

BAB II

STUDI KEPUSTAKAAN DAN KERANGKA PIKIR

A. Studi Kepustakaan

1. Konsep Ilmu Pemerintahan

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

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

Menurut Mc. Iver, pemerintah adalah sebagai suatu organisasi dari orang-orang yang mempunyai kekuasaan serta bagaimana manusia itu bisa diperintah. (dalam Syafiie, 2003;22). Selanjutnya menurut Ndraha (2005;36) :

“ Pemerintahan adalah semua badan atau organisasi yang berfungsi memenuhi kebutuhan dan kepentingan manusia dan masyarakat, sedangkan yang dimaksud dengan pemerintahan adalah proses pemenuhan dan perlindungan kebutuhan kepentingan manusia dan masyarakat. Memahami pemerintahan dalam konteks awal kejadiannya, menunjukkan bahwa hubungan yang ada antar struktur pemerintah dengan rakyat adalah hubungan yang saling menguatkan yaitu bahwa pemerintah di suatu sisiberkewajiban untuk melindungi dan meningkatkan kesejahteraan rakyat dan disisi lain rakyat berkewajiban mengikuti dan menaati pemerintah berdasarkan kewenangan yang dimilikinya”.

Menurut Budiarto (2003;21), mengemukakan bahwa pemerintah adalah segala kegiatan yang terorganisasi yang bersumber pada kedaulatan dan kemerdekaan berlandaskan Dasar Negara, Rakyat atau penduduk dan wilayah suatu Negara memiliki tujuan untuk mewujudkan Negara berdasarkan konsep Dasar Negara tersebut.

Perlu juga penulis kemukakan konsep ilmu pemerintahan itu sendiri. Menurut Rasyid dalam Lobolo (2007;22) membagi fungsi pemerintahan dalam empat bagian yaitu pelayanan

(*public service*), pembangunan (*development*), pemberdayaan (*empowering*), dan pengaturan (*regulation*) selanjutnya ia mengemukakan bahwa untuk mengetahui suatu masyarakat, maka lihatlah pemerintahannya, artinya fungsi-fungsi pemerintahan yang dijalankan pada saat tertentu akan menggambarkan kualitas pemerintahan itu sendiri.

Selanjutnya Ndraha (2005;7) mengemukakan ruang lingkup ilmu pemerintahan terdiri dari:

- a. Yang diperintah.
- b. Tuntunan yang diperintah (jasa publik dalam layanan civil)
- c. Pemerintahan.
- d. Kewenangan, kewajiban dan tanggung jawab pemerintah.
- e. Hubungan pemerintah

Menurut Syafiie (2003;20) mengemukakan bahwa pemerintahan berasal dari kata pemerintah, yang paling sedikit kata “pemerintah” tersebut memiliki empat unsur yaitu: ada dua pihak yang terkandung, kedua pihak tersebut saling memiliki hubungan, pihak yang memerintah memiliki wewenang, dan pihak yang diperintah memiliki ketaatan. Ilmu yang secara otonom mempelajari bekerjanya struktur-struktur dan proses-proses dari pemerintahan umum, baik bekerjanya struktur-struktur dan proses-proses tersebut secara internal maupun eksternal.

Sedangkan menurut (Ndraha, 2005;229) Pemerintahan Umum adalah keseluruhan struktur dan proses-proses di dalam mana terlibat kebijakan-kebijakan dan keputusan-keputusan yang bersifat mengikat untuk dan atas nama kehidupan bersama (pemerintah dan yang diperintah).

Menurut Dharma (2002;33) pemerintahan dalam arti sempit adalah eksekutif yang melaksanakan kegiatan fungsi menjalankan Undang-Undang, yaitu sekelompok orang yang diberi tugas untuk merencanakan, mengumpulkan, menyusun, mengorganisasi, menggerakkan dan mengarahkan segenap upaya masyarakat/penduduk dalam suatu negara dalam rangka mencapai tujuan Negara yang telah ditetapkan”.

Menurut Finner dalam Tandjung (2002;33) mengartikan Pemerintahan dalam istilah “*Governance*” paling sedikit mempunyai empat arti yaitu :

1. Menunjukkan kegiatan atau proses pemerintahan yaitu melaksanakan kontrol atas pihak lain (*The Activity Or The Process Of Governing*).

2. Menunjukkan masalah-masalah Negara dalam mana kegiatan atau proses yang dijumpai (*State Of Affair*).
3. Menunjukkan orang-orang (pejabat-Pejabat) yang dibebani tugas untuk memerintah (*People Charge With The Duty Of Governing*).
4. Menunjukkan cara, metode atau sistem dengan mana suatu masyarakat tertentu diperintah (*The Manner, Method Of System By Which A Particular Society Is Governed*).

Berdasarkan pendapat diatas dapat dirumuskan bahwa pemerintahan dapat dikatakan sebagai jawatan atau alat-alat kelengkapan Negara yang mempunyai wewenang yang sah dan melindungi serta meningkatkan taraf hidup masyarakat, berproses atau sedang memproses menurut suatu cara dan metode tertentu, melalui pembuatan dan pelaksanaan berbagai keputusan.

2. Konsep Kebijakan Publik.

Peraturan dalam arti luas adalah keputusan yang merupakan norma buat setiap hal yang dapat dimasukkan kedalamnya, dengan perkataan lain, peraturan dalam arti luas sifatnya umum dan dimaksudkan untuk berlaku lama. Sedangkan peraturan dalam arti sempit adalah peraturan sebagai uraian di atas yang bukan peraturan daerah. Sedangkan peraturan daerah adalah peraturan sebagai diuraikan diatas ditetapkan oleh penguasa tertentu, yakni Kepala Daerah dengan persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah yang bersangkutan, dan harus memenuhi syarat-syarat formal tertentu untuk dapat mempunyai kekuatan hukum dan mengikat. (Soejito, 2009;9)

Apabila dilihat secara harfiah, ilmu kebijakan publik terjemahan dari kata "*Policy Science*". Tokoh atau penulis kebijakan publik adalah "Willian Dunn, Charles Jones, Lee Friendman" mereka menggunakan kata "*Publik Policy, Publik dan Policy Analisis*". Dengan pengertian yang berbeda.

