

**IMPLEMENTASI KEBIJAKAN  
KETERTIBAN SOSIAL DI KOTA BATAM  
(STUDI KASUS PADA KAWASAN BEBAS  
GELANDANGAN DAN PENGEMIS)**

**SKRIPSI**



**Oleh :  
Maya Rosmiyanti  
151010001**

**PROGRAM STUDI ADMINISTRASI NEGARA  
FAKULTAS ILMU SOSIAL DAN HUMANIORA  
UNIVERSITAS PUTERA BATAM  
2021**

**IMPLEMENTASI KEBIJAKAN  
KETERTIBAN SOSIAL DI KOTA BATAM  
(STUDI KASUS PADA KAWASAN BEBAS  
GELANDANGAN DAN PENGEMIS)**

**SKRIPSI**

**Untuk memenuhi salah satu syarat  
memperoleh gelar Sarjana**



**Oleh  
Maya Rosmiyanti  
151010001**

**PROGRAM STUDI ADMINISTRASI NEGARA  
FAKULTAS ILMU SOSIAL DAN HUMANIORA  
UNIVERSITAS PUTERA BATAM  
TAHUN 2021**

## PERNYATAAN

Dengan ini saya menyatakan bahwa :

1. Skripsi ini adalah asli dan belum pernah diajukan untuk mendapatkan gelar akademik (sarjana), baik di Universitas Putera Batam maupun di perguruan tinggi lain. Dan skripsi ini adalah murni gagasan, rumusan, dan penelitian saya sendiri, tanpa bantuan pihak lain, kecuali arahan pembimbing.
2. Dalam skripsi ini tidak terdapat karya atau pendapat yang telah ditulis atau dipublikasikan orang lain, kecuali secara tertulis dengan jelas dicantumkan sebagai acuan dalam naskah dengan disebutkan nama pengarang dan dicantumkan didalam daftar pustaka.
3. Pernyataan ini saya buat dengan sesungguhnya dan apabila dikemudian hari terdapat penyimpangan dan ketidakbenaran dalam pernyataan ini, maka saya bersedia menerima sanksi akademik berupa pencabutan gelar yang telah diperoleh, serta sanksi lainnya dengan norma yang berlaku di perguruan tinggi.

Batam, 16 Januari 2021

Yang membuat pernyataan,



**Maya Rosmiyanti**

151010001

**IMPLEMENTASI KEBIJAKAN  
KETERTIBAN SOSIAL DI KOTA BATAM  
(STUDI KASUS PADA KAWASAN BEBAS  
GELANDANGAN DAN PENGEMIS)**

**SKRIPSI**

**Untuk memenuhi salah satu syarat  
memperoleh gelar sarjana**

**Oleh  
Maya Rosmiyanti  
151010001**

**Telah disetujui oleh Pembimbing pada tanggal  
seperti di bawah ini**

**Batam, 16 Januari 2021**



**Karol Teovani Lodan, S.AP., M.AP.**

**Pembimbing**

## ABSTRAK

Implementasi kebijakan publik merupakan tahap yang krusial dalam proses kebijakan publik. Implementasi kebijakan pada dasarnya adalah cara agar sebuah kebijakan dapat mencapai tujuannya. Keberadaan gelandangan dan pengemis sangat meresahkan, karena dapat mengganggu aktivitas masyarakat di jalan raya. Permasalahan di dalam penelitian ini Sejumlah warga mulai mengeluhkan maraknya gelandangan yang berkeliaran di sejumlah lampu merah di Kota Batam. Keberadaan Gelandangan dan pengemis masih sering ditemui, biasanya para gelandangan dan pengemis tersebut mulai meminta sedekah di persimpangan dari sore hari sampai malam hari. Adapun yang menjadi tujuan dari penelitian ini adalah untuk mengetahui dan menganalisis implementasi kebijakan ketertiban sosial di Kota Batam studi kasus pada kawasan bebas gelandangan dan pengemis. Metode yang di gunakan dalam penelitian ini adalah penelitian kualitatif dengan pendekatan deskriptif. Hasil penelitian menunjukkan bahwa pelaksanaan sudah efektif tetapi belum berjalan efisien Anggaran untuk melaksanakan pelatihan dan pembinaan telah ada. Hanya saja belum dialokasikan secara tepat. Sehingga manfaat dari program tersebut belum tepat sasaran sesuai dengan target yang telah ditetapkan.

**Kata Kunci:** Implementasi; Gelandangan; Kebijakan; dan Pengemis.

## ABSTRACT

*The implementation of the Republican policy is a crucial step in the process of the Republican policy. The implementation of IPAD's basic policy is to speak so that the policy can achieve its objectives. The existence of homeless and beggars is very unsettling, because it can interfere with community activities on the highway. Problems in this study A number of residents began to complain about the rise of homeless people roaming at a number of red lights in the city of Batam. The existence of homeless people and beggars are still often found, usually the homeless people and beggars start asking for alms at the intersection from late afternoon to evening. The purpose of this research is to find out and analyze the implementation of social order policy in Batam City, a case study in a homeless and beggars area. The method used in this study is a qualitative research with a descriptive approach. The results of the study indicate that the implementation has been effective but has not run efficiently. It's just not been properly allocated. So the benefits of the program have not been on target in accordance with the targets set.*

**Keywords:** *Beggar; homeless; Implementation; policy.*

## **KATA PENGANTAR**

Puji syukur penulis panjatkan ke Hadirat Tuhan Yang Maha Esa, karena kelimpahan Rahmat dan karunia-NYA sehingga penulis dapat menyelesaikan penyusunan skripsi berjudul “Implementasi Kebijakan Ketertiban Sosial(Studi Kasus Pada Kawasan Bebas Gelandangan dan Pengemis)” ini dengan baik dan tepat pada waktunya. Adapun penyusunan skripsi ini diajukan sebagai syarat memperoleh gelar S1 Universitas Putera Batam. Selama proses penyusunan skripsi ini penulis banyak mendapatkan dukungan dari berbagai pihak.

Ucapan terima kasih yang sebesar-besarnya penulis sampaikan kepada:

1. Ibu Dr. Nur Elfi Husda.S.Kom.,M.Si selaku Rektor Universitas Putera Batam.
2. Bapak Dr. Hendri Herman,S.E.,M.Si.,selaku Dekan Fakultas Ilmu Sosial dan Humaniora.
3. Bapak Dr. Hendri Herman,S.E.,M.Si.,selaku Ketua Program Studi Administrasi Negara.
4. Bapak Karol Teovani Lodan, S.AP., M.AP. Selaku pembimbing yang sangat sabar dan selalu bersedia meluangkan waktunya untuk memberikan arahan, motivasi, serta dukungan kepada penulis hingga skripsi ini terselesaikan dengan baik.
5. Bapak/Ibu penguji yang telah bersedia menjadi penguji dan memberikan saran dan kritik yang bermanfaat bagi penulis.
6. Bapak/Ibu Dosen pengajar Universitas Putera Batam, yang telah membuka wawasan penulis dengan berbagai ilmu pengetahuan, pengalaman, dan motivasinya.

7. Ibu Chitra Widya. S.Sos., M.Si selaku Kepala Bidang Rehabilitasi Sosial yang telah bersedia mengizinkan penulis melakukan penelitian di Dinas Sosial dan Pemberdayaan Masyarakat dan Bapak Akhmad Yani, S.S.T. selaku Kasi yang telah bersedia membantu penulis dalam penyusunan skripsi selama melakukan penelitian di Dinas Sosial dan Pemberdayaan Masyarakat.
8. Orang Tuaku ibu Habibah serta kakak ku Fatmawati yang selalu memberikan motivasi, dukungan serta selalu mendoakan agar tidak mudah putus asa dan terus bekerja keras dalam menyelesaikan studi.
9. Serta seluruh pihak yang memberikan masukan, kritikan serta bantuan yang tidak dapat penulis sebutkan satu persatu. Penulis hanya bisa berdoa, semoga Tuhan membalas kebaikan-kebaikan mereka dengan setimpal. Amin.

Penulis menyadari sepenuhnya bahwa masih banyak kekurangan pada penyusunan skripsi ini. Oleh karena itu penulis mengharapkan kritik dan saran demi kelancaran penyusunan skripsi. Akhir kata semoga skripsi ini dapat memberikan manfaat bagi kita semua. Amin.

Batam, 16 Januari 2021



Maya Rosmiyanti

## DAFTAR ISI

	<b>Halaman</b>
<b>HALAMAN SAMPUL</b> .....	<b>i</b>
<b>HALAMAN JUDUL</b> .....	<b>ii</b>
<b>PERNYATAAN</b> .....	<b>iii</b>
<b>HALAMAN PENGESAHAN</b> .....	<b>iv</b>
<b>ABSTRAK</b> .....	<b>v</b>
<b>ABSTRACT</b> .....	<b>vi</b>
<b>KATA PENGANTAR</b> .....	<b>vii</b>
<b>DAFTAR ISI</b> .....	<b>ix</b>
<b>DAFTAR GAMBAR</b> .....	<b>xi</b>
<b>DAFTAR TABEL</b> .....	<b>xii</b>
<b>BAB I PENDAHULUAN</b>	
1.1 Latar Belakang .....	1
1.2 Rumusan Masalah .....	5
1.3 Tujuan Penelitian .....	5
1.4 Manfaat Penelitian .....	6
<b>BAB II TINJAUAN PUSTAKA</b>	
2.1 Teori Dasar.....	7
2.1.1 Pengertian Kebijakan Publik.....	7
1. Prinsip-Prinsip Kebijakan Publik.....	8
2. Kriteria Penentuan Kebijakan Publik.....	10
3. Elemen- elemen dalam sistem Kebijakan Publik.....	10
4. Tahap-Tahap Kebijakan Publik .....	11
2.1.2 Implementasi Kebijakan .....	13
2.1.3 Pendekatan Rasional Top-down dalam Implementasi Kebijakan.....	14
2.2 Faktor-faktor yang mempengaruhi Keberhasilan Implementasi.....	23
2.3 Penelitian Terdahulu .....	26
2.4 Kerangka Pemikiran.....	33
<b>BAB III METODE PENELITIAN</b>	
3.1 Jenis Penelitian.....	33
3.2 Fokus Penelitian .....	33
3.3 Sumber Data.....	34

