BAB II
TINJAUAN PUSTAKA

A. Konsep Pemerintahan

Pemerintahan pada awalnya dibentuk untuk menghindari keadaan dimana sebuah wilayah yang dihuni oleh manusia mengalami serba kekacauan. Keadaan itu kemudian memaksa lahirnya seseorang dengan pengaruh yang ditimbulkannya untuk membentuk kelompok lain. Dalam perkembangannya kelompok inilah yang kemudian menjadi kelompok istimewa untuk melakukan apa saja bagi kepentingan perlindungan dan penyelamatan masyarakat. Kelompok tersebut pada akhirnya menjadi kelompok minoritas yang memiliki otoritas tak terbatas dengan tujuan yang dapat mereka lakukan atas nama kelompok mayoritas (rakyat) atau bahkan atas keinginan atau kehendak mereka sendiri.[1]

Kelompok tersebut kemudian menjadi pihak yang mengklaim diri sebagai satu-satunya yang paling berhak memerintah atau "Pemerintah". Pemerintah kemudian diartikan sebagai kelompok orang yang bertanggung jawab atas penggunaan kekuasaan*/exercising power (The International Encyklopedia of social science).* Aktifitas Pemerintah dalam upaya memelihara kedamaian dan keamanan Negara kemudian menjadi kewenangan utama, baik secara internal maupun eksternal. Dalam keadaan demikian Max Weber menyimpulkan bahwa Pemerintah tidak lain merupakan apapun yang berhasil menopang klaim bahwa dialah yang secara *eksclusif* berhak menggunakan kekuatan fisik untuk memaksakan aturan-aturannya dalam suatu wilayah tertentu. Atas *eksclusifisme* tersebut sebuah Pemerintahan memiliki paling tidak tiga hal pokok yaitu *pertama*, memiliki angkatan perang mempertahankan Negaranya dari serangan dan invansi Negara lain. *Kedua*, Pemerintahan harus memiliki suatu lembaga yang bertanggung jawab secara legislatif dalam membuat hukum bagi proses penyelenggaraan Pemerintahan, dan

[1]Labolo Muhadam, 2011. *Memahami ilmu Pemerintahan Suatu Kajian Teori Konsep dan Pengembangannya*, Jakarta: PT. Raja Grafindo Persada, hal.25

Perpustakaan Universitas Islam Riau
Dokumen ini adalah Arsip Milik :

Ketiga, Pemerintahan harus memiliki kemampuan keuangan yang memadai bagi upaya membiayai penyelenggaraan rumah tangga suatu Negara.[2]

Dikatakan juga bahwa Pemerintah adalah sebuah gejala yang memperlihatkan dan menjalankan kekuasaan Negara. Kendati demikian beberapa pakar menganggap bahwa apa yang menjadi persyaratan awal pengertian di atas tentang kekuatan militer tidaklah selalu berhubungan dengan organisasi kekuatan bersenjata, tetapi dua atau sekelompok orang yang sekian banyak dipersiapkan oleh suatu organisasi dalam upaya mewujudkan tujuan bersama menyangkut urusan umum kemasyarakatan cukuplah menjadi syarat dalam pengorganisasian kekuatan.[3]Dalam keseluruhan tersebut Pemerintah merupakan satuan yang paling umum untuk melakukan tanggung jawab tertentu guna mempertahankan sistem serta mempertahankan monopoli praktis lewat kekuasaan secara paksa. Cenderung melihat kondisi tersebut sebagai suatu gejala kekuasaan semata, sehingga Pemerintah dipandang sah dalam melakukan intervensi secara monopoli sebagai bentuk tanggung jawab terhadap kepentingan umum.[4]

Disatu kedudukan Pemerintahan sebagai sebuah organisasi dari kelompok orang yang memiliki kekuasaan, dimana melalui kekuasaan tadi manusia dapat diperintah. Bahkan ia juga melihat Pemerintahan sebagai sebuah perusahaan besar dari segala perusahaan manusia yang ada. Pengembangan lebih lanjut, atas konsep Pemerintahan sesungguhnya lahir dari pendekatan oleh banyak filosof politik sebelumnya sebab bagaimanapun dapat dipahami bahwa konsep Pemerintahan dengan segala kelebihan maupun kekurangannya tetap diakui merupakan bagian dari kajian ilmu politik pada skala makro.[5]

Berhubungan dengan itu dalam pandangan politik Pemerintah dipahami sebagai bagian dari tiga cabang kekuasaan sebagaimana yang dikembangkan lewat *Trias Politica* oleh Montesquie. Selain legislatif dan yudikatif cabang eksekutif dianggap sebagai pengertian

[2]Ibid, hal 27
[3]Ibid, hal 27
[4]Ibid, hal 28
[5]Ibid, hal 28

Perpustakaan Universitas Islam Riau
Dokumen ini adalah Arsip Milik :

Pemerintahan dalam arti sempit. Pengkhususan tersebut mengandung konsekuensi atas pertanyaan selanjutnya tentang bagaimana proses Pemerintahan dalam arti sempit tadi dapat bekerja secara efektif ditengah-tengah masyarakat persoalan ini tak kurang telah merangsang sekelompok sarjana dibidang administrasi Negara untuk menguraikan bagaimana konsep Pemerintahan sebagai ilmu dapat bekerja melalui Lembaga-Lembaga yang ada selaku pelaksana setiap keputusan politik.[6]

Secara etimologis Pemerintahan berasal dari kata perintah. Menurut W.Y.S Poerwadarmita[7] yaitu sebagai berikut:

a. Perintah adalah perkataan yang bermaksud menyuruh melakukan sesuatu.
b. Perintah adalah kekuasaan perintah suatu Negara (Daerah,Negara) atau badan yang tertinggi yeng memerintah suatu Negara (seperti kabinet merupakan suatu Pemerintahan)
c. Pemerintahan adalah perbuatan (cara, hal, urusan, dan sebagainya) memerintah.

Samuel Edward Finer[8] mengakui ada Pemerintahan dan Pemerintahan dalam arti luas, dengan adanya Pemerintahan dan Pemerintahan dalam arti luas. Maka tentunya akan mempunyai pengertian Pemerintahan dan Pemerintahan dalam arti luas dan sempit yaitu :

1. Pemerintahan (an) dalam arti sempit, yaitu : perbuatan Pemerintahan yang dilakukan oleh eksekutif, yaitu presiden dibantu oleh para Mentri-mentrinya dalam rangka mencapai tujuan Negara.
2. Pemerintahan (an) dalam arti luas, yaitu: perbuatan memerintah yang dilakukan oleh Legislatif, Eksekutif dan Yudikatif dalam rangka mencapai tujuan Pemerintahan Negara.

Sedangkan menurut Inu Kencana Syafie yang mengutip dari C.F Strong dalam bukunya yang berjudul "Ekologi Pemerintahan, sebagai berikut :

> "Maksudnya Pemerintahan dalam arti luas mempunyai kewenangan untuk memelihara perdamaian dan keamanan Negara, ke dalam dan keluar. Oleh karena itu, *Pertama*, harus mempunyai kekuatan militer atau kemampuan untuk mengendalikan angkatan perang. *Kedua*, harus mempunyai kekuatan Legislatif atau dalam arti pembuatan Undang-undang. *Ketiga*, harus mempunyai kekuatan financial/kemampuan untuk mencukupi

[6]Ibid, hal 29
[7]Poerwadarmita. W.Y.S.2001. *Kamus Umum Bahasa Indonesia.* Balai Pustaka. Jakarta
[8] Finer, S.E. 1974 *Comparative Government,* Harmondsworth

Perpustakaan Universitas Islam Riau
Dokumen ini adalah Arsip Milik :

keuangan masyarakat dalam rangka membiayai ongkos keberadaan Negara dalam menyelenggarakan peraturan, hal tersebut dalam rangka kepentingan Negara"[9]

Dalam buku lain Inu kencana Syafiie yang berjudul "Pengantar Ilmu Pemerintahan" Pemerintahan adalah suatu ilmu dan seni. Dikatakan sebagai seni karena berapa banyak pemimpin Pemerintahan yang tanpa pendidikan Pemerintahan, mampu berkiat serta dengan kharismatik menjalankan roda Pemerintahan. Sedangkan sebagai suatu disiplin ilmu pengetahuan adalah karena memenuhi syarat-syaratnya yaitu dapat dipelajari dan diajarkan, memiliki objek, baik objek material maupun formal, universal sifatnya, sistematis secara spesifik (khas). Pemerintahan berasal dari kata Pemerintahan, yang paling sedikit kata "perintah" tersebut memiliki empat unsur yaitu ada dua pihak yang terkandung, kedua pihak tersebut saling memiliki hubungan, pihak memerintah memiliki wewenang, dan pihak yang diperintah memiliki ketaatan[10].

