

## **BAB II**

### **TINJAUAN PUSTAKA**

#### **2.1. Kajian Teori**

##### **2.1.1. Konsep Implementasi Kebijakan**

Menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia implementasi memiliki arti pelaksanaan atau penerapan. Implementasi merupakan suatu kegiatan yang akan dilaksanakan demi dapat mencapai tujuan tertentu. Implementasi juga bisa dikatakan sebagai rangkaian kegiatan guna dalam menindaklanjuti sebuah rencana dan kebijakan yang telah ditetapkan. Sehingga, Nurdin Usman mendefinisikan implementasi merupakan suatu tindakan, aksi, dan aktivitas serta mekanisme suatu sistem, implementasi bukan saja sekedar aktivitas, tetapi merupakan suatu kegiatan yang terencana supaya bisa mencapai tujuan dari kegiatan tersebut (Wawan Rahmadi, 2022).

Implementasi menurut (Norsaimah et al., 2018) merupakan suatu tindakan yang dilaksanakan oleh pejabat-pejabat atau kelompok-kelompok pemerintah yang terarah demi tercapainya tujuan yang sudah ditetapkan pada sebuah keputusan kebijakan. Sedangkan menurut Purwanto dan Sulistyastuti dalam (Felusi, 2018) implementasi dikatakan sebagai kegiatan dalam mendistribusikan keluaran kebijakan yang dilakukan oleh para pelaksana kebijakan kepada kelompok sasaran sebagai upaya dalam mewujudkan kebijakan.

Sementara itu, pendapat dari Robert Nakamura dan Frank Smallwood dalam (Purwaningtyas, 2018) keberhasilan dalam mengevaluasi masalah akan menyebabkan suatu kebijakan dapat berjalan secara efektif agar bisa bertindak

dengan sukses. Oleh karena itu para pelaksana kebijakan melalui proses diskusi praktis implementasi digunakan dalam menentukan apa saja yang bisa dilakukan dan tidak bisa dilakukan dengan cara tersebut. Pelaksana kebijakan berinteraksi dalam penyusunan tujuan dengan sarana-sarana tindakan dalam mencapai tujuan kebijakan publik.

Menurut pendapat para ahli tersebut, implementasi memiliki arti sebagai pelaksanaan pembuatan kebijakan yang sudah di rencanakan dan dijalankan sesuai dengan ketentuan yang berlaku. didalamnya mencakup peraturan-peraturan yang sudah ditetapkan untuk mengambil keputusan politik dalam mencapai tujuan yang diinginkan. sehingga dalam tindakan memiliki rencana kegiatan yang matang sehingga terwujudnya suatu rencana kegiatan.

Lebih lanjut, George C. Edward III (1980) dalam (Ering, 2021) mengatakan terdapat empat indikator yang bisa mempengaruhi bagaimana suatu kebijakan diimplementasikan yakni :

1. Komunikasi

Keberhasilan implementasi kebijakan bergantung pada komunikasi yang efektif. Dengan adanya komunikasi yang baik akan membuat tujuan dan sasaran kebijakan tersebut bisa membuat semua pihak yang terlibat mengetahuinya. Jika para pihak yang terlibat mengetahui apa yang akan dilakukan, implementasi kebijakan dapat berhasil. Karena ini penting, supaya setiap langkah yang diambil pada proses implementasi sesuai dengan tujuan yang telah ditetapkan. Hal tersebut berkaitan dengan komunikasi yang dilakukan bagi pihak-pihak yang terlibat dalam pelaksanaan kebijakan tidak

hanya itu saja, komunikasi yang dilakukan kepada masyarakat juga perlu sehingga masyarakat memahami dengan jelas bagaimana proses implementasi kebijakan tersebut. Keberhasilan dari sebuah proses implementasi kebijakan terletak pada kemampuan untuk dapat mentransmisikan informasi dengan baik maka akan menghasilkan implementasi yang baik pula, harus jelas, komunikasi harus disampaikan secara jelas tidak ambigu, serta harus konsisten dalam menyampaikan kepada kelompok sasaran.

