

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

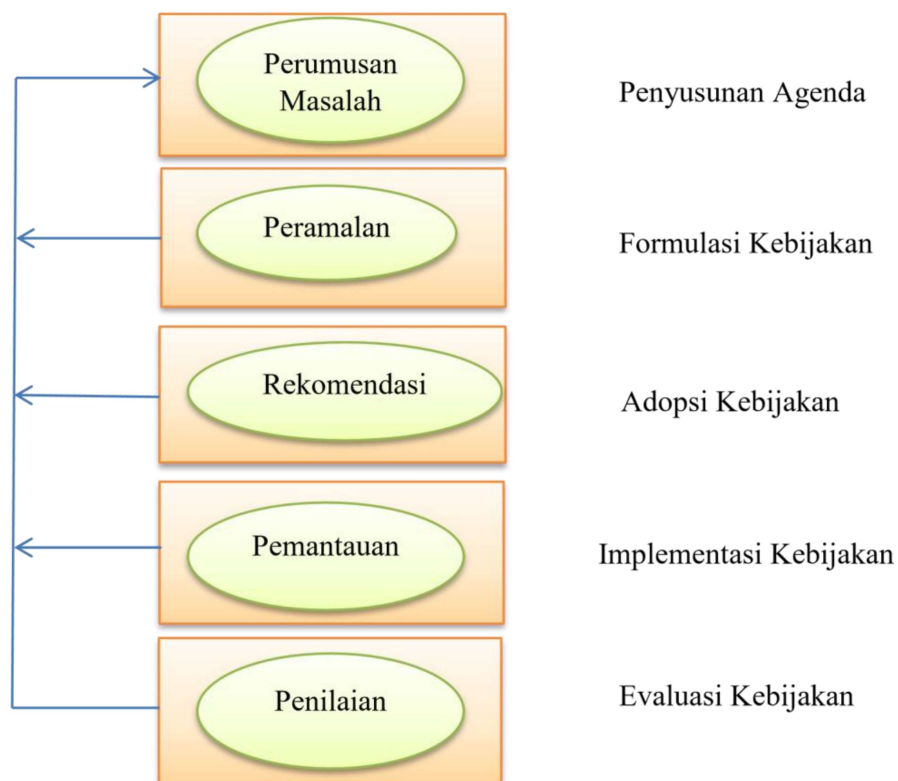
Menerapkan atau melaksanakan kebijakan publik bukanlah tugas yang mudah. Karena sifatnya, hal itu mungkin berdampak luas pada pemerintah dan masyarakat, saat merumuskan proses kebijakan publik, seseorang harus memperhatikan lingkungan. Untuk itu, Dunn PKP2A I LAN (Anggara, 2014:47), mengusulkan tiga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

kondidi 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 Christoper 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: implemenrtasi 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*.

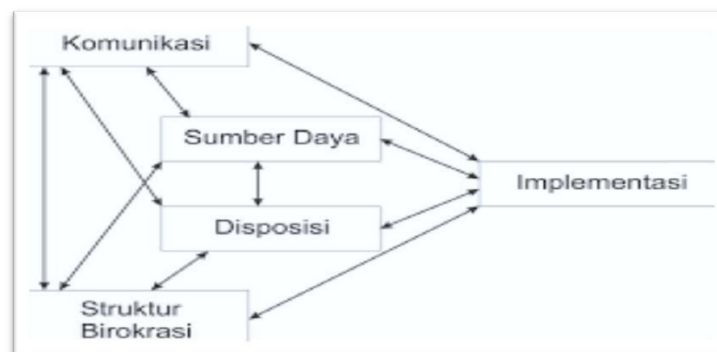
Adapun yang tertera dalam buku tersebut, mereka memberikan proposisi untuk mencapai implementasi yang sempurna bagi para pembuat kebijakan, antara lain sebagai berikut:

- 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, ketidakberpahaman 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 melunjak 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 di lakukan 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. 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. 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