BAB II

STUDI PUSTAKA

A. Tinjauan Pustaka

1. Administrasi Pembangunan Negara

Administrasi pembangunan negara adalah bidang dalam ilmu administrasi yang berfokus pada perencanaan, pelaksanaan, pengawasan, dan evaluasi program-program dan proyek-proyek yang bertujuan untuk memajukan pembangunan suatu negara. Tujuan utama administrasi pembangunan negara adalah untuk mencapai pertumbuhan ekonomi yang berkelanjutan, meningkatkan kualitas hidup masyarakat, mengurangi kemiskinan, dan memperbaiki infrastruktur serta layanan publik. Berikut beberapa elemen kunci dalam definisi administrasi pembangunan negara: Perencanaan, Pelaksanaan, Pengawasan, Evaluasi, Kemitraan dan Fokus pada Pembangunan Berkelanjutan. Dalam praktiknya, administrasi pembangunan negara adalah salah satu bidang penting dalam menjalankan tugas pemerintah untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat dan memajukan negara secara keseluruhan.

Menurut beberapa ahli, definisi administrasi pembangunan negara dapat diartikan seperti: Fred W. Riggs dalam Wakhid (2016) dimana Riggs adalah satu tokoh yang dikenal dalam studi administrasi pembangunan. Menurutnya, Administrasi negara maju

(negara Utara) dan negara berkembang (negara Selatan) berbeda. Dia membedakan "administrasi berkembang" *(developing administration)* dari "administrasi maju".

Faktor-faktor budaya dan sosial yang memengaruhi administrasi yang berkembang cenderung lebih kompleks, terfragmentasi, dan rumit. Begitu juga di kemukakan oleh Waldo dalam Wakhid (2016) mengutarakan konsep bahwa administrasi pembangunan negara harus dilihat sebagai bagian dari upaya mewujudkan kesejahteraan sosial. Ia menekankan pentingnya etika dalam administrasi publik, termasuk dalam konteks pembangunan, sehingga kebijakan yang dibuat harus bertujuan untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat. Sedangkan menurut Siagian (2003) dalam (2016) mengemukakan bahwa Administrasi Pembangunan adalah "Rangkaian usaha dalam mewujudkan pertumbuhan dan perubahan secara terencana dan sadar yang ditempuh oleh suatu bangsa atau negara untuk mencapai modernitas dalam rangka pembinaan bangsa (*nation building*).

Sehingga dapat disimpulkan bahwa Administrasi Pembangunan negara adalah bagaimana sebuah negara dapat mewujudkan kesejahteraan dari masyarakatnya dengan mempersatukan budaya dan sosiologi yang berbeda sehingga tujuan akhirnya untuk memajukan negara dapat terlaksana sesuai dengan apa yang diharapakan bersama.

2. Kebijakan Publik

Dalam kehidupan bernegara tentunya kita tidak dapat terlepas dari lingkup kebijakan publik. Kebijakan publik senantiasa dijumpai dari segala bidang kesejahteraan sosial, bidang kesehatan, pelayanan publik, pembangunan, pendidikan dan sebagainya.

Wilson dalam Wahab (2012:13) mengatakan bahwa kebijakan publik adalah tindakan, tujuan, dan pernyataan pemerintah tentang masalah tertentu, kiat-kita yang sedang digunakan untuk dapat diimplementasikan, dan segala penjelasan yang diberikan oleh mereka tentang apa yang sudah terjadi atau tidak terjadi.

Menurut Nugroho (2011:94) menjabarkan bahwa kebijakan publik merupakan segala keputusan yang dibuat oleh negara, sebagai suatu strategi untuk mewujudkan tujuan dari negara. Kebijakan publik merupakan strategi untuk membawa masyarakat ke masa awal, memasuki masyarakat pada masa transisi, untuk menuju masyarakat yang dicita-citakan.

