

BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

2.1. Kajian Penelitian Terdahulu

Sebagai bahan pertimbangan dalam penelitian ini, penulis cantumkan beberapa hasil penelitian terdahulu yang pernah dilakukan beberapa peneliti sebelumnya. Beberapa penelitian tersebut diantaranya:

Penelitian yang dilakukan oleh Mr. Muhammad Lapsee Chesoh (2016) dalam skripsinya di Jurusan Komunikasi dan Penyiaran Islam, Fakultas Dakwah dan Komunikasi Universitas Islam Negeri (UIN) Sunan Kalijaga Yogyakarta, dengan judul Komunikasi antarbudaya: (Studi Model Komunikasi Mahasiswa Pattani UIN Sunan Kalijaga Terhadap Masyarakat Gowok Yogyakarta). Kesimpulan dari penelitian ini adalah sebagai berikut:

Hubungan antarbudaya maupun antarpribadi setiap manusia dalam dinamika dan kegiatannya tidak bisa terlepas dengan orang lain. Meskipun ia bisa memenuhi atau melakukan kebutuhan sendiri. Dalam kerangka hubungan, individu terkoneksi dengan orang lain baik dalam hubungan antarpribadi maupun antarbudaya yang masing-masing memiliki perbedaan latar belakang kebudayaan dan persepsi. Demikian peneliti dalam penelitiannya mahasiswa Pattani sebagai pendatang di Padukuhan Gowok berhubungan antarbudaya terhadap masyarakat. Hal ini yang menempatkan

mereka dan warga Gowok sebagai orang asing dalam perspektif masing-masing.

Dalam hal ini, meneliti tentang model komunikasi antarbudaya mahasiswa Pattani terhadap masyarakat Gowok. Pendekatan yang digunakan peneliti adalah kualitatif deskriptif, dimaksudkan untuk sekaligus memperoleh gambaran deskriptif tentang permasalahan. Data penelitian ini memperoleh gambaran deskriptif tentang permasalahan. Peneliti memperoleh data melalui wawancara mendalam, observasi partisipan dan kajian pustaka. Sedangkan, analisis pada penelitian ini berangkat dari teori manajemen kecemasan atau ketidakpastian oleh W.B Gudykunst (2003).

Penelitian ini mencari model yang digunakan mahasiswa Pattani untuk berkomunikasi antarbudaya terhadap masyarakat Gowok dan output yang dihasilkan dari komunikasi yang berlangsung dalam analisis data yang dilakukan, didapatkan juga bahwa model komunikasi yang digunakan oleh mahasiswa Pattani menggunakan model *intercultural dialectic* dan interpretasi. Dalam penelitian ini mereka belajar menafsirkan perilaku masyarakat Gowok.

Selanjutnya, mereka dapat berkomunikasi dengan bertolak pada manajemen penyebab ketidakpastian komunikasi antarbudaya. Mulai dari penelitian inilah terbangunnya pengertian dalam hubungan tersebut yang kemudian mampu membawa mahasiswa Pattani masuk ke dalam akses-akses yang mereka butuhkan.

Berikutnya penelitian dengan judul Pogram Legislasi Daerah Sebagai Instrumen Perencanaan Pembentukan Peraturan Daerah (studi atas pelaksanaan Program legislasi daerah di Provinsi Nusa Tenggara Timur) yang ditulis oleh Yordanus Hoga Daton (2013).

Penelitian ini bertujuan untuk menganalisis dan mengevaluasi guna mengetahui proporsi antar materi muatan sebagai pendasaran penetapan rancangan peraturan daerah melalui program legislasi daerah dan mengetahui bentuk partisipasi publik dalam penyusunan program legislasi daerah di Provinsi Nusa Tenggara Timur. Penelitian ini bersifat normatif empiris dengan mengkombinasikan antara empiris dengan normatif, dengan menggunakan metode wawancara atau kualitatif. Data yang telah disusun secara sistematis dianalisis dengan menggunakan metode deksriptif kualitatif. Hasil penelitian menunjukkan bahwa, kebijakan legislasi daerah di Provinsi Nusa Tenggara Timur belum mencakupi secara proposional wewenang pengaturan atau materi muatan yang menjadi domain pengaturan peraturan daerah antara satu wewenang pengaturan atau materi muatan dengan materi muatan lainnya. Kebijakan legislasi daerah pada ketiga lokasi penelitian menunjukkan kecenderungan yang sangat tinggi untuk melaksanakan perintah peraturan perundang-Undangan yang lebih tinggi dibandingkan dengan wewenang pengaturan atau materi muatan peraturan daerah lainnya.

Ketimpangan proposi antara wewenang pengaturan atau materi muatan antara satu dengan yang lainnya disebabkan oleh sejumlah faktor antara lain, kuatnya paradigma positivisme hukum dalam sistem hukum nasional disamping faktor politik kelembagaan dan teknis legislasi baik pemerintah daerah maupun Dewan Perwakilan Rakyat Daerah sebagai pemegang fungsi legislasi daerah. Walaupun dalam pembentukan program legislasi daerah pada baik pemerintah Provinsi Nusa Tenggara Timur dan Kabupaten Flores Timur tidak membuka ruang partisipasi publik atau ketiadaan dokumen program legislasi daerah pada pemerintah kota Kupang, namun dalam tahapan dan proses legislasi daerah selanjutnya masih dibuka ruang partisipasi publik.

Berikutnya penelitian yang dilakukan oleh Anis Ibrahim (2008) dalam Disertasinya di Program Doktor Ilmu Hukum UNDIP, dengan judul *Legislasi Dalam Perspektif Demokrasi: Analisis Interaksi Politik dan Hukum Dalam Proses Pembentukan Peraturan Daerah di Jawa Timur*.

Agar dalam pembentukan peraturan daerah dapat dilaksanakan secara terencana dan tetap berada dalam kesatuan sistem hukum nasional, maka legislasi peraturan daerah perlu dilakukan berdasarkan program legislasi daerah, yang disusun bersama Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dan pemerintah daerah. Di dalamnya ditetapkan skala prioritas sesuai dengan perkembangan kebutuhan masyarakat.

Perencanaan legislasi peraturan daerah yang berperspektif *leading sector* menjadikan proses legislasi daerah sangat sektoral serta parsial pada satu sisi dan pada sisi bersamaan perencanaan demikian itu tidak akan mampu memetakan perkembangan kebutuhan masyarakat secara menyeluruh dalam perspektif yuridis, untuk dapat menampung dinamika kebutuhan masyarakat sepatutnya dilakukan melalui program legislasi daerah. Dalam hal ini pasal 15 ayat 2 UUP 3 sudah menggariskan bahwa “Perencanaan penyusunan peraturan daerah dilakukan dalam suatu program legislasi daerah”. Mengikuti penjelasan pasal 15 UUP 3 terkait dengan arti penting program legislasi nasional, maka dengan titik tolak program legislasi daerah, pelaksanaan legislasi peraturan daerah akan dapat dilakukan secara berencana. Sebab, dalam program legislasi daerah ditetapkan skala prioritas sesuai dengan perkembangan kebutuhan masyarakat.

Untuk maksud tersebut, dalam program legislasi daerah dimuat program legislasi jangka panjang, menengah dan tahunan. Di samping itu, program legislasi daerah adalah untuk menjaga agar daerah tetap berada dalam kesatuan sistem nasional. Jadi, program legislasi daerah adalah kerangka dasar untuk membangun daerah yang sistematis dan menyeluruh sesuai dengan kebutuhan masyarakat daerah setempat.

Mengenai eksistensi dan penyusunan program legislasi daerah ini, Janiruddin dari Biro Hukum Sekretariat Jendral Depdagri mengatakan sebagai berikut: Kesatu, untuk mewujudkan peraturan daerah yang harmonis

dan bemuansa hak asasi manusia, perlu di lakukan program legislasi daerah. Kedua, perencanaan penyusunan program legislasi daerah dilakukan secara terkoordinasi dan berkesinambungan yang disusun setiap tahun. Ketiga, penyusunan program legislasi daerah harus dikoordinasikan dengan stakeholder terkait antara lain Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, Perguruan tinggi dan komponen masyarakat.

Sedikitnya, dari empat lokasi penelitian hanya Kabupaten Blitar yang pernah membuat program legislasi daerah. Ada 23 (dua puluh tiga) rancangan peraturan daerah maupun peraturan daerah perubahan yang diagendakan untuk dibahas pada tahun 2006. Program legislasi daerah kabupaten Blitar tahun 2006 ditetapkan berdasarkan keputusan pimpinan Dewan Perwakilam Rakyat Daerah Kabupaten Blitar No. 11 tahun 2006 tanggal 14 Juni 2006 berlaku surat tanggal 1 Januari 2006. Dalam implementasinya, ternyata tidak semua peraturan daerah yang direncanakan berhasil dibentuk, seperti tentang rancangan peraturan daerah pendidikan. Justru Dewan Perwakilan Rakyat Daerah bekerjasama dengan pusat pengkajian dan gender unibraw melakukan aktivitas awal membentuk peraturan daerah tentang penertiban lokalisasi, yang rencana pembentukan peraturan daerah tersebut tidak tercantum dalam program legislasi daerah. Berdasarkan penelaahan terhadap program legislasi daerah kabupaten Blitar tahun 2006 tersebut adalah dua hal yang perlu mendapatkan klarifikasi.

