

## **BAB II**

### **TINJAUAN PUSTAKA**

#### **2.1 Kerangka Teori**

##### **2.1.1 Teori Efektivitas**

Efektivitas merupakan salah satu unsur pokok dalam mencapai tujuan maupun sasaran yang telah ditentukan di dalam setiap organisasi, kegiatan ataupun program. Efektivitas memiliki arti berhasil atau tepat guna. Kata dasar dari efektivitas adalah efektif. Mengapa disebut efektif, karena apabila telah tercapainya tujuan ataupun sasaran seperti yang telah ditentukan. Setiap organisasi atau Lembaga, di dalam setiap kegiatannya pasti menginginkan adanya pencapaian tujuan yang baik. Tujuan dari suatu lembaga akan tercapai segala kegiatannya dengan berjalan efektif akan dapat dilaksanakan apabila didukung oleh faktor-faktor pendukung efektivitas.

Menurut Gibson et.al dalam bungkaes, efektivitas adalah hubungan antara output dan tujuan. Sedangkan menurut Ravianto dalam Masruri, efektivitas adalah seberapa baik pekerjaan yang dilakukan dan juga sejauh mana seseorang menghasilkan keluaran sesuai yang diharapkan. Selain para ahli tersebut, William N. Dunn mengartikan efektivitas adalah apakah suatu alternatif tindakan mencapai hasil (akibat) yang diharapkan, atau juga dapat mencapai tujuan dari dilaksanakannya suatu tindakan, yang berkenaan dengan aspek rasionalitas teknis, dan selalu diukur dari unit produk atau layanan (Ana Sokhifatul Mufida, Meike Rizki Damayanti, 2019).

Efektivitas diartikan sebagai ukuran keberhasilan dalam mencapai tujuan, baik dalam sebuah instansi maupun organisasi. Efektivitas juga bisa diartikan

secara beragam bila ditempatkan dalam teori. Bersamaan dengan hal tersebut, efektivitas menjadi ukuran dan tingkat dalam pencapaian organisasi, baik menurut jangka pendek maupun jangka Panjang. Organisasi itu efektif sebagaimana mestinya apabila dalam pelaksanaannya mencapai visi dan misi yang sudah ditentukan, termasuk pemenuhan aspirasi, menghasilkan keuntungan bagi organisasi serta memberikan dampak positif bagi masyarakat di luar organisasi. Adapun arti lain dari kata efektivitas yang dibagi dalam beberapa hal antara lain:

1. Melakukan hal-hal yang baik dan benar sesuai apa yang seharusnya.
2. Diselesaikan berdasarkan apa yang direncanakan serta aturannya.
3. Semua yang sudah dikerjakan mampu memberikan hasil yang bermanfaat.
4. Memberikan solusi untuk menangani tantangan masa depan.

Efektivitas sangat berhubungan dengan tujuan. Semakin besar hasil (*output*) terhadap pencapaian tujuan, maka semakin efektif pelaksanaan program maupun kebijakan dalam organisasi itu. Adanya kemampuan dalam memilih tujuan-tujuan ataupun sasaran yang tepat dan mencapainya. Karena itu efektivitas lebih menunjuk pada kaitan antara hasil (*output*) yang jelas sudah dicapai atau hasil yang nyata dan dicapai dengan tujuan atau apa yang sudah ditetapkan dalam rencana atau hasil yang diharapkan. Dalam sebuah negara yang hidup sesuai aturan hukum yang ada, tentu hukum dalam arti undang-undang, peraturan atau kebijakan yang dibuat oleh pemerintah perlu dikaji efektivitas pelaksanaannya, guna mengevaluasi kebijakan tersebut. tolak ukur efektivitas dalam penegakan hukum antara lain:

1. Hukum

Sesuai dengan tujuannya, hukum ada untuk memastikan keadilan, kepastian dan kemanfaatan. Ketiga hal ini yang merupakan hal penting yang harus diperhatikan oleh pemerintah dalam membuat undang-undang ataupun kebijakan. Apabila keadilan, kepastian dan sudah terjamin dengan hukum yang ada, itu tandanya pelaksanaan hukum tersebut sudah efektif. Sebaliknya hukum ada namun keadilan, kepastian dan kemanfaatan tidak terjamin, maka pelaksanaan hukum tersebut tidak atau kurang efektif.

