BAB II

STUDI KEPUSTAKAAN DAN KERANGKA PEMIKIRAN

A. Studi Kepustakaan.

1. Konsep Ilmu Pemerintahan.

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

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

Menurut Budiarjo (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.

Istilah Pemerintahan menurut Finer dalam Kuper (2000: 418) setidaknya menunjuk pada empat pengertian pokok, yaitu pertama, pemerintah merujuk pada suatu proses pemerintahan, dimana kekuasaan dioperasionalisasikan oleh mereka yang memegang kekuasaan secara sah.

Kedua, istilah pemerintahan menunjukkan pada keberadaan dimana proses pemerintahan tersebut berlangsung.

Perpustakaan Universitas Islam Riau
Dokumen ini adalah Arsip Milik :

Ketiga, pemerintah menunjukkan secara langsung person (orang) yang menduduki jabatan-jabatan pemerintah sebagai pelaksana kekuasaan.

Keempat, istilah pemerintah juga mengacu pada aspek bentuk, metode atau sistem pemerintahan dalam suatu masyarakat, yakni struktur dan pengelolaan badan pemerintah serta hubungan antara yang memerintah dan diperintah.

Menurut D.G.A Van Poelje (1953) *De Bestuurkunde Leert, boe men openbare dienst het beste inricht en leidt.* Maksudnya, ilmu pemerintahan mengajarkan bagaimana dinas umum disusun dan dipimpin dengan sebaik-baiknya.

Menurut U.Rosenthal (1978) *De Bestuurswetenschap is de wetenschap die zich uitsluitend bezighoudt met de studie van interneen externe werking van de structuren en prosessen.* (Ilmu Pemerintahan adalah ilmu yang menggeluti studi tentang penunjukkan cara kerja ke dalam dan ke luar struktur dan proses pemerintahan umum).

Menurut H.A.Brasz (1975) *De Bestuurswetenschap waaronder het verstaat de wetenschap die zich bezighoudt met de wijze waarop de openbare dients is ingericht en functionerrt, intern en naar buiten tegenover de burgers.* (Ilmu pemerintahan diartikan sebagai ilmu yang mempelajari tentang cara bagaimana lembaga pemerintahan umum itu disusun dan difungsikan secara baik ke dalam maupun ke luar terhadap warganya).

Menurut W.S.Sayre (1960) *Government is best as the organized agency of the state, expressing and exercing its authority.*(Pemerintah dalam definisi terbaiknya adalah sebagai organisasi dari Negara yang memperlihatkan dan menjalankan kekuasaannya).

Menurut C.F.Strong (1960) *Government is the broader sense is changed with the maintenance of the peace and security of state with in and with out. It must therefore, have first military power or the control of armed forces, secondly legislative power or the mean's making lows, thirdly financial power or the ability*

Perpustakaan Universitas Islam Riau
Dokumen ini adalah Arsip Milik :

to extract sufficient money from the community to defray the cost of defending of state and of enforcing the low it makes on the state's behalf. (Pemerintahan dalam arti luas mempunyai kewenangan untuk memelihara kedamaian dan keamanan Negara. Oleh karena itu, pertama harus mempunyai kekuatan meliter atau kemampuan untuk mengendalikan angkatan perang, yang kedua harus mempunyai kekuatan legislative atau dalam arti pembuatan undang-undang, yang ketiga harus mempunyai kekuatan financial atau kemampuan untuk mencukupi keuangan masyarakat dalam rangka membiayai ongkos keberadaan Negara dalam penyelenggaraan peraturan, hal tersebut dalam rangka penyelenggaraan kepentingan Negara).

Menurut Robert Mac Iver (1960) *Government is the organization of men under authority…how man can be govern.* Maksudnya Mac Iver, Ilmu Pemerintahan adalah sebuah ilmu tentang bagaimana manusia manusia dapat diperintah (*a science of how man are governed*).

Menurut Woodrow Wilson (1924) *Government in last analysis, is organized force, not necessarily or invariably organized armed force, but two of a few man, of many man, or of a community prepared by organized to realized its own purpose with referencesto the common affairsor the community.* Maksudnya, pemerintah dalam akhir uraiannya, adalah suatu pengorganisasian kekuatan, tidak selalu berhubungan dengan organisasi kekuatan angkatan bersenjata, tetapi dua atau sekelompok orang dari sekian banyak kelompok orang yang dipersiapkan oleh suatu organisasi untuk mewujudkan maksud-maksud bersama mereka, dengan hal-hal yang memberikan keterangan bagi urusan-urusan umum kelompok kemasyarakatan.

Menurut David Apter (1977) *government is most generalized membership unit prossessing (a) defined responsibilities for maintenance of the system of wich it is a part and (b) a practical monopoly of coercive power*. Maksudnya, pemerintahan itu adalah merupakan satuan anggota yang paling umum yang memiliki (a) tanggung jawab tertentu untuk mempertahankan sistem yang mencakup itu adalah bagian dan (b) monopoli praktis mengenai kekuasaan paksaan.

Menurut Taliziduhu Ndraha (2002) Ilmu pemerintahan adalah ilmu yang mempelajari bagaimana memenuhi dan melindungi kebutuhan dan tuntutan tiap orang akan jasa publik dan layanan civil dalam hubungan pemerintahan (sehingga dapat diterima) pada saat dibutuhkan oleh yang bersangkutan.