Dunn mengemukakan proses pembuatan kebijakan adalah serangkaian aktifitas intelektual yang dilakukan di dalam proses kegiatan yang pada dasarnya bersifat politis. Aktifitas politis tersebut dijelaskan sebagai proses pembuatan kebijakan dan digambarkan

sebagai serangkaian tahap yang saling bergantung yang diatur menurut urutan waktu, penyusunan agenda, formulasi kebijakan, adopsi kebijakan, implementasi kebijakan dan penilaian kebijakan (2003;22).

Di Indonesia menggunakan istilah “Kebijaksanaan dan kebijakan” dari terjemahan *Policy* yang dikaitkan dengan keputusan pemerintah. Hal ini diilhami oleh kata yang mempunyai arti kewenangan dan kekuasaan yang dipegang oleh pemerintah, bertujuan untuk mengarahkan dan bertanggung jawab melayani umum. Pandangan ini disejalkan dengan pengertian *Public* yang berarti pemerintah, masyarakat dan umum.

Perbedaan antara kebijaksanaan dengan kebijakan, yang membedakan istilah *Policy* sebagai keputusan pemerintah yang bersifat umum dan berlaku untuk seluruh anggota masyarakat, dengan istilah “*discetion*” yang diartikan keputusan yang bersifat kasuistis untuk satu hal.

Kata kebijakan secara etimologis berasal dari kata “*Polis*” dalam bahasa Yunani (*Greek*) artinya “Negara Kota”. Dalam bahasa Latin yaitu Politik atau Negara. Bahasa Inggris lama (*Middle English*) dinilai *policie* yaitu berkaitan dengan unsur pemerintah atau administrasi pemerintah (Dunn, 2003;48)

Kemudian dalam bahasa Indonesia “kata kebijakan dan kebijaksanaan” Bijak atau bijaksana dalam bahasa Inggris “*wisdom*” Asal katanya “*wiseit*”. Dari pengertian ini sifat kebijaksanaan itu bukan hanya sekedar pintar atau cerdas (*smart*)”.

Pada saat sekarang persoalan publik menjadi menjadi lebih kompleks. Tidak ada satu masalah hanya dipandang hanya “*satu*” aspek yang berdiri sendiri, tetapi terdiri dari berbagai aspek yang saling berkaitan dan saling mempengaruhi. Keterkaitan itu tidak terbatas pada satu lingkungan tertentu, tetapi dapat dipengaruhi oleh berbagai lingkungan yang luas yang berkaitan dengan aspek-aspek yang berbeda-beda berlaku secara cepat.

Menurut Latif (2005;88) kebijakan adalah kata kebijakan yaitu perilaku, seseorang baik pejabat atau perorangan, kelompok kekuatan politik atau instansi pemerintahan yang

terlibat dalam suatu bidang kegiatan tertentu yang diarahkan pada rumusan masalah atau permasalahan yang sehubungan dengan hambatan-hambatan tertentu. Untuk selanjutnya mengacu kepada tindak atau tindakan berpola yang berpengaruh kepada tujuan seraya mencari peluang-peluang untuk mencapai tujuan dan atau mewujudkan sasaran yang ingin dicapai.

Koryati (2005;7) mengemukakan bahwa secara umum kebijakan dapat dikatakan sebagai rumusan keputusan Pemerintahan yang menjadi pedoman tingkahlaku guna mengatasi masalah publik yang mempunyai tujuan, rencana, dan program yang akan dilaksanakan secara jelas.

Lebih lanjut Anderson dalam Koryati (2005;7) mengemukakan bahwa kebijakan merupakan penembangan yang dilakukan oleh institusi pemerintahan dan aparturnya.

Sehingga kebijakan tersebut dapat dikatakan bahwa:

- a. Kebijakan pemerintah selalu mempunyai tujuan tertentu atau merupakan tindakan yang berorientasi pada tujuan.
- b. Kebijakan itu berisi tindakan-tindakan atau pola –pola tindakan pejabat pemerintahan.
- c. Kebijakan merupakan apa yang benar-benar dilakukan pemerintah, jadi bukan merupakan apa yang baru menjadi maksud atau pernyataan pemerintah untuk melakukan sesuatu.
- d. Kebijakan pemerintah itu bersifat positif dalam arti merupakan keputusan pemerintah untuk melakukan sesuatu atau tidak melakukan.
- e. Kebijakan pemerintah dalam arti yang positif didasarkan atau selalu dilandaskan pada peraturan perundang-undangan dan bersifat memaksa (*otoritatif*).

Dalam mengukur pelaksanaan tersebut Heglo dalam Dunn (2003;29) menyebutkan sebagai kebijakan suatu tindakan yang bermaksud untuk mencapai tujuan (*a course of action intended to accomplish some end*). Defenisi Heglo ini selanjudnya diuraikan oleh Jones dalam kaitan dengan beberapa isi ukuran kebijakan yaitu;

1. Tujuan yaitu tujuan tertentu yang dikehendaki untuk dicapai.
2. Rencana atau proposal yaitu alat atau cara untuk mencapai tujuan.
3. Program atau cara tertentu yang diambil untuk mendapatkan persetujuan atau pengesahan untuk mencapai tujuan.
4. Keputusan yaitu tindakan tertentu yang diambil untuk menentukan tujuan, membuat dan menyesuaikan rencana, melaksanakan dan mengevaluasikan program.
5. Dampak (*effect*) yaitu yang ditimbulkan dari suatu program dalam masyarakat.

