



Hak Cipta Dilindungi Undang-Undang

1. Dilarang mengutip sebagian atau seluruh karya tulis ini tanpa mencantumkan dan menyebutkan sumber:
 - a. Pengutipan hanya untuk kepentingan pendidikan, penelitian, penulisan karya ilmiah, penyusunan laporan, penulisan kritik atau tinjauan suatu masalah.
 - b. Pengutipan tidak merugikan kepentingan yang wajar UIN Suska Riau.
2. Dilarang mengumumkan dan memperbanyak sebagian atau seluruh karya tulis ini dalam bentuk apapun tanpa izin UIN Suska Riau.

BAB II

LANDASAN TEORI

2.1 Kebijakan Publik

Secara etimologis istilah kebijakan berasal dari bahasa Yunani, Sanksekerta dan Latin. *Dunn* menerangkan bahwa akar kata dalam bahasa Yunani dan Sansekerta yaitu Polis (Negara-Kota) dan dikembangkan dalam bahasa Latin menjadi Politician (Negara) dan akhirnya dalam bahasa Inggris *Police* berarti menangani masalah-masalah publik atau administrasi pemerintahan. (dalam Sahya Anggara, 2012:51-52)

Kebijakan publik menitik beratkan pada publik dan problem-problemnya, *John Dewey* mengatakan kebijakan publik membahas soal bagaimana isu-isu dan persoalan-persoalan publik disusun dan didefinisikan serta bagaimana kesemua itu diletakkan dalam agenda kebijakan dan agenda politik. (dalam Wicaksono, 2006:63)

Menurut *Tromas R Dye*, kebijakan publik adalah apapun yang dipilih oleh pemerintah untuk dilakukan atau tidak dilakukan (*is whatever governments choose to do or not to do*). Dalam pengertian seperti ini, maka pusat perhatian dari kebijakan publik tidak hanya pada apa saja yang dilakukan oleh pemerintah, melainkan termasuk juga apa saja yang tidak dilakukan oleh pemerintah. (dalam Miftah Thoha, 2008:107-108)

James E Andersson, mendefinisikan kebijakan publik sebagai kebijakan-kebijakan yang dibangun oleh badan atau pejabat pemerintah yang memiliki implikasi mempunyai tujuan tertentu dan tindakan-tindakan yang

berorientasi pada tujuan. Kebijakan publik tidak dalam arti positif didasarkan pada peraturan perundangan yang bersifat memaksa dan mengikat. Jadi pada dasarnya studi kebijakan publik berorientasi pada pemecahan masalah-masalah riil yang terjadi dalam masyarakat. (dalam Samodra Wibawa, 2011:2)

Sedangkan menurut *Charles O Jones* kebijakan atau *policy* adalah untuk menunjuk perilaku seorang aktor. Misalnya seorang pejabat, suatu kelompok, maupun suatu lembaga pemerintahan atau sejumlah aktor dalam suatu kegiatan tertentu. (dalam Budi Winarno, 2008:16)

Kebijakan dapat dikelompokkan kedalam sepuluh kelompok yang berkaitan dengan kebijakan. Hal ini disebutkan oleh *hogwood* dan *gunn* menyebutkan sepuluh penggunaan istilah kebijakan dalam pengertian modern:

- a. Kebijakan sebagai suatu merek bagi suatu bidang kegiatan tertentu yang dilakukan oleh pemerintah.
- b. Kebijakan sebagai suatu pernyataan mengenai tujuan umum atau keadaan tertentu yang dikehendaki.
- c. Kebijakan sebagai suatu usulan-usulan khusus.
- d. Kebijakan sebagai keputusan pemerintah.
- e. Kebijakan sebagai suatu pengesahan formal.
- f. Kebijakan sebagai sebuah program.
- g. Kebijakan sebagai *output*.
- h. Kebijakan sebagai hasil.

Hak Cipta Dilindungi Undang-Undang

1. Dilarang mengutip sebagian atau seluruh karya tulis ini tanpa mencantumkan dan menyebutkan sumber:
 - a. Pengutipan hanya untuk kepentingan pendidikan, penelitian, penulisan karya ilmiah, penyusunan laporan, penulisan kritik atau tinjauan suatu masalah.
 - b. Pengutipan tidak merugikan kepentingan yang wajar UIN Suska Riau.
2. Dilarang mengumumkan dan memperbanyak sebagian atau seluruh karya tulis ini dalam bentuk apapun tanpa izin UIN Suska Riau.

- i. Kebijakan sebagai teori atau model.
- j. Kebijakan sebagai sebuah proses.

Sepuluh pengelompokan tersebut menerangkan kondisi dari suatu keadaan dalam penggunaan istilah kebijakan. Hal ini membuat kebijakan dapat ditinjau melalui dimensi historis dan membuat kita menyadari bahwa kebijakan memiliki fokus yang berbeda. (dalam Wicaksono, 2006:55)

Selanjutnya Ciri khusus yang melekat pada kebijaksanaan Negara bersumber pada kenyataan bahwa kebijaksanaan itu dirumuskan oleh apa yang *David Easton* sebut sebagai orang-orang yang memiliki wewenang dalam sistem politik yakni para ketua suku, para eksekutif, para legislator, para hakim, para administrator dan lain sebagainya. Mereka inilah yang menurut *Easton* merupakan orang-orang yang dalam kesehariannya terlibat dalam urusan-urusan politik dari system politik dan dianggap oleh sebagian besar warga sistem politik itu sebagai pihak yang bertanggungjawab atas urusan-urusan politik tadi dan berhak untuk mengambil tindakan-tindakan tertentu sepanjang tindakan-tindakan tersebut masih berada dalam batas-batas peran dan kewenangan mereka. Berikut ciri-ciri kebijakan publik:

- a. Kebijaksanaan Negara lebih merupakan tindakan yang mengarah pada tujuan dari pada sebagai perilaku atau tindakan yang serba acak dan kebetulan.
- b. Kebijaksanaan pada hakikatnya terdiri atas tindakan-tindakan yang saling terkait dan berpola yang mengarah pada tujuan tertentu yang

Hak Cipta Dilindungi Undang-Undang

1. Dilarang mengutip sebagian atau seluruh karya tulis ini tanpa mencantumkan dan menyebutkan sumber:

- a. Pengutipan hanya untuk kepentingan pendidikan, penelitian, penulisan karya ilmiah, penyusunan laporan, penulisan kritik atau tinjauan suatu masalah.
- b. Pengutipan tidak merugikan kepentingan yang wajar UIN Suska Riau.

2. Dilarang mengumumkan dan memperbanyak sebagian atau seluruh karya tulis ini dalam bentuk apapun tanpa izin UIN Suska Riau.

Hak Cipta Dilindungi Undang-Undang

1. Dilarang mengutip sebagian atau seluruh karya tulis ini tanpa mencantumkan dan menyebutkan sumber:
 - a. Pengutipan hanya untuk kepentingan pendidikan, penelitian, penulisan karya ilmiah, penyusunan laporan, penulisan kritik atau tinjauan suatu masalah.
 - b. Pengutipan tidak merugikan kepentingan yang wajar UIN Suska Riau.
2. Dilarang mengumumkan dan memperbanyak sebagian atau seluruh karya tulis ini dalam bentuk apapun tanpa izin UIN Suska Riau.

dilakukan oleh pejabat pemerintah dan bukan merupakan keputusan-keputusan berdiri sendiri.

- c. Kebijakan bersangkut paut dengan apa yang senyatanya dilakukan pemerintah dalam bidang-bidang tertentu dan bukan hanya apa yang diinginkan oleh pemerintah dalam bidang tertentu.
- d. Kebijakan Negara mungkin berbentuk positif mungkin pula negative. (Solichin Abdul Wahab, 2005:5-7)

Dalam proses pembuatan kebijakan publik memerlukan rasa tanggungjawab yang tinggi dan suatu kemauan untuk mengambil inisiatif dan resiko. Oleh karena itu banyak ahli politik membagi proses penyusunan kebijakan kedalam beberapa tahap. Adapun tahap pembuatan kebijakan dapat dilihat sebagai berikut:

- a. Penyusunan agenda: Pada tahap ini adalah tempat dimana setiap masalah disaring atau dipilih kira-kira masalah mana yang pantas diagendakan untuk dijadikan masalah publik, masalah yang kira-kira paling penting haruslah menjadi prioritas.
- b. Formulasi kebijakan: Para pejabat merumuskan alternatif kebijakan untuk mengatasi masalah. Alternatif kebijakan melihat perlunya membuat perintah eksekutif keputusan peradilan dan tindakan legislatif.
- c. Adopsi kebijakan: Alternatif kebijakan yang diadopsi dengan dukungan dari mayoritas legislatif, konsensus diantara direktur lembaga atau keputusan peradilan.

Hak Cipta Dilindungi Undang-Undang

1. Dilarang mengutip sebagian atau seluruh karya tulis ini tanpa mencantumkan dan menyebutkan sumber:

- a. Pengutipan hanya untuk kepentingan pendidikan, penelitian, penulisan karya ilmiah, penyusunan laporan, penulisan kritik atau tinjauan suatu masalah.
- b. Pengutipan tidak merugikan kepentingan yang wajar UIN Suska Riau.

2. Dilarang mengumumkan dan memperbanyak sebagian atau seluruh karya tulis ini dalam bentuk apapun tanpa izin UIN Suska Riau.