## 2. Sumber Daya

Jika suatu program kebijakan tidak didukung dengan sumber daya yang memadai akan menyebabkan terhambatnya program tersebut. Ini meliputi aspek utama yakni sumber daya manusia dan sumber daya finansial. Sumber daya manusia meliputi keahlian dan pengetahuan dari para pelaksana dalam mengimplementasikan kebijakan, adanya wewenang dalam menjamin agar program bisa diarahkan sesuai dengan yang diharapkan. Keberhasilan tersebut tentunya tidak terlepas dari seberapa baik pelaksana dalam memahami, mempersiapkan, dan melaksanakan kebijakan tersebut. Keberhasilan suatu pelaksanaan kebijakan juga tergantung pada sumber daya finansial, sumber daya finansial diperlukan dalam mendukung sarana dan prasarana yang disiapkan seperti, pelatihan, pembelian peralatan, dan menyebarkan informasi serta kegiatan lainnya dalam mendukung implementasi kebijakan. Oleh karena itu diperlukan keseimbangan antara

sumber daya manusia dan finansial agar pelaksanaan kebijakan bisa berjalan dengan baik dan efektif.

### 3. Disposisi

Merujuk pada karakteristik dan watak dari seorang implementator, seperti kejujuran, komitmen, serta sikap demokratis. Jika implementator mempunyai disposisi yang baik, seperti, kejujuran, komitmen serta sikap demokratis, maka pelaksanaan kebijakan bisa berjalan sesuai dengan apa yang diharapkan. Apabila seorang implementator dan pembuat kebijakan mempunyai sikap dan pandangan yang berbeda tentunya akan menghambat pelaksanaan kebijakan sehingga tidak bisa berjalan dengan efektif.

### 4. Struktur Birokrasi

Struktur birokrasi merujuk pada salah satu institusi yang bertanggung jawab secara keseluruhan dalam melaksanakan kegiatan. Birokrasi menjadi bagian yang paling penting dalam sebuah implementasi kebijakan, yang dimana birokrasi harus bisa menjalankan kegiatan sesuai dengan standar operasional prosedur (SOP). Kegiatan yang kompleks memerlukan adanya kerja sama banyak orang, jika pada kebijakan struktur birokrasi tidak sesuai dengan tugas dan fungsinya, maka kebijakan tersebut tidak bisa berjalan dengan baik dan efektif. Standar operasional prosedur yang baik ialah tidak merumitkan sehingga terhindar dari kegiatan yang tidak fleksibel. Sebagai pelaksana sebuah kebijakan Birokrasi mesti bisa mendukung kebijakan yang sudah ditetapkan secara politik dengan melakukan koordinasi yang baik.

### 2.1.2. Unsur-unsur Implementasi Kebijakan

Menurut Tachjan (2006:26) unsur-unsur implementasi yang mutlak meliputi beberapa hal yakni :

#### 1. Unsur Pelaksana

Yang mempunyai kewajiban sebagai pelaksana kebijakan dalam implementasi program ialah unit-unit birokrasi atau administratif di setiap tingkat daerah. Adapun tugas yang harus dilaksanakan atau dijalankan oleh *implementor* seperti, dalam prosesn me kebijakan seorang implemtor harus bisa menentukan tujuan serta sasaran dari organisasi tersebut. Yang mana didalamnya meliputi pengorganisasian, perencanaan, pengambilan keputusan, penyusunan program, penggerakan manusia, pelaksanaan operasional, dan pengawasan serta evaluasi. Proses dalam menentukan suatu program disebut dengan penetapan tujuan. Penetapan tujuan, sasaran, dan penyusunan rencana harus menjadi tanggung jawab setiap unit. Penyusunan program haruslah memiliki sifat mempermudah sehingga memperlancar kegiatan-kegiatan (Fitri, 2019).

#### 2. Program Yang Dilaksanakan

Program yang mudah dilaksanakan dan dipahami oleh pelaksana sifatnya ialah operasional. Program tersebut bukan hanya menjelaskan tujuan atau sasaran yang ingin dicapai pemerintah, tetapi juga rincian mengenai alokasi sumber daya, prosedur kerja, dan standar yang harus dipatuhi. Dalam suatu program, pengorganisasian merupakan kegiatan dalam mengendalikan dan

mengatur karakteristik peserta guna mencapai tujuan yang telah ditetapkan. Didalam program tersebut harus menyangkut beberapa aspek, tujuan kegiatan yang ingin dicapai, kegiatan yang diambil dalam mencapai tujuan, anggaran yang dibutuhkan, aturan dan prosedur yang harus dilalui, serta strategi pelaksanaan (Salsabila, 2022).

