

BAB II

KAJIAN PUSTAKA

2.1 Penelitian Terdahulu

Penelitian terdahulu yang relevan perlu digunakan untuk mendukung kode etik pada penelitian serta menghindari contekan atau plagiarism secara utuh berasal akibat karya orang lain. Berikut ialah beberapa penelitian terdahulu yang relevan, antara lain:

1. Berdasarkan penelitian yang dilakukan oleh Muhammad Ibnu Asy'ari Lubis (2021) yang berjudul "Implementasi Kebijakan Pembinaan Dan Penataan Pedagang Kaki Lima Di Jalan Thamrin Pasar Sangkumpul Bonang Kota Padangsidimpuan" dengan sebuah hasil penelitian menunjukkan Implementasi kebijakan penataan dan pembinaan pedagang kaki lima di Jalan Thamrin Pasar Sangkumpul Bonang Kota Padangsidimpuan dilakukan dengan hambatan menertibkan PKL yang menggunakan bahu jalan. Hambatan dalam penataan dan pembinaan PKL yaitu adanya kebijakan SOP yang tidak resmi, sumber daya atau anggaran yang belum memadai serta kondisi ekonomi yang belum stabil membuat satuan tugas khusus masih melakukan tugas atas asas kemanusiaan dan sebagian pedagang kaki lima masih berjualan di sepanjang Jalan Thamrin Pasar Sangkumpul Bonang Kota Padangsidimpuan.
2. Penelitian lain yang dilakukan Ismayanti (2020) yang berjudul "Implementasi Masalah Terhadap Pembinaan dan Penataan Pedagang Kaki Lima (Studi Kasus Di Kota Parepare)" dengan hasil penelitian menunjukkan bahwa 1) Keberadaan PKL di Kota Parepare menimbulkan beberapa persoalan, yaitu pencemaran lingkungan kemacetan lalu lintas, mengambil hak pejalan kaki dan membahayakan pengendara; 2) pemerintah Kota Parepare melalui Satpol PP telah membuat Papan bicara untuk tidak berjualan di

trottoar, namun masih banyak PKL yang melanggar. Sehingga implementasi terhadap Perda No. 06 Tahun 2008 tentang Pemukiman dan penataan PKL masih belum efektif;

3) Kemaslahatan PKL di Kota Parepare tidak sampai pada tingkat darurat hanya sampai pada tingkatan hajiyyahidun dengan di relevansikan dalam kaidah menolak kerusakan jauh lebih baik dibandingkan mendatangkan kebaikan karena jika kerusakan sudah dihindari dan tidak ada maka yang ada hanya manfaatnya.

2.2 Kerangka Teori

2.2.1 Implementasi

Implementasi berasal dari bahasa Inggris yaitu *to implement* yang berarti mengimplementasikan. Implementasi merupakan penyediaan sarana untuk melaksanakan sesuatu yang menimbulkan dampak atau akibat terhadap sesuatu. Sesuatu tersebut dilakukan untuk menimbulkan dampak atau akibat itu dapat berupa undang - undang, peraturan pemerintah, keputusan pengadilan dan kebijakan yang dibuat oleh lembaga - lembaga pemerintah dalam kehidupan kenegaraan.

Konsep implementasi berasal dari bahasa Inggris yaitu *to implement*. Dalam kamus besar Webster, *to implement* (mengimplementasikan) berarti *to provide the means for carrying out* (menyediakan sarana untuk melaksanakan sesuatu); dan *to give practical effect to* (untuk menimbulkan dampak/akibat terhadap sesuatu). Implementasi adalah pelaksanaan keputusan kebijakan dasar, biasanya dalam bentuk undang - undang, namun dapat pula berbentuk perintah-perintah atau keputusan - keputusan eksekutif yang penting atau keputusan badan pengadilan. Implementasi adalah tindakan-tindakan yang dilakukan baik oleh individu-individu pejabat - pejabat dan kelompok-kelompok pemerintah atau swasta

yang diarahkan pada tercapainya tujuan-tujuan yang telah digariskan dalam keputusan kebijakan.¹

Berdasarkan pengertian di atas maka implementasi itu merupakan tindakan-tindakan yang dilakukan oleh pemerintah untuk mencapai tujuan yang telah ditetapkan dalam suatu keputusan kebijakan. Akan tetapi, pemerintah dalam membuat kebijakan juga harus mengkaji terlebih dahulu apakah kebijakan tersebut dapat memberikan dampak yang buruk atau tidak bagi masyarakat. Hal tersebut bertujuan agar suatu kebijakan tidak bertentangan dengan masyarakat apalagi sampai merugikan masyarakat.

