

BAB II

STUDI KEPUSTAKAAN DAN KERANGKA PIKIR

2.1. Deskripsi Teori

Deskripsi Teori adalah suatu rangkaian penjelasan yang mengungkapkan suatu fenomena atau realitas tertentu yang dirangkum menjadi suatu konsep gagasan, pandangan, sikap dan atau cara-cara yang pada dasarnya menguraikan nilai-nilai serta maksud dan tujuan tertentu yang teraktualisasi dalam proses hubungan situasional, hubungan kondisional, atau hubungan fungsional di antara hal-hal yang terekam dari fenomena atau realitas tertentu.

2.1.1. Konsep Ilmu Pemerintahan

Pemerintah adalah organisasi yang memiliki kekuasaan untuk membuat dan menerapkan hukum serta undang-undang di wilayah tertentu. Ada beberapa definisi mengenai sistem pemerintahan. Sama halnya, terdapat bermacam-macam jenis pemerintahan di dunia.

Secara awam pemerintah bisa kita artikan sebagai orang atau sekelompok orang yang memiliki kekuasaan untuk memerintah, atau lebih simpel lagi adalah orang atau sekelompok orang yang memberikan perintah. Namun secara keilmuan, Pemerintah diartikan dalam beberapa definisi, antara lain ada yang mendefinisikan sebagai lembaga atau badan publik yang mempunyai fungsi dan tujuan Negara, ada pula yang mendefinisikan sebagai sekumpulan orang-orang yang mengelola kewenangan-kewenangan, melaksanakan kepemimpinan dan koordinasi pemerintahan serta

pembangunan masyarakat dari lembaga-lembaga dimana mereka ditempatkan.

Dalam ilmu pemerintahan dikenal adanya dua definisi pemerintah yakni dalam arti sempit dan arti luas, dalam arti luas pemerintah didefinisikan sebagai Suatu bentuk organisasi yang bekerja dengan tugas menjalankan suatu sistem pemerintahan, sedangkan dalam arti sempit didefinisikan sebagai Suatu badan persekumpulan yang memiliki kebijakan tersendiri untuk mengelola, memanage, serta mengatur jalannya suatu sistem pemerintahan.

Pengertian pemerintahan dalam arti sempit juga dapat didefinisikan sebagai pemerintahan yang dilakukan oleh Presiden, Wakil Presiden dan para menteri. Pemerintahan dalam arti sempit juga dapat disebut sebagai lembaga eksekutif yang bertugas melaksanakan undang-undang. Pengertian pemerintahan dalam arti luas adalah pemerintah yang dilakukan oleh lembaga eksekutif, dan yudikatif untuk mencapai tujuan . Lembaga legislatif bertugas untuk membuat undang-undang

Pemerintah dibentuk sebagai oragnisasi untuk mewujudkan maksud dan tujuan. Menurut Wilson (1903:572) :

“Government in last analysis, is organized force, not necessarily or invariably organized armed force, but two of a few men, of many men, or of a community prepared by organization to realise its own purposes with references to the common affairs or the community.

Pemerintah dalam akhir uraiannya adalah suatu pengorganisasi 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 dan tujuan bersama mereka, dengan hal-hal yang memberikan bagi urusan-urusan umum kemasyarakatan“.

Pemerintah Menurut Apter (1965:84) mendefinisikan pemerintah adalah sebagai berikut:

“Government is the most generalized membership unit possessing defined responsibilities for maintenance of the system of which it is a part and a practical monopoly of coercive power.

Pemerintah itu merupakan suatu anggota yang paling umum yang memiliki tanggungjawab tertentu untuk mempertahankan sistem yang mencakupnya, itu adalah bagian dan monopoli praktis mengenai kekuasaan paksaan”.

Menurut Taliziduhu Ndaha (2011;7) dalam buku kybernology mendefinisikan pemerintah adalah sebagai berikut :

“Pemerintah adalah segenap alat perlengkapan negara atau lembaga-lembaga kenegaraan yang berfungsi sebagai alat untuk mencapai tujuan. Dengan demikian, pada umumnya pemerintah adalah sekelompok individu yang mempunyai wewenang tertentu untuk melaksanakan kekuasaan atau sekelompok individu yang mempunyai dan melaksanakan wewenang yang sah dan melindungi serta meningkatkan melalui perbuatan dan pelaksanaan berbagai keputusan yang dibuat pemerintah berdasarkan perundang-undangan baik tertulis maupun tidak”.

Melalui pendekatan kelembagaan dan pendekatan modal, Taliziduhu Ndaha (2011;183) dalam buku kybernology memberikan definisi tentang pemerintah yaitu :

1. Pemerintah dalam arti terluas adalah semua lembaga Negara seperti diatur dalam UUD (Konstitusi Suatu Negara).
2. Pemerintah dalam arti luas adalah semua lembaga negara yang oleh konstitusi Negara bersangkutan disebut sebagai pemegang kekuasaan pemerintah, hal ini misalnya di Indonesia dibawah UUD 1945, kekuasaan pemerintah meliputi fungsi eksekutif- legislatif, bahkan kepada presiden dilimpahkan.
3. Pemerintah dalam arti sempit yaitu lembaga Negara yang memegang kekuasaan eksekutif.
4. Pemerintah dalam arti sempit yaitu lembaga Negara yang memegang kekuasaan birokrasi.
5. Pemerintah dalam arti pelayanan di ambil dari konsep Civil Servant : pemerintahan diperumpakan sebagai sebuah toko dan pemerintah adalah pelayan yang melayani pelanggan (pembeli).

6. Pemerintah dalam konsep pemerintah pusat yaitu pengguna kekuasaan Negara yaitu tingkat pusat (tertinggi), aspek umumnya dihadapkan pada konsep pemerintah daerah.
7. Pemerintah dalam konsep pemerintah daerah : berbeda dengan pemerintah pusat yang dianggap memiliki Negara, pemerintah daerah dianggap mewakili masyarakat karena daerah adalah masyarakat hukum yang tertentu batas batasnya.
8. Pemerintah dalam konsep pemerintah wilayah : pemerintah dalam arti ini dikenal dalam Negara yang menggunakan asas dekonsentrasi dan desentralisasi, kekuasaan (urusan) pusat didaerah dikelola oleh pemerintah wilayah.
9. Pemerintah dalam konsep pemerintah dalam negeri : konsep ini berasal dari tradisi pemerintah belanda.

Talizuduhu Ndraha, memberikan definisi terhadap konsep pemerintah sebagai aparat atau badan yang mengeluarkan atau memberi perintah. Berdasarkan berbagi pengertian diatas maka dapat disimpulkan bahwa pemerintah adalah badan, lembaga, alat, aparat yang melaksanakan atau menjalankan pemerintahan, sedangkan pemerintahan adalah segala kegiatan atau aktivitas yang dijalankan oleh pemerintah.

Menurut Syafiie (2011;20) pemerintahan adalah suatu ilmu dan seni. Dikatakan sebagai seni karena banyak pemimpin pemerintahan yang tanpa pendidikan pemerintahan, mampu berkait serta dengan kharismatik menjalankan roda pemerintahan.

2.1.2. Konsep Pemerintahan Daerah

Pemerintahan daerah adalah penyelenggaraan urusan pemerintahan oleh Pemerintah Daerah dan Dewan Perwakilan Daerah menurut asas otonomi dan tugas pembantuan dengan prinsip otonomi seluas-luasnya dalam sistem dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia. Yang menjadi peran utama dari pemerintah daerah adalah melaksanakan

pelayanan sebaik mungkin terhadap kepentingan masyarakat dan melaksanakan pelaksanaan sebagai usaha untuk memajukan daerah otonom tersebut. Pemerintah daerah sebagai pengelola manajemen daerah otonom, disatu sisi memiliki tanggung jawab terhadap pemerintah pusat sebagai pemberi kewenangan atas pelaksanaan otonomi daerah dan pengendal Negara Kesatuan Republik Indonesia, namun di sisi lain pemerintah daerah, juga harus mempertanggung jawabkan kepada masyarakat setempat. Pemerintahan daerah merupakan salah satu alat dalam sistem penyelenggaraan pemerintahan. Pemerintah daerah ini merujuk pada otoritas administratif di suatu daerah yang lebih kecil dari sebuah negara dimana negara Indonesia merupakan sebuah negara yang wilayahnya terbagi atas daerah-daerah Provinsi. Daerah provinsi itu dibagi lagi atas daerah Kabupaten dan daerah Kota. Setiap daerah provinsi, daerah kabupaten, dan daerah kota mempunyai pemerintahan daerah yang diatur dengan undang-undang. Menurut Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, Pemerintah daerah merupakan kepala daerah sebagai unsur penyelenggara Pemerintahan Daerah yang memimpin pelaksanaan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah otonom. Sedangkan Pemerintahan Daerah adalah penyelenggaraan urusan pemerintahan oleh pemerintah daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah menurut asas otonomi dan tugas pembantuan dengan prinsip otonomi seluas-luasnya dalam sistem dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun

1945. Setiap pemerintah daerah dipimpin oleh Kepala Daerah yang dipilih secara demokratis. Gubernur, Bupati, dan Walikota masing-masing sebagai Kepala Pemerintah Daerah Provinsi, Kabupaten dan Kota. Kepala daerah dibantu oleh satu orang wakil kepala daerah, untuk provinsi disebut wakil Gubernur, untuk kabupaten disebut wakil bupati dan untuk kota disebut wakil wali kota. Kepala dan wakil kepala daerah memiliki tugas, wewenang dan kewajiban serta larangan. Kepala daerah juga mempunyai kewajiban untuk memberikan laporan penyelenggaraan pemerintahan daerah kepada Pemerintah, dan memberikan laporan keterangan pertanggungjawaban kepada DPRD, serta menginformasikan laporan penyelenggaraan pemerintahan daerah kepada masyarakat. Selain itu, peran pemerintah daerah juga dimaksudkan dalam rangka melaksanakan desentralisasi, dekonsentrasi, dan tugas pembantuan sebagai wakil pemerintah di daerah otonom yaitu untuk melakukan:

- 1) Desentralisasi yaitu melaksanakan semua urusan yang semula adalah kewewenang pemerintahan menjadi kewenangan pemerintah daerah untuk mengatur dan mengurus urusan pemerintahan dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia.
- 2) Dekonsentrasi yaitu menerima pelimpahan wewenang pemerintahan oleh Pemerintah kepada Gubernur sebagai wakil pemerintah dan/atau kepada instansi vertikal di wilayah tertentu untuk dilaksanakan; dan
- 3) Tugas pembantuan yaitu melaksanakan semua penugasan dari Pemerintah kepada daerah dan/atau desa dari pemerintah provinsi

kepada kabupaten/kota dan/atau desa serta dari pemerintah kabupaten/kota kepada desa untuk melaksanakan tugas tertentu. Dalam rangka melaksanakan peran desentralisasi, dekonsentrasi dan tugas pembantuan, Pemerintah daerah menjalankan urusan pemerintah konkuren, berbeda dengan pemerintah pusat yang melaksanakan urusan pemerintahan absolut. Urusan Pemerintahan konkuren dibagi antara Pemerintah Pusat dan Daerah provinsi dan Daerah kabupaten/kota. pembagian urusan tersebut didasarkan pada prinsip akuntabilitas, efisiensi, dan eksternalitas, serta kepentingan strategis nasional Urusan pemerintahan tersebutlah yang menjadi dasar pelaksanaan Otonomi Daerah.