Sedangkan J.A Corry seperti yang dikutip Muchtar Affandi[11] menyatakan bahwa Pemerintahan merupakan pengejawantahan yang kongkret dari Negara yang terdiri dari badan-badan dan orang-orang yang melaksanakan tujuan-tujuan Negara. Setidaknya-tidaknya untuk Negara-negara Demokrasi maka Pemerintahan pada saat khusus manapun adalah lebih kecil dari negara. Tidak hanya ahli-ahli dari luar yang mengajukan masalah Pemerintahan ini, melainkan ada pula dari Indonesia sendiri. Salah satunya adalah Muchtar Affandi[12]yang menyatakan bahwa dalam gerombolan yang primitif, pemegang kekuasaan itu terwujud pimpinan yang nyata oleh seorang yang dianggap oleh seluruh gerombolan itu sebagai *primus inter pares* artinya sebagai seorang yang nomor satu diantara sesama dialah yang menonjol dalam keberanian, kecerdikan, kepandian, atau kecakapan diantara sesama mereka sendiri.

[9]Inu Kencana Syafiie. 2002, *Sistem Pemerintahan Indonesia* (Edisi Revisi), Rineka Cipta, Jakarta
[10]*Op Cit*, Inu Kencana Syafiie. *Pengantar Ilmu Pengetahuan*. 2009. PT Refika Aditama, Bandung. hal. 20
[11]Affandi, Muchatar, 1982, *Ilmu-Ilmu Kenegaraan, Suatu Studi Prbandingan, Bandung*: Lembaga Penerbit Fakultas Sosial Politik, Universitas Padjadjaran
[12] Ibid

Perpustakaan Universitas Islam Riau
Dokumen ini adalah Arsip Milik :

Setiap anggota gerombolan diwajibkan tunduk pada kekuasaan pimpinan itu dan siapa yang tidak mau tunduk dapat dipaksa untuk yunduk dengan kekerasan. Dengan demikian timbullah suatu *authority* atau *gezag* atau kewibawaan pimpinan yang dapat menimbulkan dan memelihara suatu tatanan yang teratur. Organisasi pimpinan didalam negara yang mempunyai otoritas inilah yang disebut Pemerintahan itu. Sebagai pelaksana kekuasaan negara, Pemerintahan merupakan suatu organisasi teknis yang dilengkapi kewenangan-kewenangan tertentu yang diperlukan untuk pengaturan dan pelaksana segala tugasnya itu.

Pemerintahan dapat dipahami dalam arti luas dan dalam arti sempit. Dalam arti luas, Pemerintahan mencakup semua kekuasaan yang meliputi seluruh fungsi negara. Menurut Corry[13] dalam arti umum yang menyeluruh, Pemerintahan menunjukan keseluruhan rangkaian lembaga-lembaga yang dipakai segolongan orang untuk memerintah dan yang menyebabkan orang-orang lainnya tunduk. Jadi Pemerintahan dalam arti luas tersebut, ,merujuk pada ajaran Montesquieu, meliputi keseluruhan lembaga negara yang menjalankan kekuasaan Legislatif, kuasaan Eksekutif dan kekuasaan Yudikatif. Ketiga lembaga tesebut merupakan unsur-unsur kekuasaan negara.

Dalam arti sempit, Pemerintahan kerap kali dipahami sebagai aktivitas dari lembaga Eksekutif. Termasuk dalam pengertian ini adalah keseluruhan unsur-unsur yang tercakup didalam pengertian lembaga Eksekutif tersebut misalnya: kepala Pemerintahan, mentri-mentri, departemen-departemen, pemerinah daerah, dinas-dinas daerah dan unit-unit kerja Pemerintahan lainnya.

Pendapat lain menurut Pranadjaja dalam bukunya yang berjudul ”Hubungan antar lembaga Pemerintahan”, pengertian Pemerintahan adalah sebagai berikut :

> “Istilah Pemerintahan berasal dari kata perintah, yang berarti perkataan yang bermaksud menyuruh melakukan sesuatu, sesuatu yang harus dilakukan. Pemerintahan adalah orang, badan atau aparat yang mengeluarkan atau memberi perintah”[14].

[13] Ibid
[14] Ibid

Perpustakaan Universitas Islam Riau
Dokumen ini adalah Arsip Milik :

Menurut Ndraha[15], fungsi Pemerintahan tersebut kemudian yang diringkas menjadi 2 (dua) macam fungsi, yaitu : *Pertama*, Pemerintahan mempunyai fungsi primer atau fungsi pelayanan (service), sebagai *provider* jasa publik yang baik diprivatisasikan dan layanan *civil* termasuk layanan birokrasi. *Kedua*, Pemerintahan mempunyai fungsi sekunder atau fungsi pemerdayaan (*empowerment)*, sebagai penyelenggara pembangunan dan melakukan program pemerdayaan.

Dengan begitu luas dan kompleksnya tugas dan fungsi Pemerintahan, menyebabkan Pemerintahan harus memikul tanggung jawab yang sangat besar. Untuk mengemban tugas yang berat itu, selain diperlukan sumber daya, dukunagan lingkungan, dibutuhkan institusi yang kuat yang didukung oleh aparat yang memiliki prilaku yang sesuai dengan nilai dan norma yang berlaku dalam masyarakat dan Pemerintahan.

Langkah ini perlu dilakukan oleh Pemerintahan, mengingat dimasa mendatang perubahan-perubahan yang terjadi dalam masyarakat akan semakin menambah pengetahuan masyarakat untuk mencermati segala aktivitas Pemerintahan dalam hubungannya dengan member pelayanan kepada masyarakat.

Menurut Yusri Munaf[16]"*Good Governance* berasal dari istilah *Governance* dikenal sekitar awal dekade 90-an yang merupakan paradigma baru dalam Pemerintahan. Banyak cendekiawan kontemporer dibidang administrasi Negara menggunakan istilah *Governance* sebagai pengganti istilah administrasi Negara, mereka menilai adiministrasi".

Jadi *Governance* diartikan sebagai proses pengambilan keputusan dan proses diimplementasikan atau tidak diimplementasikan keputusan tersebut. *Good Governance* bisa tercapai apabila terdapat hubungan yang sinergis diantara Negara, sektor swasta dan masyarakat. Adapun hubungan tersebut adanya ciri-ciri sebagai berikut:

[15] Loc Cit
[16]Yusri Munaf. 2016. *Hukum Administrasi Negara.* Pekanbaru : Marpoyan Tujuh Publising. Hal 63

Perpustakaan Universitas Islam Riau
Dokumen ini adalah Arsip Milik :

1. Partisifasi, bahwa setiap warga negara baik lansun maupun melalui perwakilan, mempunyai suara dalam pembuatan keputusan dalam Pemerintahan.
2. Aturan hukum (*Role Of Law*) kerangka hukum harus adil dan dilaksanakan tanpa pandang bulu, terutama untuk Hak Asasi Manusia
3. Transparansi yang dibangun atas dasar kebebasan arus informasi. Informasi dapat diperoleh oleh mereka yang membutuhkan serta dapat dipahami dan dimonitor
4. Ketanggapan (*Responsiveness*) yang berarti bahwa berbagai lembaga dan prosedur-prosedur harus berupaya untuk melayani setiap stakeholder dengan baik,aspiratif.
5. Orientasi pada *Consensus*, *Governance* yang baik menjadi perantara kepentingan-kepentingan yang berbeda untuk memperoleh pilihan terbaik bagi kepentingan yang lebih luas.
6. Kesetaraan (*Equity*), semua warga negara mempunyai kesempatan yang sama untuk meningkatkan dan mempertahankan kesejahteraannya.
7. Efektifitas dan efisiensi, penggunaan sumber-sumber secara berhasil guna dan berdaya guna.

Sedangkan menurut Rahyunir Rauf dan Yusri Munaf[17]dalam bukunya yang berjudul "Lembaga Kemasyarakatan di Indonesia" secara umum Pemerintahan dapat didefinisikan sebagai suatu organisasi yang memiliki kekuasaan untuk membuat dan menerapkan hukum serta undang-undang di wilayah tertentu. Pemerintahan merupakan sebuah organisasi yang memiliki: (1) otoritas yang memerintah dari suatu unit politik, (2) kekuasaan yang memerintah suatu masyarakat politik (*Political*), (3) aparatus yang merupakan badan Pemerintahan yang berfungsi dan menjalankan kekuasaan, (4) kekuasaan untuk membuat peraturan perundang-undangan untuk menangani perselisihan dan membicarakan putusan administrasi dan dengan monopoli atas kekuasaan yang sah.

Menurut Nurman[18] dalam bukunya yang berjudul "Strategi Pembangunan Daerah" pemerihtahan secara etimologi kata Pemerintahan berasal dari kata "Pemerintahan" yang berarti badan atau organ elit yang melakukan pekerjaan mengurus suatu negara. Kemudian mendapat akhiran "an" menjadi kata "Pemerintahan" yang berarti perihal, cara, pembuatan atau urusan dari badan-badan yang berkuasa dan memiliki legitimasi (dalam Inu Kecana, 2003). Masih dalam Inu Kecana, Ermaya Suradinata menjelaskan lebih lanjut bahwa "Pemerintahan

[17]Rahyunir Rauf dan Yusri Munaf. 2015. *Lembaga Kemasyarakatan di Indonesia*. Pekanbaru; Zanafa Publishing. Hal 27
[18] Nurman. 2015. *Strategi Pembangunan Daerah.* Jakarta; PT Raja Grafindo Graha. Hal 55

Perpustakaan Universitas Islam Riau
Dokumen ini adalah Arsip Milik :

adalah lembaga atau badan publik yang mempunyai fungsi dan tujuan negara. Sedangkan (dalam Ndraha, 1988) mengemukanan bahwa "Pemerintahan merupakan suatu gejala yang berlansung dalam kehidupan bermasyarakat yaitu hubungan antara manusia dengan setiap kelompok termasuk dalam keluarga".