3.4 Teknik Pengumpulan Data.....	36
3.5 Metode Analisis Data.....	36
3.6 Keabsahan Data.....	38
3.7 Lokasi dan Jadwal Penelitian .....	40
<b>BAB IV HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN</b>	
4.1 Hasil Penelitian .....	41
4.1.1 Gambaran Umum Dinas Sosial dan Pemberdayaan Masyarakat .....	41
4.1.1.1 Visi dan Misi Dinas Sosial dan Pemberdayaan Masyarakat .....	41
4.1.1.2 Struktur Organisasi Dinas Sosial dan Pemberdayaan Masyarakat Kota Batam Perda No. 10 Tahun 2016 .....	43
4.1.1.3 Implementasi Kebijakan Ketertiban Sosial di Kota Batam (Studi Kasus Kawasan Bebas Gelandangan dan Pengemis).....	48
4.2 Pembahasan.....	59
4.2.1 Implementasi Kebijakan Ketertiban Sosial di Kota Batam (Studi Kasus Kawasan Bebas Gelandangan dan Pengemis).....	59
<b>BAB V SIMPULAN DAN SARAN</b>	
4.1 Simpulan .....	64
4.2 Saran.....	65
<b>DAFTAR PUSTAKA .....</b>	<b>67</b>
<b>LAMPIRAN I .....</b>	<b>68</b>

## DAFTAR GAMBAR

	<b>Halaman</b>
<b>Gambar 2.1</b> Tahap-tahap Kebijakan Implementasi .....	19
<b>Gambar 2.2</b> Kerangka Pemikiran .....	32
<b>Gambar 3.1</b> Komponen dalam analisis data ( <i>interactive model</i> ).....	38
<b>Gambar 4.1</b> Struktur Organisasi Dinas Sosial dan Pemberdayaan Masyarakat..	44
<b>Gambar 4.2.</b> Pegawai Negeri Sipil Menurut Tingkat Pendidikan .....	46
<b>Gambar 4.3.</b> Pegawai Negeri Sipil Menurut Eselon.....	47
<b>Gambar 4.4.</b> Pegawai Negeri Sipil Menurut Golongan.....	48
<b>Gambar 4.5.</b> Kebijakan Sosial tentang Kawasan Bebas Gelandangan dan Pengemis .....	53
<b>Gambar 4.6</b> Pemilihan Alternatif Kebijakan di Kantor DPRD Batam.....	58
<b>Gambar 4.4</b> Pemilihan Alternatif Kebijakan di Kantor DPRD Batam.....	58

## DAFTAR TABEL

	<b>Halaman</b>
<b>Tabel 3.1</b> Informan Penelitian .....	35
<b>Tabel 3.2</b> Jadwal Penelitian .....	41
<b>Tabel 4.1.</b> Sarana dan Prasarana.....	49

# **BAB I**

## **PENDAHULUAN**

### **1.1 Latar Belakang**

Ketertiban sosial adalah sistem kemasyarakatan berupa hubungan dan kebiasaan untuk mencapai tujuan dan sasaran masyarakat. Ketertiban sosial sebagai kegiatan yang berlangsung lama pada masyarakat sederhana sehingga menghasilkan sosialisasi yang tertib sosial. Hal ini bertujuan agar semua orang berperilaku sesuai dengan yang diharapkan. Pada prinsipnya ketertiban adalah produk interaksi sosial yang berjalan harmonis dan selaras dengan nilai dan norma yang berlaku. Stabilitas sosial dengan demikian memiliki asosiasi yang dekat dengan ketertiban sosial. Kondisi sosial yang berpola, ajeg, dan terjadi secara rutin dapat terjadi bila ditopang oleh adanya ketertiban sosial. Ketertiban juga identik dengan stabilitas dan regularitas. Kota Batam Merupakan kawasan destinasi wisata terpadu, diantaranya wisata alam, serta wisata sejarah. Beragamnya potensi daya tarik wisata yang ada sehingga pemerintah perlu membuat konsep perencanaan dan pengembangan destinasi wisata terpadu di Kota Batam. Selain perlu membuat konsep perencanaan dan pengembangan destinasi wisata terpadu di Kota Batam, pemerintah juga perlu menyajikan kota Batam sebagai kota yang bebas dari masalah ketertiban sosial seperti gelandangan dan pengemis. Keberadaan gelandangan dan pengemis sangat meresahkan, karena dapat mengganggu aktivitas masyarakat di jalan raya dan juga merusak keindahan kota Batam sebagaikota pariwisata. Keberadaan gelandangan

dan pengemis juga dapat menimbulkan kasus kriminal seperti mencopet, mencuri, menjambret dan lain sebagainya. Oleh karena itu pemerintah harus segera menyelesaikan masalah gelandangan dan pengemis agar tidak memberikan dampak yang merugikan (Aminuddin, 2020).

Sejumlah warga mulai mengeluhkan maraknya gelandangan yang berkeliaran di sejumlah lampu merah di Batam. Apalagi, tak jarang mereka berbuat hal yang merugikan pengguna jalan. Anak gelandangan yang sering beroperasi meminta sedekah dari pengendara bisa dilihat di simpang lampu merah Sekupang Batam, mulai dari sore hari sampai malam hari. Di kota Batam, keberadaan Gelandangan dan pengemis masih sering ditemui, biasanya para gelandangan dan pengemis tersebut mulai meminta sedekah di persimpangan dari sore hari sampai malam hari. Para gelandangan dan pengemis tersebut bisa dijumpai di simpang Panbil, simpang Kepri Mall (Tribun Batam, 2019).

Kota Batam merupakan salah satu kota di Provinsi Kepulauan Riau yang semakin marak munculnya gelandangan dan pengemis. Kota Batam sebagai daerah dengan jumlah pendatang yang meningkat setiap harinya menyebabkan meningkatnya masalah sosial. Menurut data BPS Kota Batam total warga Kota Batam meningkat rata-rata 100.000 kepala. Perkembangan warga paling banyak dibantu dari imigran baru kurang lebih 65% keluaran kurang lebih 35%. Kebanyakan gelandangan dan pengemis yang berada di Kota Batam merupakan pendatang dari berbagai daerah di luar Kota Batam sehingga tidak memiliki KTP Kota Batam (Kepri Update 2016).

**Tabel 1.1 Data Gelandangan dan Pengemis di Kota Batam Tahun 2017-2019**

No	Kecamatan	Tahun		
		2017	2018	2019
1	Belakang Padang	-	-	-
2	Bulang	-	-	-
3	Galang	-	-	-
4	Sei. Beduk	13	17	27
5	Nongsa	17	15	23
6	Sekupang	9	19	32
7	Lubuk Baja	48	41	59
8	Batu Ampar	39	39	43
9	Batam Kota	40	45	61
10	Sagulung	11	25	32
11	Batu Aji	13	20	36
12	Bengkong	5	23	30
<b>Total</b>		<b>195</b>	<b>244</b>	<b>343</b>

(Sumber: Dinas Sosial dan Pemberdayaan Masyarakat Tahun 2019)

Dari tabel tersebut dapat dilihat bahwa jumlah gelandangan dan pengemis di Kota Batam meningkat setiap tahunnya. Pada tahun 2017 berjumlah 195 orang. Pada tahun 2018 meningkat jumlahnya menjadi 244 dan pada tahun 2019 semakin bertambah menjadi 343 orang. Gelandangan dan pengemis yang terdata di Dinas Sosial dan Pemberdayaan Masyarakat dan Pemberdayaan Masyarakat Kota Batam ini terdiri dari Bapak/Ibu usia lanjut dari umur 30 tahun ke atas, anak-anak dari umur 7-12 tahun ke atas, dan penyandang cacat fisik. Hal ini tentu saja menjadi

tugas Pemerintah Kota Batam khususnya Dinas Sosial dan Pemberdayaan Masyarakat dan Pemberdayaan Masyarakat untuk segera menangani permasalahan gelandangan dan pengemis ini.

Dari berbagai masalah sosial yang terjadi di Kota Batam, pemerintah berupaya untuk mencari solusi dari masalah tersebut. Dinas Sosial dan Pemberdayaan Masyarakat Kota Batam menggelar razia Gelandangan dan pengemis (gelandangan dan pengemis) di sejumlah titik lampu merah. Razia ini merupakan kegiatan rutin yang digelar oleh Dinas Sosial dan Pemberdayaan Masyarakat. Koordinator penyandang masalah kesejahteraan sosial (PMKS), Yena mengatakan razia kali ini fokus untuk menertibkan para orangtua yang membawa anaknya saat berjualan disekitar lampu merah. Yena menuturkan bahwa, asesmen yang dilakukan Dinas Sosial dan Pemberdayaan Masyarakat biasanya tidak menggunakan kendaraan (Kendaraan Dinas) ketika Razia. Melainkan menggunakan motor untuk memantau lokasi yang mulai ramai Gelandangan dan pengemis untuk segera diamankan (Infopublik, 2020).

Nyaris di setiap persimpangan jalan di Kota Batam, pemandangan banyaknya peminta-minta senantiasa terlihat. Ada orang tua, anak-anak, dan tidak jarang remaja juga terjun ke jalanan untuk meminta-minta. Aksi mereka pun bermacam-macam. Ada yang menghampiri pengendara, ada juga hanya duduk diam di persimpangan sambil membawa mangkuk tempat uang (Tribun Batam.id).