Selanjutnya Dye dalam Nugroho (2011:94) mengatakan bahwa kebijakan publik adalah segala sesuatu yang dilakukan pemerintah, mengapa mereka melakukannya, dan sebuah hasil yang membuat kehidupan bersama tampil berbeda *(what government do, why they do it and what difference it makes)*. Sedangkan menurut Freadrich dalam Abidin (2004:21) mengutarakan kebijakan publik sebagai Serangkaian tindakan /

kegiatan yang diajukan oleh individu, kelompok atau pemerintah dalam suatu lingkungan tertentu, di dalamnya terdapat hambatan (kesulitan) dan kemungkinan (peluang), dan kebijakan yang diusulkan akan membantu mengatasi hambatan/kesulitan tersebut untuk mencapai tujuan yang diinginkan.

Dari beberapa definisi diatas, peneliti menyimpulkan kebijakan publik sebagai pilihan pemerintah dalam statusnya sebagai pemegang kekuasaan untuk melakukan ataupun tidak melakukan, dengan berdasarkan pada peraturan perundang-undangan yang disertai alasan dan tujuan tertentu sesuai dengan harapan dan cita-cita yang ingin dicapai.

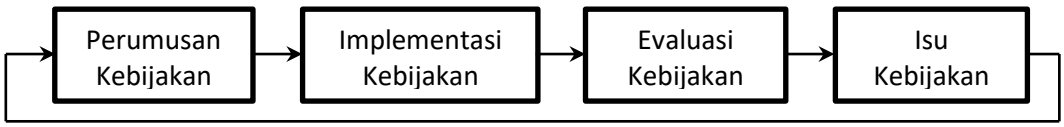
a. **Proses Kebijakan Publik**

Dalam prosesnya, kebijakan publik merupakan suatu himpunan kesatuan yang rumit, sulit dan saling berhubungan karena melibatkan beberapa variabel yang perlu dikaji. Proses kebijakan publik tidak cukup jika hanya dipandang sebagai proses politik, melainkan mencakup berbagai mekanisme disertai tahapannya. Adapaun mekanisme dalam pembuatan kebijakan publik telah dijabarkan oleh Luankali (2007:2) meliputi:

1. Penyusunan agenda (perumusan masalah);
2. Formulasi kebijakan (ramalan);
3. Adopsi kebijakan (rekomendasi);
4. Impelementasi kebijakan (pemantauan);
5. Penilaian kebijakan (evaluasi).

Sedangkan Nugroho (2011:94) menggambarkan alur dari proses kebiajakan publik sebagai berikut:

Gambar 1. Proses Kebijakan Publik



Sumber: Riant Nugroho, Public Policy, Jakarta: Elex Media Komputindo, 2011, hal.94

Proses kebijakan publik menurut Riant Nugroho diatas, dapat dijabarkan sebagai berikut:

1. Isu kebijakan: Dikatakan sebagai isu apabila ia bersifat strategis, yaitu mendasar yang meliputi berbagai unsur dan terkadang berjangka panjang, tidak bisa diselesaikan secara individu, akan tetapi harus harus terselesaikan. Proses ini dikategorikan sebagai suatu agenda politik yang harus terselesaikan. Isu kebijakan hakikatnya terdiri dari jenis, yakni *problem* dan *goal*. Yang bermakna, kebijakan publik bisa berorientasi pada suatu masalah yang bermunculan pada suatu kehidupan publik dan dapat juga berdasar kepada titik tujuan *(goal)* yang akan dicapai pada kebijakan publik. Dalam hal ini kebijakan publik berorientasi pada suatu masalah dibandingkan pencegahan ke depan, dalam bentuk *goal oriented policy*, sehingga sangat sering terjadi kebijakan publik yang berjalan tidak efektif dalam permasalahan publik yang terus bermunculan dan akhirnya tidak dapat terselesaikan.