Dari penjelasan tersebut dapat simpulkan bahwa ilmu merupakan pengetahuan, sedangkan Pemerintahan berarti perihal, cara, pembuatan atau urusan dari badan-badan yang berkuasa dan memiliki legitimasi. Jika digabungkan menjadi Ilmu Pemerintahan adalah ilmu pengetahuan yang mempelajari dalam suatu organisasi yang terdiri dari sekumpulan orang-orang yang mengelola kewenangan-kewenangan mengurus masalah kenegaraan dan kesejahteraan rakyat serta melaksanakan kepemimpinan dan koordinasi Pemerintahan meliputi kegiatan legislatif, eksekutif, dan yudikatif dalam usaha mencapai tujuan negara.

B. Konsep Sistem Kebijakan

Sistem adalah sekumpulan kegiatan yang terdiri dari sub-subsistem yang saling berinteraksi satu dengan lainnya dan berproses untuk mencapai tujuan tertentu.[19]Sedangkan Menurut Kast sistem adalah suatu penggabungan, pernyataan dari dua atau lebih bagian-bagian, komponen-komponen, atau sub- sub sistem yang interdependen, dan ditandai oleh batas-batas yang jelas dari lingkungan supra sistemnya.[20]

Menurut Mcleod dan Schell, seunit sistem yang baik memiliki karakteristik sebagai berikut:[21]

1. *Fleksibel*, walaupun sistem yang efektif adalah sistem yang terstruktur dan terorganisir dengan baik, namun sebaiknya cukup fleksibel agar lebih mudah disesuaikan dengan keadaan yang sering berubah
2. Mudah diadaptasikan, sistem yang baik juga harus cepat dan mudah diadaptasikan dengan kondisi baru tanpa mengubah sistem yang lama maupun mengganggu fungsi utamanya
3. Sistematis, agar berfungsi secara efektif, hendaknya sistem yang ada bersifat logis dan sistematis, yaitu sistem yang dibuat tidak akan mempersulit aktifitas pekerjaan yang telah ada

[19]Syamsi, 2004, hal.16
[20]Ibid, Syamsi, 2004, hal.17
[21]Sukoco, 2007, hal. 32

Perpustakaan Universitas Islam Riau
Dokumen ini adalah Arsip Milik :

4. Fungsional, sistem yang efektif harus dapat membantu mencapai tujuan yang telah ditentukan
5. Sederhana, seunit sistem seharusnya lebih sederhana sehingga lebih mudah dipahami dan dilaksanakan
6. Pemanfaatan sumber daya yang optimal, sistem yang dirancang dengan baik akan menjadikan penggunaan sumber daya yang dimiliki organisasi dapat dioptimalkan pemanfaatannya.

Secara umum, menurut Laudon seunit sistem yang ideal memiliki unsur sebagai berikut:[22]

1. *Input*, aliran sistem dimulai oleh input dari berbagai jenis sumber daya. Di dalam area kerja, jenis input yang biasa dijumpai adalah data, informasi, dan material yang diperoleh baik dari dalam maupun dari luar organisasi. Tentunya kelancaran aliran input ini akan ditunjang oleh keterampilan dan pengetahuan karyawan, serta peralatan Kantor yang memadai guna menjalankan metode dan prosedur dalam sistem. Dalam beberapa instansi, output dari satu sistem menjadi input untuk sistem yang lain
2. *Processing*, perubahan dari input menjadi output yang diinginkan dilakukan pada saat pemrosesan yang melibatkan metode dan prosedur dalam sistem. Biasanya, aktifitas ini akan secara otomatis mengklasifikasikan, mengonservasikan, menganalisis, serta memperoleh kembali data atau informasi yang dibutuhkan
3. *Output*, setelah melalui pemrosesan input akan menjadi output, berupa informasi pada seunit kertas atau dokumen yang tersimpan secara elektronik. Output ini akan didistribusikan kepada bagian atau Pegawai yang membutuhkan. Untuk itu, kualitas output mempunyai dampak yang signifikan terhadap kinerja bagian yang berkaitan, karena bisa jadi output pada suatu subsistem (departemen atau bagian) tertentu merupakan input dari sistem (departemen atau bagian) lain
4. *Feedback*, pemberian umpan balik mutlak diperlukan oleh seunit sistem, karena hal itu akan membantu organisasi untuk mengevaluasi dan memperbaiki sistem yang ada sekarang menjadi lebih baik lagi.
5. Pengawasan, seperti halnya elemen sistem yang lain pengawasan juga memiliki dimensi internal dan eksternal. Dimensi *internal* tersebut adalah kebijakan Perusahaan dan prosedur sistem yang harus ditaati. Dimensi eksternal melibatkan Negara, peraturan Pemerintah, dan regulasi yang berdampak pada kebijakan sistem begitu juga etika, dan pertimbangan moral.

Selanjutnya dalam tulisan *David Easton* yang berjudul *An Approach to The Analysis of Political Systems* dipahami secara sistemik, kebijakan sebagai suatu respon terhadap kekuatan lingkungan (sosial, ekonomi, politik, kebudayaan, keamanan, geografis dan lain sebagainya) yang terdapat atau melingkupi sistem politik tersebut.

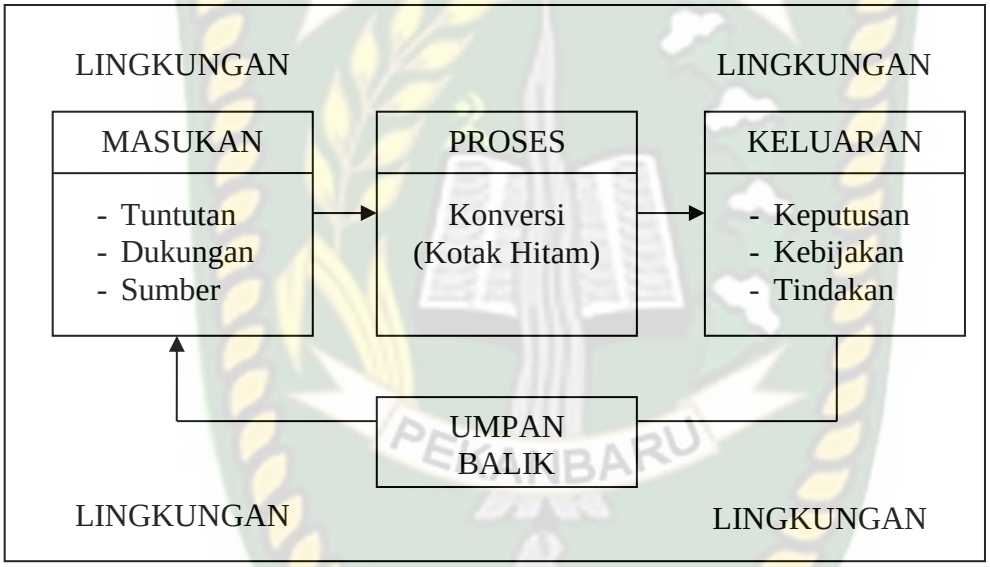
[22]Ibid, Sukoco, 2007, hal. 32

Perpustakaan Universitas Islam Riau
Dokumen ini adalah Arsip Milik :

Sistem politik sendiri terdiri dari sejumlah Lembaga-Lembaga dan aktifitas-aktifitas politik dalam masyarakat berfungsi merubah tuntutan-tuntutan (*demands*), dukungan-dukungan (*supports*), dan sumber-sumber (*resources*), menjadi keputusan-keputusan atau kebijakan-kebijakan yang bersifat sah dan mengikat *(otoritatif*) bagi seluruh anggota masyarakat.[23]

Adapun sistem politik dalam proses penetapan kebijakan dapat dilihat pada Gambar II.1 di bawah ini:

Gambar II.1
Sistem Politik David Easton



Sumber: Islamy, Irfan. *Materi Pokok Kebijakan* … hal.3.27

1. Sub sistem masukan (*inputs*), terdiri dari tuntutan-tuntutan, dukungan-dukungan, dan sumber-sumber.
2. Sub sistem proses (*withinputs*), proses merubah masukan menjadi keluaran, atau disebut juga proses konversi atau kotak hitam.
3. Sub sistem keluaran (*outputs*), hasil atau produk dari proses konversi yang berupa keputusan atau kebijakan.
4. Sub sistem lingkungan (*environment*), yaitu faktor-faktor dari luar yang mempengaruhi sistem politik seperti sosial, ekonomi, politik, kebudayaan, keamanan, geografis dan seterusnya.
5. Sub sistem umpan balik (*feed back*), yaitu dampak dari pelaksanaan keputusan atau kebijakan, baik yang positif ataupun negatif, dimanfaatkan oleh sistem politik.[24]

[23]Islamy, Irfan. *Materi Pokok Kebijakan*, hal. 3.27
[24]*Ibid* … hal. 3.26-3.27

Perpustakaan Universitas Islam Riau
Dokumen ini adalah Arsip Milik :

Penjelasan dari Gambar II.2 di atas adalah tuntutan timbul bila individu-individu atau kelompok-kelompok dalam masyarakat setelah memperoleh respon dari adanya peristiwa-peristiwa atau keadaan-keadaan yang ada dilingkungannya meminta kepada Pemerintah untuk melakukan sesuatu atau tidak melakukan sesuatu. Begitu juga tuntutan yang dilakukan oleh masyarakat Kabupaten Pelalawan terhadap Kebijakan Pemerintah dalam Pelaksanaan Penerapan Kartu Tanda Penduduk Berbasis Nomor Induk Kependudukan Secara Nasional, agar Pemerintah dalam mengambil langkah dengan cepat, tepat dan memikirkan secara matang untuk kesejahteraan masyarakat dalam membuat suatu kebijakan.