Selanjutnya dapat dilihat konsep analisis kebijaksanaan yang dikemukakan oleh Quade dalam Dunn (2003;45) bahwa analisa kebijaksanaan adalah sebuah disiplin ilmu yang

menggunakan berbagai metode penelitian dan argumen untuk menghasilkan dan memindahkan informasi yang relevan dengan kebijaksanaan sehingga dapat dimanfaatkan di tingkat politik dalam rangka memecahkan masalah-masalah kebijaksanaan.

Selanjutnya dapat dilihat pengertian kebijaksanaan publik yang dikemukakan oleh Winarno (2007;16) bahwa kebijakan publik adalah serangkaian kegiatan yang sedikit banyak berhubungan beserta konsekuensi-konsekuensinya bagi mereka yang bersangkutan dari pada sebagai suatu keputusan tersendiri.

3. Teori Implementasi Kebijakan Publik.

Implementasi kebijakan adalah kegiatan yang kompleks dengan begitu banyak faktor mempengaruhi keberhasilan suatu implementasi kebijakan Edward III (dalam Subarsono, 2008;90).

Selain itu Menurut Edward III (dalam Subarsono, 2008;90) bahwa yang mempengaruhi keberhasilan implementasi kebijakan meliputi :

- a. Komunikasi adalah hubungan antara pembuat kebijakan atau program dengan pelaksanaan kebijakan, dan yang terpenting adalah hubungan antara pelaksana program dengan kelompok sasaran program.
- b. Sumberdaya adalah jumlah tenaga pelaksana yang akan memberikan penyuluhan terhadap program dan pembinaan kepada kelompok sasaran agar melaksanakan kegiatan sesuai dengan yang diharapkan oleh tujuan program.
- c. Disposisi adalah suatu sikap pelaksana untuk mau atau niat untuk menerima atau menolak, atau motivasi para pelaksana untuk melaksanakan program.
- d. Struktur birokrasi adalah program yang disarankan oleh kelompok sasaran sesuai dengan kebutuhan dan tuntutan dan mempunyai manfaat untuk jangka pendek yang berkesinambungan, maka akan mendapat dukungan yang besar dari kelompok sasaran.

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

Berdasarkan pandangan para ahli diatas, dapat disimpulkan bahwa setelah kebijakan dirumuskan, maka langkah selanjutnya adalah mengimplementasikan kebijakan tersebut yang

dijabarkan dalam produk-produk hukum atau instruksi-instruksi yang bertujuan untuk mengatasi masalah yang dihadapi.

Tujuan implementasi kebijakan adalah untuk menetapkan arah agar tujuan kebijakan publik dapat direalisasikan sebagai hasil dari kegiatan pemerintah (Wibawa, 1992;14). Keseluruhan proses penetapan baru ini bisa mulai apabila tujuan dan sasaran yang semula bersifat umum telah diperinci, program yang telah dirancang dan juga sejumlah dana telah dialokasikan untuk mewujudkan tujuan dan sasaran tersebut.

Proses implementasi kebijakan itu sesungguhnya tidak hanya menyangkut perilaku badan administrasi yang bertanggung jawab untuk melaksanakan program dan menimbulkan ketaatan pada diri kelompok sasaran, melainkan pula menyangkut jaringan kekuatan-kekuatan politik, ekonomi, dan sosial yang langsung atau tidak langsung dan mempengaruhi perilaku semua pihak yang terlibat dan yang akhirnya berpengaruh terhadap dampak, baik yang negatif maupun yang positif (Wahab dalam Tangkilisan, 2002;9). Oleh karena itu untuk mencapai keberhasilan dari pada implementasi ini diperlukan kesamaan pandangan atau tujuan yang hendak dicapai dan komitmen semua pihak untuk memberikan dukungan bagi pelaksanaan.

Keberhasilan implementasi kebijakan ini dapat dilihat dari terjadinya kesesuaian antara pelaksanaan, penerapan kebijakan dengan desain, tujuan, dan sasaran kebijakan itu sendiri serta memberikan dampak atau hasil yang positif bagi pemecahan permasalahan yang dihadapi. Asumsi yang dapat dibangun mengenai konsep keberhasilan implementasi kebijakan adalah semakin tinggi derajat kesesuaiannya, maka semakin tinggi pula peluang keberhasilan kinerja implementasi kebijakan untuk menghasilkan *output* yang telah digariskan (Tangkilisan, 2002;11).

Menurut Abdullah (1998;38) bahwa pengertian dan unsur-unsur pokok dalam proses implementasi sebagai berikut;

1. Proses implementasi kebijakan ialah rangkaian kegiatan tindak lanjut yang terdiri dari pengambilan keputusan, langkah-langkah yang strategis maupun operasional yang ditempuh guna mewujudkan suatu program atau kebijaksanaan menjadi kenyataan, guna mencapai sasaran yang ditetapkan semula.
2. Proses implamentasi dalam kenyataannya yang sesungguhnya dapat berhasil, kurang berhasil ataupun gagal sama sekali ditinjau dari hasil yang dicapai “*outcomes*” unsur yang pengaruhnya dapat bersifat mendukung atau menghambat sasaran program.
3. Dalam proses implementasi sekurang-kurangnya dapat tiga unsur yang penting dan mutlak yaitu:
 - a. Implementasi program atau kebijaksanaan tidak mungkin dilaksanakan dalam ruang hampa. Oleh karena itu faktor lingkungan (fisik, sosial, budaya dan politik) akan mempengaruhi proses implementasi program-program pembangunan pada umumnya.
 - b. Target group yaitu kelompok yang menjadi sasaran dan diharapkan akan menerima manfaat program tersebut.
 - c. Adanya program kebijaksanaan yang dilaksanakan.
 - d. Unsur pelaksanaan atau implementor, baik organisasi atau perorangna yang bertanggung jawab dalam pengelolaan, pelaksanaan dan pengawasan implementasi tersebut.

