

## BAB II

### STUDI KEPUSTAKAAN DAN KERANGKA BERPIKIR

#### A. STUDI KEPUSTAKAAN

##### 1. Konsep Ilmu Pemerintahan

Ilmu menurut Pramuji ( dalam Syafie, 2007 ; 13 ) harus ada objeknya, terminologinya yang khas, metodologinya yang khas, filosofi yang khas dan teorinya yang khas. Sedangkan menurut Soekanto ( 2001;6 ), ilmu pengetahuan adalah pengetahuan yang tersusun sistematis dengan menggunakan kekuatan pemikiran, pengetahuan yang mana selalu dapat diperiksa dan ditelaah dengan kritis oleh setiap orang lain yang mengetahuinya.

Sedangkan Hatta ( 1995;14 ) mengatakan bahwa ilmu adalah pengetahuan yang teratur tentang pekerjaan hukum kausal dalam suatu golongan masalah yang sama tabiatnya, maupun menurut kedudukannya yang nampak dari luar maupun menurut bangunannya dari dalam.

Ilmu pengetahuan dapat didefinisikan sebagai suatu objek yang memiliki kelompok prinsip, dalil, rumus yang melalui percobaan yang sistematis dilakukan berulang kali teruji kebenarannya, prinsip-prinsip, dalil-dalil dan rumusan mana yang dapat di pelajari.( Siagian, 1986;1 ). Jadi berdasarkan teori diatas dapat didefinisikan bahwa ilmu pengetahuan itu kongkrit, sehingga

dapat diamati, dipelajari dan diajarkan serta teruji kebenarannya, teratur, bersifat khusus dalam arti memiliki metodologi, objek.

Pemerintah merupakan sekelompok orang yang dianggap mampu untuk menjalankan pemerintahan secara sah berdasarkan undang-undang. Syafie ( 2005;20 ) mengemukakan bahwa pemerintahan berasal dari pemerintah, dan pemerintah berasal dari kata perintah yang memiliki empat unsur yaitu : ada dua pihak terkandung, kedua pihak tersebut memiliki hubungan, pihak yang memerintah memiliki kewenangan dan yang diperintah memiliki kekuatan.

Sedangkan konsep pemerintahan menurut Situmorang ( 1993;7 ) dapat diartikan sebagai badan atau lembaga para penguasa sebagai jabatan pemerintah untuk melaksanakan kegiatan pemerintah, pelaksanaan kegiatan pemerintah tersebut diharapkan menaati ketentuan hukum dalam batas wilayah Negara, baik oleh setiap warga Negara maupun secara kolektif oleh setiap komponen pemerintahan dan masyarakat.

Ndraha ( 2005;36 ), pemerintah adalah semua badan atau organisasi yang berfungsi memenuhi kebutuhan kepentingan manusia dan masyarakat, sedangkan yang dimaksud dengan pemerintah adalah proses pemenuhan dan perlindungan kebutuhan kepentingan manusia dan masyarakat.

Pemerintah adalah gejala sosial artinya terjadipada hubungan antara masyarakat, baik individu dengan individu, kelompok dengan kelompok maupun kelompok dengan individu.( Ndraha, 1997;6 ).

Secara umum tugas-tugas pokok pemerintahan menurut Rasyid ( 1997;13 ) antara lain :

1. Menjamin keamanan dari segala ancaman baik dari luar negeri maupun dalam negeri.
2. Memelihara ketertiban dengan mencegah terjadinya keributan antar masyarakat, menjamin agar perubahan aparatur yang terjadi didalam masyarakat dapat berlangsung secara damai.
3. Peraturan yang adil kepada setiap masyarakat tanpa membedakan status apapun yang melatarbelakangi keberadaan mereka.
4. Melakukan pelayanan umum dengan memberikan pelayanan dalam bidang yang tidak mungkin dikerjakan oleh lembaga non pemerintah.
5. Melakukan upaya-upaya untuk kesejahteraan sosial.
6. Menerapkan kebijakan untuk pemeliharaan sumber daya alam dan lingkungan hidup.

Selain itu dalam undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang pemerintahan daerah disebutkan bahwa dalam menjalankan

pemerintahan disebut asas pemerintahan agar berjalan sesuai tujuan dibentuknya Negara, yaitu :

1. Asas Desentralisasi adalah penyerahan wewenang dari pemerintah pusat kepada pemerintah daerah untuk mengurus urusan yang ada di daerah.
2. Asas Dekonsentrasi adalah pelimpahan wewenang dari pemerintah pusat kepada aparat pemerintah pusat yang ada di daerah untuk melaksanakan tugas pemerintah pusat di daerah, dengan kata lain, dekonsentrasi adalah perpanjangan tangan pemerintah pusat di daerah.
3. Tugas pembantu adalah asas untuk turut sertanya pemerintah daerah bertugas dalam melaksanakan urusan pemerintah pusat yang ditugaskan kepada pemerintah daerah oleh pemerintah pusat atau pemerintah daerah tingkat atasnya dengan kewajiban mempertanggungjawabkan kepada yang menugaskannya.