### 3. Kelompok Sasaran

Kelompok sasaran (*target group*) ialah populasi atau segmen masyarakat yang secara langsung berada di bawah dampak kebijakan yang diterapkan. Identifikasi kelompok sasaran sangat diperlukan karena kebijakan harus dirancang untuk memenuhi kebutuhan dan memecahkan masalah yang dihadapi kelompok ini. Kelompok sasaran dapat berbeda-beda tergantung pada jenis kebijakan yang diterapkan. Diharapkan mereka agar bisa menerima dan menyesuaikan diri dengan pola-pola interaksi yang ditentukan oleh kebijakan. (Subu, 2021).

#### **2.1.3 Faktor Penghambat Implementasi Kebijakan**

Menurut Sunggono (1984) dalam (Nalien, 2021) implementasi kebijakan memiliki beberapa faktor penghambat, yakni :

##### 1. Isi Kebijakan

Pertama, kegagalan implementasi kebijakan disebabkan oleh isi kebijakan yang belum jelas, seperti tujuan yang tidak terperinci, sarana dan prioritas yang diterapkan atau tidak masih umumnya program kebijakan bahkan tidak

ada sama sekali. Yang kedua, kurangnya ketentuan kebijakan dari internal ataupun eksternal. Ketiga, masih terdapat kekurangan yang sangat penting dalam kebijakan yang akan diimplementasikan. Keempat, implementasi kebijakan bisa gagal dikarenakan masih kurangnya sarana pendukung, seperti sumber daya yang meliputi, waktu, biaya, serta sumber daya manusia. Sarana dan prasarana sangat diperlukan dalam menunjang suatu kegiatan atau kebijakan agar nantinya kegiatan atau kebijakan tersebut bisa berjalan sesuai dengan yang diinginkan.

## 2. Informasi

Implementasi kebijakan memiliki asumsi bahwa para pemegang peran mempunyai informasi diperlukan agar bisa memainkan peran tersebut. Misalnya, adanya gangguan dalam berkomunikasi sehingga tidak jelasnya informasi. Informasi harus jelas, ringkas, mudah dipahami, serta mudah disampaikan. Agar para penerima informasi bisa dengan mudah memahami informasi tersebut.

## 3. Dukungan

Jika tidak adanya dukungan suatu kebijakan publik akan sangat sulit diimplementasikan. Sehingga diperlukannya dukungan dalam melaksanakan kebijakan akan kebijakan dapat berjalan sesuai dengan yang diinginkan.

#### 4. Pembagian Potensi

Pembagian potensi yang adil dan merata bagi para pelaku yang terlibat dalam implementasi kebijakan. Hal tersebut meliputi pembagian tugas, dan wewenang organisasi pelaksana. Struktur organisasi pelaksanaan bisa timbul masalah jika dalam membagi wewenang dan tanggung jawab kurang sesuai dengan pembagian tugas atau yang ada. Maka diperlukan individu yang memiliki kompetensi dalam bidangnya, seseorang dikatakan kompeten jika memiliki pengetahuan, keterampilan agar bisa menjalankan pekerjaannya yang berkaitan dengan bidang tersebut.

#### **2.1.4 Konsep Rehabilitasi Sosial**

Rehabilitasi ialah gabungan kata re yang artinya kembali dan habilitasi ialah kemampuan. Sehingga rehabilitasi dapat mempunyai arti yakni suatu proses dalam mendapatkan kembali kemampuan kinerja individu seperti sedia kala. Tujuan dari rehabilitasi ialah untuk meningkatkan kesejahteraan fisik, sosial, emosional dan finansial. Dengan rehabilitasi memberi bantuan kepada seseorang yang mengalami kelainan fisik atau mental untuk kembali seperti sedia kala. Rehabilitasi sosial ialah suatu proses kegiatan dan pengembangan agar seseorang dapat kembali dengan baik ke dalam konteks sosial (Fatwa, 2022). Menurut ketentuan dalam Peraturan Pemerintah No 39 Tahun 2012 tentang Penyelenggaraan Kesejahteraan Sosial. Rehabilitasi sosial merupakan suatu proses di mana seseorang beradaptasi dan mengembangkan dirinya agar mampu berintegrasi secara positif dalam kehidupan sosial masyarakat.



