

BAB II

STUDI KEPUSTAKAAN DAN KERANGKA PIKIR

2.1 Studi Kepustakaan

Dalam penulisan sebuah karya ilmiah sangat diperlukan landasan teori serta aturan-aturan hukum yang berkaitan dengan pemerintah, kebijakan, Implementasi Peraturan Bupati Bengkalis Nomor 36 Tahun 2015 Tentang Instruksi Bupati Program Penguatan Infrastruktur Perdesaan (INBUP-PPIP), untuk menjadi acuan dari penelitian ini sehingga diharapkan tidak keluar dari kerangka dan tujuan penelitian yang dimaksud.

1. Konsep Pemerintah

Secara etimologi pemerintah dapat diartikan sebagai berikut :

1. Perintah berarti melakukan pekerjaan menyuruh. Terdiri dari dua unsur, rakyat dan pemerintah, yang keduanya ada hubungan.
2. Setelah ditambah awalan “pe-“ menjadi pemerintah yang berarti badan atau organisasi yang mengurus.
3. Setelah ditambah akhiran “-an” menjadi pemerintahan, yang berarti perbuatan, cara atau perihal. (Syafiie. 2014 : 8)

Pemerintah dalam arti luas adalah semua lembaga negara yang oleh konstitusi negara yang bersangkutan disebut sebagai pemegang kekuasaan pemerintahan. Sedangkan dalam arti sempit pemerintah adalah lembaga negara yang memegang kekuasaan eksekutif saja (Ndraha : 74)

Menurut Samuel Edward Finer (dalam Syafiie. 2011;7) pemerintah harus mempunyai kegiatan terus menerus (process), negara tempat kegiatan itu berlangsung (state), pejabat yang memerintah (the duty) dan cara, metode serta system (manner, method and system) dari pemerintah terhadap masyarakat.

Menurut Ndraha (2011 : 6) Pemerintah adalah organ yang berwenang memproses pelayanan public dan berkewajiban memproses pelayanan civil bagi setiap orang melalui hubungan pemerintahan, sehingga setiap anggota masyarakat yang bersangkutan menerimanya pada saat diperlukan, sesuai dengan tuntutan (harapan) yang diperintah.

W.S. Sayre (dalam Syafiie. 2011;5) pemerintah dalam definisi terbaik adalah sebagai organisasi dari negara yang memperlihatkan dan menjalankan kekuasaannya.

2. Konsep Pemerintahan

Pemerintahan adalah sebuah sistem multiproses yang bertujuan memenuhi dan melindungi kebutuhan dan tuntutan yang diperintah akan jasa-publik dan layanan civil (Ndraha. 2011;5)

Menurut Kitab Suci Al-Quran (dalam Syafiie. 2011;8) pemerintahan adalah segolongan umat yang mengajak kepada kebaikan, mengajak kepada kebenaran, melarang dari buruk, itulah kelompok yang beruntung.

Soemandar (dalam Syafiie. 2011;8) pemerintahan adalah sebagai badan yang penting dalam rangka pemerintahannya, pemerintah musti memperhatikan pula ketentaraman dan ketertiban umum, tuntutan dan harapan serta pendapat rakyat, kebutuhan dan kepentingan masyarakat , pengaruh-pengaruh lingkungan, pengaturan-pengaturan, komunikasi peran serta seluruh lapisan masyarakat dan legitimasi.

3. Konsep Ilmu Pemerintahan

Menurut Ndraha (dalam Syafie. 2011;7) ilmu pemerintahan adalah ilmu yang mempelajari bagaimana memenuhi dan melindungi kebutuhan dan tuntutan tiap orang akan jasa public dan layanan civil dalam hubungan pemerintahan (sehingga dapat diterima) pada saat dibutuhkan oleh yang bersangkutan.

Ilmu Pemerintahan mempelajari dari dua sudut, pertama dari sudut bagaimana seharusnya (“sehingga dapat diterima oleh yang bersangkutan pada saat dibutuhkan,” jadi normatif, ideal, *das Sollen*), dan kedua dari sudut bagaimana senyatanya (“pada saat dibutuhkan oleh yang bersangkutan”, apakah ia menerima pelayanan yang diharapkan atau tidak, jadi empirik, *das Sein*). Berdasarkan definisi itu dapat dikonstruksikan ruang lingkup Ilmu Pemerintahan. Ruang lingkup terdiri dari:

1. Yang diperintah.
2. Tuntutan yang diperintah (jasa publik dan layanan civil).
3. Pemerintah.
4. Kewenangan, kewajiban, dan tanggung jawab pemerintah.
5. Hubungan pemerintahan.
6. Pemerintah yang bagaimana yang dianggap mampu menggunakan kewenangan, menunaikan kewajiban, dan memenuhi tanggung jawabnya.
7. Bagaimana membentuk pemerintah yang demikian itu.
8. Bagaimana pemerintah menggunakan kewenangan, menunaikan kewajiban, dan memenuhi tanggung jawabnya.
9. Bagaimana supaya kinerja pemerintahan sesuai dengan tuntutan yang diperintah dan perubahan zaman?

Selanjutnya, menurut Sadu Wasistiono (2015 : 61) ilmu pemerintahan adalah ilmu yang mempelajari bagaimana organisasi tertinggi suatu negara, yakni pemerintah, berhubungan dengan rakyatnya dalam kaitan hak dan kewajiban kepada warga negara. Sebaliknya warga negara mempunyai hak dan kewajiban kepada negara.