## 2. Penegakan

Istilah penegakan hukum di negara Indonesia sering diukur efektivitasnya oleh masyarakat dengan kalimat “tumpul ke atas, tajam ke bawah”. Ini disebabkan oleh praktek yang sering kali terjadi di tengah-tengah masyarakat. Masyarakat sering menilai penegakan hukum tidak sesuai dengan undang-undang yang berlaku. Masyarakat merasa sering didiskriminasi oleh aparat penegak hukum. Ini terlihat jika ada pejabat pemerintah yang terjerat salah satu kasus yang membuatnya melanggar undang-undang, proses penegakan hukum oleh aparat berbeda dengan dengan proses penegakan yang dilakukan terhadap masyarakat biasa. Terlihat dari Tindakan atau perlakuan aparat hukum kepada tersangka. Padahal pasal 28D ayat (1) UUD 1945 menjelaskan bahwa setiap orang berhak atas pengakuan, jaminan, perlindungan, dan kepastian hukum yang adil serta perlakuan yang sama dihadapan hukum. Pasal ini jelas memberi jaminan bahwa semua masyarakat harus mendapat perlakuan yang sama di hadapan hukum, tidak ada pembedaan apakah punya jabatan atau tidak.

### 3. Masyarakat

Masyarakat yang sadar terhadap setiap undang-undang dan kebijakan yang ada sangat membantu efektivitas pelaksanaan undang-undang dan kebijakan. Seyogianya sebagai warga negara yang baik memiliki kesadaran hukum. Banyak persoalan yang timbul akibat taraf kepatuhan hukum oleh masyarakat. Dengan adanya derajat kepatuhan hukum masyarakat terhadap hukum, maka salah satu wujud nyata berfungsinya hukum yang bersangkutan.

Adapun salah satu Tolak ukur efektivitas dalam penegakan hukum yang dikemukakan oleh Soerjono Soekanto yaitu faktor kebudayaan. Kebudayaan mencakup beberapa nilai-nilai yang dapat mendasari hukum yang berlaku, nilai-nilai mana yang merupakan konsep mengenai apa yang harus dianggap baik (sehingga dituruti) dan apa yang harus dianggap buruk (sehingga dihindari). Dengan hal tersebut kebudayaan Indonesia merupakan dasar atau mendasari hukum adat yang berlaku. Selain itu berlaku pula hukum tertulis (perundang-undangan), yang dibentuk oleh pejabat tertentu di dalam masyarakat yang mempunyai kekuasaan dan wewenang dibagian itu. Perundang-undangan tersebut harus dapat mencerminkan nilai-nilai yang menjadi dasar dari hukum adat, agar hukum perundang-undangan tersebut dapat berlaku secara aktif (Binusian UNS, 2010).

#### **2.1.2 Teori kebijakan**

Kebijakan adalah seperangkat aturan-aturan yang dibuat oleh pejabat pemerintah, yang menyangkut aparatur negara dan juga melibatkan masyarakat publik. Inti dari kebijakan merupakan keputusan atau pilihan yang secara langsung

mengatur pengelolaan serta tindakan yang harus dibuat oleh masyarakat, instansi ataupun lembaga-lembaga yang ada. Konsekuensi dari kebijakan menimbulkan hak dan kewajiban terutama bagi penerima kebijakan. Kebijakan adalah sebuah keputusan politis yang diambil oleh pemerintah sebagai bagian dari sikap pemerintah untuk memecahkan sebuah persoalan publik (Fitriani & Yuningsih, 2016).

Menurut James E. Anderson, kebijakan merupakan serangkaian Tindakan yang memiliki tujuan yang diikuti oleh seseorang atau sekelompok pelaku terkait dengan suatu permasalahan tertentu. Kemudian Harold D. Lasswell dan Abraham Kaplan juga memberikan pendapat mengenai definisi dari kebijakan. Menurut mereka kebijakan adalah sebuah program yang diarahkan pada tujuan, nilai, dan praktek. Hal ini memberikan arti bahwasanya sebuah program yang disusun dan berdasarkan tujuan termasuk nilai-nilai pembuat kebijakan dan fisibilitas dalam praktek (Fadel Machmud, Marthen Kimbal, 2017).

