

## **BAB II**

### **STUDI KEPUSTAKAAN DAN KERANGKA PIKIR**

#### **A. Studi Kepustakaan**

##### **1. Ilmu Pemerintahan.**

Untuk menjalankan suatu Negara agar dapat mencapai kesejahteraan dan ketentraman bagi rakyatnya maka diperlukan seorang pemimpin untuk mengatur dan mengelola sumber daya untuk mencapai tujuan Negara. Dalam ilmu politik dikenal dengan istilah pemerintahan. Sedangkan kegiatan pemerintahan dalam menjalankan kekuasaan Negara biasanya disebut dengan istilah Pemerintahan.

Secara etimologi pemerintahan adalah melakukan pekerjaan menyeluruh, yang berarti didalamnya terdapat dua pihak, yaitu yang memerintah memiliki wewenang dan yang diperintah memiliki kepatuhan akan keharusan. ( dalam Syafiie, 2003;22)

Menurut Mc. Iver pemerintahan adalah sebagai suatu organisasi dari orang-orang yang mempunyai kekuasaan serta bagaimana manusia itu bisa dipemerintah. (dalam Syafiie, 2003;22)

Selanjutnya menurut Ndraha (2005;36), Pemerintah adalah semua badan atau organisasi yang berfungsi memenuhi kebutuhan dan kepentingan manusia dan masyarakat, sedangkan yang dimaksud dengan pemerintahan adalah proses pemenuhan dan perlindungan kebutuhan kepentingan manusia dan masyarakat. memahami pemerintahan dalam konteks awal kejadiannya, menunjukkan bahwa hubungan yang ada antara struktur pemerintah dengan rakyat adalah hubungan yang saling menguatkan, yaitu bahwa pemerintah disuatu sisi berkewajiban untuk melindungi dan mengikutikan kesejahteraan rakyat dan disisi lain rakyat berkewajiban mengikuti dan mentaati pemerintah berdasarkan kewenangan yang dimilikinya.

Menurut Budiarto (2003;21) mengemukakan bahwa pemerintah adalah segala kegiatan yang terorganisasi yang bersumber pada kedaulatan dan kemerdekaan berlandaskan Dasar Negara, Rakyat atau penduduk dan wilayah suatu Negara memiliki tujuan untuk mewujudkan Negara berdasarkan konsep Dasar Negara tersebut.

Menurut Rasyid (dalam Lobolo, 2007;22) membagi fungsi pemerintahan dalam empat bagian yaitu pelayanan (*publik servis*), pembangunan (*development*), pemberdayaan (*empowering*), dan pengaturan (*regulation*). Selanjutnya ia mengemukakan bahwa untuk mengetahui suatu masyarakat, maka lihatlah pemerintahannya, artinya fungsi-fungsi pemerintahan yang dijalankan pada saat tertentu akan menggambarkan kualitas pemerintahan itu sendiri.

Selanjutnya Ndraha (2005;7) mengemukakan ruang lingkup ilmu pemerintahan terdiri dari;

- a. Yang diperintah.
- b. Tuntunan yang diperintah (jasa publik dalam layanan civil)
- c. Pemerintahan.
- d. Kewenangan, kewajiban, dan tanggung jawab pemerintah.
- e. Hubungan pemerintah.

Apabila dilihat dari definisi pemerintah, menurut Syafii (2003;20) mengemukakan bahwa pemerintahan berasal dari kata pemerintah, yang paling sedikit kata "pemerintah" tersebut memiliki empat unsur yaitu: ada dua pihak yang terkandung, kedua pihak tersebut saling memiliki hubungan, pihak yang memerintah memiliki wewenang, dan pihak yang diperintah memiliki ketaatan. Ilmu yang secara otonom mempelajari bekerjanya struktur-struktur dan proses-proses dari pemerintah umum, baik bekerjanya struktur-struktur dan proses-proses tersebut secara internal maupun eksternal. Yang dimaksud dengan pemerintah umum adalah keseluruhan struktur dan proses-proses didalam mana terlibat kebijakan-kebijakan dan

keputusan-keputusan yang bersifat mengikat untuk dan atas nama kehidupan bersama (pemerintah dan yang diperintah) (dalam Ndraha, 2005;229)

Menurut Dharma (2002;33) pemerintahan dalam arti sempit adalah eksekutif yang melaksanakan kegiatan fungsi menjalankan Undang-Undang, yaitu sekelompok orang yang diberi tugas untuk merencanakan, mengumpulkan, menyusun, mengorganisasi, menggerakkan dan mengarahkan segala daya upaya masyarakat/penduduk dalam suatu Negara dalam rangka mencapai tujuan Negara yang telah ditetapkan.

Selanjutnya di dalam Munaf (2015; 202) menyebutkan bahwa Untuk mewujudkan penyelenggaraan pemerintahan daerah berdasarkan konsep tata pemerintahan yang baik (*good governance*) itu terdapatnya citra pemerintahan yang demokratis. Prinsip demokrasi yang paling penting adalah meletakkan kekuasaan di tangan rakyat dimana pada tingkat terakhir rakyat memberikan ketentuan dalam masalah pokok mengenai kehidupannya, termasuk dalam menilai Kebijakan Pemerintah dan Negara, oleh karena kebijakan itu menentukan kehidupan rakyat.

Menurut Finner mengartikan Pemerintahan dalam istilah “*Governence*” paling sedikit mempunyai empat arti yaitu :

1. Menunjukkan kegiatan atau proses pemerintahan yaitu melaksanakan kontrol atas pihak lain (*The Activity Or The Procoss Of Governing*).
2. Menunjukkan masalah-masalah Negara dalam mana kegiatan atau proses yang dijumpai (*State Or Affair*).
3. Menunjukkan orang-orang (pejabat-pejabat) yang dibebani tugas untuk memrintah (*People Charge With The Duty Of Governing*).