- d. Implementasi kebijakan: Kebijakan yang telah diambil dilaksanakan oleh unit-unit administrasi yang memobilisasikan sumberdaya financial dan manusia.
- e. Penilaian kebijakan: Unit-unit pemeriksaan dan akuntansi dalam pemerintahan menentukan apakah badan-badan eksekutif, legislatif dan peradilan memenuhi persyaratan undang-undang dalam pembuatan kebijakan dan pencapaian tujuan. Oleh karena itu ditentukan ukuran-ukuran yang menjadi dasar untuk menilai apakah kebijakan publik telah meraih dampak yang diinginkan. (*William N Dunn, 2000: 24*)

Dalam pembuatan sebuah kebijakan, terdapat suatu lembaga atau pejabat yang berwenang untuk membuat kebijakan tersebut. Pejabat pembuat kebijakan adalah orang yang mempunyai wewenang yang sah untuk ikut serta dalam formulasi hingga penetapan kebijakan publik walaupun dalam kenyataannya, beberapa orang yang mempunyai wewenang sah untuk bertindak dikendalikan oleh orang lain yang termasuk dalam pembuat kebijakan secara normative adalah: legislatif, eksekutif, administrator dan para hakim. Di Indonesia aktor kebijakan publik (lembaga-lembaga Negara dan pemerintah yang berwenang membuat perundangan atau kebijakan) adalah:

- a. Majelis permusyawaratan rakyat (MPR): Memiliki wewenang menetapkan UUD, menetapkan Tap MPR, dan menetapkan garis-garis besar haluan negara (GBHN).

Hak Cipta Dilindungi Undang-Undang

1. Dilarang mengutip sebagian atau seluruh karya tulis ini tanpa mencantumkan dan menyebutkan sumber:
 - a. Pengutipan hanya untuk kepentingan pendidikan, penelitian, penulisan karya ilmiah, penyusunan laporan, penulisan kritik atau tinjauan suatu masalah.
 - b. Pengutipan tidak merugikan kepentingan yang wajar UIN Suska Riau.
2. Dilarang mengumumkan dan memperbanyak sebagian atau seluruh karya tulis ini dalam bentuk apapun tanpa izin UIN Suska Riau.

- b. Dewan perwakilan rakyat (DPR): Memiliki wewenang membentuk Undang-Undang bersama dengan presiden.
- c. Presiden: Memiliki wewenang membentuk undang-undang dengan persetujuan DPR dan menetapkan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (Perpu).
- d. Pemerintah terdiri dari:
 - a) Presiden sebagai kepala pemerintah pusat: Memiliki wewenang menetapkan Peraturan Pemerintah (PP) untuk melaksanakan Undang-Undang (UU), menetapkan Keputusan Presiden (Kepres) dan menetapkan Instruksi Presiden (Inpres) yang berisi petunjuk-petunjuk kepada instansi dibawahnya dalam rangka melaksanakan ketentuan-ketentuan dalam UUD, Tap MPR, UU, dan PP.
 - b) Menteri: Memiliki wewenang menetapkan Peraturan Menteri (Permen) atau Keputusan Menteri (Kepmen) sebagai peraturan pelaksanaan.
 - c) Lembaga Pemerintah Non Departemen: Memiliki wewenang menetapkan peraturan-peraturan yang bersifat teknis yaitu peraturan pelaksanaan dari perundang-undangan yang lebih tinggi derajatnya.
 - d) Direktorat Jendral (Dirjen): Memiliki wewenang menetapkan atau mengeluarkan peraturan-peraturan pelaksanaan yang bersifat teknis dibidangnya masing-masing.

Hak Cipta Dilindungi Undang-Undang

1. Dilarang mengutip sebagian atau seluruh karya tulis ini tanpa mencantumkan dan menyebutkan sumber:
 - a. Pengutipan hanya untuk kepentingan pendidikan, penelitian, penulisan karya ilmiah, penyusunan laporan, penulisan kritik atau tinjauan suatu masalah.
 - b. Pengutipan tidak merugikan kepentingan yang wajar UIN Suska Riau.
2. Dilarang mengumumkan dan memperbanyak sebagian atau seluruh karya tulis ini dalam bentuk apapun tanpa izin UIN Suska Riau.

- e) Badan-badan Negara lainnya: Memiliki wewenang mengeluarkan atau menetapkan peraturan-peraturan pelaksanaan yang berisi perincian dari ketentuan-ketentuan perundang-undangan yang mengatur di bidang tugas dan fungsinya masing-masing.
- f) Pemerintah Daerah Provinsi: Memiliki wewenang menetapkan Peraturan Daerah Provinsi (Perda Provinsi) dengan persetujuan DPRD Provinsi.
- g) Pemerintah Kota atau Kabupaten: Memiliki wewenang menetapkan Peraturan Daerah Kota atau Kabupaten (Perda Kota atau Kabupaten) dengan persetujuan DPRD Kota atau Kabupaten.
- h) Kepala Desa: Memiliki wewenang menetapkan Peraturan dan Keputusan Desa dengan persetujuan Badan Perwakilan Desa (BPD).
- e. Dewan Perwakilan Daerah Provinsi: Memiliki wewenang menetapkan Peraturan Daerah Provinsi (Perda Provinsi) bersama dengan Pemerintah Daerah Provinsi
- f. Dewan Perwakilan Daerah Kota atau Kabupaten: Memiliki wewenang menetapkan Peraturan Daerah Kota atau Kabupaten bersama dengan Pemerintah Kota dan Kabupaten.
- g. Dewan Perwakilan Desa (BPD): Memiliki wewenang menetapkan Peraturan Desa atau Keputusan Desa bersama dengan Kepala Desa.



Lembaga-lembaga Negara tersebut memiliki peran dan wewenangnya masing-masing untuk membuat perundangan sesuai dengan kedudukannya dalam sistem pemerintahan. (Leo Agustino, 2014: 29-44)

2.2 Implementasi Kebijakan

Dalam bukunya yang berjudul *Implementation and Public Policy*, *Daniel Mazmanian* dan *Paul Sabatier* mendefinisikan Implementasi kebijakan merupakan pelaksanaan keputusan kebijakan dasar, biasanya dalam bentuk undang-undang, namun dapat pula berbentuk perintah-perintah atau keputusan-keputusan eksekutif yang penting atau keputusan badan peradilan. Lazimnya keputusan tersebut mengidentifikasi masalah yang ingin diatasi, menyebutkan secara tegas tujuan atau sasaran yang ingin dicapai, dan berbagai cara untuk menstrukturkan atau mengatur proses implementasi. (dalam Leo Agustino, 2014:139)

Sedangkan menurut *Grindle* implementasi merupakan suatu proses yang penuh dengan muatan politik dimana mereka yang berkepentingan berusaha sedapat mungkin mempengaruhinya. (dalam Harbani Pasolong, 2010:57)

Implementasi kebijakan menurut Budi Winarno dalam bukunya yang berjudul *Teori dan Proses Kebijakan Publik* menjelaskan pengertian implementasi kebijakan, sebagai berikut: “Implementasi kebijakan merupakan alat administrasi hukum dimana berbagai aktor, organisasi, prosedur, dan teknik yang bekerja bersama-sama untuk menjalankan

kebijakan guna meraih dampak atau tujuan yang diinginkan”. (Budi Winarno, 2005:101)

Berdasarkan definisi tersebut menjelaskan bahwa implementasi kebijakan merupakan pelaksanaan kegiatan administratif yang legitimasi hukumnya ada. Pelaksanaan kebijakan melibatkan berbagai unsur dan diharapkan dapat bekerjasama guna mewujudkan tujuan yang telah ditetapkan. Pendapat Budi Winarno tersebut sejalan dengan pendapat Rian Nugroho dalam bukunya yang berjudul Kebijakan Publik Formulasi, Implementasi dan Evaluasi yang mengemukakan bahwa: “Implementasi kebijakan pada prinsipnya adalah cara agar sebuah kebijakan dapat mencapai tujuannya. 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 publik tersebut”. Implementasi kebijakan tersebut, tidak lain berkaitan dengan cara agar kebijakan dapat mencapai tujuan kebijakan tersebut melalui bentuk program-program serta melalui *derivate*. *Derivate* atau turunan dari kebijakan publik yang dimaksud yaitu melalui proyek intervensi dan kegiatan intervensi. (Rian Nugroho, 2004:158)

Implementasi kebijakan menurut Dwiyanto Indiahono dalam bukunya Kebijakan Publik Berbasis *Dynamic Policy Analisis* sebagai berikut: Implementasi kebijakan adalah tahap yang penting dalam kebijakan. Tahap ini menentukan apakah kebijakan yang ditempuh oleh pemerintah benar-benar aplikabel di lapangan dan berhasil untuk menghasilkan *output* dan *outcomes*

Hak Cipta Dilindungi Undang-Undang

1. Dilarang mengutip sebagian atau seluruh karya tulis ini tanpa mencantumkan dan menyebutkan sumber:
 - a. Pengutipan hanya untuk kepentingan pendidikan, penelitian, penulisan karya ilmiah, penyusunan laporan, penulisan kritik atau tinjauan suatu masalah.
 - b. Pengutipan tidak merugikan kepentingan yang wajar UIN Suska Riau.
2. Dilarang mengumumkan dan memperbanyak sebagian atau seluruh karya tulis ini dalam bentuk apapun tanpa izin UIN Suska Riau.



