masukan mentah. Evaluasi hasil merupakan tahap akhir dari evaluasi program.

Jadi setelah evaluasi hasil selesai dapat direkomendasikan hasil program yang berjalan untuk merumuskan kebijakan berikutnya. Yang terakhir adalah *Discrepancy Model*, kata *discrepancy* adalah istilah bahasa Inggris yang diterjemahkan menjadi “kesenjangan”. Model yang dikembangkan oleh Malcolm Provus (1969), ini merupakan model yang menekankan pada pandangan adanya kesenjangan di dalam pelaksanaan program. Evaluator mengukur besarnya kesenjangan yang ada di setiap komponen. Jadi model evaluasi ini untuk mengetahui perbedaan yang ada pada setiap komponen program yang dilaksanakan.

3. Tujuan dan Fungsi Evaluasi

Evaluasi dilaksanakan untuk mencapai berbagai tujuan sesuai dengan objek evaluasinya. Menurut Wirawan (2011: 22) tujuan dalam melaksanakan evaluasi antara lain: mengukur pengaruh program terhadap masyarakat, menilai apakah program telah dilaksanakan sesuai dengan rencana, mengukur apakah pelaksanaan program sesuai dengan standar, evaluasi program dapat mengidentifikasi dan menemukan mana dimensi program yang jalan dan mana program yang tidak jalan, pengembangan staf program di mana evaluasi dapat dipergunakan mengembangkan kemampuan staf serta memberikan masukan kepada pimpinan/manajer program mengenai kinerja staf dalam melayani masyarakat, jika terjadi staf kompetensinya rendah maka perlu dilakukan pengembangan dengan segera, tujuan evaluasi lainnya adalah untuk memenuhi ketentuan undang-undang, akreditasi program, mengambil keputusan mengenai program, memberikan balikan kepada pimpinan dan staf program.

Senada dengan tujuan sebelumnya ada beberapa tujuan evaluasi juga disebutkan, yaitu: 1) untuk memperoleh dasar bagi pertimbangan akhir suatu periode kerja, apa yang telah dicapai, apa yang belum dicapai, dan apa yang perlu mendapat perhatian khusus, 2) untuk menjamin cara kerja yang efektif dan efisien dan ekonomis, 3) untuk memperoleh fakta tentang kesulitan, hambatan penyimpangan dilihat dari aspek-aspek tertentu.

Menurut Wirawan (2012: 22-23) ada beberapa tujuan evaluasi di antaranya adalah:

1. Menilai apakah objek evaluasi telah dilaksanakan sesuai rencana.
2. Mengukur apakah pelaksanaan objek evaluasi sesuai dengan standar.
3. Evaluasi objek dapat mengidentifikasi dan menentukan kekurangan dari objek evaluasi.
4. Pengembangan pengguna dari objek yang dievaluasi.
5. Mengambil keputusan mengenai objek yang dievaluasi.
6. Akuntabilitas
7. Memberikan saran kepada *user*.
8. Mengembangkan teori evaluasi dan riset evaluasi.

Dalam organisasi kegiatan evaluasi ini sering disamaartikan dengan supervisi. Secara singkat supervisi diartikan sebagai upaya mengadakan peninjauan untuk memberikan pembinaan, maka evaluasi program adalah langkah awal dalam supervisi, yaitu mengumpulkan data yang tepat agar dapat dilanjutkan dengan pemberian pembinaan yang tepat pula.

Adapun prosedur pelaksanaan evaluasi adalah bagaimana seseorang evaluator menyiapkan cara atau langkah-langkah yang akan digunakan selama proses pelaksanaan evaluasi, dan hal ini dilakukan secara sistematis, beraturan, sesuai dengan kaidah-kaidah dalam penelitian evaluasi. Langkah-langkah dalam pelaksanaan evaluasi pendidikan secara umum yaitu; 1) perencanaan (mengapa perlu evaluasi, apa saja yang hendak dievaluasi, teknik apa yang akan digunakan nanti pada evaluasi, siapa yang hendak dievaluasi, kapan waktu pelaksanaan evaluasi, di mana objek yang akan dievaluasi, seperti apa instrumen yang akan digunakan untuk evaluasi, indikator apa saja yang digunakan untuk mengevaluasi, data apa saja yang ingin diteliti); 2) pengumpulan data (pengumpulan data dilakukan sesuai dengan kebutuhan yang akan dievaluasi dan dilakukan melalui tes, observasi kuesioner, dan lain sebagainya sesuai dengan tujuan yang hendak dicapai); 3) verifikasi data (uji instrumen, uji validitas, uji reliabilitas); 4) pengelolaan data (memaknai data yang terkumpul jika ingin menggunakan metode kualitatif dan menggunakan statistik atau nonstatistik untuk penelitian kuantitatif).

Berdasarkan kajian teori maka evaluasi sangatlah dibutuhkan untuk mengumpulkan data yang tepat agar dapat dilanjutkan dengan pemberian pembinaan dan juga sebagai sebuah proses yang menentukan sejauh mana tujuan dapat tercapai, dan juga dikatakan sebagai serangkaian upaya atau langkah-langkah strategis untuk mengambil suatu keputusan.

Sedang menurut Wirawan (2012: 22-24) Evaluasi dilaksanakan untuk mencapai berbagai tujuan sesuai dengan objek evaluasinya. Tujuan melaksanakan evaluasi antara lain adalah:

1. Mengukur pengaruh program terhadap masyarakat.
2. Menilai apakah program telah dilaksanakan sesuai dengan rencana.
3. Mengukur apakah pelaksanaan program sesuai dengan standar.
4. Evaluasi program dapat mengidentifikasi dan menemukan mana dimensi program yang jalan, mana yang tidak berjalan.

5. Pengembangan staf program.
6. Memenuhi ketentuan undang-undang.
7. Akreditasi program.
8. Mengukur *cost effectiveness* dan *cost efficiency*.
9. Mengambil keputusan mengenai program.
10. *Accountabilitas*
11. Memberikan balikan kepada pimpinan dan staf program.

Selanjutnya Evaluasi program dilakukan dengan tujuan untuk:

1. Menunjukkan sumbangan program terhadap pencapaian tujuan organisasi. Hasil evaluasi ini penting untuk mengembangkan program yang sama di tempat lain.
2. Mengambil keputusan tentang keberlanjutan sebuah program, apakah program itu perlu diteruskan, diperbaiki, atau dihentikan. (Endang Mulyatiningsih, 2011: 114-115)

Berdasar uraian di atas, dapat dikatakan bahwa tujuan evaluasi program adalah untuk mengambil data dari kegiatan yang telah dilakukan sebagai dasar untuk menentukan langkah-langkah yang perlu diambil demi terlaksananya program yang lebih baik.

Evaluasi mempunyai beberapa fungsi, yaitu:

1. Memberi informasi yang valid mengenai kinerja kebijakan, program dan kegiatan, yaitu mengenai seberapa jauh kebutuhan, nilai dan kesempatan telah dicapai. Dengan evaluasi dapat diungkapkan mengenai pencapaian suatu tujuan, sasaran dan target tertentu.
2. Memberi sumbangan pada klarifikasi dan kritik. Evaluasi memberi sumbangan pada klarifikasi dan kritik terhadap nilai-nilai yang mendasari tujuan dan target. Nilai diperjelas dengan mendefinisikan dan mengoperasikan tujuan dan target.
3. Memberi sumbangan pada aplikasi metode analisis kebijakan, termasuk perumusan masalah dan rekomendasinya. Informasi mengenai tidak memadainya suatu kinerja kebijakan, program dan kegiatan memberikan kontribusi bagi perumusan ulang kebijakan, program dan kegiatan. Evaluasi dapat pula menyumbangkan rekomendasi bagi pendefinisian alternatif kebijakan, yang bermanfaat untuk mengganti kebijakan yang berlaku dengan

alternatif kebijakan yang lain (Tim Penyusun Modul Sistem AKIP, 2007).

