

BAB II

STUDI KEPUSTAKAAN DAN KERANGKA PIKIR

A. Studi Kepustakaan

Teori menunjukkan hubungan antara fakta-fakta dan teori menyusun fakta-fakta/keterangan tersebut dalam bentuk yang sistematis (rangkaiannya yang logis) sehingga dapat dipahami (Silaen dan Widiyono, 2013 : 13).

Dalam penelitian ini, penulis mencoba untuk menjelaskan beberapa teori atau pendapat para ahli yang berkaitan dengan judul penelitian, tujuannya agar dapat mempermudah penulis melakukan penelitian dengan judul “Implementasi Undang-undang Nomor 14 Tahun 2008 Tentang Keterbukaan Informasi Publik Studi di Kantor Walikota Pekanbaru”. Teori ini bertujuan sebagai dasar dalam melakukan pengkajian dan analisis data yang diperoleh dilapangan yang erat kaitannya dengan penelitian yang akan penulis lakukan.

A.1. Teori Pemerintahan

Dalam bahasa Inggris pengertian pemerintah disebut *Government*, sedangkan oleh C.F Strong (dalam Ermaya, 1999:15), Pengertian pemerintahan dalam arti luas adalah mempunyai kewenangan untuk memelihara kedamaian dan keamanan negara kedalam maupun keluar. Karena itu pertama harus mempunyai kekuatan antara atau kemampuan untuk mengendalikan angkatan perang, selanjutnya yang kedua harus mempunyai kekuatan *legislative* dalam arti membuat undang-undang, ketiga harus mempunyai kekuatan finansial yaitu kekuasaan untuk

mengumpulkan atau meraih uang (pajak) dari masyarakat untuk menutupi pembiayaan dalam pengertian negara melaksanakan hukum untuk dan atas negara.

Pengertian pemerintahan dan pemerintah menurut pendapat Koswara (1994 : 26) menyatakan bahwa :“Pemerintah adalah lembaga atau badan-badan publik yang mempunyai fungsi melakukan upaya mencapai tujuan negara. Sedangkan Pemerintahan adalah kegiatan-kegiatan lembaga atau badan publik dalam menjalankan fungsi untuk mencapai tujuan negara. Jadi Pemerintah dapat dilihat dari aspek estetikanya, sedangkan Pemerintahan dari aspek dinamikanya.

Senada dengan pendapat tersebut, Ermaya Suradinata (1998 : 6) menjelaskan bahwa terdapat perbedaan pengertian dalam kata “Pemerintah” dan “Pemerintahan”. Mengutip pendapatnya, bahwa; Pemerintahan adalah proses kegiatan penyelenggaraan atas tugas-tugas dan fungsi-fungsi dari pemerintah, sedangkan Pemerintah adalah lembaga atau badan-badan yang menyelenggarakan tugas-tugas atau kegiatan pemerintahan. Dengan kata lain Pemerintahan merupakan suatu proses yang dinamis, sedangkan Pemerintah merupakan suatu yang statis.

Kedua pengertian Pemerintah dan Pemerintahan diatas, dapat diartikan dalam pengertian yang luas maupun juga dalam pengertian yang sempit. Dalam arti yang luas, Pemerintahan adalah segala kegiatan badan-badan publik yang meliputi kekuasaan *legislatif*,

eksekutif dan *yudikatif*, dalam usaha mencapai tujuan negara. Sedangkan dalam arti sempit segala kegiatan badan-badan publik yang hanya meliputi kekuasaan eksekutif saja.

Selanjutnya Ermaya Suradianata (1998 : 10) mengemukakan bahwa pemerintahan juga dikategorikan sebagai ilmu dan seni. Sebagai ilmu pemerintahan merupakan pengetahuan yang mempelajari proses kegiatan lembaga-lembaga publik dalam fungsinya untuk mencapai tujuan negara, berlaku secara universal.

Sedangkan apabila dikaitkan dengan istilah pemerintahan yang mengacu kepada kegiatan lembaga – lembaga publik dalam mencapai tujuan negara, maka secara konseptual, dari kedua istilah tersebut menurut Ermaya (1998 : 14) dapat disimpulkan bahwa:

Manajemen pemerintahan berarti sebagai suatu kegiatan atau usaha untuk mencapai tujuan negara dengan menggunakan berbagai sumber yang dikuasai negara. Inti manajemen pemerintahan, terletak pada proses penggerakkan untuk mencapai tujuan negara, dimana terkait erat apa yang kita kenal dengan fungsi kepanongprajaan yaitu pegawai pemerintahan dalam negeri.

Prinsip umum manajemen pemerintahan merupakan dinamika kehidupan pemerintahan yang intinya pada manusia sebagai perencana, penggerak dan mengetahui hasil lanjutannya. Penggerakan dalam organisasi dan massa banyak mengandung dimensi psikologis, yang berperan terhadap pengaruh orang yang berkuasa, oleh karena itu

pembicaraan mengenai manajemen pemerintahan, tidak saja menyangkut masalah kelembagaan, tetapi secara luas berkenaan dengan penyelenggaraan pemerintahan secara keseluruhan, di mana unsur yang bersifat filosofi seperti ideologi juga turut menjadi bahan perbincangan.

Pemahaman tentang organisasi itu sendiri mempunyai implikasi yang lebih luas daripada cakupan birokrasi secara formal. Dalam proses otonomi daerah banyak dilaksanakan melalui organisasi yang sudah ada atau organisasi baru yang dibuat untuk memungkinkan pelaksanaan pekerjaan dengan baik. Peran organisasi dan birokrasi senantiasa menunjukkan gejala yang makin meningkat, komplikatif yang mungkin tidak dapat dihindari, dalam kenyataan proses pelaksanaan pemerintahan sekarang ini cenderung menuju arah baru dari arus bawah, sedangkan kecenderungan birokrasi pemerintah umumnya melalui arus atas. Kondisi ini dilihat dari hubungan organisasi dengan birokrasi untuk melakukan kekuasaan atas dasar kedudukan seperti dikemukakan oleh Weber (dalam Ermaya; 1993 : 40) yaitu :

Dalam kekuasaan legal, rasa patuh pada perintah dipunyai untuk suatu perintah yang bukan bersifat pribadi. Ini mencakup orang-orang yang mempunyai kekuasaan, dan hanya dalam batas-batas di dalam kantor. Kekuasaan legal yang rasional didasarkan pada kedudukan dalam organisasi dan apabila hal ini mencakup staf administratif disebut sebagai “struktur birokrasi”.