2. Perumusan kebijakan: Proses ini muncul diakibatkan oleh isu kebijakan yang mewajibkan pemerintah untuk merumuskan kebijakan dalam usaha menyelesaikan permasalahan. Rumusan ini kemudian akan menjadi ketentuan bagi warga negara termasuk pemerintahnya.
3. Implementasi kebijakan: Setelah dirumuskan kebijakan ini kemudian menjadi suatu ketentuan yang wajib dilaksanakan oleh pemerintah dan masyarakatnya. Implementasi kebijakan mengarah pada hasil atau manfaat langsung yang dirasakan baik oleh penerima kebijakan maupun pembuat kebijakan itu sendiri.
4. Evaluasi kebijakan: Dalam proses perumusan dan implementasi baik pelaksanaan maupun pasca pelaksanaan perlu adanya suatu proses yang kemudian memberikan suatu penilaian tentang baik dan benar ataupun efektif dan tidaknya kebijakan yang dihasilkan. Hal ini diharapkan agar kedepannya akan menghasilkan suatu *outcome* yang dapat berguna dalam peningkatan usaha pencapaian tujuan.

b. Implementasi Kebijakan

Tachjan (2006:25) menghubungkan implementasi dan kebijakan sebagai:

> Setelah ditetapkannya/disetujuinya suatu kebijakan maka dilakukanlah proses kegiatan administrasi. Kegiatan ini terletak diantara perumusan kebijakan dan implementasi kebijakan evaluasi kebijakan mengandung logika yang *top-down*, yang berarti lebih rendah/alternaitf menginterprestasikan.

Selanjutnya Donald S. Van Meter dan Carl E. Van Horn dalam Leo Agustino (2008:141) terdapat 6 (enam) faktor dalam implementasi suatu kebijakan publik yaitu:

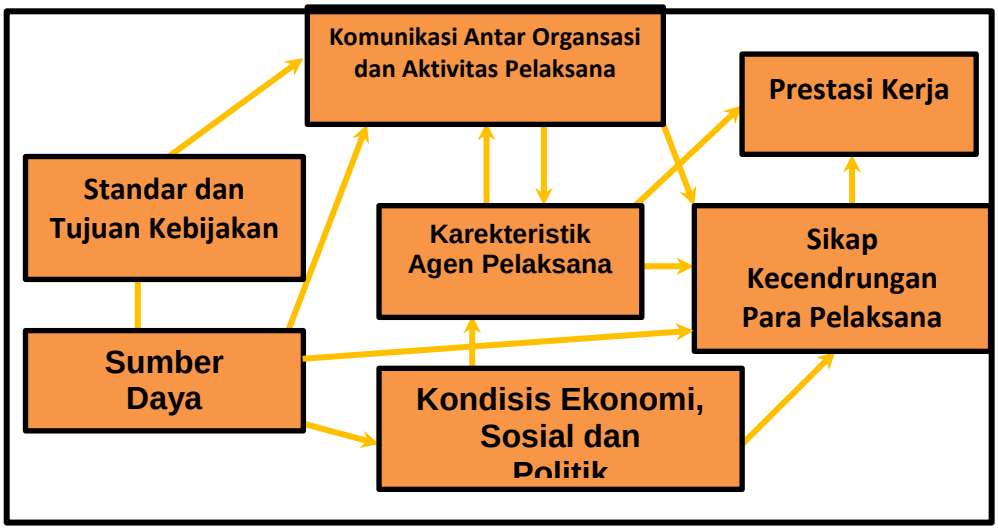
1. Standar dan tujuan kebijakan
   Kinerja implementasi kebijakan dapat diukur, jika skala dan tujuan kebijakan serta sosial budaya pelaksana kebijakan realistis. Jika tahap-tahap kebijakan atau tujuan kebijakan terlalu ideal (atau bahkan terlalu utopis) untuk dilakukan di tingkat warga, maka cukup sulit untuk mencapai keberhasilan suatu kebijakan publik.
2. Sumber daya kebijakan
   Kemampuan dalam menggunakan sumber daya yang tersedia menjadi acuan dalam berhasilnya proses implementasi. Manusia merupakan sumber daya yang paling penting dalam penentuan berhasilnya suatu proses implemetasi. Sumber daya manusia yang berkualitas diperlukan dalam tahapan tertentu dari keseluruhan proses implementasi dengan melihat pekerjaan yang diisyaratkan oleh kebijakan yang ditetapkan secara politik. Sulit mengharapkan suatu implementasi kebijakan publik, jika kompetensi dan kapabilitas sumber daya tersebut nol. Namun, bukan hanya sumber daya manusia yang harus diperhatikan, ada juga sumber daya yang lain seperti sumber daya keuangan dan sumber daya waktu. Oleh karena itu, sumber daya yang diminta dan dirujuk oleh Donald S. Van Metter dan Carl E. Van Horn adalah tiga bentuk sumber daya ini.
3. Karakteristik agen pelaksana
   Organisasi formal dan informal sebagai fokus pada lembaga pelaksana akan berpartisipasi dalam pelaksanaan kebijakan publik. Hal ini menjadi sangat penting karena karakteristik yang berlaku pada badan pelaksana akan mempengaruhi kinerja implemetasi kebijakan publik. Ruang lingkup atau bidang implemetasi kebijakan juga perlu diperhatkan dalam menentukan subjek implementasi. semakin luas cakupan dari