Karena kurangnya penelitian tentang implementasi kebijakan ketertiban sosial di Kota Batam terutama penelitian gelandangan dan pengemis, penelitian ini bertujuan untuk melengkapi penelitian sebelumnya. Karena implementasi kebijakan sebagai bagian dari proses kebijakan publik yang merupakan tahap penting dalam proses kebijakan publik. Implementasi kebijakan pada dasarnya adalah cara kebijakan untuk mencapai tujuannya. Secara umum, implementasi mempunyai arti penerapan undang-undang, di antara beragam pelaku, institusi, proses dan teknologi akan bekerjasama dalam mengimplementasikan kebijakan untuk mencapai tujuan kebijakan dari rencana tersebut. Berdasarkan pandangan yang tertera, lalu peneliti membuat penelitian dengan judul “**Implementasi Kebijakan Ketertiban Sosial di Kota Batam (Studi Kasus pada Kawasan Bebas Gelandangan dan Pengemis).**”

## **1.2 Rumusan Masalah**

Berdasarkan latar belakang diatas, maka rumusan masalah pada penelitian ini adalah sebagai berikut:

- 1) Bagaimanakah implementasi kebijakan ketertiban sosial di Kota Batam pada kawasan bebas gelandangan dan pengemis?

## **1.3 Tujuan Penelitian**

Adapun yang menjadi tujuan dari penelitian ini adalah sebagai berikut:

- 1) untuk mengetahui dan menganalisis implementasi kebijakan ketertiban sosial di Kota Batam pada kawasan bebas gelandangan dan pengemis.

#### **1.4 Manfaat Penelitian**

Adapun manfaat dari penelitian ini adalah:

- 1) Secara akedemis
  - a) Penelitian ini dapat menjadi refrensi dengan ruang lingkup yang sama bagi penelitian selanjutnya.
  - b) Untuk memberi perkembangan ilmu administrasi publik khususnya kebijakan publik.
- 2) Secara praktis
  - a) Dinas Sosial dan Pemberdayaan Masyarakat Kota Batam  

Penelitian ini dapat memberikan masukan bagi Dinas Sosial dan Pemberdayaan Masyarakat Kota Batam dalam implementasi kebijakan sosial khususnya penanganan kawasan bebas gelandangan dan pengemis.

## **BAB II**

### **TINJAUAN PUSTAKA**

#### **2.1 Teori Dasar**

##### **2.1.1 Pengertian Kebijakan Publik**

Dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia kebijakan berasal dari kata “bijak“ yang berarti: 1) selalu menggunakan akal budinya; pandai, mahir, 2) pandai bercakap-cakap, petah lidah. Sedangkan istilah kebijakan berarti: 1) Kepandaian; kemahiran; kebijaksanaan. 2) Rangkaian konsep dan asas yang menjadi garis besar dan dasar rencana dari pelaksanaan suatu pekerjaan, kepemimpinan dan cara bertindak. Publik diartikan masyarakat umum, orang banyak, negara. Dengan demikian dapat dikatakan kebijakan publik adalah suatu keputusan tindakan konsep dalam suatu pekerjaan untuk kepentingan umum. Kebijakan adalah keputusan politik yang dibuat oleh pemerintah, dan itu adalah bagian dari perilaku pemerintah untuk memajukan kemampuan daerah. Selanjutnya ini kebijakan publik dari para ahli. Istilah "strategi" dipakai merujuk pada tindakan peserta (misalnya, pejabat, kelompok, atau lembaga pemerintah) atau beberapa aktor dalam bidang kegiatan tertentu (Winarno, 2016:60). Kebijakan dalam maknanya seperti suatu deklarasi mengenai suatu dasar pedoman bertindak, suatu arah tindakan tertentu, suatu program mengenai aktivitas-aktivitas tertentu, atau suatu rencana (Abdul Wahab, 2016:132). Pengertian kebijakan publik adalah segala sesuatu yang dikerjakan dan tidak dikerjakan oleh pemerintah untuk kepentingan umum.

Kebijakan publik adalah solusi untuk masalah tersebut, karena itu akan menjadi upaya untuk menyelesaikan, mengurangi dan mencegah peristiwa buruk, tetapi untuk menjadi advokat, inovator dan pemimpin yang baik dalam cara terbaik dan tindakan yang ditargetkan. Menurut James E. Anderson pada tahun 1984, seorang aktor atau sekelompok aktor mengikuti dan menerapkan serangkaian kebijakan dengan serangkaian tujuan untuk memecahkan masalah tertentu. James E. Anderson menunjukkan dengan lebih jelas bahwa makna kebijakan adalah kebijakan yang dirumuskan oleh lembaga dan pejabat pemerintah (Angga, 2014:55).

Dari elemen-elemen ini, kita dapat memberikan kesimpulan atau titik-titik tekanan yang terkait dengan (tindakan pemerintah). Kesimpulan atau titik-titik tekanan ini sebenarnya dalam implementasi, sasaran dan sasaran spesifik, dan kepentingan masyarakat. Oleh karena itu, untuk kepentingan masyarakat, kebijakan publik selalu mewakili tindakan aktual pemerintah. Kebijakan publik harus terkait dengan masalah kolektif, karena alasan politik, teknis, administrasi dan keuangan, masalah kolektif ini memerlukan intervensi pemerintah dan tidak dapat diselesaikan sendiri.

### **1. Prinsip-Prinsip Kebijakan Publik**

Kebijakan publik dalam praktik ketatanegaraan dan pemerintahan, menurut Nugroho (Anggara, 2014:39-53), pada dasarnya terbagi dalam tiga prinsip, yaitu:

- a) Cara merumuskan kebijakan publik (formulasi kebijakan);
- b) Cara kebijakan publik diimplementasikan

c) Cara kebijakan publik dievaluasi.

Ada juga prinsip-prinsip yang perlu diperhatikan dalam rangka untuk membangun kepercayaan publik, yaitu:

- a) Kebijakan publik harus diformulasikan karena adanya kebutuhan masyarakat/publik untuk menyelesaikan masalah-masalah publiknya (responsibilitas).
- b) Kebijakan publik harus dibangun dengan memerhatikan nilai-nilai publik yang berlaku.
- c) Muatan/materi kebijakan publik harus mampu mengakomodasikan keseimbangan kepentingan yang berbeda secara proporsional, objektif, dan berkeadilan.
- d) Kebijakan publik juga harus bersifat antisipatif dan predektif terhadap perkembangan pada masa yang akan datang.
- e) Pada tataran implementasi, kebijakan publik harus diterapkan secara konsisten, tegas, dan akuntabel, serta mengikat semua pihak yang berkepentingan tanpa pembedaan.
- f) Adanya proses internalisasi dan sosialisasi yang intensif agar pemahaman dan persepsi publik terhadap kebijakan dapat terbangun dengan baik.
- g) Proses pengawasan dan pengendalian atas implementasi kebijakan publik harus dilakukan secara sistematis dan terkoordinasikan dengan baik.

## **2. Kriteria Penentuan Kebijakan Publik**

Pendapat Said Zainal Abidin (Anggara,2014:40). Berikut ini kriteria yang dapat digunakan dalam menentukan kebijakan.

- a) Efektivitas, mengukur suatu alternatif sasaran yang dicapai dengan suatu alternatif kebijakan dapat menghasilkan tujuan akhir yang diinginkan.
- b) Efisien, dana yang digunakan harus sesuai dengan tujuan yang dicapai.
- c) Cukup, suatu kebijakan dapat mencapai hasil yang diharapkan dengan sumber daya yang ada.
- d) Adil.
- e) Setelah dijawab kebijakan dirumuskan untuk memenuhi kebutuhan kelompok atau masalah tertentu di masyarakat.

## **3. Elemen- elemen dalam sistem Kebijakan Publik**

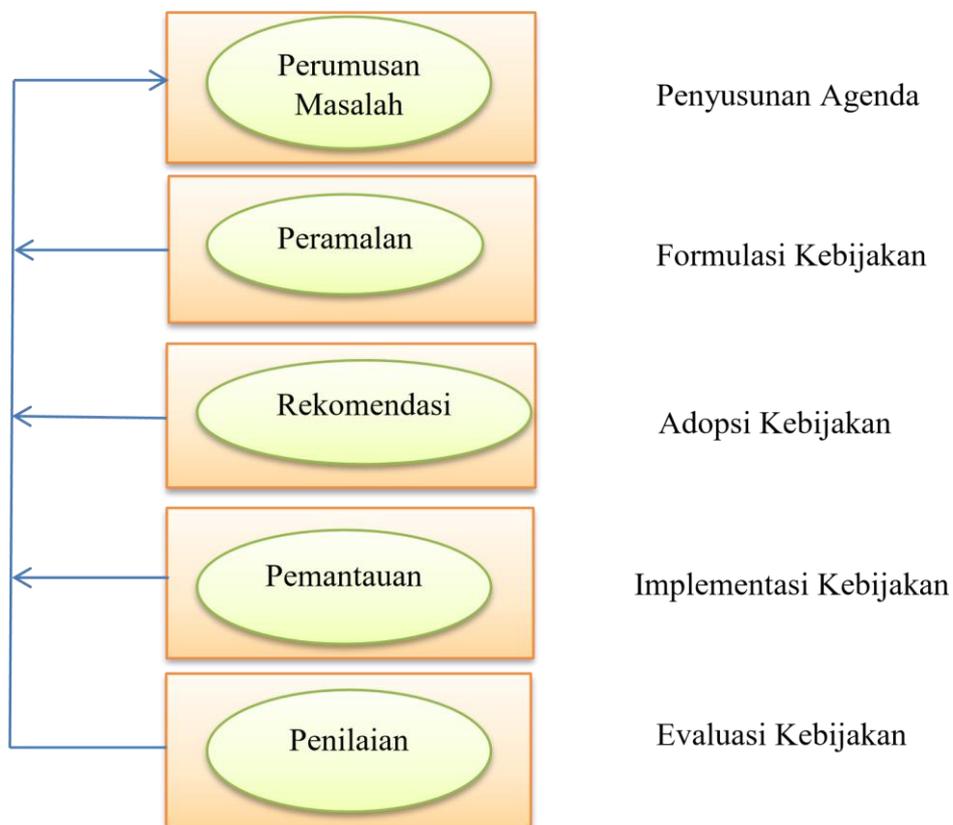
Menerapkan atau melaksanakan kebijakan publik bukanlah tugas yang mudah. Karena sifatnya, hal itu mungkin berdampak luas pada pemerintah dan masyarakat, saat merumuskan proses kebijakan publik, seseorang harus memperhatikan lingkungan. Untuk itu, Dunn PKP2A I LAN (Anggara, 2014:47), mengusulkan tiga elemen penting dalam sistem kebijakan publik, sebagai berikut :

- a) Lingkungan kebijakan merupakan latar belakang kondisi atau peristiwa yang menyebabkan munculnya masalah (problem) kebijakan. Kondisi atau peristiwa lingkungan tersebut mempengaruhi dan dipengaruhi oleh kebijakan dan peserta kebijakan tersebut.
- b) Kebijakan Publik adalah keputusan yang dibuat oleh suatu badan atau kantor pemerintahan untuk mencapai tujuan tertentu dengan beberapa atau

serangkaian pilihan yang saling terkait (termasuk keputusan yang tidak mengambil tindakan)

- c) Partisipan kebijakan (pemangku kebijakan) adalah individu atau kelompok yang mempengaruhi dan dipengaruhi oleh keputusan pemerintah.