Jadi di dalam organisasi terdapat kekuasaan yang legal dan rasional serta terdapat juga struktur birokrasi. Pada bagian lain Ermaya (1993 : 40) mengemukakan pendapat Dimock pengertian organisasi yang berhubungan dengan kekuasaan, bahwa: “Organisasi adalah perpaduan secara sistematis dari bagian-bagian yang saling bergantung/berkait untuk membentuk suatu kesatuan yang bulat melalui kewenangan, koordinasi dan pengawasan dalam usaha mencapai tujuan yang telah ditentukan.” Bagian-bagian yang terdapat dalam organisasi itu saling bergantung dan terdiri dari orang-orang yang harus dipimpin dan digerakan, dalam proses pekerjaannya harus dikoordinasikan agar ada keterpaduan untuk mencapai tujuan yang telah ditetapkan, sehingga pada dasarnya organisasi merupakan struktur dan hubungan manusia. Struktur tersebut dapat berupa peta – peta, buku petunjuk analisis jabatan, petunjuk pelaksanaan tugas yang bersifat teknis maupun operasional dan petunjuk lainnya, serta administrasi kepegawaian sebagai penggerak proses kegiatan organisasi, yaitu manusia-manusia yang duduk dalam organisasi tersebut.

Pengertian organisasi lainnya secara umum dapat dikemukakan pendapat dari Ermaya (1996: 26) bahwa : Organisasi adalah merupakan tempat atau wahana proses kegiatan kumpulan orang-orang yang bekerjasama, mempunyai fungsi dan kewenangan untuk mengerjakan usaha mencapai tujuan yang telah ditentukan.

Pada pembahasan lainnya Ermaya (1996 : 55) mengemukakan pengertian organisasi dari dua arti, yaitu dalam arti “statis” sebagai alat manajemen merupakan wadah, tempat manajemen memberikan bentuk bagi manajemen untuk dapat bergerak. Dalam arti “dinamis” atau sebagai fungsi manajemen, yang memberikan kemungkinan tempat dari manajemen dapat bergerak dalam batas-batas tertentu sesuai dengan bidang tugas pekerjaannya dalam unit yang bersangkutan.

Adapun Siagian (dalam Ermaya; 1993 :42) mendefinisikan organisasi sebagai berikut: Setiap bentuk persekutuan antara dua orang atau lebih yang bekerja bersama serta secara formal terikat dalam rangka pencapaian sesuatu tujuan yang telah ditentukan dalam ikatan mana terdapat seorang/beberapa orang yang disebut atasan dan seorang/sekelompok orang yang disebut bawahan.

Dari pengertian-pengertian di atas organisasi, maka pada umumnya organisasi memiliki ciri-ciri atau karakteristik antara lain yang mencakup : (1) adanya sekumpulan orang, dua orang atau lebih yang telah mengenal dan mempunyai maksud tertentu; (2) adanya kegiatan yang berbeda namun berkaitan satu dengan yang lainnya dan satu kesatuan usaha untuk mencapai tujuan bersama; (3) setiap anggota organisasi mempunyai sumbangan pemikiran atau tenaga; (4) adanya pembagian tugas, fungsi dan kewenangan serta pengawasan; (5) adanya mekanisme kerja; (6) pencapaian tujuan yang telah ditentukan sebelumnya.

Selanjutnya sebagaimana telah diuraikan di atas, bahwa membicarakan organisasi pemerintahan tidak terlepas dan memang selalu ada yang dinamakan birokrasi. Mengenai birokrasi ini Ateng Sjafruddin (dalam Ermaya; 1993 : 43) mengemukakan pendapat Weber, sebagai berikut :

Birokrasi dalam arti yang netral merupakan jaringan jabatan pemerintah yang menjalankan fungsinya terikat pada rangkaian ketentuan normatif dan berhirarki atau berjenjang. Ada juga pendapat yang membatasi pengertiannya bahwa para pemangku jabatannya itu bukan karena pemilihan melainkan melalui pengangkatan dan susunannya berjenjang.

Birokrasi sering diberi konotasi yang kurang baik karena prosedurnya yang berbelit-belit, berliku dan panjang dari satu tahapan ketahapan lain, sehingga kalau diikuti akan memakan waktu dan tenaga. Birokrasi itu sebenarnya bukan untuk menghambat bahkan untuk membuat efisien, hal ini sebagaimana dikemukakan oleh Weber (dalam Ermaya, 1993 :43) bahwa “birokrasi sebagai suatu bentuk yang amat efisien, yang mana dapat digunakan lebih efektif untuk organisasi yang kompleks sifatnya – perusahaan, pemerintah, militer, misalnya dengan makin meningkatnya kebutuhan dari masyarakat”. Penekanan Weber ini, justru dengan birokrasi maka administrasi dapat digunakan secara efektif dan efisien dalam proses organisasi. Model birokrasi ini

memiliki struktur dan norma – norma yang dapat digunakan pada setiap organisasi yang besar dan kompleks.

Terkait dengan organisasi pemerintahan, Ermaya (1993: 44) mengemukakan pengertian birokrasi dari John M. Pfiffner bahwa :

Birokrasi merupakan suatu sistem kewenangan yang mempunyai fungsi sebagai alat pemerintah agar dapat melaksanakan program-programnya. Dengan demikian, birokrasi dapat digunakan pada semua macam tugas penyelenggaraan pemerintahan dan birokrasi dapat dikatakan sebagai ciri administrasi dan bentuk modern suatu organisasi pada semua bidang kegiatan adalah identik dengan perkembangan dan meluasnya administrasi secara pesat.