Pertama, tidaklah tepat jika membuat suatu perencanaan yang kemudian diberlakukan surut ke belakang.

Meski Program legislasi daerah tersebut memiliki bingkai hukum juga, yaitu berupa keputusan pimpinan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, namun karena substansinya berupa sebuah perencanaan, maka tidak mungkin digunakan untuk mendasari perencanaan atas suatu aktivitas yang telah terjadi atau telah berlalu. Sebuah perencanaan adalah untuk diimplementasikan pada waktu yang akan datang.

Selanjutnya, penelitian yang dilakukan oleh Muhammad Aref Sigit Muttaqien (2009). Mahasiswa jurusan Komunikasi dan Penyiaran Islam, Fakultas Dakwah Universitas Islam Negeri (UIN) Hidayatullah Jakarta dengan judul. Komunikasi Antarbudaya (studi pada pola komunikasi masyarakat muhammadiyah dan NU di desa Pringapus, Semarang Jawa barat).

Dalam penelitian skripsi peneliti membahas tentang bagaimana ide informasi akan diterima oleh komunikan dalam pola komunikasi yang berbeda yang tindakan oleh sebuah budaya yang berbeda. Hasil penelitian ini mendapati bahwa ada dua pola komunikasi yang terjadi antara warga NU dan Muhammadiyah di desa Pringapus, Semarang Jawa barat. Yakni pada segi ekonomi dan sosial. Pada segi ekonomi pola itu terjadi pada saat kedua belah masyarakat tersebut berada di pasar, kemudian pada wilayah pekerjaan dimana warga NU adalah pemilik sawah dan warga

Muhammadiyah adalah buruhnya. Sedangkan, dalam segi sosial terjadi ketika masyarakat berkumpul dalam setiap kegiatan desa.

Selanjutnya, Penelitian yang dilakukan oleh Yadi Supriadi (2017). Fakultas Ilmu Komunikasi, Universitas Islam Bandung dengan judul Komunikasi Politik DPRD dalam Meningkatkan Peran Legislatif di Kota Bandung.

Dalam penelitian ini penulis memaparkan komunikasi politik DPRD Kota Bandung dalam meningkatkan peran legislatif, mulai dari perencanaan, pengelolaan pesan komunikasi politik, hingga pemilihan media komunikasi politik yang digunakan. Dilakukan secara kualitatif dengan pendekatan studi kasus, tulisan ini bermaksud menyajikan pokok persoalan dari berbagai perspektif sumber. Creswell (2002:61) menjelaskan bahwa secara umum pengertian studi kasus adalah penelitian yang menempatkan sesuatu atau objek yang diteliti sebagai sebuah kasus. Suatu objek dapat diangkat sebagai kasus apabila obyek tersebut dapat dipandang sebagai suatu sistem yang dibatasi yang terikat dengan waktu dan tempat kejadian objek.

Mengacu pada kriteria tersebut, beberapa objek yang dapat diangkat sebagai kasus dalam penelitian studi kasus adalah kejadian atau peristiwa, situasi, proses, program, dan kegiatan. Sementara itu Yin (2003) mengemukakan bahwa studi kasus adalah sebuah metode penelitian yang secara khusus menyelidiki fenomena kontemporer yang terdapat dalam konteks kehidupan nyata, yang dilaksanakan ketika batasan-batasan antara

fenomena dan konteksnya belum jelas, dengan menggunakan berbagai sumber data.

Tabel. 2.1 Ringkasan Kajian Literatur

Penelitian/ Judul Penelitian	Perbedaan	Persamaan
<p>Anis Ibrahim, tahun 2008 judul Disertasi: Legislasi Dalam Perspektif Demokrasi: Analisis Interaksi Politik Dan Hukum Dalam Proses Pembentukan Peraturan Daerah Di Jawa Timur.</p>	<p>Tempat Penelitian: Pemprop dan DPRD Provinsi Jawa Timur. Fokus Penelitian: Legislasi dalam Prespektif Demokrasi, Politik dan Hukum. Metode Penelitian: Kualitatif deskriptif.</p>	<p>Kerangka Teori/ Bahasan: Implementasi Program Legislasi Daerah.</p>
<p>Muhammad Aref Sigit Muttaqien, 2009 judul skripsinya dengan judul. Komunikasi Antarbudaya (studi pada pola komunikasi masyarakat muhammadiyah dan NU di desa Pringapus, Semarang Jawa barat).</p>	<p>Tempat Penelitian: Desa Pringapus, Semarang Jawa barat. Fokus Penelitian: Komunikasi Antarbudaya pola komunikasi masyarakat muhammadiyah dan NU di desa Pringapus, Semarang Jawa barat. Metode Penelitian: Kualitatif.</p>	<p>Kerangka Teori/ Bahasan: Komunikasi Antarbudaya pola komunikasi.</p>

<p>Yorhanus Hoga Daton, tahun 2013. Prolegda sebagai instrumen perencanaan pembentukan Perda (studi atas pelaksanaan Prolegda di Provinsi Nusa Tenggara Timur).</p>	<p>Tempat Penelitian: Pemprov dan DPRD Nusa Tenggara Timur. Fokus Penelitian: Prolegda sebagai instrumen perencanaan pembentukan. Metode Penelitian: Kualitatif perspektif.</p>	<p>Kerangka Teori/ Bahasan: Program Legislasi daerah.</p>
<p>Mr. Muhammad Lapsee Chesoh, 2016 dalam skripsinya dengan judul Komunikasi Antarbudaya: (Studi Model Komunikasi Mahasiswa Pattani UIN Sunan Kalijaga Terhadap Masyarakat Gowok Yogyakarta).</p>	<p>Tempat Penelitian: UIN Sunan Kalijaga Yogyakarta. Fokus Penelitian: komunikasi antarbudaya mahasiswa Pattani terhadap masyarakat Gowok. Metode Penelitian: Kualitatif deskriptif.</p>	<p>Kerangka Teori/ Bahasan: Model Komunikasi Antarbudaya</p>

<p>Yadi Supriadi (2017). Fakultas Ilmu Komunikasi, Universitas Islam Bandung dengan judul Komunikasi Politik DPRD dalam Meningkatkan Peran Legislatif di Kota Bandung.</p>	<p>Tempat Penelitian: DPRD Kota Bandung Fokus Penelitian: perencanaan, pengelolaan pesan komunikasi politik Metode Penelitian: Kualitatif</p>	<p>Kerangka Teori/ Bahasan: Perencanaan dan pesan komunikasi serta politikmedia komunikasi politik.</p>
---	--	--

2.2. Kajian Teori Yang Relevan

2.2.1. Tinjauan Mengenai Komunikasi

1. Pengertian Komunikasi Politik.

Komunikasi politik merupakan segala bentuk komunikasi yang terjadi dalam suatu sistem politik dan antar sistem tersebut dengan lingkungannya, yang mencakup jaringan komunikasi (organisasi, kelompok, media massa dan saluransaluran khusus) dan determinan sosial ekonomi dari pola-pola komunikasi yang ada pada sistem tersebut (Nasution, 1990). Komunikasi politik adalah suatu proses dan kegiatan-kegiatan membentuk sikap dan tindakan perilaku politik yang terintegrasi ke dalam suatu sistem politik dengan menggunakan simbol-simbol yang berarti (Harun dan Sumarno, 2006). Tindakan komunikasi politik dapat

dilakukan dalam beragam konteks, yaitu komunikasi antar pribadi, komunikasi kelompok, komunikasi organisasi dan komunikasi massa.

Komunikasi politik merupakan proses dimana informasi politik yang relevan diteruskan dari satu bagian ke bagian lainnya, dan di antara sistem-sistem sosial dengan sistem politik, serta merupakan proses yang berkesinambungan, dan melibatkan pertukaran informasi di antara individu-individu yang satu dengan kelompoknya pada semua tingkat masyarakat (Rush dan Althoff, 2003). Penjelasan cakupan bidang komunikasi politik, maka perlu dijelaskan arti dua istilah penting pada aspek ini yaitu politik dan komunikasi. Pengertian pertama tentang politik sebagai berikut (Budiharsono, 2003): Satu, politik adalah bermacam kegiatan dalam suatu sistem politik (atau negara) yang menyangkut proses penentuan tujuan dan pelaksanaan sistem tersebut. Dua, politik selalu menyangkut tujuan-tujuan dari masyarakat secara keseluruhan (*public goals*) dan bukan tujuan pribadi (*private goals*). Tiga, Politik adalah pengambilan keputusan melalui sarana umum menyangkut tindakan umum, terutama menyangkut kegiatan pemerintah (Jenkins *dalam* Budiharsono, 2003). Empat, politik adalah pengambilan keputusan kolektif atau pembuatan kebijakan umum untuk masyarakat secara menyeluruh (Mitchell dan Jefkins *dalam* Budiharsono, 2003). Lima, politik adalah himpunan nilai, ide dan norma, kepercayaan dan keyakinan seseorang atau kelompok yang mendasari penentuan sikapnya terhadap

suatu kejadian dan masalah politik yang dihadapinya dan menentukan tingkah laku politiknya (Jenkins *dalam* Budiharsono, 2003).