4. Menunjukkan cara metode atau sistem dengan mana suatu masyarakat tertentu diperintah (*The Manner Method Of Sistem By Which A Particular Sosienty Is Governed*). (dalam Tandjung, 2002;33)

Berdasarkan pendapat diatas daapt dirumuskan bahwa pemerintahan dapat dikatakan sebagai jawatan atau alat-alat kelengkapan Negara yang mempunyai kewenangan yang sah dan melindungi serta meningkatkan taraf hidup masyarakat, berproses atau sedang memproses menurut suatu cara dan metode tertentu, melalui pembuatan dan peleksanaan berbagai keputusan.

Menurut Mahfud (2001;66) pemerintahan dalam arti luas \didefenisikan kan sebagai seluruh organ kekuasaan didalam Negara, yaitu Legislatif, Eksekutif, dabn Yudikatif. Bahkan dalam arti luas pemerintahan diartikan sebagai pelaksana ltugas seluruh badban-badan, lembaga-lembaga dan petugas-petugas yang disertai wewenang untuk mencapai tujuan Negara. Tetapi dalam arti yang sempit pemerintah hanya mencangkup organisasi fungsi-fungsi yang menjalankan tugas pemerintahan (Eksekutif) yang bisa dilakukan kabinet dan aparat-aparatnya dari tingkat pusat sampai kedaerah.

Pada pasal 2 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah ditugaskan bahwa:

- a. Negara Republik Indonesia adalah bagian atas daerah-daerah provinsi dan daerah provinsi itu dibagi atas kabupaten dan kota yang masing-masing mempunyai pemerintahan daerah.
- b. Pemerintahan daerah sebagaimana dimaksud pada ayat (1) mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan.

Sedangkan asas penyelenggaraan pemerintahan di daerah adalah (Syafiie, 2003;110) :

### 1. Azas Desentralisasi.

Azaz Desentralisasi adalah asas penyerahan sebagian urusan dari pemerintah pusat kepada pemerintah daerah untuk mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri.

### 2. Azas Dekosentrasi.

Azas Dekosentrasi adalah asas pelimpahan wewenang dari pemerintahan pusat kepada wilayah, atau instansi vertikal tingkat atasnya, kepada pejabat-pejabat di daerah.

### 3. Tugas Pembantuan.

Tugas Pembantuan adalah asas untuk turut sertanya pemerintahan daerah bertugas dalam melaksanakan urusan pemerintahan pusat yang ditugaskan kepada pemerintah daerah oleh pemerintah pusat atau pemerintah daerah tingkat atasnya dengan kewajibannya mempertanggung jawabkan kepada yang menugaskannya.

Di Indonesia tidak semua urusan pemerintahan dapat diserahkan kepada pemerintah daerah, maka penyelenggaraan berbagai urusan pemerintah, dilaksanakan oleh perangkat pemerintah pusat yang ada di daerah berdasarkan asas Dekosentrasi (Syafiie, 2003;88).

Menurut Sinambela (2006;34) pemerintahan dengan segala perbangkatnya sebagai pilar utama penyelenggaraan Negara semakin dihadapkan kepada kompleksitas global. Peranannya harus dan cermat serta proaktif mengkomendasi segala bentuk perubahan. Kondisi tersebut sangat memungkinkan karena paratur berada pada posisi sebagai perumus dan penentu daya kebijakan, serta sebagai pelaksana dari segala peraturan, melalui hirarki yang lebih tinggi sampai pada terendah.

## **2. Konsep pemerintahan daerah**

Dimasa orde baru pengaturan pemerintah daerah ditetapkan dengan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah, menurut Abdul Halim (2004; 1) pemerintah daerah adalah kepada daerah dan DPRD.

Hal ini memberikan arti bahwa tidak terdapat adanya pemisahan secara konkrit antara eksekutif dan legislatif yang dapat memicu tidak berjalannya pengawasan secara efektif.

Definisi pemerintah daerah menurut Indra Bastian (2002; 203) menyatakan bahwa pemerintah daerah adalah kepada daerah beserta perangkat daerah otonom yang lain sebagai badan eksekutif daerah.

Sedangkan pengertian pemerintahan daerah menurut Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah seperti yang tercantum dalam bab I pasal 1 sebagai berikut yaitu pemerintahan daerah adalah penyelenggara urusan pemerintah daerah oleh pemerintah daerah dan DPRD menurut asas otonomi dan tugas pembantuan dengan prinsip negara kesatuan republik indonesia sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Dasar Republik Indonesia tahun 1945.

Menurut Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah Bab I Pasal 1 pengertian pemerintah daerah adalah pemerintah daerah adalah gubernur, bupati atau walikota dan perangkat daerah sebagai unsur penyelenggara pemerintahan daerah.

Dari pengertian diatas secara umum pemerintah daerah dapat diartikan sebagai perangkat daerah yang ditujukan untuk dapat menjalankan, mengatur dan menyelenggarakan jalannya pemerintahan daerah.

Fungsi pemerintah daerah menurut Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah adalah

- a. Pemerintah daerah mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan.
- b. Menjalankan otonomi seluas-luasnya, kecuali urusan pemerintahan yang menjadi urusan pemerintah dengan tujuan meningkatkan kesejahteraan masyarakat, pelayanan umum dan daya saing daerah.
- c. Pemerintah daerah dalam menyelenggarakan urusan pemerintahan memiliki hubungan dengan pemerintah dan dengan pemerintahan daerah lainnya. Meliputi hubungan wewenang, keuangan, pelayanan umum, pemanfaatan sumber daya alam dan sumber daya lainnya.