Menurut Kosasih dalam (Saraswati, 2018) tujuan dari rehabilitasi sosial adalah untuk meningkatkan kemampuan individu yang mengalami disfungsi sosial dalam berinteraksi secara sosial sehingga mereka dapat menjalankan peran sosialnya dengan tepat. Selain itu, rehabilitasi sosial juga memiliki peran yang sangat penting dalam mencegah memburuknya kondisi fisik, mental, dan sosial seseorang, dibandingkan dengan kondisi sebelumnya. Di sisi lain, menurut Peraturan Pemerintah No 39 Tahun 2012 Tentang Penyelenggaraan Kesejahteraan Sosial, tujuan rehabilitasi sosial adalah sebagai berikut:

1. Memberikan bantuan pemulihan bagi pelanggan

Mengembalikan dan meningkatkan kemampuan individu yang mengalami kesulitan dalam berinteraksi sosial agar mereka dapat berfungsi secara efektif dalam masyarakat. Ini akan meningkatkan rasa percaya diri mereka, yang dipengaruhi oleh pengetahuan dan keterampilan individu serta nilai-nilai pribadi mereka yang disebut harga diri, yang bervariasi tergantung pada situasi individu.

2. Mengembalikan fungsi secara fisik, mental, sosial dan juga meningkatkan keterampilan

Agar seseorang dapat kembali bersosialisasi dan bisa bekerja dengan seharusnya maka diperlukan fisik dan mental yang sehat serta keterampilan yang memadai sehingga mendapatkan pekerjaan yang selayaknya. Banyak yang tidak bisa mendapatkan pekerjaan diakibatkan tidak memiliki keterampilan, sehingga lebih memilih menjadi pengemis atau gelandangan dengan alasan lebih menguntungkan tanpa harus bekerja.

## 2.2 Penelitian Terdahulu

**Tabel 2. 1.** Penelitian Terdahulu

No	Nama dan Tahun Penelitian	Judul Penelitian	Metode	Hasil Penelitian
1.	Etiga Angga dan Putra Sihombing. (2020)	Pelaksanaan Program Rehabilitasi Sosial Bagi Gelandangan dan Pengemis di Balai Rehabilitasi Sosial Gelandangan dan Pengemis di Pulau Jawa	kualitatif	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Faktor pendukungnya, warga binaan mau berpartisipasi, adanya kerja sama dari Dinas Sosial dan balai rehabilitasi.</li> <li>• Faktor penghambat, finansial, sarana dan prasarana yang kurang memadai, belum semua petugas asesmen atau pekerja sosial yang memiliki keterampilan memadai.</li> </ul>
2.	Wilenda Yudha Pratama Afjan dan Hayat. (2023)	Implementasi Peraturan Daerah No 9 Tahun 2013	Deskriptif Kualitatif	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Implementasi Perda Kota Malang No 9 Tahun 2013 Tentang Penanganan Anak</li> </ul>

		Tentang Penanganan Anak Jalanan, Gelandang dan Pengemis (Studi pada Dinas Sosial Kota Malang).		<p>Jalanan, Gelandang dan Pengemis di Dinas Sosial Kota Malang telah dilakukan dengan baik.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Faktor pendukung tersedianya sumber daya yang memadai.</li> <li>• Faktor penghambatnya belum tersedianya SOP razia dari pihak dinas sosial Kota Malang, serta sulitnya penjangkauan.</li> </ul>
3.	Vivi Anggraini Subu, Ida Hayu Dwimawanti, dan Tri Yuningsih. (2021)	Analisis Kebijakan Program Rehabilitasi Sosial Penanganan Gelandangan	Deskriptif Kualitatif	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Adanya dukungan pemerintah melalui kebijakan yang mengatur permasalahan gepeng.</li> <li>• Kordinasi aktif yang terjalin antar instansi</li> </ul>

