

## II. TINJAUAN PUSTAKA

### A. Konsep Kebijakan Publik

#### 1. Pengertian Kebijakan

Kebijakan dalam Bahasa Inggris adalah *policy*, sedangkan dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia, kebijakan diartikan sebagai rangkaian konsep dan asas yang menjadi garis besar dan dasar rencana dalam pelaksanaan suatu pekerjaan, kepemimpinan, dan cara bertindak (tentang pemerintahan, organisasi, dan sebagainya) pernyataan cita-cita, tujuan, prinsip dan garis pedoman untuk manajemen dalam usaha mencapai sasaran.

Menurut Carl J Federick dalam Agustino (2008: 7) mendefinisikan kebijakan sebagai serangkaian tindakan/kegiatan yang diusulkan seseorang, kelompok atau pemerintah dalam suatu lingkungan tertentu dimana terdapat hambatan-hambatan (kesulitan-kesulitan) dan kesempatan-kesempatan terhadap pelaksanaan usulan kebijaksanaan tersebut dalam rangka mencapai tujuan tertentu. Pendapat ini juga menunjukkan bahwa ide kebijakan melibatkan perilaku yang memiliki maksud dan tujuan merupakan bagian yang penting dari definisi kebijakan, karena bagaimanapun kebijakan harus menunjukkan apa yang sesungguhnya dikerjakan dari pada apa yang diusulkan dalam beberapa kegiatan pada suatu masalah.

Menurut Wahab (2007: 40-50) mengemukakan bahwa istilah kebijakan sendiri masih terjadi silang pendapat dan merupakan ajang perdebatan para ahli maka untuk memahami istilah kebijakan, memberikan beberapa pedoman sebagai berikut:

1. Kebijakan harus dibedakan dari keputusan;
2. Kebijakan sebenarnya tidak serta merta dapat dibedakan dari administrasi;
3. Kebijakan mencakup perilaku dan harapan-harapan;
4. Kebijakan mencakup ketiadaan tindakan ataupun adanya tindakan;
5. Kebijakan biasanya mempunyai hasil akhir yang akan dicapai;
6. Setiap kebijakan memiliki tujuan atau sasaran tertentu baik eksplisit maupun implisit;
7. Kebijakan muncul dari suatu proses yang berlangsung sepanjang waktu;
8. Kebijakan meliputi hubungan-hubungan yang bersifat antar organisasi dan yang bersifat intra organisasi;
9. Kebijakan publik meski tidak eksklusif menyangkut peran kunci lembaga-lembaga pemerintah; dan
10. Kebijakan itu dirumuskan atau didefinisikan secara subyektif.

Menurut Winarno (2014 : 15), istilah kebijakan (*policy term*) mungkin digunakan secara luas seperti pada “kebijakan luar negeri Indonesia” , “kebijakan ekonomi Jepang”, dan atau mungkin juga dipakai untuk menjadi sesuatu yang lebih khusus, seperti misalnya jika kita mengatakan kebijakan pemerintah tentang debirokratisasi dan deregulasi. Namun baik Wahab maupun Winarno sepakat bahwa istilah kebijakan ini penggunaannya sering dipertukarkan dengan istilah lain seperti tujuan (*goals*) program, keputusan, undang-undang, ketentuan- ketentuan, standar, proposal dan *grand design* (Suharno :2009 : 11).

Irfan Islamy sebagaimana dikutip Suandi (2010: 12) kebijakan harus dibedakan dengan kebijaksanaan. *Policy* diterjemahkan dengan kebijakan yang berbeda artinya dengan *wisdom* yang artinya kebijaksanaan.

Pengertian kebijaksanaan memerlukan pertimbangan pertimbangan lebih jauh lagi, sedangkan kebijakan mencakup aturan- aturan yang ada didalamnya. Anderson sebagaimana dikutip Islamy (2009: 17) mengungkapkan bahwa kebijakan adalah “ *a purposive course of action followed by an actor or set of actors in dealing with a problem or matter of concern*” (Serangkaian tindakan yang mempunyai tujuan tertentu yang diikuti dan dilaksanakan oleh seorang pelaku atau sekelompok pelaku guna memecahkan suatu masalah tertentu).