Kemajuan sebuah daerah sering dikaitkan dengan pengambilan kebijakan oleh pejabat daerah setempat. Kebijakan biasanya sering dituangkan di dalam bentuk peraturan. Kebijakan yang berhubungan dengan administrasi pemerintah merupakan kebijakan publik. Tujuan kebijakan publik adalah untuk dapat tercapainya kesejahteraan masyarakat melalui peraturan yang di buat oleh pejabat pemerintah yang memiliki wewenang dibagian tersebut. Dalam prakteknya peraturan kebijakan dapat dirumuskan dalam beberapa bentuk yaitu, Keputusan, instruksi, edaran, pengumuman (Ryanto, 2015).

Salah satu syarat agar suatu masalah masuk kedalam agenda kebijakan adalah masalah tersebut mempunyai dampak yang besar bagi masyarakat dan membutuhkan penanganan yang harus segera dilakukan (Bintari & Pandiangan, 2016). Pada masa pandemi *covid 19* banyak kebijakan yang diputuskan oleh pemerintah untuk menanggulangi situasi tersebut, dikarenakan dampaknya yang besar terhadap masyarakat dunia termasuk masyarakat Indonesia.

Fokus perhatian implementasi kebijakan adalah memahami apa yang senyatanya terjadi sesudah suatu program, dinyatakan berlaku (Zulkarnain, 2017). Tanpa adanya kebijakan tentu kehidupan masyarakat susah untuk mencapai tujuan hidup bernegara sebagaimana tertuang pada pembukaan undang-undang dasar 1945 salah satunya yaitu memajukan kesejahteraan umum. Dalam mengambil sebuah kebijakan, pemerintah mempertimbangkan banyak hal. Terutama dalam memperhatikan dampak kebijakan tersebut bagi masyarakat. Ada kebijakan yang menimbulkan pro dan kontra bagi masyarakat. Sehingga banyak juga akademisi yang tertarik untuk meneliti efektivitas pelaksanaan dari suatu kebijakan.

Pelaksanaan kebijakan dapat dipengaruhi oleh beberapa faktor antara lain :

1. Pengetahuan masyarakat mengenai substansi isi kebijakan.
2. Proses terbitnya kebijakan yang menyesuaikan kondisi tertentu .dan sesuai dengan kebutuhan masyarakat.

### **2.1.3 Pelaksanaan**

Pelaksanaan merupakan tindakan melakukan sesuatu. Menurut G.R Terry pelaksanaan adalah kegiatan yang meliputi penentuan, pengelompokkan, mencapai

tujuan, penugasan orang-orang sesuai dengan wewenang yang dilimpahkan kepadanya. Secara sederhana pelaksanaan dapat diartikan sebagai penerapan.

Menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia (KBBI) pelaksanaan berasal dari kata dasar laksana yang berarti sifat, laku dan perbuatan. Jadi dapat diambil kesimpulan bahwa pelaksanaan merupakan suatu proses, cara bertindak dan perbuatan melaksanakan. Adapun faktor yang dapat menunjang pelaksanaan adalah komunikasi. Apabila komunikasi baik dan jelas dalam hal ini pemberian informasinya jelas dan dipahami oleh orang yang diberi wewenang melaksanakan, maka pelaksanaan tugas yang telah ditetapkan akan menjadi efektif.

Wewenang yang diterima dapat dilaksanakan maksimal dengan harus memiliki kesadaran akan tanggung jawab yang diterima serta produktivitas yang tinggi. Tanpa adanya kesadaran akan tugas maupun wewenang yang diterima, pelaksanaannya tidak akan terlaksana dengan baik. Pelaksanaan melingkupi aktivitas dan usaha-usaha yang dilakukan dalam melaksanakan rencana yang telah disusun dan ditetapkan.