2.1.3. Konsep Kebijakan

Policy (kebijakan) secara etimologis berasal dari bahasa Yunani, polis (negara/kota), dan pur (kota) dalam bahasa Sanskerta dan menjadi politia (negara) dalam bahasa Latin. Bahasa Inggris pertengahan mengadopsi kata dari bahasa Latin tersebut menjadi policie untuk menunjukkan pada masalah yang berhubungan dengan publik dan administrasi pemerintah (Purwasito, 2001).

Menurut Winarno (2002), kebijakan adalah sebagai suatu arah tindakan yang diusulkan oleh seorang, kelompok atau pemerintah dalam suatu lingkungan tertentu, yang memberikan hambatan-hambatan dan kesempatan-kesempatan terhadap kebijakan yang diusulkan untuk menggunakan dan mengatasi dalam rangka mencapai suatu tujuan, atau merealisasikan suatu sasaran atau suatu maksud tertentu. Sedangkan menurut Djogo, et al (2003) Kebijakan adalah cara dan tindakan pemerintah untuk mengatasi masalah pembangunan tertentu atau untuk mencapai tujuan pembangunan tertentu dengan mengeluarkan keputusan, strategi, perencanaan maupun implementasinya dilapangan dengan menggunakan instrument tertentu.

Banyak definisi yang dibuat oleh para ahli untuk menjelaskan arti kebijakan. Thomas Dye menyebutkan kebijakan sebagai pilihan pemerintah untuk melakukan atau tidak melakukan sesuatu (*whatever government chooses to do or not to do*).

Definisi ini dibuatnya dengan menghubungkan pada beberapa definisi lain dari David Easton, Lasswell dan Kaplan, dan Carl Friedrich. Easton menyebutkan kebijakan pemerintah sebagai kekuasaan mengalokasi nilai-nilai untuk masyarakat secara keseluruhan. Ini mengandung konotasi tentang kewenangan pemerintah yang meliputi keseluruhan kehidupan masyarakat. Tidak ada suatu organisasi lain yang wewenangnya dapat mencakup seluruh masyarakat kecuali pemerintah. Sementara Lasswell dan Kaplan yang melihat kebijakan sebagai sarana untuk mencapai tujuan, menyebutkan kebijakan sebagai program yang diproyeksikan berkenaan dengan tujuan, nilai dan praktek (*a projected program of goals, values and practices*). Carl Friedrich mengatakan bahwa yang paling pokok bagi suatu kebijakan adalah adanya tujuan (*goal*), sasaran (*objektive*) atau kehendak (*purpose*).

Hugh Heglo menyebutkan kebijakan sebagai *a course of action intended to accomplish some end*, atau sebagai suatu tindakan yang bermaksud untuk mencapai tujuan tertentu. Definisi Heglo ini selanjutnya diuraikan oleh Jones dalam kaitan dengan beberapa isi dari kebijakan. Pertama, tujuan. Di sini yang dimaksudkan adalah tujuan tertentu yang dikehendaki untuk dicapai (*the desired ends to be achieved*). Bukan suatu tujuan yang sekedar diinginkan saja. Dalam kehidupan sehari-hari tujuan

yang hanya diinginkan saja bukan tujuan, tetapi sekedar keinginan. Setiap orang boleh saja berkeinginan apa saja, tetapi dalam kehidupan bernegara tidak perlu diperhitungkan. Baru diperhitungkan kalau ada usaha untuk mencapainya, dan ada faktor pendukung yang diperlukan. Kedua, rencana atau *proposal* yang merupakan alat atau cara tertentu untuk mencapainya. Ketiga, program atau cara tertentu yang telah mendapat persetujuan dan pengesahan untuk mencapai tujuan yang dimaksud. Keempat, keputusan, yakni tindakan tertentu yang diambil untuk menentukan tujuan, membuat dan menyesuaikan rencana, melaksanakan dan mengevaluasi program dalam masyarakat.

Kebijakan juga diartikan suatu ucapan atau tulisan yang memberikan petunjuk umum tentang penetapan ruang lingkup yang memberi batas dan arah umum kepada seseorang untuk bergerak. Secara etimologis, *kebijakan* adalah terjemahan dari kata *policy*. Kebijakan dapat juga berarti sebagai rangkaian konsep dan asas yang menjadi garis pelaksanaan suatu pekerjaan, kepemimpinan, dan cara bertindak. Kebijakan dapat berbentuk keputusan yang dipikirkan secara matang dan hati-hati oleh pengambil keputusan puncak dan bukan kegiatan-kegiatan berulang yang rutin dan terprogram atau terkait dengan aturan-aturan keputusan.

Namun, menurut Zaenuddin Kabai, kebijakan adalah formalisasi dari sebuah kebijaksanaan, mengingat seringkali kata kebijakan digunakan pada lingkungan-lingkungan formal (organisasi atau pemerintahan).

Selanjutnya, Amara Raksasataya mengemukakan kebijakan sebagai suatu taktik dan strategi yang di arahkan untuk mencapai suatu tujuan. Oleh karena itu suatu kebijakan memuat tiga elemen yaitu :

1. Identifikasi dari tujuan yang ingin dicapai
2. Taktik dan strategi dari berbagai langkah untuk mencapai tujuan yang diinginkan.
3. Penyediaan berbagai input untuk memungkinkan pelaksanaan secara nyata dari taktik dan strategi.

Lain halnya dengan Merile s. Grindle dia berpendapat bahwa :

“Keberhasilan kebijakan ditentukan oleh isi kebijakan dan konsep implementasinya. Ide dasarnya adalah bahwa setelah kebijakan dilakukan

Sering orang mengatakan bahwa perumusan kebijaksanaan merupakan suatu pembaharuan, yang untuk sebagian dikatakan ilham, nasib baik atau secara kebetulan. Dalam hal ini Irfan Islamy (2003:18) mengatakan bahwa :

“Membuat atau merumuskan suatu kebijaksanaan apalagi kebijaksanaan Negara, baik suatu proses yang sederhana dan mudah bukanlah hal yang gampang pelaksanaannya. Hal ini disebabkan karena terdapat banyak faktor atau kekuatan yang berpengaruh terhadap proses pembuatan kebijaksanaan Negara tersebut”.

Menurut Anderson dalam Tachjan (2006;19) juga menjelaskan tentang mengapa setiap anggota masyarakat itu perlu mengetahui dan melaksanakan kebijakan negara adalah sebagai berikut :

1. Respek anggota masyarakat terhadap otoritas dan keputusan keputusan badan pemerintah.
2. Adanya kesadaran untuk menerima kebijaksanaan.

3. Adanya keyakinan bahwa kebijakan itu dibuat secara sah, konstitusional dan dibuat oleh pejabat pemerintah yang berwenang untuk itu, serta melalui prosedur yang benar.
4. Adanya kepentingan pribadi.
5. Adanya hukuman – hukuman tertentu bila tidak melaksanakan kebijakan.
6. Masalah waktu.

2.1.4. Konsep Kebijakan Pemerintah

Pengertian Kebijakan Pemerintah (Kebijakan Publik) adalah semacam jawaban terhadap suatu masalah karena akan merupakan upaya memecahkan, mengurangi, dan mencegah suatu keburukan serta sebaliknya menjadi penganjur, inovasi, dan pemuka terjadinya kebaikan, dengan cara terbaik dan tindakan terarah.

Menurut Budi Winarno (2007:30-31), kebijakan publik adalah secara garis besar mencakup tahap-tahap formulasi (perumusan masalah) kebijakan, implementasi kebijakan dan evaluasi kebijakan. Sementara itu, analisis kebijakan berhubungan dengan penyelidikan dan deskripsi sebab-sebab dan konsekuensi-konsekuensi kebijakan publik.

Budiono (2005 : 41) menuliskan bahwa analisis adalah penyediaan terhadap peristiwa (karangan, perbuatan, dan sebagainya) untuk mengetahui keadaan yang sebenarnya (sebab, musabab, duduk perkaranya dan sebagainya).

Mengacu pada Dunn dalam Suharto (2008 : 84) bahwa analisis kebijakan sosial adalah ilmu sosial terapan yang menggunakan berbagai metode penelitian dan argumentasi untuk menghasilkan informasi yang relevan dalam menganalisis masalah – masalah sosial yang mungkin timbul akibat diterapkannya suatu kebijakan.