seperti yang telah direncanakan. *Output* adalah keluaran kebijakan yang diharapkan dapat muncul sebagai keluaran langsung dari kebijakan. *Output* biasanya dapat dilihat dalam waktu yang singkat pasca implementasi kebijakan. *Outcomes* adalah dampak dari kebijakan, yang diharapkan dapat timbul setelah keluarnya *output* kebijakan. *Outcomes* biasanya diukur setelah keluarnya *output* atau waktu yang lama pasca implementasi kebijakan” (Dwiyanto Indiahono, 2009:143)

Perbedaan-perbedaan dalam proses implementasi akan dipengaruhi oleh sifat kebijakan yang akan dilaksanakan. Dari titik ini kemudian keduanya menawarkan suatu pendekatan yang mencoba untuk menghubungkan antara isu kebijakan dengan implementasi dan suatu model konseptual yang mempertalikan kebijakan dengan kinerja (*performence*). Perubahan, kontrol dan kepatuhan bertindak merupakan konsep-konsep penting dalam prosedur-prosedur implementasi. (Solichin Abdul Wahab, 2012:164)

Model implementasi *George C. Edward III* secara *botton-topper* atau berpola dari bawah ke atas. *Edward* menamakan model implementasi kebijakan publiknya dengan *Direct and Indirect Impact on Implementation*. Selanjutnya *George C. Edward III* mengemukakan beberapa variabel yang mempengaruhi keberhasilan implementasi suatu kebijakan yaitu komunikasi, sumber daya, disposisi, struktur birokrasi. Dalam ke empat variabel tersebut terdapat hubungan antara satu dengan yang lain.

Hak Cipta Dilindungi Undang-Undang

1. Dilarang mengutip sebagian atau seluruh karya tulis ini tanpa mencantumkan dan menyebutkan sumber:
 - a. Pengutipan hanya untuk kepentingan pendidikan, penelitian, penulisan karya ilmiah, penyusunan laporan, penulisan kritik atau tinjauan suatu masalah.
 - b. Pengutipan tidak merugikan kepentingan yang wajar UIN Suska Riau.
2. Dilarang mengumumkan dan memperbanyak sebagian atau seluruh karya tulis ini dalam bentuk apapun tanpa izin UIN Suska Riau.



1. Komunikasi.

Komunikasi merupakan salah satu indikator yang sangat penting dalam menentukan berhasil atau tidaknya suatu implementasi kebijakan publik dalam mencapai tujuan. Komunikasi sangat diperlukan agar para pembuat keputusan dan para implementator akan semakin konsisten dalam melaksanakan setiap kebijakan yang akan diterapkan dalam masyarakat. Terdapat 3 sub indikator dalam mengukur keberhasilan komunikasi yaitu:

- a. Transmisi, yaitu penyaluran komunikasi yang baik akan dapat menghasilkan suatu implementasi yang baik.
- b. Kejelasan, yaitu komunikasi yang diterima oleh para pelaksana kebijakan haruslah jelas dan tidak membingungkan.
- c. Konsisten, yaitu perintah yang diberikan dalam pelaksanaan suatu komunikasi haruslah konsisten dan jelas untuk diterapkan atau dijalankan, karena jika perintah yang diberikan berubah-ubah maka akan membingungkan masyarakat.

2. Sumberdaya.

Sumberdaya merupakan suatu hal sangat penting dalam menentukan berhasil atau tidaknya suatu kebijakan publik, adapun sub indikator dari sumberdaya, ialah:

- a. Staf: yaitu sumber daya utama dalam implementasi sebuah kebijakan, dimana kegagalan yang terjadi dalam implementasi kebijakan salah satunya dibagian staff yang dikarenakan staf tidak mencukupi, tidak memahami, tidak memadai, ataupun tidak berkompeten dibidangnya.

Hak Cipta Dilindungi Undang-Undang

1. Dilarang mengutip sebagian atau seluruh karya tulis ini tanpa mencantumkan dan menyebutkan sumber:

- a. Pengutipan hanya untuk kepentingan pendidikan, penelitian, penulisan karya ilmiah, penyusunan laporan, penulisan kritik atau tinjauan suatu masalah.
- b. Pengutipan tidak merugikan kepentingan yang wajar UIN Suska Riau.

2. Dilarang mengumumkan dan memperbanyak sebagian atau seluruh karya tulis ini dalam bentuk apapun tanpa izin UIN Suska Riau.

- b. Informasi: Informasi terdiri dari dua bentuk, yaitu satu informasi yang berhubungan dengan cara melaksanakan kebijakan dan kedua informasi mengenai data kepatuhan dari para pelaksana terhadap peraturan dan regulasi pemerintah yang telah ditetapkan.
- c. Wewenang: Wewenang merupakan otoritas atau legitimasi bagi para pelaksana dalam melaksanakan kebijakan yang telah ditetapkan secara politik. Ketika wewenang nihil, maka kekuatan para implementator dimana publik tidak terlegitimasi, sehingga dapat menyebabkan kegagalan dalam proses implementasi kebijakan.
- d. Fasilitas: Fasilitas fisik merupakan faktor penting dalam implementasi kebijakan. Implementor mungkin memiliki staf yang mencukupi, mengerti apa yang harus dilakukannya, dan memiliki wewenang untuk melaksanakan tugasnya, tetapi tanpa adanya fasilitas yang mendukung maka implementasi kebijakan tersebut tidak akan berhasil.

3. Disposisi

Disposisi atau sikap dari pelaksana kebijakan adalah faktor penting dalam implementasi kebijakan. Jika pelaksana kebijakan ingin efektif, maka para pelaksana kebijakan tidak hanya harus mengetahui apa yang harus dilakukan tetapi juga harus memiliki kemampuan untuk melaksanakannya sehingga dalam praktiknya tidak terjadi bias. Adapun sub indikator dari disposisi adalah:

- a. Pengangkatan birokrasi: Disposisi atau sikap para pelaksana akan menimbulkan hambatan-hambatan yang nyata terhadap implementasi



kebijakan bila personil yang ada tidak melaksanakan kebijakan-kebijakan yang diinginkan oleh pejabat tinggi. Oleh karena itu pemilihan dan pengangkatan personil pelaksana kebijakan haruslah orang-orang yang memiliki dedikasi pada kebijakan yang telah ditetapkan, yang mana lebih kepada kepentingan warganya.

- b. Insentif: Pada umumnya orang bertindak menurut kepentingan mereka sendiri, maka manipulasi insentif oleh para pembuat kebijakan mempengaruhi tindakan para pelaksana kebijakan. Dengan cara menambah keuntungan atau biaya tertentu mungkin akan jadi faktor pendorong yang membuat para pelaksana kebijakan melaksanakan perintah dengan baik. Hal ini dikarenakan sebagai upaya untuk memenuhi kepentingan pribadi atau kelompok.

4. Struktur Birokrasi

Walaupun sumberdaya untuk melaksanakan suatu kebijakan telah tersedia, atau para pelaksana kebijakan 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 sebuah kebijakan harus dapat mendukung kebijakan yang telah diputuskan secara politik dengan jalan melakukan koordinasi dengan baik. Menurut *Edward III* ada dua karakteristik untuk menjadikan birokrasi lebih baik, yaitu:

- a. SOP adalah suatu kegiatan rutin yang memungkinkan para pegawai (pelaksana kebijakan/administrator/birokrat) untuk melaksanakan

Hak Cipta Dilindungi Undang-Undang

1. Dilarang mengutip sebagian atau seluruh karya tulis ini tanpa mencantumkan dan menyebutkan sumber:

- a. Pengutipan hanya untuk kepentingan pendidikan, penelitian, penulisan karya ilmiah, penyusunan laporan, penulisan kritik atau tinjauan suatu masalah.
- b. Pengutipan tidak merugikan kepentingan yang wajar UIN Suska Riau.

2. Dilarang mengumumkan dan memperbanyak sebagian atau seluruh karya tulis ini dalam bentuk apapun tanpa izin UIN Suska Riau.



kegiatan-kegiatannya pada tiap harinya sesuai dengan standar yang ditetapkan (standar minimum yang dibutuhkan warga).