Musanef (dalam Syafiie. 2011;7) ilmu pemerintahan adalah suatu ilmu yang dapat menguasai dan memimpin serta menyelidiki unsure-unsur dinas, berhubungan dengan keserasian ke dalam dan hubungan antara dinas-dinas itu dengan masyarakat yang kepentingannya diwakili oleh dinas itu.

Kemudian menurut D.G.A Van Poelje (dalam Syafiie. 2011;5) ilmu pemerintahan adalah mengajarkan bagaimana dinas umum disusun dan dipimpin dengan sebaik-baiknya.

H.A Brasz (dalam Syafiie. 2011;5) ilmu pemerintahan adalah ilmu yang mempelajari tentang cara bagaimana lembaga pemerintahan umum itu disusun dan difungsikan baik secara ke dalam maupun ke luar terhadap warganya.

4. Konsep Organisasi Pemerintahan

Menurut Sugandha (1981:32) organisasi adalah setiap bentuk persekutuan antara dua orang atau lebih yang bekerjasama untuk mencapai tujuan bersama dan terikat secara formal dalam suatu ikatan hierarkhi di mana selalu terdapat hubungan seorang atau sekelompok orang yang disebut pimpinan dan seorang atau sekelompok orang yang disebut bawahan.

Kemudian menurut Sugandha (1981:33) mengemukakan bahwa organisasi pada dasarnya adalah:

1. Sekumpulan orang-orang, yaitu orang-orang yang merasa dirinya lemah mempunyai keterbatasan-keterbatasan kemampuan akan tetapi berkehendak untuk memenuhi kebutuhan yang dicita-citakan oleh masing-masing pribadinya.
2. Orang-orang ini berkumpul untuk saling mengisi kekurangan masing-masing, saling menunjang dan saling mempengaruhi hingga keterbatasan-keterbatasannya dapat mereka atasi serta lebih memudahkan pemenuhan kebutuhannya.

3. Karena mereka ini hidup berkelompok maka masing-masing harus memikirkan pula kebutuhan seluruh anggota kelompok-kelompok \nya dan tidak hanya terpaku pada kebutuhan pribadi saja.
4. Dalam rangka memenuhi kebutuhan kelompok itulah masing-masing pribadi harus tunduk kepada kepentingan bersama, ketentuan-ketentuan yang mengatur cara kerja sama dan interaksinya.

Dengan demikian organisasi bukan hanya milik bersama, tapi juga milik anggotanya masing-masing, berhasilnya tujuan bersama berarti pula tujuan pribadinya tercapai. Hal ini yang akan mendorong orang-orang dalam melaksanakan masing-masing tugasnya dalam mencapai tujuan organisasi, karena keuntungan organisasi berarti pula keuntungan pribadi.

5. Konsep Implementasi Kebijakan

Dalam hal Pelaksanaan Program Penguatan Infrastruktur Perdesaan Kabupaten Bengkalis, implementasi program tersebut, penulis mengambil beberapa definisi tentang teori implementasi antara lain :

Implementasi kebijakan publik diartikan sebagai tahapan praktis dan aktivitas dalam melaksanakan kebijakan yang telah dibuat untuk mencapai tujuan yang diinginkan. Menurut George C.Edwards III dalam Subarsono (2009:90-91), implementasi kebijakan dipengaruhi oleh empat variable, yakni :

1. Komunikasi, keberhasilan implementasi mensyaratkan agar implementor mengetahui apa yang harus dilakukan. Apa yang menjadi tujuan dan sasaran kebijakan harus ditransmisikan kepada kelompok sasaran (*target group*) sehingga akan mengurangi distorsi implementasi.
2. Sumberdaya, walaupun isi kebijakan sudah dikomunikasikan secara jelas dan konsisten, tetapi apabila implementor kekurangan sumber daya untuk melaksanakan, implementasi tidak akan berjalan efektif.
3. Disposisi, adalah watak dan karakteristik yang dimiliki oleh implementor, seperti komitmen, kejujuran, sifat demokratis. Apabila implementor memiliki disposisi yang baik maka dia akan dapat menjalankan kebijakan dengan baik seperti yang diinginkan oleh pembuat kebijakan.

4. Struktur birokrasi, struktur organisasi yang bertugas mengimplementasikan kebijakan memiliki pengaruh yang signifikan terhadap implementasi kebijakan.

Menurut Wirman Syafri, (2012:139-140) dalam bukunya yang berjudul Studi Tentang Administrasi menyatakan bahwa dalam istilah pelaksanaan kebijakan, terkandung beberapa hal sebagai berikut :

- a. Kebijakan dilaksanakan sebagaimana yang tersurat, antara lain karena kebijakan yang ditetapkan sudah jelas dan konkret
- b. Dalam pelaksanaan kebijakan yang telah ditetapkan oleh wakil rakyat, terkadang harus menghadapi kondisi yang tidak menguntungkan (darurat/mendesak) dan di sisi lain kemauan (motivasi), serta kemampuan dari sebagian warga masih rendah (tidak mendukung) sehingga tidak jarang dilakukan secara paksa (otoriter). Metode pemaksaan dalam pelaksanaan kebijakan tidak bisa ditinggalkan sepenuhnya, namun penggunaan metode otoriter (memaksa) dalam pelaksanaan kebijakan Negara harus dipertimbangkan sematang-matangnya, harus selektif dan dalam frekuensi yang sanga rendah
- c. Mengimplemenasikan kebijakan yang telah ditetapkan dalam formulasi kebijakan, berarti menjabarkan atau menerjemahkan kebijakan yang telah ditetapkan antara lain Karena sifatnya yang konseptual dan abstrak, padahal pelaksanaan operasional harus bersifat konkret serta dapat dilaksanakan (*operationally workable*)

Menurut Grindle dalam Nugroho (2011:627) bahwa setelah kebijakan di transformasikan, barulah setelah itu implementasi kebijakan dapat dilakukan. Keberhasilannya ditentukan oleh derajat *implementability* dari kebijakan tersebut.