Selanjutnya menurut Musanef ( dalam Syafiie,2007;32 ) mengatakan bahwa ilmu pemerintahan dapat didefinisikan sebagai berikut :

1. Suatu ilmu yang dapat menguasai dan memimpin serta menyelidiki unsur-unsur dinas, berhubungan dengan keserasian kedalam antar dinas-dinas itu dengan masyarakat yang kepentingannya diwakilkan oleh dinas itu, atau

2. Suatu ilmu yang menyelidiki bagaimana cara orang yang terbaik dari setiap dinas umum sebagai suatu kebulatan yang menyelidiki secara sistematis problem-problem sentralisasi, desentralisasi, koordinasi pengawasan kedalam dan keluar, atau
3. Suatu ilmu pengetahuan yang menyelidiki bagaimana cara sebaiknya hubungan antara pemerintah dengan diperintah, dapat diatur sedemikian rupa sehingga dapat dihindari timbulnya pertentangan-pertentangan antara pihak yang satu dengan pihak lainnya, dan mengusahakan agar terdapat keserasian pendapatan serta daya tidak efektif dan efisien dalam pemerintah, atau
4. Ilmu yang diterapkan dan mengadakan penyelidikan dinas umum dalam arti yang seluas-luasnya, baik terhadap susunan, maupun organisasi yang menyelenggarakan tugas penguasa, sehingga diperoleh metode-metode bekerja yang setepat-tepatnya untuk mencapai tujuan Negara.

Kemudian Braz ( dalam Syafiie, 2005;35 ) mengatakan bahwa ilmu pemerintahan adalah ilmu yang mempelajari tata cara bagaimana lembaga atau dinas pemerintahan umum disusun dan difungsikan, baik secara internal maupun keluar.

Syafhendri ( 2008;35 ) mengatakana bahwa pemerintah pusat maupun daerah mempunyai fungsi utama dalam negosiasi dan menggali berbagai kepentingan warga Negara dan berbagai kelompok komunitas yang ada dalam memberikan pelayanan, baik

pelayanan perorangan maupun pelayanan publik, pembangunan fasilitas ekonomi untuk meningkatkan pertumbuhan ekonomi dan memberi perlindungan kepada masyarakat.

Pemerintah dalam arti sempit adalah Eksekutif yang menjalankan pemerintahan dengan pedoman atas peraturan-peraturan yang telah ditetapkan. Sedangkan pemerintah dalam arti luas adalah eksekutif, legislatif dan yudikatif secara bersama-sama menjalankan pemerintah dengan saling berkoordinasi agar tujuan Negara dapat terwujud.

Selanjutnya Budiarto ( 2003;21 ) mengemukakan bahwa pemerintah adalah segala kegiatan terorganisir yang bersumber pada kedaulatan dan kemerdekaan, berdasarkan dasar Negara. Rakyat atau penduduk dalam wilayah suatu Negara memiliki tujuan untuk mewujudkan Negara dengan konsep dasar Negara tersebut.

## **2. Kebijakan**

Pembuatan kebijakan merupakan suatu aktivitas yang diarahkan tujuannya, sebagai yang memiliki ciri tersendiri dari aktivitas fisik dan ekspresif murni, yang bertujuan untuk mempengaruhi prospektif ( masa depan ) alternatif dalam arah yang dikehendaki ( Tangkilisan, 2003;6 ).

Kebijakan itu sendiri menurut Heinz Eulau dan Kenneth Prewitt didefinisikan sebagai berikut : kebijakan adalah “ keputusan

tetap” yang dicirikan oleh konsistensi dan pengulangan ( *repetitiveness* ) tingkah-laku dari mereka yang membuat dan dari mereka yang mematuhi keputusan tersebut ( Jones, 1991;47 ).

Kemudian Ibrahim ( 2004;2 ) mengemukakan bahwa kebijakan itu adalah prosedur memformulasikan sesuatu berdasarkan aturan tertentu. Disebut juga bahwa kebijakan itu bentuk nyata ( praktis ) dari kebijakan.

Young dan Quin ( dalam Suharto, 2005;44 ) mengemukakan beberapa konsep kunci yang termuat dalam kebijakan sebagai berikut

:

- Tindakan pemerintah yang berwenang. Kebijakan publik adalah tindakan yang dibuat dan diimplementasikan oleh badan pemerintahan yang memiliki kewenangan hukum, politis dan finansial untuk melakukannya.
- Sebuah reaksi terhadap kebutuhan dan masalah dunia nyata. Kebijakan publik berupaya merespon masalah atau kebutuhan konkrit yang berkembang di masyarakat.
- Seperangkat keputusan 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.

- Sebuah keputusan untuk melakukan atau tidak melakukan sesuatu. Kebijakan publik pada umumnya merupakan tindakan kolektif untuk mencegah masalah sosial. Namun, kebijakan publik bisa juga dirumuskan berdasarkan keyakinan masalah sosial akan dapat dipecahkan oleh kerangka kebijakan yang sudah ada dan karena tidak memerlukan tindakan tertentu.
- Sebuah justifikasi yang dibuat oleh orang atau beberapa orang aktor. Kebijakan publik berisikan sebuah pernyataan atau justifikasi terhadap langkah-langkah atau rencana yang telah dirumuskan dalam kebijakan publik bisa dibuat oleh sebuah badan pemerintahan, maupun oleh beberapa perwakilan lembaga pemerintahan.

Dengan demikian, berdasarkan pendapat di atas, yang disebut kebijakan pemerintahan adalah suatu formulasi berupa keputusan tetap yang dikeluarkan oleh pemerintah dan berlaku umum untuk mempengaruhi tujuan sesuai dengan arah yang dikehendaki demi kepentingan publik.

Jadi penyelenggaraan dan pendaftaran penduduk dilingkungan masyarakat suatu daerah memerlukan suatu kebijakan publik yang dirumuskan dan ditetapkan pemerintah daerah sebagai dasar dan pedoman dalam segala aktifitas dan tindakan yang diambil pemerintah daerah untuk mencapai tujuan yang diinginkan.



Proses analisis kebijakan adalah rangkaian aktifitas intelektual yang dilakukan dalam proses kegiatan yang ada dasarnya bersifat politis. Aktifitas politis tersebut dijelaskan sebagai proses pembuatan kebijakan dan menurut urutan waktu, penyusunan agenda, formulasi kebijakan, adopsi kebijakan, implementasi kebijakan dan penilaian kebijakan. Analisis kebijakan dapat menghasilkan informasi yang relevan dengan kebijakan pada satu, beberapa atau seluruh tahap dari proses pembuatan kebijakan, tergantung pada tipe masalah yang di hadapi.