Berdasarkan pengertian – pengertian birokrasi tersebut di atas, sesuai dengan dengan ruang lingkup sistem birokrasi maka menurut Ermaya (1993 : 45) secara umum birokrasi memiliki ciri-ciri: (1) organisasi bersifat kompleks; (2) mengutamakan keamanan dalam arti luas; (3) pelayanan mencakup kebutuhan rakyat; (4) banyak manusia dalam organisasi sehingga tidak mengenal satu sama lain; (5) subsistem dari sistem penyelenggaraan pemerintahan; (6) lebih menonjolkan hirarki dari yang terendah sampai tertinggi; (7) karier orang dalam organisasi sangat dipengaruhi oleh kedudukan dan jenjang hirarki; (8) ada pemisahan jelas antara urusan pribadi dengan kedinasan; dan (9) mempunyai dasar hukum.

A.1.1. Etika Dalam Pemerintahan

Beberapa pengertian yang berkaitan dengan etika, menurut Inu Kencana (1999: 25), antara lain:

- a. Etika: (etik) sistem dari prinsip-prinsip moral, dapat juga berupa rules of conduct, kode sosial (social code), etika kehidupan. Dapat berarti juga ilmu pengetahuan tentang moral, atau cabang filsafat
- b. Ethos: (jiwa) karakteristik dari masyarakat tertentu atau kebudayaan tertentu (community, society).
- c. Esprit: (semangat) semangat, loyalitas, dan cinta pada kesatuan, kelompok, masyarakat, pemerintah dan lain-lain.
- d. Rule: (ketentuan dan peraturan) ketentuan-ketentuan dalam setiap pergaulan masyarakat yang memberi pedoman atau pengawasan tentang benar dan salah
- e. Norma: merupakan standar kriteria pola, patokan yang mantap dari masyarakat atau pemerintah.
- f. Moral: pengertian tentang benar atau salah, prinsip-prinsip yang berhubungan benar dan salah.

Etika pemerintahan itu sendiri adalah ajaran untuk berperilaku yang baik dan benar sesuai dengan nilai-nilai keutamaan yang berhubungan dengan hakikat manusia. Etika pemerintahan disebut selalu berkaitan dengan nilai-nilai keutamaan yang berhubungan dengan hak-hak dasar warga negara selaku manusia sosial (mahluk sosial). Nilai-nilai keutamaan yang dikembangkan dalam etika pemerintahan adalah :

- a. Penghormatan terhadap hidup manusia dan HAM lainnya.
- b. kejujuran baik terhadap diri sendiri maupun terhadap manusia lainnya (honesty).
- c. Keadilan dan kepatutan merupakan sikap yang terutama harus diperlakukan terhadap orang lain.
- d. kekuatan moralitas, ketabahan serta berani karena benar terhadap godaan (fortitude).
- e. Kesederhanaan dan pengendalian diri (temperance).
- f. Nilai-nilai agama dan sosial budaya termasuk nilai agama agar manusia harus bertindak secara profesionalisme dan bekerja keras

Wujud etika pemerintahan adalah aturan-aturan ideal yang dinyatakan dalam UUD baik yang dikatakan oleh dasar Negara (Pancasila) maupun dasar-dasar perjuangan Negara (teks proklamasi). Di Indonesia wujudnya adalah pembukaan UUD 1945 sekaligus pancasila sebagai dasar negara (fundamental falsafah bangsa) dan doktrin politik bagi organisasi formil yang mendapatkan legitimasi dan serta keabsahan hukum secara de jure maupun de facto oleh pemerintahan RI, dimana pancasila digunakan sebagai doktrin politik organisasinya.

Apabila etika pemerintah sudah jalankan secara disiplin maka akan terwujudnya pemerintahan yang baik dan sehat (Good governance), yakni, antara lain;

- a. Pemerintahan yang konstitusional (Constitutional);
- b. Pemerintahan yang legitimasi dalam proses politik dan administrasinya;

- c. Pemerintahan yang digerakkan sektor publik, swasta dan masyarakat;
- d. Pemerintahan yang digerakkan sektor publik, swasta dan masyarakat;
- e. Pemerintahan yang menguatkan fungsi: kebijakan publik (Public Policy), pelayanan publik (Public Service), otonomi daerah (Local Authonomy), pembangunan (Development), pemberdayaan masyarakat (Social Empowering) dan privatisasi (Privatization).

A.2. Teori Kebijakan Publik

A.2.a. Kebijakan Publik

Kebijakan Publik adalah suatu keputusan yang dimaksudkan untuk tujuan mengatasi permasalahan yang muncul dalam suatu kegiatan tertentu yang dilakukan oleh instansi pemerintah dalam rangka penyelenggaraan pemerintahan (Mustopadidjaja, 2002). Pada sudut pandang lain, Hakim (2003) mengemukakan bahwa Studi Kebijakan Publik mempelajari keputusan-keputusan pemerintah dalam mengatasi suatu masalah yang menjadi perhatian publik. Beberapa permasalahan yang dihadapi oleh Pemerintah sebagian disebabkan oleh kegagalan birokrasi dalam memberikan pelayanan dan menyelesaikan persoalan publik.

Berdasarkan stratifikasinya, kebijakan publik dapat dilihat dari tiga tingkatan, yaitu kebijakan umum (strategi), kebijakan manajerial, dan kebijakan teknis operasional. Selain itu, dari sudut manajemen, proses kerja dari kebijakan publik dapat dipandang sebagai serangkaian

kegiatan yang meliputi (a) pembuatan kebijakan, (b) pelaksanaan dan pengendalian, serta (c) evaluasi kebijakan.