Perpustakaan Universitas Islam Riau
Dokumen ini adalah Arsip Milik :

Menurut Charles Merriam (1960) Tujuan pemerintah meliputi *external security, internal order, justice, general welfare, dan freedom.*

Menurut Samuel Edward Finer (1974) Pemerintah harus mempunyai kegiatan terus menerus (*process*), Negara tempat kegiatan itu berlangsung (*state),* pejabat yang memerintah (*the duty*), dan cara, metode serta sistem (*manner, method and system*) dari pemerintah terhadap masyarakat.

Menurut Musanef (1985) Ilmu pemerintahan adalah suatu ilmu yang dapat menguasai dan memimpin serta menyelidiki unsur-unsur dinas, berhubungan dengan keserasian ke dalam dan hubungan antara dinas-dinas itu dengan masyarakat yang kepentingan diwakili oleh dinas itu.

Menurut Soemendar (1985) Pemerintahan sebagai badan yang penting dalam rangka pemerintahannya, pemerintah semestinya memperhatikan pula ketentraman 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.

Menurut Bayu Suryaningrat (1985) Disiplin ilmu yang tertua adalah ilmu pemerintahan karena sudah dipelajari sejak sebelum Masehi oleh para filosof yaitu Plato dan Aristoteles.

Menurut Bintoro Tjokroamidjojo (1986) Perencanaan serta fungsi pemerintah terhadap perkembangan masyarakat tergantung dari beberapa hal, diantaranya adalah filsafat hidup masyarakat dan filsafat politik masyarakat itu.

Menurut Prajudi Atmosudirdjo (1984) Tugas pemerintah antara lain adalah tata usaha Negara, rumah tangga Negara, pemerintahan, pembangunan, dan

Perpustakaan Universitas Islam Riau
Dokumen ini adalah Arsip Milik :

pelestarian lingkungan hidup, sedangkan fungsi pemerintah adalah pengaturan, pembinaan masyarakat, kepolisian, dan peradilan.

Menurut Kitab Suci Al-Qur'an (3:104) (Pemerintahan adalah) segolongan umat yang mengajak kepada kebaikan, mengajak kepada kebenaran, melarang dari buruk, itulah orang yang beruntung.

2. Konsep Kebijakan Publik.

Istilah kebijakan (policy) sering kali penggunaannya saling dipertukarkan dengan istilah istilah lain seperti tujuan (goals) program, keputusan, undang-undang, ketentuan-ketentuan, usulan-usulan dan rencanan-rencana besar. Bagi para pembuat kebijakan (policy makers) dan para sejawatnya istilah-istilah itu tidaklah akan menimbulkan masalah apapun karena mereka menggunakan referensi yang sama. Namun bagi orang yang berada di luar struktur pengambilan kebijakan istilah-istilah itu mungkin akan membingungkan.

Dunn menggunakan proses pembuatan kebijakan adalah serangkaian aktifitas intelektual yang dilakukan didalam 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, adobsi kebijakan, implementasi kebijakan dan penilaian kebijakan (2003:22).

Menurut beberapa ahli istilah kebijakan (policy) itu sendiri berbeda-beda, seperti yang disampaikan oleh Suharto (2010:7) :

> "kebijakan adalah prinsip atau cara bertindak yang dipilih untuk mengarahkan pengambilan keputusan. Menurut Heinz Eulau dan Kenneth Prewitt mengatakan bahwa kebijakan adalah "kebijakan adalah sebuah ketetapan yang berlaku yang dicirikan oleh prilaku yang konsisten dan berulang, baik dari yang membuatnya maupun yang mentaatinya (yang terkena kebijakan itu)".

Perpustakaan Universitas Islam Riau
Dokumen ini adalah Arsip Milik :

Winarno (2012:19) dan Wahab (2010:1-2) sepakat mengatakan bahwa istilah “kebijakan” ini penggunaannya sering di pertukarkan dengan istilah-istilah lain seperti tujuan (goals), program, keputusan, undang-undang, ketentuan-ketentuan, standar, proposaldan *grand design.*

Sedangkan pihak considene (1996:2) mengatakan bahwa “policy is a deceptively simple term which conceals some very complex activities. Selanjutnya Carl Friedrich dalam Abdul Wahab (2010:3) menyatakan bahwa :

> “kebijakan ialah suatu tindakan yang mengarah pada tujuan yang diusulkan oleh seseorang, kelompok atau pemerintah dalam lingkungan tertentu sehubungan dengan adanya hambatan-hambatan tertentu seraya mencari peluang-peluang untuk mencapai tujuan atau mewujudkan sasaran yan diinginkan”.

Menurut Suharto (2008;76), berdasarkan jenis permasalahannya, kebijakan social dapat di kelompokkan ke dalam model kategorikal dan model komprehensif, yakni :

1. Kebijakan sosial kategorial adalah kebijakan yang hanya di di fokuskan untuk mengatasi suatu permasalahan sosial berdasarkan sector permasalahan tertentu.

2. Kebijakan sosial komprehensif diarahkan tidak hanya untuk mengatasi satu bidang masalah saja, melainkan beberapa masalah sosial yang terkait diatur dan dirumuskan secara terintegrasi dalam suatu formulasi kebijakan sosial terpadu.

Titmus (1974, dalam Suharto, 2010:7) mendefenisikan kebijakan sebagai prinsip-prinsip yang mengatur tindakan yang diarahkan kepada tujuan-tujuan tertentu.Kebijakan menurut Titmuss, senantiasa berorientasi kepada masalah *(problem-oriented)* dan berorientasi kepada tindakan *(action-oriented)*.Dengan demikian dapat dinyatakan bahwa kebijakan adalah suatu ketetapan yang memuat prinsip-prinsip untuk mengarahkan cara-cara bertindak yang dibuat secara terencana dan konsisten dalam mencapai tujuan tertentu.