#### 4. Tahap-Tahap Kebijakan Publik



(Sumber : Anggara, 2014:172-173)

**Gambar 2.2** Tahap-tahap Kebijakan Implementasi

- 1) Tahap Penyusunan agenda (Perumusan Masalah) dapat membantu menemukan asumsi-asumsi yang tersembunyi, mendiagnosis penyebabnya, memetakan tujuan yang memadukan pandangan yang bertentangan dan merancang peluang-peluang kebijakan yang baru.

- 2) Tahap Formulasi Kebijakan (Peramalan) dapat menyediakan pengetahuan yang relevan dengan kebijakan tentang masalah yang akan terjadi pada masa mendatang sebagai akibat dari diambilnya alternatif, termasuk tidak melakukan sesuatu. Secara normatif bernilai mengestimasi akibat dari kebijakan yang ada atau yang diusulkan, mengenali kendala yang akan terjadi dalam pencapaian tujuan dan mengestimasi kelayakan politik (dukungan dan oposisi) dari berbagai pilihan.
- 3) Adopsi Kebijakan (Rekomendasi) membantu mengestimasi tingkat resiko dan ketidakpastian, mengenal eksternalitas dan akibat ganda, menentukan kriteria dalam pembuatan pilihan, dan menentukan pertanggung jawaban administratif bagi implementasi kebijakan.
- 4) Implementasi Kebijakan membantu menilai tingkat kepatuhan, menemukan akibat-akibat yang tidak diinginkan dari kebijakan dan program, mengidentifikasi hambatan dan rintangan implementasi, dan menemukan letak pihak-pihak yang bertanggungjawab pada setiap tahap kebijakan.
- 5) Evaluasi (penilaian) tidak hanya menghasilkan kesimpulan mengenai cara masalah terselesaikan, tetapi juga menyumbang pada klarifikasi dan kritik terhadap nilai-nilai yang mendasari kebijakan, membantu dalam penyusaian, dan perumusan kembali masalah.

### 2.1.2 Implementasi Kebijakan

Implementasi kebijakan publik merupakan tahap yang krusial dalam proses kebijakan publik. Implementasi kebijakan pada dasarnya adalah cara agar sebuah kebijakan dapat mencapai tujuannya. Implementasi dilakukan setelah suatu kebijakan ditetapkan. Secara umum implementasi memiliki makna pelaksanaan Undang-Undang dimana berbagai aktor, organisasi, prosedur dan teknik bekerja bersama-sama untuk menjalankan kebijakan dalam upaya untuk meraih tujuan-tujuan kebijakan program-program. Implementasi pada sisi lain merupakan fenomena yang kompleks yang mungkin dapat dipahami sebagai suatu proses, suatu keluaran (*output*), maupun dampak (Anggara,2014 :24).

Fungsi Implementasi kebijakan adalah untuk membentuk suatu hubungan yang memungkinkan tujuan atau sasaran kebijakan negara diwujudkan sebagai suatu *outcome*. Akan tetapi dalam kenyataannya, tahapan implementasi menjadi begitu penting karena suatu kebijakan tidak akan berarti apa-apa jika tidak dapat dilaksanakan dengan baik dan benar.

Webster (Abdul Wahab,2016:132),pengertian implementasi dirumuskan secara pendek, dimana *to implement berarti to provide means for carrying out: to give practical effect to* (menerapkan sarana, menyediakan sarana memainkan peran praktis). Dengan kata lain, implementasi memiliki arti menuliskan keputusan kebijakan dituang kedalam undang-undang lainnya.

Ripley dan Franklin mendefinisikan implementasi merupakan apa yang terjadi setelah Undang-Undang ditetapkan dengan memberikan otoritas program, kebijakan, keuntungan (*benefit*), atau suatu jenis keluaran yang nyata (*tangible*

*output*). Istilah implementasi menunjuk pada sejumlah kegiatan yang mengikuti pernyataan maksud tentang tujuan-tujuan program dan hasil-hasil yang diinginkan oleh para pejabat pemerintah. Implementasi mencakup tindakan-tindakan oleh berbagai aktor, khususnya para birokrat yang dimaksudkan untuk membuat program berjalan. Implementasi mencakup beberapa kegiatan:

- 1) Badan-badan pelaksana yang ditugasi oleh Undang-Undang dengan tanggung jawab menjalankan program harus mendapatkan sumber-sumber yang dibutuhkan agar implementasi berjalan lancar.
- 2) Badan-badan pelaksana mengembangkan bahasa anggaran dasar menjadi arahan-arahan konkret, regulasi, serta rencana-rencana desain program.
- 3) Badan-badan pelaksana harus mengorganisasikan kegiatan-kegiatan mereka dan dengan menciptakan unit-unit birokrasi dan rutinitas untuk mengatasi beban kerja.

### **2.1.3 Pendekatan Rasional Top-down dalam Implementasi Kebijakan**

- 1) Pendekatan Jeffrey Pressman dan Aaron Wildavsky

Karya Pressman dan Wildavsky ialah model implementasi yang pertama kali dimunculkan. Judulnya adalah *implementation* yang mengatakan bahwa implementasi dapat berhasil bergantung pada keterkaitan antara berbagai organisasi dan departemen pada tingkat lokal yang terlibat dalam implementasi. Pendekatan Game Theory mungkin lebih biasa dimanfaatkan daripada teori probabilitas untuk menganalisis Implementasi. Dengan kata lain, pendekatan kolaborasi antaraktor yang terlibat biasa direkomendasikan untuk mengatasi

kemacetan hubungan dalam mata rantai implementasi Bowen (Anggara, 2014:238-239).

## 2) Pendekatan Donald Van Meter dan Carl Van Horn: Perspektif Teoretis Proses Implementasi Kebijakan

Dari pernyataan Van Meter dan Van Horn (Anggara, 2014:240-243) bahwa ada enam variable (kelompok variable) yang harus perlu diperhatikan karena dapat memengaruhi keberhasilan implementasi, antara lain sebagai berikut:

- a) Tujuan kebijakan dan standar yang jelas adalah perincian mengenai sasaran yang ingin dicapai melalui kebijakan beserta standar untuk mengukur pencapaiannya.
- b) Sumber daya dana atau berbagai insentif yang dapat memfasilitasi keefektifan implementasi.
- c) Kualitas hubungan interorganisasional. Keberhasilan implementasi sering kali menuntut prosedur dan mekanisme kelembagaan yang memungkinkan struktur yang lebih tinggi mengontrol agar implementasi berjalan sesuai dengan tujuan dan standar yang telah ditetapkan.
- d) Karakteristik lembaga/organisasi pelaksana (termasuk kompetensi dan ukuran agen pelaksana, tingkat kontrol hirarki pada unit pelaksana terbawah pada saat implementasi, dukungan politik dari eksekutif dan legislatif, serta keberkaitan formal dan informal dengan lembaga pembuat kebijakan.
- e) Lingkungan politik, sosial, dan ekonomi (apakah sumber daya ekonomi mencukupi seberapa besar dan bagaimana kebijakan dapat memengaruhi

kondisi sosial ekonomi yang ada, bagaimana tanggapan publik tentang kebijakan tersebut, apakah elite mendukung implementasi).

- f) Disposisi/tanggapan atau sikap para pelaksana (termasuk pengetahuan dan pemahaman isi dan tujuan kebijakan, sikap atas kebijakan, serta intensitas sikap).

### 3) Pendekatan Eugene Bardach: The Implementation Game

Eugene Bardach (Anggara,2014:244-245), hasil analisisnya dari berbagai kasus yang dia teliti tentang implementasi kebijakan dalam bukunya. Yang menyatakan bahwa proses politik dalam suatu *policy* tidak berhenti hanya pada saat penyusunannya, tetapi juga sampai pada tahap pelaksanaannya kebijakan tersebut dilaksanakan.

### 4) Pendekatan Christopher Hood

Hood dalam bukunya *Limit to administration* menyarankan lima syarat (yang merupakan keterbatasan administrasi) agar implementasi biasa berlangsung sempurna, yaitu sebagai berikut:

- a) Implementasi yang ideal yaitu produk dari organisasi yang padu, seperti militer dengan garis komando yang jelas.
- b) Norma-norma ditegakkan dan tujuan ditentukan dengan jelas
- c) Orang-orangya dapat dipastikan akan melaksanakan hal-hal yang diminta
- d) Harus ada komunikasi yang sempurna dari dalam antar organisasi.
- e) Tidak ada tekanan waktu.