Dalam proses pelaksanaan kebijakan, terlebih dahulu dilakukan interpretasi dan pengorganisasian, sebagaimana yang dinyatakan oleh Gordon (1986 : 20) bahwa implementasi kebijakan berkenaan pada bagaimana administrator mengatur cara untuk mengorganisir, menginterpretasikan dan menerapkan kebijakan yang telah diseleksi. Melakukan interpretasi berkenaan dengan menterjemahkan bahasa atau istilah-istilah program kedalam rencana-rencana dan petunjuk-petunjuk yang dapat diterima dan *feasible*. Mengorganisir berarti mengatur sumber daya unit-unit, dan metode-metode untuk melaksanakan program. Sedangkan menerapkan berarti menggunakan instrumen-instrumen sebagai tahap merealisasi tujuan-tujuan kebijakan.

A.2.b. Implementasi kebijakan

Suatu kebijakan yang telah diformulasikan oleh pemerintah tidak akan berarti tanpa diikuti dengan pelaksanaan kebijakan. Chief J.O.Udoji menyatakan bahwa: “pelaksanaan kebijaksanaan adalah sesuatu yang penting, bahkan lebih penting daripada pembuatan kebijaksanaan, karena kalau tidak ada implementasi maka kebijaksanaan hanya akan berupa impian atau rencana bagus yang tersimpan rapi dalam arsip”. Karena itu setiap kebijakan dan program yang dicanangkan pemerintah selalu diimplementasikan, sehingga tidak hanya menjadi hal yang sia-sia.

1. Tahapan Implementasi Kebijakan

Dengan pendekatan-pendekatan prosedural dan manajerial (procedural and managerial approaches) mengemukakan tahap implementasi mencakup urutan langkah sebagai berikut:

- a. Merancang bangun (mendesain) program beserta perincian tugas dan perumusan tujuan yang jelas, penentuan ukuran prestasi kerja, biaya dan waktu;
- b. Melaksanakan program, dengan mendayagunakan struktur-struktur dan personalia, dana dan sumber-sumber, prosedur-prosedur, dan metodemetode yang tepat;
- c. Membangun sistem penjadwalan , monitoring, dan sarana-sarana pengawasan yang tepat guna menjamin bahwa tidak-tindakan yang tepat dan benar dapat segera dilaksanakan.

A.3. Teori Implementasi

A.3.1. Pengertian Implementasi

Implementasi merupakan salah satu tahap dalam proses kebijakan publik. Biasanya implementasi dilaksanakan setelah sebuah kebijakan dirumuskan dengan tujuan yang jelas. Implementasi adalah suatu rangkaian aktifitas dalam rangka menghantarkan kebijakan kepada masyarakat sehingga kebijakan tersebut dapat membawa hasil sebagaimana yang diharapkan (Afan Gaffar, 2009: 295).

Rangkaian kegiatan tersebut mencakup persiapan seperangkat peraturan lanjutan yang merupakan interpretasi dari kebijakan tersebut. Misalnya dari sebuah undang-undang muncul sejumlah Peraturan

Pemerintah, Keputusan Presiden, maupun Peraturan Daerah, menyiapkan sumber daya guna menggerakkan implementasi termasuk di dalamnya sarana dan prasarana, sumber daya keuangan, dan tentu saja siapa yang bertanggung jawab melaksanakan kebijakan tersebut, dan bagaimana mengantarkan kebijakan secara konkrit ke masyarakat.

Implementasi kebijakan pada prinsipnya adalah cara agar sebuah kebijakan dapat mencapai tujuannya, tidak lebih dan kurang. Untuk mengimplementasikan kebijakan publik, maka ada dua pilihan langkah yang ada, yaitu langsung mengimplementasikan dalam bentuk program-program atau melalui formulasi kebijakan derivat atau turunan dari kebijakan tersebut. Kebijakan publik dalam bentuk undang-undang atau Peraturan Daerah adalah jenis kebijakan yang memerlukan kebijakan publik penjelas atau sering diistilahkan sebagai peraturan pelaksanaan.

Pengertian implementasi di atas apabila dikaitkan dengan kebijakan adalah bahwa sebenarnya kebijakan itu tidak hanya dirumuskan lalu dibuat dalam suatu bentuk positif seperti undang-undang dan kemudian didiamkan dan tidak dilaksanakan atau diimplementasikan, tetapi sebuah kebijakan harus dilaksanakan atau diimplementasikan agar mempunyai dampak atau tujuan yang diinginkan. Implementasi kebijakan merupakan suatu upaya untuk mencapai tujuan-tujuan tertentu dengan sarana-sarana tertentu dan dalam urutan waktu tertentu (Bambang Sunggono 1994:137).

Proses implementasi kebijakan publik baru dapat dimulai apabila tujuan-tujuan kebijakan publik telah ditetapkan, program-program telah dibuat, dan dana telah dialokasikan untuk pencapaian tujuan kebijakan tersebut. Faktor Pendukung Implementasi Kebijakan Implementasi kebijakan bila dipandang dalam pengertian yang luas, merupakan alat administrasi hukum dimana berbagai aktor, organisasi, prosedur, dan teknik yang bekerja bersama-sama untuk menjalankan kebijakan guna meraih dampak atau tujuan yang diinginkan (Budi Winarno, 2002:102).

Adapun syarat-syarat untuk dapat mengimplementasikan kebijakan negara secara sempurna menurut Teori Implementasi Brian W. Hogwood dan Lewis A. Gun yang dikutip Solichin Abdul Wahab, yaitu :

- a. Kondisi eksternal yang dihadapi oleh badan atau instansi pelaksana tidak akan mengalami gangguan atau kendala yang serius. Hambatan-hambatan tersebut mungkin sifatnya fisik, politis dan sebagainya
- b. Untuk pelaksanaan program tersedia waktu dan sumber-sumber yang cukup memadai
- c. Perpaduan sumber-sumber yang diperlukan benar-benar tersedia
- d. Kebijaksanaan yang akan diimplementasikan didasarkan oleh suatu hubungan kausalitas yang handal
- e. Hubungan kausalitas bersifat langsung dan hanya sedikit mata rantai penghubungnya
- f. Hubungan saling ketergantungan kecil

- g. Pemahaman yang mendalam dan kesepakatan terhadap tujuan
- h. Tugas-tugas diperinci dan ditempatkan dalam urutan yang tepat
- i. Komunikasi dan koordinasi yang sempurna
- j. Pihak-pihak yang memiliki wewenang kekuasaan dapat menuntut dan mendapatkan kepatuhan yang sempurna. (Solichin Abdul Wahab, 1997:71-78).