- b. Fragmentasi adalah upaya penyebaran tanggung jawab kegiatan-kegiatan atau aktivitas-aktivitas pegawai diantara beberapa unit kerja. (dalam Leo Agustino, 2014:149-154)

2.3 Persepsi Masyarakat

Persepsi berasal dari bahasa Inggris *perception* yang artinya persepsi, penglihatan dan tanggapan. Persepsi juga merupakan tanggapan atau temuan gambaran langsung dari sesuatu atau temuan gambaran langsung dari suatu serapan seseorang dalam mengetahui beberapa hal melalui panca indera. Dalam pengertian ini jelas bahwa persepsi adalah kesan gambaran atau tanggapan yang dimiliki seseorang setelah orang tersebut menyerap untuk mengetahui beberapa hal (objek) melalui panca indera. (dalam Depdiknas, 2001:259)

Persepsi merupakan kesan yang diperoleh oleh individu melalui panca indera kemudian dianalisa (diorganisir), diinterpretasi dan kemudian dievaluasi, sehingga individu tersebut memperoleh makna dari pendapat *P Stephen Robbins* lebih melengkapi pendapat-pendapat sebelumnya, yaitu adanya unsur-unsur evaluasi atau penilaian terhadap objek persepsi. (dalam *P Stephen Robbins*, 2003: 97)

Miftah toha mengatakan persepsi itu proses kognitif yang dialami oleh setiap orang didalam memahami informasi tentang lingkungannya, baik lewat penglihatan, pendengaran, penghayatan, perasaan, dan penciuman. Persepsi



penting dalam membahas perilaku individu ataupun kelompok karena perilaku manusia seringkali dituntun oleh persepsinya terhadap suatu realita, bukan realitas sendiri. Persepsi orang berbeda satu sama lain terhadap objek yang sama. (dalam Komang Ardana dkk, 2008:19)

Kehidupan bermasyarakat tidak akan lepas dari persepsi masyarakat itu sendiri. Seperti yang dikatakan oleh Siswanto persepsi adalah proses pemberian arti terhadap lingkungan oleh individu. Karena setiap individu memberi arti kepada stimulus maka individu yang berbeda akan melihat barang dengan cara yang berbeda. Persepsi mencakup penerimaan stimulus (masukan), pengorganisasian stimulus dan penerjemahan atau penafsiran stimulus yang telah diorganisasi dengan cara yang dapat mempengaruhi perilaku dan membentuk sikap. (H.B Siswanto, 2013:7)

Kreitner dan Knicki mengatakan bahwa persepsi itu meliputi rangkaian empat tahap proses informasi yang kemudian disebutnya sebagai “proses informasi sosial”, yang terdiri dari:

1. Perhatian pemahaman yang selektif: Adalah tahap dimana orang secara selektif menerima rangsangan yang dibombardir oleh lingkungan karena tidak punya kapasitas mental untuk menerima semua jenis rangsangan yang datang.
2. Pengkodean dan penyederhanaan: Adalah suatu tahap dimana informasi diolah, dibandingkan, dievaluasi, dan diarahkan untuk menciptakan kesan.
3. Penyimpanan dan mengingat: Adalah suatu fase penyimpanan informasi pada ingatan jangka panjang.

4. Mendapatkan kembali dan tanggapan: Adalah suatu fase dimana orang mencari kembali informasi dari dalam ingatannya kemudian membuat penilaian-penilaian dan keputusan.

Ada beberapa faktor yang mempengaruhi seseorang dalam memberikan persepsinya. Dimana seorang individu bisa dikatakan mengadakan persepsi terhadap suatu objek apabila ada beberapa hal sebagai berikut:

1. Perhatian: Biasanya seseorang tidak akan menangkap seluruh rangsangan yang ada disekitarnya sekaligus, tetapi akan memfokuskan perhatiannya pada satu atau dua objek. Perbedaan fokus akan menyebabkan perbedaan persepsi.
2. Set: Harapan seseorang akan rangsangan yang timbul, misalnya seseorang pelari akan melakukan start terhadap set akan terdengar bunyi pistol, dan disaat itu ia harus mulai berlari.
3. Kebutuhan: Kebutuhan sesaat maupun menetap pada diri seseorang yang akan mempengaruhi persepsi orang tersebut.
4. Sistem Nilai: Sistem yang berlaku pada suatu masyarakat juga berpengaruh pada persepsi.
5. Ciri Kepribadian: Misalnya A dan B bekerja disebuah kantor, si A seorang yang penakut akan mempersepsikan atasannya sebagai tokoh yang menakutkan, sedangkan si B yang penuh percaya diri menganggap atasannya sebagai orang yang bisa diajak bergaul seperti orang yang lain.

Hak Cipta Dilindungi Undang-Undang

1. Dilarang mengutip sebagian atau seluruh karya tulis ini tanpa mencantumkan dan menyebutkan sumber:
 - a. Pengutipan hanya untuk kepentingan pendidikan, penelitian, penulisan karya ilmiah, penyusunan laporan, penulisan kritik atau tinjauan suatu masalah.
 - b. Pengutipan tidak merugikan kepentingan yang wajar UIN Suska Riau.
2. Dilarang mengumumkan dan memperbanyak sebagian atau seluruh karya tulis ini dalam bentuk apapun tanpa izin UIN Suska Riau.

Hak Cipta Dilindungi Undang-Undang

1. Dilarang mengutip sebagian atau seluruh karya tulis ini tanpa mencantumkan dan menyebutkan sumber:

- a. Pengutipan hanya untuk kepentingan pendidikan, penelitian, penulisan karya ilmiah, penyusunan laporan, penulisan kritik atau tinjauan suatu masalah.
- b. Pengutipan tidak merugikan kepentingan yang wajar UIN Suska Riau.

2. Dilarang mengumumkan dan memperbanyak sebagian atau seluruh karya tulis ini dalam bentuk apapun tanpa izin UIN Suska Riau.

6. Gangguan Kejiwaan: Hal ini akan menimbulkan kesalahan persepsi yang disebut dengan halusinasi. (Sarlito Sarwono, 2009:90)

Selain itu, Menurut *Krench* dan *D.S Cructfield* variabel yang mempengaruhi persepsi seseorang terbagi atas dua yaitu:

1. Fungsional: Berasal dari kebutuhan, pengalaman masa lalu dan hal lain yang termasuk dalam faktor personal yang menentukan persepsi bukan jenis atau stimulus itu. Variabel fungsional tersebut adalah:
 - a) Kebutuhan: Kebutuhan yang menetap pada diri seseorang akan mempengaruhi atau menentukan persepsi seseorang. Dengan demikian kebutuhan yang berbeda akan menghasilkan perbedaan persepsi.
 - b) Kesiapan Mental: Keadaan mental seseorang akan mempengaruhi persepsi seseorang.
 - c) Suasana Emosi: Suasana Emosi seseorang baik dalam keadaan sedih, bahagia, gelisah, maupun marah akan mempengaruhi persepsi seseorang.
 - d) Latar Belakang Budaya: Latar belakang budaya dimana orang tersebut berada atau berasal berpengaruh terhadap suatu objek rangsangan.
2. Struktural: Variabel ini semata-mata berasal dari sifat stimulus fisik dan dalam sistem yang meliputi:
 - a) Kemampuan berfikir
 - b) Daya tangkap yang ada pada manusia

- c) Saluran daya tangkap yang ada pada manusia. (dalam Jalaluddin Rakhmat, 2015:54)

Proses terbentuknya persepsi individu dituntut agar dapat memberikan penilaian terhadap suatu objek, persepsi tersebut dapat bersifat positif atau negatif. Persepsi menjadikan diri seseorang untuk dapat berinteraksi dengan lingkungan sekitar, khususnya antar manusia. Kehidupan sosial tidak terlepas dari interaksi antara masyarakat dengan masyarakat serta antara masyarakat dan pemerintah. Adanya interaksi antar komponen akan menjadikan masing-masing komponen (masyarakat dan pemerintah) akan saling memberikan tanggapan, penilaian dan persepsinya. Persepsi ini sangatlah penting untuk menumbuhkan komunikasi aktif, sehingga dapat meningkatkan kapasitas interaksi dalam masyarakat. Selanjutnya, proses terbentuknya persepsi terdiri dari tiga komponen utama yaitu:

1. Seleksi adalah proses penyaringan oleh indera terhadap rangsangan dari luar, intensitas dan jenisnya dapat banyak atau sedikit.
2. Interpretasi yaitu proses mengorganisasikan informasi sehingga mempunyai arti bagi seseorang.
3. Pembulatan terhadap informasi yang diterima yaitu setelah diseleksi dan diinterpretasikan kemudian diterjemahkan dalam bentuk tingkah laku sebagai reaksi. (*Alex Sobur, 2003: 447*)

Jadi proses persepsi adalah melakukan seleksi, interpretasi, dan pembulatan terhadap informasi yang diterima, sehingga menghasilkan sebuah bentuk tingkah laku sebagai reaksi.

Hak Cipta Dilindungi Undang-Undang

1. Dilarang mengutip sebagian atau seluruh karya tulis ini tanpa mencantumkan dan menyebutkan sumber:
 - a. Pengutipan hanya untuk kepentingan pendidikan, penelitian, penulisan karya ilmiah, penyusunan laporan, penulisan kritik atau tinjauan suatu masalah.
 - b. Pengutipan tidak merugikan kepentingan yang wajar UIN Suska Riau.
2. Dilarang mengumumkan dan memperbanyak sebagian atau seluruh karya tulis ini dalam bentuk apapun tanpa izin UIN Suska Riau.



Persepsi meliputi juga kognitif (pengetahuan) yang mencakup penafsiran objek, tanda dan orang dari sudut pengalaman yang bersangkutan. Selaras dengan pernyataan tersebut *Krech* mengemukakan bahwa persepsi seseorang ditentukan oleh dua faktor utama, yakni pengalaman masa lalu dan faktor pribadi. Dalam pengertian diatas secara lebih jauh akan melahirkan lima prinsip dasar tentang persepsi agar menjadi komunikator yang efektif yaitu:

1. Persepsi itu relatif bukan absolut: Artinya pada dasarnya manusia bukan merupakan instrumen ilmiah yang mampu menyerap segala sesuatu persis seperti keadaan yang sebenarnya.
2. Persepsi itu selektif: Artinya seseorang hanya memperhatikan beberapa rangsangan dari banyak rangsangan yang ada disekelilingnya pada saat-saat tertentu. Persepsi itu selektif berarti bahwa rangsangan yang diterima akan tergantung pada apa yang pernah dipelajari, pada suatu yang menarik perhatian dan kearah mana persepsi itu mempunyai kecenderungan.
3. Persepsi itu tatanan: Artinya orang yang menerima rangsangan dilakukan dengan hubungan-hubungan atau kelompok-kelompok. Jika rangsangan datang tidak lengkap maka akan dilengkapi dengan sendirinya sehingga hubungan itu menjadi jelas.
4. Persepsi dipengaruhi oleh harapan dan kesiapan: Artinya harapan dan kesiapan penerima pesan akan menentukan pesan yang akan dipilih

Hak Cipta Dilindungi Undang-Undang

1. Dilarang mengutip sebagian atau seluruh karya tulis ini tanpa mencantumkan dan menyebutkan sumber:

- a. Pengutipan hanya untuk kepentingan pendidikan, penelitian, penulisan karya ilmiah, penyusunan laporan, penulisan kritik atau tinjauan suatu masalah.
- b. Pengutipan tidak merugikan kepentingan yang wajar UIN Suska Riau.