### 5) Pendekatan Brian W. Hogwood dan Lewis A.Gunn: implementasi yang sempurna

Hogwood dan Gunn (Anggara, 2014:246-248) merupakan penulis dari Inggris yang sangat kuat mempertahankan pendapatnya tentang pentingnya pendekatan *Top-down* dalam proses pelaksanaan implementasi, walaupun ada banyak kritik atas pendekatan tersebut. Ide dasar keduanya bermula dari publikasi Gunn pada tahun 1978 yang mengkaji tentang penyebab implementasi sering mengalami kegagalan, kemudian dikembangkan dalam tulisan yang berjudul *Policy analysis for the real world*.

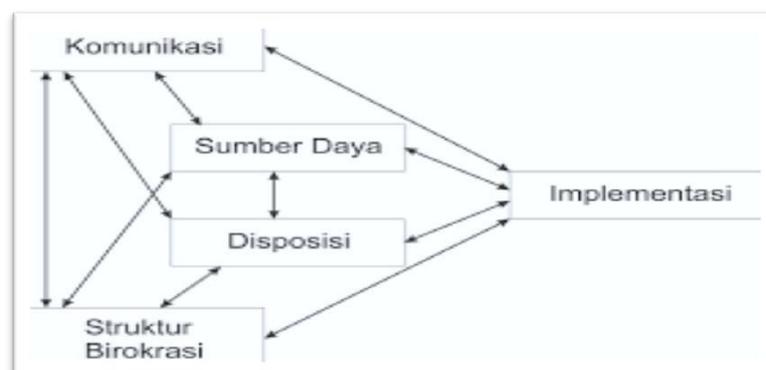
Adapun yang tertera dalam buku tersebut, mereka memberikan proposisi untuk mencapai implementasi yang sempurna bagi para pembuat kebijakan, antara lain sebagai berikut:

- a) Situasi diluar badan/oragnisasi pelaksana tidak menimbulkan kendalakendala besar bagi proses implementasi.
- b) Tersedia cukup waktu dan sumber daya untuk melaksanakan program
- c) Tidak ada kendala dalam penyediaan keseluruhan sumber daya yang dibutuhkan, termasuk sumber daya yang dibutuhkan dalam setiap tahapan implementasi.
- d) Kebijakan yang akan diimplementasikan didasarkan pada teori sebabakibat yang valid.
- e) Hubungan sebab-akibat tersebut hendaknya bersifat langsung dan sedikit mungkin ada hubungan antara atau *intervening variable*.
- f) Diimplementasikan oleh lembaga tunggal yang tidak bergantung pada lembaga-lembaga lainnya, namun jika melibatkan lembaga lain hendaknya hubungan kebergantungan antar lembaga sangat minim.

- g) Adanya pemahaman yang menyeluruh dan kesepakatan atas tujuan yang hendak dicapai dan kondisi ini harus ada dalam seluruh proses implementasi.
- h) Dalam rangka mencapai tujuan yang telah disepakati, mungkin untuk, menspesifikasikan tugas-tugas yang harus dilaksanakan oleh tiap-tiap pihak yang terlibat, dalam urutan langkah-langkah pelaksanaan secara lengkap, detail, dan sempurna.
- i) Adanya komunikasi dan koordinasi yang sempurna antara berbagai elemen yang terlibat dalam program.
- j) Bahwa yang berwenang dapat menuntut dan menerima kepatuhan yang sempurna.

6) Pendekatan Goerge Charles Edwards III: Pendekatan Masalah Implementasi

Dari Keempat Variabel ini, yaitu komunikasi, sumber daya, disposisi atau sikap pelaksana, dan struktur birokrasi. Keseluruhan variabel saling berhubungan dan saling memengaruhi satu sama lain dalam menentukan keberhasilan atau kegagalan implementasi.



(Sumber : Anggara, 2014 : 250)

**Gambar 2.1** Model hubungan Antar variabel Implementasi Kebijakan Edward III

Faktor-faktor yang berpengaruh dalam implementasi menurut George C. Edwards III sebagai berikut :

a. Komunikasi

Komunikasi memegang peranan penting dalam menentukan keberhasilan kebijakan publik dalam implementasinya. Salah satu kelemahan dari proses kebijakan publik ini (khususnya di Indonesia) adalah implementasinya. Salah satu faktornya adalah komunikasi yang buruk. Padahal, kelemahan komunikasi ini tidak hanya terjadi pada saat implementasi, tetapi juga pada saat perumusan.

Pendapat Agustino (Anggara,2014:251) kebijakan yang dikomunikasikan harus akurat, dan konsisten. Komunikasi (informasi) dibutuhkan agar mengambil keputusan dan pelaksana semakin konsisten dalam melaksanakan setiap kebijakan yang akan diterapkan pada masyarakat. Selain itu, ia mengemukakan tiga indikator komunikasi yang berhasil dalam lingkup kebijakan publik, yaitu :

1) Transmisi

Kebijakan yang akan dilaksanakan harus dikomunikasikan kepada pejabat yang melaksanakan kebijakan tersebut. Masalah transmisi biasanya terjadi ketika pelaksana menolak kebijakan (pembuangan) dengan mendistorsi perintah kebijakan atau menutup komunikasi yang diperlukan.

2) Kejelasan (*Clarity*)

Tujuan dan metode yang digunakan dalam kebijakan harus jelas agar dapat dilaksanakan sesuai keputusan.

### 3) Konsistensi

Selain membutuhkan implementasi yang efektif, komunikasi yang jelas juga konsisten. Transmisi yang baik, tetapi perintah yang tidak konsisten akan membingungkan pelaksana.

### b. Sumberdaya

Sumber daya yang dibutuhkan untuk implementasi menurut Edwards III adalah sebagai berikut:

- 1) Kemampuan Staf tergantung dari kebutuhan.
- 2) Informasi terkait cara menjalankan strategi dan data terkait strategi yang akan dijalankan.
- 3) Kewenangan yaitu konten yang dibutuhkan oleh pelaksana bervariasi tergantung dari kebijakan yang harus dilaksanakan.
- 4) Pelaksana percaya bahwa fasilitas fisik sangat penting untuk implementasi kebijakan yang sukses. Sarana fisik diperlukan sebagai sarana dan prasarana pendukung untuk mempercepat proses komunikasi kebijakan.

### c. Disposisi atau Sikap

Disposisi merupakan sikap dan komitmen pelaksana terhadap strategi atau prosedur yang harus dijalankan, karena setiap strategi menuntut pelaksana memiliki keinginan dan komitmen yang kuat untuk mencapai tujuan strategis yang diharapkan. Tiga faktor utama yang mempengaruhi kemampuan dan kemauan perangkat eksekusi untuk mengeksekusi kebijakan, termasuk yang berikut :

- 1) Kognisi, yaitu tingkat pemahaman pelaksana kebijakan, dan pemahaman tujuan kebijakan sangat penting bagi pejabat pelaksana. Jika sistem nilai yang mempengaruhi sikapnya berbeda dengan sistem nilai para pengambil keputusan, maka implementasi kebijakan tidak akan berjalan efektif. Ketidak mampuan administratif pelaksana kebijakan, yaitu ketidakmampuan merespon kebutuhan dan harapan yang dikomunikasikan oleh masyarakat, dapat mengakibatkan implementasi rencana tidak efektif.
- 2) Arahan dan tanggapan pelaksanaan. Hal ini meliputi penerimaan, ketidakberpihakan ataupun penolakan pelaksana dalam menyikapi kebijaksanaan.
- 3) Intensitas respon atau jawaban pelaksana.

#### d. Struktur Birokrasi

Struktur birokrasi Edwards III membentuk mekanisme kerja untuk mengelola implementasi kebijakan. Ia menekankan perlunya menyusun (SOP) untuk menstandarkan alur kerja antar pelaksana, terutama bila pelaksanaan rencana tersebut melibatkan banyak instansi. Ia mengingatkan, ketika implementasi kebijakan membutuhkan banyak perencanaan dan melibatkan banyak institusi untuk mencapai tujuannya, terkadang diperlukan desentralisasi.

#### 7) Pendekatan Merilee S. Grindle: content of policy and context of implementation

##### a. Isi kebijakan (*Content of policy*)

Isi kebijakan atau program akan berpengaruh pada tingkat keberhasilan implementasi. Isi kebijakan yang dapat memengaruhi implementasi menurut Grindel adalah sebagai berikut:

1) Kepentingan yang dipengaruhi oleh adanya program

Apabila kebijakan tersebut tidak menimbulkan kerugian di salah satu pihak, implementasinya akan lebih mudah karena tidak menimbulkan perlawanan bagi yang kepentingannya dirugikan.

2) Jenis manfaat yang akan dihasilkan

Kebijakan yang memberikan manfaat kolektif atau pada banyak orang akan mudah diimplementasikan karena mendapatkan dukungan dari kelompok sasaran atau masyarakat.

3) Jangkauan perubahan yang diinginkan

Semakin luas dan besar perubahan yang diinginkan melalui kebijakan tersebut, akan semakin sulit pula dilaksanakan. Kredibilitas pesan kebijakan tidak terpenuhi karena isi kebijakan yang mengatur tentang adanya sanksi tidak dilakukan dengan konsisten.

4) Kedudukan pengambil keputusan

Semakin tersebar kedudukan pengambil keputusan dalam kebijakan (baik secara geografis maupun organisatoris), akan semakin sulit pula implementasinya. Kasus demikian banyak terjadi pada kebijakan yang implementasinya melibatkan banyak instansi.

5) Pelaksana program

Ketika pelaksana program memiliki kemampuan dan dukungan yang dibutuhkan oleh kebijakan, tingkat keberhasilannya juga akan tinggi.

#### 6) Sumber daya yang disediakan

Tersedianya sumber daya yang dibutuhkan untuk mengimplementasikan kebijakan akan mempermudah pelaksanaannya. Sumber daya ini berupa tenaga kerja, keahlian, dana, sarana, dan lain-lain.