Konsep kebijakan yang ditawarkan oleh Anderson ini menurut Winarno (2014: 18) dianggap lebih tepat karena memusatkan perhatian pada apa yang sebenarnya dilakukan dan bukan pada apa yang diusulkan atau dimaksudkan. Selain itu konsep ini juga membedakan secara tegas antara kebijakan (*policy*) dengan keputusan (*decision*) yang mengandung arti pemilihan diantara berbagai alternatif yang ada.

Rose sebagaimana dikutip Winarno (2014: 17) juga menyarankan bahwa kebijakan hendaknya dipahami sebagai serangkaian kegiatan yang sedikit banyak berhubungan beserta konsekuensi- konsekuensi bagi mereka yang bersangkutan daripada sebagai keputusan yang berdiri sendiri. Pendapat kedua ahli tersebut setidaknya dapat menjelaskan bahwa mempertukarkan istilah kebijakan dengan keputusan adalah keliru, karena pada dasarnya kebijakan dipahami sebagai arah atau pola kegiatan dan bukan sekadar suatu keputusan untuk melakukan sesuatu.

Berdasarkan pendapat berbagai ahli tersebut di atas maka dapat disimpulkan bahwa kebijakan adalah tindakan-tindakan atau kegiatan yang sengaja dilakukan atau tidak dilakukan oleh seseorang, suatu kelompok atau pemerintah yang di dalamnya terdapat unsur keputusan berupa upaya pemilihan diantara berbagai alternatif yang ada guna mencapai maksud dan tujuan tertentu.

## **2. Pengertian Kebijakan Publik**

Lingkup dari studi kebijakan publik sangat luas karena mencakup berbagai bidang dan sektor seperti ekonomi, politik, sosial, budaya, hukum dan sebagainya. Kebijakan publik dilihat dari hirarkinya dapat bersifat nasional, regional maupun lokal seperti undang-undang, peraturan pemerintah, peraturan presiden, peraturan menteri, peraturan pemerintah daerah/provinsi, keputusan gubernur, peraturan daerah kabupaten/kota, dan keputusan bupati/walikota. Secara terminologi pengertian kebijakan publik (*publik policy*) itu ternyata banyak sekali, tergantung dari sudut mana mengartikannya.

Easton memberikan definisi kebijakan publik sebagai *the authoritative allocation of values for the whole society* atau sebagai pengalokasian nilai-nilai secara paksa kepada seluruh anggota masyarakat. Laswell dan Kaplan juga mengartikan kebijakan publik sebagai *a projected program of goal, value, and practice* atau sesuatu program pencapaian tujuan, nilai-nilai dalam praktek-praktek yang terarah. Pressman dan Widavsky dalam Winarno (2014: 17) mendefinisikan kebijakan publik sebagai hipotesis yang

mengandung kondisi-kondisi awal dan akibat-akibat yang bisa diramalkan, kebijakan publik itu harus dibedakan dengan bentuk-bentuk kebijakan yang lain misalnya kebijakan swasta hal ini dipengaruhi oleh keterlibatan faktor-faktor bukan pemerintah. Robert Eystone dalam Agustino (2008: 6) mendefinisikan kebijakan publik sebagai hubungan antara unit pemerintah dengan lingkungannya banyak pihak beranggapan bahwa definisi tersebut masih terlalu luas untuk dipahami, karena apa yang dimaksud dengan kebijakan publik dapat mencakup banyak hal.

Menurut Nugroho (2008: 58), ada dua karakteristik dari kebijakan publik, yaitu: (a) Kebijakan publik merupakan sesuatu yang mudah untuk dipahami, karena maknanya adalah hal-hal yang dikerjakan untuk mencapai tujuan nasional. (b) Kebijakan publik merupakan sesuatu yang mudah diukur, karena ukurannya jelas yakni sejauh mana kemajuan pencapaian cita-cita sudah ditempuh. Menurut Woll dalam Tangkilisan (2003: 2) menyebutkan bahwa kebijakan publik ialah sejumlah aktivitas pemerintah untuk memecahkan masalah di masyarakat, baik secara langsung maupun melalui berbagai lembaga yang mempengaruhi kehidupan masyarakat.