2. Dilarang mengumumkan dan memperbanyak sebagian atau seluruh karya tulis ini dalam bentuk apapun tanpa izin UIN Suska Riau.

untuk diterima, selanjutnya pesan yang dipilih akan ditata dan kemudian pesan akan diinterpretasi.

5. Persepsi seseorang atau kelompok berbeda dengan persepsi orang atau kelompok lain walaupun situasinya sama: Artinya perbedaan persepsi dapat ditelusuri dengan adanya perbedaan individual, perbedaan dalam kepribadian, perbedaan dalam sikap atau perbedaan dalam motivasi. (dalam *James Gibson*, 11006:54)

Berdasarkan pendapat-pendapat tersebut, dapat diketahui bahwa ada beberapa faktor yang mempengaruhi persepsi seseorang. Persepsi yang positif terhadap suatu objek dapat mengakibatkan penilaian yang baik serta dapat memberikan motivasi yang tepat bagi seseorang, begitupun persepsi yang negatif terhadap suatu objek akan memberikan penilaian yang kurang baik bagi seseorang. Selanjutnya terdapat dua macam indikator persepsi yaitu:

1. Menyerap yaitu stimulus yang berada diluar individu diserap melalui indera, masuk kedalam otak, mendapat tempat. Disitu terjadi proses analisis, diklasifikasi dan diorganisir dengan pengalaman-pengalaman individu yang telah dimiliki sebelumnya. Karena itu penyerapan bersifat individual berbeda satu sama lain meskipun stimulus yang diserap sama.
2. Mengerti atau memahami yaitu indikator adanya persepsi sebagai hasil proses klasifikasi dan organisasi. Tahap ini terjadi dalam proses psikis. Hasil analisis berupa pengertian atau pemahaman, dimana pengertian atau pemahaman tersebut bersifat subjektif, berbeda-beda bagi setiap individu.

Hak Cipta Dilindungi Undang-Undang

1. Dilarang mengutip sebagian atau seluruh karya tulis ini tanpa mencantumkan dan menyebutkan sumber:

- a. Pengutipan hanya untuk kepentingan pendidikan, penelitian, penulisan karya ilmiah, penyusunan laporan, penulisan kritik atau tinjauan suatu masalah.
- b. Pengutipan tidak merugikan kepentingan yang wajar UIN Suska Riau.

2. Dilarang mengumumkan dan memperbanyak sebagian atau seluruh karya tulis ini dalam bentuk apapun tanpa izin UIN Suska Riau.

Hak Cipta Dilindungi Undang-Undang

1. Dilarang mengutip sebagian atau seluruh karya tulis ini tanpa mencantumkan dan menyebutkan sumber:
 - a. Pengutipan hanya untuk kepentingan pendidikan, penelitian, penulisan karya ilmiah, penyusunan laporan, penulisan kritik atau tinjauan suatu masalah.
 - b. Pengutipan tidak merugikan kepentingan yang wajar UIN Suska Riau.
2. Dilarang mengumumkan dan memperbanyak sebagian atau seluruh karya tulis ini dalam bentuk apapun tanpa izin UIN Suska Riau.

Sedangkan pengertian masyarakat, dalam bahasa Inggris disebut *society* asal katanya *socius* yang berarti kawan. Arti yang lebih khusus bahwa masyarakat adalah kesatuan sosial yang mempunyai kehidupan jiwa seperti adanya ungkapan-ungkapan jiwa rakyat, kehendak rakyat, kesadaran masyarakat dan sebagainya. Sedangkan jiwa masyarakat ini merupakan potensi yang berasal dari unsur-unsur masyarakat meliputi: pranata, status dan peranan sosial.

Para pakar sosiologi memberikan pengertian bahwa masyarakat adalah kumpulan individu-individu yang saling bergaul berinteraksi karena mempunyai nilai-nilai, norma-norma, cara-cara dan prosedur yang merupakan kebutuhan bersama berupa suatu sistem adat istiadat tertentu yang bersifat kontiniu dan terikat oleh suatu identitas bersama. (*RM Maciver dan CH Page* dalam Koentjaraningrat, 2002: 148)

Jadi pengertian persepsi masyarakat dapat disimpulkan sebagai tanggapan atau pengetahuan lingkungan dari kumpulan individu-individu yang saling bergaul dan berinteraksi karena mempunyai nilai-nilai, norma-norma, cara-cara dan prosedur merupakan kebutuhan bersama berupa suatu sistem adat istiadat tertentu yang bersifat kontiniu dan terikat oleh suatu identitas bersama yang diperoleh melalui interpretasi data indera.

2.4 Pandangan Islam Tentang Persepsi Dan Rokok

2.4.1 Persepsi

Persepsi merupakan suatu proses kognitif yang dialami oleh setiap orang didalam memahami informasi tentang lingkungannya, baik lewat

penglihatan, pendengaran, penghayatan, perasaan, dan penciuman. Persepsi penting dalam membahas perilaku individu ataupun kelompok karena perilaku manusia seringkali dituntun oleh persepsinya terhadap suatu realita, bukan realitas sendiri. Didalam memberikan suatu persepsi ada seseorang yang memberikan tanggapan baik dan ada juga yang malah sebaliknya memberikan tanggapan yang tidak baik. Hal ini dikarenakan persepsi seseorang berbeda satu sama lain terhadap objek yang sama. Dalam hal pemberian persepsi ini juga terdapat didalam Alqur'an, Qs Al-Baqarah ayat 216 Allah SWT berfirman:

كُتِبَ عَلَيْكُمُ الْقِتَالُ وَهُوَ كُرْهُ لَكُمْ وَعَسَىٰ أَنْ تَكْرَهُوا شَيْئًا وَهُوَ خَيْرٌ لَّكُمْ وَعَسَىٰ أَنْ تُحِبُّوا شَيْئًا وَهُوَ شَرٌّ لَّكُمْ وَاللَّهُ يَعْلَمُ وَأَنْتُمْ لَا تَعْلَمُونَ



Artinya: Diwajibkan atas kamu berperang, padahal berperang itu adalah sesuatu yang kamu benci. Boleh jadi kamu membenci sesuatu, padahal ia amat baik bagimu, dan boleh jadi (pula) kamu menyukai sesuatu, padahal ia amat buruk bagimu; Allah mengetahui, sedang kamu tidak Mengetahui.

Dari ayat diatas maka dapat diketahui bahwa dihadapan perintah-perintah allah, janganlah mendefinisikan baik buruk sesuai dengan hawa nafsu dan insting jiwa. Seperti anak kecil yang lari dari suntikan, padahal kesehatan dan kehidupannya akan lebih baik dengan pemberian suntikan tersebut. Maka kesimpulannya adalah bukan semua kesenangan itu baik dan bukannya segala yang sulit dan pahit itu buruk.

Hak Cipta Dilindungi Undang-Undang

1. Dilarang mengutip sebagian atau seluruh karya tulis ini tanpa mencantumkan dan menyebutkan sumber:
 - a. Pengutipan hanya untuk kepentingan pendidikan, penelitian, penulisan karya ilmiah, penyusunan laporan, penulisan kritik atau tinjauan suatu masalah.
 - b. Pengutipan tidak merugikan kepentingan yang wajar UIN Suska Riau.
2. Dilarang mengumumkan dan memperbanyak sebagian atau seluruh karya tulis ini dalam bentuk apapun tanpa izin UIN Suska Riau.

Hak Cipta Dilindungi Undang-Undang

1. Dilarang mengutip sebagian atau seluruh karya tulis ini tanpa mencantumkan dan menyebutkan sumber:
 - a. Pengutipan hanya untuk kepentingan pendidikan, penelitian, penulisan karya ilmiah, penyusunan laporan, penulisan kritik atau tinjauan suatu masalah.
 - b. Pengutipan tidak merugikan kepentingan yang wajar UIN Suska Riau.
2. Dilarang mengumumkan dan memperbanyak sebagian atau seluruh karya tulis ini dalam bentuk apapun tanpa izin UIN Suska Riau.

2.4.2 Rokok

Kebiasaan merokok dimasyarakat sudah menjadi kebiasaan yang dianggap biasa, hal ini dikarenakan begitu banyak para perokok yang merokok sehingga merokok menjadi hal yang lumrah dan biasa saja. Dari kalangan pengusaha sampai karyawan dan buruh, dari mulai pejabat sampai rakyat jelata, dari kalangan pengusaha intelektual sampai kalangan awam, dan dari kalangan tokoh agama sampai ummat dimana mereka tidak lepas dari kebiasaan merokok. Lihatlah orang-orang yang ada di keluarga dan teman-teman, tetangga, banyak diantara mereka adalah perokok maka begitu akrabnya dengan dunia rokok. Bahkan banyak yang menyebut Indonesia adalah surganya perokok karena begitu bebas dalam merokok.