#### b. Konteks implementasi (*Context of implementation*)

Dalam mengimplementasikan suatu kebijakan, terdapat suatu kemungkinan dari pelaksana untuk membelokkan sesuatu yang sudah ditentukan demi kepentingan pribadinya sehingga dapat menjauhkan tujuan dari kebijakan sebenarnya. Konteks implementasi yang berpengaruh pada keberhasilan implementasi menurut Grindle adalah sebagai berikut.

- 1) Kekuasaan, kepentingan, dan strategi aktor yang terlibat strategi, sumber, dan posisi kekuasaan implementor akan menentukan tingkat keberhasilan kebijakan yang di implementasikannya.
- 2) Karakteristik lembaga dan penguasa

Implementasi suatu program dapat menimbulkan konflik bagi yang kepentingannya dipengaruhi. Strategi penyelesaiannya konflik mengenai “siapa yang mendapatkan apa” dapat menjadi petunjuk tidak langsung mengenai ciri-ciri penguasa atau lembaga yang menjadi implementor.

## **2.2 Faktor-faktor yang mempengaruhi Keberhasilan Implementasi Kebijakan Publik**

Berbagai metode implementasi kebijakan berkaitan dengan pelaksana, sumber daya, lingkungan, metode, masalah atau derajat keberagaman yang

dihadapi masyarakat. Sumber daya manusia sebagai pelaksana memegang peranan penting dalam pengendalian pelaksanaan kebijakan publik.

Pendapat Mazmanian dan Sabatier (Anggara, 2014:257-261), terdapat tiga hal yang mengaruhi keberhasilan implementasi, yaitu (1) karakteristik dari masalah (*tractability of the problems*), (2) karakteristik kebijakan/undang-undang (*ability of statute to structure implementation*), (3) lingkungan (*nonstatutory variables affecting implementations*).

a. Karakteristik Masalah

- 1) Tingkat kesulitan teknis dari masalah yang ada. Di satu sisi ada beberapa masalah sosial yang secara teknis mudah diselesaikan, seperti kekurangan air minum bagi penduduk atau harga beras melonjak naik.
- 2) Tingkat keragaman populasi sasaran. Artinya, jika kelompok sasaran homogen, prosedurnya relatif mudah diterapkan. Sebaliknya jika kelompok sasaran bersifat heterogen maka pelaksanaan program relatif sulit karena setiap anggota kelompok sasaran program memiliki tingkat pemahaman yang berbeda-beda.
- 3) Proporsi penduduk sasaran dengan jumlah populasi. Jika target mencakup seluruh penduduk, maka pelaksanaan rencana akan relatif sulit. Sebaliknya, jika kelompok sasaran tidak terlalu besar, prosedurnya relatif mudah diterapkan.
- 4) Cakupan perubahan perilaku yang diharapkan. Program yang dirancang untuk memberikan pengetahuan atau kemampuan kognitif pada dasarnya

lebih mudah diterapkan dari pada program yang dirancang untuk mengubah sikap dan perilaku masyarakat.

b. Karakteristik Kebijakan

- 1) Kejelasan Isi kebijakan. Artinya, semakin jelas dan detail isi strategi, akan semakin mudah penerapannya, karena pelaksana dapat dengan mudah memahami dan menerjemahkannya kedalam tindakan yang sebenarnya. Sebaliknya, ketidak jelasan isi kebijakan membentuk kemampuan lahirnya distorsi dalam implementasi kebijakan.
- 2) Kebijakan yang mempunyai dasar teoretis meskipun beberapa lingkungan sosial perlu dimodifikasi, itu lebih stabil karena telah diuji.
- 3) Jumlah sumber daya keuangan yang dialokasikan untuk strategi ini. Sumber daya keuangan adalah elemen kunci dari rencana sosial apapun. Setiap program juga membutuhkan dukungan personel untuk melakukan pekerjaan administrasi dan teknis, serta pemantauan program yang semuanya perlu biaya.
- 4) Beberapa banyak keterikatan dan dukungan yang ada di antara lembaga pelaksana. Kkegagalan program biasanya karena kurangnya koordinasi vertikal dan horizontal di antara lembaga-lembaga yang terlibat dalam pelaksanaan program.
- 5) Kejelasan dan konsistensi aturan yang ada di lembaga penegaknya.
- 6) Tingkat komitmen aparat terhadap tujuan kebijakan.
- 7) Ruang lingkup kunjungan pihak eksternal untuk berpartisipasi dalam implementasi kebijakan. Dibandingkan dengan rencana yang tidak

berpartisipasi dalam masyarakat, rencana yang memberikan kesempatan partisipasi yang luas bagi masyarakat relatif mendapat dukungan. Orang akan merasa terasing atau terasing jika hanya menjadi penonton program di wilayahnya.

c. Lingkungan kebijakan

- 1) Kondisi sosial ekonomi masyarakat dan tingkat kemajuan teknologi. Komunitas yang terbuka dan terpelajar lebih mudah menerima rencana reformasi dibandingkan komunitas yang masih tertutup dan tradisional.
- 2) Dukungan publik terhadap suatu kebijakan. Kebijakan yang memberikan insentif biasanya mudah mendapatkan dukungan publik. Sebaliknya, kebijakan yang bersifat dis-insentif, sikap kelompok pemilih (*constituency groups*). Kelompok pemilih yang ada dalam masyarakat dapat memengaruhi implementasi kebijakan melalui berbagai cara, antara lain (1) Kelompok pemilih dapat melakukan intervensi terhadap keputusan yang dibuat badan-badan pelaksana melalui berbagai komentar dengan maksud mengubah keputusan, (2) Kelompok pemilih dapat memiliki kemampuan untuk memengaruhi badan-badan pelaksana secara tidak langsung melalui kritik yang dipublikasikan terhadap kinerja badan-badan pelaksana, dan membuat pernyataan yang ditujukan pada badan legislatif.

### 2.3 Penelitian Terdahulu

- 1) Penelitian yang dibuat oleh Chairika Nasution, Husni Thamrin. Yang berjudul Implementasi Kebijakan Program Pembinaan Dinas Sosial dan Pemberdayaan Masyarakat Dan Tenaga Kerja Terhadap Gelandangan

Dan Pengemis di Kota Medan yang di muat untuk jurnal Administrasi Publik 4 (2) (2016): 105-119 P-ISSN-2549-9165. Metode Penelitian ini kualitatif hasil penelitian ini adalah Implementasi kebijakan program pembinaan Gelandangan dan pengemis oleh Dinas Sosial dan Pemberdayaan Masyarakat dan Tenaga Kerja Kota Medan belumlah berjalan dengan efektif, hal ini terlihat dengan adanya berbagai kendala-kendala/hambatan yang muncul, seperti keterbatasan dana untuk mendirikan rumah singgah/panti sosial yang milik Dinas Sosial dan Pemberdayaan Masyarakat dan Tenaga Kerja Kota Medan, karena rumah singgah/panti sosial yang selama ini digunakan adalah milik Pemerintah Provinsi Sumatera Utara. Disamping itu, sumber daya manusia dari Dinas Sosial dan Pemberdayaan Masyarakat dan Tenaga Kerja sendiri hanya sedikit dan sangat kurang untuk diturunkan dalam membina dan membimbing Gelandangan dan pengemis, sehingga instansi lain turut ikut serta menangani pembinaan Gelandangan dan pengemis tersebut. Maka dari itu mereka belum bisa menjalankan implementasi tersebut secara efektif dan efisien secara maksimal. Perbedaan antara penelitian ini dan penelitian yang saya lakukan adalah bahwa penelitian ini berfokus pada pengembangan layanan sosial Medan dan kebijakan pemberdayaan masyarakat, serta rencana implementasi kebijakan terhadap pekerja gelandangan dan pengemis. Penelitiannya berfokus pada Implementasi Kebijakan Ketertiban Sosial di Kota Batam (Studi

kasus Pada Kawasan Bebas Gelandangan dan Pengemis) (Nasution, 2016).

- 2) Penelitian yang dilakukan oleh Koko Indra Kesuma yang berjudul Implementasi Kebijakan Peraturan Daerah nomor 4 tahun 2008 Tentang Penanganan gelandangan dan pengemis di Kota Medan pada Dinas Kesejahteraan Sosial Provinsi Sumatera Utara yang di muat pada jurnal Administrasi publik Vol 2, No. 1, Juni 2014 ISSN: 2088-527x. Metode penelitian kualitatif, hasil penelitian ini adalah Berdasarkan hasil penelitian yang telah diuraikan dalam penelitian ini maka dapat diambil kesimpulan sebagai berikut : Pelaksanaan Peraturan Daerah No. 4 Tahun 2008, dan peraturan daerah kota Medan No.6 tahun 2003, dapat dilaksanakan sesuai dengan peraturan,dan Perda ini dapat diterima dimasyarakat. Pengawasan terhadap peraturan daerah ini dilaksanakan secara terpadu di bawah koordinasi kepala daerah. Kegiatan Preentif dilaksanakan dengan membeaikan Peyuluhan Sosial Oleh Fungsional ke kabupaten kota jangka waktu 3 bulan sekali mengikuti aparat pemerintah .tokoh masyarakat, tokoh agama dan penjelasan penanganan gelandangan dan pengemis melalui kegiatan rehabilitasi sosial di panti sosial. Yang membedakan penelitian ini sama penelitian yang saya lakukan yaitu dimana penelitian ini berfokus pada Implementasi Kebijakan Peraturan Daerah nomor 4 tahun 2008 Tentang Penanganan gelandangan dan pengemis di Kota Medan pada Dinas Kesejahteraan Sosial Provinsi Sumatera Utara sedangkan penelitian yang saya lakukan berfokus pada

Implementasi Kebijakan Ketertiban Sosial di Kota Batam (Study kasus Pada Kawasan Bebas Gelandangan dan Pengemis) (Kesuma, 2014).