Beberapa pakar memberikan pengertian terhadap kebijakan publik, antara lain sebagai berikut :

- a. Menurut Thomas R. Dye
Kebijakan publik adalah apapun juga yang dipilih pemerintah, apakah mengerjakan sesuatu itu atau tidak mengerjakan (mendiamkan) sesuatu itu (Dye, 1995:1).
- b. Menurut Heinz Eulaudan Kenneth Prewitt
Kebijakan publik adalah keputusan tetap yang dicirikan dengan konsistensi dan pengulangan (repetisi) tingkah laku dari mereka yang membuat dan dari mereka yang mematuhi keputusan tersebut (Prewitt, 1973:265).
- c. Menurut James Anderson
Kebijakan publik adalah serangkaian kegiatan yang mempunyai maksud dan tujuan tertentu yang diikuti dan dilaksanakan oleh seorang aktor atau sekelompok aktor yang berhubungan dengan suatu permasalahan atau suatu hal yang diperhatikan (Anderson, 1984:3).
- d. Menurut Robert Eyestone
Kebijakan publik adalah hubungan antara unit pemerintah dengan lingkungannya (Eyestone, 1971).
- e. Menurut Carl Frederick
Kebijaksanaan pemerintah ini adalah suatu usulan tindakan oleh seseorang, keluarga, atau pemerintah pada suatu lingkungan politik tertentu, mengenai hambatan dan peluang yang dapat dibatasi, dimanfaatkan oleh suatu kebijaksanaan, dalam mencapai suatu tujuan atau merealisasikan suatu maksud (Friedrich, 1969:79).

Dengan demikian, dapat dirumuskan bahwa pengetahuan tentang kebijakan publik adalah pengetahuan tentang sebab-sebab, konsekuensi dan kinerja kebijakan dan program publik, sedangkan pengetahuan dalam kebijaksanaan publik adalah proses menyediakan informasi dan pengetahuan untuk para eksekutif, anggota legislatif, lembaga peradilan dan masyarakat umum yang berguna dalam proses perumusan kebijakan serta yang dapat meningkatkan kinerja kebijaksanaan. Selanjutnya, dengan misi yang jelas dari pemerintah semua pihak dapat memutuskan kebijakannya sendiri, apa yang sebaiknya dilakukan dan bagaimana cara terbaik melakukannya, serta memberikan dampak positif bagi semua lapisan dimana pembangunan itu diselenggarakan, termasuk lingkungan sekitarnya (Syafiie, dkk, 1999:106-107).

Menurut Winarno (2002), perumusan kebijakan merupakan proses yang rumit. Beberapa metode untuk mempelajarinya telah dikembangkan oleh para ilmuwan yang menarik minat terhadap kebijakan publik. Suatu metode yang populer membagi perumusan kebijakan ke dalam tahap-tahap dan kemudian menganalisis masing-masing tahap tersebut. Pertama-tama dipelajari bagaimana masalah-masalah timbul dan masuk ke dalam agenda pemerintah, kemudian bagaimana masyarakat merumuskan masalah-masalah tersebut untuk mengambil tindakan, kemudian sikap apa yang

diambil oleh badan legislatif atau lembaga lainnya, kemudian bagaimana para pemimpin menerapkan kebijakan itu, dan akhirnya, bagaimana kebijakan tersebut dievaluasi.

Eulau dan Prewitt (Jones, 1991:48-49) menyatakan ada beberapa komponen dari kebijakan, yaitu niat, tujuan, rencana atau usulan, program, keputusan atau pilihan, dan pengaruh. Selanjutnya kebijakan publik merupakan suatu pemanfaatan yang strategis terhadap masalah-masalah publik.

Dalam hal pemecahan suatu masalah tersebut perlu diupayakan suatu tahapan atau proses dalam pembuatan kebijakan publik, sebagaimana diungkapkan oleh Riply (1985:49) bahwa tahap-tahap tersebut adalah agenda of government, formulasi kebijakan dan pengesahan tujuan program, implementasi program, evaluasi dari tindakan dan akibatnya, dan penentuan masa depan dari kebijakan (Awang, 2010:26-27).

2.1.5. Konsep Formulasi Kebijakan

Menurut Budi Winarno (2002: 80-84) membagi tahap Formulasi Kebijakan Publik menjadi empat tahap awal, yaitu perumusan masalah (mengidentifikasi masalah), jadwal acara kebijakan, pemilihan alternatif kebijakan untuk memecahkan masalah, dan tahap penetapan kebijakan.

Terdapat empat indikator dalam formulasi kebijakan yaitu :

a. Perumusan Masalah

Menegenali dan merumuskan masalah, mengidentifikasi masalah yang akan dipecahkan kemudian membuat perumusan yang sejelas-jelasnya terhadap masalah tersebut

b. Jadwal Acara Kegiatan

Tidak semua masalah masuk dalam agenda kebijakan. Masalah-masalah tersebut saling berkompetisi antara satu dengan yang lain. Hanya masalah-masalah tertentu saja yang pada nantinya akan masuk dalam jadwal acara kebijakan.

c. Pemilihan alternatif kebijakan

Setelah masalah dapat diidentifikasi dengan baik dan para perumus kebijakan sepakat untuk memasukkan masalah-masalah tersebut dalam jadwal acara kebijakan, langkah selanjutnya adalah membuat memecahkan masalah. Disini para perumus kebijakan akan berhadapan dengan alternatif-alternatif pilihan kebijakan yang dapat dijawab untuk memecahkan masalah.

d. Penetapan Kebijakan

Setelah salah satu dari sekian alternatif kebijakan diputuskan diambil sebagai cara untuk memecahkan masalah kebijakan, maka tahap paling akhir dalam pembuatan kebijakan adalah mengatur kebijakan yang dipilih tersebut sehingga mempunyai kekuatan hukum yang mengikat (Budi Winarno, 2002:84).

Formulasi kebijakan sebagai bagian dalam proses kebijakan publik merupakan tahap yang paling krusial karena implementasi dan evaluasi kebijakan hanya dapat dilaksanakan apabila tahap formulasi kebijakan telah selesai, disamping itu kegagalan suatu kebijakan atau program dalam mencapai tujuan-tujuannya sebagian besar bersumber pada ketidaksempurnaan pengolahan tahap formulasi (Samodra Wibawa; 1994,

2). Tjokroamidjojo (Islamy; 1991, 24) mengatakan bahwa *folicy formulation* sama dengan pembentukan kebijakan merupakan serangkaian tindakan pemilihan berbagai alternatif yang dilakukan secara terus menerus dan tidak pernah selesai, dalam hal ini didalamnya termasuk pembuatan keputusan. Lebih jauh tentang proses pembuatan kebijakan negara (*publik*), Udoji (Wahab ; 2001, 17) merumuskan bahwa pembuatan kebijakan negara sebagai

“The whole process of articulating and defining problems, formulating possible solutions into political demands, channelling those demands into the political systems, seeking sanctions or legitimation of the preferred course of action, legitimation and implementation, monitoring and review (feedback)”.

Tahap-tahap tersebut mencerminkan aktivitas yang terus berlangsung yang terjadi sepanjang waktu. Setiap tahap berhubungan dengan tahap berikutnya, dan tahap terakhir (*penilaian kebijakan*) dikaitkan dengan tahap pertama (*penyusunan agenda*) atau tahap ditengah dalam aktivitas yang tidak linear.

Formulasi kebijakan sebagai suatu proses menurut Winarno (1989, 53), dapat dipandang dalam 2 (dua) macam kegiatan. Kegiatan pertama adalah memutuskan secara umum apa yang apa yang harus dilakukan atau dengan kata lain perumusan diarahkan untuk memperoleh kesepakatan tentang suatu alternatif kebijakan yang dipilih, suatu keputusan yang menyetujui adalah hasil dari proses seluruhnya. Sedangkan kegiatan selanjutnya diarahkan pada bagaimana keputusan-keputusan kebijakan dibuat, dalam hal ini suatu keputusan kebijakan mencakup tindakan oleh

seseorang pejabat atau lembaga resmi untuk menyetujui, mengubah atau menolak suatu alternatif kebijakan yang dipilih. Sejalan dengan pendapat Winarno, maka Islamy (1991, 77) membagi proses formulasi kebijakan kedalam tahap perumusan masalah kebijakan, penyusunan agenda pemerintah, perumusan usulan kebijakan, pengesahan kebijakan, pelaksanaan kebijakan dan penilaian kebijakan.

Anderson (1966, 57-59) menyebutkan beberapa faktor yang dapat menyebabkan problem-problem umum dapat masuk ke dalam agenda pemerintah, yakni :

“Apabila terdapat ancaman terhadap keseimbangan antar kelompok (*group equilibrium*), dimana kelompok-kelompok tersebut mengadakan reaksi dan menuntut tindakan pemerintah untuk mengambil prakarsa guna mengatasi ketidakseimbangan tersebut”.

Kepemimpinan politik dapat pula menjadi suatu faktor yang penting dalam penyusunan agenda pemerintah, manakala para pemimpin politik didorong atas pertimbangan keuntungan politik atau keterlibatannya untuk memperhatikan kepentingan umum, sehingga mereka selalu memperhatikan problem publik, menyebarluaskan dan mengusulkan usaha pemecahannya.

Timbulnya krisis atau peristiwa yang luar biasa dan mendapatkan perhatian besar dari masyarakat, sehingga memaksa para pembuat keputusan untuk memperhatikan secara seksama terhadap peristiwa atau krisis tersebut, dengan memasukkan ke dalam agenda pemerintah.

Adanya gerakan-gerakan protes termasuk tindakan kekerasan, sehingga menarik perhatian para pembuat keputusan untuk memasukkannya ke dalam agenda pemerintah. Masalah-masalah khusus atau isu-isu politik yang timbul dalam masyarakat, sehingga menarik perhatian media massa dan menjadikannya sebagai sorotan. Hal ini dapat menyebabkan masalah atau isu tersebut semakin menonjol sehingga lebih banyak lagi perhatian masyarakat dan para pembuat kebijakan tertuju pada masalah atau isu tersebut.

Sedangkan Jones (1977, 32) mengajukan suatu pedoman untuk meneliti atau mempelajari tentang syarat-syarat suatu problem publik dapat masuk ke dalam agenda pemerintah, yakni :

- a) Dilihat dari peristiwanya, yang meliputi ruang lingkup, persepsi masyarakat, definisi dan intensitas orang-orang yang dipengaruhi oleh peristiwa tersebut.
- b) Organisasi kelompok, yang meliputi luasnya anggota kelompok, struktur kelompok dan mekanisme kepemimpinan.
- c) Cara mencapai kekuasaan, yang terdiri atas perwakilan, empati dan dukungan.
- d) Proses kebijaksanaan, yang meliputi struktur, kepekaan dan kepemimpinan.