Di tengah masyarakat telah tersebar dan terbentuk opini bahwa hukum rokok adalah makruh. Keyakinan ini membuat para perokok seakan mendapat jastifikasi dari agama bahwa merokok diperbolehkan oleh islam, bukan haram. Seseorang telah mengetahui bahwa mayoritas penduduk Indonesia adalah muslim tentunya kaum muslim yang paling banyak mengkonsumsi rokok. Kemudian ketika dikatakan kepada para perokok bahwa hukum rokok dalam agama islam adalah haram dengan mengacu kepada dalil-dalil yang ada. Berikut ayat yang menerangkan:

وَأَنْفِقُوا فِي سَبِيلِ اللَّهِ وَلَا تُلْقُوا بِأَيْدِيكُمْ إِلَى التَّهْلُكَةِ وَأَحْسِنُوا إِنَّ اللَّهَ يُحِبُّ

الْمُحْسِنِينَ ﴿١٩٥﴾

Hak Cipta Dilindungi Undang-Undang

1. Dilarang mengutip sebagian atau seluruh karya tulis ini tanpa mencantumkan dan menyebutkan sumber:
 - a. Pengutipan hanya untuk kepentingan pendidikan, penelitian, penulisan karya ilmiah, penyusunan laporan, penulisan kritik atau tinjauan suatu masalah.
 - b. Pengutipan tidak merugikan kepentingan yang wajar UIN Suska Riau.
2. Dilarang mengumumkan dan memperbanyak sebagian atau seluruh karya tulis ini dalam bentuk apapun tanpa izin UIN Suska Riau.

Artinya: Dan belanjakanlah (harta bendamu) di jalan Allah, dan janganlah kamu menjatuhkan dirimu sendiri ke dalam kebinasaan, dan berbuat baiklah, karena sesungguhnya Allah menyukai orang-orang yang berbuat baik. (QS. Al Baqarah 195) Dan shallallahu ‘alaihiwasallam juga bersabda “tidak boleh melakukan perbuatan yang membuat mudharat bagi orang lain baik permulaan ataupun balasan”.

Dalam surat Al-Baqarah ayat 195 Allah memerintahkan untuk membelanjakan harta yang kita miliki di jalan Allah. Maka dalam membelanjakan harta janganlah membelikan untuk rokok. Ayat ini memberitahukan bahwa membelinya pun sudah dilarang apalagi menghisapnya. Selain itu dalam ayat tersebut ada kalimat “janganlah kamu menjatuhkan dirimu sendiri ke dalam kehancuran”. Bukankah dalam rokok terdapat racun-racun yang dapat membuat tubuh kita terserang dari berbagai macam penyakit. Sehingga dapat mengantarkan pada kehancuran dan kematian. Dengan demikian dapat dikaitkan dengan penelitian ini bahwa dalam ayat diatas menerangkan mengenai menjaga kesehatan dan jangan menjatuhkan diri sendiri ke dalam kehancuran.

2.5 Kajian Terdahulu

Sebagai bahan pertimbangan dalam penelitian ini dicantumkan beberapa hasil penelitian terdahulu oleh beberapa peneliti yang bertujuan untuk membandingkan permasalahan yang diteliti dan penelitian terdahulu:

1. Fratama Ramadhan (2016), dengan judul “IMPLEMENTASI PERATURAN DAERAH NO 2 TAHUN 2014 TENTANG

Hak Cipta Dilindungi Undang-Undang

1. Dilarang mengutip sebagian atau seluruh karya tulis ini tanpa mencantumkan dan menyebutkan sumber:
 - a. Pengutipan hanya untuk kepentingan pendidikan, penelitian, penulisan karya ilmiah, penyusunan laporan, penulisan kritik atau tinjauan suatu masalah.
 - b. Pengutipan tidak merugikan kepentingan yang wajar UIN Suska Riau.
2. Dilarang mengumumkan dan memperbanyak sebagian atau seluruh karya tulis ini dalam bentuk apapun tanpa izin UIN Suska Riau.

KAWASAN TERTIB ROKOK DI KOTA PADANG PANJANG”.

Hasil penelitiannya adalah implementasi perda tersebut belum terlaksana dengan baik, dikarenakan peraturan kawasan tertib rokok masih belum diketahui secara merata hanya sebatas para aparatur pemerintah dan tidak sampai kepada masyarakat, dan satpol PP selaku penegak belum melakukan secara maksimal.

2. Nizwardi Azkha (2013) dengan judul “STUDI EFEKTIFITAS PENERAPAN KEBIJAKAN PERDA KOTA TENTANG KAWASAN TANPA ROKOK (KTR) DALAM UPAYA MENURUNKAN PEROKOK AKTIF DI SUMATERA BARAT TAHUN 2013”. Hasil penelitian ini adalah di Sumatera Barat telah ada tiga kota yang memiliki perda Kawasan Tanpa Rokok yaitu: Kota Padang Panjang, Bukit Tinggi dan Payakumbuh. Namun pada kenyataannya belum dapat menurunkan para perokok aktif untuk tidak merokok di kawasan tanpa asap rokok. Pada tiga kota ini masih lebih dari separuh yaitu 59%, perokok tertinggi memilih tempat merokok adalah di restoran 41%, kurang dari separuh masyarakat sudah mengetahui tentang kebijakan Kawasan Tanpa Rokok. Masyarakat yang mendukung diterapkannya Kawasan Tanpa Rokok masih kurang dari separuh yaitu 40%. Namun masyarakat yang menyadari bahwa Kawasan Tanpa Rokok ini cukup efektif dalam penurunan perokok yaitu sebanyak 51%. Umumnya masyarakat (80%) mengharapkan penerapan Kawasan Tanpa Rokok ini dimulai pada kantor pemerintahan.

3. Peneliti R Indera Rachadian (2009), dengan judul “PARTISIPASI DAN PERSEPSI MASYARAKAT TERHADAP EFEKTIVITAS KEBIJAKAN PUBLIK PERATURAN GUBERNUR NO 75 TAHUN 2005 TENTANG KAWASAN DILARANG MEROKOK”. Hasil penelitiannya adalah terdapatnya hubungan yang signifikan antara partisipasi dan persepsi masyarakat dengan efektivitas kebijakan publik bagi perokok, serta didapatkan hasil bahwa persepsi lebih tinggi dari partisipasi masyarakat.
4. Yudan Harry Sandika (2016), dengan judul “SIKAP MAHASISWA TERHADAP KEBIJAKAN KAMPUS BEBAS ASAP ROKOK DI UNIVERSITAS MUHAMMADIYAH YOGYAKARTA”. Hasil penelitiannya adalah sikap mahasiswa perokok aktif terhadap KBBR di UMY adalah setuju dan tidak setuju adanya KBBR. Sikap setuju pada semua isi SK KBBR membuat mahasiswa patuh dan mendukung penerapan KBBR sedangkan sikap tidak setuju terhadap KBBR membuat mahasiswa tidak mendukung penerapan KBBR.

Hak Cipta Dilindungi Undang-Undang

1. Dilarang mengutip sebagian atau seluruh karya tulis ini tanpa mencantumkan dan menyebutkan sumber:
 - a. Pengutipan hanya untuk kepentingan pendidikan, penelitian, penulisan karya ilmiah, penyusunan laporan, penulisan kritik atau tinjauan suatu masalah.
 - b. Pengutipan tidak merugikan kepentingan yang wajar UIN Suska Riau.
2. Dilarang mengumumkan dan memperbanyak sebagian atau seluruh karya tulis ini dalam bentuk apapun tanpa izin UIN Suska Riau.

Hak Cipta Dilindungi Undang-Undang

1. Dilarang mengutip sebagian atau seluruh karya tulis ini tanpa mencantumkan dan menyebutkan sumber:
 - a. Pengutipan hanya untuk kepentingan pendidikan, penelitian, penulisan karya ilmiah, penyusunan laporan, penulisan kritik atau tinjauan suatu masalah.
 - b. Pengutipan tidak merugikan kepentingan yang wajar UIN Suska Riau.
2. Dilarang mengumumkan dan memperbanyak sebagian atau seluruh karya tulis ini dalam bentuk apapun tanpa izin UIN Suska Riau.

Tabel 2.1
Kajian Terdahulu

N O	Nama Peneliti	Judul Penelitian	Lokasi Penelitian	Persamaan Penelitian	Perbedaan Penelitian
1	Fratama Ramadhan (2016) Fakultas Ekonomi dan Ilmu Sosial Uin Suska Riau	Implementasi Perda No 2 Tahun 2014 tentang Kawasan Tertib Rokok di Kota Padang Panjang.	Kota Padang Panjang	Menggunakan teori kebijakan publik yang sama	Permasalahan yang berbeda.
2	Nizwardi Azkha (2013) Fakultas Kesehatan Masyarakat Universitas Andalas	Studi Efektifitas Penerapan Kebijakan Perda Kota Tentang Kawasan Tanpa Rokok (KAWASAN TANPA ROKOK) dalam upaya menurunkan perokok aktif di Sumatera Barat Tahun 2013	Provinsi Sumatera Barat	Menggunakan teori kebijakan publik yang sama	Permasalahan dan tempat penelitian yang berbeda.
3	Rindera Rachadian (2009) Magister Administrasi Publik Universitas Indonusa Esa Unggul Jakarta	Partisipasi dan Persepsi Masyarakat Terhadap Efektivitas Kebijakan Publik Peraturan Gubernur No 75	Kota Jakarta	Menggunakan teori kebijakan yang sama	Permasalahan dan tempat penelitian yang berbeda

Hak Cipta Dilindungi Undang-Undang

1. Dilarang mengutip sebagian atau seluruh karya tulis ini tanpa mencantumkan dan menyebutkan sumber:
 - a. Pengutipan hanya untuk kepentingan pendidikan, penelitian, penulisan karya ilmiah, penyusunan laporan, penulisan kritik atau tinjauan suatu masalah.
 - b. Pengutipan tidak merugikan kepentingan yang wajar UIN Suska Riau.
2. Dilarang mengumumkan dan memperbanyak sebagian atau seluruh karya tulis ini dalam bentuk apapun tanpa izin UIN Suska Riau.