4. Konsep Komunikasi

berdasarkan pengertian George C. Edwards III, komunikasi sangat menentukan keberhasilan pencapaian tujuan dari pelaksanaan. Pelaksanaan yang efektif terjadi apabila para pembuat keputusan sudah mengetahui apa yang akan dikerjakan. Pengetahuan atas apa yang akan dikerjakan dapat berjalan apabila komunikasi berjalan dengan baik, sehingga

setiap keputusan dan peraturan pelaksanaan harus ditransmisikan (dikomunikasikan) kepada bagian personalia yang tepat.

Keberhasilan suatu implementasi kebijakan Menurut Hogwood dan Gunn yang dikutip oleh Wahab, komunikasi memegang peranan penting bagi berlangsungnya koordinasi implementasi kebijakan. Menurut Hogwood dan Gunn yang dikutip oleh Wahab bahwa koordinasi bukanlah sekedar menyangkut persoalan mengkomunikasikan informasi ataupun membentuk struktur-struktur administrasi yang cocok, melainkan menyangkut pula persoalan yang lebih mendasar, yaitu praktik pelaksanaan kebijakan (Hogwood dan Gunn dalam Wahab, 2005:77).

Berdasarkan penjelasan teori diatas maka faktor-faktor yang mempengaruhi komunikasi dalam implementasi kebijakan harus adanya kejelasan petunjuk dalam implementasi kebijakan dan kejelasan, konsistensi dalam menjalankan sebuah kebijakan maka Dengan terpenuhinya ketiga faktor pendukung komunikasi maka akan tercapainya sebuah implementasi kebijakan yang baik dan sesuai tujuan yang telah ditetapkan.

5. Konsep Sumber Daya

Menurut George C. Edward III bahwa sumber-sumber yang dapat menentukan keberhasilan pelaksanaan adalah salah satunya sumber daya yang tersedia, karena menurut George C Edward III sumber daya merupakan sumber penggerak dan pelaksana. Manusia merupakan sumber daya yang terpenting dalam menentukan keberhasilan proses pelaksanaan, sedangkan sumber daya merupakan keberhasilan proses implementasi yang dipengaruhi dengan pemanfaatan sumber daya manusia, biaya, dan waktu.

Berdasarkan penjelasan diatas maka faktor-faktor pendukung sumberdaya menjadi bagian penting apabila sebuah implementasi ingin tercapai dengan tersedianya pekerja, penjelasan mengenai sebuah kebijakan dijalankan, kewenangan yang dimiliki dan kelengkapan

sarana dan prasarana menjadi faktor dari sumber daya dalam mencapai implementasi kebijakan dalam melaksanakan pelayanan-pelayanan publik.

6. Konsep Disposisi

Menurut George C. Edward III, disposisi atau sikap para pelaksana adalah faktor penting dalam pendekatan mengenai pelaksanaan. Jika pelaksanaan ingin efektif, maka para pelaksana tidak hanya harus memiliki kemampuan untuk melaksanakannya, dimana kualitas dari suatu kebijakan dipengaruhi oleh kualitas atau ciri-ciri dari para aktor pelaksana. Keberhasilan kebijakan bisa dilihat dari disposisi (Karakteristik agen pelaksana).

Disposisi atau sikap pelaksanaan, jika para pelaksana bersikap baik karena menerima suatu kebijakan maka kemungkinan besar mereka akan melaksanakan secara bersungguh-sungguh seperti tujuan yang diharapkannya. Sebaliknya jika perspektif dan tingkah laku para pelaksana berbeda dengan para pembuat kebijakan maka proses implementasi akan mengalami kesulitan. Berdasarkan penjelasan diatas bahwa dalam mendukung *Dispositions* dalam kesuksesan implementasi kebijakan harus adanya kesepakatan antara pembuat kebijakan dengan pelaku yang akan menjalankan kebijakan itu sendiri dan bagaimana mempengaruhi pelaku kebijakan agar menjalankan sebuah kebijakan tanpa keluar dari tujuan yang telah ditetapkan demi terciptanya pelayanan publik yang baik.

7. Konsep Struktur Birokrasi

Menurut George C. Edward III, walaupun sumber-sumber untuk melaksanakan suatu kebijakan tersedia atau para pelaksana mengetahui apa yang seharusnya dilakukan dan mempunyai keinginan untuk melaksanakan suatu kebijakan, kemungkinan kebijakan tersebut tidak dapat terlaksana atau terealisasi karena terdapatnya kelemahan dalam struktur birokrasi. Birokrasi sebagai pelaksana harus dapat mendukung kebijakan yang telah diputuskan secara politik dengan jalan melakukan koordinasi dengan baik.

Pelaksana kebijakan mungkin tahu apa yang harus dilakukan dan memiliki keinginan yang cukup dan sumber daya untuk melakukannya, tapi mereka mungkin masih terhambat di implementasi oleh struktur organisasi di mana mereka melayani. dua karakteristik utama birokrasi adalah prosedur operasi standar (SOP) dan fragmentasi. yang pertama berkembang sebagai respon internal untuk waktu yang terbatas dan sumber daya pelaksana dan keinginan untuk keseragaman dalam pengoperasian kompleks dan tersebar luas organisasi, mereka sering tetap berlaku karena inersia birokrasi.

Bureaucratic structure adalah sumber-sumber untuk melaksanakan suatu kebijakan tersedia atau para pelaksana mengetahui apa yang seharusnya dilakukan dan mempunyai keinginan untuk melaksanakan suatu kebijakan, kemungkinan kebijakan tersebut tidak dapat terlaksana atau terealisasi karena terdapatnya kelemahan dalam struktur birokrasi dan adanya *standard operating procedures (SOPs)* standar operasi prosedur dalam rutinitas sehari-hari dalam menjalankan implementasi kebijakan. Birokrasi sebagai pelaksana harus dapat mendukung kebijakan yang telah diputuskan secara politik dengan jalan melakukan koordinasi dengan baik dan penyebaran tanggung jawab (*Fragmentation*) atas kebijakan yang ditetapkan.