Kebijakan dilakukan untuk menciptakan, secara kritis menilai dan mengkomunikasikan pengetahuan yang relevan dengan kebijakan dalam satu atau lebih tahap proses pembuatan kebijakan. Tahap-tahap tersebut mencerminkan aktifitas yang terus berlangsung sepanjang waktu. Setiap tahap berhubungan dengan tahap berikutnya dan tahap terakhir ( penilaian kebijakan ) dikaitkan dengan tahap pertama ( penyusunan agenda ) atau tahap tengah, dalam lingkaran aktifitas yang tidak linier.

Adapun tahap-tahap dalam proses pembuatan kebijakan diantaranya adalah :

1. Penyusunan, pada tahap ini pejabat yang dipilih dan diangkat menempatkan masalah pada agenda publik. Banyak masalah

tidak tersentuh sama sekali, sementara lainnya ditunda untuk waktu yang lama.

2. Formulasi kebijakan, pada tahap ini para pejabat merumuskan alternatif kebijakan untuk mengatasi masalah. Alternatif kebijakan melihat perlunya membuat tindakan eksekutif keputusan peradilan dan tindakan legislatif.
3. Adopsi kebijakan, pada tahap ini, alternatif kebijakan yang diadopsi dengan dukungan mayoritas legislatif, konsensus diantara direktur lembaga atau keputusan peradilan.
4. Implementasi kebijakan, pada tahap ini kebijakan telah diambil dilaksanakan oleh unit-unit administratif yang memobilisasikan sumber daya finansial dan manusia.
5. Penilaian kebijakan, pada tahap ini unit-unit pemeriksaan dan akuntansi dalam pemerintah menentukan apakah badan-badan eksekutif, legislatif dan peradilan memenuhi persyaratan undang-undnag dalam pembuatan kebijakan dan pencapaian tujuan ( Dunn, 2003;24-25 )

Analisis kebijakan adalah aktifitas pengetahuan tentang dan dalam proses pembuatan kebijakan. Dalam menciptakan pengetahuan tentang proses pembuatan kebijakan meneliti sebab,akibat dan kinerja kebijakan dan program publik. Pengetahuna tersebut betapapun tidak lengkap kecuali jika hal tersebut disesuaikan kepada pengambilan kebijakan publik terhadap

siapa para analisis berkewajiban melayani. Hanya jika pengetahuan tentang kebijakan dikaitkan dengan pengetahuan dalam proses kebijakan, anggota-anggota badan eksekutif, legislative dan yudikatif bersama dengan warganegara memiliki peranan dalam keputusan-keputusan public, dapat menimbulkan hasil-hasil analisis kebijakan untuk memperbaiki proses pembuatan kebijakan dan kinerja.

Adapun bentuk-bentuk analisis kebijakan adalah :

1. Analisis kebijakan prospektif berupa produksi dan transformasi informasi sebelum aksi kebijakan dimulai dan diimplementasikan cenderung mandiri cara beropersinya para ekonom, analisis sistem dan penilaian operasi.
2. Analisis kebijakan retrospektif merupakan analisis yang dijelaskan sebagai penciptaan dan transformasi, informasi sesudah aksi kebijakan yang dilakukan mencakup berbagai tipe kegiatan yang dikembangkan oleh tiga kelompok analisis yaitu 1). Analisis yang berorientasi pada disiplin, 2). Analisis pada masalah, 3). Analisis pada aplikasi.
3. Analisis kebijakan terintegrasi, merupakan bentuk analisis yang berkombinasikan gaya operasi para praktisi yang menaruh perhatian pada penciptaan dan transformasi dan informasi sebelum dan sesudah tindakan kebijakan diambil.

Dalam prosedur kebijakan kita perlu membedakan antara metodologi, metode dan teknik. Seperti kita ketahui, metodologi analisis kebijakan menggabungkan standar, aturan dan prosedur. Tetapi standar dan aturanlah yang menuntut seleksi dan penggunaan prosedur dan penilaian kritis terhadap hasilnya. Jika prosedur merupakan subordinat dari standar plus ubelitas dan relevansi kebijakan dan tuntutan umum atau aturan multiplisme mengenai masalah kebijakan, masa depan kebijakan, aksi kebijakan, hasil kebijakan dan kinerja kebijakan. Prosedur sendiri tidak menghasilkan pengetahuan yang relevan dengan kebijakan.

### **3. Implementasi Kebijakan**

Untuk melihat keberhasilan suatu kebijakan ( program ), maka sangat bergantung pada implementasi program itu sendiri. Dimana implementasi menyangkut tindakan seberapa jauh arah yang telah diprogramkan itu benar-benar memuaskan. Dalam kaitan ini Udolaji dan Wahab ( 1990;51 ) mengatakan pelaksanaan kebijakan atau program suatu yang sangat penting, bahkan jauh lebih penting daripada pembuatan kebijakan. Kebijakan-kebijakan akan sekedar impian atau rencana bagus yang tersimpan rapat dalam arsip kalau tidak diimplementasikan.

Menurut Nugroho ( 2005;158 ) implementasi kebijakan pada prinsipnya adalah cara agar sebuah kebijakan dapat mencapai tujuannya. Tidak lebih dan tidak kurang. Untuk

mengimplementasikan kebijakan publik, maka ada dua pilihan yaitu langsung mengimplementasikan dalam bentuk program-program atau melalui formulasi kebijakan.