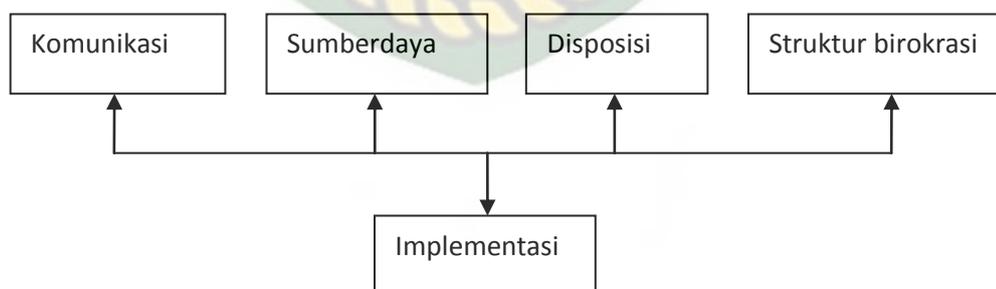
A.3.2. Implementasi Kebijakan George Edward III

Menurut Teori Implementasi Kebijakan (George Edward III) yang dikutip oleh Budi winarno, faktor-faktor yang mendukung implementasi kebijakan, yaitu :

1. Komunikasi. Ada tiga hal penting yang dibahas dalam proses komunikasi kebijakan, yakni kelancaran, konsistensi, dan kejelasan. Faktor pertama yang mendukung implementasi kebijakan adalah kelancaran. Seorang pejabat yang mengimplementasikan keputusan harus menyadari bahwa suatu keputusan telah dibuat dan suatu perintah untuk pelaksanaannya telah dikeluarkan. Faktor kedua yang mendukung implementasi kebijakan adalah kejelasan, yaitu bahwa petunjuk-petunjuk pelaksanaan kebijakan tidak hanya harus diterima oleh para pelaksana kebijakan, tetapi komunikasi tersebut harus jelas. Faktor ketiga yang mendukung implementasi kebijakan adalah konsistensi, yaitu jika implementasi kebijakan ingin berlangsung efektif, maka perintah-perintah pelaksanaan harus konsisten dan jelas.

2. Sumberdaya, sumber-sumber penting yang mendukung implementasi kebijakan meliputi: staf yang memadai serta keahlian-keahlian yang baik untuk melaksanakan tugas-tugas mereka, wewenang dan fasilitas-fasilitas yang dapat menunjang pelaksanaan pelayanan publik.
3. Disposisi, ada tiga hal yang terdapat di dalam disposisi atau sikap pelaksana yang merupakan unsur penting dalam implementasi kebijakan yaitu: (1) kognisi (pemahaman dan pengetahuan) para pelaksana terhadap kebijakan, (2) Arah respon dari para pelaksana terhadap implementasi kebijakan (penerima atau penolakan, dan (3) intensitas dari respon.
4. Struktur birokrasi. Birokrasi merupakan salah satu badan yang paling sering bahkan secara keseluruhan menjadi pelaksana program yaitu: Standard Operasi Prosedur (SOP) dan fragmentasi (pemecahan/pembagian untuk beberapa bagian kekuasaan).

Gambar II.1 Model implementasi Edward III



A.4. Terori Komunikasi

komunikasi berasal dari bahasa Latin; COMUNIS yang berarti keadaan yang biasa, membagi dengan kata lain, komunikasi adalah suatu proses didalam upaya membangun saling pengertian. dalam suatu organisasi biasanya selalu menekankan bagaimana pentingnya sebuah komunikasi antar anggota organisasi untuk menekan segala kemungkinan kesalah pahaman yang bisa saja terjadi.

Komunikasi adalah suatu transaksi, proses simbolik yang menghendaki orang-orang mengatur lingkungannya dengan membangun hubungan antarsesama manusia, melalui pertukaran informasi, untuk menguatkan sikap dan tingkah laku orang lain, serta berusaha mengubah sikap dan tingkah laku itu (Cangara, 2014:21-22)

Oleh karena itu, jika kita berada dalam suatu situasi berkomunikasi, kita memiliki beberapa kesamaan dengan orang lain, seperti kesamaan bahasa atau kesamaan arti dari simbol-simbol yang digunakan dalam berkomunikasi. Rudolf F Verderber mengemukakan bahwa komunikasi itu memiliki dua fungsi.

Pertama, fungsi sosial yakni untuk tujuan kesenangan, untuk menunjukkan ikatan dengan orang lain, membangun dan memelihara hubungan.

Kedua, fungsi pengambilan keputusan ini dibuat sendiri, dan sebagian lagi dibuat setelah berkonsultasi dengan yang lain. Sebagian

emosional, sebagian penuh pertimbangan yang matang (dalam Mulyana, 2010:5).

Dari pengertian tersebut dapat diketahui bahwa dengan berkomunikasi kita dapat memperoleh kesenangan pada saat kita menjalin hubungan sosial dengan orang lain, serta dengan berkomunikasi juga pelaku komunikasi dapat dengan mudah melakukan pengambilan keputusan baik itu keputusan yang dibuat oleh dirinya sendiri ataupun dari pihak lain.

Komunikasi Pemerintahan Pengertian “komunikasi Pemerintahan” dalam arti menggabungkan kedua maknaya itu “komunikasi” dan “Pemerintahan” maka pengertian komunikasi Pemerintahan adalah penyampaian ide, program, dan gagasan Pemerintah kepada masyarakat dalam rangka mencapai tujuan negara (Hasan, 2005: 95).