		<p>dan Pengemis pada Dinas Sosial Kota Serang : Studi Peraturan Daerah No 2 Tahun 2010</p>		<p>yang terkait dalam rangka pembinaan gepeng.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Hambatannya tidak ada pendampingan secara berkala.</li> <li>• Kurangnya sosialisasi terkait program rehabilitasi sosial yang ada dan komunikasi yang kurang baik antara petugas yang terkait dalam penjangingan.</li> </ul>
4.	<p>Rizky Aditya Ferananda. (2019)</p>	<p>Kinerja Dinas Sosial Kota Pontianak dalam Menangani Pengemis di Kota Pontianak</p>	<p>kualitatif</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Kinerja Dinas Sosial Pontianak dalam menangani pengemis dinilai sudah optimal walaupun hasil yang didapatkan kurang maksimal dikarenakan kurangnya anggaran.</li> </ul>

				<ul style="list-style-type: none"> <li>• Tidak adanya sarana dan prasarana pada tempat penampungan dan pengawasan yang dilakukan oleh Dinas Sosial juga masih kurang karena masih banyaknya pengemis yang berkeliaran.</li> <li>• Belum adanya kerja sama dari pemerintah dengan masyarakat terkait larangan pemberian uang kepada pengemis.</li> </ul>
5.	Aceng Ulumudin, Lia Juliasih, dan Arif Kurniawan (2021)	Evaluasi Program Penanganan Gelandangan dan Pengemis di Kabupaten Garut	Kualitatif	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Pelaksanaan program penanggulangan gelandangan dan pengemis tercapai dengan memperlihatkan penurunan jumlah PMKS Gelandangan</li> </ul>

				<p>dan Pengemis di Kabupaten Garut.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Hambatan dalam program penanganan gelandangan dan pengemis terdiri dari, keterbatasan anggaran, sarana dan prasarana, serta keterbatasan jumlah gelandangan dan pengemis yang diberikan layanan.</li> </ul>
6.	<p>Tiara Khairunnisa, Eko Priyo Purnomo, Lubna Salsabila. (2020)</p>	<p>Smart Urban Service, Upaya Rehabilitasi dan Preventif Pengemis dan Gelandangan di Kota Yogyakarta</p>	Kualitatif	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Minimnya tenaga ahli psikologi.</li> <li>• Kurangnya inovasi dari program rehabilitasi sehingga menurunkan tingkat antusiasme peserta.</li> <li>• Kurangnya dukungan dari masyarakat tentang larangan</li> </ul>

				<p>memberi uang terhadap pengemis sehingga menghambat jalannya pemberdayaan yang dijalankan oleh pemerintah.</p>
7.	<p>Yuliansyah Syahputra Widodo. (2022)</p>	<p>Implementasi Kebijakan Pembinaan Gelandangan dan Pengemis di Kota Pontianak</p>	<p>Deskriptif Kualitatif</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Kebijakan pembinaan gelandangan dan pengemis belum berjalan dengan baik karena masih banyak gelandangan dan pengemis di Kota Pontianak.</li> <li>• Sumber daya, dari Dinas Sosial masih terbilang kurang untuk melakukan pengraziaan dan pembinaan.</li> <li>• Kurangnya peran masyarakat dalam</li> </ul>

				kebijakan ini, dikarenakan masih memberi uang kepada gelandangan dan pengemis.
--	--	--	--	--