Kebijakan publik dalam bentuk undang-undang atau perda adalah jenis kebijakan publik yang memerlukan kebijakan publik penjas yaitu yang sering diistilahkan sebagai peraturan pelaksana. Kebijakan publik yang bisa langsung dioperasikan antara lain : Kepres, Impres, Kepmen, keputusan kepala daerah, keputusan kepala dinas dan lain-lain.

Rangkaian implementasi kebijakan dari gambar diatas dapat dilihat dengan jelas, yaitu mulai dari program ke proyek dan kegiatan. Model tersebut mengadaptasikan mekanisme yang lazim di dalam manajemen, khususnya manajemen sektor publik.

Pada prinsipnya tujuan kebijakan adalah melakukan intervensi. Implementasi kebijakan sebenarnya adalah tindakan ( action ) dari intervensi itu sendiri. Mazmanian dan Sabatier dalam Nugroho ( 2005;159 ) memberikan gambaran bagaimana melakukan intervensi implementasi kebijakan dalam langkah urutan sebagai berikut :

1. Identifikasi masalah yang harus diintervensi

Yaitu melakukan identifikasi terhadap setiap permasalahan yang akan diambil penyelesaiannya.

2. Menegaskan tujuan yang hendak dicapai

Yaitu mengetahui paa tujuan yang ingin dicapai dari pengambilin suatu kebijakan tersebut.

3. Merancang struktur proses implementasi.

Yaitu menyusun secara jelas setiap proses pengambilan kebijakan dari pemerintah.

Pelaksanaan atatu implementasi kebijakan didalam konteks manajemen berada didalam kerangka organizing, leading, controlling. Jadi ketika kebijakan sudah dibuat, maka tuugas selanjutnya adalah mengorganisasikan, melaksanakan kepemimpinana pelaksanaan dan melakukan pengendalian pelaksanaan tersebut. Secara rinci kegiatan didalam manajemen implementasi kebijakan dapat disusun sebagai berikut : Nugroho ( 2005;161 )

1. Tahap implementasi strategi

a. Menyesuaikan struktur dengan strategi

Yaitu adanya kesesuaian antara pengambil keputusan dengan rencana kebijakan.

b. Melembagakan strategi

Yaitu adanya suatu organisasi atau lembaga yang menjalankan setiap kebijakan tersebut.

c. Mengoperasionalkan strategi

Yaitu menjelaskan setiap rencana awal kebijakan untuk dijalankan.

d. Menggunakan prosedur untuk mempermudah implementasi  
Yaitu adanya prosedur yang jelas guna memudahkan pelaksanaan kebijakan.

2. Pengorganisasian ( organizing )

a. Desain organisasi dan stuktur organisasi

Yaitu adanya suatu bentuk organisasi guna menjalankan kebijakan yang ada.

b. Pembagian pekerjaan dan desain pekerjaan

Yaitu jelasnya pembagian pekerjaan dari bentuk organisasi dalam pelaksanaan kebijakan.

c. Interaksi dan koordinasi

Yaitu adanya hubungan kerja sama dengan pihak lain dalam menjalankan suatu kebijakan.

d. Perekrutan dan penempatan sumber daya manusia

Yaitu menarik sumber daya manusia dan menempatkannya pada tempat atau posisi yang tepat.

e. Budaya organisasi

Yaitu adanya kemampuan untuk bekerja dengan maksimal sesuai dengan skill.

3. Penggerakkan dan Kepemimpinan

a. Efektifitas Kepemimpinan

Yaitu kemampuan pemimpin dalam menjalankan organisasi.

b. Motivasi

Yaitu adanya dorongan dari pemimpin pada bawahan untuk bekerja dengan lebih baik.

c. Etika

Yaitu aturan yang dimiliki oleh pegawai dalam bekerja.

d. Mutu

Yaitu hasil kerja yang dimiliki oleh organisasi.

e. Kerjasama Tim

Yaitu adanya kerjasama pegawai dalam organisasi untuk melakukan suatu pekerjaan.

f. Komunikasi Organisasi

Yaitu adanya komunikasi secara internal antar setiap pegawai serta dengan pimpinan.

g. Negosiasi

Yaitu adanya kegiatan saling tukar pikiran antara satu orang dengan orang lainnya.

4. Pengendalian

a. Desain pengendalian

Yaitu melakukan penggambaran mengenai setiap kegiatan didalam organisasi.

b. Sistem informasi manajemen

Yaitu melakukan manajemen sistem yang baik untuk mendukung pekerjaan.

c. Pengendalian anggaran atau keuangan



Yaitu menggunakan anggaran secara tepat guna dan tepat sasaran.

d. Audit

Yaitu melakukan penilaian terhadap penggunaan anggaran.

Meter and Horn dalam Sujianto ( 2008;71 ) mencoba mengadopsi model sistem kebijakan yang pada dasarnya menyangkut beberapa komponen yang harus selalu ada agar tuntutan kebijakan bisa direalisasikan menjadi hasil kebijakan. Terdapat enam variable yang mempengaruhi keberhasilan implementasi kebijakan sebagai berikut :

1. Standar dan tujuan kebijakan

Yaitu memberikan perhatian utama pada factor-faktor yang menentukan hasil kerja.Maka identifikasi indikator-indikator hasil kerja merupakan hal yang penting karena indikator ini menilai sejauh mana standar dan tujuan menjelaskan keseluruhan kebijakan.

2. Sumber daya kebijakan

Yaitu kebijakan mencakup lebih dari sekedar standar dan sasaran, tapi juga menuntut ketersediaan sumber daya yang akan memperlancar implementasi. Sumber daya ini dapat berupa dana maupun insentif lainnya yang akan mendukung implementasi secara efektif.