1) Apa Politik dan Komunikasi Politik

Politik, seperti komunikasi, adalah proses dan seperti komunikasi, politik melibatkan pembicaraan. Ini bukan pembicaraan dalam arti sempit seperti kata yang diucapkan, melainkan pembicaraan dalam arti yang lebih inklusif, yang berarti segala cara orang bertukar simbol atau lambang. Kata-kata yang dituliskan dan diucapkan, gambar, gerakan, sikap tubuh, perangai, dan pakaian. Ilmuan politik Mead (Nimmo, 2005;80) mengatakan dengan cara sederhana: bahwa politik ialah pembicaraan atau lebih tepat, kegiatan politik (berpolitik) adalah berbicara. Ia menekankan bahwa politik tidak hanya pembicaraan, juga tidak semua pembicaraan adalah politik. akan tetapi, hakikat pengalaman politik, dan bukan hanya kondisi dasarnya. ialah bahwa ia adalah kegiatan berkomunikasi antara orang-orang.

Komunikasi meliputi politik. bila orang mengamati konflik, mereka menurunkan makna perselisihan melalui komunikasi. Bila orang menyelesaikan perselisihan mereka, penyelesaian itu adalah hal-hal yang diamatin diinterpretasikan, dan dipertukarkan melalui komunikasi. Dari transaksi yang disebut transaksi politik itu muncul makna perselisihan sosial dan penyesuaiannya, dan dalam proses itu tercipta

konflik-konflik baru. Juga tersusun makna-makna yang terus berbuah yang diberikan oleh warga negara kepada gagasan-gagasan abstrak demokrasi, kemerdekaan, atau keadilan. Oleh sebab itu, anggapan bahwa banyak aspek kehidupan politik dapat dilukiskan sebagai komunikasi.

Pada tahun 1948 ilmuwan politik Harold Laswell mengemukakan bahwa cara yang mudah untuk melukiskan suatu tindakan komunikasi ialah dengan menjawab pertanyaan-pertanyaan berikut: Siapa?; Mengatakan apa?; Dengan saluran apa?; Kepada siapa?; Dengan akibat apa?.

Pertanyaan sederhana ini mengidentifikasi unsur-unsur yang biasa terdapat pada semua komunikasi: sebuah sumber dan penerima, pesan media komunikasi, dan tanggapan. Baik diuraikan dalam teori pengalihan informasi yang sangat canggih. Maupun dalam pandangan sosiopsikologis yang provokatif. Kelima dasar Laswell ini menyajikan cara yang berguna untuk menganalisa komunikasi.

Meskipun demikian, kegunaan rumusan *Laswell* ini, sebagaimana adanya, agak terlalu sederhana untuk mengorganisir pembicaraan mengenai komunikasi politik dan opini publik. Namun, dengan sedikit modifikasi, rumusan ini memenuhi tujuan kita. Sebagaimana dinyatakan tadi, kelima pertanyaan dasar itu menyiratkan bahwa komunikasi adalah jalan satu arah. Dari seseorang kepada seseorang.

Bagaimanapun, kita telah melukiskan komunikasi sebagai tindakan bersama diantara dua orang atau lebih yang tidak independen ataupun dapat dikucilkan satu sama lain, tetapi terikat oleh makna yang diturunkan oleh mereka dari pertukaran citra melalui simbol-simbol. Sumber tidak berkomunikasi dengan penerima dengan peran sebaliknya (sumber menjadi penerima dan penerima menjadi sumber). Alih-alih, komunikasi adalah dengan satu sama lain secara simulatin. Tugasnya, hanya satu orang yang boleh berbicara pada satu saat. Namun, kedua orang (atau semua orang yang terlibat dalam transaksi) itu terus menerus berperilaku.

Menanggapi, memberikan tanda dengan gerakan tubuh seperti mengangguk, megangkat bahu, atau tersenyum; memberi makna kepada tindakan satu sama lain; dan menyusun makna untuk seluruh pertemuan itu. bila kita menggunakan rumusan Laswell, maka kita harus ingat bahwa proses komunikasi itu tidak linear, tetapi sirkular. Sebagai pengikat, kita dapat membuat perubahan kecil dalam rangkaian pertanyaan itu; siapa mengataka apa dengan saluran apa dengan (bukan kepada) siapa dengan.

Bertolak dari definisi-definisi di atas, pada intinya dapat disimpulkan bahwa komunikasi politik adalah komunikasi yang diarahkan pada pencapaian suatu pengaruh sedemikian rupa, sehingga masalah yang dibahas oleh jenis kegiatan komunikasi tersebut dapat mengikat semua

kelompok atau warganya melalui suatu sanksi yang ditentukan bersama oleh lembaga-lembaga politik. Sedangkan bila dilihat dari tujuan politik, maka hakekat komunikasi politik adalah upaya kelompok manusia yang mempunyai orientasi pemikiran politik atau ideologi tertentu di dalam rangka menguasai dan atau memperoleh kekuasaan untuk dapat mewujudkan tujuan pemikiran politik dan ideologi sebagaimana yang diharapkan akibat apa.

Beberapa komponen yang terdapat dalam suprastruktur politik terbagi ke dalam tiga kelompok yaitu yang berada pada lembaga legislatif, eksekutif dan lembaga yudikatif. Di lain pihak komponen-komponen yang berada di masyarakat atau infrastruktur politik terbagi dalam asosiasi-asosiasi, antara lain:

- (1) Partai politik (*political party*)
- (2) Kelompok kepentingan (*interest group*)
- (3) Para tokoh politik (*political figures*)
- (4) Media komunikasi politik (*media of political communication*) dan sebagainya.

Dengan demikian, dalam sistem politik komunikasi berfungsi sebagai penghubung antara situasi kehidupan politik yang ada pada suprastruktur politik (*The Governmental political sphere*) dengan situasi kehidupan dalam infrastruktur politik (*Socio political sphere*).

2) Komunikator Politik.

Komponen yang paling menentukan dalam setiap bentuk kegiatan komunikasi yaitu Anggota Dewan Perwakilan Rakyat (DPRD) Kota Cirebon sebagai komunikator dan Pemerintah Daerah Kota Cirebon sebagai komunikan. Karena tanpa kedua komponen tersebut tidak akan terjadi komunikasi. Pertanyaannya sekarang, siapa saja yang termasuk ke dalam komunikator dan komunikan politik itu?. Komunikator politik dapat dikenali dari ciri-ciri komunikator pada umumnya yaitu:

- (1) Pihak yang pertama-tama mempunyai inisiatif.
- (2) Pihak yang mempunyai ide atau gagasan; yang akan disebarluaskan.
- (3) Pihak yang mula pertama mengajak berkomunikasi.
- (4) Pihak yang bermaksud mempengaruhi, mengubah dan membentuk sikap, pendapat dan tingkah laku orang lebih baik secara perorangan maupun kelompok.

Bertolak dari ciri-ciri tersebut di atas, maka (Drs. Soemamo), Ap. S.M. dalam bukunya “Dimensi-dimensi politik” mengatakan yang menjadi komunikator politik adalah pemerintah, karena ia sebagai pemegang inisiatif untuk mengadakan perubahan dan pembaharuan, terutama di negara-negara yang sedang berkembang. Kemudian dijelaskan lebih lanjut, yang menjadi komunikan komunikasi politik ialah keseluruhan

lapisan masyarakat, baik yang berdiri sendiri maupun yang tergabung dalam bentuk asosiasi, perkumpulan atau kelompok-kelompok tertentu.

Menurut (Dr Astrid, 1989), komunikator dan komunikan itu harus saling mengisi dan merupakan interdependensi yang positif, sehingga komunikasi berjalan dengan harmonis.

Dalam proses komunikasi, pada saat tertentu komunikan bisa berganti peran menjadi komunikator dan yang semula komunikator bisa menjadi komunikan tergantung dari pihak mana yang pertama mempunyai inisiatif, gagasan, mengajak berkomunikasi dan mempengaruhi. Berbeda dengan Drs. Soemamo, berikut ini akan diuraikan pendapat dari Dan Nimmo.

3) Komunikator Politik (*Who*)

Para komunikator politik, dibandingkan dengan warga negara pada umumnya, suka ditanggapi lebih sungguh-sungguh bila mereka berbicara atau berbuat. Sehubungan dengan itu, di sini kita akan mengidentifikasi tiga kategori para komunikator politik ini, kemudian akan meninjau unsur-unsur dan segi-segi pokok peran mereka sebagai pemimpin politik.