Koryati (2005:7) mengemukakan bahwa secara umum kebijakan dapat dikatakan sebagai rumusan keputusan pemerintahan yang meliputi pedoman

Perpustakaan Universitas Islam Riau
Dokumen ini adalah Arsip Milik :

tingkah laku 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 pengembangan yang dilakukan oleh instansi pemerintahan dan aparaturnya. 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 Heglo dalam Dunn (2003:29) menyebutkan sebagai kebijakan suatu tindakan yang bermaksud untuk mencapai tujuan (*a course of action intented to accomplish some end).* Definisi Heglo ini selanjutnya diuraikan oleh 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 argument untuk

Perpustakaan Universitas Islam Riau
Dokumen ini adalah Arsip Milik :

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 beserta konsekuensi-konsekuensinya bagi mereka yang bersangkutan dari pada sebagai suatu keputusan tersendiri.

Banyak dari para ahli dan penulis menawarkan tentang definisi kebijakan publik, sebagai contoh Menurut Thomas R.Dye (1978:3) *"public policy is whatever governments choose to do or not to do"*. Dilain pihak Harold Lasswell (1979, dalam Lester dan Stewart, 2000:4) mengatakan bahwa *"public policy as a projected program of goals, values,and practices."* Selanjutnya Nugroho (2012;138) mengatakan bahwa kebijakan publik adalah :

> "keputusan otoritas Negara yang bertujuan mengatur kehidupan bersama. Senada dengan hal diatas Widodo (2012;14) mengatakan bahwa kebijakan publik dibentuk untuk memecahkan masalah dan untuk mencapai tujuan dan sasaran tertentu yang diinginkan serta berkaitan dengan apa yang senyatanya dilakukan oleh pemerintah dan bukan sekedar apa yang ingin dilakukan".

Sehingga dengan demikian, dari beberapa penjelasan para ahli terkait definisi kebijkan publik diatas dapat dipahami dan ditarik kesimpulan bahwa aksi dari pemerintah dalam memecahkan permasalahan yang ada di masyarakat bisa berbentuk undang-undang, program, keputusan-keputusan, ketentuan-ketentuan, usulan-usulan serta rancangan maupun peraturan pemerintah dan penetapan tujuan yang dibutuhkan untuk menyelesaikan permasalahan yang ada atau sedang dihadapi oleh masyarakat yang harus ditaati dan dilaksanakan.

Perpustakaan Universitas Islam Riau
Dokumen ini adalah Arsip Milik :

Ghani dan Lockhart (2008:60), dalam hal ini juga menegaskan keberadaan kebijakan publik itu dengan mengatakan bahwa "*public policy is all around us defining our daily experiences and life chances even if we cannot see it"* (kebijakan publik ada di sekitar kita, mendefinisikan pengalaman kita sehari-hari dan kemungkinan hidup kita, bahkan jika kita tidak bisa melihatnya).

Dua teoritisi lain, Heinz Eulau dan Kenneth Prewitt, sebagaimana dikutip pleh Charles O.Jones, juga menyatakan hal yang kurang lebih sama dengan Anderson saat mereka mengatakan bahwa kebijakan itu tak lain ialah "a standing decision characterized by behavioral consistency and repetitiveness on the part of both those who make it and those who abide ny it" (berdirinya keputusan ditandai dengan konsistensi perilaku dan berulang yang membuatnya dan orang-orang baik dipihak mereka yang mematuhinya) (Jones, 1977).

Eystone (1971:18) yang meumuskan dengan pendek bahwa kebijakan publik ialah " *the relationship of governmental unitto its environment"* (antar hubungan yang berlangsung di antara unit/satuan pemerintahan dengan lingkungannya).

Wilson (2006:154) yang merumuskan kebijakan publik sebagai berikut : "*the actions, objectives, and pronouncements of governments on particular matters, the steps they take (or fail to take) to implement them, and the explanations they give for what happens (or does not happen)"* (tindakan-tindakan, tujuan-tujuan, dan pernyataan-pernyataan pemerintah mengenai masalah-masalah tertentu, langkah-langkah yang telah/sedang diambil (gagal diambil) untuk diimplementasikan, dan penjelasan-penjelasan yang diberikan oleh mereka mengenai apa yang telah terjadi (atau tidak terjadi).

Pakar Inggris, W.I.Jenkins (1978:15), merumuskan kebijakan publik adalah sebagai berikut :

> *"A set of interrelated decisions taken by a political actor or group of actors concerning the selection of goals and the means of achieving them within a specified situation where these decisions should, in principle, be within the power of these actors to achieve"* (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).

Perpustakaan Universitas Islam Riau
Dokumen ini adalah Arsip Milik :

Chief J.O.Udoji, seorang pakar dari Nigeria (1981), telah mendefenisikan kebijakan publik sebagai *"an santioned course af action addressed to a particular problem or group of related problems that affect society at large"*(suatu tindakan bersanksi yang mengarah pada suatu tujuan tertentu yang saling berkaitan dan mempengaruhi sebagian besar warga masyarakat).

Pakar prancis, lemieuk (1995:7), merumuskan kebijakan publik sebagai berikut:

> *"The product of activities aimed at the resolution of publik problems in the environment by political actors whose relationship are structured. The entire process evolves over time"* (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 aktivitas itu berlangsung sepanjang waktu).

Gerston (2002), kiranya tidak keliru ketika ia dalam kaitan ini menegaskan bahwa *"all publik policymaking involves government in some way"* (semua pembuatan kebijkan publik melibatkan pemerintah dalam beberapa cara).