3. Karakteristik pelaksana

Yaitu meliputi karakteristik organisasi yang akan menentukan berhasil atau tidaknya suatu program, diantaranya kompetensi dan ukuran staf agen, dukungan legislatif dan eksekutif, kekuatan organisasi, derajat keterbukaan komunikasi dengan pihak luar maupun badan pembuat kebijakan

4. Aktifitas pengamatan dan komunikasi antar organisasi

Yaitu implementasi membutuhkan mekanisme dan prosedur institusional yang mengatur pola komunikasi antar organisasi mulai dari kewenangan yang lebih tinggi hingga terendah.

5. Kondisi ekonomi, sosial dan politik

Yaitu pengaruh variabel lingkungan terhadap implementasi program, diantaranya sumber daya ekonomi yang dimiliki organisasi pelaksana, bagaimana sikap opini publik, dukungan elit, peran dan kelompok-kelompok kepentingan dan swasta dalam menunjang keberhasilan program.

6. Disposisi sikap para pelaksana

Yaitu persepsi pelaksana dalam organisasi dimana program itu diterapkan, hal ini dapat berupa sikap menolak, netral dan menerima yang berkaitan dengan

sistem nilai pribadi, loyalitas, kepentingan pribadi dan sebagainya.

Selanjutnya George Edwards III dalam Sujianto ( 2008 ) menyatakan pendekatan yang digunakan terhadap studi implementasi kebijakan, dimulai dari sebuah intisari dan menanyakan apakah prakondisi untuk implementasi kebijakannya berhasil ?. apakah rintangan primer untuk kebijakannya sukses ?. untuk itu perlu dipertimbangkan empat factor kritis dalam mengimplementasikan kebijakan publik yaitu :

### **1. Komunikasi**

Komunikasi adalah alat kebijakan untuk menyampaikan perintah-perintah dan arahan-arahan ( informasi ) dari sumber pembuat kebijakan kepada mereka-mereka yang diberi wewenang dan tanggung jawab untuk melaksanakan kebijakan tersebut. Untuk itu perlu memahami arah penyampaian kebijakan. Tipe komunikasi yang disampaikan Edwards III termasuk kepada tipe komunikasi vertical. Menurut Karz dan Kahn komunikasi vertical mencakup lima hal :

- a. Petunjuk-petunjuk tugas yang spesifik ( perintah kerja )
- b. Informasi dimaksudkan untuk menghasilkan pemahaman mengenai tugas dan hubungannya dengan tugas-tugas organisasi lainnya ( rasionalisasi pekerjaan ).

- c. Informasi tentang praktek-praktek dan prosedur keorganisasiannya.
- d. Perintah-perintah.
- e. Arahan-arahan dan pelaksanaan yang dikirimkan kepada pelaksana program.

Menurut Vardiansyah ( 2004;19 ) ada tujuh dasar-dasar komunikasi yaitu :

1. Komunikator adalah manusia yang memiliki akal budi yang berinisiatif menyampaikan pesan untuk mewujudkan motif komunikasinya ( Pihak atau orang yang menyampaikan komunikasi ).
2. Komunikan adalah manusia yang berakal budi, kepada siapa pesan komunikator disampaikan ( pihak atau orang yang menerima informasi).
3. Pesan adalah segala sesuatu verbal dan nonverbal yang disampaikan komunikator kepada komunikan untuk mewujudkan motif komunikasinya ( informasi yang disampaikan komunikator kepada komunikan baik berupa suara, mimik, gerak gerik, bahasa lisan dan bahasa tulisan )
4. Saluran komunikasi adalah jalan yang dilalui pesan komunikator untuk sampai ke komunikannya. Terdapat dua jalan agar pesan komunikator sampai ke

komunikannya, yaitu tanpa media yang berlangsung face to face atau dengan media.

5. Medium adalah bentuk jamak dari media, yaitu alat perantara yang sengaja dipilih oleh komunikator untuk mengantarkan pesan kepada komunikan.
6. Efek komunikasi adalah pengaruh yang ditimbulkan pesan komunikator dalam diri komunikannya. Terdapat tiga tataran pengaruh dalam diri komunikan yaitu ;
  - a. Kognitif yaitu seseorang menjadi tahu tentang sesuatu.
  - b. Afektif yaitu sikap seseorang terbentuk, misalnya setuju atau tidak setuju terhadap sesuatu.
  - c. Konatif yaitu tingkah laku yang membuat seseorang bertindak melakukan sesuatu.
7. Feedback atau umpan balik adalah jawaban komunikan atas pesan komunikator yang disampaikan kepadanya.

Menurut Sedarmayanti ( 2001;87 ) komunikasi adalah proses kegiatan penyampaian warta/ berita/ informasi yang mengandung arti dari suatu pihak ( seseorang atau tempat ), kepada pihak ( seseorang atau tempat ) lain, dalam usaha mendapatkan saling pengertian, sejalan dengan pendapat Gibson, Ivancevich dan Donnelly ( 1997;232 ) komunikasi yaitu penyampaian informasi dan

pengertian melalui symbol-simbol umum baik verbal maupun nonverbal dalam Kusumawati ( 2007;24 ).

Steers ( 1995;174-175 ) dalamKusumawati ( 2007;25 ) mengatakan komunikasi dalam organisasi dipengaruhi oleh beberapa faktor antara lain :

- a. Proses sosial, dimana ketepatan komunikasi dapat dipengaruhi oleh proses sosial seperti norma yang lazim berlaku dalam jabatan dan status hirarki dalam organisasi.
- b. Proses persepsi seseorang, dimana penerimaan seseorang atas instruksi atasannya dapat dipengaruhi oleh opininya mengenai atasan tersebut,kadar sifat kontrovesinya atau ancaman pemerintah tersebut.
- c. Sifat dan struktur organisasi itu sendiri. Jika berita harus melalui beberapa tingkatan dalam hirarki organisai. Kemungkinan besar terjadi pemutar balikan berita dan mengakibatkan timbulnya masalah seharusnya dapat dihindari jika komunikasi dapat dilakukan dengan bertemumuka.