Isi kebijakan tersebut mencakup beberapa hal berikut :

- a. Kepentingan yang terpengaruhi oleh kebijakan
- b. Jenis manfaat yang akan dihasilkan
- c. Derajat perubahan yang diinginkan
- d. Kedudukan pembuat kebijakan
- e. Sumber data yang di kerahkan

Menurut Mazmanian, D.A dan Paul A. Sabatier dalam Wahab (2008:184) dalam mempelajari masalah implementasi kebijakan, berarti berusaha memahami “apa yang senyatanya terjadi sesudah suatu program diberlakukan atau

dirumuskan” yakni peristiwa dan kegiatan yang terjadi setelah proses pengesahan/legislasi kebijakan publik baik itu menyangkut usaha-usaha untuk mengadministrasikannya maupun usaha-usaha untuk memberikan dampak tertentu pada masyarakat.

Menurut Van Meter dan Van Horn dalam Purwanto dkk. (2012:20) mengemukakan bahwa : Implementasi kebijakan sebagai tindakan-tindakan yang dilakukan baik oleh individu-individu atau pejabat-pejabat atau kelompok-kelompok pemerintah atau swasta yang diarahkan pada tercapainya tujuan-tujuan yang telah digariskan dalam keputusan pelaksanaan.

Implementasi kebijakan publik akan lebih mudah dipahami apabila menggunakan suatu model atau kerangka pemikiran tertentu. Suatu model akan memberikan gambaran secara lengkap mengenai objek, situasi, atau proses.

1. Model Donald S. Van Meter dan Carl E. Van Horn

Menurut Van Meter dan Van Horn dalam Budi Winarno (2014:159-163), variabel yang mempengaruhi kinerja implementasi adalah:

a. Ukuran Dasar atau Tujuan Kebijakan

Ukuran dasar atau tujuan kebijakan memberikan perhatian utama pada faktor-faktor yang menentukan hasil kinerja. Indikator ini menilai sejauhmana ukuran dan tujuan menjelaskan keseluruhan dari kebijakan.

b. Sumber-sumber Kebijakan

Implementasi kebijakan membutuhkan sumberdaya untuk memudahkan administrasi. Sumberdaya yang dimaksudkan meliputi dana dan insentif yang diharapkan dapat menunjang implementasi yang efektif.

c. Komunikasi Antar Organisasi dan Kegiatan Pelaksanaan

Komunikasi antar organisasi merupakan hal yang kompleks. Implementasi yang akan berhasil memerlukan mekanisme dan prosedur institusional dimana otoritas yang lebih tinggi dapat memungkinkan pelaksana bertindak dengan cara konsisten.

d. Karakteristik Badan Pelaksana

Karakteristik agen pelaksana mencakup struktur birokrasi, norma-norma dan pola-pola hubungan yang terjadi dalam birokrasi yang kesemuanya itu mempengaruhi implementasi program.

e. Kondisi Sosial, Ekonomi dan Politik

Variabel ini mencakup sumberdaya ekonomi lingkungan yang dapat mendukung keberhasilan implementasi kebijakan, sejauh mana kelompok kepentingan memberikan dukungan bagi implementasi kebijakan, karakteristik para partisipan, yakni mendukung atau menolak.

f. Disposisi atau Sikap Pelaksana

Variabel ini menyangkut masalah persepsi pelaksana dalam juridis dimana kebijakan disampaikan. Ada tiga (3) unsur yang mempengaruhi pelaksana dalam mengimplementasikan kebijakan : pengetahuan pelaksana terhadap kebijakan, arah respon pelaksana terhadap implementasi menerima atau menolak, intensitas dari respon pelaksana.

Menurut Ali dkk. (2012:96) bahwa model Van Meter dan Van Horn menjelaskan bahwa jalan yang mengubungkan antara kebijakan dan prestasi kerja dipisahkan oleh sejumlah variabel-variabel bebas yang saling berkaitan. Variabel tersebut terdiri dari dari :

- a. Variabel ukuran dan tujuan serta variabel sumber kebijakan sebagai dua variabel yang secara bersama-sama mempengaruhi variabel komunikasi antar organisasi dan kegiatan pelaksana.
- b. Variabel sumber-sumber kebijakan memmpengaruhi variabel sikap para pelaksana dan variabel lingkungan ekonomi, sosial, dan politik.
- c. Variabel komunikasi antar organisasi dan kegiatan pelaksanaan mempengaruhi sikap para pelaksana dan ciri badan pelaksana.
- d. Variabel lingkungan ekonomi, sosial, dan politik mempengaruhi variabel ciri badan pelaksana dari variabel sikap para pelaksana.
- e. Variabel ciri badan pelaksana disamping mempengaruhi variabel sikap para pelaksana dan variabel komunikasi antar organisasi dan kegiatan pelaksanaan.
- f. Variabel sikap para pelaksana yang telah terbentuk oleh berbagai variabel mempengaruhi prestasi kerja, sebaliknya prestasi kerja akan dipengaruhi pula oleh ciri badan pelaksana.