Menurut pendapat di atas, fungsi evaluasi untuk memberi informasi yang baik dan benar, kepada masyarakat. Memberi kritikan pada klarifikasi suatu nilai-nilai dari suatu tujuan dan target, kemudian membuat suatu metode kebijakan untuk mencapai kinerja sehingga program dan kegiatan yang di evaluasi memberikan kontribusi bagi perumusan ulang kebijakan suatu kegiatan dalam organisasi atau instansi.

PENUTUP

Berdasarkan kajian konsep, teori, dan praktik di atas, maka dapat disimpulkan menjadi dua bagian antara lain : *Pertama*, administrasi publik dua lingkup pemaknaan, yakni administrasi dalam arti sempit dan administrasi dalam arti luas. Administrasi dalam arti sempit adalah kegiatan ketatausahaan, sedangkan administrasi dalam arti luas mencakup semua kegiatan yang dilakukan melalui kerja sama dalam suatu organisasi berdasarkan rencana yang telah ditetapkan untuk mencapai tujuan.

Sebagai ilmu, yakni ilmu administrasi memiliki seperangkat pengetahuan, dalil, dan hukum tertentu. Sebagai ilmu yang relatif muda, administrasi memiliki cabang antara lain: Administrasi Negara, administrasi niaga, dan administrasi kemasyarakatan. Dari tiga cabang ilmu administrasi, administrasi (publik) dan administrasi niaga (bisnis) yang paling berkembang.

Disiplin ilmu Administrasi Negara/publik pada hakikatnya adalah suatu disiplin yang menanggapi masalah-masalah pelaksanaan persoalan masyarakat dan manajemen usaha-usaha masyarakat. Hal ini berarti meliputi segala sesuatu yang merupakan jawaban atas masalah masyarakat yang memerlukan pemecahan-pemecahan kolektif bukan perorangan, melalui intervensi pemerintah di luar intervensi sosial dan swasta.

Administrasi Publik sebagai sistem yang dipraktikkan dalam penyelenggaraan tidak dapat terhindar dari pengaruh perubahan dalam berbagai bidang kehidupan dan penghidupan bangsa, termasuk dalam bidang ekonomi baik skala lokal, regional, maupun internasional. Perubahan itu menghendaki penyesuaian dan perubahan sistem Administrasi Publik, di antaranya melalui reformasi yang menyentuh unsur dan komponennya secara sistematis dan terencana. Agar perubahan lingkungan Administrasi Publik yang sangat cepat dapat diimbangi dengan informasi Administrasi Publik secara serasi dan harmonis, diperlukan langkah-langkah akselerasi yang tepat.

Teori Administrasi Publik, teori organisasi dan manajemen adalah merupakan kesatuan yang tidak dapat dipisahkan. Perkembangan teori

Administrasi Publik dan Manajemen Publik sangat dipengaruhi oleh evolusi teori organisasi. Terutama pada saat organisasi berada pada masa Weber dengan tipe birokrasi idealnya, Administrasi Publik dan Manajemen Publik.

Administrasi Publik juga bisa diartikan sebagai proses penyelenggaraan kepentingan dan masalah bersama, pengambilan keputusan, penyelenggaraannya, organisasinya, dan sebagainya. Administrasi mencakup perumusan kebijakan, kelembagaan, dan implementasi dari kebijakan untuk merespons masalah dan kepentingan publik.

Efisiensi dalam Administrasi Publik menunjukkan bagaimana mencapainya, yakni dibanding dengan usaha, biaya atau pengorbanan yang harus dikeluarkan. Adanya efisiensi diharapkan para Administrasi Publik, contohnya pelayanan publik. Dalam melaksanakan tugas-tugas pelayanan kepada masyarakat tidak boros. Dalam artian bahwa para pelayan secara berhati-hati agar memberikan hasil yang sebesar-besarnya kepada publik. Dengan demikian nilai efisiensi lebih mengarah pada penggunaan sumber daya yang dimiliki secara cepat dan tepat, tidak boros dan dapat dipertanggung jawabkan kepada publik.

Dari paparan di atas, dapat ditegaskan bahwa penyimpangan terhadap mal-administrasi seperti KKN dengan segala skala dan dimensi yang seringkali terjadi saat ini banyak sekali yang disoroti publik. Hal demikian dapat menggerogoti rasa kepercayaan masyarakat kepada pemerintah. Oleh karena itu mengimplementasikan etika dalam Administrasi Publik menjadi suatu keharusan bagi setiap administrator publik. Karena etika berfungsi sebagai pedoman dan acuan bagi administrator publik dalam menjalankan tugas dan kewenangannya, sekaligus sebagai standar penilaian perilaku dan tindakan administrator publik. Dengan diwujudkannya etika Administrasi Publik yang baik yang memiliki budaya organisasi dan manajemen yang baik diharapkan dapat menumbuhkan budaya organisasi dan manajemen pemerintahan yang baik pula.

Kedua, analisis kebijakan tidak lebih dari sekadar proses teknis-kuantitatif, melainkan bersifat politis. Analisis kebijakan tidak hanya sekadar mampu mentransformasikan teori menjadi praktik, namun juga

harus memahami sistem politik dan proses politik di mana ia bekerja. Jabatan fungsional analis kebijakan mempunyai karakter *entrepreneur* daripada birokrat, karena analis kebijakan secara *interpersonal* juga dituntut memiliki kemampuan untuk belajar menguasai multi-kompetensi secara cepat disertai dengan etika. Etika menjadi penting bagi analis kebijakan karena kebijakan publik berkaitan dengan nilai-nilai yang melibatkan distribusi *resources* dan kekuasaan (Nugroho, 2014: 311). Penggunaan teknik-teknik dalam advokasi harus tetap dalam lingkaran norma hukum dan memperhatikan hak-hak orang lain yang harus dijaga. Penyuapan, pemerasan, atau menghalalkan segala cara dan semacamnya merupakan contoh tindakan yang harus dihindari oleh siapa pun, tidak terkecuali Analis Kebijakan.

Kebijakan publik merupakan keputusan-keputusan atau pilihan-pilihan tindakan yang secara langsung mengatur pengelolaan dan pendistribusian sumber daya alam dan manusia demi kepentingan publik, yakni rakyat banyak, penduduk, masyarakat atau warga Negara jadi: (1) Kebijakan merupakan persaingan, sinergi dan kompromi dari berbagai gagasan para aktor pembuat kebijakan yang mewakili kepentingan-kepentingan yang menyangkut *issue* publik. Sedangkan implementasi merupakan suatu kajian kebijakan yang mengarah pada proses pelaksanaan dari suatu kebijakan. Implementasi kebijakan pada dasarnya adalah cara agar sebuah kebijakan dapat mencapai tujuannya, yaitu dengan langsung mengimplementasikan dalam bentuk program atau melalui formulasi kebijakan. (2) Keberhasilan suatu implementasi kebijakan ditunjang oleh suatu variabel penentu keberhasilan atau kegagalan suatu implementasi kebijakan, seperti yang dikemukakan oleh Merilee S. Grindle bahwa kebijakan dapat berjalan dengan baik dipengaruhi oleh beberapa variabel. Di antaranya adalah isi kebijakan dan lingkungan kebijakan itu sendiri.