Selanjutnya, setelah problem publik tersebut dimasukkan ke dalam agenda pemerintah, maka para pembuat keputusan memprosesnya kedalam fase-fase, yang oleh Jones (ibid) dibagi kedalam 4 (empat) tahap, yakni : (1) *problem definition agenda* yaitu hal-hal (problem) yang memperoleh penelitian dan perumusan secara aktif dan serius dari para pembuat keputusan ; (2) *proposal agenda*, yaitu hal-hal (problem) yang telah mencapai tingkat diusulkan, dimana telah terjadi perubahan fase

merumuskan masalah kedalam fase memecahkan masalah ; (3) *bargaining agenda*, yaitu usulan-usulan kebijakan tadi ditawarkan untuk memperoleh dukungan secara aktif dan serius ; dan (4) *continuing agenda*, yaitu hal-hal (problem) yang didiskusikan dan dinilai secara terus menerus.

Sebagai suatu proses, maka tahap formulasi kebijakan terdiri atas beberapa komponen (*unsur*) yang saling berhubungan secara respirokal sehingga membentuk pola sistemik berupa *input – proses – output – feedback*. Menurut Samodra Wibawa (1994, 13), komponen (*unsur*) yang terdapat dalam proses formulasi kebijakan adalah :

- a. Tindakan.
Tindakan kebijakan adalah tindakan disengaja yang selalu dilakukan secara terorganisasi dan berulang (*ajeg*) guna membentuk pola-pola tindakan tertentu, sehingga pada akhirnya akan menciptakan norma-norma bertindak bagi sistem kebijakan. Jika pada tahap awal tumbuhnya sistem kebijakan dan tujuan dari sistem itu ditetapkan terlebih dahulu untuk menentukan tindakan apa yang akan dilakukan guna mencapai tujuan tersebut, maka pada giliran berikutnya, ketika sistem telah berjalan, norma yang terbentuk oleh pola tindakan tadi akan mengubah atau setidaknya mempengaruhi tujuan sistem.
- b. Aktor.
Orang atau pelaku yang terlibat dalam proses formulasi kebijakan akan memberikan dukungan maupun tuntutan serta menjadi sasaran dari kebijakan yang dihasilkan oleh sistem kebijakan. Aktor yang paling dominan dalam tahap perumusan kebijakan dengan tuntutan yang bersifat intern, dalam artian mempunyai kekuasaan atau wewenang untuk menentukan isi dan memberikan legitimasi terhadap rumusan kebijakan tersebut, disebut pembuat kebijakan (*policy maker*). Sementara itu, aktor yang mempunyai kualifikasi atau karakteristik lain dengan tuntutan ekstern, dikenal sebagai kelompok-kelompok kepentingan, partai politik, pimpinan elit profesi dan lain-lain. Untuk dapat tetap bertahan bermain di dalam sistem tersebut, mereka harus memiliki komitmen terhadap aturan main, yang pada mulanya dirumuskan secara bersama-sama oleh semua aktor. Pada tataran ini komitmen para aktor akan menjadikan menjadikan mereka mematuhi aturan atau norma bersama. Selain itu, kepatuhan terhadap norma ini bahkan menjadi

keharusan, karena diasumsikan bahwa pencapaian tujuan sistem akan terwujud jika semua aktor mematuhi norma bersama.

c. Orientasi nilai.

Proses formulasi kebijakan pada prinsipnya berhubungan dengan proses mengidentifikasi dan menganalisis nilai-nilai yang beraneka ragam kemudian menentukan nilai-nilai yang relevan dengan kepentingan masyarakat, sehingga setiap kebijakan yang dihasilkan akan mempunyai implikasi nilai, baik secara implisit maupun eksplisit. Oleh karena itu, aktor-aktor yang berperan dalam formulasi kebijakan tidak hanya berfungsi menciptakan adanya keseimbangan diantara kepentingan-kepentingan yang berbeda (*muddling through or balancing interests*), tetapi juga harus berfungsi sebagai penilai (*valuer*), yakni mampu menciptakan adanya nilai yang dapat disepakati bersama yang didasarkan pada penilaian-penilaian rasional (*rational judgements*) guna pencapaian hasil yang maksimal.

Tahap formulasi kebijakan sebagai suatu proses yang dilakukan secara tertib dengan melibatkan para stakeholders (*aktor*) guna menghasilkan serangkaian tindakan dalam memecahkan problem publik melalui identifikasi dan analisis alternatif, tidak terlepas dari nilai-nilai yang mempengaruhi tindakan para aktor dalam proses tersebut. Anderson (1966), Winarno (1989, 16) dan Wibawa (1994, 21) mengemukakan bahwa nilai-nilai (ukuran) yang mempengaruhi tindakan dari para pembuat keputusan dalam proses formulasi kebijakan dapat dibagi kedalam beberapa kategori, yakni :

- a.) Nilai-nilai politik, dimana keputusan dibuat atas dasar kepentingan politik dari partai politik atau kelompok kepentingan tertentu. Seperti umumnya pada paradigma kritis dalam kebijakan publik, maka dalam fase formulasi kebijakan publik, realitas politik yang melingkupi proses pembuatan kebijakan publik itu tidak boleh dilepaskan dalam fokus kajiannya, sebab apabila kita melepaskan kenyataan politik itu dari proses pembuatan kebijakan publik, maka kebijakan yang dihasilkan akan miskin aspek lapangannya sementara kebijakan publik itu sendiri tidak pernah steril dari aspek politik. Dalam konteks ini, maka proses formulasi kebijakan dipahami sebagai sebuah proses pengambilan keputusan yang

sangat ditentukan oleh factor kekuasaan, dimana sumber-sumber kekuasaan itu berasal dari strata social, birokrasi, akademis, profesionalisme, kekuatan modal dan lain sebagainya.

- b.) Nilai-nilai organisasi, dalam hal ini keputusan-keputusan dibuat atas dasar nilai-nilai yang dianut organisasi, seperti balas jasa (*rewards*) dan sanksi (*sanction*) yang dapat mempengaruhi anggota organisasi untuk menerima dan melaksanakannya. Pada tataran ini, tindakan-tindakan yang dilakukan oleh para stakeholders lebih dipengaruhi serta dimotivasi oleh kepentingan dan perilaku kelompok, sehingga pada gilirannya, produk-produk kebijakan yang dihasilkan lebih mengakomodasi kepentingan organisasi mereka ketimbang kepentingan publik secara keseluruhan. Oleh karena itu, diperlukan adanya sebuah perangkat sistemik yang mampu mengeliminir kecenderungan tersebut.
- c.) Nilai-nilai pribadi, dimana seringkali keputusan dibuat atas dasar nilai-nilai pribadi yang dianut oleh pribadi pembuat keputusan untuk mempertahankan status quo, reputasi, kekayaan dan sebagainya. Proses formulasi kebijakan dalam konteks ini lebih dipahami sebagai suatu proses yang terfokus pada aspek emosi manusia, personalitas, motivasi dan hubungan interpersonal. Fokus dari pandangan ini adalah siapa mendapatkan nilai apa, kappa ia mendapatkan nilai tersebut dan bagaimana ia mengaktualisasikan nilai yang telah dianutnya.
- d.) Nilai-nilai kebijakan, dalam hal ini keputusan dibuat atas dasar persepsi pembuat kebijakan tentang kepentingan publik atau pembuatan kebijakan yang secara moral dan dapat dipertanggungjawabkan. Termasuk dalam kategori ini adalah nilai moral, keadilan, kemerdekaan, kebebasan, kebersamaan dan lain-lain. Pandangan ini melihat bagaimana pembuat kebijakan sebagai personal mampu merespon stimulasi dari lingkungannya. Artinya, di sini, akan banyak terlihat tentang bagaimana seorang pembuat kebijakan mengenali masalah, bagaimana mereka menggunakan informasi yang mereka miliki, bagaimana mereka menentrunkan pilihan dari berbagai alternatif yang ada, bagaimana mereka mempersepsi realitas yang ditemui, bagaimana informasi diproses dan bagaimana informasi dikomunikasikan dalam organisasi.
- e.) Nilai-nilai ideologi, dimana nilai ideologi seperti misalnya nasionalisme dapat menjadi landasan pembuatan kebijakan, baik kebijakan dalam negeri maupun luar negeri. Selain itu, ideologi juga masih merupakan sarana untuk merasionalisasikan dan melegitimasikan tindakan-tindakan kebijakan yang dilakukan oleh pemerintah.

Sedangkan menurut Nigro and Nigro (Islamy; 1991, 25), faktor-faktor yang berpengaruh terhadap proses formulasi kebijakan adalah :

- a. Adanya pengaruh tekanan-tekanan dari luar.
Walaupun ada pendekatan formulasi kebijakan dengan nama "*rationale comprehensive*" yang berarti administrator sebagai pembuat keputusan harus mempertimbangkan alternatif-alternatif yang akan dipilih berdasarkan penilaian rasional semata, tetapi proses dan formulasi kebijakan itu tidak dapat dipisahkan dari dunia nyata, sehingga adanya tekanan dari luar ikut berpengaruh terhadap proses formulasi kebijakan.
- b. Adanya pengaruh kebiasaan lama.
kebiasaan lama organisasi seperti kebiasaan investasi modal, sumber-sumber dan waktu terhadap kegiatan suatu program tertentu cenderung akan selalu diikuti, meskipun keputusan-keputusan tersebut telah dikritik sebagai sesuatu yang salah sehingga perlu dirubah, apalagi jika suatu kebijakan yang telah ada dipandang memuaskan.
- c. Adanya pengaruh sifat-sifat pribadi.
Berbagai macam keputusan yang dibuat oleh pembuat keputusan banyak dipengaruhi oleh sifat-sifat pribadinya, seperti dalam proses penerimaan atau pengangkatan pegawai baru, seringkali faktor sifat-sifat pribadi pembuat keputusan berperan besar sekali.
- d. Adanya pengaruh dari kelompok luar.
Lingkungan sosial dari para pembuat keputusan juga sangat berpengaruh, bahkan sering pula pembuatan keputusan dilakukan dengan mempertimbangkan pengalaman dari orang lain yang sebelumnya berada diluar proses formulasi kebijakan.
- e. Adanya pengaruh keadaan masa lalu.
Pengalaman latihan dan pengalaman pekerjaan yang terdahulu berpengaruh pada pembuatan keputusan atau bahkan orang-orang yang bekerja di kantor pusat sering membuat keputusan yang tidak sesuai dengan keadaan dilapangan, hal ini disebabkan karena adanya kekhawatiran bahwa delegasi wewenang dan tanggung jawab kepada orang lain akan disalahgunakan.