Dengan demikian, akan ada keseimbangan yang menunjukkan keserasian antara program yang dibuat dengan kehendak kelompok sasaran. Ini dilakukan melalui komunikasi antara pembuat kebijakan dengan pelaksana di lapangan. Selain itu Meter dan Horn melihat karakteristik pembuat kebijakan. Variabel ini

sangat penting diperhatikan sebab karakteristik itu juga menentukan kualitas kebijakan yang dibuat apakah kebijakan yang dibuat cukup sederhana dan akhirnya mudah untuk dilaksanakan, atau sebaliknya ini ditentukan oleh kualitas pembuat kebijakan. Disamping itu juga, Meter dan Horn tidak mengabaikan faktor lain seperti kondisi sosial, ekonomi, politik karena faktor ini turut mewarnai keberhasilan kebijakan diimplementasikan di lapangan.

Dari variabel yang dikemukakan oleh Meter dan Horn tersebut, menurut Sujianto (2008:38) variabel yang merupakan variabel kunci adalah disposisi (sikap) para pelaksana apakah menerima atau tidak menerima (respon atau tidak respon) terhadap kebijakan atau program yang diberikan kepada mereka. Sebab itu jika mereka sudah tidak respon terhadap kebijakan yang diberikan, maka pelaksanaannya di lapangan akan mengalami kegagalan walaupun variabel-variabel lain sudah mendukung. Oleh karena itu si pembuat kebijakan harus mengetahui benar sikap para pelaksana di lapangan.

Berdasarkan uraian teori implementasi kebijakan, peneliti menggunakan teori Van Meter dan Van Horn karena teori ini memiliki variabel yang relevan dengan permasalahan yang ingin diteliti yang menyatakan ada beberapa variabel yang mempengaruhi kinerja sebuah implementasi kebijakan publik yaitu, standar dan tujuan kebijakan, sumberdaya kebijakan, komunikasi inter-organisasional, karakteristik pelaksana, kondisi ekonomi, sosial, dan politik, serta disposisi atau sikap pelaksana.

6. Konsep Perencanaan

Untuk membuat suatu program maka kita harus melihat bagaimana proses perencanaan program tersebut. Karena apa yang telah direncanakan menjadi acuan dalam mengimplementasikan kebijakan pemerintah.

Menurut G.R Terry (dalam Yusuf. 2015 ; 41) perencanaan adalah kegiatan memilih dan menggabungkan fakta dan membuat serta menggunakan asumsi-asumsi mengenai waktu yang akan datang dengan jalan menggambarkan dan merumuskan kegiatan-kegiatan yang diperlukan untuk mencapai hasil yang diinginkan.

Sedangkan menurut Harold Koontz dan Cryil O'Donnel (dalam Yusuf. 2015 : 14) perencanaan adalah fungsi manajer yang berhubungan dengan memilih tujuan-tujuan, kebijakan-kebijakan, prosedur-prosedur, program-program dan alternative-alternatif yang ada.

Menurut Waterston (dalam Diana, 1981) perencanaan adalah usaha yang secara sadar, terorganisasi, dan terus menerus dilakukan guna memilih alternative yang terbaik dari sejumlah alternative untuk mencapai tujuan tertentu.

Perencanaan menurut Keufman (dalam Cangara 2013) adalah suatu proses untuk menetapkan kemana kita harus pergi dengan mengidentifikasi syarat apa yang harus dipenuhi untuk sampai ketempat tersebut dengan cara yang paling efisien dan efektif, dengan kata lain perencanaan sebagai penetapan spesifikasi tujuan yang ingin dicapai termasuk cara-cara yang akan digunakan untuk mencapai tujuan tersebut.

Sedangkan menurut Hafied Cangara (2013 : 22) perencanaan adalah keseluruhan proses pemikiran dan penentuan secara matang dari hal-hal yang akan dikerjakan dimasa yang akan datang dalam rangka mencapai tujuan yang telah ditentukan.

Kemudian fungsi perencanaan itu sendiri menurut Hafied Cangara (2013 : 24), perencanaan merupakan salah satu unsure yang sangat penting sesudah unsure organisasi. Perencanaan merupakan titik awal untuk bekerjakanya suatu organisasi. Karena itu, perencanaan dibuat agar dapat berfungsi untuk :

1. Mengidentifikasi dan menetapkan masalah.
2. Memberi arahan (focus) atau pedoman pada tujuan yang ingin dicapai, terutama dalam mengatasi ketidakpastian dengan memilih jalan yang terbaik. Bahkan dalam keadaan stabil pun perencanaan masih diperlukan.
3. Meminimalisasi terjadinya pemborosan sumber daya dalam rangka mencapai tujuan secara efektif.
4. Melakukan perkiraan (forecasting) terhadap kendala yang mungkin terjadi dan hasil (output) yang akan diperoleh.
5. Melakukan pengendalian agar pelaksanaan senantiasa tetap berada dalam koridor perencanaan yang telah ditetapkan.
6. Memberi kesempatan untuk memilih alternative terbaik guna mendapatkan hasil yang lebih baik.
7. Mengatasi hal-hal yang rumit dengan mencari jalan keluar (solution) dari masalah yang dihadapi.
8. Menetapkan skala prioritas tentang apa yang harus dikerjakan lebih dulu.
9. Penetapan mekanisme pemantauan (monitoring) dan instrument alat ukur untuk keperluan evaluasi.