Untuk keperluan itu, Dan Nimmo mengidentifikasinya menjadi tiga kategori : (1) politikus yang bertindak sebagai komunikator politik, (2) komunikator profesional dalam politik, dan (3) aktivis atau komunikator paruh waktu (*part-time*).

Politikus adalah “orang yang bercita-cita untuk dan atau memegang jabatan pemerintah harus dan memang berkomunikasi tentang politik: tidak peduli apakah mereka dipilih, ditunjuk, atau pejabat karier dan tidak mengindahkan apakah jabatan itu eksekutif, legislatif, atau yudikatif.” Meskipun politikus melayani beraneka ragam tujuan dengan berkomunikasi, ada dua hal yang menonjol. (Katz & Kahn, 1978:142) menunjukkan bahwa pemimpin politik mengarahkan pengaruhnya ke dua arah: 1) mempengaruhi alokasi ganjaran, 2) mengubah struktur sosial yang ada atau mencegah perubahan. Dalam hal yang pertama, politikus itu berkomunikasi sebagai wakil suatu kelompok, pesan-pesan politik itu mengajukan dan atau melindungi tujuan kepentingan politik; artinya komunikator politik mewakili kepentingan kelompok. Sebaliknya, politikus yang bertindak sebagai ideolog tidak begitu terpusat perhatiannya untuk mendesak tuntutan seseorang anggota kelompok; ia lebih menyibukkan dirinya untuk menetapkan tujuan kebijakan yang lebih luas, mengusahakan reformasi, dan bahkan mendukung perubahan revolusioner. Jadi ideolog itu terutama berkomunikasi untuk membelokkan mereka kepada suatu tujuan tertentu, bukan mewakili

kepentingan mereka dalam gelanggang tawar-menawar dan mencari kompromi.

Pertanyaannya sekarang adalah siapakah polikus utama yang bertindak sebagai komunikator politik yang menentukan politik pemerintah suatu negara?. Yang pertama adalah para pejabat pemerintah, baik yang dipilih maupun yang diangkat, yang secara tetap berkomunikasi mengenai sejumlah besar masalah, subyek, dan materi politik yang beraneka ragam. Mereka yang termasuk dalam kategori ini ialah para pejabat eksekutif, legislator dan para pejabat yudikatif. Yang kedua adalah para politikus tingkat nasional yang secara tetap berkomunikasi tentang sejumlah terbatas masalah yang relatif sempit, yang oleh James Rosenau disebut pembuat opini nasional. Diantara kelompok ini antara lain: Sekretaris Jendral, Direktur Jendral berbagai departemen dan sejenisnya. Ketiga adalah politikus yang tidak memegang jabatan dalam pemerintahan; mereka pun komunikator politik mengenai masalah-masalah yang memiliki ruang lingkup nasional dan non nasional, masalah jangkauannya luas dan sempit.

Jika ditarik kesimpulan, banyak jenis politikus yang bertindak sebagai komunikator politik, sama banyaknya dengan politikus dan dapat kita klasifikasikan mereka sebagai (1) di dalam atau di luar jabatan pemerintah, (2) berpandangan nasional atau subnasional dan (3) beurusan dengan masalah ganda atau masalah tunggal.

4) Profesional sebagai Komunikator politik.

Komunikator profesional mencari nafkahnya dengan berkomunikasi, apakah ia di dalam atau di luar politik. Komunikator profesional adalah peranan sosial yang relatif baru, suatu hasil sampingan dari revolusi komunikasi yang sedikitnya dua dimensi utama: (a) munculnya media massa yang melintasi batas-batas rasial, etnis, pekerjaan, wilayah dan kelas untuk meningkatkan kesadaran identitas nasional; dan (b) perkembangan serta media khusus (seperti majalah untuk khalayak khusus, stasiun radio, dsb) yang menciptakan publik baru untuk menjadi konsumen informasi dan hiburan.

Menurut pakar komunikasi *James Carey* (dalam Nimmo, 1989) komunikator profesional adalah “seorang makelar simbol, orang yang menerjemahkan sikap, pengetahuan dan minat suatu komunitas yang berbeda tetapi menarik dan dapat dimengerti”. Komunikator profesional menghubungkan golongan elit dalam organisasi atau komunitas manapun dengan khalayak umum. Komunikator profesional adalah manipulator dan makelar simbol yang menghubungkan para pemimpin satu sama lain dan dengan para pengikut.

Perangkat profesional mencakup: 1) Jumalis meliputi reporter yang bekerja pada koran, majalah, radio, televisi atau siapapun yang berkaitan dengan media berita dalam pengumpulan, persiapan, penyajian dan penyerahan laporan peristiwa. 2) Promotor adalah orang yang dibayar

untuk mengajukan kepentingan langganan tertentu, seperti agen publisitas, PRO pada instansi pemerintah maupun swasta, personel periklanan, manajer kampanye dan pengarah publisitas kandidat politik, spesialis teknis (kameramen, produser, sutradara film, pelatih pidato, dsb) yang bekerja untuk kepentingan kandidat politik.

5) Aktivitas sebagai komunikator Politik.

Mereka yang termasuk ke dalam golongan ini: Pertama, terdapat juru bicara bagi kepentingan yang terorganisir. Pada umumnya orang ini tidak memegang atau mencita-citakan jabatan pada pemerintahan. Juru bicara biasanya bukan profesional dalam komunikasi, namun ia cukup terlibat baik dalam politik maupun dalam komunikasi, sehingga bisa disebut aktivis politik dan semi profesional dalam komunikasi politik.

Berbicara untuk kepentingan yang terorganisasi dan merupakan peran politikus yang menjadi wakil partisan, yakni mewakili tuntutan anggota suatu organisasi dan tawar-menawar untuk hal-hal yang menguntungkan. Sebagaimana politikus dan profesional, juru bicara kepentingan yang terorganisasi beroperasi pada tingkat nasional dan subnasional serta menangani masalah-masalah berganda maupun tunggal. Kedua, jaringan interpersonal mencakup komunikator politik utama, yaitu “pemuka pendapat” (*opinion leader*); yaitu orang yang suka

dimintai petunjuk dan informasi tentang sesuatu hal oleh anggota masyarakat serta senantiasa dihormati.

Mereka senantiasa tampil dalam dua hal: (1) Mereka sangat mempengaruhi keputusan orang lain, artinya mereka meyakinkan orang lain dalam cara berpikir, (2) Mereka meneruskan informasi politik dari mass-media kepada masyarakat umum, dengan istilah lain disebut “komunikasi dua tahap.” Artinya pemuka pendapat memperoleh informasi dari mass-media (radio, TV, film, media cetak) lalu mereka meneruskan informasi tsb. kepada penduduk yang kurang aktif. Kesimpulan: siapakah yang menjadi komunikator politik utama itu? Ada tiga macam yang terpenting, yaitu : politikus, profesional dan aktivis.

2. Komunikator Politik sebagai Pemimpin Politik.

1) Definisi dan Teori Kepemimpinan

Sebelum membahas komunikator politik sebagai pemimpin politik akan dikemukakan dahulu definisi kepemimpinan dan teori-teori kepemimpinan.

(1) Definisi Kepemimpinan.

Banyak sekali definisi kepemimpinan itu, tapi di sini hanya akan mengemukakan beberapa saja yang lebih dekat dengan topik pembahasan kita. Katz & Kahn dalam buku *Patterns of Leadership* mengatakan: “Proses ketika seorang individu secara konsisten

menimbulkan lebih banyak pengaruh daripada orang lain dalam melaksanakan fungsi-fungsi kelompok.” Lain lagi dengan *Ralph M. Stogdill* mengatakan bahwa: “Kepemimpinan melibatkan proses kelompok, pengaruh, persuasif, pencapaian tujuan, interaksi, peran-peran yang diperbedakan, dan pembentukan struktur dalam kelompok-kelompok.”

Meskipun terdapat beranekaragam definisi kepemimpinan, menurut Dan Nimmo ada konsensus umum bahwa: “Kepemimpinan (dan akibatnya yang tidak dapat dipisahkan: kepengikutan) adalah suatu hubungan diantara orang-orang di dalam suatu kelompok yang di dalamnya satu atau lebih orang (pemimpin) mempengaruhi yang lain (pengikut) di dalam setting tertentu.”

(2) Teori-teori Kepemimpinan.

Terdapat empat teori yang mendominasi kepustakaan menurut *Gibb* dalam bukunya *Leadership*, yaitu: Pertama berpendapat bahwa pemimpin berbeda dari massa rakyat karena mereka memiliki ciri dan sifat tersendiri yang sangat dihargai. Suatu variasi dari tema ini ialah teori orang besar, yakni bahwa orang yang memiliki keinginan, sifat, dan kemauan istimewa muncul sewaktu-waktu dalam sejarah dan ditakdirkan untuk melakukan hal-hal yang besar, seperti Napoleon, Gandhi, dll. Variasi kedua jenis pemimpin

yang keranjingan sifat-sifat tertentu yang membuatnya tersendiri seperti manusia ulung, pahlawan dan pangeran. Kedua, yakni teori konstelasi sifat. Dalam teori ini pemimpin memiliki sifat-sifat yang sama dengan yang dimiliki oleh siapapun, tetapi memadukan sifat-sifat ini dalam sindrom kepemimpinan yang membedakannya dari orang lain. Misalnya pemimpin itu menonjol karena lebih tinggi, lebih besar, lebih bersemangat, lebih percaya diri, tenang, dsb. Ketiga, yakni teori Situasionalis yang berpendapat bahwa waktu, tempat dan keadaan menentukan siapa yang memimpin dan siapa pengikutnya. Keempat, ialah pemimpin yang merefleksikan interaksi kepribadian para pemimpin dengan kebutuhan dan pengharapan para pengikut, karakteristik dan tugas kelompoknya serta situasi.