Arti dari komunikasi Pemerintahan di sini adalah Pemerintah dalam hal ini dapat diasumsikan sebagai komunikator dan masyarakat sebagai komunikan, namun dalam suasana tertentu bisa sebaliknya masyarakat berada pada posisi sebagai penyampai ide atau gagasan dan pemerintah berada pada posisi mencermati apa yang diinginkan masyarakat. Dalam kondisi yang demikian Pemerintah memiliki kewenangan sekaligus bertanggung jawab untuk mempertimbangkan, bahkan untuk merespon keinginan tersebut sesuai dengan aturan dan ketentuan yang berlaku. Dalam komunikasi, komunikator merupakan salah satu faktor yang menentukan efektivitas komunikasi.

Beberapa studi mengidentifikasi sejumlah karakteristik yang mempengaruhi kemampuan seseorang untuk mempengaruhi orang lain. Ada empat komponen yang harus ada pada komunikator menurut Djamaluddin yaitu :

1. Kredibilitas sumber mengacu pada sejauh mana sumber dipandang memiliki keahlian dan dipercaya. Semakin ahli dan dipercaya sumber informasi semakin efektif pesan yang disampaikan.
2. Daya tarik seorang komunikator bisa terjadi karena penampilan fisik, gaya bicara, sifat pribadi, keakraban, kinerja, keterampilan komunikasi dan perilakunya.
3. Sumber disukai oleh masyarakat bisa jadi karena sumber tersebut mempunyai kesamaan dalam hal kebutuhan, harapan dan perasaan.

A.3. Teori Struktur Birokrasi

Sebelum mengkaji mengenai birokrasi, akan digambarkan terlebih dahulu mengenai biro dan siapa birokrat itu. Biro (bureau) merupakan suatu bentuk organisasi. Sedangkan pengertian organisasi itu sendiri menurut Chaster I Benard, dalam Down (1967) adalah suatu koordinasi kegiatan-kegiatan atau kekuatan-kekuatan dua orang atau lebih yang secara sadar dibentuk untuk mencapai tujuan tertentu. Kemudian untuk Biro itu sendiri diartikan sebagai organisasi yang berskala besar, memiliki pekerja yang bekerja secara penuh “full time”, promosi dalam biro berdasarkan pada penilaian kinerja dan hasil utama bukan dievaluasi

secara langsung atau tidak langsung dalam pasar tempat terjadinya transaksi secara sukarela.

Kemudian birokrat sendiri menurut Downs, bukanlah diartikan setiap orang yang menjadi anggota biro. Akan tetapi diartikan sebagai orang yang bekerja yang ditandai dengan karakteristik organisasi diatas, yaitu birokrat adalah orang yang bekerja pada organisasi berskala besar, orang yang bekerja full time, kemudian kebijakan kepegawaian organisasi (penggajian, promosi, pensiun) merupakan bagian penting dari anggota organisasi dan didasarkan pada kinerja mereka, serta hasil kerja dalam organisasi yang mereka kerjakan yang dinilai. Beberapa hal penting tentang birokrat :

1. Birokrat dapat bekerja pada organisasi walaupun bukan berbentuk biro. Pengertian ini memperbolehkan kita menyebut birokrat pada organisasi swasta, yang secara intrinsik berbeda dengan biro
2. Tidak semua pegawai dalam suatu biro dapat menjadi birokrat
3. Secara individual birokrat lebih kurang memiliki ciri efisien, jujur, bekerja keras, teliti dan nilai-nilai yang pada umumnya berbeda dengan nonbirokrat.

Setelah itu dapatlah disimpulkan pengertian birokrasi.

Pertama, birokrasi biasanya menunjuk pada suatu lembaga atau tingkatan lembaga khusus. Dalam pengertian ini, birokrasi dinyatakan sebagai suatu konsep yang sama dengan biro.

Kedua, birokrasi juga dapat berarti sebagai suatu metode tertentu untuk mengalokasikan sumber daya dalam suatu organisasi yang berskala besar.

Ketiga, birokrasi diartikan sebagai “*bureauness*” or “*quality that distinguishes bureaus from other types of organization*”. Dalam hal ini birokrasi merujuk pada kualitas yang dihasilkan oleh suatu organisasi. Pengertian tersebut diatas dapat digunakan sesuai dengan konteks yang digunakan dalam mengartikan birokrasi.

Birokrasi menurut Max Weber adalah seorang sosiolog Jerman, dalam bukunya “The Protestant Ethic and Spirit of Capitalism” dan “The Theory of Social and Economic Organization”, menggambarkan bentuk birokrasi sebagai cara ideal mengatur organisasi pemerintahan melalui prinsip-prinsip bentuk organisasi. Menurut observasi beberapa pakar komunikasi, konsep organisasi sebenarnya telah berkembang cukup lama, yakni mulai abad 20. Konsep-konsep birokrasi secara awam lekat dengan istilah “tak efektif”, “lambat”, “kaku”, bahkan “menyebalkan.” Istilah-istilah seperti ini pada satu sisi menemui sejumlah kebenarannya pada fakta lapangan, namun sebagian lain merupakan stereotipe yang sesungguhnya masih dapat diperdebatkan keabsahannya. Menurut Max Weber birokrasi diartikan sebagai “*ideal type organization*” yang mempunyai ciri-ciri sebagai berikut:

1. Adanya pembagian pekerjaan, hubungan kewenangan dan tanggung jawab yang didefinisikan dengan jelas.

2. Kantor diorganisasikan secara hierarkis atau adanya rangkaian komando.
3. Pejabat manajerial dipilih dengan kualifikasi teknis yang ditentukan dengan pendidikan dan ujian.
4. Peraturan dan pengaturan mengarah pada pelaksanaan pekerjaan.
5. Hubungan antar manajer dengan karyawan berbentuk imperasional.
6. Pegawai yang berorientasi pada karier dan mendapatkan gaji yang tepat (Efisiensi).