Kebijakan Publik menurut Anderson (1990), Dye (1992), juga Moran, Rein, & Goodin (2006), dipelajari dalam rangka untuk menambah pengetahuan yang lebih mendalam mengenai 'proses kebijakan'? Proses kebijakan adalah serangkaian alur yang perlu dilalui untuk memahami gejala atau fenomena yang perlu diselesaikan oleh sebuah atau lebih kebijakan publik.

3. Teori Implemantasi Kebijakan Publik.

Implementasi kebijakan adalah tahap pembuatan kebijakan antara penetapan kebijakan dan konsekuensi kebijakan bagi orang-orang yang dihadapinya. Edward III (1980, dikutip dari Tachjan, 2006;25).

Selain itu menurut Edward III (1980, dikutip dari Subarsono, 2005:90) bahwa yang menentukan keberhasilan implementasi kebijakan, yaitu :

Perpustakaan Universitas Islam Riau
Dokumen ini adalah Arsip Milik :

a. Komunikasi adalah keberhasilan implementasi kebijakan mensyaratkan agar implementator mengetahui apa yang harus dilakukan.apa yang menjadi tujuan dan sasaran kebijakan harus ditransmisikan kepada kelompok sasaran sehingga akan mengurangi distorsi implementasi.

b. Sumberdaya adalah walaupun isi kebijakan sudah dikomunikasikan secacara jelas dan konsisten, tetapi apabila implementator kekurangan sumber daya untuk melaksanakan, implementasi tidak akan berjalan efektif.

c. Disposisi adalah watak dan karakteristik yang dimiliki oleh implementator, seperti komitmen, kejujuran, sifat demokratis.

d. Struktur birokrasi adalah yang bertugas mengimplementasikan kebijakan memilikipengaruh yang signifikan terhadap implementasi kebijakan. Salah satu aspek struktur yang penting dari setiap organisasi adalah adanya prosedur operasi yang standar (SOP).

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

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 tujuan dan sasaran yang semula bersifat umum telah terperinci, program yang telah dirancang dan juga sejumlah dana telah dialokasikan untuk mewujukan tujuan dan sasaran tersebut.

Proses implementasi kebijakan itu sesungguhya tidak hanya menyangkut perilaku badan administrasi yang bertanggung jawab untuk melaksanakan program dan menimbulkan kekuatan-kekuatan politik, ekonomi, dan sosial langsungatau tidak langsung dan mempengaruhi perilaku semua pihak yang terlibat dan yang akhirnya berpengaruh terhadap dampak, baik yang negative maupun yang positif (Wahab dalam Tangkilisan, 2002;9). Oleh karena itu 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

Perpustakaan Universitas Islam Riau
Dokumen ini adalah Arsip Milik :

bagi pemecahan permasalahan yang dihadapi. Asumsi yang dapat dibangun mengenai konsep keberhasilan implementasi kebijakan adalah semakin tinggi derajat kesesuainnya, maka semakin tinggi pula peluang keberhasilan kinerja implementasi kebijakan untuk menghasilkan *output* yang telah digariskan (Tangkilisan, 2002;11).

Menurut Harold Laswell (1956), agar ilmuan dapat memperoleh pemahaman yang baik tentang apa sesungguhnya kebijakan publik, maka kebijakan publik tersebut harus diuraikan menjadi beberapa bagian sebagai tahapan-tahapan, yaitu : agenda-setting, formulasi, legitimasi, implementasi, evaluasi, reformulasi, dan terminasi. Dari siklus kebijakan tersebut terlihat secara jelas bahwa implementasi hanyalah bagian atau salah satu tahap dari proses besar bagaimana suatu kebijakan publik dirumuskan.

Schneider (1982:718), sebagai salah satu representasi para ahli tersebut, menyebutkan lima faktor yang mempengaruhi keberhasilan implementasi, yaitu : kelangsungan hidup (*viability*), integritas teori (*theoretical integrity*), cakupan (*scope*), kapasitas (*capacity*), dan konsekuensi yang tidak diinginkan.

Sementara itu Sabatier (1986:286) menyebut, setelah mereview berbagai penelitian implementasi, ada enam variabel utama yang dianggap memberi kontribusi keberhasilan atau kegagalan implementasi. Enam variabel tersebut adalah :

a. Tujuan atau sasaran kebijakan yang jelas dan konsisten.
b. Dukungan teori yang kuat dalam merumuskan kebijakan.
c. Proses implementasi memiliki dasar hukum yang jelas sehingga menjamin.
d. Terjadi kepatuhan para petugas di lapangan dan kelompok sasaran.
e. Komitmen dan keahlian para pelaksana kebijakan.
f. Dukungan para stakeholder.
g. Stabilitas kondisi sosial, ekonomi, dan politik.

Secara ontologis, subject matter studi implementasi adalah atau dimaksudkan untuk memahami fenomena implementasi kebijakan publik, seperti : (i) mengapa suatu kebijakan publik gagal diimplementasikan di suatu daerah. (ii) mengapa suatu kebijakan publik yang sama, yang dirumuskan oleh pemerintah,

Perpustakaan Universitas Islam Riau
Dokumen ini adalah Arsip Milik :

memiliki tingkat keberhasilan yang berbeda-beda ketika diimplementasiakan oleh pemerintah daerah. (iii) mengapa suatu jenis kebijakan lebih mudah dibanding dengan jenis kebijakan lain. (iv) mengapa perbedaan kelompok sasaran kebijakan mempengaruhi keberhasilan implementasi suatu kebijakan (Erwan & Dyah, 2015;18).