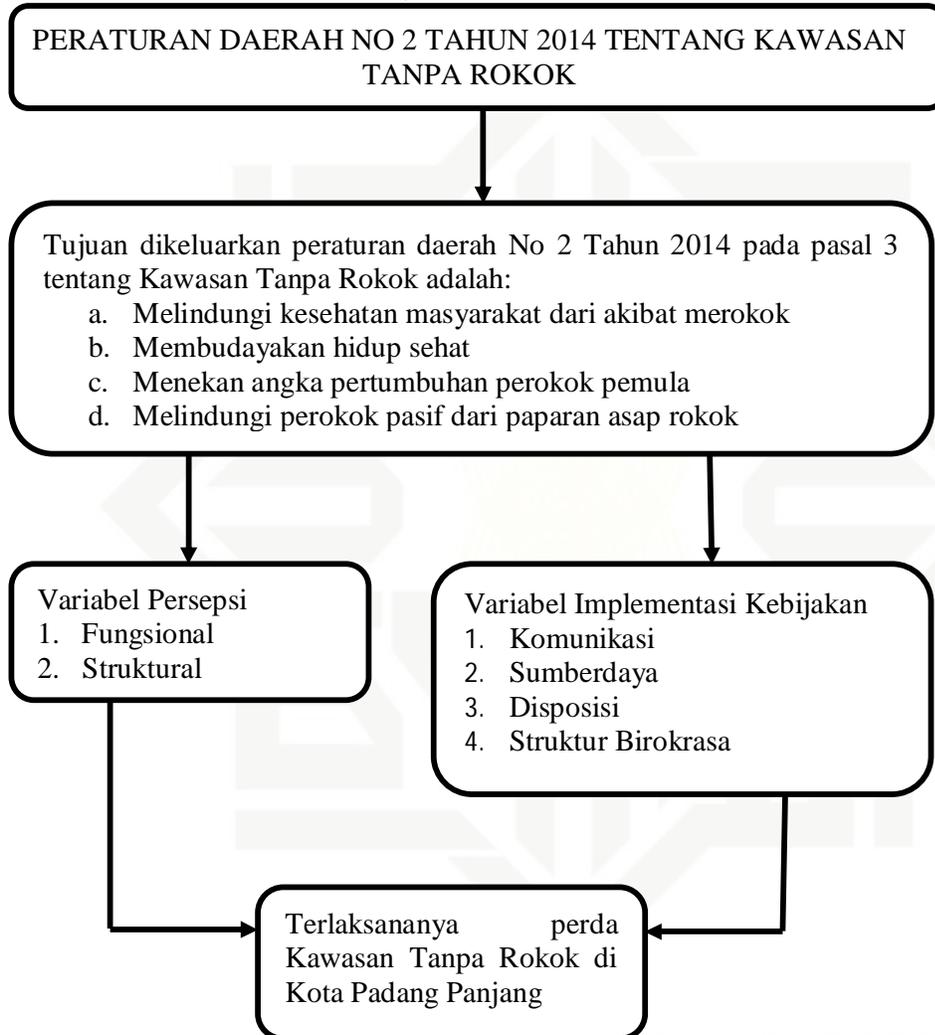
		Tahun 2005 Tentang Kawasan Dilarang Merokok			
4	Yudan harry sandika (2016) Study Ilmu Keperawatan Universitas Muhammad iyah Yogyakarta	Sikap Mahasiswa Terhadap Kebijakan Kampus Bebas Asap Rokok Di Unversitas Muhammad iyah Yogyakarta	Kota Yogyakarta	Menggunakan teori kebijakan publik yang sama	Permasalahan dan tempat penelitian yang berbeda

Sumber: Data Olahan, 2018

2.6 Kerangka Pemikiran

Kerangka pemikiran dalam penelitian ini dapat digambarkan sebagai berikut:

Gambar 2.1
Kerangka Pemikiran



Hak Cipta Dilindungi Undang-Undang

1. Dilarang mengutip sebagian atau seluruh karya tulis ini tanpa mencantumkan dan menyebutkan sumber:

a. Pengutipan hanya untuk kepentingan pendidikan, penelitian, penulisan karya ilmiah, penyusunan laporan, penulisan kritik atau tinjauan suatu masalah.

b. Pengutipan tidak merugikan kepentingan yang wajar UIN Suska Riau.

2. Dilarang mengumumkan dan memperbanyak sebagian atau seluruh karya tulis ini dalam bentuk apapun tanpa izin UIN Suska Riau.

2.7 Defenisi Konsep

Konsep adalah abstraksi mengenai suatu fenomena yang dirumuskan atas dasar generalisasi dari sejumlah karakteristik kejadian, keadaan kelompok atau individu tertentu yang menjadi pusat perhatian dalam ilmu sosial. (Masri Singarimbun, 2006: 34)

Untuk mempermudah pelaksanaan penelitian dan menetralsir kesalahpahaman dalam penelitian ini, maka peneliti merasa perlu mendefinisikan konsep-konsep sebagai berikut:

1. Kebijakan publik adalah membahas soal bagaimana isu-isu dan persoalan-persoalan publik disusun dan didefenisikan serta bagaimana kesemua itu diletakkan dalam agenda kebijakan dan agenda politik.
2. Implementasi kebijakan merupakan alat administrasi hukum dimana berbagai aktor, organisasi, prosedur, dan teknik yang bekerja bersama-sama untuk menjalankan kebijakan guna meraih dampak atau tujuan yang diinginkan.
3. Persepsi masyarakat dapat disimpulkan sebagai tanggapan atau pengetahuan lingkungan dari kumpulan individu-individu yang saling bergaul dan berinteraksi karena mempunyai nilai-nilai, norma-norma, cara-cara dan prosedur merupakan kebutuhan bersama berupa suatu sistem adat istiadat tertentu yang bersifat kontiniu dan terikat oleh suatu identitas bersama yang diperoleh melalui interpretasi data indera.

Hak Cipta Dilindungi Undang-Undang

1. Dilarang mengutip sebagian atau seluruh karya tulis ini tanpa mencantumkan dan menyebutkan sumber:
 - a. Pengutipan hanya untuk kepentingan pendidikan, penelitian, penulisan karya ilmiah, penyusunan laporan, penulisan kritik atau tinjauan suatu masalah.
 - b. Pengutipan tidak merugikan kepentingan yang wajar UIN Suska Riau.
2. Dilarang mengumumkan dan memperbanyak sebagian atau seluruh karya tulis ini dalam bentuk apapun tanpa izin UIN Suska Riau.

Hak Cipta Dilindungi Undang-Undang

1. Dilarang mengutip sebagian atau seluruh karya tulis ini tanpa mencantumkan dan menyebutkan sumber:

- a. Pengutipan hanya untuk kepentingan pendidikan, penelitian, penulisan karya ilmiah, penyusunan laporan, penulisan kritik atau tinjauan suatu masalah.
- b. Pengutipan tidak merugikan kepentingan yang wajar UIN Suska Riau.

2. Dilarang mengumumkan dan memperbanyak sebagian atau seluruh karya tulis ini dalam bentuk apapun tanpa izin UIN Suska Riau.