7. Konsep Pengawasan

Dalam mengimplementasi suatu kebijakan yang dikeluarkan oleh pemerintah, kita juga perlu melihat bagaimana proses pengawasan ketika suatu kebijakan itu dijalankan dilapangan. Dalam proses pengawasan tersebut yang kita analisa lebih kepada kesesuaian antara kebijakan yang direncanakan dengan proses pelaksanaannya.

Menurut George R Terry (dalam Syafiie, 2011;109) pengawasan adalah proses penentuan apa yang harus dicapai yaitu standar, apa yang sedang dilakukan yaitu pelaksanaan dan bila perlu melakukan perbaikan-perbaikan sehingga pelaksanaan sesuai dengan rencana, yaitu selaras dengan standar (ukuran).

8. Konsep Pembangunan

Pembangunan adalah proses sosial yang di rekayasa, yang kata intinya adalah perubahan sosial, dan rekayasa sosial model pembangunan terjadi secara besar-besaran di negara Dunia Ketiga. (Harun.2012 : 4)

Menurut Rogers (dalam Harun.2012 : 3) pembangunan adalah perubahan yang berguna menuju suatu system sosial dan ekonomi yang diputuskan sebagai kehendak suatu bangsa.

Pembangunan menurut Innayatullah (dalam Nasution 2007:28) adalah menuju pola-pola masyarakat yang memungkinkan realisasi yang lebih baik dari nilai-nilai kemanusiaan yang memungkinkan suatu masyarakat mempunyai control yang lebih besar terhadap lingkungannya dan terhadap tujuan politiknya, dan yang memungkinkan warganya memperoleh control yang lebih terhadap diri mereka sendiri.

Menurut Nasution (2007 : 28) didalam pembangunan memiliki tujuan umum, tujuan khusus dan target pembangunan.

1. Tujuan umum (goals) yaitu proyeksi dari harapan-harapan dan ide-ide manusia, komponen-komponen dari yang terbaik yang mungkin, atau masyarakat ideal terbaik yang dapat dibayangkan.
2. Tujuan khusus (objectives) yaitu tujuan jangka pendek, biasanya yang dipilih sebagai tingkat pencapaian sasaran dari suatu program tertentu.

3. Target pembangunan yaitu tujuan-tujuan yang dirumuskan secara konkret, dipertimbangkan rasional dan dapat direalisasikan sebatas teknologi dan sumber-sumber yang tersedia, yang ditegakkan sebagai aspirasi antara suatu situasi yang ada dengan tujuan akhir pembangunan.

Menurut Johan Galtung (dalam Trijono 2007) pembangunan merupakan upaya untuk pemenuhan kebutuhan dasar manusia, baik secara individual maupun kelompok, dengan cara-cara yang tidak menimbulkan kerusakan, baik terhadap kehidupan sosial maupun lingkungan alam.

Sedangkan menurut Rogers (dalam Harun dan Ardianto : 2011) pembangunan adalah perubahan yang berguna menuju suatu system sosial dan ekonomi yang diputuskan sebagai kehendak suatu bangsa.

9. Konsep Komunikasi

Istilah komunikasi berasal dari bahasa latin “communicates” yang artinya “berbagi” atau “menjadi milik bersama”. Dengan demikian komunikasi berarti suatu upaya yang bertujuan berbagi untuk mencapai kebersamaan. Pengertian lain, komunikasi adalah suatu proses pertukaran informasi diantara individu melalui system lambang-lambang, tanda-tanda atau tingkah laku. (Harun, 2011:20)

Menurut Gode (dalam Harun. 2012 : 23) komunikasi adalah suatu proses yang membuat sesuatu dari semula dimiliki oleh seseorang (monopoli seseorang) menjadi dimiliki oleh dua orang atau lebih.

Sedangkan menurut Hovland, Janis dan Kelley (dalam Harun. 2012 : 23) komunikasi adalah suatu proses melalui mana seseorang (komunikator) menyampaikan stimuli (biasanya dalam bentuk kata-kata) dengan tujuan mengubah atau membentuk perilaku orang-orang lainnya.

10. Konsep Kebijakan Publik

Menurut J.O Udoji (dalam Wahab 2012) kebijakan publik adalah suatu tindakan bersanksi yang mengarah pada suatu tujuan tertentu saling berkaitan dan mempengaruhi sebagian besar warga masyarakat.

Sedangkan menurut Lemieux (dalam Wahab 2012) kebijakan publik adalah produk aktivitas-aktivitas yang dimaksudkan untuk memecahkan masalah-masalah publik yang terjadi di lingkungan tertentu yang dilakukan oleh aktor-aktor politik yang hubungannya terstruktur. Keseluruhan proses itu berlangsung sepanjang waktu.

Kemudian menurut W.I. Jenkins (dalam Wahab 2012) kebijakan publik adalah serangkaian keputusan yang saling berkaitan yang diambil oleh seorang aktor politik atau sekelompok aktor, berkenaan dengan tujuan yang telah dipilih beserta cara-cara untuk mencapainya dalam suatu situasi. Keputusan-keputusan itu pada prinsipnya masih berada dalam batas-batas kewenangan kekuasaan dari para aktor tersebut.