#### **2.1.4 Surat Edaran Gubernur**

Surat edaran merupakan surat yang diedarkan secara tertulis dan memuat berbagai pemberitahuan yang resmi. Gubernur adalah pejabat pemerintah yang menjabat sebagai kepala eksekutif di wilayah provinsi suatu negara. Jadi surat edaran gubernur adalah surat tertulis yang dikeluarkan oleh gubernur (kepala daerah disuatu provinsi) yang memuat pemberitahuan resmi. Surat edaran biasanya berisikan kebijakan baru yang ditujukan untuk kalangan khusus dan kalangan umum. Surat edaran gubernur kepulauan riau nomor 420/531.1/DISDIK.SET/2020

tentang pemberian keringanan dalam pembayaran SPP siswa yang ada di kepulauan riau dan ditujukan bagi sekolah-sekolah swasta yang ada di wilayah kepulauan riau.

### **2.1.5 Pandemi Covid 19**

Pandemi adalah situasi dimana penyakit menyebar luas di seluruh wilayah yang ada di dunia. *Covid 19* atau *Corona Virus Disease 2019* adalah sebuah penyakit yang ditimbulkan oleh virus corona yang sangat mematikan. Gejala umum yang diakibatkan oleh penyakit ini adalah demam, batuk kering, sesak nafas hingga kelelahan. Pandemi covid 19 adalah sebuah situasi dimana penyebarluasnya penyakit yang diakibatkan oleh virus corona, yang mampu menyerang manusia dengan cepat.

## **2.2 Kerangka Yuridis**

### **2.2.1 Peraturan Pemerintah pengganti UU Nomor 1 Tahun 2020**

Peraturan Pemerintah Pengganti UU Nomor 1 Tahun 2020 memuat tentang kebijakan keuangan negara dan stabilisasi system keuangan untuk penanganan pandemi covid-19 dan/atau dalam rangka menghadapi ancaman yang membahayakan perekonomian nasional dan/atau stabilisasi system keuangan.

### **2.2.2 Peraturan Menteri Kesehatan RI Nomor 19 Tahun 2020**

Peraturan Menteri Kesehatan RI Nomor 9 Tahun 2020 memuat mengenai pedoman pembatasan sosial berskala besar dalam rangka percepatan penanganan *covid-19*.

### **2.2.3 Surat Edaran Mendikbud Nomor 4 Tahun 2020**

Surat edaran ini memuat tentang pelaksanaan kebijakan Pendidikan dalam masa darurat penyebaran *covid-19*.

### **2.2.4 Surat Keputusan Gubernur Kepulauan Riau Nomor 307/2020**

Surat keputusan ini dikeluarkan pada tanggal 19 Maret 2020 tentang status tanggap darurat bencana non alami wabag penyakit akibat virus corona di provinsi kepulauan riau.

### **2.2.5 Surat Edaran Gubernur Kepulauan Riau 420/501/DISDIK-SET/2020**

Surat edaran ini memuat tentang pelaksanaan ujian nasioanal dan kegiatan belajar mengajar pada satuan Pendidikan dalam rangka pencegahan penyebaran corona virus disease (*covid-19*) di provinsi kepualaun riau.

## **2.3 Penelitian Terdahulu**

Penelitian ini merupakan pengembangan dari beberapa pemikiran peneliti-peneliti terdahulu. Dimana penelitian yang mereka teliti memiliki topik yang mengarah ke hal yang sama. Adapun beberapa pemikiran peneliti-peneliti tersebut akan dijelaskan di bawah ini:

1. Penelitian yang dilakukan oleh Hani Tahliani, Mahasiswa dari UIN Syarif Hidayatullah, Program Studi Muamalat (Ekonomi Islam) Fakultas Syariah dan Hukum, dengan NIM 1110046300002. Judul yang diangkatnya dalam penelitian ini adalah “Efektivitas Surat Edaran Bupati Nomnor 451/12/32/2/KESRA Tahun 2006 Tentang Zakat Profesi PNS Dalam Pengumpulan Zakat Profesi di Bazda Kabuoaten Karawang”. Hasil dari

penelitian saudara Hani Tahliani berdasarkan judul di atas adalah pelaksanaan surat edaran tersebut berjalan secara maksimal dan cukup efektif dikarenakan pengumpulan dana zakat juga cukup efektif (Hani Tahliani, 2019). Jika dibandingkan dengan hasil penelitian penulis, dapat disimpulkan bahwa hasil penelitian bisa dikatakan berbeda. Hasil penelitian penulis adalah bahwa pelaksanaan surat edaran gubernur kepulauan riau mengenai instruksi dalam pemberian keringanan Sumbangan Penyelenggaraan Pendidikan (SPP) pada masa pandemi covid-19 di SMAS Ananda Batam kurang efektif dikarenakan pemberian bantuan keringanan pembayaran SPP tidak kolektif dan merata.