Jadi komunikasi yang dimaksud disini merupakan pengiriman atau penyampaian perintah-perintah dan arahan-arahan atau informasi-informasi yang bertujuan menghasilkan dampak. Kejelasan perintah dan arahan mengandung maksud dan kekhususan tentang apa yang harus dihasilkan oleh para pelaksana dan

bagaimana mencapai hasil tersebut. Komunikasi yang tidak cukup juga memberikan implementor dengan kewenangan ketika mereka untuk membalik kebijakan umum menjadi tindakan-tindakan khusus. Kewenangan ini tidak akan perlu dilakukan untuk memajukan tujuan para pembuatan keputusan aslinya. Dengan demikian perintah-perintah implementasi tidak ditransmisikan. Yang terdistorsi dalam transmisi, atau yang tidak pasti atau tidak konsisten mendatangkan rintangan-rintangan serius bagi implementasi.

## **2. Sumber Daya**

Sumber daya merupakan salah satu faktor dalam implementasi kebijakan karena bagaimanapun baiknya kebijakan atau program dirumuskan tanpaada dukungan sumber daya yang memadai makna kebijakan akan mengalami kesulitan dalam mengimplementasikannya. Sumber daya yang dimaksudkan adalah mencakup jumlah staff pelaksana yang memadai dengan keahlian yang memadai, informasi, wewenang atau kewenangan dan fasilitas-fasilitas yang diperlukan untuk menjamin kebijakan dijalankan sesuai dengan apa yang diharapkan. Memadai yang dimaksudkan adalah jumlah para pelaksana harus sesuai dengan tugas yang dibebankan maupun kemampuannya, dan keterampilan yang dimiliki baik teknis maupun material. Indikator yang digunakan untuk mengukur keberhasilan implementasi dari sumber daya adalah :

- a. Jumlah staff atau pelaksana dan kemampuannya baik secara teknis maupun material.
- b. Dukungan fasilitas baik berupa dana maupun infrastruktur lainnya dilapangan.
- c. Wewenang para pelaksana dalam melaksanakan kebijakan.

Secara makro sumber daya manusia adalah kualitas atau kemampuan orang atau manusia untuk mengelola sumber daya alam, sehingga dapat dipergunakan sebagai tujuan akhir pembangunan itu sendiri. Sedangkan secara mikro, didalam suatu lembaga atau organisasi, bentuk sumber daya manusia adalah tenaga kerja, baik berupa pimpinan, staf atau karyawan biasa.

Wewenang merupakan sumber daya yang harus diberikan oleh pembuat kebijakan kepada para pelaksana di lapangan karena implementasi kebijakan tidak mungkin terselenggara jika para pelaksana tidak memiliki kekuasaan atau wewenang yang sah untuk mengambil keputusan secara otonom.

Secara makro sumber daya manusia adalah kualitas atau kemampuan orang atau manusia untuk mengelola sumber daya alam, sehingga dapat dipergunakan bagi kesejahteraan masyarakat sebagai tujuan akhir pembangunan itu sendiri. Sedangkan secara mikro, didalam suatu lembaga atau organisasi, bentuk sumber daya



manusia adalah tenaga kerja, baik yang berupa pimpinan, staf atau karyawan biasa.

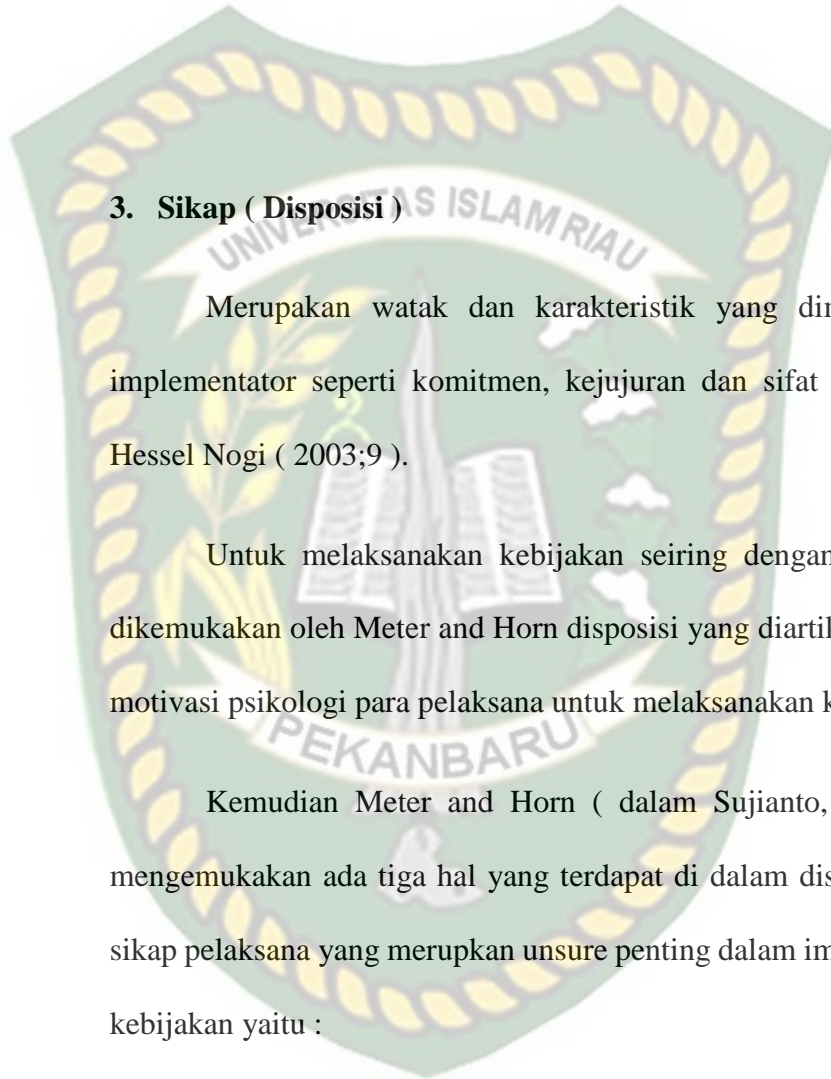
### 3. Sikap ( Disposisi )

Merupakan watak dan karakteristik yang dimiliki oleh implementator seperti komitmen, kejujuran dan sifat demokratis Hessel Nogi ( 2003;9 ).

Untuk melaksanakan kebijakan seiring dengan apa yang dikemukakan oleh Meter and Horn disposisi yang diartikan sebagai motivasi psikologi para pelaksana untuk melaksanakan kebijakan.

Kemudian Meter and Horn ( dalam Sujianto, 2008;61 ) mengemukakan ada tiga hal yang terdapat di dalam disposisi atau sikap pelaksana yang merupakan unsure penting dalam implementasi kebijakan yaitu :

- a. Kognisi ( pemahaman dan pengetahuan ) para pelaksana terhadap kebijakan.
- b. Arah respon dari para pelaksana terhadap implementasi kebijakan ( penerimaan/penolakan )
- c. Intensitas dari respon.



Jadi dapat dikatakan bahwa sikap seseorang merupakan perpaduan antara masa lalu dengan keadaan lingkungan masa kini, tetapi kondisi seperti ini masih menjadi pertanyaan lebih lanjut bagaimana jika kondisi masa lalu itu sama kondisinya dengan sekarang ?.Faktor lainnya adalah sikap seseorang berkaitan dengan prasangka.

Para pelaksana pada dasarnya merupakan bagian dari para pembuat kebijakan tapi dari beberapa segi para pelaksana memiliki keleluasaan untuk melaksanakan kebijakan sesuai dengan metode atau caranya sendiri yang berbeda dengan kehendak atau kemauan daripada pembuat kebijakan.

Jadi dengan demikian disposisi atau sikap para pelaksana untuk menerima atau mempunyai niat melaksanakan kebijakanitu dapat diukur dari indikator :

- a. Pengetahuan dan pemahaman para pelaksana terhadap kebijakan
- b. Arah respon dari para pelaksana
- c. Rangsangan dari para atasan kepada bawahan untuk tetap melaksanakan kebijakan
- d. Intensitas dari respon para pelaksana terhadap kebijakan

#### **4. Struktur Birokrasi**

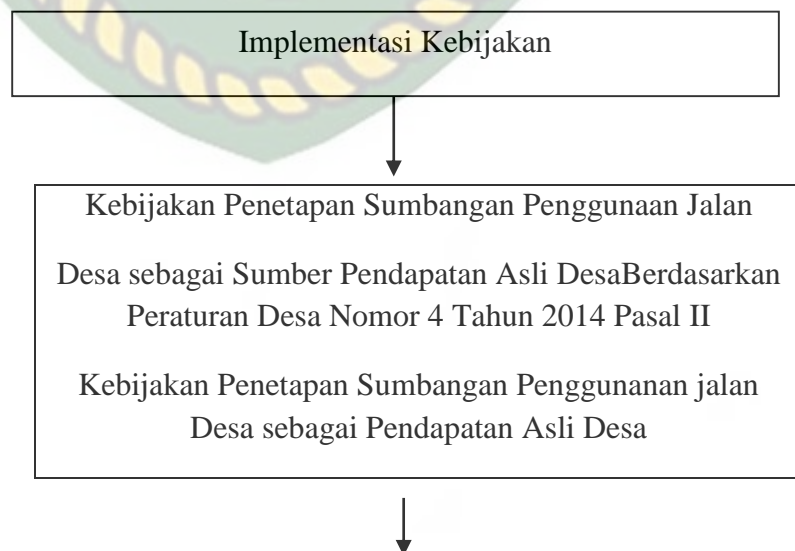
Merupakan struktur pelaksana program. Ada dua unsur yang menjadi telaah Edward yaitu : prosedur rutin atau standar operasi dan pemecahan untuk beberapa bagian kekuasaan.

Jadi dalam hal ini struktur birokrasi dimaksud hanya berlaku pada kasus implementasi kebijakan yang diselenggarakan oleh pelaksana maupun dalam konteks implementasi kebijakan yang diselenggarakan oleh banyak organisasi.

### **B. Kerangka Pemikiran**

Selanjutnya disini untuk melihat keterkaitan antara implementasi kebijakan dengan keberadaan peraturan pemerintah mengenai pendapatan asli desa maka dapat dilihat dari kerangka pemikiran berikut yaitu :

**Gambar 2.1 : Kerangka Pemikiran Penelitian**



1. Komunikasi
  2. Sumber daya
  3. Disposisi
  4. Struktur Birokrasi
- Edward III ( Zaini dkk, 2015;69 )

Terimplementasi	Cukup Terimplementasi	TidakTerimplementasi
-----------------	--------------------------	----------------------

Sumber : Olahan penulis, 2018

### C. Hipotesis

Diduga kebijakan penetapan sumbangan penggunaan jalan desa sebagai sumber pendapatan desa Lipatkain selatan Kecamatan Kampar Kiri Kabupaten Kamparini belum berjalan secara Efektif dan Efisien. Dikarenakan pemungutan yang dilakukan oleh badan terkait tidak sesuai dengan Peraturan yang ada. Dan karena hal tersebut maka kebijakan yang telah dibuat oleh pemerintah desa Lipatkain Selatan tidak berjalan secara efektif dan efisien, karena tujuan yang diinginkan tidak tercapai.