4. Fungsional: Berasal dari kebutuhan, pengalaman masa lalu dan hal lain yang termasuk dalam faktor personal yang menentukan persepsi bukan jenis atau stimulus itu. Variabel fungsional tersebut adalah:
 - a. Kebutuhan: Kebutuhan yang menetap pada diri seseorang akan mempengaruhi atau menentukan persepsi seseorang. Dengan demikian kebutuhan yang berbeda akan menghasilkan perbedaan persepsi.
 - b. Kesiapan Mental: Keadaan mental seseorang akan mempengaruhi persepsi seseorang.
 - c. Suasana Emosi: Suasana Emosi seseorang baik didalam keadaan sedih, bahagia, gelisah, maupun marah akan mempengaruhi persepsi seseorang.
 - d. Latar Belakang Budaya: Latar belakang budaya dimana orang tersebut berada atau berasal berpengaruh terhadap suatu objek rangsangan.
5. Struktural: Yaitu ini semata-mata berasal dari sifat stimulus fisik dan dalam sistem yang meliputi:
 - a. Kemampuan berfikir
 - b. Daya tangkap yang ada pada manusia
 - c. Saluran daya tangkap yang ada pada manusia.
6. Komunikasi: Merupakan salah satu indikator yang sangat penting dalam menentukan berhasil atau tidaknya suatu implementasi kebijakan publik dalam mencapai tujuan. Komunikasi sangat diperlukan agar

Hak Cipta Dilindungi Undang-Undang

1. Dilarang mengutip sebagian atau seluruh karya tulis ini tanpa mencantumkan dan menyebutkan sumber:
 - a. Pengutipan hanya untuk kepentingan pendidikan, penelitian, penulisan karya ilmiah, penyusunan laporan, penulisan kritik atau tinjauan suatu masalah.
 - b. Pengutipan tidak merugikan kepentingan yang wajar UIN Suska Riau.
2. Dilarang mengumumkan dan memperbanyak sebagian atau seluruh karya tulis ini dalam bentuk apapun tanpa izin UIN Suska Riau.

para pembuat keputusan dan para implementator akan semakin konsisten dalam melaksanakan setiap kebijakan yang akan diterapkan dalam masyarakat. Terdapat 3 sub indikator dalam mengukur keberhasilan komunikasi yaitu:

- a. Transmisi: Yaitu penyaluran komunikasi yang baik akan dapat menghasilkan suatu implementasi yang baik.
 - b. Kejelasan: Yaitu komunikasi yang diterima oleh para pelaksana kebijakan haruslah jelas dan tidak membingungkan.
 - c. Konsisten: Yaitu perintah yang diberikan dalam pelaksanaan suatu komunikasi haruslah konsisten dan jelas untuk diterapkan atau dijalankan, karena jika perintah yang diberikan berubah-ubah maka akan membingungkan masyarakat.
7. Sumberdaya: Merupakan suatu hal yang sangat penting dalam menentukan berhasil atau tidaknya suatu kebijakan publik, adapun sub indikator dari sumberdaya, ialah:
- a. Staf: Yaitu sumber daya utama dalam implementasi sebuah kebijakan, dimana kegagalan yang terjadi dalam implementasi kebijakan salah satunya dibagian staff yang dikarenakan staff tidak mencukupi, tidak memahami, tidak memadai, ataupun tidak berkompeten dibidangnya.
 - b. Informasi: Informasi terdiri dari dua bentuk, yaitu pertama informasi yang berhubungan dengan cara melaksanakan kebijakan dan kedua informasi mengenai data kepatuhan dari

para pelaksana terhadap peraturan dan regulasi pemerintah yang telah ditetapkan.

- c. **Wewenang:** Wewenang merupakan otoritas atau legitimasi bagi para pelaksana dalam melaksanakan kebijakan yang telah ditetapkan secara politik. Ketika wewenang nihil, maka kekuatan para implementator publik tidak terlegitimasi, sehingga dapat menyebabkan kegagalan dalam proses implementasi kebijakan.
 - d. **Fasilitas:** Fasilitas fisik merupakan faktor penting dalam implemetasi kebijakan. Implementor mungkin memiliki staf yang mencukupi, mengerti apa yang harus dilakukannya, dan memiliki wewenang untuk melaksanakan tugasnya, tetapi tanpa adanya fasilitas yang mendukung maka implementasi kebijakan tersebut tidak akan berhasil.
8. **Disposisi:** Disposisi atau sikap dari pelaksana kebijakan adalah faktor penting dalam implementasi kebijakan. Jika pelaksana kebijakan ingin efektif, maka para pelaksana kebijakan tidak hanya harus mengetahui apa yang harus dilakukan tetapi juga harus memiliki kemampuan untuk melaksanakannya sehingga dalam praktiknya tidak terjadi bias. Adapun sub indikator dari disposisi adalah:
- a. **Pengangkatan birokrasi:** Disposisi atau sikap para pelaksana akan menimbulkan hambatan-hambatan yang nyata terhadap implementasi kebijakan bila personil yang ada tidak

Hak Cipta Dilindungi Undang-Undang

1. Dilarang mengutip sebagian atau seluruh karya tulis ini tanpa mencantumkan dan menyebutkan sumber:
 - a. Pengutipan hanya untuk kepentingan pendidikan, penelitian, penulisan karya ilmiah, penyusunan laporan, penulisan kritik atau tinjauan suatu masalah.
 - b. Pengutipan tidak merugikan kepentingan yang wajar UIN Suska Riau.
2. Dilarang mengumumkan dan memperbanyak sebagian atau seluruh karya tulis ini dalam bentuk apapun tanpa izin UIN Suska Riau.

melaksanakan kebijakan-kebijakan yang diinginkan oleh pejabat tinggi. Oleh karena itu pemilihan dan pengangkatan personil pelaksana kebijakan haruslah orang-orang yang memiliki dedikasi pada kebijakan yang telah ditetapkan, yang mana lebih kepada kepentingan warganya.

b. Insentif: Pada umumnya orang bertindak menurut kepentingan mereka sendiri, maka manipulasi insentif oleh para pembuat kebijakan mempengaruhi tindakan para pelaksana kebijakan. Dengan cara menambah keuntungan atau biaya tertentu mungkin akan jadi faktor pendorong yang membuat para pelaksana kebijakan melaksanakan perintah dengan baik. Hal ini dikarenakan sebagai upaya untuk memenuhi kepentingan pribadi atau kelompok.

9. Struktur Birokrasi: Walaupun sumberdaya untuk melaksanakan suatu kebijakan telah tersedia, atau para pelaksana kebijakan 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 sebuah kebijakan harus dapat mendukung kebijakan yang telah diputuskan secara politik dengan jalan melakukan koordinasi dengan baik. Menurut *Edward III* ada dua karakteristik untuk menjadikan birokrasi yang lebih baik, yaitu:

Hak Cipta Dilindungi Undang-Undang

1. Dilarang mengutip sebagian atau seluruh karya tulis ini tanpa mencantumkan dan menyebutkan sumber:

a. Pengutipan hanya untuk kepentingan pendidikan, penelitian, penulisan karya ilmiah, penyusunan laporan, penulisan kritik atau tinjauan suatu masalah.
b. Pengutipan tidak merugikan kepentingan yang wajar UIN Suska Riau.

2. Dilarang mengumumkan dan memperbanyak sebagian atau seluruh karya tulis ini dalam bentuk apapun tanpa izin UIN Suska Riau.

- a. SOP adalah suatu kegiatan rutin yang memungkinkan para pegawai (pelaksana kebijakan/administrator/birokrat) untuk melaksanakan kegiatan-kegiatannya pada tiap harinya sesuai dengan standar yang ditetapkan (atau standar minimum yang dibutuhkan warga).
- b. Fragmentasi adalah upaya penyebaran tanggung jawab kegiatan-kegiatan atau aktivitas-aktivitas pegawai di antara beberapa unit kerja.

© Hak cipta milik UIN Suska Riau

State Islamic University of Sultan Syarif Kasim Riau

Hak Cipta Dilindungi Undang-Undang

1. Dilarang mengutip sebagian atau seluruh karya tulis ini tanpa mencantumkan dan menyebutkan sumber:
 - a. Pengutipan hanya untuk kepentingan pendidikan, penelitian, penulisan karya ilmiah, penyusunan laporan, penulisan kritik atau tinjauan suatu masalah.
 - b. Pengutipan tidak merugikan kepentingan yang wajar UIN Suska Riau.
2. Dilarang mengumumkan dan memperbanyak sebagian atau seluruh karya tulis ini dalam bentuk apapun tanpa izin UIN Suska Riau.



Hak Cipta Dilindungi Undang-Undang

1. Dilarang mengutip sebagian atau seluruh karya tulis ini tanpa mencantumkan dan menyebutkan sumber:
 - a. Pengutipan hanya untuk kepentingan pendidikan, penelitian, penulisan karya ilmiah, penyusunan laporan, penulisan kritik atau tinjauan suatu masalah.
 - b. Pengutipan tidak merugikan kepentingan yang wajar UIN Suska Riau.
2. Dilarang mengumumkan dan memperbanyak sebagian atau seluruh karya tulis ini dalam bentuk apapun tanpa izin UIN Suska Riau.

2.8 Indikator Penelitian

Untuk mengukur keberhasilan penelitian dari Pelaksanaan Kebijakan Kawasan Tanpa Rokok Di Kota Padang Panjang Provinsi Sumatera Barat, maka peneliti menggunakan variabel persepsi dan variabel implementasi sebagai berikut:

Tabel 2.2
Indikator Penelitian

Variabel	Indikator	Sub Indikator	Skala
Persepsi masyarakat terhadap Pelaksanaan kebijakan Kawasan Tanpa Rokok di Kota Padang Panjang Provinsi Sumatera Barat	1. Fungsional	a. Kebutuhan b. Kesiapan mental c. Suasana emosi d. Latar belakang budaya	1. Sangat setuju 2. Setuju 3. Ragu-ragu
	2. Struktural	a. Kemampuan berfikir b. Daya tangkap yang ada pada manusia c. Saluran daya tangkap yang ada pada manusia.	4. Tidak setuju 5. Sangat tidak setuju
Faktor yang mempengaruhi pelaksanaan kebijakan Kawasan Tanpa Rokok di Kota Padang Panjang Provinsi Sumatera Barat	1. Komunikasi	a. Transmisi b. Kejelasan c. Konsisten	
	2. Sumberdaya	a. Staf b. Informasi c. Wewenang d. Fasilitas	
	3. Disposisi	a. Pengangkatan birokrasi b. Insentif	
	4. Struktur Birokrasi	a. SOP b. Fragmentasi	

Sumber: Jalaluddin Rakhmat (2015: 54) dan Leo Agustino(2008: 149-154)