8. Konsep Kebijakan Perizinan

Dalam menyelenggarakan pemerintahan, pembangunan dan pemberdayaan serta pelayanan masyarakat, maka diperlukan suatu kebijakan yang tetap dari pemerintah yang dituangkan dalam bentuk keputusan, kebijakan ataupun perundang-undangan. Dengan demikian, aparatur pemerintah mempunyai dasar hukum dan ketentuan yang dapat dipedomani dalam melaksanakan tugas-tugas dan fungsinya. Disamping itu, untuk melaksanakan tugas dan kewenangan pemerintah secara terarah dan terpadu, maka

diperlukan suatu kebijakan yang disusun sehingga mencapai sasaran yang diinginkan, baik oleh masyarakat maupun organisasi pemerintahan itu sendiri.

Menurut Kansil dan Christine (2003;189), agar ketatalaksanaan tugas-tugas pemerintah dapat terselenggara dengan baik, maka perlu diperhatikan asas-asas yang menjadi landasan dan pedoman pengaturannya yaitu :

- a. Didasarkan pada kebijaksanaan yang berlaku.
- b. Kejelasan wewenang, tugas dan tanggung jawab setiap aparatur yang terlibat.
- c. Prinsip koordinasi.
- d. Tertulis
- e. Dikomunikasikan kepada semua pihak yang berkepentingan.
- f. Kesederhanaan/tidak berbelit-belit.

Salah satu kebijakan untuk mewujudkan otonomi daerah dengan penerapan asas Desentralisasi. Dalam rangka pelaksanaan asas Desentralisasi tersebut, maka dibentuk dan disusun Daerah Provinsi, Daerah Kabupaten dan Daerah Kota yang berwenang mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri berlandaskan aspirasi masyarakat. menurut pasal 10 ayat (1) Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah disebutkan bahwa Pemerintah Daerah menyelenggarakan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangannya kecuali urusan pemerintahan yang oleh Undang-Undang ini ditentukan menjadi urusan Pemerintah.

Sedangkan dalam pasal 10 ayat (2) Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah itu dijelaskan pula bahwa urusan pemerintahan yang menjadi urusan pemerintahan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) meliputi politik luar Negeri, pertahanan, keamanan, yustisi, moneter dan fiskal Nasional, dan agama. Maka berdasarkan pasal 10 Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah itu, dapat dikatakan bahwa menyelenggarakan urusan di bidang ekonomi seperti pengelolaan retribusi merupakan salah satu kewenangan pemerintah daerah.

Adapun kebijakan untuk membangun ekonomi masyarakat daerah diantaranya dapat dilakukan memberikan kemudahan bagi masyarakat dalam pengurusan perizinan usaha. Oleh

karenanya kebijakan pemerintah dalam bidang perizinan bendaknya lebih efektif dan berorientasi mendorong pertumbuhan dunia usaha.

Pemberian izin pada dasarnya adalah bagian dari aktivitas pelayanan publik yang dilaksanakan pemerintah, yang mana dalam hal ini pihak pemerintah memberi izin kepada seseorang atau badan hukum untuk melakukan tindakan-tindakan atau kegiatan usaha tertentu. Dalam hal ini pemerintah harus berperan sebagai koordinator dan fasilitator dalam pelaksanaan sistem perizinan tersebut.

Peranan perizinan dalam era pembangunan yang berlangsung sangatlah penting untuk terus ditingkatkan terlebih lagi masa globalisasi dan industrialisasi. Pembangunan yang dilaksanakan adalah bermaksud untuk membawa perubahan dan pertumbuhan yang fundamental, dimana sektor industri akan menjadi dominan yang ditunjang oleh sektor pertanian yang tangguh. Namun agar perkembangan dunia usaha tersebut telah menimbulkan dampak negatif yang bisa merugikan maka diperlukan suatu pengendalian dari pihak pemerintah seperti melalui sistem perizinan.

Pengertian izin adalah menurut Prajudi (1988:95) adalah suatu penetapan yang merupakan dispensasi dari pada suatu larangan oleh undang-undang. Pada umumnya pasal undang-undang yang bersangkutan berbunyi dilarang tanpa izin.....(melakukan).... dan seterusnya. Selanjutnya larangan tersebut diikuti dengan perincian dari pada syarat-syarat, kriteria dan sebagainya yang perlu dipenuhi oleh pemohon untuk memperoleh dispensasi dari larangan tersebut, disertai dengan penetapan prosedur dan petunjuk pelaksanaan kepada pejabat-pejabat administrasi negara yang bersangkutan. Dengan perkataan lain, melalui sistem perizinan tersebut pihak penguasa dapat melakukan campur tangan kedalam atas jalannya kegiatan-kegiatan masyarakat tertentu.

Perizinan atau pemberian izin adalah perihal memberikan izin yang mana izin itu harus memiliki oleh usaha/ industri didalam mendirikan atau menjalankan usaha/ industrinya sesuai

dengan Peraturan Perundang-Undangan yang berlaku. Izin yang diberikan ini sekaligus merupakan persetujuan dari pihak yang berwenang terhadap aktifitas pengelolaan dan perusahaan dari pada bidang usaha/ industri yang dilakukan oleh pemegang izin tersebut.

Menurut Spelt dan Berge (1993;3) bahwa izin adalah salah satu instrumen yang paling banyak digunakan dalam hukum administrasi. Pemerintahan menggunakan izin sebagai sarana yuridis yang mengemudikan tingkah laku para warga.