Dukungan dan sumber-sumber dapat diberikan oleh berbagai pihak, baik secara perorangan atau kelompok guna menunjang tuntutan-tuntutan yang telah dibuat tadi agar dapat diproses lebih lanjut. Dukungan disini maksudnya adalah solusi yang diberikan oleh pembuat kebijakan terhadap lingkungan dan masyarakat di sekitar lokasi kebijakan untuk jangka panjang.

Tuntutan tanpa ditunjang oleh kuatnya dukungan dan sumber-sumber bisa mati sebelum diproses. Usaha mendorong masukan agar dapat masuk kedalam sistem politik yang kemudian diproses menjadi keluaran sangat dipengaruhi juga oleh tekanan-tekanan yang berasal dari lingkungan.[25]

Lingkungan disini berupa lembaga legislatif, eksekutif, yudikatif, partai-partai politik, kelompok kepentingan, media massa, tokoh masyarakat, anggota masyarakat, struktur birokrasi, prosedur dan mekanisme politik, sikap dan perilaku pembuat keputusan.

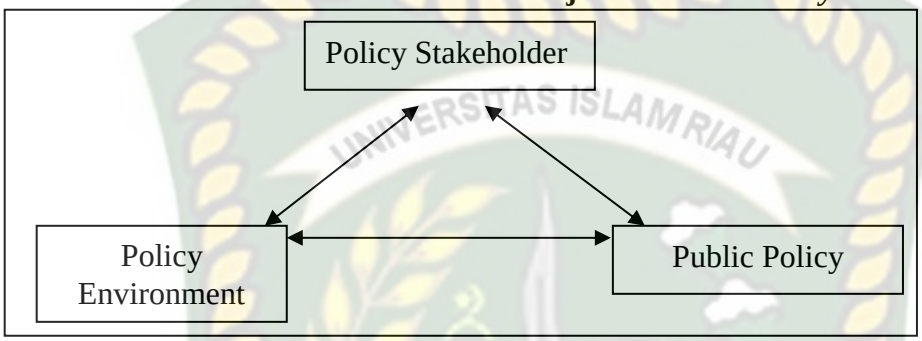
Semuanya itu disebut dengan sistem politik yang secara keseluruhan berinteraksi dalam suatu kegiatan atau proses untuk mengubah masukan menjadi keluaran. Proses ini yang disebut *the black box.* Hasil proses konversi tersebut berupa kebijakan publik (*public policy outputs*).[26]

[25]*Ibid* ... hal.3.28
[26]Ibid

Perpustakaan Universitas Islam Riau
Dokumen ini adalah Arsip Milik :

Pendekatan dalam suatu kebijakan, menunjuk pada batasan di atas dan seterusnya akan memanfaatkan pendekatan sistem. Karena pengimplementasian kebijakan lebih tepat dipahami dalam setiap prosesnya dengan berbagai macam sub sistem yang ada. *Hofferbert* menyebut sistem sebagai *contexts* lengkapnya adalah *policy is made in variety contexts. Different context produce different policies.*[27]

Gambar.II.2. Sistem Kebijakan *Thomas R.Dye*



Sumber: Wibowo, Samudra. *Kebijakan Public …* hal.51

Dipahami secara sistemik kebijakan sebagai suatu sistem memiliki tiga buah komponen yang berinteraksi secara timbal balik. Penjelasan komponen dari gambar.II.2 itu adalah sebagai berikut:[28]

1. *Policy Stakeholder* (pelaku kebijakan), yakni Badan Pemerintah maupun orang atau lembaga Non Pemerintah yang terlibat dalam pembuat kebijakan. Mereka dapat mempengaruhi dan sekaligus terkena pengaruh dari suatu kebijakan.
2. *Policy environment* (lingkungan kebijakan), yang dimaksud lingkungan bukannya orang-orang atau lembaga yang berada disekitar dan mempengaruhi Pemerintah selaku penentu akhir suatu kebijakan melainkan lebih menunjuk pada bidang-bidang kehidupan masyarakat yang dapat atau perlu dipengaruhi oleh pelaku kebijakan.

[27]Wibowo, Samudra. *Kebijakan Public …* hal.51
[28]*Ibid*

Perpustakaan Universitas Islam Riau
Dokumen ini adalah Arsip Milik :

3. *Public policy* (kebijakan publik) yakni serangkaian pilihan, tindakan Pemerintah untuk menjawab tantangan atau memecahkan masalah kehidupan masyarakat sebagaimana didefinisikan di atas.

Hubungan-hubungan di dalam sistem kebijakan sebagaimana disebutkan diatas sebenarnya berlangsung tidak saja antar komponen sendiri. Hubungan interkomponen yang paling menonjol kita kenal adalah komponen aktor kebijakan. Hubungan antara pelaku kebijakan yang satu dengan yang lain memendam potensi untuk terjadinya perbenturan banyak sekali kepentingan di dalamnya. Sebagaimana telah dikenal dalam teori-teori sosial, setiap individu memiliki *vested interest* sendiri-sendiri yang seringkali bertentangan satu sama lain secara tajam. Mengingat hal ini, maka pembuatan atau perumusan kebijakan bisa kita pahami sebagai suatu proses yang bersifat politis.[29]

C. Konsep Kebijakan Publik

Dalam literatur ilmu politik dan Pemerintahan, terdapat banyak definisi tentang kebijakan publik. Masing-masing ahli memiliki konsep yang berbeda dalam memberikan definisi tentang kebijakan publik. Masing-masing ahli memberikan penekanan yang berbeda-beda. Perbedaan ini timbul karena masing-masing ahli mempunyai latar belakang yang berbeda-beda. Berikut ini adalah definisi tentang kebijakan publik yang dikemukakan oleh para ahli kebijakan publik adalah sebagai berikut:

Robert Eyestone,[30]Ia menyatakan bahwa "secara luas" kebijakan publik dapat didefinisikan sebagai berikut hubungan suatu unit Pemerintah dengan lingkungannya. Pakar lainnya Carl Friedrich,[31]mendefinisikan kebijakan sebagai: "Suatu arah tindakan yang diusulkan oleh seseorang, kelompok atau Pemerintah dalam suatu lingkungan tertentu guna

[29]Santoso, Amir. *Suatu Pengantar Analisis Kebijakan Publik.* (Jurnal: Ilmu Politik No.3, 1994)
[30]Ibid
[31]Op Cit, hal.16

Perpustakaan Universitas Islam Riau
Dokumen ini adalah Arsip Milik :

mengatasi hambatan-hambatan serta memanfaatkan kesempatan-kesempatan dalam rangka mencapai suatu tujuan atau merealisasikan suatu sasaran atau maksud."Menurut Anderson[32]konsep kebijakan publik ini kemudian mempunyai beberapa implikasi, yakni:

1. Titik perhatian kita dalam membicarakan kebijakan publik berorientasi pada maksud dan tujuan dan bukan perilaku secara serampangan
2. Kebijakan merupakan arah atau pola tindakan yang dilakukan oleh Pejabat-Pejabat Pemerintah dan bukan merupakan keputusan-keputusan yang tersendiri.
3. Kebijakan adalah apa sebenarnya dilakukan oleh Pemerintah dan bukan yang diinginkan Pemerintah.
4. Kebijakan publik mungkin dalam bentuknya bersifat positif atau negatif.

Ndraha menjelaskan yang dimaksud dengan kebijakan perintah adalah sebagai pilihan terbaik, usaha untuk memperoses nilai Pemerintahan yang bersumber pada kearifan Pemerintahan dan mengikat secara formal, etik dan moral, diarahkan guna menepati pertanggung jawaban aktor Pemerintahan didalam lingkungan Pemerintahan.[33]Sedangkan menurut Dunn[34]mengatakan kebijakan publik adalah pola ketergantungan yang kompleks dari pilihan-pilihan kolektif yang saling tergantung, termasuk keputusan-keputusan untuk tidak bertindak, yang dibuat oleh Badan atau Kantor Pemerintah. Terkait perumusan kebijakan adalah merupakan suatu impormasi yang relavan dengan kebijakan guna dimanfaatkan pada tingkat politik dalam rangka pemecahan suatu masalah . adapun indikasi dari pada perumusan kebijakan ini adalah:

1. Pengolahan impormasi yaitu usaha yang dilakukan oleh setiap badan atau instansi yang dapat dijadikan sebagai pertimbangan dalam pembuatan suatu kebijakan.