### **3. Konsep otonomi daerah**

Berdasarkan Kamus Besar Bahasa Indonesia (2008 ; 992) otonomi daerah adalah pola pemerintahan sendiri. Sedangkan otonomi daerah adalah hak wewenang dan kewajiban daerah untuk mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Berdasarkan undang-undang nomor 23 tahun 2014 tentang pemerintahan daerah sebagaimana telah diamandemen dengan undang-undang nomor 12 tahun 2008 tentang pemerintahan daerah, definisi otonomi daerah yaitu otonomi daerah adalah hak, wewenang, dan kewajiban daerah otonom untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan

pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat sesuai dengan peraturan perundang-undangan.

Otonomi daerah adalah hak penduduk yang tinggal dalam suatu daerah untuk mengatur, mengurus, mengendalikan dan mengembangkan urusannya sendiri dengan menghormati peraturan perundang yang berlaku (Hanif Nurcholis, 2007 :30). Undang-undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah sebagaimana telah diamandemen dengan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2008 Tentang Pemerintahan Daerah juga mendefinisikan daerah otonom sebagai berikut “daerah otonom, selanjutnya disebut daerah adalah kesatuan masyarakat hukum yang mempunyai batas-batas wilayah yang berwenang mengatur dan mengurus urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Sesuai dengan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah, kabupaten dan kota berdasarkan asas desentralisasi. Dengan digunakannya asas desentralisasi pada kabupaten dan kota, maka kedua daerah tersebut menjadi daerah otonom penuh (Hanif Nurcholis, 2007; 29). Dari pendapat diatas dapat ditarik kesimpulan bahwa otonomi daerah dapat diartikan sebagai wewenang yang diberikan oleh pemerintah pusat kepada daerah baik kabupaten maupun kota untuk mengatur, mengurus, mengendalikan dan mengembangkan urusannya sendiri sesuai dengan kemampuan daerah masing-masing dan mengacu kepada peraturan perundangan yang berlaku dan mengikatnya.

#### **4. Kebijakan Publik**

Menurut Jones (1995;47) kebijakan adalah keputusan tetap yang dicarikan oleh konsistensi dan pengulangan tingkah laku dari mereka yang nmembuat dan dari mereka yang mematuhi keputusan tersebut.

Selanjutnya Jones (1995;49) mengatakan suatu kebijakan dapat dikatakan sebagai kebijakan publik. Dari suatu kebijakan tersebut dapat mencakup hal-hal sebagai berikut:

- a. *Intentions*, yaitu niat/tujuan sebenarnya dari seluruh tindakan.
- b. *Goals*, yaitu tujuan/ keadaan akhir yang hendak dicapai.
- c. *Plans or proposal*, yaitu rencana atau usulan untuk mencapai tujuan.
- d. *Program*, yaitu program yang disahkan untuk mencapai tujuan kebijakan.
- e. *Decisions or Choices*, yaitu keputusan atau pilihan atas tindakan-tindakan yang diambil untuk mencapai tujuan, mengembangkan rencana, melaksanakan dan mengevaluasi program.
- f. *Effect*, yaitu dampak atau pengaruh yang dapat diukur.

Kebijakan publik adalah tindakan pemerintah yang berwenang. Kebijakan publik adalah tindakan yang dibuat dan diimplementasikan oleh badan pemerintah yang memiliki kewenangan hukum, politis dan finansial untuk melakukannya Young dan Quinn dalam Suharto (2005;44). Lebih lanjut dijelaskan bahwa, kebijakan publik adalah seperangkat tindakan yang berorientasi pada tujuan. Kebijakan publik biasanya bukanlah sebuah keputusan tunggal, melainkan terdiri dari beberapa pilihan tindakan atau strategi yang dibuat untuk mencapai tujuan tertentu demi kepentingan orang banyak.

Sementara itu menurut Kansil dan Cristine (2003;190) kebijakan merupakan ketentuan-ketentuan yang harus dijadikan pedoman, pegangan, atau petunjuk bagi setiap usaha dan aparat pemerintah sehingga tercapai kelancaran dan keterpaduan dalam mencapai tujuan tertentu.

Sedangkan menurut Ndraha (2005;498) yang dimaksud dengan kebijakan pemerintah adalah sebagai pilihan tertentu, usaha untuk memproses nilai pemerintahan yang bersumber pada kearifan pemerintahan dan mengikat secara formal, etik, dan moral diarahkan guna menepati pertanggung jawaban aktor pemerintahan didalam lingkungan pemerintahan.

Berdasarkan pendapat diatas, maka yang disebut kebijakan pemerintah adalah suatu formulasi berupa keputusan tetap yang dikeluarkan pemerintah dan berlaku umum untuk

dijadikan pedoman, pegangan, atau petunjuk bagi setiap upaya masyarakat dan aparatur pemerintah dalam mencapai tujuan sesuai dengan arah yang dikehendaki dalam penyusunan kebijakan tersebut.