2) Komunikator Politik

Orang yang bercita-cita untuk dan atau memegang jabatan pemerintah harus dan memang berkomunikasi tentang politik. Kita menamakan calon atau pemegang jabatan ini politikus, tak peduli apakah mereka dipilih atau ditunjuk, atau pejabat karier, dan tidak mengindahkan apakah jabatan itu eksekutif, legislatif, atau yudikatif. Pekerjaan mereka adalah aspek utama kegiatan ini. meskipun politikus melayani beraneka tujuan dengan komunikasi,

ada dua yang menonjol. Daniel Katz menunjukkan bahwa pemimpin politik mengerahkan pengaruhnya ke dua arah: “mempengaruhi alokasi ganjaran dan mengubah struktur sosial yang ada atau mencegah perubahan demikian”. Dalam kewenangan yang pertama politikus itu berkomunikasi sebagai wakil suatu kelompok atau langganannya; pesan-pesan politikus seperti itu mengajukan dan atau melindungi tujuan kepentingan politik: artinya, komunikator politik mewakili kepentingan kelompok. Sebaliknya, politikus bertindak sebagai ideologi tidak begitu terpusat perhatiannya kepada mendesakannya tuntutan seseorang langganannya. Ia lebih menyibukan dirinya untuk menetapkan tujuan kebijakannya yang lebih luas, mengusahakan reformasi, dan bahkan mendukung perubahan revolusioner. Ideologi itu terutama berkomunikasi untuk membelokkan mereka kepada satu tujuan, bukan untuk mewakili kepentingan mereka dalam gelanggang tawar-menawar dan mencari kompromi.

(1) Pemimpin Organisasi.

Bagi komunikator politik, untuk menjadi pemimpin politik ia harus berperilaku sebagaimana yang diharapkan dari seorang pemimpin. Pengikut mengaitkan kepemimpinan dengan orang yang sesuai dengan pengertian mereka tentang apa pemimpin itu. Beberapa

komunikator merupakan pemimpin karena posisi yang diduduki mereka di dalam struktur sosial atau kelompok terorganisasi yang ditetapkan dengan jelas. Komunikator seperti itu kita sebut pemimpin organisasi.

(2) Pemimpin Simbolik.

Komunikator Politik yang merupakan pemimpin karena arti yang ditemukan orang di dalam dirinya sebagai manusia kepribadian, tokoh yang temama, dsb. Diberi nama pemimpin simbolik.

Dari komunikator politik utama yang telah dilukiskan lebih dahulu, hanya pemuka pendapat (opinion leader) yang bekerja melalui keakraban yang disediakan oleh jaringan komunikasi interpersonal berada terutama di luar struktur organisasi yang diformalkan.

Karakteristik sosial pemimpin politik yang membedakan dari populasi umum antara lain: tingkat keterlibatan politik, kepercayaan politik, nilai dan pengharapan serta pengaruhnya terhadap pembuatan kebijakan.

Komunikator politik yang menjadi pemimpin organisasi pemerintah tidak dipilih secara acak dari populasi umum. Mereka direkrut dari pengelompokan yang lebih kecil lagi; yang memenuhi syarat, yang mampu, partisipan, konsisten, dll.

Pemimpin simbolik muncul jika komunikator melakukan tindakan yang dramatik, secara selektif mengumpulkan kesan dari tanggapan khalayak, kemudian menyesuaikan diri dan atau berusaha keras untuk berbuat sesuai dengan kesan rakyat. Setiap pemimpin simbolik membina beberapa “reputasi keistimewaan” yang memungkinkannya “menyimpang dari yang biasa” pada suatu tingkat komunikasi.

3) Pembicaraan/pesan Politik (*says what*)

Satu hal yang menonjolkan seseorang sebagai “komunikator politik”, apakah pemimpin itu politikus, profesional atau warga negara yang aktif (aktivis) ialah ia berbicara politik. Kembali ke paradigma Harold Laswell, bagi komunikator ini (who atau siapa) yang “mengatakan” (*says what*), maka pembicaraan tentang komunikasi politik “mengatakan “ (*says what*) itu berisi pembicaraan atau pesan-pesan politik.

Apa yang membuat sesuatu pembicaraan itu menjadi pembicaraan politik?

Sebagaimana telah disinggung di muka bahwa salah satu definisi politik adalah “kegiatan orang-orang dalam mengatur perbuatan mereka dalam kondisi konflik sosial, yakni usaha untuk merundingkan penyelesaian perselisihan yang dapat mereka

terima.” Negosiasi politik bertujuan mencapai pengertian bersama diantara pihak-pihak tentang apa makna syarat-syarat persetujuan yang diterima.

Menurut *Davis V. J. Bell*, ada tiga jenis kepentingan pembicaraan yang mempunyai kepentingan politik yang pasti dan jelas sekali politis, yaitu: pembicaraan kekuasaan, pembicaraan pengaruh, dan pembicaraan otoritas. (Dan Nimmo, 2014:75)

(1) Pembicaraan kekuasaan mempengaruhi orang lain dengan ancaman atau janji. Kunci pembicaraan kekuasaan ialah bahwa seseorang mempunyai cukup kemampuan untuk mendukung janji maupun ancaman, dan orang lain mengira bahwa pemilik kekuasaan itu akan melakukannya. Jadi, janji, ancaman, penyipuan dan pemerasan adalah alat tukar pada komunikasi kekuasaan berdasarkan pada kemampuan memanipulasi sanksi positif atau negatif.

(2) Pembicaraan pengaruh tanpa sanksi-sanksi seperti tersebut di atas. Memberi pengaruh (karena prestise atau reputasinya) dengan berhasil memanipulasikan persepsi atau pengharapan orang lain terhadap kemungkinan mendapat untung atau rugi. Pada komunikasi pengaruh alat tukar komunikasinya ialah nasihat, dorongan, permintaan dan peringatan.

(3) Pembicaraan otoritas adalah pemberian perintah. Yang dianggap sebagai penguasa yang sah adalah suara otoritas dan memiliki hak untuk dipengaruhi. Sumber pengesahan sama dengan sumber otoritas, yaitu antara lain : keyakinan religius, sifat-sifat supernatural, daya tarik pribadi, adat , kebiasaan, kedudukan resmi, dll.

2.2.2. Implementasi Kebijakan

1. Definisi

Implementasi yang merupakan terjemahan dari kata "implementation", berasal dari kata "to implement", menurut Websters Dictionary dalam Tachjan (2006:23), kata *to implement* berasal dari bahasa latin "*implementum*" dari asal kata "impere" dan "plere". Kata "*implere*" dimaksudkan "*to fill up*", "*to fill in*", yang artinya mengisi penuh dengan melengkapi, sedangkan "*plere*" maksudnya "*to fill*", yaitu mengisi. Selanjutnya kata "*to implement*" dimaksudkan sebagai: "(1) *to carry into effect, to fulfill; accomplis.* (2) *to provide with the means for carrying out into effect or fulfilling; to give practical effect to.* (3) *to provide or equip with implements.*" Kesatu, *to implement* dimaksudkan "membawa ke suatu hasil (akibat); melengkapi dan menyelesaikan". Kedua, *to implement* dimaksudkan "menyediakan sarana (alat) untuk melaksanakan

sesuatu; memberikan hasil yang bersifat praktis terhadap sesuatu”. Ketiga, *to implement* dimaksudkan menyediakan atau melengkapi dengan alat” (Tachjan, 2006:24).

Berdasarkan uraian di atas Tachjan (2006:24) menyimpulkan bahwa secara etimologis implementasi itu dapat dimaksudkan sebagai sesuatu aktivitas yang bertalian dengan penyelesaian suatu pekerjaan dengan penggunaan sarana (alat) untuk memperoleh hasil.

Apabila pengertian implementasi di atas dirangkaikan dengan kebijakan publik, maka kata implementasi kebijakan publik dapat diartikan sebagai aktivitas penyelesaian atau pelaksanaan suatu kebijakan publik yang telah ditetapkan/ disetujui dengan penggunaan sarana (alat) untuk mencapai tujuan kebijakan. (Tachjan, 2006:24).