2. Penelitian yang dilakukan oleh Mahardika Darmawan Kusuma Wardana, Dosen Program Studi PGSD, Fakultas Keguruan dan Ilmu Pendidikan, di Universitas Muhammadiyah Sidoarjo. Dalam penelitiannya Mahardika Darmawan Kusuma Wardana mengangkat judul penelitian yaitu “Implementasi Surat Edaran Mendikbud Terhadap Peran Serta Orang Tua Pada Hari Pertama Sekolah”. Hasil dari penelitiannya adalah orang tua mempunyai peran penting untuk mendukung dan memantau proses belajar anak. Karena Pendidikan merupakan suatu komponen penting untuk mendukung keberlangsungan bangsa dan negara (Wardana, 2016). Hasil dari penelitiannya beliau berhubungan dengan hasil penelitian penulis, walaupun pandemi covid-19 sedang dihadapi bersama oleh seluruh manusia yang ada di dunia, termasuk para siswa yang sedang bersekolah, sehingga mengakibatkan ekonomi melemah, tetapi itu tidak boleh

menjadi alasan untuk menghentikan Pendidikan yang sedang ditempuh oleh para siswa.

3. Penelitian oleh Rudi Zulhriansyah, Zulkarnaen dan Sri Muryani, Mahasiswa dari Program Studi Administrasi Negara, program Magister Ilmu Sosial di Universitas Tanjungpura Pontianak. Penelitian ini berjudul “Implementasi Kebijakan Surat Edaran Bupati Sintang Nomor 541/0515/INDAGKOP-C Tentang Penetapan Harga Premium Eceran Tertinggi Bagi Kios Berizin di Kabupaten Sintang. Hasil dari penelitian mereka adalah implementasi kebijakan surat edaran bupati tersebut di atas kurang berhasil dalam implementasinya. Hal ini disebabkan karena ada Langkah atau proses di dalam implementasi kebijakan tersebut yang belum optimal, sehingga penerapan kebijakan itu menjadi tidak efektif dan efisien (Sintang, 2012). Jika dibandingkan dengan hasil penelitian penulis, dapat disimpulkan bahwa hasil penelitian bisa dikatakan berbeda. Hasil penelitian penulis adalah bahwa pelaksanaan surat edaran gubernur kepulauan riau mengenai instruksi dalam pemberian keringanan Sumbangan Penyelenggaraan Pendidikan (SPP) pada masa pandemi covid-19 di SMAS Ananda Batam kurang efektif.
4. Penelitian yang dilakukan oleh Dewa Ayu Agung Ika Pramesti dan I Gusti Ngurah Dharma Laksana dari Fakultas Hukum Universitas Udayana. Mereka melakukan penelitian dengan judul Implementasi Peraturan Gubernur Bali No. 46 Tahun 2020 DI Desa Batubulan. Dari hasil analisis data dan wawancara yang telah mereka laksanakan peraturan Gubernur

bali tersebut memberikan dampak yang cukup baik terlihat dengan adanya kesadaran masyarakat Ketika dilaksanakan sidak oleh satgas dan juga dilihat dari data dari penurunan angka masyarakat terpapar covid-19 di desa Batu bulan. Kesimpulannya pelaksanaan peraturan Gubernur Bali No.46 Tahun 2020 di Desa Batubulan cukup efektif. (Pramesti & Laksana, 2020) Jika dibandingkan dengan hasil penelitian penulis, dapat simpulkan bahwa hasil penelitian bisa dikatakan berbeda. Hasil penelitian penulis adalah bahwa pelaksanaan surat edaran gubernur kepulauan riau mengenai instruksi dalam pemberian keringanan Sumbangan Penyelenggaraan Pendidikan (SPP) pada masa pandemi covid-19 di SMAS Ananda Batam kurang efektif.