Kebijakan publik adalah untuk penetapan kebijakan-kebijakan pemerintah dan kebijakan negara harus dinyatakan dalam bentuk nyata serta harus dilandasi dengan tujuan tertentu dalam rangka untuk kepentingan negara dan bangsa di antaranya:

1. Dalam proses kebijakan publik perlu beberapa tahapan antara lain: identifikasi masalah kebijakan, penyusunan agenda, perumusan

kebijakan, pengesahan kebijakan, implementasi kebijakan dan evaluasi kebijakan.

2. Perumusan kebijakan publik harus menjelaskan tentang agenda *setting*, formulasi dan legitimasi, implementasi program, evaluasi pelaksanaan kinerja dan pengaruhnya serta keputusan tentang masa depan kebijakan yang diprogramkan
3. Beberapa konsep tentang agenda *setting* dalam perumusan kebijakan: konsep agenda *setting*, macam-macam *variable agenda setting*, teknik pengukuran agenda *setting*.
4. Aktor formulasi kebijakan publik adalah aktor sebagai pembuat kebijakan resmi dan peserta nonpemerintahan. Pembuat kebijakan resmi adalah pemilik kewenangan legal untuk terlibat dalam perumusan kebijakan publik seperti legislatif, eksekutif, badan administratif, serta pengadilan.
5. Dalam menetapkan kebijakan publik harus menggunakan tahapan-tahapan seperti mendefinisikan, mengumpulkan, mengorganisasi, mempengaruhi, mengagendakan, memformulasikan, dan mengesahkan.
6. Model-model kebijakan publik, yaitu: model rasional komprehensif, model inkrementalis, model penyelidikan campuran.

Implementasi kebijakan merupakan tahapan dari proses kebijakan segera setelah penetapan undang-undang atau apa yang terjadi setelah undang-undang ditetapkan yang memberikan otoritas program, kebijakan, keuntungan (*benefit*), atau jenis keluaran yang nyata (*tangible output*). Implementasi menunjuk pada sejumlah kegiatan yang mengikuti pernyataan maksud tentang tujuan program dan hasil-hasil yang diinginkan oleh para pejabat pemerintah. Kegiatan implementasi mencakupi tindakan oleh berbagai aktor, khususnya para birokrat, yang dimaksudkan untuk membuat program berjalan. Berkaitan dengan badan-badan pelaksana kebijakan, implementasi kebijakan mencakupi empat macam kegiatan. Pertama, badan-badan pelaksana yang ditugasi oleh undang-undang dengan tanggung jawab menjalankan program harus mendapatkan sumber-sumber yang dibutuhkan agar implementasi berjalan lancar. Kedua, badan-badan pelaksana mengembangkan bahasa anggaran dasar menjadi arahan-arahan konkret, regulasi, serta rencana dan desain program. Ketiga, badan-

badan pelaksana harus mengorganisasikan kegiatan-kegiatan mereka dengan menciptakan unit-unit birokrasi dan rutinitas untuk mengatasi beban kerja. Keempat, badan-badan pelaksana memberikan keuntungan atau pembatasan kepada para pelanggan atau kelompok-kelompok target.

Tugas implementasi adalah membentuk suatu kaitan yang memudahkan tujuan kebijakan bisa direalisasikan sebagai dampak dari suatu kegiatan pemerintah. Tindakan tersebut mencakupi usaha-usaha untuk mengubah keputusan-keputusan menjadi tindakan-tindakan operasional dalam kurun waktu tertentu maupun dalam rangka melanjutkan usaha-usaha untuk mencapai perubahan-perubahan besar dan kecil yang ditetapkan oleh keputusan-keputusan kebijakan.

Implementasi melibatkan para implementator, di antaranya adalah birokrasi, badan-badan administrasi, lembaga legislatif, lembaga peradilan, kelompok kepentingan, kelompok penekan, dan organisasi masyarakat.

Dalam studi implementasi kebijakan terdapat dua pendekatan yang dapat digunakan, yaitu pendekatan *top-down* dan pendekatan *bottom-up*.

Pada umumnya, kegiatan implementasi melibatkan tahapan kegiatan dimulai dari penyusunan misi, perumusan visi oleh pemimpin organisasi, pemilihan strategi atau rencana, pembuatan kebijakan, penyusunan program, pelaksanaan proyek dan kegiatan.

Model-model yang dapat dipilih untuk mengimplementasikan kebijakan adalah model implementasi kebijakan dari van Meter dan van Horn, model Mazmanian dan Sabatier, model Edward, model Merille S. Grindle, model Thomas R. Dye, dan Charles O. Jones.

Evaluasi kebijakan memiliki tiga fungsi, yaitu (1) memberi informasi yang valid dan dapat dipercaya mengenai kinerja kebijakan, yakni seberapa jauh kebutuhan, nilai dan kesempatan telah dapat dicapai melalui tindakan publik; (2) evaluasi memberi kontribusi kepada klarifikasi dan kritik terhadap nilai-nilai yang mendasari pemilihan tujuan dan target; (3) evaluasi memberi sumbangan pada aplikasi metode-metode analisis kebijakan lainnya, termasuk dalam hal perumusan masalah dan rekomendasi. Untuk menunjang fungsi evaluasi tersebut, kriteria yang digunakan untuk melakukan evaluasi secara baik adalah efektivitas, efisiensi, kecukupan, perataan, responsivitas, dan ketepatan.

Evaluasi memiliki tiga jenis tipe, yaitu (1) evaluasi kebijakan dipahami sebagai kegiatan fungsional; (2) tipe evaluasi yang memfokuskan diri pada bekerjanya kebijakan atau program-program tertentu; (3) tipe evaluasi kebijakan sistematis. Selanjutnya evaluasi kebijakan publik memiliki tiga pendekatan utama, yaitu evaluasi semu, evaluasi formal, dan evaluasi keputusan teoretis.

DAFTAR PUSTAKA

- Aan Komariah. 2004. *Visionary Leadership Menuju Sekolah Efektif*. Jakarta: Bumi Aksara.
- Abd. Rosyad Shaleh. 1993. *Manajemen Dakwah Islam*. Jakarta: PT. Bulan Bintang.
- Abdul Rachman. Arifin. 2001. *Administrasi Pemerintahan dalam Pembangunan*. Jakarta: CV. Haji Mas Agung.
- Abu, Ahmadi. 2009. *Psikologi Umum*. Jakarta: Rieka Cipta.
- Ach. Wazir Ws, et al. ed. 1999. *Panduan Penguatan Manajemen Lembaga Swadaya Masyarakat*. Jakarta: Sekretariat Bina Desa dengan Dukungan AusAID Melalui Indonesia HIV/AIDS and STD Prevention and Care Project.
- Adi, Isbandi Rukminto. 2007. *Intervensi Komunitas Pengembangan Masyarakat Sebagai Upaya Pemberdayaan Masyarakat*. Jakarta: PT Rajagrafindo Persada.
- Afifuddin. 2010. *Pengantar Administrasi Pembangunan*. Bandung: CV Alfabeta.
- Agustino Leo. 2006. *Dasar-Dasar Kebijakan Publik*. Bandung: Alfabeta.
- _____. 2008. *Dasar-Dasar Kebijakan Publik*. Bandung: Alfabeta.
- _____. 2009. *Pilkada dan Dinamika Politik Lokal*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar.
- _____. 2014. *Dasar-Dasar Kebijakan Publik*. Bandung: Cv. Alfabeta.
- _____. 2017. *Dasar-dasar Kebijakan Publik*. Bandung: Alfabeta
- Aisyah Siti, dkk. 2008. *Perkembangan dan Konsep Dasar Pengembangan Anak Usia Dini*. Jakarta: Universitas Terbuka
- Al-Buraey, Muhammad. 1986. *Islam Landasan Alternatif Administrasi Pembangunan*. Jakarta: Rajawali.
- Alfan Alfian. 2009. *Menjadi Pemimpin Politik*. Jakarta: PT. Gramedia Pustaka Utama.
- Alwi, Syafrudin. 2001. *Manajemen Sumber Daya Manusia*. Yogyakarta: BPFPE.

- Ancok, Djamaludin. 2012. *Psikologi Kepemimpinan & Inovasi*. Jakarta: PT Gelora Aksara Pratama.
- Anderson, J. 1979. *Public Policy-Making. Second edition. Holt, Rinehart and Winston*.
- _____. 1984. *Public Policy Making Third Edition. USA: Penerbit Houghton Mifflin Company*.
- Anggara, Sahya. 2012. *Ilmu administrasi Negara*. Bandung: CV Pustaka Setia.
- Arep Iskak dan Tanjung Hendrik. 2002. *Manajemen Sumber Daya Manusia*. Jakarta: Penerbit Universitas Trisakti.
- Arifin, Zainal. 2009. *Evaluasi Pembelajaran*. Bandung: PT. Remaja Rosdakarya.
- Arikunto, S. dan Jabar. 2004. *Evaluasi Program Pendidikan*. Jakarta: Bumi Aksara.
- Arikunto, Suharsimi dan Cipi Safruddin Abdul Jabar. 2009. *Evaluasi Program Pendidikan: Pedoman Teoritis Praktis bagi Mahasiswa dan Pratisi Pendidikan*. Jakarta: Bumi Aksara.
- Arikunto, Suharsimi. 2001. *Dasar-dasar Evaluasi*. Jakarta: Bumi Aksara.
- Atmosudirjo, S. Prajudi. 1982. *Administrasi dan Manajemen Umum*. Jakarta: Ghalia Indonesia.
- _____. 1993. *Hukum Administrasi Negara*. Jakarta: Ghalia.
- _____. 1997. *Pengambilan Keputusan*. Jakarta: Ghalian Indonesia.
- _____. 2006. *Administrasi dan Manajemen Umum*. Jilid II. Jakarta: Ghalia Indonesia.
- Ayuningtyas, Dumilah. 2014. *Kebijakan Kesehatan: Prinsip dan Praktik*. Jakarta: Raja Grafndo Persada.
- Bacanli, F. 2012. *An Examination of the Relationship amongst Decision-Making Strategies and Ego Identity Statuses*. Gazi Universitesi.
- Bambang Margono, dkk. 2003. *Pembaharuan Perlindungan Hukum*. Jakarta: Inti Ilmu
- Bedjo Siswanto. 1987. *Manajemen Tenaga Kerja*. Bandung: Penerbit Sinar Dunia.
- Bertens, K. 2007. *Etika*. Jakarta: PT Gramedia Pustaka Utama.

- Brinkerhoff, et al. 1983. *Program Evaluation: Practitioner's Guide for Trainers and Educators*. Boston The Hague Dordrecht Lancaster: Kluwer Nijhoff Publishing.
- Brown, Douglas. 2008. *Prinsip Pembelajaran dan Pengajaran Bahasa*. Jakarta: Person Education.
- Budi, Laksana Robert. 2013. *Pengantar Kebudayaan Sumatera Selatan*. Palembang: FKIP PGRI.
- Budiardjo, Mirriam. 1988. *Partisipasi dan Partai Politik*. Jakarta: Yayasan Obor Indonesia.
- Caiden, Gerald E. 1982. *Public Administrative*. Second Edition. California: Palides Publisher.
- Charles O. Jones. 1996. *Pengantar Kebijakan Publik*. Terjemahan dari buku: *An Introduction to The Study of Public Policy*. Jakarta: Ikrar Mandiri Abadi Offset.
- Crimson, Sitanggang. 2005. Analisis Pengaruh Prilaku Pemimpin Terhadap Kinerja Pegawai Pada Sekretariat Kotamadya Jak-Bar. Skripsi. UNDIP Semarang.
- Daft, Richard L. 2010. *Era Baru Manajemen*. Jakarta: Salemba Empat
- Damanpour, et al. 2009. Combinative Effects of Innovation Types and Organizational Performance: A Longitudinal Study of Service Organizations. *Journal of Management Studies*. 46. 650-675.
- Danang Sunyoto. 2015. *Manajemen dan Pengembangan Sumber Daya Manusia*. Yogyakarta: Center for Academic Publishing Service.
- Darwin, Muhadjir. 1998. Implementasi Kebijakan. Modul Kursus TMPP MAPUGM. Yogyakarta.
- _____. 1988. *Teori Administrasi Publik*. Diklat kuliah. S2 Administrasi Negara Fisipol UGM. Yogyakarta.
- Daryanto. 2008. *Evaluasi Pendidikan*. Jakarta: Rineka Cipta
- David Wechsler. 2006. *Intelegensi sebagai Tolak Ukur Manusia*. Jakarta: Gramedia.
- Davis, Gordon B. 2013. *Kerangka Dasar Sistem Informasi Manajemen*. Palembang: Maxikom.
- Davis, Keith. 2011. *Perilaku Dalam Organisasi*. Jakarta: Erlangga.
- De Vos. 2002. *Pengantar Etika*. Alih Bahasa: Soejono Soemargono. Yogyakarta: PT Tiara Wacana.

- Departemen Pendidikan Indonesia. 2008. *Kamus Besar Bahasa Indonesia*. Jakarta: Balai Pustaka.
- Departemen Pendidikan Nasional. 2005 *Kamus Besar Bahasa Indonesia edisi ketiga* Balai Pustaka. Jakarta.
- Depdikbud. 1990. *Kamus Besar Bahasa Indonesia*. Jakarta: Balai Pustaka.
- Dietrich, C. 2010. *Decision Making: Factors that influence Decision Making. Heuristics Used. and Decision Outcomes. Inquiries Journal/Student Pulse*. 2(2). 1-8.
- Dimock, Marshal Edward and Gladys Ogden Dimock. *Administrasi Negara*. 1982. Diterjemahkan oleh Husni Thamrin Pane. Cetakan Kelima. Rineka Cipta. Jakarta
- Djanaid, Djanalis. 2004. *Kepemimpinan Eksekutif: Teori dan Praktek*. Malang: Univ. Brawijaya.
- Dunn William N. 1994. *Public Policy Analysis: An Introduction*. New Jersey: Pearson Education. Dalam Pengantar Analisis Kebijakan Publik. Yogyakarta: Gadjah Mada University Press
- _____. 2003. *Analisis Kebijakan Publik*. Yogyakarta: Gadjah Mada University Press.
- _____. 2003. *Pengantar Analisis Kebijakan Publik*. Edisi Kedua. Yogyakarta: Gadjah Mada University Press.
- Dye, Thomas R. 1987. *Understanding Public Policy*. New Jersey: Prentice Hall.
- _____. 1992. *Understanding Public Policy*. New Jersey: Englewood. Cliffs.
- _____. 2011 *Understanding Public Policy*. New Jersey: Prentice Hall.
- Easton, David. 1965. *A Systems Analysis of Political Life*. New York: Wiley
- Edi Suharto. 2006. *Membangun Masyarakat Memberdayakan Rakyat*. Bandung: PT Refika Aditama.
- Edward III. George C. 1980. *Implementing Public Policy*. Washington DC: Congressional Quarterly Press.
- Eka Prihatin. 2011. *Manajemen Peserta Didik*. Geger Lalong Hilir Bandung: Alfabeta.
- Eko Prasajo. 2003. *Politische Dezentralisierung in Indonesia: Die Föderalismusdebatte in Politik- und Rechtsvergleich*. Frankfurt.

- Endang Mulyatiningsih. 2011. *Evaluasi Proses Suatu Program*. Jakarta: Bumi Aksara.
- Eugene Bardach. 2000. *A Practical Guide for Policy Analysis the Eightfold Path to More Effective Problem Solving* (New York: Seven Bridges Press).
- Evans, W. H. Evans. S. & Schmid. R. E. 1989. *Behavior and Instrutional Management: An Ecological Approach*. Boston: Allyn & Bacon.
- Everett M. Rogers. 1983. *Diffusion of Innovations*. London: The Free Press.
- Farida Yusuf. 2008. *Evaluasi Program dan Instrumen Evaluasi Untuk Program Pendidikan dan Penelitian*. Jakarta: PT. Rineka Cipta.
- Fathoni, Moch. Masykur dan Abdul Halim. 2007. *Mathematical Intelegence*. Jogjakarta: Ar-Ruzz Media.
- Fattah Nanang. 2004. *Prinsip-prinsip Manajemen*. Jakarta: Bina Aksara
- Fayol, Henry. 2010. *Manajemen Public Reliation*. Jakarta: PT. Elex Media.
- Flippo, Edwin B. 1993. *Manajemen Personalialia*. Jakarta. Erlangga.
- Follet, Marry Parker. 1997. *Manajemen dalam Organisasi*. Jakarta: Kencana.
- Gerston, L.N. 1992. *Public Policy Making in a Democratic Society: A Guide to Civic Engagement*. New York: M.E. Sharp Inc.
- Goulet, D. 1977. *The Cruel Choice: A New Concept in the Theory of Development*. New York: Atheneum.
- Grindle, Merilee S. 1980. *Politics and Policy Implementation in The Third World*. New Jersey: Princeton University Press.
- Hadari Nawawi. 2016. *Manajemen Sumber Daya Manusia*. Gadjah Mada Yogyakarta.
- Halvorsen, Thomas, et al. 2005. *On the Differences between Public and Private Sector Innovations*. Publin Report. Oslo.
- Hamim, Alhusniduki. dkk. 1996. *Mahasiswa dan Pembangunan Masyarakat*. Universitas Lampung.
- Handyaningrat, Soewarno. 2002. *Pengantar Studi Ilmu Administrasi dan Manajemen*. Jakarta: Gunung Agung.
- Handoko, T. Hani. 2000. *Manajemen*. Edisi Kedua. Yogyakarta: BPFE-Yogyakarta.

- Harren, V. A. 1979. *A Model of Career Decision-Making for College Students*. *Journal of Vocational Behavior*. Vol 14. pg 119-133. Tanggal Akses: 11 Juni 2016.
- Hasibuan, M. 2003. *Organisasi dan Motivasi Dasar Peningkatan Produktivitas*. Jakarta: Bumi Aksara.
- _____. 2003. *Manajemen Sumber Daya Manusia*. Jakarta: PT. Bumi Aksara.
- _____. 2016. *Manajemen Sumber Daya Manusia*. Jakarta: Penerbit Bumi Aksara.
- Hiebert, James. (ed). 1986. *Conceptual and Procedural Knowledge: The Case of Mathematics*. London: Lawrence Erlbaum Associates Inc.
- Hogwood, B.W. and L.A. Gunn. 1988. *Policy Analysis for the Real World*. Oxford University Press.
- Hoogerwerf. 1983. *Ilmu Pemerintahan*. Cetakan Pertama. Jakarta: ERLANGGA.
- Husein Umar. 2008. *Strategi Management in Action (Konsep, Teori, dan Teknik Menganalisis Manajemen Strategis)*. Jakarta: Penerbit PT. Gramedia Pustaka Utama.
- Iriawan, Maksudi. Beddy. 2017. *Dasar-Dasar Administrasi Publik*. Depok: Rajawali Pers.
- Islamy, Irfan 2003. *Prinsip-Prinsip Perumusan Kebijakan Negara*. Cetakan 12. Jakarta: Bumi Aksara.
- _____. 2009. *Prinsip-prinsip Perumusan Kebijaksanaan Negara*. Jakarta: Bumi Aksara.
- Jayadinata. 2006. *Pembangunan Desa dalam Perencanaan*. Bandung. ITB.
- John Alder. 1989. *Constitutional and Administrative Law*. London. *The Macmillan Press LTD*.
- Joko Widodo. 2001. *Etika Birokrasi dalam Pelayanan Publik*. Malang: Citra.
- Jones, Chasles O. 2007. *Pengantar Kebijaksanaan Publik*. Jakarta: Grafindo Persada.
- Kartasasmita, Koesnadi. 1997. *Administrasi Internasional*. Bandung: Lembaga Penerbitan Sekolah Tinggi Ilmu Administrasi.
- Kartono, Kartini. 2005. *Pemimpin dan Kepemimpinan*. Jakarta. Rajawali Pers.

- _____. 2006. *Pemimpin dan Kepemimpinan*. Rajawali: Jakarta
- _____. 2009. *Patologi Sosial*. Jilid 1. Jakarta: PT. Raja Grafindo Persada.
- _____. 2011. *Pemimpin dan Kepemimpinan*. Jakarta: PT Raja Grafindo Persada.
- _____. 2011. *Pemimpin dan Kepemimpinan*. Jakarta: PT Raja Grafindo Persada.
- _____. 2014. *Pemimpin dan Kepemimpinan*. Jakarta: PT Raja Grafindo Persada.
- Kasmir. 2006. *Manajemen Perbankan*. Jakarta: PT. Raja Grafindo Persada.
- Keban, Yeremias T. 2008. *Enam Dimensi Strategis Administrasi Publik: Konsep, Teori, dan Isu*. Yogyakarta: Gava Media.
- Kodrat, David Sukardi. 2009. *Manajemen Distribusi*. Yogyakarta: Graha Ilmu.
- Komaruddin. 1994. *Ensiklopedia Manajemen*. Edisi ke-2. Jakarta: Bina Aksara.
- Kotler, Philip. 2000. *Manajemen Pemasaran*. Edisi Milenium 2. Jakarta: PT. Ikrar Mandiriabadi.
- _____. 2000. *Prinsip-Prinsip Pemasaran Manajemen*. Jakarta: Prenhalindo.
- Kreitner, Robert dan Angelo Kinicki. 2011. *Perilaku Organisasi*. Jakarta: Salemba Empat.
- Kristiadi, J.B. 1996. *Administrasi dan Manajemen Pembangunan*. Jakarta: LAN.
- Kumorotomo, W. 1992. *Etika Administrasi Negara*. Jakarta: PT Raja Grafindo Persada.
- Kuswana, Wowo Sunaryo. 2011. *Taksonomi Berpikir*. Bandung: Remaja Rosdakarya.
- Lester, James P dan Steward. Josep Jr. 2000. *Public Policy: An Evolutionari Approach*. Belmont: Wadsworth.
- Lipsky, M. 1980. *Street-Level Bureaucracy: Dilemmas of the Individual in Public Services*. New York: Russell Sage Foundation.
- Lorens Bagus. 2000. *Kamus Filsafat*. PT. Gramedia Pustaka Utama. Jakarta.
- Mardikanto & Soebianto. 2012. *Pemberdayaan Masyarakat dalam Perspektif Kebijakan Publik*. Bandung: CV Alfabeta.

- Marpaung, Y. 1986. Tipe Berpikir Siswa dalam Pembentukan Konsep Algoritma Matematika. Makalah disajikan dalam Pidato Dies Natalis XXXI IKIP Sanata Darma. Yogyakarta.
- Mazmanian, Daniel H. and Sabatier. Paul. A. 1983. *Implementation and Public Policy*. New York: Harpers Collins
- Mazmanian, Daniel H. dan Paul A. Sabatier. 1983. *Implementation and Public Policy*. New York: HarperCollins.
- Michael, Tomy. 2017. Pengaruh Kepemimpinan Transaksional dan Budaya Organisasi terhadap Produktivitas Kerja Karyawan Karyawan PT. FIF Grup Manado. *Jurnal Universitas Sam Ratulangi Manado* vol. 5 No. 2.
- Miftah, Thoha. 2008. *Perilaku Organisasi; Konsep Dasar dan Aplikasinya*. Jakarta: PT Raja Grafindo Persada.
- Mikkelsen, B. 1999. *Metode Penelitian Partisipatoris dan Upaya-upaya Pemberdayaan*. Jakarta: Yayasan Obor Indonesia.
- Millet, John D. 1954. *Management in the Public Service*. New York: Mc Graw Hill Book Company Inc.
- Mills, Geografi. dkk. 2007. *Manajemen Perkantoran Modern*. Jakarta: Binarupa Aksara.
- Moekijat. 2004. *Manajemen Tenaga Kerja dan Hubungan Kerja*. Bandung: Penerbit CV. Pioner Jaya.
- Morow, William L. 1975. *Public Administration. Politics and The Political System*. New York: Random House Inc.
- Mudjia Rahardjo. 2010. *Pemikiran Kebijakan Pendidikan Kontemporer*. Malang: UIN Maliki Press.
- Mulgan, G. & Albury. D. 2003. *Innovation in the Public Sector. Working Paper Version 1.9*. October. Strategy Unit. UK Cabinet Office.
- Muluk, Khairul. 2008. *Knowledge Management Kunci Sukses Inovasi Pemerintahan Daerah*. Jatim: Bayumedia Publising.
- Munir dan Wahyu Ilaihi. 2006. *Manajemen Dakwah*. Jakarta: Prenada Media.
- Muslih, Muhammad. 2004. *Filsafat Ilmu. Kajian Atas Asumsi Dasar, Paradigma, dan Kerangka Teori Ilmu Pengetahuan*. Yogyakarta: Belukar.

- Nanang Fattah. 2013. *Analisis Kebijakan Pendidikan*. Bandung: PT Remaja Rosdakarya. cet. II.
- Nawawi, Ismail. 2009. *Prilaku Administrasi Kajian Teori dan Praktis*. Surabaya: ITSPers.
- Ndraha, Taliziduhu. 1990. *Pengembangan Masyarakat Mempersiapkan Masyarakat Tinggal Landas*. Jakarta: Rineka Cipta.
- Notoatmodjo, Soekidjo. 2009. *Pengembangan Sumber Daya Manusia*. Cetakan Keempat. Edisi Revisi. Jakarta: Rineka Cipta.
- Nugroho, Riant. 2008. *Public Polic*. Jakarta: PT. Elex Media Komputindo.
- _____. 2009. *Public Policy* (Edisi Revisi). Jakarta. PT. Elex Media Komputindo.
- _____. 2014. *Kebijakan Publik di Negara-Negara Berkembang*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar.
- _____. 2017. *Public Policy* (Edisi Revisi). Jakarta: PT. Elex Media Komputindo.
- Nurdin Usman. 2002. *Konteks Implementasi Berbasis Kurikulum*. Bandung: CV Sinar Baru.
- Panglaykim dan Hazil Tanzil. 1981. *Manajemen Suatu Pengantar*. Jakarta: Ghalia Indonesia.
- _____. 2008. *Manajemen Suatu Pengantar*. Jakarta: Ghalian Indonesia.
- Parsons, Wayne. 2005. *Public Policy Pengantar Teori dan Praktik analisis Kebijakan*. Jakarta: Brenada Media
- Parsons, Wayne. 2006. *Publik Policy: Pengantar Teori dan Praktik Analisis Kebijakan*. Jakarta: Kencana Prenada Media Group.
- Pasolong, Harbani. 2007. *Teori Administrasi Publik*. Alfabeta.
- _____. 2008. *Kepemimpinan Birokrasi*. Bandung: CV. Alfabeta.
- _____. 2011. *Teori Administrasi Publik*. Bandung: Alfabeta.
- _____. 2012. *Teori Administrasi Publik*. Yogyakarta. Alfabeta.
- Poedjawijatna. 1986. *Etika: Filsafat Tingkah Laku*. Jakarta: Bina Aksara
- Prasojo, Eko. 2003. *Perspektif Membangun Partisipasi Publik*. Jakarta: FISIP UI.
- Provus, Malcolm. 1969. *The Discrepancy Evaluation Model: An Approach to Lokal Program Improvement and Development*.

- Purwanto Erwan Agus. Dyah Ratih Sulistyastuti. 2012. *Implementasi Kebijakan Publik: Konsep dan Aplikasinya di Indonesia*. Yogyakarta: Gava Media.
- Putra, Fadillah. 2003. *Paradigma Kritis dalam Studi Kebijakan Publik*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar.
- R. Terry, George. 2006. *Prinsip-Prinsip Manajemen*. Jakarta: Bumi Aksara.
- Ramto, Bun Yamin. 1997. *Inovasi Kebijaksanaan Public sebagai Strategi Menghadapi Dinamika Sosial dan Global*. Pidato Pengukuhan Guru Besar dalam Ilmu Pendidikan
- Randall Schuler, Susan Jackson. 1997. *Manajemen Sumber Daya Manusia*. Edisi ke-6. Jakarta: Penerbit Erlangga.
- Reddin. 2011. The 3-D Management Style Theory: A Typology Based on Task and Relationship Orientations. *Training and Development Journal*. April 2011. Hal 8-17.
- Robbins, S.P. and Judge. T.A. 2008. *Perilaku Organisasi*. Edisi Kedua belas. Jakarta: Salemba Empat.
- Robert R. Blake dan J.S. Mouton. 1964. *The Managerial Grid*. Gulf Publishing Company. Houston, Texas.
- Rogers, E. M. 1983. *Diffusion of Innovations*. New York: The Free Press, A Division of Macmillan Publishing Co. Inc.
- Rorimpanday, Lidya. 2013. Gaya Kepemimpinan Trasformasional, Transaksional, Situasional, Pelayanan dan Autentik Terhadap Kinerja Pegawai Kelurahan di Kecamatan Bunaken Kota Manado. Fakultas Ekonomi dan Bisnis Jurusan Manajemen. *Jurnal EMBA*. ISSN 2303-1174. Vol.1 No.4: 2233-2244.
- Rowe, A. & Boulgarides. J. 1992. *The Decision Maker. Managerial Decision Making: A Guide to Successful Business Decisions*.
- Sabatier, Paul. 1986. Top down and Bottom up Approaches to Implementation Research. *Journal of Public Policy* 6. (Jan). h. 21-48.
- Said, M. Mas'ud. 2007. *Birokrasi di Negara Birokratis*. Malang: UMM Press.
- Salim, Peter dan Yenny Salim. 2002. *Kamus Bahasa Indonesia Kontemporer*. Jakarta: Modern English Press.

- Sanders, J.R. & Sullins. C.D. 2006. *Evaluating school programs*. (3rd ed). Thousand Oaks: Corwin Press.
- Sangkala. 2014. *Innovative Governance: Konsep dan Aplikasi*. Surabaya. Capiya Publishing.
- Sastropetro, Santoso R.A. 1988. *Partisipasi, Komunitasi, Persuasi, dan Disiplin dalam Pembangunan Nasional*. Alumni Bandung.
- Scott, S.G. and Bruce. R.A. 1995. Decision Making Style: The Development and Assessment of a New Measure. *Educational and Psychological Measurement*. Vol. 55. pp. 818-31.
- Setiawan, Guntur. 2004. Implementasi dalam Birokrasi Pembangunan. Jakarta: Balai Pustaka.
- Shafritz, Jay. M. dan E.W.Russell. 1997. *Introducing Public Administration*. New York: Longman.
- Silalahi, Ulber. 2002. *Pemahaman Praktis Azas-Azas Manajemen*. Bandung: Mandar maju.
- _____. 2011. *Studi Tentang Ilmu Administrasi Negara*. Bandung: Sinar Baru Aglesindo.
- Sirajuddin, dkk. 2006. *Membangun Konstituen Meeting: Mempertemukan Kepentingan Daerah dengan Keterbatasan Wewenang DPD*. Jakarta: YAPPIKA dan MCW.
- Siswanto. 2009. *Pengantar Manajemen*. Jakarta: PT. Bumi Aksara.
- _____. 2011. *Pengantar Manajemen*. Jakarta: Bumi Aksara
- Sjahrir. 1988. *Kebijaksanaan Negara: Konsistensi dan Implementasi*. Jakarta: LP3ES
- Sobry. 2017. *Pemimpin dan Kepemimpinan*. Jakarta: Penerbit Holistica.
- Soekanto, Soerjono. 2004. *Sosiologi Keluarga*. Jakarta: PT Rineka Cipta.
- Soewarno, Handyaningrat. 2002. *Pengantar Studi Ilmu Administrasi dan Manajemen*. Jakarta: CV Haji Masagung.
- Sondang P. Siagian. 1985. *Administrasi Pembangunan*. Jakarta: Bumi Aksara.
- _____. 1992. *Teori Praktek Pengambilan Keputusan*. Jakarta: CV. Mas Agung.
- _____. 1994. *Organisasi, Kepemimpinan, Perilaku Administrasi*. CV. Haji Mas Agung. Jakarta.

- _____. 2000. *Sistem Informasi Manajemen*. Jakarta: Bumi Aksara.
- _____. 2005. *Organisasi, Kepemimpinan Dan Perilaku Organisasi*. Jakarta: CV. Haji Masagung.
- _____. 2009. *Kiat Meningkatkan Produktivitas Kerja*. Jakarta: PT Rineka Cipta.
- _____. 2013. *Manajemen Sumber Daya Manusia*. Jakarta: Bumi Aksara.
- _____. 2014. *Filsafat Administrasi*. Jakarta: Bumi Aksara.
- Sri, Wiludjeng SP. 2007. *Pengantar Manajemen*. Edisi 1. Yogyakarta: Penerbit Graha Ilmu.
- Stoker, G. 2004. *New Localism. Participation and Networked Community Governance*. Available Online: <http://www.ipeg.org.uk/docs/ngenewloc>.
- Stoner James A.F. 2000. *Teori Pengambilan Keputusan*. Jakarta: Erlangga.
- _____. 2003. *Manajemen*. Jakarta: Erlangga.
- Stoner, James A.F. Wankel, Charles. 1993. *Perencanaan Pengambilan Keputusan dalam Manajemen*. Jakarta: PT Rineka Cipta.
- Stufflebeam, D.L and A.J. Shinkfield. 1985. *Systematic Evaluation*. Boston: Kluwer Nijhof Publishing.
- Suandi, I Wayan. 2010. Eksistensi Kebijakan Publik dan Hukum Dalam Pemerintahan Daerah. *Jurnal Ilmiah Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Udayana Bali*. Vol. I No. 01.
- Sugiyono. 2015. *Metode Penelitian Kombinasi (Mix Methods)*. Bandung: Alfabeta.
- Suharno. 2008. *Prinsip-prinsip Dasar Kebijakan Publik*. Yogyakarta: UNY Press.
- _____. 2010. *Dasar-Dasar Kebijakan Publik*. Yogyakarta: UNY Press.
- Sukarna. 1993. *Dasar-dasar Manajemen*. Bandung: penerbit Mandar Jaya
- _____. 1993. *Kepemimpinan dalam Organisasi*. Bandung: Mandar Maju.
- Sumadi Suryabrata. 1993. "Metode Penelitian". Jakarta: Rajawali Press.
- Suparjati, dkk. 2000. *Tata Usaha dan Kearsipan*. Yogyakarta: Kanisius.
- Suradinata, Ermaya. 1997. *Pimpinan dan Kepemimpinan Pemerintah Pendekatan Moral*. Jakarta: Gramedia Pustaka Utama.
- Susanto A.B., Koesnadi Kardi. 2003. *Pemimpin dan Kepemimpinan*. Jakarta: Grafindo Persada.
- Susanto. 2010. *Management Gems*. Jakarta: Kompas.