2.1.6. Konsep Manajemen Pemerintahan

Menurut Budi Supriyanto (2009:24), manajemen pemerintahan adalah suatu proses kegiatan melakukan "tatakelola" atau pengelolaan pemerintahan oleh penguasa atau penyelenggara pemerintah dalam rangka mencapai tujuan yang telah ditentukan, yaitu meningkatkan kesejahteraan rakyat.

Suradinata (1998) memandang manajemen pemerintah sebagai "suatu kegiatan atau usaha untuk mencapai tujuan negara dengan menggunakan berbagai sumber yang dikuasai oleh negara. Inti manajemen pemerintahan, terletak pada proses pergerakan untuk mencapai tujuan negara, dimana terkait erat apa yang kita kenal dengan fungsi kepomongprajaan".

Taliziduhu Ndraha (2003:158) mendefinisikan manajemen pemerintahan terlihat melalui ruang lingkup materi pokok kurikulumnya:

1. Asas dan sistem pemerintahan.
2. Hukum tata pemerintahan.
3. Ekologi Pemerintahan.
4. Filsafat dan Etika Pemerintahan.
5. Praktik Penyelenggaraan Pemerintahan.

Berdasarkan uraian pendapat para ahli di atas dapat disimpulkan bahwa manajemen pemerintahan adalah suatu kegiatan atau pengelolaan pemerintahan yang dilakukan oleh penguasa dengan adanya tujuan dalam rangka meningkatkan kesejahteraan rakyat.

Menurut Budi Supriyanto (2009:41), fungsi manajemen pemerintahan dapat dikategorikan antara lain sebagai berikut:

1. Manajemen pemerintahan berarti membuat keputusan-keputusan, mulai dari perencanaan, pelaksanaan sampai monitoring atau evaluasi tentang tata kelola pemerintahan, baik yang dilakukan pemerintah pusat maupun pemerintah daerah.
2. Manajemen pemerintahan berarti membuat kebijakan-kebijakan tentang hubungan yang mengikat antara pemerintahan, baik pemerintah pusat maupun pemerintah daerah.
3. Manajemen pemerintahan berarti menetapkan kebijakan-kebijakan kerjasama antara pemerintah dengan masyarakat dan penguasa untuk meningkatkan kesejahteraan rakyat.
4. Manajemen pemerintah berarti menetapkan kebijakan untuk meningkatkan kesejahteraan rakyat.
5. Manajemen pemerintah berarti melaksanakan kekuasaan pemerintahan, baik sebagai pimpinan negara, pemerintahan, maupun lembaga-lembaga tinggi negara.

6. Manajemen pemerintahan berarti melaksanakan pertanggung jawaban penggunaan anggaran secara berkala.
7. Manajemen pemerintahan berarti melaksanakan LAKIP (Laporan Akuntabilitas Kinerja Instansi Pemerintah) setiap akhir tahun anggaran.
8. Melaksanakan program dan kegiatan tahunan yang ditugaskan.
9. Menentukan standar pelayanan yang wajib dilaksanakan di bidang tata kelola pemerintahan.
10. Menetapkan kinerja penentuan dan perubahan tata kelola pemerintahan.
11. Menyusun rencana nasional secara makro bidang tata kelola pemerintahan.
12. Menetapkan persyaratan jabatan bagi calon yang menempati jabatan di bidang pemerintahan.
13. Melakukan pembinaan dan pengawasan atas penyelenggaraan otonomi daerah yang meliputi kelembagaan, pemberian pedoman/bimbingan, pelatihan, arahan, dan supervise bidang tata kelola pemerintahan.
14. Pengaturan penetapan perjanjian atau persetujuan internasional yang disahkan atas nama negara bidang tata kelola pemerintahan.
15. Penetapan standar pemberian ijin untuk investor yang akan menanamkan modalnya.
16. Pengaturan sistem kelembagaan perekonomian negara.
17. Penyelesaian perselisihan antar provinsi dibidang administrasi atau perbatasan daerah.
18. Penetapan pedoman perencanaan, pengembangan, pengawasan pengendalian bidang tata kelola pemerintahan.
19. Penyelenggaraan hubungan kerja dibidang tata kelola pemerintahan antar instansi.

Taliziduhu Ndraha (2003:160) ruang lingkup manajemen pemerintahan terlihat melalui fungsi-fungsi manajemen:

1. Perencanaan pemerintahan.
2. Pengorganisasian sumber-sumber pemerinthan.
3. Penggunaan sumber-sumber pemerintahan.

4. Kontrol pemerintahan.

Berdasarkan uraian diatas dapat disimpulkan bahwa manajemen pemerintahan memiliki fungsi dasar terhadap kegiatan pemerintah atau kegiatan negara, dan mempunyai pengaruh sangat besar terhadap kegiatan warga negara khususnya dalam bidang administrasi, ekonomi/keuangan, sosial dan tata kelola pemerintahan.

2.1.7. Konsep Penataan

Penataan merupakan suatu proses perencanaan dalam upaya meningkatkan keteraturan, ketertiban, dan keamanan. Penataan menjadi bagian dari suatu proses penyelenggaraan pemerintah dimana dalam proses penataan tersebut dapat menjamin terwujudnya tujuan pembangunan nasional. Penataan dapat dirumuskan sebagai hal, cara, hasil atau proses menata. (Badudu, Zein, 1995:132). Penataan ini membutuhkan suatu proses yang panjang dimana dalam proses penataan ini perlu ada perencanaan dan pelaksanaan yang lebih teratur demi pencapaian tujuan. Dalam kamus Tata Ruang dikemukakan bahwa:

Penataan merupakan suatu proses perencanaan , pemanfaatan ruang dan pengendalian pemanfaatan untuk semua kepentingan secara terpadu, berdaya guna dan berhasil guna, serasi, selaras, seimbang dan berkelanjutan serta keterbukaan , persamaan keadilan dan perlindungan hukum (Kamus Tata Ruang, Edisi I :1997)

Proses penataan ini juga mencakup penataan ruang dimana penduduk menempati daerah tertentu. Wilayah penempatan penduduk juga perlu ditata dan diatur agar dapat menciptakan suatu lingkungan masyarakat yang tertib dan teratur dalam rangka mewujudkan pembangunan. Dalam UU RI

No. 24 tentang penataan ruang dikatakan bahwa penataan ruang adalah wujud struktural dari pola pemanfaatan ruang, baik direncanakan maupun tidak. Penataan ruang adalah proses perencanaan ruang, pemanfaatan ruang dan pengendalian pemanfaatan ruang. Sujarto dalam bukunya *Pengantar Planologi* mengemukakan bahwa

penataan sebagai proses perencanaan, pemanfaatan, dan pengendalian pemanfaatan merupakan satu kesatuan sistem yang tidak terpisahkan satu dengan yang lainnya. Kebutuhan suatu penataan pada berbagai tingkat wilayah pada dasarnya tidak dapat dilepaskan dari semakin banyaknya permasalahan pembangunan. (Sujarto, 2003:50).

Permasalahan pembangunan ini tidak terlepas dari peran penataan ruang. Penataan ruang menjadi sangat penting karena dengan penataan ruang tersebut dapat menjamin terciptanya keadaan masyarakat yang tertib dan teratur. Keadaan masyarakat yang tertib dan teratur akan mampu mendukung terselenggaranya pembangunan.

Pembangunan akan berjalan dengan lancar bila didukung oleh kondisi lingkungan yang aman dan teratur. Di samping itu juga peran partisipatif dari masyarakat akan dapat memberikan dukungan dalam menciptakan keadaan yang lebih terarah pada pencapaian tujuan pembangunan. Penataan ruang penduduk pada suatu wilayah merupakan bagian dari peran pemerintah dalam rangka menjamin keamanan, kenyamanan, keserasian dan ketertiban dan juga dalam rangka mewujudkan tujuan negara.

2.1.8. Konsep Pembinaan

Pembinaan menurut Masdar Helmi adalah segala hal usaha, ikhtiar dan kegiatan yang berhubungan dengan perencanaan dan pengorganisasian serta pengendalian segala sesuatu secara teratur dan terarah.

Menurut Mathis (2002:112), pembinaan adalah suatu proses dimana orang-orang mencapai kemampuan tertentu untuk membantu mencapai tujuan organisasi. Oleh karena itu, proses ini terkait dengan berbagai tujuan organisasi, pembinaan dapat dipandang secara sempit maupun luas.

Sedangkan Ivancevich (2008:46), mendefinisikan pembinaan sebagai usaha untuk meningkatkan kinerja pegawai dalam pekerjaannya sekarang atau dalam pekerjaan lain yang akan dijabatnya segera. Selanjutnya sehubungan dengan definisi tersebut, vancevich mengemukakan sejumlah butir penting yaitu, pembinaan adalah sebuah proses sistematis untuk mengubah perilaku kerja seorang/sekelompok pegawai dalam usaha meningkatkan kinerja organisasi. Pembinaan terkait dengan keterampilan dan kemampuan yang diperlukan untuk pekerjaan yang sekarang dilakukan. Pembinaan berorientasi ke masa sekarang dan membantu pegawai untuk menguasai keterampilan dan kemampuan (konpetensi) yang spesifik untuk berhasil dalam pekerjaannya.

Pembinaan juga dapat diartikan : “ bantuan dari seseorang atau sekelompok orang yang ditujukan kepada orang atau sekelompok orang lain melalui materi pembinaan dengan tujuan dapat mengembangkan kemampuan, sehingga tercapai apa yang diharapkan.