### D. Konsep Operasional

Untuk menyatukan pandangan dan kesatuan pendapat dalam penelitian ini dan untuk menghindarkan adanya interpretasi yang berbeda dengan konsep yang digunakan, maka diperlukan

persamaan konsep dalam indikator-indikator variabel yang mempengaruhi adalah sebagai berikut :

1. Implementasi kebijakan yaitu setelah kebijakan ditransformasikan, maka implementasi kebijakan dilakukan.
2. Peraturan desa adalah Peraturan perundang-undangan yang ditetapkan oleh Kepala Desa bersama BPD.
3. Komunikasi, yaitu penyampai informasi pada suatu organisasi atau organisasi yang satu ke organisasi yang lain yang berhubungan dengan implementasi perdes.
4. Sumber daya kebijakan yaitu menyediakan sumber daya yang digunakan untuk memudahkan administrasi, sumber daya yang dimaksud adalah dana dan insentif dalam implementasi perdes.
5. Disposisi yaitu pengesahan atau persetujuan.
6. Struktur birokrasi yaitu lebih berhubungan dengan kemampuan dan kriteria staf tingkat pengawas ( *control* ) hirarki terhadap keputusan pelaksanaan implementasi perdes.

**E. Operasional Variabel**

Berdasarkan dari uraian dan kerangka pikiran diatas akan disajikan operasional variabel daripenelitian ini yaitu :

**Tabel 2.1 : Konsep Operasional Variabel**

Konsep	Variabel	Indikator	Item yang dinilai	Sk
--------	----------	-----------	-------------------	----

<p>Implementasi kebijakan menurut Edward III (dalam Zaini dkk 2015;51) adalah <i>“Policy implementation is the stage of policy making between the establishment of a policy and the consequences of the policy for the people whom it affects”</i>.</p> <p>Artinya: Implementasi kebijakan</p> <p>Adalah tahap pembuatan kebijakan antara penetapan kebijakan dan konsekuensi kebijakan bagi orang-orang yang menghadapinya.</p>	<p>Implementasi</p>	<p>1. Komunikasi</p> <p>2. Sumber daya</p> <p>3. Disposisi</p> <p>4. Struktur Birokrasi</p>	<p>a. Penyampaian</p> <p>b. Kejelasan</p> <p>c. Konsistensi</p> <p>a. Staf</p> <p>b. Wewenang</p> <p>c. Fasilitas</p> <p>a. Pemahaman</p> <p>b. Respon</p> <p>a. Standar Operasional Prosedur (SOP)</p> <p>b. Informasi</p>	<p>-Terimple</p> <p>-Cukup terimple</p> <p>-Tidak terimple</p> <p>-Terimple</p> <p>-Cukup terimple</p> <p>-Tidak terimple</p> <p>-Terimple</p> <p>-Cukup terimple</p> <p>-Tidak terimple</p>
--	---------------------	---	--	--

--	--	--	--	--

Sumber : Olahan Penelitian 2018

### F. Teknik Pengukuran

Untuk mengukur Implementasi peraturan desa maka terlebih dahulu perlu ditetapkan ukuran variabel penelitian ini yaitu :

#### 1. Ukuran variabel

**Terlaksana** : Apabila Implementasi Penetapan Sumbangan Penggunaan Jalan Desa sebagai Sumber Pendapatan Asli Desa Lipatkain selatan Kecamatan Kampar Kiri Kabupaten Kampar Kebijakan Kampar Kiri Kabupaten Kampar terlaksana dengan baik berada pada interval 67-100%.

**Cukup terlaksana** : Apabila Implementasi Kebijakan Penetapan Sumbangan Penggunaan Jalan Desa sebagai Sumber Pendapatan Asli Desa Lipatkain selatan Kecamatan Kampar Kiri Kabupaten Kampar Kebijakan Kampar Kiri Kabupaten Kampar terlaksana dengan cukup baik berada pada interval 35-66%.

**Tidak terlaksana** : Apabila Implementasi Kebijakan Penetapan Sumbangan Penggunaan Jalan Desa sebagai Sumber Pendapatan Asli Desa Lipatkain selatan Kecamatan Kampar Kiri Kabupaten Kampar Kebijakan Kampar Kiri

Kabupaten Kampar terlaksana dengan kurang baik berada pada interval 0-34%.

## 2. Variabel indikator

### a. Untuk indikator komunikasi

Terlaksana : Jika rata-rata persentase hasil penelitian mendapatkan tanggapan baik berada pada persentase tertinggi pada kategori 67-100%.

Cukup terlaksana : Jika rata-rata persentase hasil penelitian cukup baik pada kategori 35-66%.

Tidak terlaksana : Jika rata-rata persentase hasil penelitian kurang baik pada kategori 1-34%.

### b. Untuk indikator sumber daya

Terlaksana : Jika rata-rata persentase hasil penelitian mendapatkan tanggapan baik berada pada persentase tertinggi pada kategori 67-100%.

Cukup terlaksana : Jika rata-rata persentase hasil penelitian cukup baik pada kategori 35-66%.

Tidak terlaksana : Jika rata-rata persentase hasil penelitian kurang baik pada kategori 1-34%.

### c. Untuk indikator struktur birokrasi

Terlaksana : Jika rata-rata persentase hasil penelitian mendapatkan tanggapan baik berada pada persentase tertinggi pada kategori 67-100%.

Cukup terlaksana : Jika rata-rata persentase hasil penelitian cukup baik pada kategori 35-66%.

Tidak terlaksana : Jika rata-rata persentase hasil penelitian kurang baik pada kategori 1-34%.