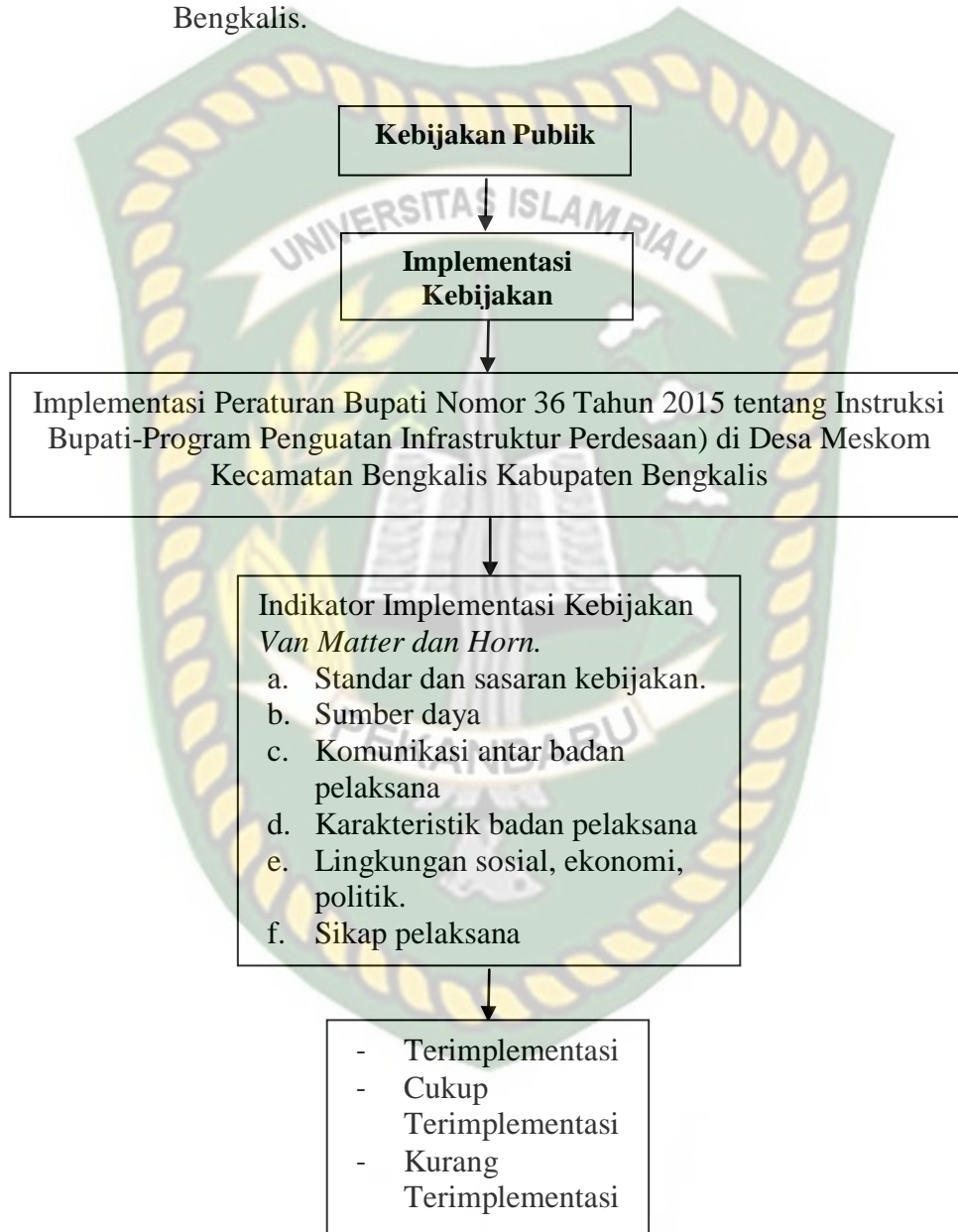
PENELITIAN TERDAHULU

No	Nama	Judul	Teori	Indikator
1	2	3	4	5
1.	Mansyur Yadi	Implementasi Peraturan Bupati Natuna Nomor 9 Tahun 2013 tentang Petunjuk Pelaksanaan Pajak Hiburan di Kecamatan Bunguran Kabupaten Natuna	Edward III Kebijakan publik adalah apa yang dinyatakan dan dilakukan dan tidak dilakukan oleh pemerintah dan kebijakan tersebut merupakan sasaran atau tujuan program-program pemerintah	<ol style="list-style-type: none"> 1. Komunikasi. 2. Sumber Daya 3. Disposisi (Sikap Pelaksana) 4. Struktur Birokrasi
2.	Riski Saputra	Implementasi Peraturan Bupati Kampar Nomor 17 Tahun 2009 tentang Retribusi Perizinan Usaha Perkebunan di Kabupaten Kampar (Studi di Desa Senama Nenek Kecamatan Tapung Hulu)	Edward III mengatakan implementasi kebijakan yaitu: setelah kebijakan ditransformasi kan maka implementasi kebijakan pun dilakukan	<ol style="list-style-type: none"> 1. Komunikasi 2. Sumber daya 3. Disposisi 4. Struktur Birokrasi