[32]Ibid, hal.18
[33]Ndraha, Taliziduhu. 2003, *Kybernology (Ilmu Pemerintahan Baru) 1.* Jakarta, Rineka Cipta Hlm 38
[34]Dunn, 2003, hal.132

Perpustakaan Universitas Islam Riau
Dokumen ini adalah Arsip Milik :

2. Penetapan Alternatif-Alternatif, merupakan penilaian yang di peroleh dari beberapa usulan yang ada.
3. Penerapan sarana keputimbusan, menggunakan penilaian yang dimiliki oleh badan instansi tersebut sebagai bahan sebagai pertimbangan dalam pembuatan kebijakan.
4. Penilaian terhadap isi kebijakan, melakukan tindakan evaluasi yang dilakukan oleh tindakan kebijakan.[35]

Sedangkan Pelaksanaan kebijakan merupakan tindakan dalam rangka penerapan kebijakan yang dilakukan. Adapun tindakannya menurut Dunn mengatakan bahwa;

1. Perencanaan.
2. Pelaksanaan.
3. Pengawasan.
4. Penilaian.[36]

Kemudian dari berbagai sumber yang diperoleh dapat diungkapkan bahwa kebijakan publik dalam kepustakaan Internasional disebut sebagai *public policy*, yaitu suatu aturan yang mengatur kehidupan bersama yang harus dita'ati dan berlaku mengikat seluruh warganya. Setiap pelanggaran akan diberi sangsi sesuai dengan bobot pelanggarannya yang dilakukan dan sanksi dijatuhkan di depan masyarakat oleh Lembaga yang mempunyai tugas menjatuhkan sangsi tersebut.[37]

Kebijakan adalah cara bertindak yang sengaja untuk menyelesaikan beberapa permasalahan. Hampir sama dengan kedua pendapat di atas, yang mana diungkapkan bahwa kebijakan (*policy*) ialah serangkaian tindakan yang mempunyai tujuan tertentu yang diikuti dan dilaksanakan oleh seorang pelaku atau sekelompok pelaku guna memecahkan suatu masalah

[35]William Dunn 2001. *Pengantar Analisa Kebijakan Publik Edisi II*. Yokyakarta. Grafindo Persada Hlm 105
[36]Dunn, William, 1995. *Analisis Kebijakan Publik*.Yokyakarta. Gunung Agung. Hlm 49
[37]Nugroho Riant D, 2004. *Kebijakan Publik Formulasi, Implementasi dan Evaluasi*, Jakarta, PT. Elex Media Kompputindo hal:7-1

Perpustakaan Universitas Islam Riau
Dokumen ini adalah Arsip Milik :

tertentu.[38]Kebijakan publik adalah segala sesuatu yang dikerjakan atau tidak dikerjakan oleh Pemerintah, mengapa suatu kebijakan harus dilakukan dan apakah manfaat bagi kehidupan bersama harus menjadi pertimbangan yang *holistik* agar kebijakan tersebut mengandung manfaat yang besar bagi warganya dan berdampak kecil dan sebaiknya tidak menimbulkan persoalan yang merugikan, walaupun demikian pasti ada yang diuntungkan dan ada yang dirugikan, disinilah letaknya Pemerintah harus bijaksana dalam menetapkan suatu kebijakan.[39]Di satu sisi kebijakan adalah suatu upaya atau tindakan untuk mempengaruhi sistem pencapaian tujuan yang diinginkan, upaya dan tindakan dimaksud bersifat strategis yaitu berjangka panjang dan menyeluruh.

Untuk memahami kedudukan dan peran yang strategis dari Pemerintah sebagai *public actor*, terkait dengan kebijakan publik maka diperlukan pemahaman bahwa untuk mengaktualisasinya oleh karena itu diperlukan suatu kebijakan yang berorientasi kepada kepentingan rakyat.[40]Sementara itu, beberapa ahli lain mengemukakan bahwa suatu kebijakan harus memuat tiga elemen yaitu:

1. Identifikasi dari tujuan yang ingin dicapai;
2. Taktik atau strategi dari berbagai langkah untuk mencapai tujuan yang diinginkan;
3. Penyediaan berbagai input untuk memungkinkan pelaksanaan secara nyata dari taktik atau strategi.[41]

Kebijakan secara umum mempunyai dua tujuan utama, yakni regulasi dan alokasi. Tindakan regulasi adalah tindakan yang dirancang untuk menjamin kepatuhan terhadap standar atau prosedur tertentu.[42]Sebaliknya tindakan alokatif adalah tindakan yang membutuhkan

[38]E. Hugh Heclo dalam Syafe'i, Inu Kencana, 2002. *Penghantar Ilmu Pemerintahan*, Bandung, PT. Eresco. hal.85
[39]Dye Thomas R, 1992. *Understanding Public Policy Englewood Cliffs*: Prentice Hall Inc hal.2-4
[40]Aminullah dalam Muhamadi, 2001, hal. 371-372
[41]Raksasataya dalam Islamy, M Irfan, 2003, *Prinsip-Prinsip Perumusan Kebijaksanaan Negara*, Jakarta, Bumi Aksara hal.17-18
[42]Dunn, N. Wiliam, 2003. Analisis Kebijakan Publik, Yogyakarta: Gadjah Mada University Press. hal.514

Perpustakaan Universitas Islam Riau
Dokumen ini adalah Arsip Milik :

masukan yang berupa uang, waktu, Personil, dan alat. Selain itu juga dikatakan bahwa kebijakan mempunyai 6 (enam) kriteria utama yaitu:

1. Efektifitas;
2. Efisensi;
3. Kecukupan;
4. Pemerataan;
5. Responsivitas;
6. Kelayakan.

Oleh karena itu strategi merupakan satu kesatuan yang komprehensif dan terpadu untuk mencapai tujuan melalui berbagai cara atau alternatif strategi yang dipertimbangkan dan dipilih, diimplementasikan dan di evaluasi agar dapat lebih efektif dan efisien sesuai dengan tujuan.[43]Kebijakan secara umum dapat dibedakan dalam tiga tingkatan:

1. Kebijakan umum, yaitu kebijakan yang menjadi pedoman atau petunjuk pelaksanaan baik yang bersifat positif ataupun yang bersifat negatif yang meliputi keseluruhan wilayah atau instansi yang bersangkutan;
2. Kebijakan pelaksanaan adalah kebijakan yang menjabarkan kebijakan umum. Untuk tingkat Pusat, Peraturan Pemerintah tentang pelaksanaan suatu Undang-Undang;
3. Kebijakan teknis, kebijakan operasional yang berada di bawah kebijakan pelaksanaan.[44]

Namun demikian berdasarkan perspektif sejarah, maka aktivitas kebijakan dalam tataran ilmiah yang disebut analisis kebijakan, memang berupaya mensinkronkan antara pengetahuan dan tindakan.[45]Sedangkan isi kebijakan yang terdiri dari enam unsur[46]diantaranya;

1. Pihak-pihak yang berkepentingan dipengaruhi

[43]Nugroho Riant D, 2004. *Kebijakan Publik Formulasi, Implementasi dan Evaluasi*, Jakarta, PT. Elex Media Kompputindo hal:99
[44]Abidin Zainal Said, 2004. *Kebijakan Publik*, Jakarta: Tim Penerbit Yayasan Pancur Siwa hal 31-33
[45]Dunn, N. Wiliam, 2003. *Analisis Kebijakan Publik*, Yogyakarta: Gadjah Mada University Press. hal.89
[46]Nyimas Dwi Dkk, 2004. Kebijakaan dan Manajemen Pembangunan Wilayah, YPAI, Jogyakarta

Perpustakaan Universitas Islam Riau
Dokumen ini adalah Arsip Milik :

2. Jenis manfaat yang diperoleh
3. Jangkauan perubahaan yang diharapkaan
4. Kedudukaan mengambil keputusan
5. Pelaksana program
6. Sumber-sumber daya

Maka dari itu berkaitan dengan beberapa pengertian kebijakan di atas, maka kebijakan publik ialah Serangkaian tindakan yang diusulkan seseorang, kelompok atau Pemerintah dalam suatu lingkungan tertentu, dengan ancaman dan peluang yang ada, dimana kebijakan yang diusulkan tersebut ditujukan untuk memanfaatkan potensi sekaligus mengatasi hambatan yang ada dalam rangka mencapai tujuan tertentu."[47]Kemudian dijelaskan bahwa kebijakan Negara (*public policy*) itu dapat ditetapkan secara jelas dalam Peraturan Perundang-Undangan atau dalam bentuk pidato-pidato Pejabat Teras Pemerintah ataupun berupa program-program dan tindakan-tindakan yang dilakukan Pemerintah.[48]

Selanjutnya, rumusan definisi kebijakan publik dapat juga di artikan sebagai keputusan yang saling berkaitan yang diambil oleh seorang aktor politik atau sekelompok aktor politik berkenaan dengan tujuan yang telah dipilih beserta cara-cara untuk mencapainya dalam suatu situasi dimana keputusan-keputusan itu pada prinsipnya masih berada dalam batas-batas kewenangan kekuasaan dari para aktor tersebut.[49]Pendapat ahli lainnya terkait kebijakan publik, menyimpulkan bahwa kebijaksanaan Negara (*public policy*) adalah serangkaian tindakan yang ditetapkan dan dilaksanakan atau tidak dilaksanakan oleh Pemerintah yang mempunyai tujuan atau berorientasi pada tujuan tertentu demi kepentingan seluruh masyarakat. Selanjutnya menurut Charles O. Janes, istilah kebijakan tidak hanya di gunakan dalalm praktik