implemtasi kebijakan, maka semakin banyak pula orang yang harus dilibatkan.

4. Sikap kecenderungan *(disposition)* para pelaksana
   Sukses atau tidaknya suatu kebijakan publik sangat dipengaruhi oleh sikap orang yang menerima atau menolak implementasi (agent) tersebut. Hal ini sangat mungkin terjadi, karena kebijakan tersebut bukan dibuat oleh warga sekitar yang mengerti tentang permasalahan yang terjadi di warga sekitar. Namun kebijakan *top-down* adalah kebijakan yang akan dilakukan, yaitu pengambil keputusan tidak pernah mengetahui (atau bahkan menyentuh) kebutuhan, keinginan atau masalah yang ingin diselesaikan oleh warga negara.
5. Komunikasi antar organisasi dan aktivitas pelaksana
   Koordinasi merupakan kegiatan yang efektif dalam melaksanakan kebijakan publik. Semakin baik koordinasi dan komunikasi yang dilakukan antar pihak, maka kemungkinan kesalah-kesalahan yang terjadi akan kecil, begitupun sebaliknya
6. Kondisi ekonomi, sosial dan politik
   Untuk mengevaluasi kinerja implementasi publik dari teori yang diberikan oleh Van Metter dan Van Horn, hal yang perlu diperhatikan adalah sejauh mana lingkungan eksternal berkontribusi terhadap keberhasilan kebijakan publik yang ditetapkan. Kemungkinan penyebab utama dari kegagalan implementasi kebijakan adalah lingkungan sosial, ekonomi dan politik. Maka dari itu, upaya pelaksanaan kebijakan juga harus memperhatikan kondisi lingkungan eksternal yang mendukung.

Berdasarkan Teori Implementasi dari Van Meter dan Van Horn mengenai 6 faktor implementasi kebijakan publik seperti yang diatas, maka selanjutnya dapat digambarkan mengenai keterkaitannya seperti gambar 2:

Gambar 2.
Implementasi Kebijakan



Sumber: Implementasi Kebijakan Van Meter Van Horn dalam Leo Agustino (2008:141)

Dalam tahap ini, *stakeholder* (pemangku kepentingan) akan dilibatkan secara keseluruhan, baik swasta maupun publik, baik yang bersifat kelompok maupun individual**.** Dalam proses implementasi kebijakan terdapat tiga elemen: tindakan yang diambil oleh badan/lembaga administratif, tindakan yang mencerminkan ketaatan kelompok sasaran, dan jaringan sosial politik dan ekonomi yang mempengaruhi semua kegiatan pemangku kepentingan tersebut**.** Melalui interaksi elemen-elemen ini, akan selalu ada efek yang diharapkan dan tidak terduga.