3.	Junita Yurni	Implementasi Instruksi Bupati Bengkalis Nomor 36 Tahun 2015 tentang Petunjuk Teknis-Program Penguatan Infrastruktur Perdesaan di Desa Meskom Kecamatan Bengkalis	Van Matter dan Horn, Implementasi kebijakan sebagai tindakan-tindakan yang dilakukan baik oleh individu-individu atau pejabat-pejabat atau kelompok-kelompok pemerintah atau swasta yang diarahkan pada tercapainya tujuan-tujuan yang telah digariskan dalam keputusan pelaksanaan.	<ol style="list-style-type: none"> 1. Standar dan Sasaran Kebijakan 2. Sumber daya 3. Komunikasi antar badan pelaksana 4. Karakteristik badan pelaksana 5. Lingkungana sosial, ekonomi, politik 6. Sikap pelaksana
----	--------------	--	--	--

2.2 Kerangka Pikiran

Gambar 2.1 Kerangka Pikir Implementasi Peraturan Bupati Nomor 36 Tahun 2015 tentang Instruksi Bupati-Program Penguatan Infrastruktur Perdesaan di Desa Meskom Kecamatan Bengkalis Kabupaten Bengkalis.



Sumber : Modifikasi Penelitian 2018

2.3 Konsep Operasional dan Operasional Variabel

1. Konsep Operasional

Untuk menyatukan dan mempermudah penilaian serta menghindari salah pengertian dan pemahaman, maka penulis perlu memaparkan penjelasan tentang implementasi program INBUP-PPIP, yaitu sebagai berikut:

1. Implementasi kebijakan diartikan sebagai tahapan praktis dan aktivitas dalam melaksanakan kebijakan yang telah dibuat untuk mencapai tujuan yang diinginkan. Dalam hal ini mengkaji implementasi Peraturan Bupati Nomor 36 Tahun 2015 tentang Instruksi Bupati- Program Penguatan Infrastruktur Perdesaan (INBUP-PPIP).
2. Infrastruktur Perdesaan adalah fasilitas yang ada di desa yang merupakan kebutuhan dasar fisik pengorganisasian system struktur yang diperlukan untuk jaminan ekonomi sektor public sebagai layanan dan fasilitas yang diperlukan agar perekonomian berfungsi dengan baik.
3. Instruksi Bupati Program Penguatan Infrastruktur Perdesaan yang selanjutnya disebut INBUP-PPIP adalah Naskah Dinas yang berisikan perintah dari Bupati kepada bawahan untuk pelaksanaan kegiatan dalam rangka percepatan penyediaan infrastruktur perdesaan dengan menitikberatkan pada proses pemberdayaan masyarakat melalui partisipasi aktif dalam penyusunan perencanaan, pelaksanaan kegiatan dan pengelolaan pembangunan infrastrukturn perdesaan.

4. Pelaksanaan Program Penguatan Infrastruktur Perdesaan ini meliputi pembangunan jalan lingkungan, Bodi jalan, semenisasi ,base A,B,C, Parit lingkungan, normalisasi sungai, parit, pembangunan tanggul,turap, pintu klip, pembangunan jeti, dermaga, dwiker, gorong-gorong dan jembatan.
5. Masyarakat adalah sekelompok orang yang berada didalam wilayah desa, yang bertempat tinggal didesa Meskom Kecamatan Bengkalis Kabupaten Bengkalis.
6. Sumber daya pendukung adalah termasuk didalamnya sumber daya manusia, uang, sarana dan prasarana.
7. Bahan dasar pendukung adalah peralatan teknologi yang dapat digunakan untuk membantu pelaksanaan program.
8. Tingkat efesiensi pelaksanaan program adalah melihat pelaksanaan program dari tolak ukur ekonomis yaitu seberapa jauh tingkat manfaat dibandingkan dengan biaya dan sumber daya yang dikeluarkan.
9. Tingkat efektifitas pelaksanaan program adalah melihat kebijakan yang dilaksanakan tersebut telah menghasilkan hasil dan dampak yang sesuai dengan tujuannya.
10. Standar dan sasaran merupakan rincian mengenai sasaran yang ingin dicapai melalui kebijakan beserta standar untuk mengukur pencapaiannya.
11. Sumber daya adalah unsure pelaksana yang juga mempunyai peranan yang sangat penting bagi implementasi suatu kebijakan.

12. Komunikasi kebijakan berarti merupakan proses penyampaian informasi kebijakan dari pembuat kebijakan (*policy makers*) kepada pelaksana kebijakan (*policy implementors*).
13. Karakteristik utama dari struktur birokrasi adalah prosedur-prosedur kerja standar (*SOP standar operating procedures*) dan fragmentasi.
14. Lingkungan sosial, ekonomi dan politik yang tidak kondusif dapat menjadi sumber masalah dari kegagalan kinerja implementasi kebijakan. Karena itu, upaya implementasi kebijakan masyarakatkan kondisi lingkungan eksternal yang kondusif.
15. Sikap Pelaksana kebijakan akan sangat berpengaruh dalam implementasi kebijakan apabila implementator memiliki sikap baik maka ia akan dapat menjalankan kebijakan dengan baik seperti apa yang diinginkan oleh pembuat kebijakan, sebaliknya apabila sikapnya tidak mendukung maka implementasi tidak akan terlaksana dengan baik.