4. Konsep Konflik

A. Pengertian Konflik

Konflik adalah sebuah gejala sosial yang selalu terdapat di dalam setiap masyarakat dalam setiap kurun waktu.konflik merupakan bagian yang tidak terpisahkan dari kehidupan bermasyarakat karena konflik merupakan salah satu produk dari hubungan sosial *(social relations)*. Karena masyarakat terdiri dari sejumlah besar hubungan sosial, selalu saja terjadi konflik antara warga-warga masyarakat yang terlibat dalam hubungan sosial. Konflik tersebut sebagian besar tidak berkembang luas di dalam masyarakt karena berhasil diselesaikan oleh pihak-pihak yang terlibat dalam konflik.

Maurice Duverger (dalam Maswardi Rauf, 2001:5) menyimpulkan bahwa salah satu penyebab terjadinya konflik adalah hal-hal yang terjadi pada tingkat individual.Duvurger juga menyinggung rasa frustasi sebagai penyebab terjadinya konflik. Orang yang frustasi lebih mudah terlibat di dalam konflik dengan pihak lain yang dianggap sebagai penyebab atau berkaitan dengan penderitaan yang merupakan penyebab frustasi tersebut. Pada tingkat kolektif, isu perbedaan kelas yang membedakan sebuah kelas dengan kelas yang lain dapat memicu konflik. Biasanya kelas yang merasa dirugikan menyalahkan kelas lain sebagai penyebab kerugian mereka. Pandangan yang dianut oleh kelas yang merasa dirugikan itu dapat dengan mudah menyulut konflik.Istilah “kelas” yang digunakan oleh Duverger dapat diperluas dengan istilah kelompok.

Perpustakaan Universitas Islam Riau
Dokumen ini adalah Arsip Milik :

Ted Robert Gurr (dalam Maswardi Rauf, (2001 : 7) menyebut ada paling tidak empat cirri-ciri konflik. Keempatnya adalah :

1. Ada dua atau lebih pihak yang terlibat.
2. Mereka terlibat dalam tindakan-tindakan yang saling memusuhi.
3. Mereka menggunakan tindakan-tindakan kekerasan yang bertujuan untuk menghancurkan, melukai, dan menghalang-halangi lawannya.
4. Interaksi yang bertentangan ini bersifat terbuka sehingga bisa dideteksi dengan mudah oleh para pengamat yang independen.

Maswardi Rauf (2001 : 9) penyelesaian konflik mutlak diperlukan untuk mencegah :

1. Semakin mendalamnya konflik, yang berarti semakin tajamnya perbedaan antara pihak-pihak yang berkonflik.
2. Semakin meluasnya konflik, yang berarti semakin banyaknya jumlah peserta masing-masing pihak yang berkonflik.

Bila penyelesaian konflik tidak kunjung dapat dicapai, biasanya konflik berkembang semakin mendalam dan meluas. Bila tidak ditemukan cara penyelesaian konflik yang efektif, konflik dapat menimbulkan ancaman disintegrasi masyarakat, yaitu terpecahnya masyarakat sesuai dengan garis yang memisahkan pihak-pihak yang terlibat konflik sehingga seluruh atau sebagian besar warga masyarakat terlibat dalam pertentangan yang dapat menghasilkan dua kelompok masyarakat yang terpisah dan bermusuhan. Bila ini terjadi hubungan sosial yang harmonis antara warga-warga masyarakat tidak dapat berjalan, yang berarti terjadinya gangguan terhadap ketenangan dan ketertiban masyarakat.Gejala sosial seperti ini jelas tidak diharapkan oleh setiap warga masyarakat.Inilah alasan mengapa konflik sosial merupakan gejala sosial yang ditakuti dan selalu menimbulkan kekhawatiran yang membuat terbentuknya

Perpustakaan Universitas Islam Riau
Dokumen ini adalah Arsip Milik :

keinginan-keinginan untuk menghilangkan dan mencegah konflik dengan berbagai cara. (Maswardi Rauf, 2001 : 9).

Menurut Maswardi Rauf, ada dua penyelesaian konflik yaitu :

1. Penyelesaian konflik secara persuasif (persuasive), yaitu penyelesain konflik menggunakan perundingan dan musyawarah untuk mencari titik temu antara pihak-pihak yang berkonflik.
2. Penyelesaian konflik secara kekerasan atau koersif (coercive), yaitu penyelesain konflik menggunakan kekerasan fisik atau ancaman kekerasan fisik untuk menghilangkan perbedaan pendapat antara pihak-pihak yang terlibat konflik. Kekerasan fisik mencakup penggunaan benda-benda fisik untuk merugikan secara fisik, menyakiti, melukai, atau membunuh pihak lain.

Kadang-kadang di dalam suatu masyarakat dapat diumpai hal-hal yang dianggap baik ; akan tetapi hal itu tidak banyak terdapat, sehingga ada golongan-golomgam tertentu yang merasa dirugikan (di samping mereka yang merasa beruntung). Contoh-contohnya adalah, umpamanya, kekayaan material, kekuasaan, kedudukan, dan lain sebagainya. Manusia cenderung untuk berusaha segiat mungkin, agar mendapatkan hal-hal yang dianggap baik tadi. Kalau ada lebih dari satu pihak menganggap sama-sama mempunyai hak atau hal-hal tersebut, maka kemungkinan besar akan timbul suatu pertikaian atau konflik. Konflik mencakup suatu proses, di mana terjadi pertentangan hak atas kekayaan, kekuasaan, kedudukan dan seterusnya, dimana salah satu pihak berusaha menghancurkan pihak lain (Soerjono, 1982;7).