Dunn (2003;22) mengemukakan proses pembuatan kebijakan adalah serangkaian aktifitas intelektual yang dilakukan di dalam proses kegiatan yang pada dasarnya bersifat politis. Aktifitas politis tersebut dijelaskan sebagai proses pembuatan kebijakan dan digambarkan sebagai serangkaian tahap yang saling bergantung yang diatur menurut urutan waktu, penyusunan agenda, formulasi kebijakan, adopsi kebijakan, implementasi kebijakan dan penilaian kebijakan. Di Indonesia menggunakan istilah “Kebijaksanaan dan kebijakan” dari terjemahan *Policy* yang dikaitkan dengan keputusan pemerintah. Hal ini diilhami oleh kata yang mempunyai arti kewenangan dan kekuasaan yang dipegang oleh pemerintah, bertujuan untuk mengarahkan dan bertanggung jawab melayani umum. Pandangan ini disejalkan dengan pengertian *Public* yang berarti pemerintah, masyarakat dan umum. Perbedaan antara kebijaksanaan dengan kebijakan, yang membedakan istilah *Policy* sebagai keputusan pemerintah yang bersifat umum dan berlaku untuk seluruh anggota masyarakat, dengan istilah “*discretion*” yang diartikan keputusan yang bersifat kasuistis untuk satu hal.

Kata kebijakan secara etimologis berasal dari kata “*Polis*” dalam bahasa Yunani (*Greek*) artinya “Negara Kota”. Dalam bahasa Latin yaitu Politik atau Negara. Bahasa Inggris lama (*Middle English*) dinilai *policie* yaitu berkaitan dengan unsur pemerintah atau administrasi pemerintah (Dunn, 2003;48)

Kemudian dalam bahasa Indonesia “kata kebijakan dan kebijaksanaan” Bijak atau bijaksana dalam bahasa Inggris “*wisdom*” Asal katanya “*wiseit*”. Dari pengertian ini sifat kebijaksanaan itu bukan hanya sekedar pintar atau cerdas (*smart*)”.

Pada saat sekarang persoalan publik menjadi menjadi lebih kompleks. Tidak ada satu masalah hanya dipandang hanya “*satu*” aspek yang berdiri sendiri, tetapi terdiri dari berbagai aspek yang saling berkaitan dan saling mempengaruhi. Keterkaitan itu tidak terbatas pada satu lingkungan tertentu, tetapi dapat dipengaruhi oleh berbagai lingkungan yang luas yang berkaitan dengan aspek-aspek yang berbeda-beda dan berlaku secara cepat.

Selanjutnya dapat dilihat definisi kebijakan yang dikemukakan oleh Latif (2005:88) yang mengemukakan bahwa kebijakan adalah kata kebijakan yaitu perilaku, seseorang baik pejabat atau perorangan, kelompok kekuatan politik atau instansi pemerintahan yang terlibat dalam suatu bidang kegiatan tertentu yang diarahkan pada rumusan masalah atau permasalahan yang sehubungan dengan hambatan-hambatan tertentu. Untuk selanjutnya mengacu kepada tindakan atau tindakan berpola yang berpengaruh kepada tujuan seraya mencari peluang-peluang untuk mencapai tujuan dan atau mewujudkan sasaran yang ingin dicapai.

Koryati (2005:7) mengemukakan bahwa secara umum kebijakan dapat dikatakan sebagai rumusan keputusan Pemerintahan yang menjadi pedoman tingkahlaku guna mengatasi masalah publik yang mempunyai tujuan, rencana, dan program yang akan dilaksanakan secara jelas.

Lebih lanjut Anderson dalam Koryati (2005:7) mengemukakan bahwa kebijakan merupakan penembangan yang dilakukan oleh institusi pemerintahan dan aparaturanya. Sehingga kebijakan tersebut dapat dikatakan bahwa:

- a. Kebijakan pemerintah selalu mempunyai tujuan tertentu atau merupakan tindakan yang berorientasi pada tujuan.
- b. Kebijakan itu berisi tindakan-tindakan atau pola –pola tindakan pejabat pemerintahan.
- c. Kebijakan merupakan apa yang benar-benar dilakukan pemerintah, jadi bukan merupakan apa yang baru menjadi maksud atau pernyataan pemerintah untuk melakukan sesuatu.
- d. Kebijakan pemerintah itu bersifat positif dalam arti merupakan keputusan pemerintah untuk melakukan sesuatu atau tidak melakukan.
- e. Kebijakan pemerintah dalam arti yang positif didasarkan atau selalu dilandaskan pada peraturan perundang-undangan dan bersifat memaksa (*otoritatif*).

Dalam mengukur pelaksanaan tersebut Hugh Heglo dalam Duun (2003:29) menyebutkan sebagai kebijakan suatu tindakan yang bermaksud untuk mencapai tujuan (*a course of action*

*intended to accomplish some end*). Defenisi Heglo ini selanjudnya diuraikan oleh Chalers Jones dalam kaitan dengan beberapa isi ukuran kebijakan yaitu;

1. Tujuan yaitu tujuan tertentu yang dikehendaki untuk dicapai.
2. Rencana atau proposal yaitu alat atau cara untuk mencapai tujuan.
3. Program atau cara tertentu yang diambil untuk mendapatkan persetujuan atau pengesahan untuk mencapai tujuan.
4. Keputusan yaitu tindakan tertentu yang diambil untuk menentukan tujuan, membuat dan menyesuaikan rencana, melaksanakan dan mengevaluasikan program.
5. Dampak (effect) yaitu yang ditimbulkan dari suatu program dalam masyarakat.

Selanjutnya dapat dilihat konsep analisis kebijaksanaan yang dikemukakan oleh Quade dalam Dunn (2003;45) bahwa analisa kebijaksanaan adalah sebuah disiplin ilmu yang menggunakan berbagai metode penelitian dan argumen untuk menghasilkan dan memindahkan informasi yang relevan dengan kebijaksanaan sehingga dapat dimanfaatkan di tingkat politik dalam rangka memecahkan masalah-masalah kebijaksanaan.