2.2.2 Implementasi Kebijakan

Implementasi Kebijakan Publik Implementasi kebijakan publik merupakan salah satu tindakan untuk mencapai tujuan yang telah direncanakan sebelumnya terhadap pengambilan keputusan. Implementasi kebijakan publik adalah tahapan penting dalam realisasi kebijakan publik secara komprehensif. Dan dalam bagian ini akan disajikan beberapa pendapat mengenai implementasi kebijakan publik.

Implementasi kebijakan dianggap sebagai suatu proses tindakan administrasi dan politik (*a proces of moving to ward a policy objective by mean admnistrative and political steps*).²

Implementasi kebijakan dipandang dalam pengertian yang luas, merupakan alat administrasi hukum dimana berbagai aktor, organisasi, prosedur dan teknik yang bekerja bersama-sama untuk menjalankan kebijakan guna meraih dampak atau tujuan yang

¹ Abdul Wahab, Solichin. 2012. Analisis Kebijakan: Dari Formulasi ke penyusunan Model - Model Implementasi Kebijakan Publik. Jakarta: Bumi Aksara.

² Waluyo. 2007. Manajemen Publik (Konsep, Aplikasi, Dan Implementasi) Dalam Pelaksanaan Otonomi Daerah. Bandung: Mandarmaju.

diinginkan. Implementasi pada sisi yang lain merupakan fenomena yang kompleks yang mungkin dapat dipahami sebagai proses, keluaran maupun sebagai hasil.

Implementasi kebijakan pada dasarnya adalah kegiatan praktis, yang dibedakan dari perumusan kebijakan yang pada dasarnya teoretis. Dengan demikian sejalan dengan Tangkilisan, dapat dicermati konteks implementasi kebijakan baru akan terlihat dampaknya setelah kebijakan tersebut dilaksanakan³ Hal yang perlu diperhatikan adalah bahwa tahap implementasi kebijakan tidak akan dimulai sebelum tujuan - tujuan dan sasaran-sasaran ditetapkan atau diidentifikasi oleh keputusan - keputusan kebijakan. Dengan demikian, sejalan dengan yang disampaikan oleh Tahir, tahap implementasi terjadi hanya setelah undang - undang ditetapkan dan dana disediakan untuk membiayai implementasi kebijakan tersebut.

Beberapa hal yang dapat mempengaruhi keberhasilan suatu implementasi kebijakan, yaitu: Pertama, komunikasi implementasi mensyaratkan agar implementor mengetahui apa yang harus dilakukan, komunikasi diartikan sebagai proses penyampaian informasi komunikator kepada komunikan.⁴ Selain itu juga dalam komunikasi implementasi kebijakan terdapat tujuan dan sasaran kebijakan yang harus disampaikan kepada kelompok sasaran, hal tersebut dilakukan agar mengurangi kesalahan dalam pelaksanaan kebijakan. Komunikasi kebijakan memiliki beberapa macam dimensi, antara lain dimensi transformasi (*transmission*), kejelasan (*clarity*) dan konsistensi (*consistency*). Dimensi transformasi menghendaki agar kebijakan publik dapat ditransformasikan kepada para pelaksana, kelompok sasaran dan pihak lain yang terkait dengan kebijakan. Dimensi kejelasan menghendaki agar kebijakan yang ditransmisikan kepada para pelaksana, target group dan

³ Arifin Tahir. 2015. Kebijakan Publik & Transparansi Penyelenggaran. Pemerintah Daerah. Bandung: Alfabeta.

⁴ Edward III, George C. 1980. Implementing Public Policy. Washington DC: Congressional Quarterly Press.

pihak lain yang berkepentingan langsung maupun tidak langsung terhadap kebijakan dapat diterima dengan jelas sehingga dapat diketahui yang menjadi maksud, tujuan dan sasaran. Terdapat tiga indikator yang dapat dipakai (atau digunakan) dalam mengukur keberhasilan variabel komunikasi tersebut di atas⁵. Yaitu:

- Transmisi, penyaluran komunikasi yang baik akan dapat menghasilkan suatu implementasi yang baik pula. Seringkali yang terjadi dalam penyaluran komunikasi adalah adanya salah pengertian (*misskomunikasi*), hal tersebut disebabkan karena komunikasi telah melalui beberapa tingkatan birokrasi, sehingga apa yang diharapkan terdistorsi di tengah jalan;
- Kejelasan, komunikasi yang diterima oleh para pelaksana kebijakan (*street - level - bureuacrats*) haruslah jelas dan tidak membingungkan (tidak ambigu/mendua). Ketidakjelasan pesan kebijakan tidak selalu menghalangi implementasi, pada tataran tertentu, para pelaksana membutuhkan fleksibilitas dalam melaksanakan kebijakan. Tetapi pada tataran yang lain hal tersebut justru akan menyelewengkan tujuan yang hendak dicapai oleh kebijakan yang telah ditetapkan;
- Konsistensi, perintah yang diberikan dalam pelaksanaan suatu komunikasi haruslah konsisten dan jelas (untuk diterapkan atau dijalankan). Karena jika perintah yang diberikan sering berubah - ubah, maka dapat menimbulkan kebingungan bagi pelaksana di lapangan.

Kedua, sumber daya merupakan salah satu faktor yang mempengaruhi terhadap terlaksanakannya keberhasilan terhadap suatu implementasi, walaupun isi kebijakan sudah dikomunikasikan secara jelas dan konsisten, akan tetapi apabila implementor kekurangan

⁵ Edward III, George C. 2006. *Public Policy Implementing*. London: Jai Press Inc.

sumber daya untuk melaksanakan kebijakan maka tidak akan berjalan dengan efektif. Sumber daya yang dapat mendukung pelaksanaan kebijakan dapat berwujud, seperti sumber daya manusia, dan sumber daya anggaran, sumber daya peralatan, sumber daya informasi dan kewenangan. Sumber daya manusia merupakan salah satu variabel yang mempengaruhi keberhasilan dan kegagalan implementasi. Implementasi sangat tergantung kepada sumber daya manusia (aparatur), Dengan demikian, sumber daya manusia dalam implementasi kebijakan di samping harus cukup juga harus memiliki keahlian dan kemampuan untuk melaksanakan tugas, anjuran, perintah dari atasan (pimpinan). Oleh karena itu, sumber daya manusia harus ada ketepatan dan kelayakan antara jumlah staf yang dibutuhkan dan keahlian yang dimiliki sesuai dengan tugas pekerjaan yang ditanganinya. Sumber daya anggaran merupakan sumber daya yang mempengaruhi implementasi setelah adanya sumber daya manusia, terbatasnya anggaran yang tersedia menyebabkan kualitas pelayanan terhadap publik yang harus diberikan kepada masyarakat juga terbatas. Terbatasnya anggaran menyebabkan disposisi para pelaku rendah bahkan akan terjadi *goal displacement* yang dilakukan oleh pelaku terhadap pencapaian tujuan dan sasaran yang telah ditetapkan. Sumber daya peralatan juga merupakan sumber daya yang mempengaruhi terhadap keberhasilan dan kegagalan suatu implementasi.

Sumber daya peralatan merupakan sarana yang digunakan untuk oprasionalisasi implementasi suatu kebijakan yang meliputi gedung, tanah dan semua sarana yang akan memudahkan dalam memberikan pelayanan pengimplementasian kebijakan.⁶ Terbatasnya fasilitas peralatan yang diperlukan dalam pelaksanaan kebijakan menyebabkan gagalnya pelaksanaan kebijakan, karena dengan terbatasnya fasilitas sulit untuk mendapatkan

⁶ Edward III, George C. 1980. Implementing Public Policy. Washington DC: Congressional Quarterly Press.

informasi yang akurat, tepat, andal dan dapat dipercaya akan sangat merugikan pelaksanaan akuntabilitas. Sumber daya informasi dan kewenangan juga menjadi faktor penting dalam implementasi, informasi yang relevan dan cukup tentang berkaitan dengan bagaimana cara mengimple mentasikan suatu kebijakan⁷.

Bahwa dalam mengimplementasikan kebijakan terdapat indikator sumberdaya yang terdiri dari beberapa elemen, yaitu:

- Staf, sumber daya utama dalam implementasi kebijakan adalah staf. Kegagalan yang sering terjadi dalam implementasi kebijakan salah satunya disebabkan oleh karena staf yang tidak mencukupi, memadai, ataupun tidak kompeten dibidangnya. Penambahan jumlah staf dan implementor saja tidak mencukupi, tetapi diperlukan pula kecukupan staf dengan keahlian dan kemampuan yang diperlukan (kompeten dan kapabel) dalam mengimplementasikan kebijakan atau melaksanakan tugas yang diinginkan oleh kebijakan itu sendiri;
- Informasi, dalam implementasi kebijakan, informasi mempunyai dua bentuk, yaitu pertama informasi yang berhubungan dengan cara melaksanakan kebijakan. Implementor harus mengetahui apa yang harus mereka lakukan di saat mereka diberi perintah untuk melakukan tindakan. Kedua informasi mengenai data kepatuhan dari para pelaksana terhadap peraturan dan regulasi pemerintah yang telah ditetapkan. Implementor harus mengetahui apakah orang lain yang terlibat di dalam pelaksanaan kebijakan tersebut patuh terhadap hukum;
- Wewenang, pada umumnya kewenangan harus bersifat formal agar perintah dapat dilaksanakan. Kewenangan merupakan otoritas atau legitimasi bagi para pelaksana