Salah satu pengungkapan dari teori konflik, adalah teori yang dikembangkan oleh Karl Max dan Friedrich Engels dalam "*communist Manifesto"*(1848). Mereka menganggap bahwa proses terpenting dalam

Perpustakaan Universitas Islam Riau
Dokumen ini adalah Arsip Milik :

masyarakat, adalah terjadinya pertentangan klas (class struggle). Menurut Marx dan Engels, maka suatu golongan yang memerintah mempunyai kedudukan tersebut, oleh karena menguasai sarana produksi yang penting bagi kelangsungan hidup masyarakat.(Soerjono, 1982:7).

Selanjutnya dalam (Wirawan,2013;22) Konflik adalah proses pertentangan yang diekspresikan diantara dua pihak atau lebih yang saling tergantung mengenai objek konflik, menggunakan pola prilaku dan interaksi konflik yang menghasilkan keluaran konflik.

B. Jenis Konflik

1) Konflik Personal

Konflik personal adalah konflik yang terjadi dalam diri seseorang individu karena harus memilih dari sejumlah alternative pilihan yang ada atau karena mempunyai kepribadian ganda. Konflik ini terdiri atas :

a) Konflik Pendekatan ke Pendekatan (approach to approach conflict). Konflik yang terjadi karena harus memilih dua alternatif yang berbeda, tetapi sama-sama menarik atau sama baik kualitasnya.
b) Konflik menghindar ke menghindar (avoidance to avoidance conflict). Konflik yang terjadi karena seseorang mempunyai perasaan positif dan negatif terhadap sesuatu yang sama.

Perpustakaan Universitas Islam Riau
Dokumen ini adalah Arsip Milik :

2) Konflik Interpersonal

Konflik interpersonal adalah konflik yang terjadi di dalam suatu organisasi atau konflik ditempat kerja. Konflik yang terjadi diantara mereka yang bekerja untuk suatu organisasi profit atau non profit. Konflik Interpersonal adalah konflik pada suatu organisasi di antara pihak-pihak yang terlibat konflik dan saling tergantung dalam melaksanakan pekerjaan untuk mencapai tujuan organisasi.

3) Konflik Interes (conflict of interest)

Jenis konflik yang mempunyai ciri konflik individual dan konflik interpersonal adalah konflik kepentingan atau konflik interes (conflict of interst). Konflik ini berkaitan dengan konflik dalam diri seseorang individu dalam suatu altar sistem soaial (organisasi atau perusahaan) yang membawa implikasi bagi individu dan sistem sosialnya. Konflik interes adalah suatu situasi konflik di mana seorang individu-pejabat atau aktor sistem sosial-mempunyai interes personal lebih besar dari pada interes organisasinya sehingga mempengaruhi pelaksanaan kewajibannya sebagai pejabat sitem sosial dalam melaksanakan kepentingan (tujuan) sistem sosial. Definisi ini mempunyai sejumlah kata kunci yang memerlukan penjelasan:

a) Pejabat atau aktor sosial. Orang atau individu yang menduduki posisi, jabatan, serta aktor dalam sistem sosial. Orang atau individu yang menduduki posisi, jabatan, serta aktor dalam sistem sosial atau organisasi yang harus melakukan tugas tertentu dan melakukan peran tertentu dalam sistem sosialnya.

Perpustakaan Universitas Islam Riau
Dokumen ini adalah Arsip Milik :

b) Kepentingan personal atau individual. Kepentingan personal dari atau yang berkaitan dengan diri individual bisa berupa kepentingan dirinya sendiri, keluarganya, temannya, atau organisasi lain yang berhubungan dengan dirinya.

c) Kepentingan personal jumlahnya lebih besar dari pada kepentingan organisasi. Kepentingan personal jumlahnya signifikan sehingga mempengaruhi dan memotovasi dirinya untuk bertindak yang menguntungkan kepentingan personalnya ketika melaksanakan tugasnya sebagai pejabat organisasi. Tindakan ini antara lain :

a.1 Melakukan penilaian yang bias dari perspektif, norma dan tujuan organisasi;

a.2 Menyalahgunakan jabatan (korupsi, kolusi dan nepotisme) untuk kepntingan dirinya, keluarga, kroni, partai dan sebagainya;

a.3 Bertindak tidak professional dalam melaksanakan profesinya; serta

a.4 Melanggar peraturan atau menafsirkan peraturan agar menguntungkan kepentingan personalnya.

4) Konflik Realistis dan Konflik Nonrealistis

Lewis coser (dalam Wirawan 2009:59) mengelompokkan konflik menjadi :

a) Konflik realistis. Konflik yang terjadi karena perbedaan dan ketidak sepamahaman cara pencapaian tujuan atau mengenai tujuan yang akan dicapai. Dalam konflik jenis ini, interaksi konflik memfokuskan pada isu

Perpustakaan Universitas Islam Riau
Dokumen ini adalah Arsip Milik :

ketidak sepahaman mengenai subtansi atau objek konflik yang harus diselesaikan oleh pihak yang terlinat konflik.

b) Konflik nonrealistis. Konflik yang terjadi tidak berhubungan dengan isu subtansi penyebab konflik. Konflik ini dipicu oleh kebencian atau prasangka terhadap lawan konflik yang mendorong melakukan agresi untuk mengalahkan atau menghancurkan lawan konfliknya. Penyelesaian perbedaan pendapat mengenai isu penyebab konflik tidak penting. Hal yang penting adalah bagaimana mengalahkan lawannya. Oleh karena itu, metode manajemen konflik yang digunakan adalah agresi, menggunakan kekuasaan, kekuatan dan paksaan.