[47]Friedrick dalam Nugroho Riant D, 2004. *Kebijakan Publik Formulasi, Implementasi dan Evaluasi*, Jakarta, PT. Elex Media Kompputindo hal:4
[48]Edward III dan Sharkansky dalam Islamy, M Irfan, 2003, *Prinsip-Prinsip Perumusan Kebijaksanaan Negara*, Jakarta Bumi Aksara. hal.18-19
[49]Jenkins dalam Wahab, Solichin Abdul,1991, *Analisis Kebijaksanaan Dari Formulasi Keimplementasi kebijaksanaan* Negara, Jakarta: PT. Bumi Aksara hal.14

Perpustakaan Universitas Islam Riau
Dokumen ini adalah Arsip Milik :

sehari-hari namun digunakan untuk menggantikan kegiatan atau keputusan yang sangat berbeda (dalam Winarno).[50]

Sedangkan Dewi Istilah kebijakan ini lebih tertuju pada kebijakan pablik (*pulic policy*) yaitu kebijakan negara, kebijakan yang dibuat negara. Kebijakan pablik dapat juga berarti serangkain tindakan yang ditetapkan dan dilaksanakan atau tidak dilaksanakan oleh Pemerintahan yang mempunyai tujuan tertentu demi kepentingan seluruh masyarakat.Bentuk kebijakan pablik itu bisa berupa Undang-undang atau Peraturan Daerah (Perda).[51]

Dari beberapa pendapat di atas dapat ditarik suatu kesimpulan dimana dalam pembuatan kebijakan harus memperhatikan kondisi objekif di lapangan serta kebutuhan yang dimiliki oleh masyarakat, agar kebijakan yang dibuat tidak bertentangan serta tidak merugikan masyarakat banyak, sehingga dengan demikian diperlukan suatu kebijakasanaan yang baik dalam berbagai suatu kebijakan.

Pengertian kebijaksanaan memerlukan pertimbangan-pertimbangan lebih jauh lagi sedangkan kebijakan mencakup aturan-aturan yang ada didalamnya, menurut Lasswell dan kaplan (dalam islamy) bahwa kebijakan sebagai suatu program pencapaian tujuan, nilai-nilai dan tindakan-tindakan yang terarah.[52]Selain itu Friedrich (dalam islamy) juga mendefinisikan kebijakan sebagai serangkaian tindakan yang diusulkan seseorang, kelompok atau Pemerintahan dalam suatu lingkungan tertentu dengan menunjukan kesulitan-kesulitan dan kemungkinan-kemungkinan usulan kebijaksanaan tersebut dalam rangka pencapaian tujuan[53].

Sedangkan menurut Hanold D Lesswell dan Abraham Kaplan mendefinisikan kebijakan dalam bukunya Irfan islami yang berjudul prinsip-prinsip perumusan kebijakan negara bahwa:

[50]Winarno, Budi. 2002. *Kebijakan dan Proses Kebijakan Publik*. Yokyakarta.Media Presindo. Hlm 16
[51]Dewi, Ambarsari. 2002. *Kebijakan Publik dan Pertisipasi Perembuan.* Jakarta, Pattiro. Hlm 1
[52]Irfan Islamy. 2004. *Prinsip-Prinsip Perumusan Kebijakan Negara.* Jakarta; Yasriff Walampoe. hal 14
[53]Ibid

Perpustakaan Universitas Islam Riau
Dokumen ini adalah Arsip Milik :

kebijakan adalah suatu program pencapaian tujuan, nilai-nilai dan praktek-praktek yang terarah (dalam islamy)[54].

Selanjutnya, Carl J. Friedrick mendefinisikan bahwa kebijakan sebagai suatu serangkai tindakan yang diusulkan seseorang, kelompok atau Pemerintahan dalam suatu lingkungan tertentu dengan menunjukan hambatan-hambatan dan kesempatan-kesempatan terhadap pelaksanaan usulan kebijakan tersebut dalam rangka mencapai tujuan tertentu (dalam islami) selain itu James E. Anderson bahwa kebijakan adalah serangkaian tindakan tujuan tertentu yang diikuti dan dilaksanakan oleh seorang pelaku atau kelompok pelaku guna memecahkan suatu masalah tertentu (dalam islami)[55].Kebijakan publik menurut Nugroho adalah keputusan yang dibuat oleh negara, khususnya Pemerintahan sebagai strategi untuk merealisasikan tujuan negara yang bersangkutan. Kebijakan publik adalah strategi untuk mengantar masyarakat pada masa awal, memasuki masyarakat pada masa transisi, untuk menuju pada masyarakat yang dicita-citakan[56].

Sedangkan kebijakan pubik menurut Jhon Erik Lane dalam Lele[57] dibagi dalam beberapa model pendekatan yaitu:

a. Pendekatan demografik yang melihat adanya pengaruh lingkungan terhadap proses kebijakan.
b. Model inkremental yang melihat formulasi kebijakan sebagai kombinasi variabel internal dan eksternal dengan tekanan pada perubahan gradual dan kondisi status quo.
c. Model rasional
d. Model *garbage can*, dan
e. Model collektive choice aksentuasinya lebih diberikan pada proses atau mekanisme perumussan kebijakan.

[54]Ibid hal. 17
[55]Ibid
[56]Riant Nugroho. 2008.*Publik Policy.* Jakarta; PT. Alex Media Komputindo. Hal. 58
[57]Gabril Lele. 1999. *Post Modernisasi dalam Pengembangan Wacana Formulasi Kebijakan. Yogyakarta;* Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik UGM. Hal. 103

Perpustakaan Universitas Islam Riau
Dokumen ini adalah Arsip Milik :

Menurut Thomas R. Dye dalam Nugroho kebijakan publik adalah sebagai segala sesuatu yang dikerjakan Pemerintah, mengapa mereka melakukan, hasil yang membuat sebuah kehidupan bersama tampil berbeda[58].

Kemudian menurut Ryan Nugroho dalam bukunya Publik Policy[59]jenis-jenis kebijakan publik antara lain:

a. Hal-hal yang diputuskan Pemerintahan untuk dikerjakan dan untuk tidak dikerjakan.
b. Kebijakan yang dibuat hanya oleh eksekutif.
c. Kebijakan yang dibuat dibuat dalam bentuk kerja sama antara legislatif dan eksekutif.

Kebijakan publik menurut Ryan Nugroho[60] dibagi menjadi dua yaitu:

a. Regulasi versus deregulatif: kebijakan yang menetapkan hal-hal yang dibatasi dan hal-hal yang dibebaskan dari pembatasan-pembatasan.
b. Alokasi versus distributif: kebijakan yang berkenaan dengan anggaran atau keuangan publik.

Ada empat pokok yang berkenaan dengan kebijakan publik, yaitu:

1. Perumusan kebijakan
2. Implementasi kebijakan
3. Evaluasi kebijakan dan dengan penambahan:
4. Revisi kebijakan yang merupakan perumusan kembali dari kebijakan.

Menurut Kansil dan Kristine kebijakan merupakan ketentuan-ketentuan yang dijadikan pedoman, pegangan, petunjuk bagi usahayang dilakukan masyarakat dan aparatur Pemerintahan untuk mewujutkan kelancaran dan keterpaduan dalam mencapai tujuan.[61]Kebijakan merupakan ketentukan-ketentuan yang harus dijadikan pedoman pegangan atau petunjuk bagi setiap usaha dan aparatur Pemerintahan sehingga tercapai kelancaran dan keterpaduan dalam mencapaian tujuan tertentu (Kansil dan Cristine)[62].