Selanjutnya dapat dilihat pengertian kebijaksanaan publik yang dikemukakan oleh Winarno (2007;16) bahwa kebijakan publik adalah serangkaian kegiatan yang sedikit banyak berhubungan berserta konsekuensi-konsekuensinya bagi mereka yang bersangkutan dari pada sebagai suatu keputusan tersendiri.

## **5. Implementasi Kebijakan**

Implementasi kebijakan adalah kegiatan yang kompleks dengan begitu banyak faktor mempengaruhi keberhasilan suatu implementasi kebijakan Edward III (dalam Dwiyanto Indiahono, 2009; 31).

Selain itu Menurut Edward III (dalam Dwiyanto Indiahono, 2009; 31) bahwa yang mempengaruhi keberhasilan implementasi kebijakan meliputi :

- a. Komunikasi adalah hubungan antara pembuat kebijakan atau program dengan pelaksanaan kebijakan, dan yang terpenting adalah hubungan antara pelaksana program dengan kelompok sasaran program.

- b. Sumberdaya adalah jumlah tenaga pelaksana yang akan memberikan penyuluhan terhadap program dan pembinaan kepada kelompok sasaran agar melaksanakan kegiatan sesuai dengan yang diharapkan oleh tujuan program.
- c. Disposisi adalah suatu sikap pelaksana untuk mau atau niat untuk menerima atau menolak, atau motivasi para pelaksana untuk melaksanakan program.
- d. Struktur birokrasi adalah program yang disarankan oleh kelompok sasaran sesuai dengan kebutuhan dan tuntutan dan mempunyai manfaat untuk jangka pendek yang berkesinambungan, maka akan mendapat dukungan yang besar dari kelompok sasaran.

Pengertian tentang implementasi kebijakan berbeda-beda, namun konsepnya tetap sama, yaitu merupakan rangkaian proses penerjemahan dari kebijakan yang direspon berupa aksi, tindakan para pelaku pembangunan secara konstiten dalam rangka pencapaian tujuan dan sasaran yang telah digariskan oleh kebijakan itu sendiri (Tangkilisan, 2002;7).

Berdasarkan pandangan para ahli diatas, dapat disimpulkan bahwa setelah kebijakan dirumuskan, maka langkah selanjutnya adalah mengimplementasikan kebijakan tersebut yang dijabarkan dalam produk-produk hukum atau instruksi-instruksi yang bertujuan untuk mrngatasi masalah yang dihadapi.

Tujuan implementasi kebijakan adalah untuk menetapkan arah agar tujuan kebijakan publik dapat direalisasikan sebagai hasil dari kegiatan pemerintah (Wibawa, 1992;14). Keseluruhan proses penetapan baru ini bisa mulai apabila tuijuan dan sasaran yang semula bersifat umum telah diperinci, program yang telah dirancang dan juga sejumlah dana telah dialokasikan untuk mewujudkan tujuan dan sasaran tersebut.

Proses implementasi kebijakan itu sesungguhnya tidak hanya menyangkut perilaku badan atministrasi yang bertanggung jawab untuk melaksanakan program dan menimbulkan ketaatan pada diri kelompok sasaran, melainkan pula menyangkut jaringan kekutan-kekuatan politik, ekonomi, dan sosial yang lansung atau tidak lansung dan mempengaruhi perilaku semua pihak yang terlibat dan yang akhirnya berpengaruh terhadap dampak, baik yang negatif maupun yang posiotif (Wahab dalam Tangkilisan, 2002;9). Oleh karena itu untuk mencapai keberhasilan dari

padaimplementasi ini diperlukan kesamaan pandangan atau tujuan yang hendak dicapai dan komitmen semua pihak untuk memberikan dukungan bagi pelaksanaan.

Keberhasilan implementasi kebijakan ini dapat dilihat dari terjadinya kesesuaian antara pelaksanaan, penerapan kebijakan dengan desain, tujuan, dan sasaran kebijakan itu sendiri serta memberikan dampak atau hasil yang positif bagi pemecahan permasalahan yang dihadapi. Asumsi yang dapat dibangun mengenai konsep keberhasilan implementasi kebijakan adalah semakin tinggi derajat kesesuaiannya, maka semakin tinggi pula peluang keberhasilan kinerja implementasi kebijakan untuk menghasilkan *output* yang telah digariskan (Tangkilisan, 2002;11).

Menurut Syukur Abdullah (1998;38) bahwa pengertian dan unsur-unsur pokok dalam proses implementasi sebagai berikut;

1. Proses implementasi kebijakan ialah rangkaian kegiatan tindak lanjut yang terdiri dari pengambilan keputusan, langkah-langkah yang strategis maupun operasional yang ditempuh guna mewujudkan suatu program atau kebijaksanaan menjadi kenyataan, guna mencapai sasaran yang ditetapkan semula.
2. Proses implementasi dalam kenyataannya yang sesungguhnya dapat berhasil, kurang berhasil ataupun gagal sama sekali ditinjau dari hasil yang dicapai “*outcomes*” unsur yang pengaruhnya dapat bersifat mendukung atau menghambat sasaran program.
3. Dalam proses implementasi sekurang-kurangnya dapat tiga unsur yang penting dan mutlak yaitu:
  - a. Implementasi program atau kebijaksanaan tidak mungkin dilaksanakan dalam ruang hampa. Oleh karena itu faktor lingkungan (fisik, sosial, budaya dan politik) akan mempengaruhi proses implementasi program-program pembangunan pada umumnya.