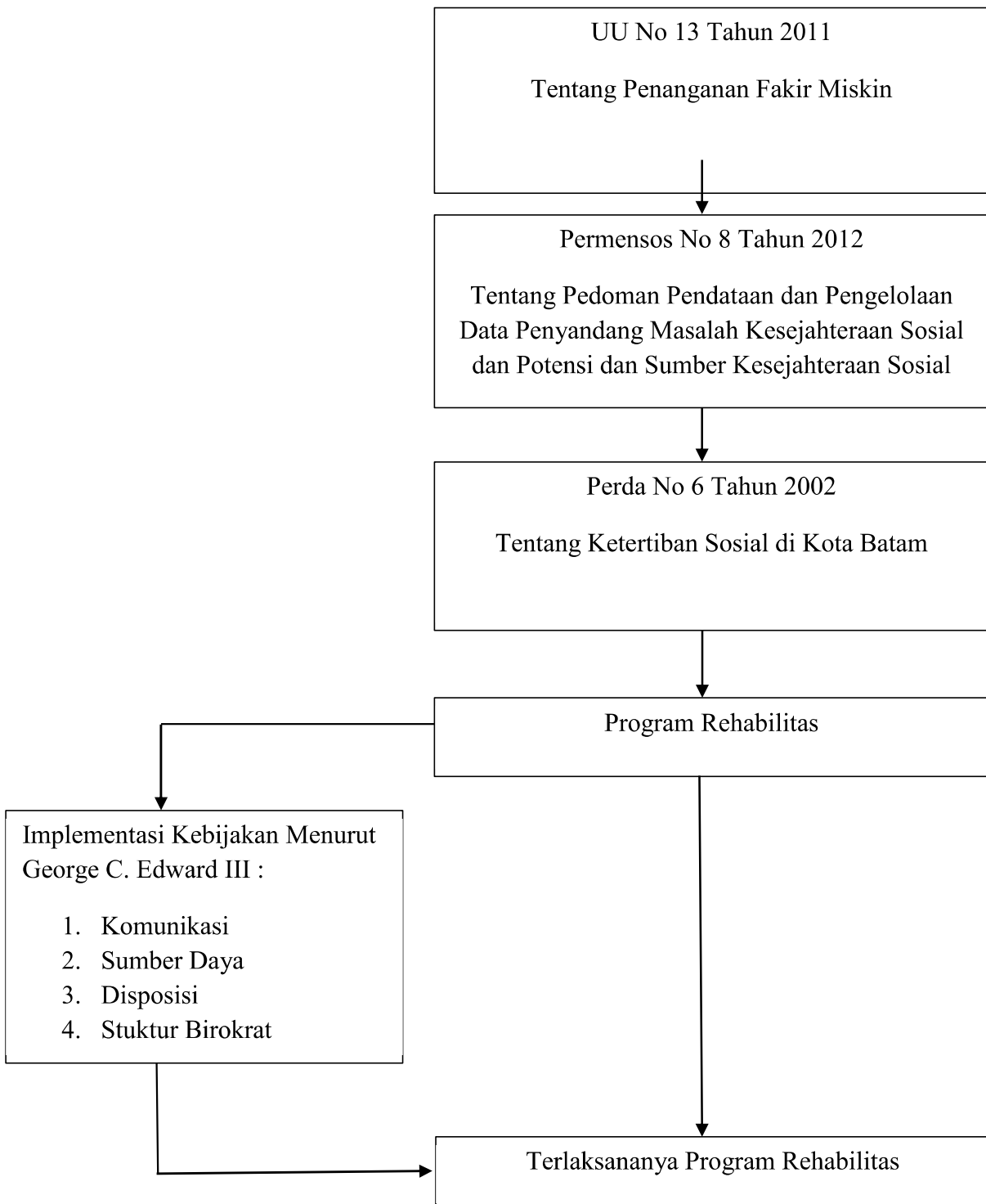
Merujuk kepada ketujuh penelitian terdahulu tersebut, bisa diketahui bahwa permasalahan program rehabilitas pengemis hampir di seluruh kota di Indonesia. Permasalahan seperti sumber daya, komunikasi, dan dukungan masyarakat yang menjadi masalah. Faktor sumber daya yang kurang memadai yaitu petugas yang kurang kompeten sehingga masih membutuhkan pelatihan dan juga sarana prasarana pendukung dalam program rehabilitas yang kurang memadai di dalam tempat penampungan. Faktor komunikasi dalam hal sosialisasi terkait program rehabilitas yang ada, komunikasi yang kurang baik dari petugas dalam penjangkauan yang dilakukan sehingga pengemis memilih kabur. Kurangnya peran dari masyarakat dalam kebijakan ini, dikarenakan masih ada masyarakat yang memberikan uang kepada pengemis yang meminta-minta.

Maka dari itu pentingnya kesadaran para pelaksana kebijakan dalam proses implementasi kebijakan. Temuan menyoroti berbagai hambatan dalam proses implementasi kebijakan program rehabilitas pengemis seperti, keterbatasan sumber daya dalam menunjang proses implementasi program tersebut. Sehingga program rehabilitas pengemis belum dapat berjalan dengan efektif. Padahal



sumber daya manusia dan sumber daya finansial menjadi faktor pendukung dalam terlaksananya sebuah program agar bisa berjalan dengan efektif.

### 2.3 Kerangka Pemikiran



**Gambar 2. 1.** Kerangka Pemikiran