5. Penelitian oleh Dede Saidah yang merupakan Mahasiswa Program Doktor Universitas Sumatera Utara. Di dalam penelitiannya dia mengangkat judul penelitian yaitu “Analisis Pelaksanaan Kebijakan Penanganan Wabah Covid-19 di DKI Jakarta”. Kesimpulan dari penelitian beliau adalah bahwa masyarakat DKI masih banyak yang tidak mematuhi kebijakan yang sudah terapkan oleh Pemerintah. Misalnya saja PSBB, walaupun sudah diterapkannya PSBB sebagai salah satu upaya penanggulangan Covid-19, namun tingkat kesadaran masyarakat masih rendah untuk mematuhi kebijakan tersebut (Saidah, 2020). Jika dibandingkan dengan hasil penelitian penulis, dapat simpulkan bahwa hasil penelitian bisa dikatakan hampir mengarah ke hal yang sama. Hasil penelitian penulis adalah bahwa pelaksanaan surat edaran gubernur kepulauan riau mengenai

instruksi dalam pemberian keringanan Sumbangan Penyelenggaraan Pendidikan (SPP) pada masa pandemi covid-19 di SMAS Ananda Batam kurang efektif.

6. Penelitian yang dilakukan oleh Agus Riyanto, Dosen Program Studi Ilmu Hukum, Fakultas Sosial dan Humaniora, Universitas Putera Batam. Judul penelitiannya adalah “Eksistensi dan Kedudukan Hukum Surat Edaran Kapolri tantang Ujaran Kebencian (*Hate Speech*). Kesimpulan dari penelitian ini adalah surat edaran memiliki kedudukan hukum yang sama dengan juklak, juknis, nota dinas, pengumuman, pedoman, dan istilah lain yang sejenisnya yang mengikat internal Lembaga saja (Ryanto, 2015). Sama halnya dengan surat edaran yang dikeluarkan oleh gubernur kepulauan riau pada masa pandemi covid-19 dalam penanggulan dampak pandemi covid-19 tentang pemberian bantuan keringanan pembayaran uang sekolah siswa. hanya berlaku bagi lingkungan sekolah yang ada dikepulauan riau.
7. Penelitian yang dilakukan oleh Asrilia Kurniasari, Fitroh Setyo Putro Pribowo, dan Deni Adi Putra. Judul dari penelitian mereka adalah Analisis Efektivitas Pelaksanaan Belajar Dari Rumah (BDR) Selama Pandemi Covid-19, tahun 2020. Hasil Penelitian ini adalah Berdasarkan hasil pengisian angket, secara umum pelaksanaan pembelajaran dari rumah (BDR) pada siswa kelas VI SD Muhammadiyah 18 Surabaya berjalan cukup efektif dengan persentase 60-79% (Asrilia Kurniasari, Fitroh Setyo Putro Pribowo, 2020). Jika dibandingkan dengan hasil penelitian penulis,

dapat disimpulkan bahwa hasil penelitian bisa dikatakan berbeda. Hasil penelitian penulis adalah bahwa pelaksanaan surat edaran gubernur kepulauan riau mengenai instruksi dalam pemberian keringanan Sumbangan Penyelenggaraan Pendidikan (SPP) pada masa pandemi covid-19 di SMAS Ananda Batam kurang efektif.

8. Dana Riksa Buana, mahasiswa Universitas Mercu Buana. Judul penelitian adalah “Analisis Perilaku Masyarakat Indonesia dalam Menghadapi Pandemi Virus Corona (Covid-19) dan Kiat Menjaga Kesejahteraan Jiwa”. Hasil dari penelitian Riksa Buana menyimpulkan bahwa masyarakat Indonesia ternyata masih banyak yang tidak mematuhi himbauan dari pemerintah Indonesia dalam menanggulangi pandemi covid-19 (Buana, 2020). Jika dibandingkan dengan hasil penelitian penulis, dapat disimpulkan bahwa hasil penelitian bisa dikatakan hampir sama. Hasil penelitian penulis adalah bahwa pelaksanaan surat edaran gubernur kepulauan riau mengenai instruksi dalam pemberian keringanan Sumbangan Penyelenggaraan Pendidikan (SPP) pada masa pandemi covid-19 di SMAS Ananda Batam kurang efektif.

## 2.4 Kerangka Pemikiran

Adapun kerangka pemikiran di dalam penelitian ini seperti yang tertera dibawah Ini:

