

BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

2.1. Kebijakan Publik

2.1.1. Pengertian Kebijakan Publik

Secara umum, istilah “kebijakan” atau “*policy*” digunakan untuk menunjuk perilaku seorang pemimpin. Menurut Anderson, kebijakan merupakan arah tindakan yang mempunyai maksud yang di tetapkan oleh seseorang dalam mengatasi suatu masalah atau persoalan.

Menurut Hoogerwerf dalam Sjahrir (1988:66) pada hakekatnya pengertian kebijakan adalah semacam jawaban terhadap suatu masalah, merupakan upaya untuk memecahkan, mengurangi, mencegah suatu masalah dengan cara tertentu, yaitu dengan tindakan yang terarah.

Chandler dan Piano (dalam Tangkilisan;2003), mengatakan bahwa “kebijakan publik adalah pemanfaatan yang strategis terhadap sumber daya dan sumber daya yang ada untuk memecahkan masalah-masalah publik atau pemerintah”. Dan kebijakan tersebut telah banyak membantu para pelaksana pada tingkat birokrasi pemerintah maupun para politisi untuk memecahkan masalah-masalah publik. Robert Eyestone mengatakan bahwa secara luas kebijakan publik dapat di defenisikan sebagai hubungan suatu unit pemerintah dengan lingkungannya.

Thomas R. Dye² (2008:1) mendefenisikan “*Public Policy is whatever governments choose to do or not to do*”. Dye juga memperjelas bahwa kebijakan publik mencakup pilihan-pilihan fundamental dari pemerintah untuk melakukan

² Dye, Thomas R. 2008. *Understanding Public Policy* (Eleventh Edition). Pearson Prentice Hall, New Jersey, USA

sesuatu atau untuk tidak melakukan sesuatu, dan bahwa keputusan tersebut dibuat oleh pegawai pemerintahan dan atau lembaga pemerintahan.

Eyestone dalam Winarno (2008:17) juga mendefenisikan kebijakan publik secara luas sebagai hubungan suatu unit pemerintah dengan lingkungannya. Konsep ini mengandung pengertian yang sangat luas dan kurang pasti karena apa yang dimaksud dengan kebijakan publik dapat mencakup banyak hal.

Menurut Carl I. Friedrich dalam Nugroho (2004:4) kebijakan publik merupakan serangkaian tindakan yang diusulkan oleh seseorang, kelompok atau pemerintah dalam suatu lingkungan tertentu, dengan ancaman dan peluang yang ada, dimana kebijakan yang diusulkan tersebut ditujukan untuk memanfaatkan potensi sekaligus mengatasi hambatan yang ada dalam rangka mencapai tujuan tertentu

Sedangkan James E. Anderson (2003:33), memberikan rumusan kebijakan sebagai perilaku dari sejumlah aktor (pejabat, kelompok, instansi pemerintah) atau serangkaian aktor dalam suatu bidang kegiatan tertentu, dimana 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-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 bisa 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 perundang-undangan yang bersifat mengikat dan memaksa.

Santoso (2010:4-8) memisahkan berbagai pandangan tentang kebijakan publik ke dalam dua kelompok. Pemikiran pertama menyatakan bahwa kebijakan publik sama dengan tindakan yang dilakukan oleh pemerintah, sebagaimana yang diungkapkan oleh Thomas R. Dye (1978:3) bahwa "*Public policy is whatever government chose to do or not to do*" (apapun yang dipilih oleh pemerintah untuk dilakukan atau tidak dilakukan).

Meskipun memberikan pengertian kebijakan publik hanya memandang dari satu sudut saja (yakni pemerintah), namun apa yang diungkapkan oleh Thomas Day telah memberikan nuansa terhadap pengertian kebijakan publik. Barangkali semua memahami bahwa kebijakan semata-mata bukan merupakan keinginan pemerintah, akan tetapi masyarakatpun juga memiliki tuntutan-tuntutan (keinginan), sebab pada prinsipnya kebijakan publik itu adalah mencakup "apa" yang dilakukan, "mengapa" mereka melakukannya, dan "bagaimana" akibatnya (Afan Gaffar, 1999:7).

Istilah kebijakan publik sesungguhnya dipergunakan dalam pengertian yang berbeda-beda. Charles O. Jones (1991:3) memandang kebijakan publik sebagai suatu kelanjutan kegiatan pemerintah dimasa lalu dengan hanya mengubahnya

sedikit demi sedikit³. Prinsip-prinsip pendekatan Jones tersebut adalah sebagai berikut :

- a. Kejadian-kejadian dalam masyarakat diinterpretasi dengan cara yang berbeda oleh organisasi yang berbeda dan dalam waktu yang berbeda;
- b. Banyak masalah yang timbul karena adanya peristiwa yang sama;
- c. Ada berbagai tindakan atau tahapan yang harus dilalui kelompok penekan untuk memasuki proses kebijakan yang ada;
- d. Tidak semua masalah-masalah publik menjadi agenda pemerintah;
- e. Banyak juga kepentingan elit yang diangkat menjadi isu kebijakan dalam pemerintahan;
- f. Banyak masalah-masalah tidak dipecahkan oleh pemerintah, baik sengaja maupun tidak disengaja;
- g. Pembuat kebijakan tidak berhadapan dengan kelompok yang ada dimasyarakat;
- h. Banyak pengambilan keputusan didasarkan pada informasi dan komunikasi yang kurang akurat;
- i. Kebijakan yang dibuat sering direfleksikan sebagai konsensus, daripada substansi dari pemecahan masalah;
- j. Terjadi perbedaan dalam mendefinisikan kebijakan antara pembuat kebijakan dengan masyarakat yang terlibat;
- k. Banyak program yang dibuat dan dilaksanakan tidak seperti yang dirancang;

³ Jones, Charles O. 1991. *“Pengantar Kebijakan Publik”*.

1. Organisasi yang ada dalam masyarakat memiliki kepentingan dan fokus yang berbeda.

2.1.2. Tahap-Tahap Kebijakan Publik

Pembuatan kebijakan 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 ke dalam beberapa tahap, Tahap-tahap kebijakan publik adalah sebagai berikut:



a. Tahap penyusunan Agenda

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

b. Tahap Formulasi kebijakan

Masalah yang telah masuk ke agenda kebijakan kemudian di bahas oleh para pembuat kebijakan. Masalah-masalah tadi didefenisikan untuk kemudian dicari pemecahan masalah terbaik. Pemecahan tersebut dapat berasal dari berbagai alternatif atau pilihan kebijakan (*policy alternatives/policy actions*) yang ada.

c. Tahap Adopsi Kebijakan

Dari begitu banyaknya 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 keputusan pengadilan.

d. Tahap Implementasi Kebijakan

Suatu program kebijakan hanya akan menjadi catatan-catatan elit, jika program tersebut tidak diimplementasikan. Oleh karena itu, keputusan program kebijakan yang telah diambil sebagai alternatif pemecahan masalah tersebut harus diimplementasikan, yakni dilaksanakan oleh badan-badan administrasi maupun agen-agen pemerintah ditingkat bawah. Pada tahap implementasi ini berbagai kepentingan akan saling bersaing. Beberapa kebijakan mendapat dukungan para pelaksana (implementer), dan ada juga beberapa yang akan ditentang oleh para pelaksana.

e. Tahap Evaluasi Kebijakan

Pada tahap ini kebijakan yang telah dijalankan akan dinilai atau di evaluasi, untuk melihat sejauh mana kebijakan yang telah dibuat mampu memecahkan masalah.

2.1.3. Implementasi Kebijakan Publik

2.1.3.1. Pengertian Implementasi Kebijakan

Suatu program kebijakan publik harus di implementasikan agar mempunyai dampak dan tujuan yang diinginkan. Implementasi kebijakan dipandang dalam pengertian yang luas merupakan tahap dari proses kebijakan setelah penetapan undang-undang. Implementasi pada sisi yang lain merupakan fenomena yang kompleks yang mungkin dapat dipahami sebagai suatu proses, suatu keluaran maupun sebagai suatu dampak. Implementasi diartikan dalam konteks keluaran atau sejauh mana tujuan-tujuan yang direncanakan mendapat dukungan, seperti tingkat pengeluaran belanja bagi suatu program.

Implementasi kebijakan pada prinsipnya merupakan cara agar sebuah kebijakan dapat mencapai tujuannya. Implementasi kebijakan menunjuk aktivitas menjalankan kebijakan dalam ranah senyatanya, baik yang dilakukan oleh orang pemerintah maupun para pihak yang telah ditentukan dalam kebijakan. Berikut pengertian implementasi kebijakan menurut Dwiyanto Indiahono dalam bukunya yang berjudul *Kebijakan Publik Berbasis Dynamic Policy Analysis*⁴, adalah “Implementasi kebijakan dipandang secara luas memiliki makna pelaksanaan undang-undang dimana berbagai aktor, organisasi, prosedur, dan teknik bekerja

⁴ Indiahono, Dwiyanto. 2009. *Kebijakan Publik Berbasis Dynamic Policy Analysis*

bersama-sama untuk menjalankan kebijakan dalam upaya untuk meraih tuuan-tujuan kebijakan atau program-program. Implementasi pada sisi yang lain merupakan fenomena yang kompleks yang mungkin dapat dipahami sebagai suatu proses, suatu keluaran (*output*) dan maupun sebagai suatu dampak (*outcomes*)”.⁵ (Indiahono, 2009:147).

Sedangkan Implementasi Kebijakan menurut pendapat George C. Edwards III dalam bukunya *Implementing Public Policy*⁶ 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).

Setiap kebijakan yang disetujui oleh lembaga legislatif, dikeluarkan oleh pemerintah eksekutif, ditetapkan oleh keputusan pengadilan atau diterbitkannya peraturan dan konsekuensi-konsekuensi dari kebijakan, dilaksanakan oleh aktor-aktor untuk melakukan upaya-upaya dalam mencapai tujuan yang telah ditetapkan.

Hal yang senada juga dikatakan oleh Van Metter dan Van Horn (1975:447), “*Policy implementation encompasses those actions by public and private individuals (or groups) that are directed at the achievement of objectives*

⁵ Indiahono, Dwiyanto. 2009. *Kebijakan Publik Berbasis Dynamic Policy Analysis*

⁶ Edwards III, George C. 1980. *Implementing Public Policy*. Congressional Quarterly Press, New Jersey, USA.

set forth in prior policy decisions”⁷. Implementasi kebijakan terdiri dari tindakan-tindakan individual atau group publik dan swasta yang diarahkan pada pencapaian tujuan-tujuan yang telah ditentukan dalam keputusan politik

Tahjan⁸ (2008:24) menjelaskan bahwa secara etimologis implementasi dapat dimaksudkan sebagai suatu aktivitas yang bertalian dengan penyelesaian suatu pekerjaan dengan penggunaan sarana (alat) untuk memperoleh hasil. Sehingga bila dirangkaikan dengan kebijakan publik, maka kata implementasi kebijakan publik dapat diartikan sebagai aktivitas penyelesaian atau pelaksanaan suatu kebijakan publik yang telah ditetapkan/disetujui dengan penggunaan sarana (alat) untuk mencapai tujuan kebijakan.

Daniel Mazmanian dan Paul Sabatier (1983:61) mendefinisikan Implementasi kebijakan sebagai pelaksanaan keputusan kebijakan dasar, biasanya dalam bentuk undang-undang, namun dapat pula berbentuk perintah-perintah atau keputusan-keputusan eksekutif yang penting atau keputusan badan peradilan. Lazimnya keputusan tersebut mengidentifikasi masalah yang ingin diatasi, menyebutkan secara tegas tujuan atau sasaran yang ingin dicapai, dan berbagai cara untuk menstrukturkan atau mengatur proses implementasinya.

Tiga kegiatan utama yang paling penting dalam implementasi keputusan adalah:

1. Penafsiran, yaitu merupakan kegiatan yang menerjemahkan makna program kedalam pengaturan yang dapat diterima dan dapat dijalankan;

⁷ Van Metter, Donald & Carl E. Vanhorn. 1975. *The Policy Implementation Process; A Conceptual Framework*. Department of Political Science Ohio State University, Ohio, USA

⁸ Tahjan, H. 2008. *“Implementasi Kebijakan Publik”*

2. Organisasi, yaitu unit atau wadah untuk menempatkan program kedalam tujuan kebijakan;
3. Penerapan, yang berhubungan dengan perlengkapan rutin bagi pelayan, upah, dan lain-lain.

Grindle (1980:1) juga menyatakan bahwa Implementasi Kebijakan Publik sesungguhnya bukanlah sekedar bersangkut paut dengan mekanisme penjabaran keputusan-keputusan politik ke dalam prosedur-prosedur rutin lewat saluran-saluran birokrasi, melainkan lebih dari itu, ia menyangkut masalah konflik, keputusan dan siapa yang memperoleh apa dari satu kebijakan.

A brief listing of those who might be involved in the implementation of particular program would include national level planner, national, regional and local politicians, economic elite groups, especially at the local level; recipient groups and bureaucratic implementors at middle and lower level." Selanjutnya; "in addition, because policy implementation inconsidered to depend on program outcomes, it is difficult to separate the fate of polities from that of their constituent program... its success or failure can be evaluated in term of the capacity actually to deliver program as designed in turn, overall policy implementation can be evaluated by measuring programs outcomes against policy goal⁹.

Untuk implementasi kebijakan, Grindle (1980:11) menjelaskan model yang ide dasarnya bahwa setelah kebijakan ditransformasikan, maka implementasi kebijakan dilakukan. Grindle, yang diilhami hasil penelitian para ilmuwan sosial politik pada beberapa kasus kebijakan banyak terjadi di negara dunia ketiga seperti Asia, Afrika maupun Amerika latin, tampak lebih tertarik dan fokus terhadap konflik dalam pembuatan kebijakan yang kerap terjadi. Karenanya

⁹ Grindle, Merilee S. 1980. *Politics and Policy Implementation in The Third World*, Princenton University Press, New Jersey

pertanyaan yang muncul terkait dengan implementasi kebijakan berkisar pada konflik pembuatan keputusan; “siapa mendapat apa (*who get what*)”.

Pandangan implementasi sebagai proses umum dari tindakan administratif yang dapat diteliti pada level program khusus, serta keberhasilan atau kegagalan dapat dievaluasi terkait dengan kapasitas untuk penyampaian program. Jadi, seluruh implementasi kebijakan dapat dievaluasi dengan mengukur hasil-hasil program terhadap tujuan-tujuan kebijakan.

Bahwa proses umum implementasi dapat dimulai hanya ketika tujuan-tujuan dan ide-ide umum telah dikhususkan, ketika program-program tindakan telah disain dan ketika dana telah dialokasikan untuk pelaksanaan tujuan tujuan tersebut. Hal ini menjadi kondisi dasar yang jelas untuk implementasi kebijakan publik. Dalam hal ini secara teori, proses formulasi kebijakanpun telah dilakukan oleh proses implementasi kebijakan dan program-program dijalankan.

2.1.3.2. Model-model Implementasi Kebijakan

Implementasi merupakan proses mengubah gagasan atau program menjaditindakan dan bagaimana cara menjalankan perubahan tersebut. Untuk menganalisa bagaimana proses implementasi kebijakan itu berlangsung secara efektif, maka dapat dilihat dari berbagai model implementasi kebijakan

Pada prinsipnya terdapat dua pemilahan jenis teknik atau model implementasi kebijakan. Pemilahan pertama adalah implementasi kebijakan yang berpola dari atas ke bawah dari bawah keatas, dan pemilahan implementasi yang berpola paksa dan mekanisme pasar. Model mekanisme paksa merupakan model yang

mengutamakan arti pentingnya lembaga publik sebagai lembaga tunggal yang memiliki hak monopoli atau mekanisme pasar di dalam Negara yang tidak ada mekanisme insentif bagi yang menjalانی, namun ada sanksi bagi yang tidak menjalankan. Model mekanisme pasar merupakan model yang mengutamakan mekanisme insentif bagi yang menjalانی dan bagi yang tidak menjalankan tidak mendapat sanksi namun tidak mendapat insentif.

Sekalipun banyak dikembangkan model-model yang membahas tentang implementasi kebijakan, namun dalam hal ini hanya akan menguraikan beberapa model implementasi kebijakan yang relatif baru dan banyak mempengaruhi berbagai pemikiran maupun tulisan para ahli.

Berikut model-model yang di kemukakan oleh beberapa ahli, antara lain :

A. Model yang dikembangkan oleh George C. Edwards III

Model yang dikembangkan oleh George C. Edwards III dinamakan sebagai model *Direct and Indirect Impact on Implementation*. Model implementasi ini berangkat dari sejumlah pertanyaan tentang prakondisi-prakondisi apa yang dapat membuat implementasi suatu kebijakan dapat berhasil. Selanjutnya dijawab oleh George C. Edwards III dalam bukunya *Implementing Public Policy* (1980:10)¹⁰ yang menyatakan ”*There are four critical factors affecting policy implementation and they may arise as obstacles. They are : communication, resources, disposition, and bureaucracy structure*”.

Implementasi kebijakan adalah salah satu kebijakan publik, antara pembentukan kebijakan dan konsekuensi-konsekuensi kebijakan bagi masyarakat

¹⁰ Edwards III, George C. 1980. *Implementing Public Policy*. Congressional Quarterly Press, New Jersey, USA.

yang dipengaruhinya. Jika suatu kebijakan tidak tepat atau tidak dapat mengurangi masalah yang merupakan sasaran dari kebijakan, maka kebijakan itu mungkin akan mengalami kegagalan sekalipun kebijakan itu diimplementasikan dengan sangat baik. Sementara itu, suatu kebijakan yang telah direncanakan dengan sangat baik, mungkin akan mengalami kegagalan, jika kebijakan tersebut kurang diimplementasikan dengan baik oleh para pelaksana kegiatan.

Dalam pandangan George C. Edwards III, implementasi kebijakan dipengaruhi oleh 4 variabel yaitu :

1. Komunikasi

Komunikasi sangat menentukan tingkat keberhasilan pencapaian tujuan dari implementasi kebijakan publik. Implementasi yang efektif terjadi apabila para pembuat keputusan sudah mengetahui apa yang akan mereka kerjakan. Adapun indikator yang digunakan untuk mengukur tingkat keberhasilan sebuah komunikasi adalah transmisi (penyaluran komunikasi), kejelasan (komunikasi yang diterima oleh pelaksana kebijakan bersifat jelas dan tidak membingungkan), dan konsistensi (perintah yang diberikan dalam pelaksanaan suatu komunikasi bersifat jelas dan tidak berubah-ubah).

2. Sumber daya

Sumber daya merupakan hal yang penting dalam mengimplementasikan suatu kebijakan. Indikator sumber daya terdiri dari : sumber daya manusia seperti staf (pelaksana yang merupakan sumber daya yang paling utama dan menentukan dalam pelaksanaan kegiatan), informasi (segala sesuatu yang berhubungan dengan

pelaksanaan suatu kebijakan), wewenang (otoritas atau legitimasi bagi para pelaksana dalam melaksanakan kebijakan yang ditetapkan secara politik), fasilitas (sarana dan prasarana yang mendukung pelaksanaan sebuah kebijakan publik, dan sumber dana (anggaran yang tersedia untuk mendukung pelaksanaan sebuah kebijakan publik).

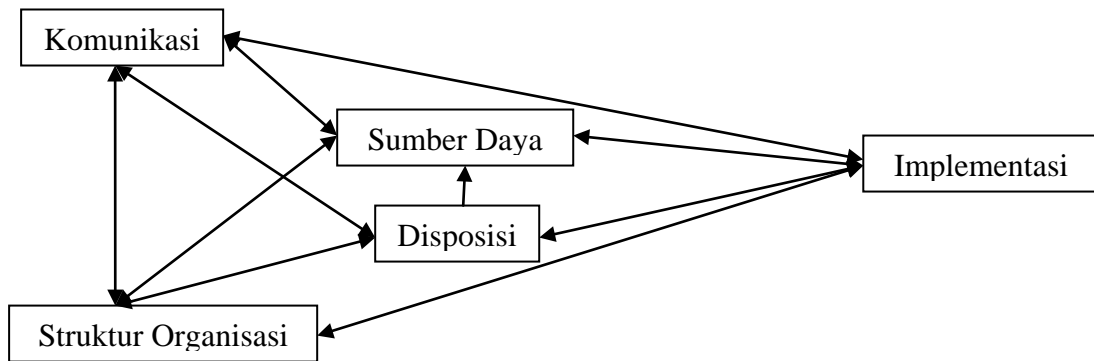
3. Disposisi

Disposisi merupakan sikap dari para pelaksana kebijakan tentang pelaksanaan suatu kebijakan publik. Terdapat beberapa hal yang harus dicermati dalam keberhasilan disposisi ini, diantaranya : pengangkatan birokrat (pemilihan personil pelaksana kebijakan yang memiliki dedikasi pada kebijakan yang telah ditetapkan), dan intensif (menambah keuntungan atau biaya tertentu untuk para pelaksana kegiatan).

4. Struktur Birokrasi

Birokrasi sebagai pelaksana kebijakan harus mendukung kebijakan yang telah diputuskan secara politik dengan jalan menentukan koordinasi yang baik. Apabila struktur birokrasi tidak mendukung kebijakan maka kemungkinan besar kebijakan tersebut tidak akan berhasil diimplementasikan. Terdapat dua hal yang akan meningkatkan kinerja struktur birokrasi, yaitu *Standar Operating Procedures/SOP* (suatu kegiatan rutin yang memungkinkan para pegawai untuk melaksanakan kegiatan-kegiatan sesuai dengan standar yang ditetapkan) dan fragmentasi (upaya penyebaran tanggungjawab kegiatan-kegiatan atau aktivitas-aktivitas pegawai diantara beberapa unit kerja).

Di sisi lain kebijakan pengadaan barang/jasa pemerintah merupakan kebijakan yang mengikat pemerintah untuk taat kepada peraturan perundang-undangan yang berlaku.



B. Model *Bottom-up* yang dikemukakan oleh Smith

Smith memandang implementasi sebagai proses atau alur. Model ini melihat proses kebijakan dari perspektif perubahan sosial dan politik, dimana kebijakan yang dibuat oleh pemerintah bertujuan untuk mengadakan perbaikan atau perubahan dalam masyarakat sebagai kelompok sasaran. Smith mengatakan bahwa ada 4 variabel yang perlu diperhatikan dalam proses implementasi kebijakan yaitu;

1. *Idealized policy*, yaitu suatu pola interaksi yang diidealisasikan oleh perumus kebijakan dengan tujuan untuk mendorong, mempengaruhi dan merangsang target group untuk melaksanakannya;
2. *Target group*, yaitu bagian dari policy stakehoderrs yang diharapkan dapat mengadopsi pola-pola interaksi interaksi sebagaimana yang diharapkan oleh perumus kebijakan;

3. *Implementing organization* yaitu badan-badan pelaksana atau unit-unit birokrasi pemerintah yang bertanggung jawab dalam implementasi kebijakan.
4. *Environmental factors*, yaitu unsur-unsur di dalam lingkungan yang mempengaruhi implementasi kebijakan (seperti aspek budaya, social, ekonomi, dan politik).

Keempat variabel diatas tidak berdiri sendiri, melainkan merupakan satu kesatuan yang saling mempengaruhi dan berinteraksi secara timbale balik, oleh karena itu sering menimbulkan tekanan bagi terjadinya transaksi atau tawar-menawar antara formulator dan implementor kebijakan.

C. Model yang dikembangkan oleh Van Meter dan Van Horn

Model kebijakan ini berpola “dari atas kebawah” dan lebih berada di “mekanisme paksa” daripada di “mekanisme pasar”. Model ini mengandaikan bahwa implementasi kebijakan berjalan secara linier dari kebijakan publik, implementor dan kinerja kebijakan publik. Menurut Meter dan Horn ada 6 variabel yang mempengaruhi kinerja implementasi, yakni: (1) ukuran dan tujuan kebijakan; (2) sumber daya; (3) komunikasi antar organisasi dan penguatan aktivitas; (4) karakteristik agen pelaksana; (5) kondisi sosial, politik dan ekonomi; dan (6) disposisi implementor.

1) Ukuran dan tujuan kebijakan

Menurut Van Meter dan Van Horn, identifikasi indikator-indikator kinerja merupakan tahap yang krusial dalam analisis implementasi kebijakan. Indikator-indikator kinerja ini menilai sejauh mana ukuran dasar dan tujuan kebijakan telah

direalisasikan. Ukuran dasar dan tujuan kebijakan berguna dalam menguraikan tujuan-tujuan keputusan kebijakan secara menyeluruh.

Namun, dalam banyak kasus ditemukan beberapa kesulitan besar untuk mengidentifikasi dan mengukur kinerja. Ada 2 penyebab yang dikemukakan oleh Van Meter dan Van Horn. *Pertama*, mungkin disebabkan oleh bidang program yang terlalu luas dan sifat tujuan yang kompleks. *Kedua*, mungkin akibat dari kekaburan-kekaburan dan kontradiksi-kontradiksi dalam pernyataan ukuran-ukuran dasar dan tujuan-tujuan. Kadang kala kekaburan dalam ukuran-ukuran dasar dan tujuan-tujuan sengaja diciptakan oleh pembuat keputusan agar dapat menjamin tanggapan positif dari orang-orang yang disertai tanggung jawab implementasi pada tingkat-tingkat organisasi yang lain atau system penyampaian kebijakan.

2) Sumber daya

Disamping ukuran-ukuran dasar dan tujuan-tujuan kebijakan, yang perlu mendapatkan perhatian dalam proses implementasi kebijakan adalah sumber daya yang tersedia. Sumber daya layak mendapat perhatian karena menunjang keberhasilan implementasi kebijakan. Sumber daya yang dimaksud mencakup dana atau perangsang lain yang mendorong dan memperlancar implementasi yang efektif. Dalam beberapa kasus, besar kecilnya dana akan menjadi faktor yang menentukan keberhasilan implementasi kebijakan.

3) Komunikasi antar organisasi dan penguatan aktivitas

Implementasi akan berjalan efektif bila ukuran-ukuran dan tujuan-tujuan dipahami oleh individu-individu yang bertanggung jawab dalam kinerja kebijakan.

Dengan demikian, sangat penting untuk member perhatian yang besar kepada kejelasan ukuran-ukuran dasar dan tujuan-tujuan kebijakan, ketepatan komunikasinya dengan para pelaksana, dan konsistensi dan keseragaman dari ukuran dasar dan tujuan-tujuan yang dikomunikasikan dengan berbagai sumber informasi. Ukuran-ukuran dasar dan tujuan-tujuan kebijakan tidak dapat dilaksanakan kecuali jika dinyatakan dengan cukup jelas, sehingga para pelaksana dapat mengetahui apa yang diharapkan ukuran-ukuran dasar dan tujuan-tujuan itu. Komunikasi didalam dan antara organisasi-organisasi merupakan suatu proses yang sulit dan kompleks. Dalam meneruskan pesan-pesan kebawah dalam suatu organisasi ke organisasi lainnya, para komunikator dapat menyimpangkannya atau menyebar-luaskannya, baik secara sengaja maupun tidak sengaja. Lebih dari itu, jika sumber-sumber informasi yang berbeda memberikan interpretasi-interpretasi yang bertentangan, para pelaksana akan menghadapi kesulitan yang lebih besar untuk melaksanakan maksud-maksud kebijakan.

4) Karakteristik agen pelaksana

Yang dimaksud karakteristik badan pelaksana adalah struktur birokrasi, norma-norma, dan pola-pola hubungan yang terjadi dalam birokrasi, yang semuanya itu akan mempengaruhi implementasi sebuah program. Van Meter dan

Van Horn menyetengahkan beberapa unsur yang mungkin berpengaruh terhadap suatu organisasi dalam mengimplementasikan kebijakan :

- a. Kompetensi dan ukuran staf suatu badan;
- b. Tingkat pengawasan hierarkis terhadap keputusan-keputusan sub-unit dan proses-proses dalam badan-badan pelaksana;
- c. Sumber-sumber politik suatu organisasi (misalnya dukungan diantara anggota-anggota legislatif dan eksekutif);
- d. Vitalisasi suatu organisasi;
- e. Tingkat komunikasi-komunikasi “terbuka” yang didefinisikan sebagai jaringan kerja komunikasi horizontal dan vertikal secara bebas serta tingkat kebebasan yang secara relative tinggi dalam komunikasi dengan individu-individu diluar organisasi;
- f. Kaitan formal dan informasi suatu badan dengan badan “pembuat keputusan” atau “pelaksana keputusan”.

5) Kondisi sosial, politik dan ekonomi

Syarat ini mencakup sumber daya ekonomi lingkungan yang dapat mendukung keberhasilan implementasi kebijakan; sejauh mana kelompok-kelompok kepentingan memberikan dukungan bagi implementasi kebijakan; karakteristik para partisipan, yakni mendukung atau menolak; bagaimana sifat opini publik yang ada dilingkungan dan apakah elit politik mendukung implementasi kebijakan.

6) Disposisi implementor

Disposisi implementor mencakup 3 hal, yakni: a) respon implementor terhadap kebijakan yang akan dipengaruhi kemauannya untuk melaksanakan kebijakan, b) *kognisi*, yakni pemahamannya terhadap kebijakan, dan c) intensitas disposisi implementor, yakni prefansi nilai yang dimiliki oleh implementor

D. Model yang dikembangkan oleh Ripley dan Franklin

Menurut Ripley dan Franklin (1986:233) disebutkan bahwa ada 3 cara dominan guna mengetahui keberhasilan suatu implementasi dari kebijakan publik, yaitu dengan :

1. Melihat kepatuhan (*compliance*), dimana keberhasilan suatu implementasi yang seharusnya diukur dari tingkat kepatuhan (*compliance*), pada bagian birokrasi terdapat birokrasi superior atau dengan kata lain dengan tingkat birokrasi pada umumnya dapat mandat khusus yang diatur di dalam suatu undang-undang. Perspektif kepatuhan ini semata-mata hanya membicarakan masalah-masalah perilaku birokrasi.
2. Lancarnya pelaksanaan rutinitas fungsi dan ketiadaan masalah (*smoothly functioning routines and the absence of problems*), bahwa keberhasilan suatu implementasi ditandai dengan lancarnya rutinitas fungsi dan tidak adanya masalah-masalah yang dihadapi.
3. Terwujudnya dampak yang dikehendaki (*performance in and impacts*), bahwa keberhasilan suatu implementasi mengacu dan mengarah pada implementasi dan dampak yang dikehendaki dari semua program-program yang ada.

Berhasil atau tidaknya implementasi kebijakan menyangkut pengadaan barang/jasa pemerintah, terbangun melalui ketaatan hukum, sesuai dengan spesifikasi teknis, dan menghindari pelanggaran terhadap ketentuan yang berlaku.

Konsep dasar kebijakan pengadaan barang/jasa pemerintah mengandung unsur utama, yaitu perwujudan Tata pemerintahan yang baik dan bersih. Tata pemerintahan yang baik dan bersih (*Good Governance and Clean Government*) adalah seluruh aspek yang terkait dengan kontrol dan pengawasan terhadap kekuasaan yang dimiliki Pemerintah dalam menjalankan fungsinya melalui institusi formal dan informal. Untuk melaksanakan prinsip *Good Governance and Clean Government*, maka Pemerintah harus melaksanakan prinsip-prinsip akuntabilitas dan pengelolaan sumber daya secara efisien, serta mewujudkannya dengan tindakan dan peraturan yang baik dan tidak berpihak (*independen*), serta menjamin terjadinya interaksi ekonomi dan sosial antara para pihak terkait (*stakeholders*) secara adil, transparan, profesional, dan akuntabel.

Peningkatan kualitas pelayanan publik melalui penyelenggaraan pemerintahan yang baik dan bersih, perlu didukung dengan pengelolaan keuangan yang efektif, efisien, transparan, dan akuntabel. Untuk meningkatkan efisiensi dan efektifitas penggunaan keuangan negara yang dibelanjakan melalui proses Pengadaan BarangJasa Pemerintah, diperlukan upaya untuk mencitakan keterbukaan, transparansi, akuntabilitas serta prinsip persaingan / kompetisi yang sehat dalam proses Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah yang dibiayai APBN/APBD, sehingga diperoleh barang/jasa yang terjangkau dan berkualitas serta dapat dipertanggung-jawabkan baik dari segi fisik, keuangan, maupun

manfaatnya bagi kelancaran tugas Pemerintah dan pelayanan masyarakat. Sehubungan dengan hal tersebut, Peraturan Presiden Nomor 54 Tahun 2010 tentang Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah sebagaimana telah diubah beberapa kali terakhir dengan Peraturan Presiden Nomor 4 Tahun 2015 dimaksudkan untuk memberikan pedoman pengaturan mengenai tata cara Pengadaan Barang/Jasa yang sederhana, jelas dan komprehensif, sesuai dengan tata kelola yang baik.

Pengaturan mengenai tata cara Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah dalam Peraturan Presiden Nomor 54 Tahun 2010 sebagaimana telah diubah beberapa kali terakhir dengan Peraturan Presiden Nomor 4 Tahun 2015 diharapkan dapat meningkatkan iklim investasi yang kondusif, efisiensi belanja negara, dan percepatan pelaksanaan APBN/APBD. Selain itu, Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah yang berpedoman pada Peraturan Presiden Nomor 54 Tahun 2010 sebagaimana telah diubah beberapa kali terakhir dengan Peraturan Presiden Nomor 4 Tahun 2015 ditujukan untuk meningkatkan keberpihakan terhadap industri nasional dan usaha kecil, serta menumbuhkan industri kreatif, inovasi, dan kemandirian bangsa dengan mengutamakan penggunaan industri strategis dalam negeri. Selanjutnya, ketentuan Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah dalam Peraturan Presiden Nomor 54 Tahun 2010 sebagaimana telah diubah beberapa kali terakhir dengan Peraturan Presiden Nomor 4 Tahun 2015 diarahkan untuk meningkatkan kepemilikan (*ownership*) Pemerintah Daerah terhadap proyek/kegiatan yang pelaksanaannya dilakukan melalui skema pembiayaan bersama (*co-financing*) antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah.

2.2. Barang Dan Jasa

2.2.1. Pengertian Barang Dan Jasa

Barang dan jasa mempunyai definisi yang sangat luas, karena pada dasarnya barang dan jasa pada dasarnya faktor-faktor yang tidak dapat dipisahkan dalam kehidupan manusia. Luasnya pengertian barang dan jasa menyebabkan timbul banyak asumsi yang disimpulkan oleh para ahli tentang pengertian barang dan jasa. Pada kesempatan ini terdapat sedikit kesimpulan yang didapat dari para ahli mengenai pengertian barang dan jasa, secara sempit pengertian barang (komoditas) dan jasa terdiri dari masing-masing pengertian, barang adalah benda-benda yang berwujud yang digunakan masyarakat untuk memenuhi kebutuhannya atau untuk menghasilkan benda lain yang akan memenuhi kebutuhan masyarakat, sedangkan pengertian jasa adalah suatu barang yang tidak berwujud, tetapi dapat memberikan kepuasan dan memenuhi kebutuhan masyarakat.

2.2.2. Proses pengadaan Barang Dan Jasa

Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah yang selanjutnya disebut dengan Pengadaan Barang/Jasa adalah kegiatan untuk memperoleh Barang/Jasa oleh Kementerian/Lembaga/Satuan Kerja Perangkat Daerah/Institusi lainnya yang prosesnya dimulai dari perencanaan kebutuhan sampai diselesaikannya seluruh kegiatan untuk memperoleh Barang/Jasa. Pejabat Pembuat Komitmen yang selanjutnya disebut PPK adalah pejabat yang bertanggung jawab atas pelaksanaan Pengadaan Barang/Jasa. Pejabat Pelaksana Teknis Kegiatan yang selanjutnya disingkat PPTK adalah pejabat pada unit kerja SKPD yang melaksanakan satu

atau beberapa kegiatan dari suatu program sesuai dengan bidang tugasnya. Bendahara Pengeluaran adalah pejabat fungsional yang ditunjuk menerima, menyimpan, membayarkan, menatausahakan, dan mempertanggung jawabkan uang untuk keperluan belanja daerah dalam rangka pelaksanaan APBD pada SKPD. Pengguna Anggaran yang selanjutnya disebut PA adalah Pejabat pemegang kewenangan penggunaan anggaran Kementerian/Lembaga/Satuan Kerja Perangkat Daerah atau Pejabat yang disamakan pada Institusi lain Pengguna APBN/APBD. Sedangkan Kuasa Pengguna Anggaran yang selanjutnya disebut KPA adalah pejabat yang ditetapkan oleh PA untuk menggunakan APBN atau ditetapkan oleh Kepala Daerah untuk menggunakan APBD. Merujuk pada beberapa peraturan yang mengatur tentang pengadaan barang dan jasa dan pengelolaan keuangan daerah, dimana dijelaskan bahwa yang menetapkan/menunjuk PPTK dan PPK terdapat perbedaan, seperti dijelaskan dalam Peraturan Presiden Nomor 54 Tahun 2010 bahwa PPTK adalah sebagai salah satu tim pendukung yang dibentuk oleh PPK untuk melaksanakan program/kegiatan instansi di lingkungannya. Hal ini berbeda dengan penjelasan dalam Pasal 7 Permendagri Nomor 3 Tahun 2011 tentang Pedoman Pelaksanaan Kegiatan dan Anggaran dilingkungan Kementrian Dalam Negeri, bahwa KPA menetapkan PPK, PPTK, serta pejabat yang tugasnya melakukan pengujian SPP dan menandatangani SPM, bendahara pengeluaran; panitia dan/atau pejabat pengadaan barang/jasa. Lebih lanjut dijelaskan dalam Pasal 13 Permendagri Nomor 3 Tahun 2011 bahwa PPTK ditetapkan oleh Pejabat Struktural satu tingkat di bawahnya dan dalam unit kerja yang sama dengan pejabat yang melakukan

tindakan yang mengakibatkan pengeluaran anggaran belanja (diangkat oleh PPK) yang ditunjuk oleh kepala instansi.

Dari uraian diatas, dapat dipahami bahwa PPTK yang dimaksud dalam Peraturan Pemerintah Nomor 58 Tahun 2005 dan Pasal 12 Permendagri Nomor 13 Tahun 2006 dan perubahannya, adalah Pejabat yang ditunjuk oleh PA/KPA untuk melaksanakan sebagian kewenangan Pengguna Anggaran dengan tugas mengendalikan secara Teknis dan Administratif terhadap pelaksanaan Kegiatan. Sedangkan PPK (Pejabat Pembuat Komitmen) sebagaimana diatur dalam Peraturan Presiden Nomor 54 Tahun 2010 beserta turunannya adalah Pejabat yang bertanggungjawab atas Pelaksanaan Pengadaan Barang dan Jasa, dan mendapat limpahan sebagian kewenangan dari KPA/PA pada Bidang Pengadaan Barang dan Jasa. Selanjutnya PPTK dalam melaksanakan tugas pokoknya pada prinsipnya merupakan Asisten Teknik, artinya PPTK itu adalah pembantu PA/KPA/PPK untuk melaksanakan kegiatan di instansi dan bertanggung jawab atas kemajuan dan kesuksesan kegiatan di lapangan. Karena keterlibatan dan tanggung jawab PPTK dalam pelaksanaan kegiatan besar, maka PPTK ikut terlibat dalam pengaturan, pengendalian dan pengalokasian dana pada kegiatan-kegiatan yang menjadi tanggung jawabnya dengan cara ikut bertanggung jawab dan menandatangani laporan kemajuan fisik kegiatan, serta diberikan wewenang penuh untuk menegur pihak pelaksana yang lalai dan lamban dalam menjalankan tugasnya yang akan dijadikan bahan laporan pertanggung jawaban pada PA/KPA. Kepala instansi dalam melaksanakan tugasnya selaku PA/KPA berwenang melakukan tindakan yang mengakibatkan pengeluaran atas beban anggaran

belanja sesuai yang diatur dalam Pasal 6 ayat (2) huruf b). UU No. 1 Tahun 2004, “wewenang tersebut dapat didelegasikan PA kepada PPK antara lain untuk melakukan penandatanganan kontrak”. PPTK dapat juga berperan sebagai PPK bilamana wewenang tersebut telah didelegasikan oleh PA/KPA kepada PPTK. Namun bilamana PPTK tidak menerima pendelegasian wewenang, maka PPTK tidak dapat berperan sebagai PPK. Selanjutnya penjelasan SE Bersama Mendagri Nomor 027/824/SJ dan Kepala LKPP Nomor 1/KA/LKPP/03/2011, tanggal 16 Maret 2011, dimana Pemerintah Daerah dalam Kedudukan, Tugas Pokok, dan wewenang sebagai PPK, PA/KPA, serta PPTK, sesuai yang diatur dalam Peraturan Presiden Nomor 54 Tahun 2010 dan PP Nomor 58 Tahun 2005 jo. Permendagri Nomor 13 Tahun 2006 yang diubah dengan Permendagri Nomor 59 Tahun 2007, maka hal-hal yang perlu dilaksanakan adalah :

- (1) Dalam hal Pengguna Anggaran (PA) belum menunjuk dan menetapkan PPK, maka :
 - a. PA menunjuk KPA;
 - b. KPA bertindak sebagai PPK. Dalam hal ini KPA harus memiliki sertifikat keahlian pengadaan barang/jasa;
 - c. KPA sebagai PPK dapat dibantu oleh PPTK.
- (2) Dalam hal kegiatan SKPD tidak memerlukan KPA seperti Kecamatan atau Kelurahan, maka PA bertindak sebagai PPK sebagaimana diatur dalam Peraturan Presiden Nomor 54 Tahun 2010;
- (3) Untuk pengadaan barang/jasa yang sudah dilaksanakan sebelum terbitnya Surat Edaran Bersama ini, PA/KPA yang telah menunjuk dan menetapkan

PPK sesuai dengan tugas pokok dan kewenangannya dalam pengadaan barang/jasa, maka:

- a. PPK tetap melaksanakan tugas dan wewenang sebagai PA/KPA untuk menandatangani kontrak sebagaimana diatur dalam Peraturan Pemerintah Nomor 58 Tahun 2005;
- b. PPK dalam melaksanakan tugasnya dapat dibantu oleh PPTK sesuai dengan tugas dan kewenangannya sebagaimana diatur dalam Peraturan Pemerintah Nomor 58 Tahun 2005.

Untuk Informasi lebih lanjut bahwa PPK pada Pemerintah Prov/Kab/Kota, wajib memiliki sertifikat keahlian PBJ paling lambat 1 Januari 2012 (Pasal 127 huruf (b) Peraturan Presiden Nomor 54 Tahun 2010). PPK tahun 2011 pada instansi pemerintah pusat diwajibkan memiliki sertifikat keahlian PBJ. Sedangkan PPK di pemerintah daerah baru wajib bersertifikat tahun 2012. Bahwa PPK SKPD dapat berjumlah lebih dari satu orang, disesuaikan dengan beban kerja dan rentang kendali. Tim pendukung dan tim teknis dapat dibentuk oleh PPK dalam rangka membantu tugas PPK. Tim teknis tersebut dapat berasal dari satker (unit kerja) yang bersangkutan dan atau dari instansi teknis terkait, misalnya Dinas PU untuk pekerjaan konstruksi. Pejabat pengadaan dapat melakukan transaksi pengadaan barang dengan pengadaan langsung.

Namun proses pembayaran tetap dilakukan oleh PPK sebagai pejabat yang diberikan tugas/wewenang untuk menandatangani kontrak, tujuannya antara lain pengesahan tanda bukti pembayaran dan pertanggungjawaban keuangan. Berdasarkan pembahasan diatas maka dapat kami simpulkan bahwa Kepala SKPD

dalam melaksanakan tugasnya selaku pejabat PA/KPA berwenang melakukan tindakan yang mengakibatkan pengeluaran atas beban anggaran belanja sesuai yang diatur dalam Pasal 6 ayat (2) huruf b) Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004. Wewenang tersebut dapat didelegasikan PA kepada PPK antara lain untuk melakukan penandatanganan kontrak. PPTK dapat berperan sebagai PPK bilamana wewenang tersebut telah didelegasikan oleh PA/KPA kepada PPTK. Namun bilamana tidak menerima pendelegasian wewenang, maka PPTK tidak dapat berperan sebagai PPK.

2.3. Organisasi dan Pengorganisasian

Organisasi pada dasarnya memiliki dua arti umum, yaitu pertama, mengacu pada lembaga (institusi) atau kelompok fungsional. Contohnya adalah organisasi, badan pemerintah, rumah sakit atau suatu perkumpulan olahraga. Arti kedua mengacu kepada proses pengorganisasian yang merupakan suatu cara pengaturan pekerjaan dan pengalokasian pekerjaan diantara para anggota organisasi sehingga tujuan organisasi dapat dicapai secara efisien, sebagai salah satu fungsi manajemen. Merujuk kepada pengertian tersebut, selanjutnya diuraikan konsep tentang organisasi dan pengorganisasian.

Organisasi merupakan suatu bentuk kerjasama sekelompok manusia di bidang tertentu untuk mencapai suatu tujuan tertentu (Etzioni, 1969). Sementara itu, Henry (1988) mengemukakan bahwa organisasi merupakan suatu koneksitas manusia yang kompleks dan dibentuk untuk tujuan tertentu, dimana hubungan antara anggotanya bersifat resmi (*impersonal*), ditandai oleh aktivitas kerjasama,

terintegrasi dalam lingkungan yang lebih luas, memberikan pelayanan dan produk tertentu, dan tanggungjawab terhadap hubungan dengan lingkungannya.

Sifat abstrak organisasi menyebabkan organisasi dapat didefinisikan dengan berbagai macam cara, sesuai dengan sudut pandang dan latar belakang masing-masing peneliti. Malayu (2003) mengatakan bahwa "Organisasi adalah suatu sistem perserikatan formal dari dua orang atau lebih yang bekerja sama untuk mencapai tujuan tertentu". Sedangkan menurut Robbins (1994), "Organisasi adalah kesatuan (*unity*) sosial yang dikoordinasikan secara sadar, dengan sebuah batasan yang relatif dapat diidentifikasi, yang bekerja secara terus-menerus untuk mencapai suatu tujuan bersama atau sekelompok tujuan".

Adapun Barnard (dalam Thoha,1996) menyatakan bahwa "Organisasi ialah suatu sistem kegiatan-kegiatan yang terkoordinir secara sadar, atau suatu kekuatan dari dua manusia atau lebih". Dari pengertian tersebut, Barnard menguraikan lebih rinci tentang unsur-unsur kekayaan dari suatu organisasi, antara lain:

- a. Organisasi terdiri dari serangkaian kegiatan yang dilaksanakan melalui suatu proses kesadaran, kesengajaan, dan koordinasi untuk mencapai suatu tujuan;
- b. Organisasi merupakan kumpulan dari orang-orang untuk melaksanakan kegiatan untuk mencapai suatu tujuan;
- c. Organisasi memerlukan adanya komunikasi, yakni suatu hasrat dari sebagian anggotanya untuk mengambil bagian pencapaian tujuan bersama anggota lainnya. Dalam hal ini penekanannya kepada peranan seseorang dalam organisasi, diantaranya ada sebagian anggota yang harus diberi informasi atau dimotivasi, dan sebagian lainnya yang harus membuat keputusan.

Suradinata (1996) mengemukakan bahwa “organisasi merupakan tempat/wadah yang bersifat lebih statis, sedangkan sebagai proses bersifat lebih dinamis”. Karena dinamikanya, aktivitas, tindakan, dan hubungan yang terjadi dalam organisasi dapat bersifat formal, nonformal, atau informal, misalnya aktivitas hubungan atasan-bawahan, sesama atasan dan sesama bawahan. Hal ini menunjukkan bahwa manusia berperan sebagai faktor utama dalam organisasi untuk menentukan berhasil tidaknya suatu tujuan.

Sebagai tempat melakukan pekerjaan setiap orang harus jelas tugas dan tanggung jawabnya, hubungan dan tata kerjanya. Berdasarkan pengertian tersebut, Suradinata mengemukakan ciri-ciri organisasi adalah sebagai berikut:

- a. Adanya dua orang atau lebih yang telah mengenal;
- b. Adanya kegiatan yang berbeda namun berkaitan satu dengan lainnya dan satu kesatuan usaha untuk mencapai tujuan bersama;
- c. Setiap anggota organisasi mempunyai sumbangan pemikiran/tenaga;
- d. Adanya pembagian tugas, fungsi dan kewenangan serta pengawasan;
- e. Adanya mekanisme kerja;
- f. Adanya tujuan yang ingin dicapai.

Dari pendapat ahli yang telah dikemukakan di atas dapat disimpulkan bahwa organisasi merupakan suatu kesatuan dari sekelompok orang yang dibentuk secara sengaja yang bekerja sama secara sistematis dan terusmenerus dalam rangka mencapai suatu tujuan tertentu. Agar tugas pokok dan fungsi organisasi dapat terlaksana dengan baik, maka dalam penyusunan organisasi perlu didasari asas-asas pengorganisasian yang tepat sesuai dengan kebutuhan perubahan lingkungan

baik internal maupun eksternal. Sutarto (2002) mengemukakan 11 asas pengorganisasian sebagai berikut:

- a. Perumusan tujuan yang jelas;
- b. Departemenisasi;
- c. Pembagian kerja;
- d. Koordinasi;
- e. Pelimpahan wewenang;
- f. Rentang kendali;
- g. Jenjang organisasi;
- h. Kesatuan perintah;
- i. Fleksibilitas;
- j. Berkelangsungan;
- k. Kestinambungan.



Suatu hal yang perlu diperhatikan dalam pendekatan organisasi modern, bahwa setiap organisasi harus memiliki visi dan misi yang jelas. Misi dan tujuan setiap organisasi publik adalah memuaskan para pihak yang berkepentingan melalui pelayanan publik yang berkualitas.

Menurut Stoner (1996) terdapat 5 langkah dalam proses pengorganisasian, yaitu:

1. Merinci seluruh pekerjaan yang harus dilaksanakan untuk mencapai tujuan organisasi.
2. Membagi beban kerja ke dalam kegiatan-kegiatan yang secara logis dan memadai dapat dilakukan oleh seseorang.

3. Mengkombinasi pekerjaan anggota organisasi dengan cara yang logis dan efisien.
4. Menetapkan mekanisme pengkoordinasian pekerjaan anggota organisasi dalam satu kesatuan yang harmonis.
5. Memantau efektivitas organisasi dan mengambil langkah-langkah penyesuaian untuk mempertahankan atau meningkatkan efektivitas.

Adapun menurut Certo (1994), proses pengorganisasian meliputi langkah-langkah sebagai berikut:

1. Melaksanakan refleksi tentang rencana-rencana dan sasaran-sasaran.
2. Menetapkan tugas pokok.
3. Membagi tugas-tugas pokok menjadi tugas-tugas bagian (*subtasks*).
4. Mengalokasi sumber daya untuk tugas-tugas bagian.
5. Mengevaluasi hasil-hasil dari strategi pengorganisasian yang diimplementasikan.

Menurut Handoko (1999) proses pengorganisasian dapat ditunjukkan dengan 3 langkah prosedur sebagai berikut:

1. Pemerincian seluruh kegiatan yang harus dilaksanakan untuk mencapai tujuan organisasi.
2. Pembagian beban pekerjaan total menjadi kegiatan-kegiatan yang secara logis dapat dilaksanakan oleh satu orang. Pembagian kerja ini sebaiknya tidak terlalu berat atau tidak juga terlalu ringan.

3. Pengadaan dan pengembangan suatu mekanisme untuk mengkoordinasikan pekerjaan para anggota organisasi menjadi kesatuan yang terpadu dan harmonis.