⁷ Leo Agustino. 2006. Dasar - Dasar Kebijakan Publik. Bandung: Alfabeta.

dalam melaksanakan kebijakan yang ditetapkan secara politik. Ketika wewenang itu nihil, maka kekuatan para implementor di mata publik tidak terlegitimasi, sehingga dapat menggagalkan proses implementasi kebijakan. Tetapi, dalam konteks yang lain, ketika wewenang formal tersebut ada, maka sering terjadi kesalahan dalam melihat efektivitas kewenangan. Di satu pihak, efektivitas kewenangan diperlukan dalam pelaksanaan implementasi kebijakan; tetapi di sisi lain, efektivitas akan menyusut manakala wewenang diselewengkan oleh para pelaksana demi kepentingannya sendiri atau demi kepentingan kelompoknya;

- Fasilitas, fasilitas fisik juga merupakan faktor penting dalam implementasi kebijakan. Implementor mungkin memiliki staf yang mencukupi, mengerti apa yang harus dilakukannya dan memiliki wewenang untuk melaksanakan tugasnya, tetapi tanpa adanya fasilitas pendukung (sarana dan prasarana) maka implementasi kebijakan tersebut tidak akan berhasil.

Ketiga, disposisi adalah watak atau karakteristik yang dimiliki oleh pelaksana kebijakan, disposisi itu seperti komitmen, kejujuran dan sifat demokratis. Apabila pelaksana kebijakan mempunyai karakteristik atau watak yang baik, maka dia akan melaksanakan kebijakan dengan baik sesuai dengan sasaran tujuan dan keinginan pembuat kebijakan. Elemen yang dapat mempengaruhi disposisi adalah pengetahuan, dimana pengetahuan merupakan elemen yang cukup penting karena dengan pengetahuan tinggi yang dimiliki oleh aparatur dapat membantu pelaksanaan implementasi tersebut. Pemahaman dan pendalaman juga dapat membantu terciptanya dan terlaksananya implementasi sesuai dengan tujuan yang akan dicapai. Respon masyarakat juga dapat menentukan keberhasilan suatu implementasi, karena dapat menentukan sikap apakah

masyarakat menerima, netral atau menolak⁸. Hal - hal yang perlu dicermati pada variable disposisi adalah:

- Pengangkatan birokrat, disposisi atau sikap para pelaksana akan menimbulkan hambatan - hambatan yang nyata terhadap implementasi kebijakan bila personil yang ada tidak melaksanakan kebijakan - kebijakan yang diinginkan oleh pejabat - pejabat tinggi. Karena itu, pemilihan dan pengangkatan personil pelaksana kebijakan haruslah orang-orang yang memiliki dedikasi pada kebijakan yang telah ditetapkan; lebih khusus lagi pada kepentingan warga;
- Insentif, bahwa salah satu teknik yang disarankan untuk mengatasi masalah kecenderungan para pelaksana adalah dengan memanipulasi insentif. Oleh karena itu, pada umumnya orang bertindak menurut kepentingan mereka sendiri, maka manipulasi insentif oleh para pembuat kebijakan mempengaruhi tindakan para pelaksana kebijakan. Dengan cara menambah keuntungan atau biaya tertentu mungkin akan menjadi faktor pendukung yang membuat para pelaksana kebijakan melaksanakan perintah dengan baik. Hal ini dilakukan sebagai upaya memenuhi kepentingan pribadi (*self interest*) atau organisasi.