5) Konflik Konstruktif dan Konflik destruktif

a) Konflik Konstruktif

Konflik Konstruktif adalah konflik yang prosesnya mengarah kepada mencari solusi mengenai subtansi konflik.Konflik jenis ini membangun sesuatu yang baru atau mempererat hubungan pihak-pihak yang terlibat konflik, ataupun mereka memperoleh sesuatu yang bermanfaat dari konflik. Pihak-pihak yang terlibat konflik secara fleksibel menggunakan berbagai teknik manajemen konflik, seperti negoisasi, give and take, humor, bahkan voting untuk mencari solusi yang dapat diterima oleh kedua belah pihak.

Dalam konflik konstruktif terjadi siklus konstruktif yaitu siklus dimana pihak-pihak yang terlibat konflik sadar akan terjadinya konflik dan merespon konflik secara positif untuk menyelesaikan konflik secara give and take. Kedua

Perpustakaan Universitas Islam Riau
Dokumen ini adalah Arsip Milik :

belah pihak berupaya berkompromi atau berkolaborasi sehingga tercipta win & win solution yang memuaskan kedua belah pihak yang terlibat konflik.

Interkasi pihak-pihak yang terlibat konflik merupakan interaksi membangun dan makin mendekatkan jarak interaksi sosial di antara mereka dan membantu pihak-pihak yang terlibat konflik untuk mencapai objektif mereka.Disamping itu, konflik jenis ini memungkinkan interaksi konflik yang keras kembali normal dan sehat.Akhir dari konflik konstruktif antara lain win & win solution, solusi kolaborasi atau kompromi, serta meningkatkan perkembangan dan kesehatan organisasi.

b) Konflik Destruktif

Dalam konflik destruktif, pihak-pihak yang terlibat konflik tidak fleksibel atau kaku karena tujuan konflik didefinisikan secara sempit yaitu untuk mengalahkan satu sama lain. Interaksi konflik berlarut-larut, siklus konflik tidak terkontrol karena menghindar isu konflik yang sesungguhnya.Interaksi pihak-pihak yang terlibat konflik membentuk spiral yang panjang yang makin lama makin menjaukan jarak pihak-pihak yang terlibat konflik. Pihak-pihak yang terlibat konflik menggunakan teknik manajement konflik kompetensi, ancaman, konfrontasi, kekuatan, agresi dan sedikit sekali menggunakan negosiasi untuk menciptakan win &win solution. Konflik jenis ini merusak kehidupan dan menurunkan kesehatan organisasi.Konflik destruktif sulit diselesaikan karena pihak-pihak yang terlibat konflik berupaya saling menyelamatkan muka mereka. Upaya untuk menyelamatkan muka membuat konflik berlangsung lama,

Perpustakaan Universitas Islam Riau
Dokumen ini adalah Arsip Milik :

menghabiskan sumber-sumber pribadi dan organisasi, serta menurunkan produktivitas pribadi dan organisasi.

C. Alternatif Penyelesaian Konflik

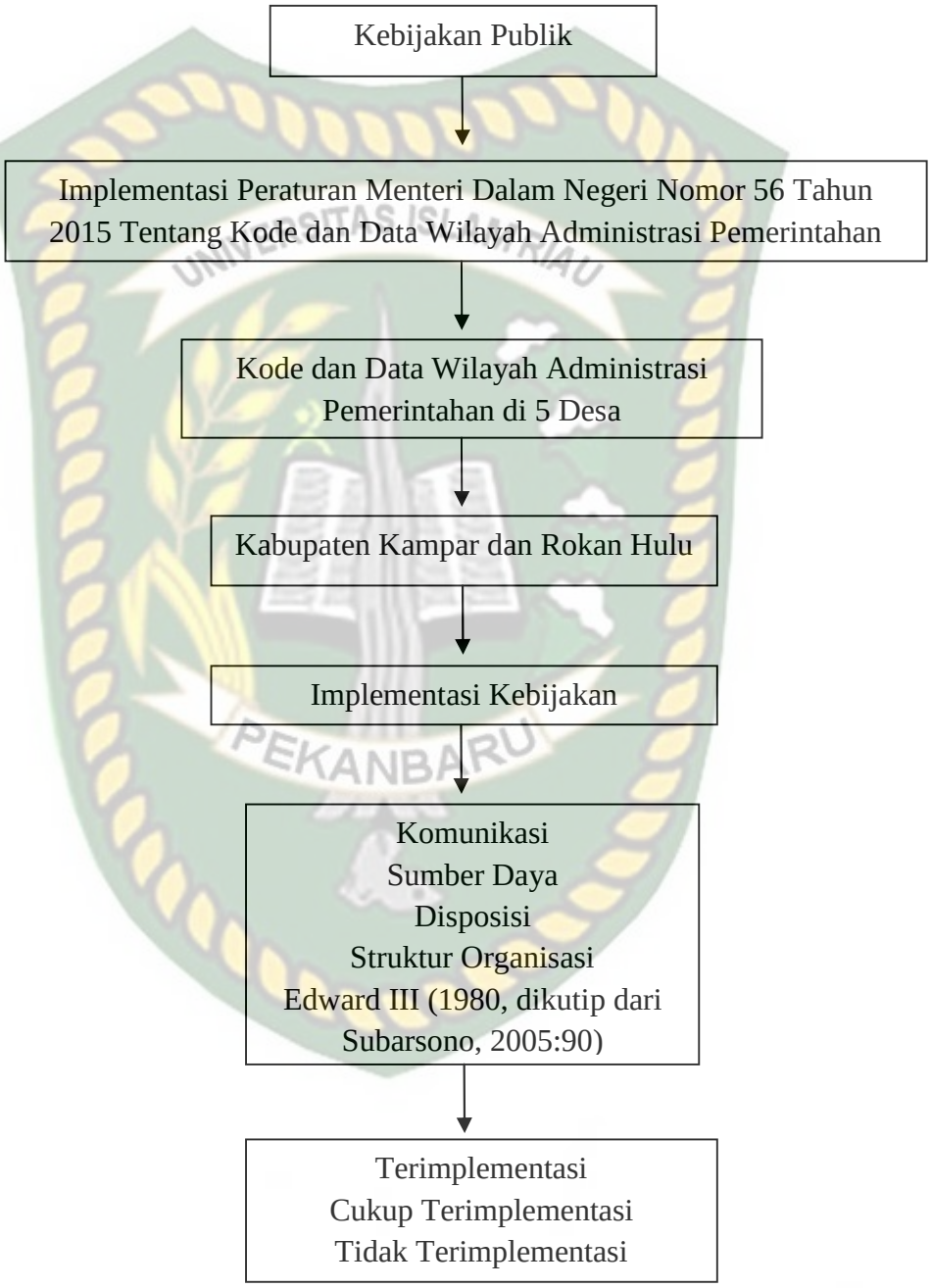
Menurut Amriani (2012;18), Penyelesaian Konflik tergantung bagaimana pengelolaan konflik. Pengelolaan konflik yang dimaksud disini adalah bagaiman cara pihak-pihak yang berkonflik menghadapi dan berusaha menyelesaikan konflik yang dihadapinya. Banyak cara yang dapat ditempuh oleh pihak-pihak yang berkonflik di dalam menghadapi atau menyelesaikan konfliknya, tergantung pada situasi dan kondisi yang ada padanya.