- 3) Penelitian yang dilakukan oleh Siti Raudah. Yang berjudul Implementasi Peraturan Daerah Nomor 17 Tahun 2015 Tentang Penanggulangan Masalah Gelandangan dan Pengemis (Gelandangan dan pengemis) (Study Kasus di Kecamatan Banjang Kabupaten Hulu Sungai Utara Vol. 1, No.1, Juli 2019 ISSN 2685-8541. Metode Penelitian ini merupakan kualitatif yang bersifat deskriptif. Hasil penelitian ini adalah Dalam implementasi Peraturan Daerah Nomor 17 Tahun 2015 tentang Penanggulangan masalah Gelandangan dan Pengemis di Kota Amuntai Kabupaten Hulu Sungai Utara, masih belum sepenuhnya dijalankan hal ini terlihat dimana rumah singgah untuk penampungan anak jalanan dan gelandangan tidak dibangun padahal inilah upaya dalam menanggulangi masalah maraknya para Gelandangan dan Pengemis tersebut. Namun pembinaan secara persuasif sudah dilakukan oleh Dinas Sosial dan Pemberdayaan Masyarakat dan Satpol PP di saat menjaring atau patroli untuk penertiban para anak jalanan tersebut. Perbedaan antara penelitian ini dengan penelitian yang saya lakukan adalah fokus penelitiannya pada Implementasi Peraturan Daerah Nomor 17 Tahun 2015 Tentang Penanggulangan Masalah Gelandangan dan Pengemis (Gelandangan dan pengemis) (Study Kasus di Kecamatan Banjang Kabupaten Hulu Sungai Utara sedangkan penelitian yang saya lakukan berfokus pada

Implementasi Kebijakan Ketertiban Sosial di Kota Batam (Study kasus Pada Kawasan Bebas Gelandangan dan Pengemis) (Raudah, 2015).

- 4) Penelitian yang dilakukan oleh Imanuel Jaya. Yang berjudul Implementasi kebijakan penanganan gelandangan, Pengemis, tuna susila dan anak jalanan Di kota palangka raya yang di muat pada jurnal Ilmiah sosial politik dan pemerintah Volume 8, Issue 1 (2019) ISSN 2089-6123. Penelitian ini merupakan Metode kualitatif. Dari hasil penelitian dan pembahasan secara keseluruhan Dinas Sosial dan Pemberdayaan Masyarakat Kota Palangka Raya sudah melaksanakan TUPOKSI nya dengan baik dalam mengimplentasikan kebijakan penanganan gelandangan, pengemis, tuna susila dan anak jalanan di Kota palangka Raya. Hal ini dilihat berdasarkan Teori yang dikemukakan oleh Edward III bahwa suatu implementasi kebijakan akan berjalan baik ataupun terhambat dipengaruhi oleh empat indikator yaitu: Komunikasi, Sumber daya, Disposisi dan Struktur Birokrasi. Namun Kendala utama kurang maksimalnya implementasi kebijakan terhadap gelandangan, Pengemis Tuna susila dan anak jalanan ini dikarenakan masih belum adanya pasilitas panti rehabilitasi untuk memberikan bimbingan sosial, maupun mental bagi para pelaku gelandangan pengemis, tuna susila dan anak jalanan ini. Dan yang paling utama pemberian keterampilan bagi para pelaku agar bisa hidup dengan normal berbaur dengan masyarakat . Perbedaan antara penelitian ini dengan penelitian yang saya lakukan adalah fokus penelitiannya pada Implementasi kebijakan penanganan

gelandangan, Pengemis, tuna susila dan anak jalanan Di kota palangka raya sedangkan penelitian yang saya lakukan berfokus pada Implementasi Kebijakan Ketertiban Sosial di Kota Batam (Study kasus Pada Kawasan Bebas Gelandangan dan Pengemis) (Jaya, 2019).

- 5) Penelitian yang di lakukan Welda Damayanti yang berjudul Implementasi kebijakan penanggulangan gelandangan dan pengemis di kabupaten demak berdasarkan peraturan daerah nomor 2 tahun 2015. Metode penelitian kualitatif hasil penelitian adalah Penanganan gelandangan dan pengemis di Kabupaten Demak terbagi menjadi dua kategori, yaitu penanganan secara terorganisir dan penanganan tidak terorganisir. Dari segi kedalaman penanganan, di Kabupaten Demak, setidaknya ada dua jenis penanganan, yakni penanganan bersifat mendasar dan penanganan bersifat dangkal. Bagi gelandangan dan pengemis potensial, lepas dari pembinaan (purna bina) akan diberdayakan, Pemerintah Kabupaten Demak membuat kebijakan bagi PMKS pada umumnya. Perbedaan antara penelitian ini dengan penelitian yang saya lakukan adalah fokus penelitiannya pada Implementasi kebijakan penanggulangan gelandangan dan pengemis di kabupaten demak berdasarkan peraturan daerah nomor 2 tahun 2015 sedangkan penelitian yang saya lakukan berfokus pada Implementasi Kebijakan Ketertiban Sosial di Kota Batam (Study kasus Pada Kawasan Bebas Gelandangan dan Pengemis) (Damayanti, 2015).

- 6) Penelitian yang dilakukan oleh Desi Alfiani. Yang berjudul Implementasi Kebijakan Penertiban dan penanggulangan pengemis, anak jalanan dan gelandangan, oleh Satuan Polisi Pamong Praja Kota Samarinda. Ejournal Administrasi Negara, Volume 6, Nomor 1, 2018: 7077-7089, ISSN 0000-0000, [ejournal.an.fisip-unmul.ac.id](http://ejournal.an.fisip-unmul.ac.id). Penelitian ini merupakan Metode kualitatif. Dari hasil penelitian menunjukkan bahwa implementasi kebijakan penertiban dan penanggulangan pengemis, anak jalanan, dan gelandangan oleh satuan Polisi pamong praja Kota Samarinda belum berjalan dengan maksimal. Walaupun pelaksanaan razia telah rutin dilaksanakan oleh satuan pamong praja, keberadaan pengemis anak jalanan dan gelandangan di Kota samarinda masih saja terus ada terutama pada hari-hari besar dan Idul fitri keberadaan mereka makin bertambah setiap harinya, hal tersebut karena memberikan sanksi yang diberikan tidak menimbulkan efek jera (Desi Alfiani, 2018).
- 7) Penelitian yang dilakukan oleh Endang Sri Hidayah. Yang berjudul Implementasi Kebijakan Pembinaan Anak Jalanan, Gelandangan, Pengemis dan Pengamen Di Kota Makassar Provinsi Sulawesi Selatan. Ejournal Kebijakan Pemerintah, Volume 3, Nomor 2, 2020: 84-97, ISSN 2721-7051, [ejournal.ipdn.ac.id](http://ejournal.ipdn.ac.id). Penelitian ini merupakan Metode kualitatif. Dari hasil penelitian menunjukkan bahwa Implementasi Kebijakan Pembinaan Anak Jalanan, Gelandangan, Pengemis Dan Pengamen di Kota Makasaar Provinsi Sulawesi Selatan bahwa pembinaan tersebut di katakana belum berhasil, masih adanya ukuran dan

tujuan kebijakan yang belum tercapai, diperlukan sumber daya dan tambahan bagi pegawai yang setiap hari turun ke lapangan, karakteristik instansi pelaksana dalam melaksanakan kebijakan ini disesuaikan dengan objek yang ditemui di lapangan, walaupun komunikasi antara organisasi antara Dinas Sosial yang berkerja sama dengan satpol PP, dan panti rehabilitasi sudah terlaksana cukup baik, namun lingkungan ekonomi, sosial dan politik masyarakat belum berperan aktif dalam membantu pemko menerapkan kebijakan ini.(Endang Sri Hidayah, 2020).

#### 2.4 Kerangka Pemikiran



Gambar 2.2 Kerangka Pemikiran

## **BAB III**

### **METODE PENELITIAN**

#### **3.1 Jenis Penelitian**

Jenis penelitian yang digunakan dalam penelitian ini adalah jenis Penelitian kualitatif dengan pendekatan deskriptif. Peneliti mencoba buat mendeskripsikan implementasi kebijakan ketertiban sosial Kota Batam melalui kebijakan penanganan perkara gelandangan dan pengemis. Peneliti akan mengidentifikasi dan menganalisis implementasi. Penelitian ini mendeskripsikan implementasi kebijakan ketertiban sosial di Kota Batam (Studi Kasus pada Kawasan Bebas Gelandangan dan Pengemis).

#### **3.2 Fokus Penelitian**

Dalam penelitian kualitatif, ada batasan masalah. Batasan masalah dalam penelitian kualitatif bilang fokus masalah utama (Sugiono, 2014: 207). Menurut Spradly (Sugiono, 2014: 208) Fokusnya adalah pada satu domain atau beberapa domain yang terhubung dengan kondisi sosial. Dalam penelitian kualitatif, menentukan inti proposal banyak tergantung di tingkat informasi baru diperoleh dari situasi sosial (lapangan). Jika tidak adanya batasan, penelitian tidak akan selesai karena data yang diperoleh di bidang ini melebihi tujuan para peneliti. fokus penelitian juga dapat digunakan sebagai ajuan untuk penelitian, hingga penelitian ini sejalan memenuhi tujuan penelitian.