Spelt dan Berge (1993;10) menjelaskan bahwa izin ialah suatu persetujuan dari penguasa berdasarkan undang-undang atau peraturan pemerintah, untuk dalam keadaan tertentu menyimpang dari ketentuan-ketentuan larangan perundangan. Dengan memberi izin, penguasa memperkenankan orang yang memohonnya untuk melakukan tindakan-tindakan tertentu yang sebenarnya dilarang, ini menyangkut perkenaan bagi suatu tindakan yang demi kepentingan umum mengharuskan pengawasan khusus atasnya.

Dengan mengikat tindakan pada suatu sistem perizinan, membuat undang-undang dapat mengejar berbagaitujuan. Motif-motif untuk menggunakan sistem izin menurut Spelt dan Berge (1993;7-8) dapat berupa :

1. Keinginan mengarahkan, mengendalikan (*stuen*) aktifitas-aktifitas tertentu (misalnya izin bangunan).
2. Mencegah bahaya bagi lingkungan (izin-izin lingkungan).
3. Keinginan melindungi objek-objek tertentu (izin terbang, izin membongkar pada monumen-monumen).
4. Hendak membagi benda-benda yang sedikit (izin menghuni di daerah padat penduduk).
5. Pengarahan, dengan menyeleksi orang-orang dan aktivitas-aktivitas (izin berdasarkan "*Drack-en Horcawet*", diman pengurus harus memenuhi syarat-syarat tertentu).

Dengan demikian, izin dapat digunakan oleh pemerintah (penguasa) sebagai intrusmen untuk mempengaruhi agar mengikuti cara yang dianjurkannya guna mencapai suatu tujuan yang konkrit. Namun kadangkala izin dapat disimpulkan dari konsiderens undang-undang atau peraturan yang mengatur izin tersebut atau dapat pula dari isi atau sejarah lahirnya Undang-Undang itu.

Instrumen izin digunakan oleh pemerintah (penguasa) pada sejumlah besar bidang kebijaksanaan terutama bagi hukum lingkungan, hukum pengaturan ruang dan hukum

perairan serta dalam hukum administrasi sosial, ekonomi, budaya dan kesehatan. Pada umumnya sistem izin terdiri atas larangan, persetujuan yang merupakan dasar perkecualian (izin) dan ketentuan-ketentuan yang berhubungan dengan izin.

9. Kebijakan Pemerintah Daerah Kabupaten Dalam Mengontrol Penangkaran Sarang Burung Walet

Dunn, (2003:22) mengemukakan proses pembuatan kebijakan adalah Serangkaian aktifitas intelektual yang dilakukan didalam proses kegiatan yang pada dasarnya bersifat politis. Aktifitas politis tersebut dijelaskan sebagai proses pembuatan kebijakan dan digambarkan sebagai serangkaian tahap yang saling bergantung yang diatur menurut urutan waktu, penyusunan agenda, formulasi kebijakan, adopsi kebijakan, implementasi kebijakan dan penilaian kebijakan.

Di indonesia menggunakan istilah “kebijaksanaan dan kebijakan“ dari terjemahan policy yang dikaitkan dengan keputusan pemerintah. Hal ini diilhami oleh kata yang mempunyai arti kewenangan dan kekuasaan yang dipegang oleh pemerintah, bertujuan untuk mengarahkan dan bertanggung jawab melayani umum. Pandangan ini disejalankan dengan pengertian “PUBLIC” yang berarti pemerintah, masyarakat dan umum.

Perbedaan antara kebijaksanaan dan kebijakan, yang membedakan istilah “policy” sebagai keputusan pemerintah yang bersifat umum dan berlaku untuk seluruh anggota masyarakat, dengan istilah “discretion” yang diartikan keputusan yang bersifat kasuitis untuk satu hal.

Dilihat dari defenisi kebijakan yang dikemukakan oleh Latief (2005: 88) yang mengemukakan bahwa kebijakan adalah kata kebijaksanaan yaitu, prilaku seseorang terlaksana pejabat atau perorangan, kelompok kekuatan politik atau kelompok pakar atau instansi pemerintahan yang terlibat dalam suatu bidang kegiatan tertentu yang diarahkan pada rumusan masalah atau permasalahan yang sehubungan dengan adanya hambatanhambatan tertentu. Untuk selanjutnya mengacu kepada tindak atau tindakan berpola yang mengarah

kepada tujuan seraya mencari peluang-peluang untuk mencapai tujuan dan atau mewujudkan sasaran yang ingin dicapai.

Lebih lanjut Koryati (2005:7) mengemukakan bahwa kebijakan merupakan pengembangan yang dilakukan oleh institusi pemerintah dan aparaturinya. Sehingga kebijakan tersebut dapat dikatakan bahwa:

- a. Kebijakan pemerintah selalu mempunyai tujuan tertentu atau merupakan tindakan yang berorientasi pada tujuan.
- b. Kebijakan itu berisi tindakan-tindakan atau pola-pola tindakan pejabat pemerintah.
- c. Kebijakan merupakan apa yang benar-benar dilakukan pemerintah, jadi bukan merupakan apa yang baru menjadi maksud atau pernyataan pemerintah untuk melakukan sesuatu.
- d. Kebijakan pemerintah itu bersifat positif dalam arti merupakan keputusan pemerintah untuk melakukan sesuatu atau tidak melakukan.
 - a. Kebijakan pemerintah dalam arti yang positif didasarkan atau selalu dilandaskan pada peraturan perundang-undangan dan bersifat memaksa (otoritatif).