- b. Target group yaitu kelompok yang menjadi sasaran dan diharapkan akan menerima manfaat program tersebut.
- c. Adanya program kebijaksanaan yang dilaksanakan.
- d. Unsur pelaksanaan atau implementator, baik organisasi atau perorangan yang bertanggung jawab dalam pengelolaan, pelaksanaan dan pengawasan implementasi tersebut.

Sejalan dengan hal diatas, Gordon (dalam Pasolong, 2008: 58) menyebutkan bahwa keberhasilan Implementasi kebijakan ditetapkan dengan indikator sebagai berikut :

1. Pengorganisasian.

Pengorganisasian adalah suatu aktivitas aparatur birokrasi dalam mengorganisasikan atau mengelola segala sumber daya yang dibutuhkan dalam implementasi kebijakan yang meliputi sumber daya manusia, sarana dan prasarana, unit pelaksana tugas dan metode pelaksanaan program.

2. Interpretasi.

Interpretasi adalah suatu aktivitas aparatur birokrasi dalam implementasi kebijakan yaitu mewujudkan segala ketentuan yang telah ditetapkan dalam kebijakan dalam bentuk pengaturan atau penata laksanaan secara teknis dalam keadaan nyata.

3. Penerapan.

Penerapan adalah suatu aktivitas aparatur birokrasi dalam implementasi kebijakan yaitu dengan mewujudkan segala ketentuan yang telah ditetapkan dalam kebijakan dalam bentuk program/kegiatan.

## **6. Pengertian perizinan.**

Sehubungan dengan pengertian izin, Ateng Syafrudin mengatakan bahwa izin bertujuan dan berarti menghilangkan halangan, hal yang dilarang menjadi boleh, atau *als opheffing van een algemene verodbsregel in het concentare geval* (sebagai peniadaan ketentuan larangan umum dalam peristiwa konkrit). Lebih lanjut, Ateng Syafrudin mengatakan bahwa izin bertujuan dan berarti menghilangkan halangan, hal yang dilarang menjadi boleh (Ridwan, 2003:152).

Berbeda dengan Ateng Syafrudin, Adrian Sutedi (2010: 167) mengartikan izin (*vergunning*) sebagai suatu persetujuan dari penguasa berdasarkan undang-undang atau peraturan pemerintah untuk dalam keadaan tertentu menyimpang dari ketentuan-ketentuan larangan peraturan perundang-undangan. Izin juga dapat diartikan sebagai dispensasi atau pelepasan/pembebasan dari suatu larangan.

## **7. Pengertian Retribusi.**

Sumber pendapatan daerah yang terpenting salah satunya adalah retribusi daerah. Pengertian retribusi menurut Rochmad Sumitro dalam M. Situmorang, (2001;75) bahwa :” Pembayaran-pembayaran kepada negara yang dilakukan oleh mereka yang menggunakan jasa-jasa negara”.

Sedangkan menurut S. Munawir bahwa retribusi yaitu Iuran kepada Pemerintah yang dapat dipaksakan dan jasa balik secara langsung dapat ditunjuk. Paksaan di sini bersifat ekonomis karena siapa saja yang tidak merasakan jasa balik dari pemerintah, dia tidak dikenakan iuran itu ( dalam M. Situmorang, 2001; 79).

Lain halnya menurut Siahaan (2005:5) bahwa pengertian Retribusi yaitu Pembayaran wajib dari penduduk kepada negara karena adanya jasa tertentu yang diberikan oleh negara bagi

penduduknya secara perorangan. Jasa tersebut dapat dikatakan bersifat langsung yaitu hanya yang membayar retribusi yang menikmati balas jasa dari Negara.

Jadi retribusi daerah yakni suatu pemungutan daerah sebagai pembayaran atas pemakaian atau karena memperoleh jasa pekerjaan usaha atau milik daerah yang berkepentingan, atau karena jasa yang diberikan oleh daerah baik langsung maupun tidak langsung.

Menurut Victor M. Situmorang (2001;91) bahwa adapun ciri-ciri dari retribusi pada umumnya adalah :

1. Retribusi dipungut oleh negara;
2. Dalam pemungutan terdapat paksaan secara ekonomis;
3. Adanya kontra prestasi yang secara langsung dapat ditunjuk;
4. Retribusi dikenakan pada setiap orang/ badan yang menggunakan/ mengenyam jasa-jasa yang disediakan negara.

Sedangkan menurut Siahaan (2005:7) bahwa terdapat beberapa ciri yang melekat pada retribusi daerah yaitu :

- a. Retribusi merupakan pungutan yang dipungut berdasarkan undang-undang dan peraturan daerah yang berkenaan.
- b. Hasil penerimaan retribusi masuk ke kas pemerintah daerah.
- c. Pihak yang membayar retribusi mendapatkan kontra prestasi (balas jasa) secara langsung dari pemerintah daerah atas pembayaran yang dilakukannya.
- d. Retribusi terutang apabila ada jasa yang diselenggarakan oleh pemerintah daerah yang dinikmati oleh orang atau badan.

- e. Sanksi yang dikenakan pada retribusi adalah sanksi secara ekonomis, yaitu jika tidak membayar retribusi tidak akan memperoleh jasa yang diselenggarakan oleh pemerintah daerah.

Retribusi yang ditarik oleh pemerintah daerah dalam rangka peningkatan pendapatan asli daerah adalah merupakan hal yang mutlak untuk dilakukan guna mendukung pembangunan di daerah tersebut.

Pengertian retribusi daerah menurut Panitia Nasrun (Situmorang, 2001;95) adalah Retribusi daerah adalah pungutan daerah sebagai pembayaran pemakaian atau karena memperoleh jasa pekerjaan, usaha atau milik daerah untuk kepentingan umum, atau karena jasa yang diberikan oleh daerah baik langsung maupun tidak langsung.