Penetapan fokus ini berfungsi untuk memenuhi kriteria inklusi-eksklusi atau kriteria masuk-keluar untuk informasi yang baru diperoleh di lapangan. Dibawah bimbingan dan arahan suatu fokus, seorang peneliti tahu persis data mana dan data

tentang apa yang perlu dikumpulkan (Moleong, 2011). Penelitian ini akan mengkaji mengenai implementasi kebijakan ketertiban sosial di Kota Batam (Studi Kasus pada Kawasan Bebas Gelandangan dan Pengemis), dengan memfokuskan pada indikator sebagai berikut:

- 1) Komunikasi
- 2) Sumber Daya
- 3) Disposisi
- 4) Struktur Birokrasi

### **3.3 Sumber Data**

Dalam penelitian kualitatif, istilah populasi tidak digunakan, tetapi istilah yang digunakan oleh Spradley, disebut "*social situation*" atau situasi sosial yang terdiri dari tiga elemen, yaitu: tempat (*place*), pelaku (*actor*), dan aktivitas (*activity*). Penelitian ini menggunakan dua sumber data (sugiyono, 2014:215). :

- 1) Data primer, semua jenis informasi dan kejelasan langsung diambil dari sumber informasi, adalah pihak digunakan sebagai penyedia informasi penelitian. Dalam penelitian ini, informan memakai teknik purposive sampling. Selanjutnya ini adalah ciri untuk informan dalam penelitian ini:
  - a) Informan memang mengetahui masalahnya dan secara langsung berpartisipasi dalam kegiatan target penelitian, biasanya ditandai dengan mampu menyampaikan informasi secara spontan, atau dengan menunjukkan menguasai saat menjawab persoalan.
  - b) Informan memainkan peran aktif sebagai target penelitian dalam lingkungan kegiatan.

c) Informan merupakan pelapor lengkap yang memiliki waktu untuk diminta memberikan informasi.

Berdasarkan kriteria diatas, maka ditentukan penyedia informan untuk penelitian ini sebagai berikut :

**Tabel 3.1** Informan Penelitian

No	Nama	Jabatan	Instansi
1	Ahmad Yani, S.S.T	Kasi Rehabilitasi Sosial	Dinas Sosial dan Pemberdayaan Masyarakat
2	Chitra Widya. S.Sos, M.Si	Kabid Rehabilitasi Sosial	Dinas Sosial dan Pemberdayaan Masyarakat
3	Andy		Satpol PP
4	Dina Ramadani		Masyarakat
5	Aswin		-
6	Cemek		-
7	Putra		

(Sumber: Peneliti, 2020)

2) Data sekunder, sumber data pelengkap yang didapat adalah dokumen (arsip), adalah, buku, jurnal, sumber daya hukum dan arsip lainnya terkait perumusan peraturan daerah, serta data di bidang lain yang tidak terkait dengan kebutuhan lembaga penelitian. Data sekunder yang diperoleh dalam penelitian ini adalah profil Dinas Sosial dan Pemberdayaan Masyarakat Kota Batam, Peraturan

Daerah Kota Batam Nomor 6 Tahun 2002 tentang Ketertiban Sosial, situs web, data laporan kerja, data sumber daya, dan lain-lain.

### **3.4 Teknik Pengumpulan Data**

(Gunawan,2013:141), secara umum terdapat tiga macam teknik pengumpulan data, yaitu observasi, wawancara, dan dokumentasi, yaitu:

- a) Observasi. Peneliti terjun langsung ke Dinas Sosial dan Pemberdayaan Masyarakat Kota Batam untuk melakukan observasi.
- b) Wawancara. Wawancara adalah pertemuan dua orang untuk saling bertukar informasi dan ide melalui tanya jawab, sehingga dapat disusun sesuai topik tertentu. Yang di lakukan dalam penelitian ini merujuk pada data primer yaitu informan yang sebagaimana tercantum dalam tabel 3.3. yang terdiri dari, pegawai dinas sosial dan pemberdayaan masyarakat, satpol pp, masyarakat dan gelandangan dan pengemis.
- c) Dokumentasi. Dokumen merupakan catatan peristiwa yang sudah berlalu. Dokumen bisa berbentuk lisan, gambar, atau karya-karya monumental dari seseorang, sebagai bahan tambahan buat peneliti. Dokumentasi yang di peroleh dari penelitian ini adalah foto plang kebijakan larangan bagi gelandangan dan pengemis, foto mobil patroli, foto gelandangan dan pengemis di kawasan bebas gelandangan dan pengemis.

### **3.5 Metode Analisis Data**

Sejak memasuki lapangan, lapangan dan penyelesaian lapangan, analisis data dalam penelitian kualitatif telah dilakukan. Menurut Nasution (sugiyono, 2014:246-252), analisis dimulai dengan menanyakan dan menjelaskan masalah,

kemudian masuk ke lapangan, dan berlanjut hingga hasil penelitian ditulis. Dalam penelitian kualitatif, analisis data lebih terkonsentrasi bersama dengan pengumpulan data dalam proses lapangan. Miles dan Huberman (sugiyono, 2014: 246-252) percaya kegiatan dalam analisis data kualitatif dilakukan secara interaktif dan berlanjut hingga selesai, sehingga data menjadi jenuh. Aktifitas dalam analisis data ini meliputi:

1) *Data Reduction* (Reduksi Data)

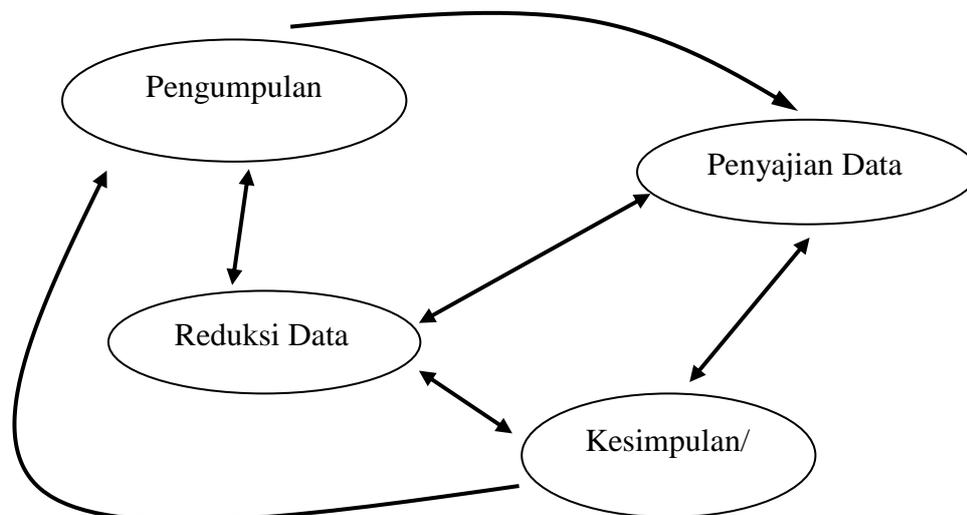
Mengurangi data berarti meringkas, memilah konten utama, berfokus konten penting, mencari potensi dan tema. Akibatnya, data yang dikurangi menghasilkan kejelasan yang lebih pada gambar dan memudahkan peneliti untuk mengumpulkan lebih banyak data dan menemukannya saat diperlukan.

2) *Data Display* (Penyajian Data)

Dalam penelitian kualitatif, data dapat disajikan dalam bentuk deskripsi singkat, diagram, hubungan antar kategori, dan diagram alur. Dalam penelitian kualitatif, teks naratif paling umum dipakai menyajikan data.

3) *Conclusion Drawing/Verification* (Pengarikan Kesimpulan/Verifikasi)

Kesimpulan penelitian kualitatif adalah penemuan yang belum terjadi sebelumnya. Penemuan ini yang berupa deskripsi atau deskripsi objek yang masih suram atau gelap sebelumnya, hingga menjadi jelas waktu diperiksa, bisa menjadi hubungan sebab akibat atau interaktif, hipotesis, atau teori.



(Sumber: Sugiyono, 2014:247)

**Gambar 3.1** Komponen dalam analisis data (*interactive model*)

### 3.6 Keabsahan Data

Untuk membangun kredibilitas data diperlukan suatu teknik pemeriksaan. Penerapan teknik inspeksi didasarkan pada banyak standar khusus. Empat standar yang digunakan yaitu derajat kepercayaan (*credibility*), keteralihan (*transferability*), kebergantungan (*dependability*), dan kepastian (*confirmability*) (Moleong, 2017: 205).

Penerapan standar kepercayaan (kredibilitas) telah digantikan konsep validitas internal dari ketidakpastian. Fungsi dari standar adalah: pertama, untuk menanyakan dengan cara yang dapat mewujudkan kepercayaan dari penemuannya; kedua, untuk membuktikan tingkat kepercayaan pada hasil investigasi melalui peneliti untuk membuktikan berbagai fakta yang diselidiki.

Kriteria keanekaragaman berbeda dari validitas eksternal non-kualitatif. Konsep validitas menyatakan bahwa, berdasarkan temuan dari sampel

representatif yang mewakili populasi, generalisasi dari penemuan ini dapat diterapkan atau diterapkan pada semua lingkungan dalam populasi yang sama. Persimpangan sebagai masalah empiris tergantung pada kesamaan antara pengirim dan penerima. Untuk mentransfer, peneliti harus mencari dan mengumpulkan peristiwa empiris yang terkait dengan kesamaan kontekstual. Karena itu, jika peneliti ingin membuat keputusan tentang transfer, ia bertanggung jawab untuk menyediakan data deskriptif yang memadai. Untuk alasan ini, peneliti harus melakukan studi kecil untuk memastikan pekerjaan verifikasi.

Dalam penelitian non-kualitatif, kriteria dependensi dapat menggantikan istilah reliabilitas. Secara non-kualitatif, reliabilitas terbukti melalui penelitian berulang. Jika penelitian diulangi dua kali atau lebih dalam kondisi yang sama dan hasilnya pada dasarnya sama, dapat dikatakan bahwa reliabilitas telah tercapai. Konsep ketergantungan lebih luas daripada keandalan. Ini karena ulasannya membuat konsep memperhitungkan semua aspek, yaitu keandalan itu sendiri dan faktor-faktor lain yang terlibat.

Kriteria kepastian berasal dari konsep "objektivitas" yang tidak terbatas. Tidak memenuhi syarat menetapkan objektivitas mencapai kesepakatan antara objek. Di sini, kepastian apakah suatu entitas objektif tergantung pada kesepakatan beberapa orang dengan pandangan, pendapat, dan temuan mereka sendiri. Dapat dikatakan bahwa pengalaman seseorang subjektif, dan jika disetujui oleh beberapa orang atau lebih, itu bisa dikatakan objektif. Karena itu, obyektivitas segala sesuatu tergantung pada individu.