Dari beberapa definisi di atas, dapat dipahami bahwa dalam pembinaan terdapat unsur tujuan, materi, proses, cara, pembaharuan, dan tindakan pembinaan. Selain itu, untuk melaksanakan kegiatan pembinaan diperlukan adanya perencanaan, pengorganisasian dan pengendalian.

2.1.9. Konsep Perizinan

Perizinan merupakan salah satu perwujudan tugas mengatur dari pemerintah. Pengertian izin menurut definisi yaitu perkenan atau pernyataan mengabulkan. Sedangkan istilah mengizinkan mempunyai arti memperkenankan, memperbolehkan, tidak melarang. Beberapa pendapat para sarjana tentang pengertian izin, antara lain yaitu:

- b) Prajudi Atmosudirdjo dalam buku Philipus M. Hadjon mengartikan izin ialah beranjak dari ketentuan yang pada dasarnya tidak melarang suatu perbuatan tetapi untuk dapat melakukannya disyaratkan prosedur tertentu harus dilalui
- c) W.F Prins mendefinisikan izin yaitu biasanya yang menjadi persoalan bukan perbuatan yang berbahaya bagi umum, yang pada dasarnya harus dilarang, melainkan bermacam-macam usaha yang pada hakekatnya tidak berbahaya, tapi berhubung dengan satu dan lain sebab dianggap baik untuk diawasi oleh administrasi Negara.
- d) E Utrecht, mengemukakan izin adalah bilamana pembuat peraturan tidak umumnya melarang suatu perbuatan, tetapi masih juga memperkenankannya asal saja diadakan secara yang ditentukan untuk masing-masing hal konkrit, maka keputusan administrasi

negara yang memperkenankan perbuatan tersebut bersifat izin (vergunning).

N.M. Spelt dan J.B.J.M ten Berge membagi pengertian izin dalam arti luas dan sempit, yaitu izin merupakan salah satu instrumen yang paling banyak digunakan dalam hukum administrasi. Pemerintah menggunakan izin sebagai sarana yuridis untuk mengemudikan tingkah laku para warga. Izin ialah suatu persetujuan dari penguasa berdasarkan undang-undang atau peraturan pemerintah untuk dalam keadaan-keadaan tertentu menyimpang dari ketentuan-ketentuan larangan peraturan perundang-undangan. Dengan memberi izin, penguasa memperkenankan orang yang memohonnya untuk melakukan tindakan-tindakan tertentu yang sebenarnya dilarang. Ini menyangkut perkenan bagi suatu tindakan yang demi kepentingan umum mengharuskan pengawasan khusus atasnya. Ini adalah paparan luas, dari pengertian izin. Sedangkan izin dalam arti sempit yakni pengikatan-pengikatan pada suatu peraturan izin pada umumnya didasarkan pada keinginan pembuat undang-undang untuk mencapai suatu tatanan tertentu atau untuk menghalangi keadaan-keadaan yang buruk. Hal yang pokok pada izin (dalam arti sempit) ialah bahwa suatu tindakan dilarang, terkecuali diperkenankan dengan tujuan agar dalam ketentuan-ketentuan yang bersangkutan dengan perkenan dapat dengan teliti diberikan batas-batas tertentu bagi tiap kasus. Jadi persoalannya bukanlah untuk hanya memberi perkenan dalam keadaankeadaan yang sangat khusus, tetapi agar tindakan-

tindakan yang diperkenankan dilakukan dengan cara tertentu (dicantumkan dalam ketentuan-ketentuan).

Pengertian izin juga dijelaskan dalam Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 20 Tahun 2008 tentang Pedoman Organisasi dan Tata Kerja Unit Pelayanan Perizinan Terpadu di Daerah. Dalam ketentuan tersebut izin diberikan pengertian sebagai dokumen yang dikeluarkan oleh pemerintah daerah berdasarkan peraturan daerah atau peraturan lain yang merupakan bukti legalitas, menyatakan sah atau diperbolehkannya seseorang atau badan untuk melakukan usaha atau kegiatan tertentu. Pemberian pengertian izin tersebut menunjukkan adanya penekanan pada izin yang tertulis, yakni berbentuk dokumen, sehingga yang disebut sebagai izin tidak termasuk yang diberikan secara lisan.

Berdasarkan pemaparan pendapat para pakar tersebut, dapat disebutkan bahwa izin adalah perbuatan pemerintah bersegi satu berdasarkan peraturan perundang-undangan untuk diterapkan pada peristiwa konkret menurut prosedur dan persyaratan tertentu. Dari pengertian ini ada beberapa unsur dalam perizinan yaitu, instrumen yuridis, peraturan perundang-undangan, organ pemerintah, peristiwa konkret, dan prosedur dan persyaratan.

2.1.10. Konsep Minimarket

Minimarket bukan lagi istilah asing bagi masyarakat umum, terutama yang tinggal dikota-kota besar. Minimarket merupakan perantara pemasar antara produsen dan konsumen akhir dimana aktivitasnya adalah melaksanakan penjualan eceran. Minimarket, yaitu toko berukuran relatif

kecil yang merupakan pengembangan dari Mom & Pop Store, dimana pengelolaannya lebih modern, dengan jenis barang dagangan lebih banyak. Misalnya Indomaret.

Minimarket dalam peraturan perundang-undangan termasuk dalam pengertian “Toko Modern”. Pengertian toko modern menurut Pasal 1 angka 5 Peraturan presiden 112 tahun 2007 adalah toko dengan sistem pelayanan mandiri, menjual berbagai jenis barang secara eceran yang berbentuk Minimarket, Supermarket, Department Store, Hypermarket atau pun grosir yang berbentuk perkulakan.

Menurut Hendri Ma'ruf (2005:7) Toko Modern adalah kegiatan usaha menjual barang atau jasa kepada perorangan untuk keperluan diri sendiri, keluarga atau rumah tangga. Terkadang orang-orang berpikir bahwa retailing hanya melakukan penjualan produk di toko.

Toko Modern (Retail) adalah penjualan dari sejumlah kecil komoditas kepada konsumen. Retail berasal dari bahasa Perancis yaitu ”Retailer” yang berarti ”Memotong menjadi kecil kecil” (Risch, 1991).

Minimarket merupakan toko yang menjual kebutuhan sehari-hari secara eceran dan konsumen berbelanja dengan cara swalayan layaknya di hypermarket dan supermarket. Minimarket adalah pasar yang dikelola dengan manajemen modern, umumnya terdapat dikawasan perkotaan, sebagai penyedia barang dan jasa dengan mutu dan pelayanan yang baik kepada konsumen (umumnya anggota masyarakat kelas menengah ke atas). Pasar modern antara lain mall, supermarket, department store, shopping

centre, waralaba, toko mini swalayan, pasar serba ada, toko serba ada dan sebagainya.

Menurut Hendri Ma'ruf (2005:84) pengertian minimarket adalah:

“Toko yang mengisi kebutuhan masyarakat akan warung yang berformat modern yang dekat dengan permukiman penduduk sehingga dapat mengungguli toko atau warung.” Sebagai minimarket yang menyediakan barang kebutuhan sehari-hari suasana dan keseluruhan minimarket sangat memerlukan suatu penanganan yang profesional dan khusus agar dapat menciptakan daya tarik pada minimarket. Tata letak minimarket dapat mempengaruhi sirkulasi kembali untuk berbelanja. Kadang-kadang suasana yang nyaman bersih dan segar lebih diutamakan dari pada hanya sekedar harga rendah yang belum tentu dapat menjamin kelangsungan hidup dari minimarket tersebut.

Salah satu usaha yang dilakukan oleh pengusaha minimarket ini untuk menarik konsumen agar melakukan pembelian yaitu melalui promosi. Pertumbuhan ritel di Indonesia tercermin dengan pesatnya pertumbuhan minimarket sebagai salah satu pasar modern dan ritel di Indonesia. Pada kurun waktu 2002-2006, mini market tumbuh rata-rata 29% per tahun. Gerai-gerai minimarket yang tadinya hanya berjumlah ratusan di tahun 2002 melonjak menjadi ribuan di tahun 2006. Hal ini jelas terlihat dengan bermunculannya gerai-gerai mini market dalam radius setidaknya 500 meter dan kini telah memasuki pemukiman-pemukiman padat bahkan kompleks-komplek perumahan.

Tahap Pengurusan Izin Usaha Toko Modren (IUTM) atau minimarket. Pernyataan IUTM berdasarkan Pasal 12 dan 13 Peraturan Presiden 112 tahun 2007, yaitu:

1. Copy Surat Izin Prinsip dari Bupati/Walikota atau Gubernur Pemerintah Provinsi DKI Jakarta.

2. Hasil Analisa Kondisi Sosial Ekonomi Masyarakat serta rekomendasi dari Instansi yang berwenang.
3. Copy Surat Izin Lokasi dari Badan Pertanahan Nasional.
4. Copy Surat Izin Undang-Undang Gangguan (HO).
5. Copy Surat Izin Mendirikan Bangunan (IMB)
6. Copy Akta Pendirian Perusahaan dan Pengesahaannya.
7. Rencana Kemitraan dengan Usaha Mikro dan Usaha Kecil
8. Surat Pernyataan kesanggupan melaksanakan dan mematuhi ketentuan yang berlaku
9. Studi kelayakan termasuk analisi mengenai dampak lingkungan, terutama sosial budaya dan dampaknya bagi pelaku perdagangan eceran setempat.

2.1.11. Konsep Pasar

Pasar adalah suatu tempat atau proses interaksi antara permintaan (pembeli) dan penawaran (penjual) dari suatu barang/jasa tertentu, sehingga akhirnya dapat menetapkan harga keseimbangan (harga pasar) dan jumlah yang diperdagangkan.

Jadi setiap proses yang mempertemukan antara pembeli dan penjual, maka akan membentuk harga yang disepakati antara pembeli dan penjual.