B. Kerangka Pikiran

Adapun kerangka pikiran sebagai konsep untuk menganalisis variabel dalam penelitian ini , yang digambarkan dengan diagram sebagai berikut :

Perpustakaan Universitas Islam Riau
Dokumen ini adalah Arsip Milik :

Gambar II.1 : Kerangka Pikiran Tentang Implementasi Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 56 Tahun 2015 Tentang Kode dan Data Wilayah Administrasi Pemerintahan (Studi Di Kabupaten Kampar dan Kabupaten Rokan Hulu)



Perpustakaan Universitas Islam Riau
Dokumen ini adalah Arsip Milik :

C. Konsep Operasional.

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

1. Kebijakan publik adalah serangkaian kegiatan yang sedikit banyak berhubungan beserta konsekuensi-konsekuensinya bagi mereka yang bersangkutan dari pada sebagai suatu keputusan tersendiri.
2. Implementasi Kebijakan adalah kegiatan yang kompleks dengan begitu banyak faktor mempengaruhi keberhasilan suatu implementasi kebijakan.
3. Komunikasi adalah hubungan antara pembuat kebijakan atau program dengan pelaksanaan kebijakan, dan yang terpenting adalah hubungan antara pelaksana program dengan kelompok sasaran program.
4. 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.
5. Disposisi adalah suatu sikap pelaksana untuk mau atau niat untuk menerima atau menolak, atau motivasi para pelaksana untuk melaksanakan program.
6. 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 dukngan yang besar dari kelompok sasaran.

Perpustakaan Universitas Islam Riau
Dokumen ini adalah Arsip Milik :

7. Konflik adalah proses pertentangan yang diekspresikan di antara dua pihak atau lebih yang saling tergantung mengenai objek konflik, menggunakan pola prilaku dan interaksi konflik yang menghasilkan keluaran konflik.

D. Operasional Variabel.

Operasional Variable adalah cara memberikan arti atau mendeskripsikan (penggambaran) dari sudut suatu variabel kegiatan atau memberikan suatu operasional (pekerjaan) yang diperlukan untuk mengukur variabel tersebut. Sedangkan variabel adalah konsep yang mempunyai bermacam-macam nilai.

Perpustakaan Universitas Islam Riau
Dokumen ini adalah Arsip Milik :

Tabel II.1: Operasional Variabel Penelitian Tentang Implementasi Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 56 Tahun 2015 Tentang Kode Dan Data Wilayah Administrasi Pemerintahan (Studi di Kabupaten Kampar dan Kabupaten Rokan Hulu).

Konsep	Variabel	Indikator	Sub Indikator
Implementasi kebijakan adalah kegiatan yang kompleks dengan begitu banyak faktor mempengaruhi keberhasilan suatu implementasi kebijakan George C. Edward III(1980,dikutip dari Subarsono, 2005;90)	Implementasi	1.Komunikasi	a) Melakukan sosialisasi Permendagri nomor 56 tahun 2015 b) Tanggapan Kepala desa serta masyarakat terhadap sosialisasi yang dilakukan
		2. Sumber daya	a. Dukungan sumber daya manusia c. Anggaran e. Fasilitas
		3. Disposisi	a. Dukungan dari pejabat Daerah Kabupaten Kampar dan Rokan Hulu
		4. Struktur Birokrasi	a) Mekanisme pelaksanaan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 56 tahun 2015

Sumber : Modifikasi Penelitian Tahun 2017

Perpustakaan Universitas Islam Riau
Dokumen ini adalah Arsip Milik :