Sedangkan Tangkilasan menyebutkan bahwa pembuatan kebijakan merupakan sebuah aktifitas yang diarahkan tujuan sebagai yang dimiliki ciri tersendiri dari aktifitas fisik dan

[58]Ibid hal. 54
[59]Ibid hal. 103
[60]Ibid hal. 59
[61]Kansil dan Christine CST. 2003. *Sistem Pemerintahan Indonesia.* Jakarta; Bumi Aksara. Hal. 190
[62]Ibid

Perpustakaan Universitas Islam Riau
Dokumen ini adalah Arsip Milik :

ekpresif murni bertujuan untuk mempengaruhi prospektif (masa depan) alternatif arah yang dikehendaki.[63]Sementara itu, dari sudut pandang *Kybernologi*, didefinisikan kebijakan Pemerintahan adalah sebagai pilihan terbaik usaha untuk memproses nilai Pemerintahan yang bersumber pada kearifan Pemerintahan dan mengikat secara formal, etik, dan moral, diarahkan guna menepati pertanggungjawaban aktor Pemerintahan di dalam lingkungan Pemerintahan.[64]Sedangkan dilihat dari pembuat kebijakan publik tersebut, menyatakan bahwa pertama, kebijakan publik dapat dibuat oleh lembaga legislatif saja sesuai dengan konsep pembagian kekuasaan atau sering dikenal dengan sebutan *Triaspolitika*. Kedua, dapat dibuat melalui kerjasama antara legislatif dan eksekutif, dan ketiga kebijakan publik yang dibuat oleh eksekutif saja.[65]Ketika mempelajari kebijakan publik terdapat dua istilah pendekatan, antara lain, yakni:

1. Analisis kebijakan (*policy analysis*), yaitu studi analisis kebijakan lebih terfokus pada studi pembuatan keputusan (*decision making*) dan penetapan kebiojakan (*policy formation*) dengan menggunakan model-model statistik dan matematika yang canggih;
2. Publik Politik (*political public policy*), yaitu studi analisis kebijakan lebih menekankan pada hasil dan *custome* dari kebijakan publik dari pada penggunaan metode statitistik, dengan melihat interaksi politik sebagai faktor tertentu, didalam bidang, seperti kesehatan, pendidikan, kesejahteraan dan lingkungan.[66]

Berikutnya dalam menentukan kerangka kerja dari kebijakan publik akan ditentukan oleh beberapa variabel sebagai berikut:

1. Tujuan yang akan dicapai. Ini mencakup kompleksitas tujuan yang akan dicapai. Apabila tujun kebijakan akan semakin kompleks, maka semakin sulit mencapai kinerja kebijakan. Sebaliknya, maka semakin mudah untuk mencapainya;

[63]Hesel Nogi Tangkisan. 2003. *Kebijakan Publik Untuk Pemimpin Berwawasan Internasional.* Yogyakarta; Balining dan Co. Hal 6
[64]Ndraha, Talidzuduhu, 2003, *Kybernology (Ilmu Pemerintahan Baru) Jilid 1*, Yogyakarta: PT Rineka Cipta. hal.498
[65]Nugroho Riant D, 2004. *Kebijakan Publik Formulasi, Implementasi dan Evaluasi*, Jakarta: PT. Elex Media Kompputindo hal:59-61
[66]Hughes dalam Subarsono, A.G, 2005, *Analisa Kebijakan Publik: Konsep, Teori, dan Aplikasi*. Yogyakarta: Pustaka Belajar hal.4

Perpustakaan Universitas Islam Riau
Dokumen ini adalah Arsip Milik :

2. Preferensi nilai seperti apa yang perlu dipertimbangkan dalam pembuatan kebijakan. Suatu kebijakan yang mengandung berbagai variasi nilai akan jauh lebih sulit untuk dicapai dibanding dengan suatu kebijakan yang hanya mengejar suatu nilai;
3. Sumber daya yang mendukung kebijakan. Kinerja suatu kebijakan akan ditentukan oleh sumberdaya finansial, material dan infrastruktur lainnya.
4. Kemampuan aktor yang terlibat didalam pembuatan kebijakan. Kualitas dari suatu kebijakan akan dipengaruhi oleh kualitas para aktor yang terlibat dalam proses penetapan kebijakan. Kualitas tersebut akan ditentukan dari tingkat pendidikan, kompertisi dalam bidangnya, pengalaman kerja dan integritas moralnya;
5. Lingkungan yang mencakup lingkungan sosial, ekonomi, politik dan sebagainya. Kinerja suatu kebijakan akan dipengaruhi oleh konteks sosial, ekonomi,politik tempat kebijakan tersebut diimplementasikan.[67]

Strategi yang digunakan untuk mencapai tujuan dan untuk mengimplementasikan suatu kebijakan akan mempengaruhi suatu kinerja dari suatu kebijakan. Strategi yang digunakan dapat bersifat *top-down approach* atau *buttom-up approach*, otoriter atau demokratis. Di Indonesia kebijakan Pemerintahan kemudian diwujudkan dalam bentuk tata peraturan perundang-undangan yag diharapkan dapat memadu jalannya pelaksanaan kenegraraan, Pemerintahan, perlindungan masyarakat, dan pembangunan. Kebijakan Pemerintahan meliputi:

a. Undang-Undang Dasar
b. Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat
c. Undang-Undang
d. Peraturan Pemerintah

[67]Subarsono, A.G, 2005. *Analisa Kebijakan Publik: Konsep, Teori, dan Aplikasi*. Yogyakarta: Pustaka Belajar. hal. 5-6

Perpustakaan Universitas Islam Riau
Dokumen ini adalah Arsip Milik :

e. Peraturan Presiden

f. Peraturan Daerah

g. Peraturan Desa

D. Konsep Evaluasi Kebijakan

Evaluasi merupakan suatu proses berdasar diri pada disiplin ketat dan tahapan waktu. Untuk mengetahui hasil dari kegiatan atau program yang telah direncanakan (Nurcholisn) dengan evaluasi dapat diketahui hambatan atau kendala-kendala yang terjadi dari suatu kegiatan dengan evaluasi dapat mengukur tingkat keberhasilan prinsip-prinsip pada pelaksanaan program Pemerintahan.[68]

Menurut Edwar A. Schuman (Muklir) dalam melakukan evaluasi kebijakan maka harus diperhatikan antara lain tujuan, ketentuan-ketentuan, pembinaan dan *monitoring* serta tinjauan hasil kebijakan dari kebijakan.[69]Menurut Ndraha evaluasi adalah proses perbandingan antara standar dan fakta dan analisisnya. Terdapat tiga macam evaluasi menurut Ndraha[70]adalah:

1. Model *before- after* yaitu perbandingan antara sebelum dan sesudah suatu tindakan (pelaku treatment) tolak ukurnya adalah *before.*
2. Model *das solen-das sein* yaitu perbandingan antara yang seharusnya dengan yang senyatanya.
3. Model kelompok control-kelompok tes (diberi perlakuan).

Menurut Lester dan Stewart (dalam Agustino) evaluasi ditujukan untuk melihat sebagian-sebagian kegagalan suatu kebijakan dan untuk mengetahui apakah kebijakan yang telah dirumuskan dan dilaksanakan dapat menghasilkan dampak-dampak yang tidak diinginkan.[71]Sedangkan Schuman (dalam Winarno)[72] mengemukakan enam langkah dalam evaluasi kebijakan yaitu:

1) Mengidentifikasi tujuan program yang dievaluasi.
2) Analisis terhadap masalah.
3) Deskripsi dan standarisasi kegiatan.

---

[30]Hanif Nurcholisn. 2005. *Teori dan Praktis Pemerintahan serta Otonomi Daerah.* Jakarta; PT. Gramedia Media Sarana. Hal. 169
[69]Muklir. 2011. *Evaluasi Kebijakan Publik.* Jakarta; Pustaka Jaya. Hal. 38
[70]Taliziduhu Ndraha. 2003. *Kybernology (Ilmu Pemerintahan Baru) 1.* Jakarta; Rineka Cipta. Hal. 201
[71]Agustino. 2006. *Pengantar Kebijakan Publik.* Yogyakarta; Hanin Dita. Hal. 185
[72]Budi Winarno. 2007. *Evaluasi Secara Sistematis.* Yogyakarta; Media Presindo. Hal. 230

Perpustakaan Universitas Islam Riau
Dokumen ini adalah Arsip Milik :

4) Pengukuran terhadap tingkat perubahan yang terjadi.
5) Menentukan apakah perubahan yang diamati merupakan akibat dari kegiatan tersebut.
6) Beberapa indikator untuk menentukan keberadaan suatu dampak.

Dari beberapa pendapat diatas, dapat dikatakan bahwa evaluasi program adalah proses pengumpulan data atau informasi yang ilmiyah yang hasilnya dapat digunakan sebagai bahan pertimbangan bagi pengambil keputusan dalam menetukan alternatif kebijakan. Adapun tujuan dari evaluasi dari program menurut Endang Mulyatiningsih[73]adalah sebagai berikut:

a. Menunjukkan sumbangan program terhadap pencapaian tujuan organisasi, hasil evaluasi ini penting untuk menentukan dan mengembangkan program yang sama ditempat lain.
b. Mengambil keputusan tentang keberlanjutan sebuah program, apakah program perlu diteruskan, diperbaiki, atau diberhentikan.

Dalam studi analisis kebijakan publik, maka salah satu cabang bidang kajiannya adalah evaluasi kebijakan. Mengapa evaluasi kebijakan dilakukan pada dasarnya setiap kebijakan Negara mengandung resiko untuk mengalami kegagalan (Abdul Wahab).[74]Biasanya kebijakan yang memiliki resiko untuk gagal disebabkan oleh faktor-faktor diantaranya: Pelaksanaannya jelek (*Bad Execution*), kebijakannya sendiri itu memang jelek (*Bad Polcy*), atau kebijakan itu sendiri yang bernasib kurang baik *(Bad Luck).* Adapun telah mengenai dampak atau evaluasi kebijakan adalah dimaksudkan untuk mengkaji akibat-akibat dari suatu kebijakan atau dengan kata lain untuk mencari jawaban apa yang telah terjadi sebagai akibat dari implementasi dari kebijakan (Abdul Wahab)[75].