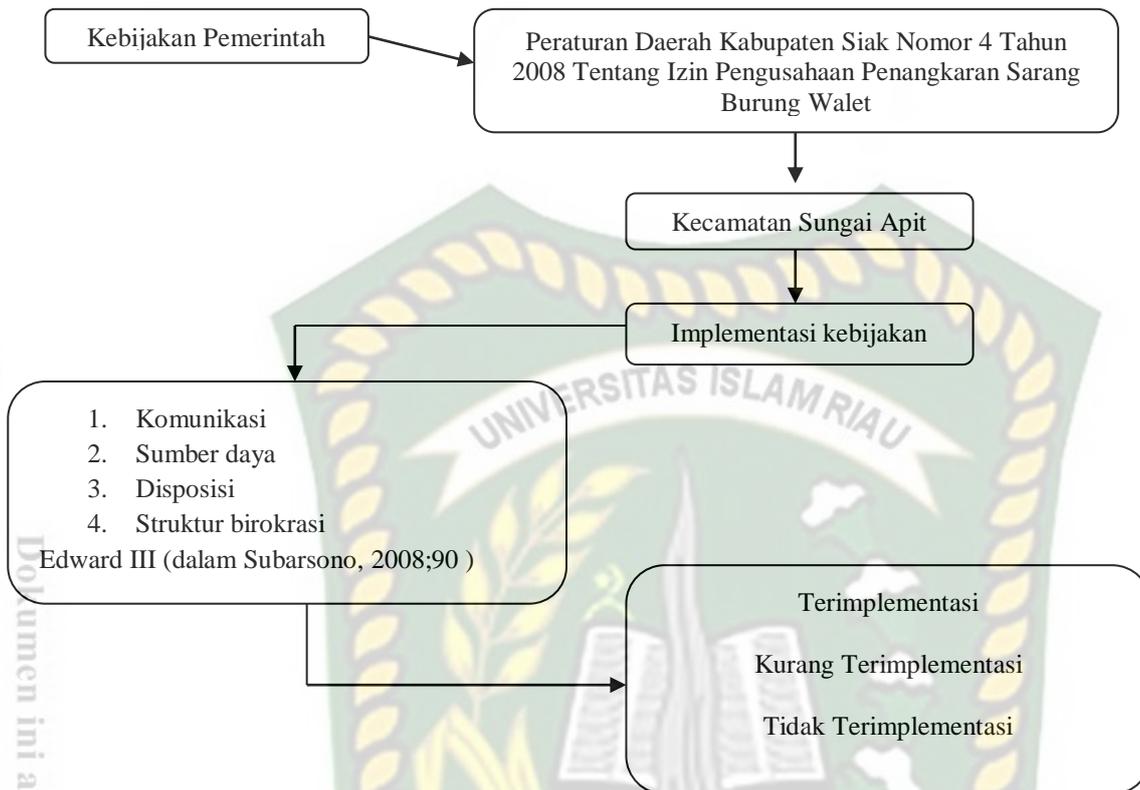
Selanjutnya dapat dilihat konsep analisis kebijakan yang dikemukakan oleh Quede dalam Dunn (2003:45) bahwa analisa kebijaksanaan adalah sebuah disiplin ilmu yang menggunakan berbagai metode penelitian dan argument untuk menghasilkan dan memindahkan informasi yang relevan dengan kebijaksanaan sehingga dapat dimanfaatkan ditingkat politik dalam rangka memecahkan masalah-masalah kebijaksanaan.

Selanjutnya dapat dilihat bahwa control secara harfiah dapat diartikan “Pengawasan”. Effendy (2003:116) mengemukakan bahwa control adalah seluruh kegiatan mulai dari penelitian serta pengamatan yang teliti terhadap berjalannya rencana, dengan menggunakan rencana yang ada serta standar yang ditentukan, serta memberikan dan mengoreksi penyimpangan rencana dan standar, serta penilaian terhadap hasil pekerjaan diperbandingkan dengan masukan yang ada atau dikeluarkan yang dihasilkan.

B. Kerangka Pikir

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

Gambar II.1 Kerangka Pikir Penelitian Tentang Implementasi Peraturan Daerah Kabupaten Siak Nomor 4 Tahun 2008 Tentang Izin Pengusahaan Penangkaran Sarang Burung Walet di Kecamatan Sungai Apit



C. Konsep operasional

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

1. Kebijakan publik adalah serangkaian kegiatan yang sedikit banyak berhubungan beserta konsekuensi-konsekuensinya bagi mereka yang bersangkutan dari pada sebagai suatu keputusan tersendiri.
2. Implementasi kebijakan adalah kegiatan yang kompleks dengan begitu banyak faktor mempengaruhi keberhasilan suatu implementasi kebijakan.
3. Komunikasi adalah hubungan antara pembuat kebijakan atau program dengan pelaksanaan kebijakan, dan yang terpenting adalah hubungan antara pelaksana program dengan kelompok sasaran program.

4. Sumberdaya adalah jumlah tenaga pelaksana yang akan memberikan penyuluhan terhadap program dan pembinaan kepada kelompok sasaran agar melaksanakan kegiatan sesuai dengan yang diharapkan oleh tujuan program.
5. Disposisi adalah suatu sikap pelaksana untuk mau atau niat untuk menerima atau menolak, atau motivasi para pelaksana untuk melaksanakan program.
6. Struktur birokrasi adalah program yang disarankan oleh kelompok sasaran sesuai dengan kebutuhan dan tuntutan dan mempunyai manfaat untuk jangka pendek yang berkesinambungan, maka akan mendapat dukungan yang besar dari kelompok sasaran.
7. Perizinan atau pemberian izin adalah perihal memberikan izin yang mana izin itu harus memiliki oleh usaha/ industri didalam mendirikan atau menjalankan usaha/ industrinya sesuai dengan Peraturan Perundang-Undangan yang berlaku.
8. Sarang burung walet adalah sarang yang istimewa sebab sarang tersebut terbuat dari air liur burung walet yang dianggap mempunyai bermanfaat untuk kesehatan.