Dalam demikian, dalam proses kebijakan publik, implementasi kebijakan merupakan tahapan yang bersifat praktis dan dibedakan dari formulasi kebijakan yang dapat dipandang sebagai tahapan yang bersifat teoritis. Anderson yang dikutip oleh Tachjan mengemukakan bahwa “*Policy implementation is the application of the policy by the governments administrative machinery to the problem*”. Kemudian Edwards III dalam Tachjan mengemukakan bahwa: “*Policy implementation, is the stage of policy making*

between the establishment of a policy and the consequences of the policy for the people whom it affect". Sedangkan Grindle dalam Tachjan mengemukakan bahwa Implementasi – *a general process of administrative action that can be investigated at specific program level".* (Tachjan, 2006: 24-25)

Implementasi merupakan salah satu tahap dalam proses kebijakan publik. Biasanya, implementasi dilaksanakan setelah sebuah kebijakan dirumuskan dengan tujuan yang jelas. Implementasi adalah suatu rangkaian aktifitas dalam rangka menghantarkan kebijakan kepada masyarakat sehingga kebijakan tersebut dapat membawa hasil sebagaimana yang diharapkan. Rangkaian kegiatan tersebut mencakup persiapan seperangkat peraturan lanjutan yang merupakan interpretasi dari kebijakan tersebut. Misalnya dari sebuah Undang-Undang muncul sejumlah peraturan daerah, menyiapkan sumber daya guna menggerakkan implementasi termasuk di dalam sarana dan prasarana, sumber daya keuangan, dan tentu saja siapa yang bertanggung jawab melaksanakan kebijakan tersebut, dan bagaimana mengantarkan kebijakan secara konkrit ke masyarakat.

Implementasi kebijakan pada prinsipnya adalah cara agar sebuah kebijakan dapat mencapai tujuannya, tidak lebih dan kurang. Untuk mengimplementasikan kebijakan publik, maka ada dua pilihan

langkah yang ada, yaitu langsung mengimplementasikan dalam bentuk program-program atau melalui formulasi kebijakan *derivate* atau turunan dari kebijakan tersebut. Kebijakan publik dalam bentuk Undang-Undang atau peraturan daerah adalah jenis kebijakan yang memerlukan kebijakan publik penjelasan atau seiring diistilahkan sebagai peraturan pelaksana.

Kebijakan publik yang bisa langsung dioperasikan antara lain Keputusan Presiden, Intruksi Presiden, Keputusan Menteri, Keputusan Kepala Daerah, Keputusan Kepala Dinas, dan lain-lain (Dwijowijoto, 2004: 158-160). Mazmanian dan Sabatier (1979) yang dikutip oleh Wahab, menjelaskan makna implementasi ini dengan mengatakan bahwa memahami apa yang senyatanya terjadi sesudah suatu program dinyatakan berlaku atau dirumuskan merupakan fokus perhatian implementasi kebijakan, yakni kejadian-kejadian dan kegiatan-kegiatan yang timbul sesudah disahkannya pedoman-pedoman kebijakan Negara, yang mencakup baik usaha-usaha untuk mengadministrasikannya maupun untuk menimbulkan akibat atau dampak nyata pada masyarakat atau kejadian-kejadian. (Wahab, 1997: 64-65)

Pengertian implementasi di atas apabila dikaitkan dengan kebijakan adalah bahwa sebenarnya kebijakan itu tidak hanya dirumuskan lalu dibuat dalam suatu bentuk positif seperti Undang-

Undang dan kemudian didiamkan dan tidak dilaksanakan atau diimplementasikan, tetapi sebuah kebijakan harus dilaksanakan atau diimplementasikan agar mempunyai dampak atau tujuan yang diinginkan, implementasi kebijakan merupakan suatu upaya untuk mencapai tujuan-tujuan tertentu dengan sarana-sarana tertentu dan dalam urutan waktu tertentu. (Sunggono 1994: 137)

Proses implementasi kebijakan publik baru dapat dimulai apabila tujuan-tujuan kebijakan publik telah ditetapkan, program-program telah dibuat dan dana telah dialokasikan untuk pencapaian tujuan kebijakan tersebut. Uraian tersebut diperoleh suatu gambaran bahwa, implementasi kebijakan publik merupakan proses kegiatan administratif yang dilakukan setelah kebijakan ditetapkan/ disetujui. Kegiatan ini terletak diantara perumusan kebijakan dan evaluasi kebijakan. Implementasi kebijakan mengandung logika yang *top-down*, maksudnya menurunkan sekaligus menafsirkan alternatif-alternatif yang masih abstrak atau makro menjadi alternatif yang bersifat konkrit atau mikro. Sedangkan formulasi kebijakan mengandung logika *bottom-up*, dalam arti proses ini diawali dengan pemetaan kebutuhan publik atau pengakomodasian tuntutan lingkungan lalu diikuti dengan pencarian dan pemilihan alternatif cara pemecahan, kemudian diusulkan untuk ditetapkan. (Tachjan, 2006: 25)

Selanjutnya tindakan implementasi kebijakan menurut Duun yang dikutip oleh Tachjan (2006: 26) dapat pula dibedakan ke dalam "*Policy inputs and policy process*". *Policy inputs* berupa masukan sumber daya, sedangkan *policy process* bertalian dengan kegiatan administratif, organisasional, yang membentuk transformasi masukan kebijakan ke dalam hasil-hasil (*outputs*) dan dampak (*impact*) kebijakan. Oleh karena itu, pada hakekatnya implementasi kebijakan adalah implementasi program.

Hal ini seperti dikemukakan oleh Grindle yang dikutip oleh Tachjan (2006:31) bahwa "*implementation is that set of activities directed toward putting a program into effect*". Dengan bertitik tolak dari uraian tersebut, dapat dikemukakan bahwa fungsi dan tujuan implementasi ialah untuk membentuk suatu hubungan yang memungkinkan tujuan-tujuan ataupun sasaran-sasaran kebijakan publik (politik) dapat diwujudkan sebagai "*outcome*" (hasil akhir) dari kegiatan yang dilakukan oleh pemerintah, implementasi dapat disebut sebagai "*Policy delivery system*". Maksudnya, sebagai suatu sistem penyampaian/ penerus kebijakan. Sebagai suatu sistem, implementasi terdiri unsur-unsur dan kegiatan-kegiatan yang terarah menuju tercapainya tujuan-tujuan dan sasaran-sasaran yang dikehendaki (Tachjan, 2006:26).

2. Faktor-faktor Implementasi Kebijakan

Implementasi kebijakan merupakan kegiatan yang kompleks dengan begitu banyak faktor yang mempengaruhi keberhasilan suatu implementasi kebijakan. Dalam mengkaji implementasi kebijakan publik, Edward III mulai dengan mengajukan dua pertanyaan, yakni:

- 1) *What is the precondition for successful policy implementation?*
- 2) *What are the primary obstacles to successful policy implementation?*

George C. Edward III berusaha menjawab dua pertanyaan tersebut dengan mengkaji empat faktor atau variabel dari kebijakan yaitu komunikasi, sumber daya, struktur birokrasi dan disposisi.

2.2.3. Sumber Daya

1. Pengertian

Syarat berjalannya suatu organisasi adalah kepemilikan terhadap sumber daya "*Resources*". Seorang ahli dalam bidang sumberdaya, Schermerchom, Jr. (1994: 14) mengelompokan sumberdaya ke dalam "*Information, Material, Equipment, Money, People*". Sementara hodge (1996:14) mengelompokan sumber daya ke dalam *Human Resources, Material, Financial Recourse and Information Recourse*". Pengelompokan ini diturunkan pada

pengkatagorikan yang lebih spesifik yaitu sumber daya manusia ke dalam "*Human resources- can be clasified in a variety of ways. Labors, engineers, accountants, faculty, nurses, etc*". Sumber daya material dikatagorikan ke dalam "*Material resources-equipment, building, facialities, material, office, supplies, etc*". Sumber daya finansial digolongkan menjadi "*Financial resources-cash on hand, debt financing, owner's investment, sale reveu, etc*". Serta sumber daya informasi dibagi menjadi: "*Data resources-historical, projective, cost, revenue, manpower data etc*".

Edward III mengkatagorikan sumber daya organisasi terdiri dari "*Staff, information, authority, facilities, building, equipment, land and supplies*". Edward III (1980:1) mengemukakan bahwa sumber daya tersebut dapat diukur dari aspek secukupnya yang didalamnya tersirat kesesuaian dan kejelasan. "*Insufficient resources will mean that laws will not be enforced, sewice will not be provided and reasonable regulation will not developed*".

Sumber daya diposisikan sebagai input dalam organisasi sebagai suatu sistem yang mempunyai implikasi yang bersifat ekonomis dan teknologis. Secara ekonomis, sumber daya bertalian dengan biaya atau pengorbanan langsung yang dikeluarkan oleh organisasi yang merefleksikan nilai atau kegunaan potensial dalam transformasinya ke dalam *output*. Sedang secara teknologis,

sumber daya bertalian dengan kemampuan transformasi dari organisasi (Tachjan, 2006:135).