Evaluasi memainkan sejumlah fungsi utama dalam analisis kebijakan. Menurut William N. Dunn fungsi evaluasi, yaitu: "Pertama, dan yang paling penting, evaluasi memberi informasi

[73]Endang Mulyatiningsih. 2011. *Metode Penelitian Evaluasi Kebijakan Pendidikan.* Jakarta; Toko Pedia. Hal. 114-115
[74]Solichin Abdul Wahab. 2004. *Analisis Kebijakan Publik.* Malang; Universitas Muhammadiyah Malang. Hal. 47-48
[75] Ibit. Hal. 62

Perpustakaan Universitas Islam Riau
Dokumen ini adalah Arsip Milik :

yang valid dan dapat dipercaya mengenai kinerja kebijakan. Kedua, evaluasi memberi sumbangan pada klarifikasi dan kritik terhadap nilai-nilai yang mendasari pemilihan dan target. Ketiga, evaluasi memberi sumbangan pada aplikasi metode metode analisis kebijakan lainnya, termasuk perumusan masalah dan rekomendasi"(Dunn)[76].

Perpustakaan Universitas Islam Riau
Dokumen ini adalah Arsip Milik :

E. Konsep Penduduk dan Kependudukan

Penduduk adalah Warga Negara Indonesia dan Orang Asing yang bertempat tinggal di Indonesia. Sedangkan kependudukan adalah hal ihwal yang berkaitan dengan jumlah, struktur, pertumbuhan, persebaran, mobilitas, penyebaran, kualitas, dan kondisi kesejahteraan yang menyangkut politik, ekonomi, sosial budaya, agama serta lingkungan penduduk setempat.

Ilmu yang mempelajari masalah kependudukan adalah demografi kependudukan atau demografi adalah ilmu yang mempelajari dinamika kependudukan manusia. Meliputi di dalamnya ukuran, struktur, dan distribusi penduduk, serta bagaimana jumlah penduduk berubah setiap waktu akibat kelahiran, kematian, migrasi, serta penuaan. Analisis kependudukan dapat merujuk masyarakat secara keseluruhan atau kelompok tertentu yang didasarkan kriteria seperti pendidikan, kewarganegaraan, agama, atau etnisitas tertentu.

Istilah ini pertama kali digunakan oleh Achille Guillard. Demografi sebagai suatu ilmu telah muncul sejak abad ke -17. John Graunt seorang pedagang Londong, yang melakukan analisis data kelahiran dan kematian, migrasi dan perkawinan dalam hubungannya dengan

[76] Willian N Dunn.. *Analisis Kebijakan Publik (terjemahan).* 2003. Hal. 609-610

proses penduduk dianggap sebagai bapak Demografi. Jumlah penduduk dapat meningkat, stabil atau menurun. Indikator dari perubahan penduduk merupakan suatu konsep yang mengacu pada sususnan penduduk menurut kriteria tertentu, seperti jenis kelamin, usia, pekerjaan, suku bangsa dan pendidikan, data mengenai struktur penduduk yang disajikan secara grafis disebut piramida penduduk *(Populationpyramd)*[77] .

Dimensi kependudukan dalam pembangunan nasional dapat dilihat dalam dua sisi, yaitu: (1) bagaimana menginterprestasi aspek kependudukan dalam perencanaan pembangunan dan (2) pembangunan kependudukan itu sendiri. Sisi pertama merupakan penjabaran dari pembangunan berwawasan kependudukan merujuk pada konsep agar perencanaan pembangunan (baca pembangunan ekonomi) harus memperhatikan dinamika kependudukan yang ada. Sisi kedua merujuk pada bagaimana membangun penduduk itu sendiri aar dapat menajdi pelaku-pelaku pembangunan yang andal. Dalam hal Bagaimana mengendalikan pertumbuhan penduduk, mengarahkan mobilitas penduduk, meningkatkan kualitas penduduk dan didukung dengan sistem informasi administrasi kependudukan yang andal.

Menurut Taliziduhu Ndraha, "Administrasi Kependudukan bukan administrasi biasa yang berfungsi sebagai alat penggunaan kewenangan Pemerintah, melainkan berkaitan dengan penyelenggaraan kewajiban Negara untuk mengakui dan melindungi eksistensi setiap orang, dan memenuhi kebutuhan dasarnya *(Pelayanan Civil)*[78].

Taliziduhu Ndraha mengungkapkan, "Jika benar Administrasi kependudukan itu kewajiban Negara, maka Administrasi kependudukan itu seharusnya diberi arti dan nama pelayanan kependudukan[79]. Adapun defenisi Administrasi Kependudukan dirumuskan sebagai rangkaian kegiatan penataan dan penertiban dokumen dan data kependudukan melalui

---

[77] Rusli, *implemetansi Kebijakan tentang Penyelenggaraan Kependudukan terhadap Pelayanan Masyarakat, Studi di dinas kependudukan dan pencatatan sipil Kabupaten Lingga provinsi Kepuluan Riau,* Tesis S2 Ilmu Pemerintahan UIR, Pekanbaru, 2009. Hal. 18

[78] Taliziduhu Ndraha, Ibit, Hal. 225

[79] Taliziduhu Ndraha, Ibit, Hal. 252

Perpustakaan Universitas Islam Riau
Dokumen ini adalah Arsip Milik :

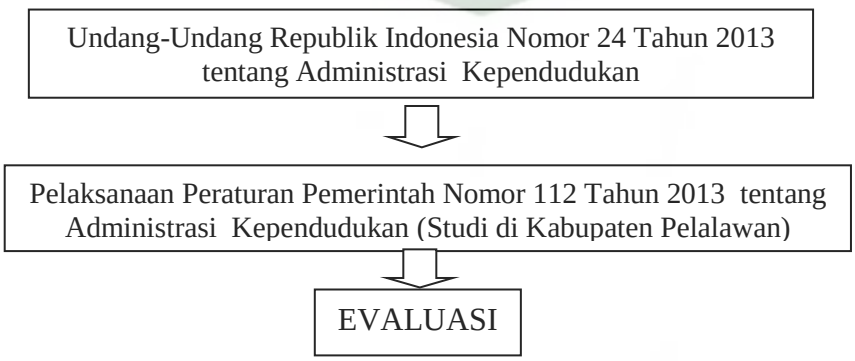
pendaftaran pendudukan, pencatatan sipil, dan pengolahan informasi kependudukan, untuk digunakan sebagai masukan dalam pembuatan kebijakan publik, perencanaan pembangunan, dan pelayanan kepada masyarakat.[80]

F. Nomor Induk Kependudukan

Pada dasarnya untuk tertibnya data dan dokumen kependudukan dapat dilakukan melalui kegiatan pendaftaran penduduk dan pencatatan sipil dengan Sistem Informasi Admnistrasi Kependudukan (SIAK), dan hal ini sudah merupakan kewajian pemerintah yaitu bagaimana semua penduduknya mampu terekam dalam database kependudukan Kabupaten/Kota dan Provinsi serta terintegrasi secara nasional. Upaya pemerintah pusat mengintegrasikan database kependudukan pada tiap-tiap Kabupaten/Kota dilakukan melalui program pemberian Nomor Induk Kependudukan berstandar nasional, yang juga merupakan kunci akses terhadap data penduduk (individu maupun agregat).

Adapun pentingnya keberadaan Nomor Induk Kependudukan (NIK) karena diperlukan sebagai kunci akses dalam melakukan verifikasi dan validasi data jati diri seseorang untuk mendukung pelayanan publik. NIK bersifat unik dan tunggal, diberikan kepada setiap penduduk berlaku seumur hidup dan selamanya.

G. Kerangka Berpikir



[80] Taliziduhu Ndraha, Ibit, Hal. 255

Perpustakaan Universitas Islam Riau
Dokumen ini adalah Arsip Milik :

H. Konsep Operasional

Untuk menyamakan pandangan dan untuk menghindari keanekaragaman pengertian dari beberapa konsep yang telah dikemukakan dalam tulisan ini, maka perlu dijelaskan beberapa konsep tersebut:

1. Kebijakan publik adalah keputusan yang dibuat oleh Negara, khususnya Pemerintahan sebagai strategi untuk merealisasikan tujuan Negara yang bersangkutan.
2. Evaluasi Kebijakan adalah proses perbandingan antara standar dengan fakta dan analisis hasilnya.
3. Administrasi Kependudukan adalah rangkaian kegiatan penataan dan penertiban dalam penerbitan dokumen dan Data Kependudukan melalui Pendaftaran Penduduk, Pencatatan Sipil, pengelolaan informasi Administrasi Kependudukan serta pendayagunaan hasilnya untuk pelayanan publik dan pembangunan sektor lain.

Perpustakaan Universitas Islam Riau
Dokumen ini adalah Arsip Milik :

4. Standar adalah karakteristik atau ketentuan teknis tentang suatu kegiatan atau hasil kegiatan, yang dirumuskan dan disepakati bersama oleh pihak-pihak yang berkaitan sebagai acan buku kegiatan dan transaksi yang mereka lakukan.
5. Fakta adalah keadaan atau kejadian yang benar-benar terjadi dan bisa dibuktikan termasuk didalamnya prilaku, ucapan pendapan atau penilaian orang atas sesuatau, sedangkan dalam keilmuan fakta adalah suatu hasil observasi yang obyektif dan dapat dilakukan verifikasi oleh siapapun.

Perpustakaan Universitas Islam Riau
Dokumen ini adalah Arsip Milik :