- Sutjipta, I Nyoman. 2009. *Manajemen Sumber Daya Manusia*. Diklat. Universitas Udayana.
- Suwarno. 2007. *Inovasi dan Kreativitas. Pembekalan Ujian Dinas Pegawai LAN*. Lembaga Administrasi Negara. Jakarta
- Suwarno, Yogi. 2008. *Inovasi di Sektor Publik*. STIA-LAN Press. Jakarta.
- Syafi'ie, Inu Kencana. 2003. *Kepemimpinan Pemerintahan Indonesia*. Bandung: Refika Aditama.
- Tachjan. 2006. *Implementasi Kebijakan Publik*. Bandung: AIPI.
- Tangkilisan. Hessel Nogi S. 2003. *Kebijakan Publik yang Membumi*. Yogyakarta: Yayasan Pembaruan Administrasi Publik Indonesia (YPAPI) & Lukman Offset.
- Terry. George R. 1993. *Prinsip-prinsip Manajemen*. Bumi Aksara. Jakarta.
- _____. 2006. *Prinsip- Prinsip Manajemen*. Jakarta: Bumi Aksara.
- The Liang Gie. 1989. *Administrasi Perkantoran Modern*. Yogyakarta: Liberty.
- _____. 2009. *Administrasi Perkantoran Modern*. Yogyakarta: Liberty.
- Thoha, Miftah. 1984. *Dimensi-dimensi Prima Ilmu Administrasi Negara*. Jakarta: Rajawali.
- Tim Penyusun Modul Program Pendidikan Non Gelar Auditor Sektor Publik. 2007. *Dasar-dasar Auditor Internal Sektor Publik*. Sekolah Tinggi Akuntansi Negara, Jakarta.
- Ulber, Silalahi. 2009. *Studi Tentang Ilmu Administrasi dan Manajemen*. Bandung: Sinar Baru Algesindo.
- _____. 2011. *Studi Tentang Ilmu Administrasi*. Refika Aditama
- Van Meter, D.S. and Van Horn, C.E. 1974. *The Policy Implementation Process: A Conceptual Framework*. Administration And Society. February.
- Wahab, Solichin Abdul. 1997. *Analisis Kebijakan: dari Formulasi ke Implementasi Kebijaksanaan Negara*. Jakarta: Bumi Aksara.
- _____. 2005. *Analisis Kebijakan: dari Formulasi ke Implementasi Kebijakan Negara*. Jakarta: Bumi Aksara.
- _____. 2008. *Analisis Kebijaksanaan dari Formulasi ke Implementasi Kebijaksanaan Negara*. Jakarta: Bumi Aksara.
- _____. 2010. *Analisis Kebijakan dan Formulasi Ke Implementasi Kebijakan*. Jakarta: Bumi Aksara.

- _____. 2017. *Analisis Kebijakan dari Formulasi ke Penyusunan Model-model Implementasi Kebijakan Publik*. Jakarta: Bumi Aksara.
- Weimer D.L dan Vening A.R. 2005. *Policy Analysis. Concepts And Practice*. Fourth Edition. New Jersey: Pearson Prentice Hall. Upper Saddle River.
- Wibawa. Samodra. 2011. *Politik Perumusan Kebijakan Publik*. Edisi Pertama. Yogyakarta: Graha Ilmu.
- Wibowo. 2006. *Manajemen Perubahan*. Jakarta: PT. Raja Grafindo Persada.
- Widoyoko. Eko Putro. 2012. *Evaluasi Program Pembelajaran*. Yogyakarta: Pustaka Belajar.
- Willam H. leffingwell and Edwin M. Robinson. 1950. *Text book Ofoffice Management*.
- Winardi. 2000. *Kepemimpinan dalam manajemen* Jakarta. Rineka Cipta.
- Winarno, Budi. 2002. *Teori dan Proses Kebijakan Publik*. Yogyakarta: Media Pressindo.
- _____. 2005. *Kebijakan Publik: Teori dan Proses*. Yogyakarta: Media Pressindo.
- _____. 2007. *Kebijakan Publik: Teori dan Proses*. Edisi Revisi. Yogyakarta: Media Pressindo.
- _____. 2016. *Kebijakan Publik Era Globalisasi Teori, Proses, dan Studi Kasus Komparatif*. Yogyakarta: CAPS.
- Wirawan. 2012. *Evaluasi Kinerja Sumber Daya Manusia*. Jakarta: Salemba Empat.
- Wirawan. 2011. *Evaluasi Teori Model Standar Aplikasi dan Profesi, Contoh Aplikasi Evaluasi Program: Pengembangan Sumber Daya Manusia*. Program Nasional Pemberdayaan Masyarakat (PNPM) Mandiri Pedesaan. Kurikulum. Perpustakaan. dan Buku Tes. Jakarta: Raja Grafindo Persada
- Wirawan. 2012. *Evaluasi Kinerja Sumber Daya Manusia*. Jakarta: Salemba Empat.
- Wood, J.T. 2012. *Komunikasi Teori dan Praktik*. Jakarta: Salemba Humanika.
- Yukl, Gary. 2015. *Kepemimpinan dalam organisasi (edisi ketujuh)*. Ati Cahayani, Trans. Jakarta: PT. Indeks.

Yunanda, Martha. 2009. *Evaluasi Pendidikan*. Jakarta: Balai Pustaka.

Zuhri, D. 1998. Proses Berpikir Siswa Kelas II SMPN 16 Pekanbaru dalam Menyelesaikan Soal-Soal Perbandingan Berbalik Nilai. Tesis tidak dipublikasikan. Surabaya: pascasarjana Unesa.

PROFIL PENULIS



Dr. Muhammad Sawir, S.Sos., M.Si., M.H. lahir di Balocci pada tanggal 9 juli 1968. Menempuh pendidikan S-1 dengan jurusan Ilmu Administrasi Negara, Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik, Universitas Veteran Republik Indonesia (2002); pendidikan S-2 dengan jurusan Administrasi Pembangunan, Pascasarjana Universitas Hasanuddin (2005) dan S-2 dengan jurusan Ilmu Hukum Bidang

konsentrasi Tata Negara, Pascasarjana Universitas Indonesia Timur Makassar (2017); serta pendidikan S-3 dengan Program Doktor Jurusan Administrasi Publik, Pascasarjana Universitas Hasanuddin (2015)

Penulis Menjabat sebagai Wakil Dekan Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik, Universitas Yapis Papua (2016 - Sekarang); Dosen tetap Pascasarjana Universitas Yapis Papua (2016 - Sekarang); Dosen tetap Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Yapis Papua (2016 - Sekarang); Dosen LB Sarjana dan Pascasarjana Universitas Terbuka Unit Program Jarak Jauh (UPBJJ) Jayapura (2017 - Sekarang).

ILMU ADMINISTRASI DAN ANALISIS KEBIJAKAN PUBLIK

KONSEPTUAL DAN PRAKTIK

Administrasi publik sebagai sistem yang dipraktikkan dalam penyelenggaraan tidak dapat terhindar dari pengaruh perubahan dalam berbagai bidang kehidupan dan penghidupan bangsa, termasuk dalam bidang ekonomi baik skala lokal, regional, maupun internasional. Perubahan itu menghendaki penyesuaian dan perubahan sistem administrasi publik, diantaranya melalui reformasi yang menyentuh unsur dan komponennya secara sistematis dan terencana. Agar perubahan lingkungan administrasi publik yang sangat cepat dapat diimbangi dengan informasi administrasi publik secara serasi dan harmonis, diperlukan langkah-langkah akselerasi yang tepat.

Teori administrasi publik, teori organisasi dan manajemen adalah merupakan kesatuan yang tidak dapat dipisahkan. Perkembangan teori administrasi publik dan manajemen publik sangat dipengaruhi oleh evolusi teori organisasi. Terutama pada saat organisasi berada pada masa Weber dengan tipe birokrasi idealnya, administrasi publik dan manajemen publik.

Administrasi publik juga bisa diartikan sebagai proses penyelenggaraan kepentingan dan masalah bersama, pengambilan keputusan, penyelenggaraannya, organisasinya, dan sebagainya. Administrasi mencakup perumusan kebijakan, kelembagaan, dan implementasi dari kebijakan untuk merespon masalah dan kepentingan publik.

Penerbit Deepublish (CV BUDI UTAMA)
Jl. Kaliurang Km 9,3 Yogyakarta 55581
Telp/Fax : (0274) 4533427
Anggota IKAPI (076/DIY/2012)
✉ cs@deepublish.co.id
📍 Penerbit Deepublish
📧 @penerbitbuku_deepublish
🌐 www.penerbitdeepublish.com



Kategori : Kebijakan Publik

ISBN 978-623-02-3128-5



9 786230 231285