Dalam kehidupan sehari-hari kita dapat melihat pasar dalam bentuk fisik seperti pasar barang (barang konsumsi). Secara sederhana pasar dapat dikelompokkan menjadi:

a. Menurut segi fisiknya, pasar dapat dibedakan menjadi beberapa macam, di antaranya:

- 1) pasar tradisional
- 2) pasar raya
- 3) pasar abstrak
- 4) pasar konkrit
- 5) toko swalayan
- 6) toko serba ada

b. Sedangkan berdasarkan jenis barang yang dijual, pasar dibedakan menjadi beberapa macam di antaranya:

- 1) pasar ikan
- 2) pasar sayuran
- 3) pasar buah-buahan
- 4) pasar barang elektronik
- 5) pasar barang perhiasan
- 6) pasar bahan bangunan
- 7) bursa efek dan saham.

Aktivitas usaha yang dilakukan di pasar pada dasarnya akan melibatkan dua subyek pokok, yaitu produsen dan konsumen. Kedua subyek tersebut masing-masing mempunyai peranan yang sangat besar terhadap pembentukan harga barang di pasar.

Struktur Pasar adalah penggolongan produsen kepada beberapa bentuk pasar berdasarkan pada ciri-ciri seperti jenis produk yang dihasilkan,

banyaknya perusahaan dalam industri, mudah tidaknya keluar atau masuk ke dalam industri dan peranan iklan dalam kegiatan industri.

Pasar dibedakan menjadi pasar persaingan sempurna dan pasar persaingan tidak sempurna (yang meliputi monopoli, oligopoli, monopolistik dan monopsoni).

1. Pasar Persaingan Sempurna

Pengertian pasar persaingan sempurna adalah suatu bentuk interaksi antara permintaan dengan penawaran di mana jumlah pembeli dan penjual sedemikian rupa banyaknya atau tidak terbatas.

Ciri-ciri pokok dari pasar persaingan sempurna adalah:

- b. Jumlah perusahaan dalam pasar sangat banyak.
- c. Produk/barang yang diperdagangkan serba sama (homogen).
- d. Konsumen memahami sepenuhnya keadaan pasar.
- e. Tidak ada hambatan untuk keluar/masuk bagi setiap penjual.
- f. Pemerintah tidak campur tangan dalam proses pembentukan harga.
- g. Penjual atau produsen hanya berperan sebagai price taker (pengambil harga).

2. Pasar Persaingan tidak Sempurna

a. Pasar Monopoli

Pasar monopoli adalah suatu bentuk interaksi antara permintaan dan penawaran di mana hanya ada satu penjual/produsen yang berhadapan dengan banyak pembeli atau konsumen.

Ciri-ciri dari pasar monopoli adalah:

- 1) hanya ada satu produsen yang menguasai penawaran;
- 2) tidak ada barang substitusi/pengganti yang mirip (close substitute);
- 3) produsen memiliki kekuatan menentukan harga; dan
- 4) tidak ada pengusaha lain yang bisa memasuki pasar tersebut karena ada hambatan berupa keunggulan perusahaan.

Anda tentu bertanya mengapa terjadi pasar monopoli. Ada beberapa penyebab terjadinya pasar monopoli, di antara penyebabnya adalah sebagai berikut:

- 1) Ditetapkannya Undang-undang (Monopoli Undang-undang). Atas pertimbangan pemerintah, maka pemerintah dapat memberikan hak pada suatu perusahaan seperti PT. Pos dan Giro, PT. PLN.
- 2) Hasil pembinaan mutu dan spesifikasi yang tidak dimiliki oleh perusahaan lain, sehingga lama kelamaan timbul kepercayaan masyarakat untuk selalu menggunakan produk tersebut.
- 3) Hasil cipta atau karya seseorang yang diberikan kepada suatu perusahaan untuk diproduksi, yang kita kenal dengan istilah hak paten atau hak cipta.
- 4) Sumber daya alam. Perbedaan sumber daya alam menyebabkan suatu produk hanya dikuasai oleh satu daerah tertentu seperti timah dari pulau Bangka.

- 5) Modal yang besar, berarti mendukung suatu perusahaan untuk lebih mengembangkan dan penguasaan terhadap suatu bidang usaha.

b. Pasar Oligopoli

Pasar oligopoli adalah suatu bentuk interaksi permintaan dan penawaran, di mana terdapat beberapa penjual/produsen yang menguasai seluruh permintaan pasar.

Ciri-ciri dari pasar oligopoli adalah:

- 1) Terdapat beberapa penjual/produsen yang menguasai pasar.
- 2) Barang yang diperjual-belikan dapat homogen dan dapat pula berbeda corak (differentiated product), seperti air minuman aqua.
- 3) Terdapat hambatan masuk yang cukup kuat bagi perusahaan di luar pasar untuk masuk ke dalam pasar.
- 4) Satu di antaranya para oligopolis merupakan price leader yaitu penjual yang memiliki/pangsa pasar yang terbesar. Penjual ini memiliki kekuatan yang besar untuk menetapkan harga dan para penjual lainnya harus mengikuti harga tersebut. Contoh dari produk oligopoli: semen, air mineral.

c. Pasar Duopoli

Duopoli adalah suatu pasar di mana penawaran suatu jenis barang dikuasai oleh dua perusahaan.

Contoh: Penawaran minyak pelumas dikuasai oleh Pertamina dan Caltex.

d. Monopolistik

Pasar monopolistik adalah suatu bentuk interaksi antara permintaan dengan penawaran di mana terdapat sejumlah besar penjual yang menawarkan barang yang sama. Pasar monopolistik merupakan pasar yang memiliki sifat monopoli pada spesifikasi barangnya. Sedangkan unsur persaingan pada banyak penjual yang menjual produk yang sejenis.

Contoh: produk sabun yang memiliki keunggulan misalnya untuk kecantikan, kesehatan dan lain-lain.

Ciri-ciri dari pasar monopolistik adalah:

- 1) Terdapat banyak penjual/produsen yang berkecimpung di pasar.
- 2) Barang yang diperjual-belikan merupakan differentiated product.
- 3) Para penjual memiliki kekuatan monopoli atas barang produknya sendiri.
- 4) Untuk memenangkan persaingan setiap penjual aktif melakukan promosi/iklan.
- 5) Keluar masuk pasar barang/produk relatif lebih mudah.

e. Pasar Monopsoni

Bentuk pasar ini merupakan bentuk pasar yang dilihat dari segi permintaan atau pembelinya. Dalam hal ini pembeli memiliki kekuatan dalam menentukan harga. Dalam pengertian ini, pasar monopsoni adalah suatu bentuk interaksi antara permintaan dan penawaran di mana permintaannya atau pembeli hanya satu perusahaan.

Contoh yang ada di Indonesia seperti PT. Kereta Api Indonesia yang merupakan satu-satunya pembeli alat-alat kereta api.



Dokumen ini adalah Arsip Miik :

Perpustakaan Universitas Islam Riau

2.2. Peneliti Terdahulu

Tabel II.1 Penelitian terdahulu

No	Nama	Judul	Teori	Indikator	Perbedaan
1	FADILLA WULAND ARI	Analisis Kebijakan Pemerintah dalam Penataan Minimarket di Kota Pekanbaru	Elis dalam Djogo, et al (2003) Untuk pelaksanaan kebijakan perlu ada lembaga (organisasi) yang mewadahi dan menjalankan nya Biasanya kebijakan di buat dan dilaksanakan oleh negara atau lembaga - lembaga atau badan dalam negara. Negara harus dibedakan dari pemerintah. Pemerintah adalah sekumpulan orang yang ditugasi untuk menjalankan kehidupan suatu negara, yang bertanggung jawab untuk membuat kebijakan.	1. Kebijakan internal 2. Kebijaka eksternal	1. Lokasi 2. Teori 3. Indikator

No	Nama	Judul	Teori	Indikator	Perbedaan
2.	IWI PRANATA	Penataan Dan Pembinaan Minimarket Di kecamatan Kuantan Tengah Kabupaten Kuantan Singingi Tahun 2016	Menurut Mathis (2002:112), pembinaan adalah suatu proses dimana orang-orang mencapai kemampuan tertentu untuk membantu mencapai tujuan organisasi, pembinaan dapat dipandang secara sempit maupun luas. Sedangkan Ivancevich (2008:46), mendefinisikan pembinaan sebagai usaha untuk meningkatkan kinerja.	1. Transparansi 2. Akuntabilitas 3. Kondisional Partisipatif	1. Tahun penelitian 2. Lokasi (penulis mengambil dua kecamatan) 3. Teori 4. Indikator
3.	MUCIL NASHIR UDDUIN	Dampak keberadaan indomaret terhadap pendapatan pedagang kelontong di pasar pagi kota pekanbaru	Salah satu model pendekatan dalam ijtihad yang menjadi sangat vital dalam pengembangan ekonomi Islam dan <i>siyarah iqtishadiyah</i> (kebijakan ekonomi) adalah	1. Pihak yang bersaing 2. Cara persaingan 3. Tempat 4. Pelayanan 5. Layanan	1. Lokasi 2. Teori 3. Indikator

			<p>masalah mursalah. Dinamakan masalah karena kedatangan manfaat dan kebaikan serta menolak kemadharatan; dan dinamakan mursalah karena tidak terdapat nash (dalil) yang mendukung ataupun menentangnya (Musthofa, 1993: 35).</p>		
4.	SARASWATI, SH	<p>Analisis dampak keberadaan minimarket indomaret dan alfamart terhadap ukm dalam kaitannya dengan peraturan presiden nomor 112 tahun 2007 tentang penataan dan pembinaan pasar tradisional, pusat perbelanjaan dan toko modern</p>	<p>Menurut Mathis (2002:112), pembinaan adalah suatu proses dimana orang-orang mencapai kemampuan tertentu untuk membantu mencapai tujuan organisasi. Oleh karena itu, proses ini terkait dengan berbagai</p>	<p>3. Hukum 4. Penegak Hukum 5. Sarana dan fasilitas 6. Masyarakat 7. Budaya</p>	<p>1. Teori 2. Lokasi 3. Indikator</p>

			tujuan organisasi, pembinaan dapat dipandang secara sempit maupun luas.		
5.	AHMAD RIZAL	Pelaksanaan perizinan minimarket di kabupaten wajo berdasarkan peraturan daerah nomor 21 tahun 2012	W.F Prins mendefinisikan izin yaitu biasanya yang menjadi persoalan bukan perbuatan yang berbahaya bagi umum, yang pada dasarnya harus dilarang.	1. Komunikasi 2. Koordinasi 3. Pelaksanaan	1. Lokasi 2. Teori 3. Indikator
6.	AGUSTA NG	ANALISIS FORMULASI KEBIJAKAN (Studi Terhadap Perda Nomor 7 Tahun 2016 Tentang APBD Kab. Wajo)	Menurut Anderson, mengatakan perumusan kebijakan menyangkut upaya menjawab pertanyaan bagaimana berbagai alternatif disepakati	1. Pencarian masalah 2. Pendefinisian masalah 3. Spesifikasi masalah 4. Pengenalan masalah	1. Teori 2. Lokasi 3. Indikator