Implementasi kebijakan sesungguhnya merupakan sesuatu yang penting bahkan dapat melebihi daripada pembuatan kebijakan itu sendiri. Dalam keseluruhan struktut kebijakan, maka pelaksanaan kebijakan menjadi sangat penting karena dengan tahap ini dapat mempengaruhi proses kebijakan secara keseluruhan.

a. Tahap Implementasi Kebijakan

Sebagai upaya mengefektifkan pencapaian tujuan dalam implementasi kebijakan, maka dibutuhkan adanya tahap-tahap dari implementasi kebijakan. Hogwood dan Gunn dalam Wahab (1990:36) mengemukakan sejumlah tahap implementasi sebagai berikut:

Tahap (I) terdiri atas kegiatan-kegiatan:

1. Menggambarkan rencana suatu program dengan penetapan tujuan secara jelas;
2. Menentukan standar pelaksanaan;
3. Menentukan biaya yang akan digunakan beserta waktu pelaksanaan.

Tahap (II) merupakan pelaksanaan program dengan mendayagunakan struktur staf, sumberdaya, prosedur, biaya serta metode.

Tahap (III) terdiri dari kegiatan-kegiatan:

2. Menentukan jadwal;
3. Melakukan pemantauan;
4. Mengadakan pengawasan untuk menjamin kelancaran pelaksanaan program.

Dengan tahap-tahap implementasi kebijakan diatas, tentunya akan mempermudah jika terdapat penyimpangan atau pelanggaran untuk segera diambil tindakan yang cepat, tetap dan sesuai.

b. Model Implementasi Kebijakan

Nugroho (2008:451) menjabarkan model implementasi kebijakan dalam dua model yakni “model implementasi kebijakan yang berpola dari atas ke bawah (*top-down*) versus dari bawah ke atas (*bottom-up*), serta model implementasi kebijakan yang berpola paksa (*command-and-control*) serta mekanisme pasar (*economis incentive*).”

Sedangkan menurut Mazmanian dan Sebastier dalam Nugroho (2008:440) menjelaskan model implementasi kebijakan dalam tiga variabel, yaitu:

1. Variabel *independen*, Dari segi teori dan teknis masalah realisasi, keragaman objek, dan perubahan yang diperlukan, apakah masalah tersebut mudah dikendalikan.
2. Variabel *intervening*, Kebijakan tersebut didasarkan pada tujuan yang jelas dan konsisten, penggunaan teori kausalitas, alokasi sumber pendanaan, sistem hierarki yang komprehensif antar lembaga pelaksana, pelaksanaan regulasi antar lembaga pelaksana, rekrutmen eksekutif, dan keterbukaan personel eksternal. Buat struktur kapabilitas kebijakan dari proses implementasi. Variabel yang mempengaruhi proses implementasi selain kebijakan yang mempengaruhi status sosial ekonomi dan teknis, dukungan publik, risiko dan sikap konstitusional, dukungan pejabat yang lebih tinggi, dan komitmen eksekutif dan kualitas kepemimpinan.
3. Variabel *dependen*, Artinya, model pelaksanaan kebijakan, dari perspektif lembaga pelaksana / lembaga pelaksana memahami lima tahapan, termasuk melaksanakan kebijakan, memenuhi tujuan, hasil aktual, menerima hasil yang nyata tersebut, dan akhirnya mengarah pada kebijakan yang telah dirumuskan dan dilaksanakan atau kebijakan dasar keseluruhan pada intinya melakakukan revisi.

Berdasarkan uraian di atas dapat diketahui bahwa setiap model implementasi pada akhirnya merujuk pada keberhasilan kebijakan yang telah dirumuskan sebelumnya. Penentuan model kebijakan

didasarkan pada kemampuan pelaksana dan keadaan lingkungan penerima kebijakan.