## B. Penelitian Terdahulu

Sebelum penulis melakukan penelitian ini, sudah peneliti sebelumnya yang sudah melakukan penelitian. Untuk lebih jelasnya dapat dilihat pada tabel dibawah ini :

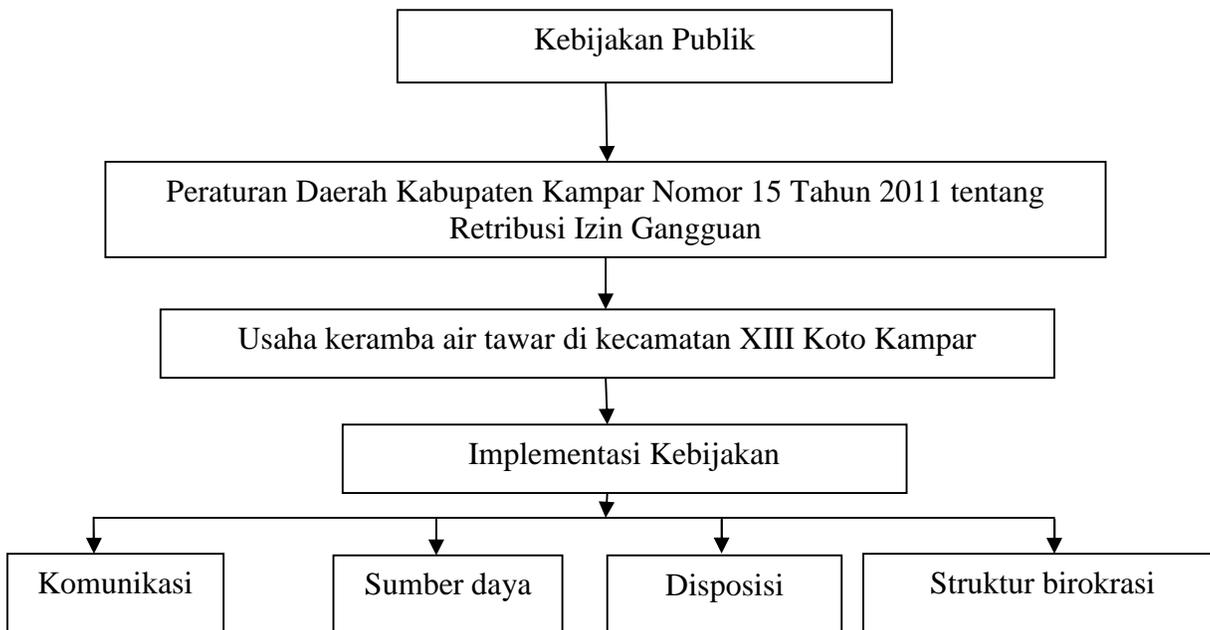
**Tabel II.1 Penelitian Terdahulu**

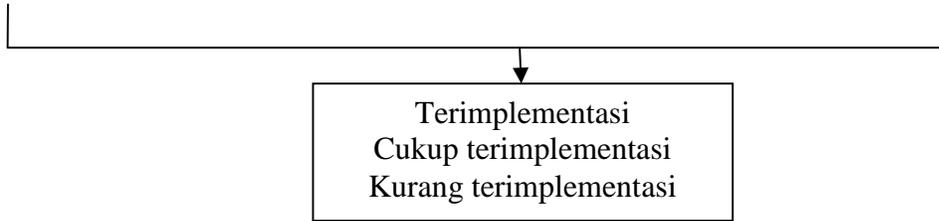
No	Nama peneliti	Judul	Persamaan	Perbedaan
2	Angga Saputra (077310158)	Implementasi Peraturan Daerah Kota Pekanbaru Nomor 8 Tahun 2012 Tentang Retribusi Izin Gangguan (Studi Usaha Laundry di Pekanbaru)	1. Sama-sama meneliti tentang izin gangguan 2. Lokasi penelitian sama-sama di Dinas Penanaman Modal dan Pelayanan Terpadu Satu Pintu	1. Subjek penelitian 2. Objek penelitian 3. Tahun penelitian
3	Rudi Hardiyanto (087310615)	Implementasi Peraturan Daerah Kota Pekanbaru Nomor 8 Tahun 2012 Tentang Retribusi Izin Gangguan (Studi Terhadap Panti Pijat Di Kecamatan Lima Puluh)		
4	Andre Supriyadi (077310567)	Implementasi Peraturan Daerah Kabupaten Kampar Nomor 15 Tahun 2011 Tentang Retribusi Izin Gangguan (Studi Retribusi Izin Usaha Rumah Makan Di Kecamatan Kampar Kiri)		

### C. Kerangka Pemikiran

Kerangka pikiran untuk menjelaskan variabel penelitian dan indikator-indikator maupun aspek-aspek dalam Peraturan Daerah Kabupaten Kampar Nomor 15 Tahun 2011 tentang Retribusi Izin Gangguan terhadap Terhadap Usaha Keramba Air Tawar di Kecamatan XIII Koto Kampar adalah sebagai berikut :

**Gambar II.1 : Kerangka Pikiran Tentang Peraturan Daerah Kabupaten Kampar Nomor 15 Tahun 2011 tentang Retribusi Izin Gangguan Terhadap Usaha Keramba Air Tawar di Kecamatan XIII Koto Kampar**





#### **D. Konsep Operasional**

Untuk menjelaskan tentang variabel yang dianalisis dalam penelitian ini, maka dikemukakan konsep operasional sebagai berikut :

- a. Kebijakan adalah keputusan tetap yang dicarikan oleh konsisten dan pengulangan tingkah laku dari mereka yang membuat dan dari mereka yang mematuhi keputusan tersebut.
- b. Implementasi kebijakan adalah kegiatan yang kompleks dengan begitu banyak faktor mempengaruhi keberhasilan suatu implementasi kebijakan.