Konsep-konsep inilah yang sekarang dikenal sebagai teori klasik (classical theory) atau terkadang beberapa orang mengenalnya sebagai teori tradisional. Hingga hari ini, dampak dari teori klasik pada organisasi masih mendominasi. Birokrasi adalah kata kunci utama yang dapat menghantarkan pada pemaknaan praktik classical theory, khususnya Indonesia yang terkenal dengan keruwetan birokrasinya yang telah membudaya. Dalam memahami teori organisasi klasik, maka nama besar Weber akan sulit untuk dilepaskan. Tokoh paradigm interpretatif yang menjadi sangat populer dengan buah pemikirannya, yakni Karakteristik Organisasi Weberian (Organisasi Formal), akan selalu identik dengan keyword 'birokrasi', karena memang pada konsepnya terdapat konsep birokrasi yang mendetail.

Weber juga menyatakan, birokrasi itu sistem kekuasaan, di mana pemimpin (superordinat) mempraktekkan kontrol atas bawahan (subordinat). Sistem birokrasi menekankan pada aspek "disiplin." Sebab

itu, Weber juga memasukkan birokrasi sebagai sistem legal-rasional. Legal oleh sebab tunduk pada aturan-aturan tertulis dan dapat disimak oleh siapa pun juga. Rasional artinya dapat dipahami, dipelajari, dan jelas penjelasan sebab-akibatnya.

Menurut Weber karakteristik birokrasi dapat diperjelas seperti apa yang dikemukakan oleh Kristiadi (1999) dalam (Joko Widodo, 2005:12-13) sebagai berikut:

1. Lingkup kewenangan berdasarkan pembagian kerja yang sistematis
2. Pejabat terikat pada disiplin dan pengawasan yang ketat dan sistematis dalam melaksanakan tugas-tugas jabatannya.
3. Semua kegiatan diatur oleh sistem aturan yang sistematis
4. Jabatan-jabatan mengikuti asas hierarki
5. Pejabat hanya terikat pada satu tugas formal dan tidak personal
6. Jabatan diisi berdasarkan terpenuhinya syarat-syarat teknis yang dinyatakan melalui ujian atau ijazah. Pejabat bersangkutan diangkat dan bukan dipilih
7. Jabatan itu merupakan karier berdasarkan waktu atau kecakapan

Dalam prinsip-prinsip bentuk birokrasi harus terdapat adanya antara lain:

1. *Struktur hirarkis formal* pada setiap tingkat dan di bawah kontrol dan dikendalikan dalam sebuah hirarki formal atas dasar dari perencanaan pusat dan pengambilan keputusan.
2. *Manajemen dengan aturan yang jelas* adanya pengendalian melalui aturan yang memungkinkan agar keputusan yang dibuat pada tingkat atas akan dapat dilaksanakan secara konsisten oleh semua tingkat di bawahnya.
3. *Organisasi dengan fungsional yang khusus* pekerjaan yang harus dilaksanakan oleh mereka yang benar merupakan ahli kemudian disusun dalam unit-unit berdasarkan jenis pekerjaan yang akan dilakukan berdasarkan keahlian.
4. *Mempunyai sebuah misi target yang akan dituju atau yang sedang dilaksanakan* dalam upaya agar tujuan agar organisasi ini dapat melayani kepentingan yang akan diberdayakan termasuk dalam misi untuk melayani organisasi itu sendiri.

2.4. Implementasi UU Keterbukaan Informasi Publik

Terkait dengan pelaksanaan kebijakan KIP, sebagaimana yang dinyatakan Hoogerwerf (1983 : 157-161), kebijakan keterbukaan informasi publik dapat diimplementasikan apabila kebijakan tersebut telah ditransformasikan dalam bentuk program aksi kegiatan yang disertai dengan penyediaan biaya pelaksanaan program kegiatan. Oleh karena itu, implementasi kebijakan memerlukan berbagai kegiatan operasional yang dirumuskan secara rinci (*detail*), terintegrasi sehingga dapat dikatakan bahwa pelaksanaan kebijakan merupakan kegiatan yang bersifat kompleks

(*complicated*) sekaligus kritis (*critical*). Program aksi kegiatan tersebut ditujukan kepada sekelompok individu yang menjadi sasaran kegiatan yang diharapkan dapat memberikan manfaat ataupun menghasilkan perubahan yang diinginkan.

Tidak semua pelaksanaan kebijakan berhasil mencapai tujuan yang diharapkan, proses implementasi kebijakan bisa saja menemui kegagalan apabila tidak dilaksanakan secara efektif. Sitorus (2007:66– 69) yang menguraikan penjelasan Edwards III tentang faktor-faktor yang mempengaruhi keberhasilan implementasi kebijakan, sebagai berikut:

1. Komunikasi yang diterima oleh para pelaksana kebijakan (*street level-bureaucrats*) harus jelas dan tidak membingungkan.
2. Sumberdaya (*resources*) material. Sumber daya material merupakan fasilitas, yang diharapkan dapat mendukung pelaksanaan suatu peraturan hukum.
3. Unsur pelaksana yaitu staf/pegawai yang mencukupi, memadai, kompeten di bidangnya yang disertai wewenang formal termasuk mentalitas petugas dalam melaksanakan (menerapkan) suatu peraturan perundang-undangan atau kebijakan.
4. Struktur birokrasi (*Bureaucratic Structure*) untuk memanfaatkan sumber-sumber daya menjadi efektif.