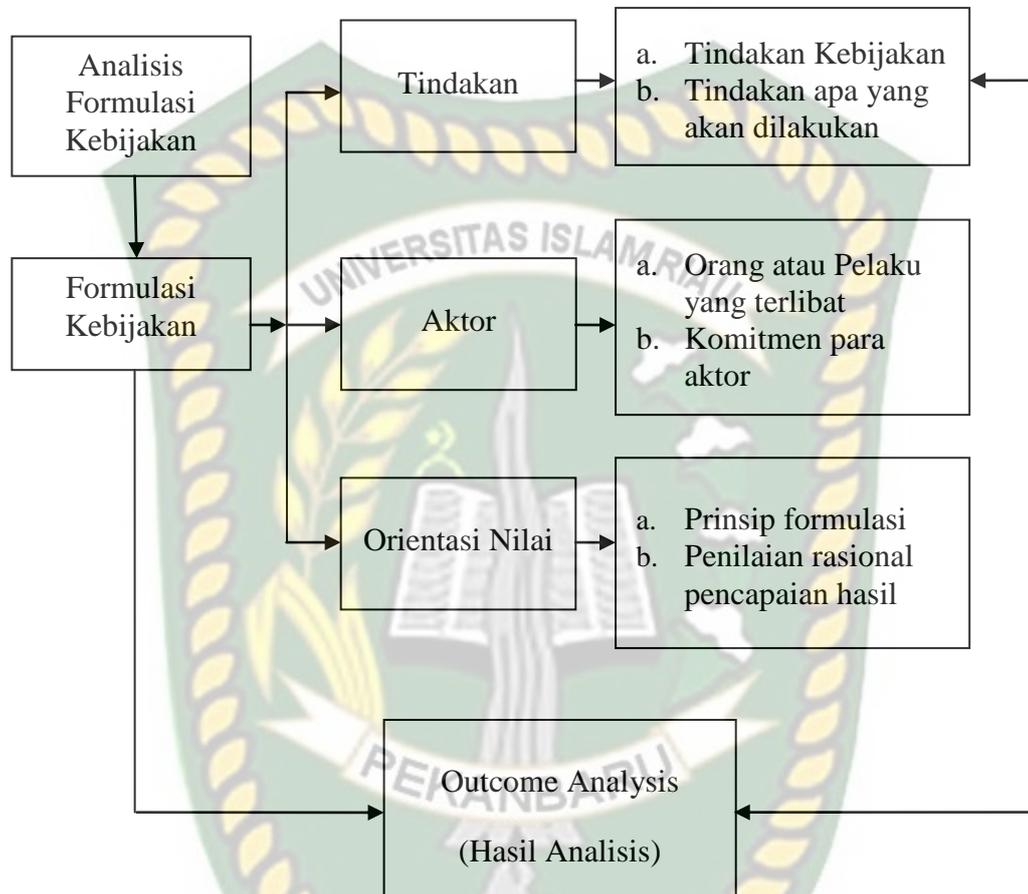
(Sumber : Modifikasi Penulis, Tahun 2018)

2.3. Kerangka Pikir

Kerangka Pikir atau kerangka teoritis adalah upaya untuk menjelaskan gejala atau hubungan gejala yang menjadi perhatian atau suatu kumpulan teori dan model literature yang menjelaskan hubungan dalam suatu masalah tertentu (silalahi, 2006:84). Berpedoman pada judul "Formulasi Kebijakan Pemberian Izin Minimarket di Kabupaten Kuantan Singingi" kemudian mengacu kepada indikator penelitian serta fenomena yang terjadi dilapangan maka penulis akan memberikan penjelasan mengenai hal tersebut agar tidak terjadi kesalah pahaman dalam penafsiran makna dan kesalahan dalam menyimpulkan maksud penulis.

Formulasi sebagai suatu proses, maka tahap formulasi kebijakan terdiri atas beberapa komponen (*unsur*) yang saling berhubungan secara respirokak sehingga membentuk pola sistemik berupa *input – proses – output – feedback*. Menurut Samodra Wibawa (1994, 13), komponen (*unsur*) yang terdapat dalam proses formulasi kebijakan yaitu : Tindakan, Aktor, Orientasi nilai. Kerangka pikir adalah penjelasan sementara terhadap gejala yang terjadi objek permasalahan. Sebagaimana yang dijelaskan diatas maka tergambar pada diagram di bawah ini:

Gambar II.1: Kerangka Pikir Tentang Formulasi Kebijakan Pemberian Izin Minimarket di Kabupaten Kuantan Singingi



Sumber : Modifikasi Penulis, Tahun 2018

2.4. Konsep Operasional

Untuk memberikan suatu pemahaman agar memudahkan penelitian yang akan dilakukan, maka penulis memberikan beberapa batasan penelitian, dan fokus penelitian ini yang dioperasionalkan melalui beberapa indikator sebagai berikut :

1. Kebijakan pemerintah daerah adalah suatu keputusan yang dibuat secara sistematis oleh pemerintah dengan maksud dan tujuan tertentu yang menyangkut kepentingan umum.

2. Analisis kebijakan pemerintah daerah adalah pembagian kebijakan pemerintah daerah dalam penelitian yang akan di laksanakan.
3. Formulasi Kebijakan adalah langkah yang paling awal dalam proses kebijakan secara keseluruhan. Oleh karenanya, apa yang terjadi pada fase ini akan sangat menentukan berhasil tidaknya kebijakan yang dibuat itu pada masa yang akan datang.
4. Tindakan, tindakan kebijakan adalah tindakan disengaja yang selalu dilakukan secara terorganisasi dan berulang (*ajeg*) guna membentuk pola-pola tindakan tertentu, sehingga pada akhirnya akan menciptakan norma-norma bertindak bagi sistem kebijakan. Jika pada tahap awal tumbuhnya sistem kebijakan dan tujuan dari sistem itu ditetapkan terlebih dahulu untuk menentukan tindakan apa yang akan dilakukan guna mencapai tujuan tersebut, maka pada giliran berikutnya, ketika sistem telah berjalan, norma yang terbentuk oleh pola tindakan tadi akan mengubah atau setidaknya mempengaruhi tujuan sistem.
5. Aktor, Orang atau pelaku yang terlibat dalam proses formulasi kebijakan akan memberikan dukungan maupun tuntutan serta menjadi sasaran dari kebijakan yang dihasilkan oleh sistem kebijakan. Aktor yang paling dominan dalam tahap perumusan kebijakan dengan tuntutan yang bersifat intern, dalam artian mempunyai kekuasaan atau wewenang untuk menentukan isi dan memberikan legitimasi terhadap rumusan kebijakan tersebut, disebut pembuat kebijakan (*policy maker*). Sementara itu, aktor yang mempunyai kualifikasi atau karakteristik lain

dengan tuntutan ekstern, dikenal sebagai kelompok-kelompok kepentingan, partai politik, pimpinan elit profesi dan lain-lain. Untuk dapat tetap bertahan bermain di dalam sistem tersebut, mereka harus memiliki komitmen terhadap aturan main, yang pada mulanya dirumuskan secara bersama-sama oleh semua aktor. Pada tataran ini komitmen para aktor akan menjadikan mereka mematuhi aturan atau norma bersama. Selain itu, kepatuhan terhadap norma ini bahkan menjadi keharusan, karena diasumsikan bahwa pencapaian tujuan sistem akan terwujud jika semua aktor mematuhi norma bersama.

6. Orientasi Nilai, Proses formulasi kebijakan pada prinsipnya berhubungan dengan proses mengidentifikasi dan menganalisis nilai-nilai yang beraneka ragam kemudian menentukan nilai-nilai yang relevan dengan kepentingan masyarakat, sehingga setiap kebijakan yang dihasilkan akan mempunyai implikasi nilai, baik secara implisit maupun eksplisit. Oleh karena itu, aktor-aktor yang berperan dalam formulasi kebijakan tidak hanya berfungsi menciptakan adanya keseimbangan diantara kepentingan-kepentingan yang berbeda (*muddling through or balancing interests*), tetapi juga harus berfungsi sebagai penilai (*valuer*), yakni mampu menciptakan adanya nilai yang dapat disepakati bersama yang didasarkan pada penilaian-penilaian rasional (*rational judgements*) guna pencapaian hasil yang maksimal.

2.5. Operasional Variabel

Tabel II.2. Operasional Variabel Penelitian tentang Formulasi Kebijakan Pemberian Izin Minimarket di Kabupaten Kuantan Singingi

Konsep	Variabel	Indikator	Sub Indikator
<p>Formulasi sebagai suatu proses, maka tahap formulasi kebijakan terdiri atas beberapa komponen (<i>unsur</i>) yang saling berhubungan secara respirokak sehingga membentuk pola sistemik berupa <i>input – proses – output – feedback</i>. Menurut Samodra Wibawa (1994, 13), komponen (<i>unsur</i>) yang terdapat dalam proses formulasi kebijakan adalah : tindakan, aktor, dan orientasi nilai</p>	Formulasi Kebijakan	<p>1. Tindakan</p> <p>2. Aktor</p> <p>3. Orientasi Nilai</p>	<p>a. Tindakan kebijakan</p> <p>b. Tindakan apa yang akan dilakukan</p> <p>a. Orang atau pelaku yang terlibat</p> <p>b. Komitmen para aktor</p> <p>a. Prinsip formulasi</p> <p>b. Penilaian rasional pencapaian hasil</p>

Sumber : Modifikasi Penulis, Tahun 2018