Implementasi kebijakan meliputi :

- c. Komunikasi adalah hubungan antara pembuat kebijakan atau program dengan pelaksanaan kebijakan, dan yang terpenting adalah hubungan antara pelaksana program dengan kelompok sasaran program
- d. Sumber daya adalah jumlah tenaga pelaksana yang akan memberikan penyuluhan terhadap program dan pembinaan kepada kelompok sasaran agar melaksanakan kegiatan sesuai dengan yang diharapkan oleh tujuan program
- e. Disposisi adalah adalah suatu sikap pelaksana untuk mau atau niat untuk menerima atau menolak, atau motivasi para pelaksana untuk melaksanakan program

- f. Struktur birokrasi adalah program yang disarankan oleh kelompok sasaran sesuai dengan kebutuhan dan tuntutan dan mempunyai manfaat untuk jangka pendek yang berkesinambungan, maka akan mendapat dukungan yang besar dari kelompok sasaran
- g. Retribusi yaitu Iuran kepada Pemerintah yang dapat dipaksakan dan jasa balik secara langsung dapat ditunjuk. Paksaan di sini bersifat ekonomis karena siapa saja yang tidak merasakan jasa balik dari pemerintah, dia tidak dikenakan iuran itu.

### E. Operasional Variabel

Variabel yang akan diteliti dalam penelitian ini dapat diuraikan sebagai berikut :

**Tabel II.2 : Konsep Operasional Variabel Tentang Implementasi Peraturan Daerah Kabupaten Kampar Nomor 15 Tahun 2011 tentang Retribusi Izin Gangguan**

Konsep	Variabel	Indikator	Sub Indikator	Ukuran
Kebijakan Publik adalah serangkaian kegiatan yang sedikit banyak berhubungan berserta konsekuensi-konsekuensinya bagi mereka yang bersangkutan dari pada sebagai suatu	Implementasi	1. Komunikasi	a. Transmisi. b. Kejelasan c. Sosialisasi	a. Baik b. Cukup baik c. Kurang baik
		2. Sumber daya	a. Staf pelaksana b. Sarana dan prasarana.	a. Baik b. Cukup baik c. Kurang baik
		3. Disposisi	a. Sikap para pelaksana. b. Motivasi pegawai dalam melaksanakan tugas. c. Tangung jawab pegawai dalam melaksanakan tugas	a. Baik b. Cukup baik c. Kurang baik
		4. Struktur Birokrasi	a. Pelaksanaan SOP Pegawai b. Koordinasi dengan pihak terkait	a. Baik b. Cukup baik c. Kurang baik

keputusan tersendiri.				
-----------------------	--	--	--	--

## F. Teknik Pengukuran

Untuk mengetahui Peraturan Daerah Kabupaten Kampar Nomor 15 Tahun 2011 tentang Retribusi Izin Gangguan, maka akan ditetapkan melalui klafikasi penilaian yaitu klafikasi baik diberi nilai dengan persentase 66-100 %, cukup cukup diberi nilai dengan persentase 34-64 % dan kurang baik diberi nilai dengan persentase 0-33 %. Untuk lebih jelasnya dapat dilihat sebagai berikut:

Terimplementasi : bila semua indikator variabel telah dilaksanakan sebagaimana mestinya atau dengan ukuran 66-100%.

Cukup terimplementasi : bila sebagian besar dari indikator variabel telah dilaksanakan atau dengan ukuran 34-65%.

Kurang terimplementasi : bila sebagian besar indikator belum terlaksana atau dengan ukuran dibawah 0-33 %.

Untuk pengukuran indikator-indikator ditetapkan dengan nilai sebagai berikut :

### 1. Komunikasi, dapat dikatakan :

Baik : bila semua indikator variabel telah dilaksanakan sebagaimana mestinya atau dengan ukuran 66-100%.

Cukup Baik : bila sebagian besar dari indikator variabel telah dilaksanakan atau dengan ukuran 34-65%.

Kurang Baik : bila sebagian besar indikator belum terlaksana atau dengan ukuran dibawah 0-33 %.

2. Sumber daya, dapat dikatakan :

Baik : bila semua indikator variabel telah dilaksanakan sebagaimana mestinya atau dengan ukuran 66-100%.

Cukup Baik : bila sebagian besar dari indikator variabel telah dilaksanakan atau dengan ukuran 34-65%.

Kurang Baik : bila sebagian besar indikator belum terlaksana atau dengan ukuran dibawah 0-33 %.

3. Disposisi, dapat dikatakan :

Baik : bila semua indikator variabel telah dilaksanakan sebagaimana mestinya atau dengan ukuran 66-100%.

Cukup Baik : bila sebagian besar dari indikator variabel telah dilaksanakan atau dengan ukuran 34-65%.

Kurang Baik : bila sebagian besar indikator belum terlaksana atau dengan ukuran dibawah 0-33 %.

4. Struktur birokrasi, dapat dikatakan :

Baik : bila semua indikator variabel telah dilaksanakan sebagaimana mestinya atau dengan ukuran 66-100%.

Cukup Baik : bila sebagian besar dari indikator variabel telah dilaksanakan atau dengan ukuran 34-65%.

Kurang Baik : bila sebagian besar indikator belum terlaksana atau dengan ukuran dibawah 0-33 %.