2. Operasional Variabel

Tabel 2.1 Operasional Variabel

Konsep	Variabel	Indikator	Sub Indikator	Skala Ukuran
1	2	3	4	5
Implementasi Kebijakan menurut Van Meter dan Van Horn adalah Implementasi kebijakan sebagai tindakan-	Implementasi Instruksi Bupati Nomor 36 Tahun 2015 tentang Instruksi Bupati-Program Penguatan Infrastruktur Perdesaan (INBUP-PPIP) di Desa	a. Standar dan Sasaran Kebijakan	a. Standar yang jelas b. Sasaran kebijakan jelas	Terimplementasi Cukup Terimplementasi Kurang Terimplementasi
		b. Sumber daya	a. Sumber daya manusia b. Anggaran c. Sarana dan Prasarana	Terimplementasi Cukup Terimplementasi Kurang Terimplementasi
		c. Komunikasi antar badan	a. Prosedur dan Mekanisme b. Koordinasi	Terimplementasi Cukup Terimplementasi

tindakan yang dilakukan baik oleh individu-individu atau pejabat-pejabat atau kelompok-kelompok pemerintah atau swasta yang diarahkan pada tercapainya tujuan-tujuan yang telah digariskan dalam keputusan pelaksanaan.	Meskom Kecamatan Bengkalis.	pelaksana	dan kerjasama antar organisasi	Kurang Terimplementasi
		d. Karakteristik badan pelaksana	a. Struktur organisasi b. Norma dan pola hubungan dalam birokrasi	Terimplementasi Cukup Terimplementasi Kurang Terimplementasi
	e. Lingkungan sosial, ekonomi, politik	a. Dukungan stakeholder b. Dukungan elit politik c. Karakteristik persiapan	Terimplementasi Cukup Terimplementasi Kurang Terimplementasi	
		f. Sikap Pelaksana	a. Respon pelaksana b. Pemahaman pelaksana	Terimplementasi Cukup Terimplementasi Kurang Terimplementasi

Sumber : Modifikasi Penelitian 2018

2.4 Teknik Pengukuran

Adapun ukuran yang diberikan kepada masing-masing indikator adalah sebagai berikut:

Terimplementasi : Apabila Seluruh indikator variabel berada pada posisi baik, dan dengan persentase skor jawaban responden 67%-100%.

Cukup Terimplementasi : Apabila dua hingga tiga indikator variabel berada pada posisi baik dan dengan persentase skor jawaban responden 34%-66%.

Kurang Terimplementasi : Apabila hanya satu indikator variabel berada pada posisi baik, dan dengan persentase skor jawaban responden 0%-33%.

Adapun pengukuran untuk indikator penelitian ini adalah:

1. Standar dan sasaran kebijakan dikatakan:

Terimplementasi : Apabila seluruh indikator variabel berada pada posisi baik, dan dengan persentase skor jawaban responden 67%-100%.

Cukup Terimplementasi : Apabila satu hingga dua indikator variabel berada pada posisi baik, dan dengan persentase skor jawaban responden 34%-66%.

Kurang Terimplementasi : Apabila hanya satu indikator variabel berada diposisi baik, dan dengan persentase skor jawaban responden 0%-33%.

2. Sumber Daya dikatakan:

Terimplementasi : Apabila seluruh indikator variabel berada pada posisi baik, dan dengan persentase skor jawaban responden 67%-100%.

Cukup Terimplementasi : Apabila satu hingga dua indikator variabel berada pada posisi baik, dan dengan persentase skor jawaban responden 34%-66%.

Kurang Terimplementasi : Apabila hanya satu indicator variabel berada diposisi baik, dan dengan persentase skor jawaban responden 0%-33%.

3. Komunikasi antar badan pelaksana dikatakan:

Terimplementasi : Apabila seluruh indicator variabel berada pada posisi baik, dan dengan persentase skor jawaban responden 67%-100%.

Cukup Terimplementasi : Apabila satu hingga dua indicator variabel berada pada posisi baik, dan dengan persentase skor jawaban responden 34%-66%.

Kurang Terimplementasi : Apabila hanya satu indicator variabel berada diposisi baik, dan dengan persentase skor jawaban responden 0%-33%.

4. Karakteristik badan pelaksana dikatakan:

Terimplementasi : Apabila seluruh indicator variabel berada pada posisi baik, dan dengan persentase skor jawaban responden 67%-100%.

Cukup Terimplementasi : Apabila satu hingga dua indicator variabel berada pada posisi baik, dan dengan persentase skor jawaban responden 34%-66%.

Kurang Terimplementasi :Apabila hanya satu indicator variabel berada diposisi baik, dan dengan persentase skor jawaban responden 0%-33%.

5. Lingkungan Sosial, ekonomi dan politik dikatakan:

Terimplementasi : Apabila seluruh indicator variabel berada pada posisi baik, dan dengan persentase skor jawaban responden 67%-100%.

Cukup Terimplementasi : Apabila satu hingga dua indicator variabel berada pada posisi baik, dan dengan persentase skor jawaban responden 34%-66%.

Kurang Terimplementasi :Apabila hanya satu indicator variabel berada diposisi baik, dan dengan persentase skor jawaban responden 0%-33%.

6. Sikap Pelaksana, dikatakan :

Terimplementasi : Apabila seluruh indicator variabel berada pada posisi baik, dan dengan persentase skor jawaban responden 67%-100%.

Cukup Terimplementasi : Apabila satu hingga dua indicator variabel berada pada posisi baik, dan dengan persentase skor jawaban responden 34%-66%.

Kurang Terimplementasi :Apabila hanya satu indicator variabel berada diposisi baik, dan dengan persentase skor jawaban responden 0%-33%.