Menurut Edward III dalam Agustino (2006: 158-159), sumber daya merupakan hal penting dalam implementasi kebijakan yang baik. Indikator-indikator yang digunakan untuk melihat sejauh mana sumber daya mempengaruhi implementasi kebijakan terdiri dari.

1) Staf, sumber daya utama dalam implementasi kebijakan adalah staf atau pegawai (*street-level bureaucrats*). Kegagalan yang sering terjadi dalam implementasi kebijakan, salah-satunya disebabkan oleh staf atau pegawai yang tidak cukup memadai, mencukupi, ataupun tidak kompeten dalam bidangnya. Penambahan jumlah staf dan *implementor* saja tidak cukup menyelesaikan persoalan implementasi kebijakan, tetapi diperlukan sebuah kecukupan staf dengan keahlian dan kemampuan yang diperlukan (kompeten dan kapabel) dalam implementasikan kebijakan.

2) Informasi, dalam implementasi kebijakan, informasi mempunyai dua bentuk yaitu. Kesatu, informasi yang berhubungan dengan cara melaksanakan kebijakan. Kedua, informasi mengenai data kepatuhan dari para pelaksana terhadap peraturan dan regulasi pemerintah yang telah ditetapkan.

3) Wewenang, pada umumnya kewenangan harus bersifat formal agar perintah dapat dilaksanakan secara efektif. Kewenangan merupakan otoritas atau legitimasi bagi para pelaksana dalam melaksanakan kebijakan yang ditetapkan secara politik. Ketika wewenang tidak ada, maka kekuatan para implementor, dimana publik tidak dilegitimasi, sehingga dapat menggagalkan implementasi kebijakan publik. Tetapi dalam konteks yang lain, ketika wewenang formal tersedia, maka sering terjadi kesalahan dalam melihat efektivitas kewenangan. Di satu pihak, efektivitas kewenangan diperlukan dalam implementasi kebijakan, tetapi di sisi lain, efektivitas akan menyusut manakala wewenang diselewengkan oleh para pelaksana demi kepentingannya sendiri atau kelompoknya.

4) Fasilitas, fasilitas fisik merupakan faktor penting dalam implementasi kebijakan, implementor mungkin mempunyai staf yang mencukupi, kapabel dan kompeten, tetapi tanpa adanya fasilitas pendukung (sarana dan prasarana) maka implementasi kebijakan tersebut tidak akan berhasil.

2. Disposisi

Menurut Edward III dalam Winamo (2005: 142-143), "Kecenderungan-kecenderungan atau disposisi merupakan salah-

satu faktor yang mempunyai konsekuensi penting bagi implementasi kebijakan yang efektif". Jika para pelaksana mempunyai kecenderungan atau sikap positif atau adanya dukungan terhadap implementasi kebijakan maka terdapat kemungkinan yang besar implementasi kebijakan akan terlaksana sesuai dengan putusan awal. Demikian sebaliknya, jika para pelaksana bersikap negatif atau menolak terhadap implementasi kebijakan karena konflik kepentingan maka implementasi kebijakan akan menghadapi kendala yang serius.

Bentuk penolakan dapat bermacam-macam seperti yang dikemukakan Edward III tentang "Zona ketidakacuhan" dimana para pelaksana kebijakan melalui keleluasaannya (diskresi) dengan cara yang halus menghambat implementasi kebijakan dengan cara mengacuhkan, menunda dan tindakan penghambatan lainnya.

Menurut pendapat Van Metter dan Van Hom dalam Agustinus (2006: 162), sikap penerimaan atau penolakan dari agen pelaksana kebijakan sangat mempengaruhi keberhasilan atau kegagalan implementasi kebijakan publik. Hal ini sangat mungkin terjadi karena kebijakan yang dilaksanakan bukanlah hasil formulasi warga setempat yang mengenal betul permasalahan dan persoalan yang mereka rasakan. Tetapi kebijakan publik biasanya

bersifat *top down* yang sangat mungkin para pengambil keputusan tidak mengetahui bahkan tak mampu menyentuh kebutuhan, keinginan atau permasalahan yang harus diselesaikan.

Faktor-faktor yang menjadi perhatian Edward III dalam Agustinus (2006:159-160) mengenai disposisi dalam implementasi kebijakan terdiri dari:

- 1) Pengangkatan birokrasi, disposisi atau sikap pelaksana akan menimbulkan hambatan-hambatan yang nyata terhadap implementasi kebijakan bila personel yang ada tidak melaksanakan kebijakan yang diinginkan oleh pejabat-pejabat yang lebih atas. Karena itu, pengangkatan dan pemilihan personel pelaksana kebijakan haruslah orang-orang yang memiliki dedikasi pada kebijakan yang telah ditetapkan, lebih khusus lagi pada kepentingan warga masyarakat.
- 2) Insentif, merupakan salah-satu teknik yang disarankan untuk mengatasi masalah sikap para pelaksana kebijakan dengan memanipulasi insentif. Pada dasarnya orang bergerak berdasarkan kepentingan dirinya sendiri, maka memanipulasi insentif oleh para pembuat kebijakan mempengaruhi tindakan para pelaksana kebijakan. Dengan cara menambah keuntungan atau biaya tertentu mungkin akan menjadi faktor pendorong yang membuat para

pelaksana menjalankan perintah dengan baik. Hal ini dilakukan sebagai upaya memenuhi kepentingan pribadi atau organisasi.

3. Struktur Birokrasi

Birokrasi merupakan salah satu institusi yang paling sering bahkan secara keseleuruhan menjadi pelaksana kegiatan. Keberadaan birokrasi tidak hanya dalam struktur pemerintah, tetapi juga ada dalam organisasi-organisasi swasta, institusi pendidikan dan sebagainya. Bahkan dalam kasus-kasus tertentu birokrasi diciptakan hanya untuk menjalankan suatu kebijakan tertentu.

Ripley dan Franklin dalam Winamo (2005:149-160) mengidentifikasi sedikitnya enam karakteristik birokrasi di Amerika Serikat, yaitu. Kesatu, birokrasi diciptakan sebagai instrumen dalam menangani keperluan-keperluan publik (publik affair). Kedua, birokrasi merupakan intitusi yang dominan dalam implementasi kebijakan publik yang mempunyai kepentingan yang berbeda-beda dalam setiap hierarkinya. Ketiga, birokrasi mempunyai sejumlah tujuan yang berbeda. Kempat, fungsi birokrasi berada dalam lingkungan yang kompleks dan luas. Kelima, birokrasi mempunyai naluri bertahan hidup yang tinggi dengan begitu jarang ditemukan birokrasi yang mati. Keenam,

birokrasi bukan kekuatan yang netral dan tidak dalam kendali penuh dari pihak luar.

Implementasi kebijakan yang bersifat kompleks menuntut adanya kerjasama banyak pihak. Ketika struktur birokrasi merupakan faktor yang fundamental untuk mengkaji implementasi kebijakan publik. Menurut Edwards III dalam Winamo (2005:150) terdapat dua karakteristik utama dari birokrasi yaitu “Standar Operational Procedure (SOP) dan fragmentasi”.

“Standar Operational Procedure (SOP) merupakan perkembangan dari tuntutan internal akan kepastian waktu, sumber daya serta kebutuhan penyeragaman dalam organisasi kerja yang kompleks dan luas”. (Winamo, 2005:150). Ukuran dasar SOP atau prosedur kerja ini bisa digunakan untuk menanggulangi keadaan-keadaan umum diberbagai sektor publik dan swasta. Dengan menggunakan SOP, para pelaksana dapat mengoptimalkan waktu yang tersedia dan dapat berfungsi untuk menyeragamkan tindakan-tindakan pejabat dalam organisasi yang kompleks dan tersebar luas, sehingga dapat menimbulkan fleksibilitas yang besar dan kesamaan yang besar dalam penerapan peraturan.

Berdasarkan hasil penelitian Edward III yang dirangkum oleh Winamo (2005:152) menjelaskan bahwa, “SOP sangat mungkin dapat menjadi kendala bagi implementasi kebijakan baru yang

membutuhkan cara-cara kerja baru atau tipe-tipe personil baru untuk melaksanakan kebijakan-kebijakan. Dengan begitu, semakin besar kebijakan membutuhkan perubahan dalam cara-cara yang lazim dalam suatu organisasi, semakin besar pula probabilitas SOP menghambat implementasi”.

“Namun demikian, di samping menghambat implementasi kebijakan SOP juga mempunyai manfaat. Organisasi-organisasi dengan prosedur-prosedur perencanaan yang luwes dan kontrol yang besar atas program yang bersifat fleksibel mungkin lebih dapat menyesuaikan tanggung jawab yang baru daripada birokrasi-birokrasi tanpa mempunyai ciri-ciri seperti ini”.

Sifat kedua dari struktur birokrasi yang berpengaruh dalam pelaksanaan kebijakan adalah fragmentasi. Edward III dalam Winamo (2005:155) menjelaskan bahwa “fragmentasi merupakan penyebaran tanggung jawab suatu kebijakan kepada beberapa badan yang berbeda sehingga memerlukan koordinasi”. Pada umumnya, semakin besar koordinasi yang diperlukan untuk melaksanakan kebijakan, semakin berkurang kemungkinan keberhasilan program atau kebijakan.