3. Konsep Kebijakan Penyetaraan Jabatan dalam Manajemen Sumber Daya Manusia

Kebijakan penyetaraan jabatan dalam manajemen sumber daya manusia (SDM) merupakan salah satu upaya untuk menciptakan kesetaraan dan keadilan dalam struktur organisasi, terutama dalam pengelolaan pegawai dan peran mereka dalam organisasi. Penyetaraan jabatan merujuk pada proses penyesuaian atau pengalihan jabatan tertentu agar setara dalam hal tanggung jawab, wewenang, dan kompensasi. Dalam konteks ini, penyetaraan jabatan bertujuan untuk mengoptimalkan peran fungsional pegawai dengan mengatur ulang posisi-posisi yang sebelumnya terkesan lebih administratif atau struktural menjadi jabatan fungsional yang lebih relevan dengan perkembangan organisasi dan tuntutan kinerja.

Dalam manajemen SDM, penyetaraan jabatan berkaitan dengan penataan kembali struktur jabatan untuk menyesuaikan dengan perkembangan kebijakan pemerintah atau kebutuhan organisasi. Salah satu tujuannya adalah untuk meningkatkan efisiensi dan efektivitas kinerja pegawai serta memaksimalkan pemanfaatan kompetensi mereka. Dalam proses ini, penting untuk memastikan bahwa setiap perubahan yang dilakukan memiliki dasar yang kuat dan

dilakukan dengan pendekatan yang transparan agar tidak menimbulkan resistensi dari pegawai yang terdampak. Penyetaraan jabatan juga dapat mencakup pengalihan dari jabatan struktural ke jabatan fungsional, yang lebih berorientasi pada tugas spesifik dan keterampilan teknis.

Di sisi lain, implementasi kebijakan penyetaraan jabatan juga memerlukan penyesuaian kompetensi bagi pegawai yang dipindahkan ke dalam jabatan fungsional. Agar jabatan fungsional dapat berfungsi secara optimal, SDM yang ditempatkan dalam jabatan tersebut harus memiliki keahlian, pengalaman, dan pelatihan yang relevan dengan bidang fungsional tersebut. Oleh karena itu, proses penyetaraan jabatan memerlukan strategi pengelolaan SDM yang melibatkan berbagai elemen, seperti evaluasi kinerja, pelatihan, dan bimbingan teknis. Hal ini juga berkaitan dengan pentingnya pengembangan karir untuk memastikan bahwa pegawai dapat berkembang sesuai dengan tuntutan tugas dan tanggung jawab yang baru. Penyetaraan jabatan yang dilakukan dengan efektif dapat memberikan dampak positif terhadap motivasi pegawai dan kinerja organisasi secara keseluruhan.

B. Definisi Konsep

Definisi konsep adalah unsur penelitian yang menjelaskan tentang karakteristik sesuatu masalah yang hendak diteliti. Berdasarkan tinjauan teori yang di atas, dapat dikemukakan definisi konsep yang erat kaitannya dengan penelitian ini adalah:

1. Implementasi merujuk pada proses pelaksanaan atau pengoperasian suatu kebijakan, rencana, atau keputusan yang telah dirancang sebelumnya. Dalam konteks administrasi dan kebijakan publik, implementasi adalah tahap di mana keputusan dan kebijakan yang telah dibuat oleh pemerintah atau organisasi diterapkan dalam tindakan nyata di lapangan.
2. Penyetaraan jabatan adalah proses penyesuaian atau pengalihan jabatan tertentu ke dalam kategori atau jenis jabatan lain yang setara dalam struktur organisasi atau sistem kepegawaian.
3. Sumber daya, indikator ini bisa digunakan untuk menilai apakah sumber daya yang tersedia (misalnya dana, tenaga pelatih, sarana dan prasarana) cukup untuk melaksanakan kebijakan pengembangan SDM dengan baik. Kekurangan dalam sumber daya dapat menjadi kendala dalam implementasi kebijakan.
4. Standard dan Tujuan merujuk pada kriteria atau patokan yang digunakan untuk mengukur keberhasilan pelaksanaan kebijakan, seperti target atau ukuran tertentu. Tujuan adalah hasil akhir yang