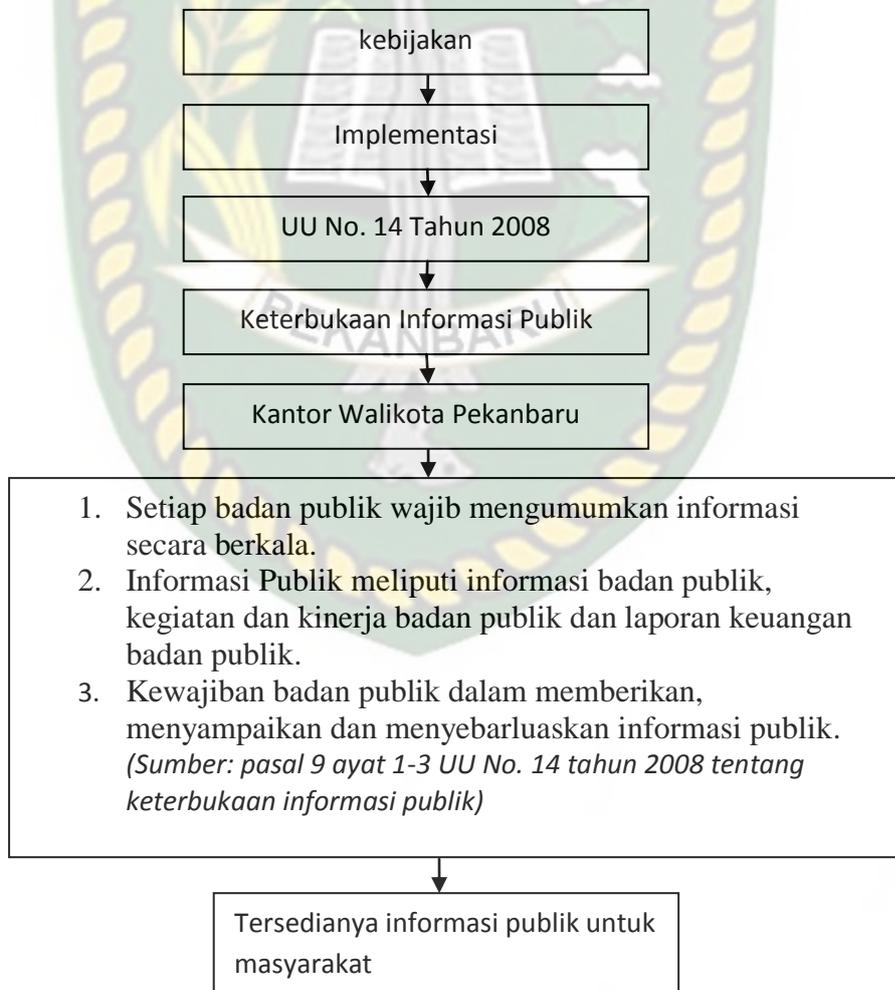
Keterbukaan informasi merupakan bagian dari hak asasi manusia dalam memperoleh informasi dan berpartisipasi dalam kehidupan sosial dan

kenegaraan, termasuk keterbukaan informasi yang muncul di media dan pengumuman resmi pemerintah (Hoogerwerf (1983 : 157-161)

B. Kerangka Pikir

Berdasarkan tinjauan teoretik diatas maka, analisis implementasi kebijakan Keterbukaan Informasi Publik di Kantor Walikota Pekanbaru dapat digambarkan pada kerangka berpikir sebagai berikut:

Gambar II.2. Kerangka berpikir analisis implementasi kebijakan Keterbukaan Informasi Publik



Sumber: modifikasi penulis

Alur pikir diatas, maka dapat dikatakan bahwa keberhasilan pelaksanaan kebijakan tergantung pada kemampuan aparat dalam menginterpretasikan kebijakan yang dijabarkan dalam aturan-aturan pelaksana teknis tingkat bawahnya, rencana implementasi dan pengorganisasian sebagai suatu manifestasi dari pelaksanaan kebijakan. Kemudian, kebijakan tersebut dapat diimplementasikan apabila sudah berwujud dalam bentuk program aksi kegiatan, memiliki kelompok target sasaran, adanya unsur pelaksana kegiatan, sumber-sumber daya dan metode-metode yang digunakan dalam pelaksanaan kebijakan.

C. Konsep Operasional

Untuk mempermudah pelaksanaan penelitian, maka perlu dijelaskan beberapa konsep operasional. Operasional adalah suatu definisi yang diberikan kepada suatu variable dengan cara memberikan arti atau mendeskripsikan kegiatan atau memberikan suatu operasional.

- a. Pemerintah adalah organisasi yang memiliki tugas dan fungsi untuk mengelola sistem pemerintahan dan menetapkan kebijakan untuk mencapai tujuan.
- b. Pemerintah yang di maksud dalam penelitian ini adalah pemerintah Kota Pekanbaru
- c. Implementasi adalah suatu tindakan pelaksanaan dari sebuah rencana yang sudah disusun secara matang dan terperinci
- d. Kebijakan yang di maksud dalam penelitian ini adalah UU Nomor 14 Tahun 2008 Tentang Keterbukaan Informasi Publik

- e. Keterbukaan informasi adalah ketersediaan informasi publik yang diumumkan oleh badan publik untuk melalui media informasi sehingga masyarakat mudah untuk mendapatkan informasi tersebut.
- f. Pejabat Pengelola Informasi dan Dokumentasi (PPID) adalah sub bagian yang terdapat pada badan publik, yang bertugas khusus untuk mengurus segala sesuatu yang berhubungan dengan pelayanan informasi.
- g. Masyarakat adalah orang atau publik yang membutuhkan informasi publik, selanjutnya harus aktif untuk mendapatkan informasi publik.
- h. UU Nomor 14 Tahun 2008 adalah sebuah instrument yang harus ditaati dan dijalankan setiap badan publik guna terhadap pemenuhan hak publik terhadap informasi publik.

B. Operasional Variabel

Tabel II.1. Operasional Variabel

Konsep	Variabel	Indikator
1	2	3
Implementasi adalah kegiatan untuk mendistribusikan keluaran kebijakan yang dilakukan oleh para implementer kepada kelompok sasaran sebagai upaya untuk mewujudkan tujuan kebijakan (purwanto dan sulistyastuti, 2012:21)	Implementasi kebijakan	<ol style="list-style-type: none"> 1. Setiap badan publik wajib mengumumkan informasi secara berkala. 2. Informasi Publik meliputi informasi badan publik, kegiatan dan kinerja badan publik dan laporan keuangan badan public. 3. Kewajiban badan publik dalam memberikan, menyampaikan dan menyebarluaskan informasi publik