Fragmentasi mengakibatkan pandangan-pandangan yang sempit dari banyak lembaga birokrasi. Hal ini akan menimbulkan konsekuensi pokok yang merugikan bagi keberhasilan

implementasi kebijakan. Berikut hambatan-hambatan yang terjadi dalam fragmentasi birokrasi berhubungan dengan implementasi kebijakan publik. Kesatu, tidak ada otoritas yang kuat dalam implementasi kebijakan karena terpecahnya fungsi-fungsi tertentu ke dalam lembaga atau badan yang berbeda-beda. Di samping itu, masing-masing badan mempunyai yuridiksi yang terbatas atas suatu bidang, maka tugas-tugas yang penting mungkin akan terlantarkan dalam berbagai agenda birokrasi yang menumpuk”.

Kedua, pandangan yang sempit dari badan yang mungkin juga akan menghambat perubahan. Jika suatu badan mempunyai fleksibilitas yang rendah dalam misi-misinya, maka badan itu akan berusaha mempertahankan esensinya dan besar kemungkinan akan menentang kebijakan-kebijakan baru yang membutuhkan perubahan”. (Budi Winamo, 2005:153-154).

2.2.4. Peraturan Daerah

Peraturan Daerah (Perda) hasil dari kebijakan produk hukum yang dapat dibuat oleh suatu daerah, kewenangan membuat peraturan daerah merupakan wujud nyata pelaksanaan yang dimiliki oleh suatu daerah dan sebaliknya. Peraturan daerah merupakan salah-satu sarana dalam penyelenggaraan yang ditetapkan oleh Kepala Daerah setelah mendapat persetujuan bersama Dewan Perwakilan

Rakyat Daerah, untuk penyelenggaraannya yang dimiliki juga oleh provinsi/ kabupaten/ kota dan tugas pembantuan. Peraturan daerah pada dasarnya merupakan penjabaran lebih lanjut dari peraturan Perundang-undangan yang lebih tinggi, dengan memperhatikan ciri khas masing-masing daerah. Peraturan daerah yang dibuat oleh satu daerah tidak boleh bertentangan dengan kepentingan umum atau peraturan Perundang-undangan yang lebih tinggi dan baru mempunyai kekuatan mengikat setelah diundangkan dengan dimuat dalam lembaran daerah. (Abdullah, 2005: 131- 132)

Peraturan daerah merupakan bagian dari peraturan Perundang-undangan, pembentukan suatu peraturan daerah harus berdasarkan pada asas pembentukan peraturan Perundang-undangan. Oleh sebab itu, Peraturan daerah yang baik itu adalah yang memuat ketentuan, antara lain:

- 1) Memihak kepada rakyat banyak
- 2) Menjunjung tinggi hak asasi manusia
- 3) Berwawasan lingkungan dan budaya

Sedangkan tujuan utama dari suatu peraturan daerah adalah untuk mewujudkan kemandirian daerah dan memberdayakan masyarakat. Dalam proses pembuatan suatu peraturan daerah, masyarakat berhak memberikan masukan, baik secara lisan

maupun tertulis. Keterlibatan masyarakat sebaiknya dimulai dari proses penyiapan sampai pada waktu pembahasan Rancangan Peraturan Daerah (Raperda).

Pengguna hak masyarakat dalam pelaksanaannya diatur dalam peraturan tata tertib Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (Abdullah, 2005: 133). Kewenangan membuat peraturan daerah adalah wujud nyata pelaksanaan yang dimiliki oleh suatu daerah dan sebaliknya, peraturan daerah merupakan salah satu sarana dalam penyelenggaraan (Abdullah, 2005: 131). Peraturan daerah ditetapkan oleh Kepala Daerah setelah mendapat persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.

Penerbitan suatu peraturan daerah harus berdasarkan pada asas penerbitan peraturan Perundang-undangan pada umumnya yang terdiri dari kejelasan tujuan, kelembagaan atau organ penerbitan yang tepat, kesesuaian antara jenis dan materi yang muatan, kedayagunaan dan kehasilgunaan, kejelasan rumusan dan keterbukaan. Muatan suatu peraturan daerah yang baik harus mengandung asas pengayoman, kemanusiaan, kebangsaan, keadilan, kesamaan kedudukan hukum dan pemerintah, ketertiban dan kepastian dalam keseimbangan dalam proses pembentukan suatu peraturan daerah. Masyarakat berhak memberikan masukan, baik secara lisan, atau secara tertulis. Keterlibatan masyarakat ini

dimulai dari proses penyiapan sampai pada waktu pembahasan rencana peraturan daerah.

2.3. Kerangka Pemikiran

Proses formulasi Program Pembentukan Peraturan Daerah (Propemperda) sebagai instrumen penerbitan peraturan daerah sangatlah berpengaruh terhadap keberhasilan program tersebut. Sebagai cita-cita bersama, tentunya keputusan yang diambil akan memberikan dampak yang sangat berarti bagi semua pihak. Salah satu faktor penting dalam proses kebijakan adalah penerapan atau implementasi.

Kebijakan atau program yang baik akan tetapi dalam implementasinya tidak optimal maka akan menjadi sebuah kegagalan, begitu juga sebaliknya jika dalam implementasi kebijakan yang optimal akan tetapi tidak didukung oleh kebijakan yang tepat maka juga akan menimbulkan suatu kegagalan. Saat ini walaupun para ilmuwan politik yang tertarik mengkaji kebijakan publik meningkat, namun masih relatif sedikit diketahui orang mengenai proses implementasi.

Keadaan ini akan berdampak dalam dua hal. Kesatu, hal ini tentu saja merupakan kekurangan yang tidak menguntungkan dalam usaha memahami proses kebijakan. Kedua, kondisi ini akan lebih mendorong terjadinya kesempatan atau peluang untuk memberi sasaran yang kurang baik pada para pembuat kebijakan. Kekurang pahaman terhadap implementasi

kebijakan mendorong para pengamat segera mengaitkan kegagalan suatu kebijakan dengan perencanaan yang tidak memadai atau tidak memadainya program itu sendiri ketika mereka dihadapkan dengan suatu program yang tidak berhasil. (Winamo, 2002)

Dalam mengkaji implementasi program, terdapat empat faktor atau variabel yang berpengaruh terhadap implementasi kebijakan bekerja secara simultan dan berinteraksi satu sama lain untuk membantu dan menghambat implementasi program atau kebijakan, keempat faktor atau variabel tersebut adalah komunikasi, sumber-sumber, kecenderungan atau tingak laku dan struktur birokrasi.

Komunikasi yang terinci dapat mengurangi semangat dan kebebasan para pelaksana, sehingga membutuhkan sumber-sumber yang lebih besar, seperti keterampilan-keterampilan staf, kreativitas dan penyesuaian. Dengan demikian, dampak dari komunikasi-komunikasi pada implementasi tidak hanya langsung, tetapi juga dirasakan melalui kaitan-kaitan dengan sumber-sumber, kecenderungan-kecenderungan dan sturktur birokrasi.

Sumber-sumber berinteraksi dan komunikasi-komunikasi dalam beberapa cara. Komunikasi yang kurang efektif dari adanya sumber yang tersedia dapat halangi transmisi petunjuk-petunjuk kebijakan. Sumber-sumber juga dapat mempengaruhi peran kecenderungan-kecenderungan dalam implementasi. Sumber-sumber yang banyak, individu-individu dan organisasi yang terlibat dalam implementasi akan relatif kurang bersaing untuk

mempertahankan kepentingan pribadi dan organisasi mereka. Semakin besar sumber-sumber yang tersedia kepada suatu badan, semakin mudah bagi badan tersebut untuk mengubah prioritas-prioritas dalam menanggapi tuntutan-tuntutan kebijakan.

Kecenderungan-kecenderungan para pelaksana akan berpengaruh pada bagaimana para pelaksana menafsirkan pesan-pesan komunikasi yang mereka terima. Cara pelaksana menafsirkan pesan komunikasi ini pada akhirnya akan berpengaruh pada bagaimana mereka menyusun kembali pesan-pesan komunikasi untuk kemudian diteruskan kepada pejabat dibawahnya. Struktur hierarkis dalam birokrasi akan berpengaruh pada efektivitas komunikasi yang dijalankan. Orientasi nilai-nilai setiap orang berbeda, orientasi inilah yang akan mempengaruhi cara pandang seseorang terhadap persepsi sebuah pesan komunikasi. Di sinilah pengaruh kecenderungan-kecenderungan tersebut terhadap komunikasi yang pada akhirnya akan berpengaruh terhadap keberhasilan implementasi program. Struktur birokrasi yang terpecah akan meningkatkan kegagalan-kegagalan komunikasi. Semakin banyak orang yang menerima perintah-perintah implementasi, maka semakin besar distorsi pesan yang tersampaikan.

Gambar.2.1 Kerangka Pemikiran