Keempat, Struktur Birokrasi Sumber daya yang cukup untuk mengimplementasikan suatu kebijakan akan terhalang karena masih kurang dalam struktur birokrasi. Fragmentasi organisasi mungkin merintangangi koordinasi yang perlu untuk mengimplementasikan dengan sukses sebuah kebijakan kompleks yang mensyaratkan kerjasama banyak orang dan mungkin juga menciptakan kekacauan. Sebagaimana unit - unit organisasional selenggarakan kebijakan mereka mengembangkan prosedur untuk menangani situasi rutin

⁸ Leo Agustino. 2006. Dasar - Dasar Kebijakan Publik. Bandung: Alfabeta.

dan pola hubungan yang beraturan. Struktur birokrasi menyangkut dua hal penting yakni dimensi fragmentasi dan dimensi SOP (*Standard Operasional Procedure*). Fragmentasi yang berarti membelah menjadi beberapa bagian atau terpecah - pecah akan mengganggu proses pelaksanaan kebijakan. Hal ini akan menimbulkan penyimpangan komunikasi sehingga antar pelaksana kebijakan tidak jalan beriringan. Begitu juga dengan SOP yang tidak jelas justru akan mengakibatkan kegagalan pelaksanaan kebijakan. SOP seperti halnya manajemen yang memuat sistem, tugas pokok dan kewenangan akan membantu pelaksana kebijakan dalam melakukan tindakan implementasi kebijakan.

Struktur birokrasi juga dapat berpengaruh terhadap pelaku kebijakan, apabila hubungan antar mereka tidak terjalin secara harmonis maka dapat dipastikan akan timbul konflik. Selanjutnya, SOP yang jelas dapat memudahkan pelaku kebijakan dalam memahami dan mendalami arah dan tujuan kebijakan sehingga kebijakan tersebut dapat membentuk disposisi diri.

Berdasarkan paparan tersebut, maka ada empat faktor yang berkaitan dan saling mendukung implementasi kebijakan. Implementasi kebijakan dikatakan berhasil apabila keempat variabel tersebut dapat dilaksanakan dengan penuh tanggungjawab. Adapun keempat variabel tersebut adalah komunikasi, sumber daya, disposisi dan struktur birokrasi. Secara ringkas, komunikasi merupakan hal bagaimana kebijakan dikomunikasikan kepada publik untuk memperoleh respon dari pihak - pihak yang terlibat. Sumber daya adalah menyangkut ketersediaannya khususnya kompetensi sumberdaya manusia dan kapabilitas untuk melakukan kebijakan secara efektif. Disposisi adalah komitmen, lebih dari kompetensi dan kapabilitas. Struktur birokrasi adalah dalam hal tantangan agar tidak menjadi fragmentasi birokrasi karena dapat menurunkan efektivitas implementasi.

Implementasi kebijakan dipandang sebagai suatu proses atau alur. Model Smith ini memandang proses implementasi kebijakan dari proses kebijakan perubahan sosial dan politik, di mana kebijakan yang dibuat oleh pemerintah bertujuan untuk mengadakan perbaikan atau perubahan dalam masyarakat sebagai kelompok⁹. Sasaran yang dapat dipengaruhi oleh 4 (empat) variabel, yaitu:

- *Idealized policy*, yaitu pola interaksi yang digagas oleh perumus kebijakan dengan tujuan untuk mendorong, mempengaruhi dan merangsang target group untuk melaksanakannya;
- *Target group*, yaitu bagian dari *policy stake holders* yang diharapkan dapat mengadopsi pola - pola interaksi sebagaimana yang diharapkan oleh perumus kebijakan. Karena kelompok ini menjadi sasaran dari implementasi kebijakan, maka diharapkan dapat menyesuaikan pola - pola perilaku dengan kebijakan yang telah dirumuskan;
- *Implementing organization*, yaitu badan - badan pelaksana yang bertanggung jawab dalam implementasi kebijakan;
- *Environmental factors*, yaitu unsur - unsur di dalam lingkungan yang mempengaruhi implementasi kebijakan seperti aspek budaya, sosial, ekonomi dan politik.

Dari pendapat para ahli di atas, menunjukkan bahwa keberhasilan suatu implementasi akan ditentukan bagaimana tingkat kepatuhan, lancarnya rutinitas fungsi lembaga dan hasil program yang sesuai dengan rencana dari program tersebut. Apabila dilihat dari ketentuan di atas maka ketiga faktor tersebut sebenarnya dapat juga dilihat sebagai alat untuk mengevaluasi terhadap implementasi kebijakan. Di dalam Model Smith memandang proses implementasi kebijakan dari proses kebijakan dari perspektif perubahan sosial dan politik,

⁹ Islamy, M. Irfan. 2000. Prinsip - Prinsip Perumusan Kebijakan Negara. Jakarta: Sinar Grafika.

dimana kebijakan yang dibuat oleh pemerintah bertujuan untuk mengadakan perbaikan atau perubahan dalam masyarakat sebagai kelompok sasaran.

2.3 Kerangka Pemikiran

Berdasarkan uraian yang telah dijelaskan, berikut kerangka pemikiran dapat digambarkan.



Gambar 2.1 Kerangka Pemikiran