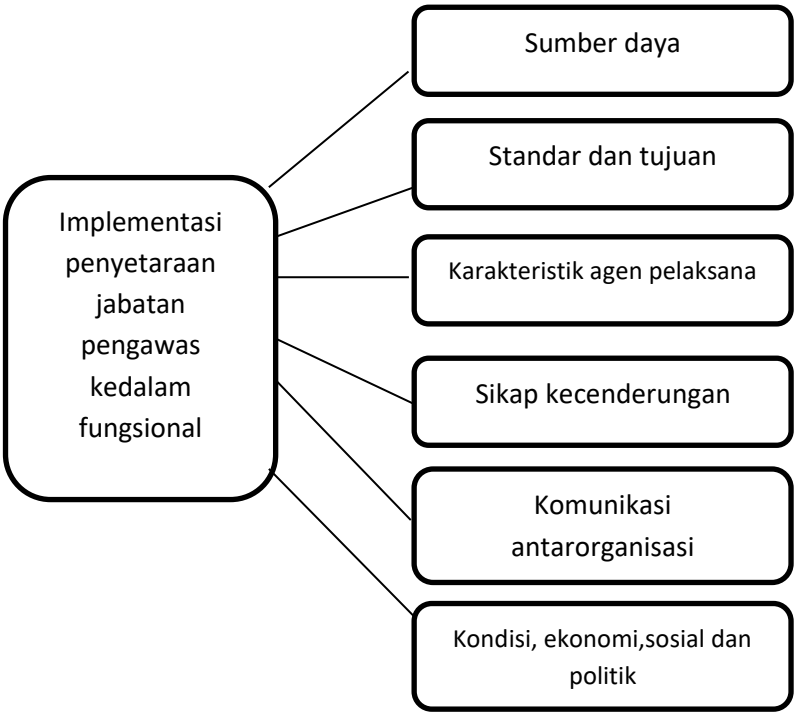
ingin dicapai oleh kebijakan, seperti peningkatan kualitas SDM atau kinerja pegawai.

5. Karakteristik Agen Pelaksana, pihak yang terlibat langsung dalam penerapan kebijakan dan bertanggung jawab untuk memastikan bahwa kebijakan tersebut diterjemahkan menjadi tindakan yang konkret di lapangan.
6. Sikap Kecenderungan, merujuk pada pandangan atau persepsi agen pelaksana terhadap kebijakan yang akan dilaksanakan. Sikap ini mencakup apakah agen pelaksana mendukung atau menentang kebijakan tersebut, serta sejauh mana mereka merasa terlibat dan bertanggung jawab terhadap kebijakan itu.
7. Komunikasi antar organisasi, proses pertukaran informasi dan koordinasi antara berbagai pihak yang terlibat dalam pelaksanaan kebijakan.
8. Kondisi sosial, ekonomi, dan politik merujuk pada faktor eksternal yang mempengaruhi implementasi kebijakan. Kondisi sosial mencakup dukungan masyarakat terhadap kebijakan, kondisi ekonomi berhubungan dengan ketersediaan sumber daya dan anggaran, sementara kondisi politik menyangkut stabilitas politik dan dukungan dari aktor politik. Ketiga faktor ini dapat mendukung atau menghambat keberhasilan implementasi kebijakan, tergantung bagaimana kondisi tersebut dikelola.

C. Kerangka Pikir

Berdasarkan tinjauan pustaka dan definisi konsep yang telah penulis jelaskan di atas, sehingga dapat kita uraikan bagan kerangka pikir sebagai berikut:

Gambar 3.
Kerangka Pikir



Sumber: Implementasi Kebijakan Van Meter Van Horn dalam Leo Agustino (2008:141)