D. Operasional variabel.

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

Tabel II.1 : Operasionalisasi Variabel Penelitian Tentang Implementasi Peraturan Daerah Kabupaten Siak Nomor 4 Tahun 2008 Tentang Izin Pengusahaan Penangkaran Sarang Burung Walet di Kecamatan Sungai Apit

Konsep	Variabel	Indikator	Sub Indikator	Ukuran
Kebijakan Publik adalah serangkaian kegiatan yang sedikit banyak berhubungan berserta konsekuensi-konsekuensinya bagi mereka yang bersangkutan	Implementasi Peraturan Daerah Kabupaten Siak Nomor 4 Tahun 2008 Tentang Izin Pengusahaan Penangkaran Sarang Burung Walet di Kecamatan	1. Komunikasi	a. Kejelasan informasi perda b. Sosialisasi perda	Nominal
		2. Sumber daya	a. Sumber daya manusia. b. Sarana dan prasarana.	
		3. Disposisi	a. Penempatan pegawai	

dari pada sebagai suatu keputusan tersendiri.	Sungai Apit	4. Struktur Birokrasi	b. Pemberian sanksi yang tegas a. Pelaksanaan sesuai dengan SOP b. Koordinasi dengan pihak terkait	
---	-------------	-----------------------	--	--

E. Teknik Pengukuran.

Untuk mengetahui pelaksanaan kegiatan sebagai bentuk Implementasi Peraturan Daerah Kabupaten Siak Nomor 4 Tahun 2008 Tentang Izin Pengusahaan Penangkaran Sarang Burung Walet di Kecamatan Sungai Apit , dilakukan penilaian dengan menetapkan ukuran Terlaksana, Kurang Terlaksana dan Tidak Terlaksana terhadap seluruh indikator yang ada sehingga variabel penelitian dapat diukur sebagai berikut :

Terimplementasi : Apabila seluruh indikator telah terimplementasi dengan baik, dengan hasil rekapitulasi responden antara 66-100 %

Kurang terimplementasi : Apabila hanya satu indikator yang terimplementasi, dengan hasil rekapitulasi responden antara 34-65 %.

Tidak terimplementasi : Apabila tidak ada indikator yang terimplementasi, dengan hasil rekapitulasi responden antara 0-33 %.

Selanjutnya untuk ukuran setiap indikator dapat dilihat dapat dikategorikan sebagai berikut :

1. Komunikasi, dapat dikatakan :

Baik : Apabila seluruh item-tem penilaian indikator telah dilaksanakan, dengan hasil rekapitulasi jawaban responden antara 66-100 %

Cukup baik : Apabila hanya 2 dari 3 item penilaian indikator yang terlaksana, dengan hasil rekapitulasi responden antara 34-65 %.

Kurang baik : Apabila hanya satu atau tidak ada item penilaian indikator yang terlaksana, dengan hasil rekapitulasi responden antara 0-33 %.

2. Sumber daya dapat dikatakan :

Baik : Apabila seluruh item-tem penilaian indikator telah dilaksanakan, dengan hasil rekapitulasi jawaban responden antara 66-100 %

Cukup baik : Apabila hanya 2 dari 3 item penilaian indikator yang terlaksana, dengan hasil rekapitulasi responden antara 34-65 %.

Kurang baik : Apabila hanya satu atau tidak ada item penilaian indikator yang terlaksana, dengan hasil rekapitulasi responden antara 0-33 %.

3. Disposisi dapat dikatakan :

Baik : Apabila seluruh item-tem penilaian indikator telah dilaksanakan, dengan hasil rekapitulasi jawaban responden antara 66-100 %

Cukup baik : Apabila hanya 2 dari 3 item penilaian indikator yang terlaksana, dengan hasil rekapitulasi responden antara 34-65 %.

Kurang baik : Apabila hanya satu atau tidak ada item penilaian indikator yang terlaksana, dengan hasil rekapitulasi responden antara 0-33 %.

4. Struktur birokrasi dapat dikatakan :

Baik : Apabila seluruh item-tem penilaian indikator telah dilaksanakan, dengan hasil rekapitulasi jawaban responden antara 66-100 %

Cukup baik : Apabila hanya 2 dari 3 item penilaian indikator yang terlaksana, dengan hasil rekapitulasi responden antara 34-65 %.

Kurang baik : Apabila hanya satu atau tidak ada item penilaian indikator yang terlaksana, dengan hasil rekapitulasi responden antara 0-33 %.

Tabel II.2 Perbedaan penelitian

No	Nama peneliti	Judul	Persamaan	Perbedaan
1	Fitri Ayu Roslina	Implementasi Peraturan Daerah Kabupaten Siak Nomor 4 Tahun 2008 Tentang Izin Pengusahaan Penangkaran Sarang Burung Walet di Kecamatan Sungai Apit	1. Sama-sama meneliti tentang tentang sarang burung walet	1. Penelitian ini dilakukan di kecamatan Kecamatan Sungai Apit Kabupaten Siak, sedangkan penelitian sebelumnya dilakukan di
2	Angga Saputra (077310158)	Evaluasi Pelaksanaan Peraturan Daerah Kota Pekanbaru Nomor 3 Tahun 2007 Tentang Izin Usaha Pengelolaan dan Pengusahaan Sarang Burung Walet	2. Lokasi penelitian sama-sama di Badan Penanaman Modal dan Pelayanan Perizinan Terpadu	Kota Pekanbaru dan Kabupaten Meranti
3	Rudi Hardiyanto (087310615)	Pengawasan Terhadap Penangkaran Sarang Burung Walet Di Kota Pekanbaru Tahun 2010-2013		2. Penelitian ini dilakukan tahun 2016, penelitian Angga dilakukan pada tahun 2014, penelitian Rudi dilakukan pada tahun 2015 dan penelitian Andre dilakukan pada tahun 2014
4	Andre Supriyadi (077310567)	Implementasi Peraturan Daerah Kabupaten Meranti Nomor 10 Tahun 2011 Tentang Pajak Daerah (Studi Terhadap Pajak Sarang Burung Walet di Kecamatan Tebing Tinggi)		