Thomas R Dye dalam Islamy (2009: 19) mendefinisikan kebijakan publik sebagai *is whatever government choose to do or not to do* (apapaun yang dipilih pemerintah untuk dilakukan atau untuk tidak dilakukan). Definisi ini menekankan bahwa kebijakan publik adalah mengenai perwujudan tindakan dan bukan merupakan pernyataan keinginan pemerintah atau pejabat publik semata, sehingga di samping itu pilihan pemerintah untuk tidak melakukan

sesuatu juga merupakan kebijakan publik karena mempunyai pengaruh/dampak yang sama dengan pilihan pemerintah untuk melakukan sesuatu.

Terdapat beberapa ahli yang mendefinisikan kebijakan publik sebagai tindakan yang diambil oleh pemerintah dalam merespon suatu krisis atau masalah publik, begitupun dengan Chandler dan Plano dalam Tangkilisan (2003: 1) yang menyatakan bahwa kebijakan publik adalah pemanfaatan yang strategis terhadap sumber daya yang ada untuk memecahkan masalah-masalah publik atau pemerintah. Selanjutnya dikatakan bahwa kebijakan publik merupakan suatu bentuk intervensi yang dilakukan secara terus-menerus oleh pemerintah demi kepentingan kelompok yang kurang beruntung dalam masyarakat agar mereka dapat hidup, dan ikut berpartisipasi dalam pembangunan secara luas.

David Easton dalam Agustino (2009: 19) memberikan definisi kebijakan publik sebagai *the autorative allocation of values for the whole society*, definisi ini menegaskan bahwa hanya pemilik otoritas dalam sistem politik (pemerintah) yang secara sah dapat berbuat sesuatu pada masyarakatnya dan pilihan pemerintah untuk melakukan sesuatu atau tidak melakukan sesuatu diwujudkan dalam bentuk pengalokasian nilai-nilai. Hal ini disebabkan karena pemerintah termasuk ke dalam "*authorities in a political system*" yaitu para penguasa dalam sistem politik yang terlibat dalam urusan sistem politik sehari-hari dan mempunyai tanggung jawab dalam suatu masalah tertentu dimana pada suatu titik mereka diminta untuk mengambil keputusan

di kemudian hari kelak diterima serta mengikat sebagian besar anggota masyarakat selama waktu tertentu.

Untuk melakukan studi kebijakan publik merupakan studi yang bermaksud untuk menggambarkan, menganalisis, dan menjelaskan secara cermat berbagai sebab dan akibat dari tindakan-tindakan pemerintah. Studi kebijakan publik menurut Thomas R. Dye, sebagaimana dikutip Wahab (2010: 14) sebagai berikut: “Studi kebijakan publik mencakup menggambarkan upaya kebijakan publik, penilaian mengenai dampak dari kekuatan-kekuatan yang berasal dari lingkungan terhadap isi kebijakan publik, analisis mengenai akibat berbagai pernyataan kelembagaan dan proses-proses politik terhadap kebijakan publik; penelitian mendalam mengenai akibat-akibat dari berbagai kebijakan politik pada masyarakat, baik berupa dampak kebijakan publik pada masyarakat, baik berupa dampak yang diharapkan (direncanakan) maupun dampak yang tidak diharapkan.”

Wahab sebagaimana dikutip Suharno (2010: 16- 19) dengan mengikuti pendapat dari Anderson (1978) dan Dye (1978) menyebutkan beberapa alasan mengapa kebijakan publik penting atau urgen untuk dipelajari, yaitu:

1. Alasan ilmiah

Kebijakan publik dipelajari dengan maksud untuk memperoleh pengetahuan yang luas tentang asal-muasalnya, proses perkembangannya, dan konsekuensi-konsekuensinya bagi masyarakat.

Dalam hal ini kebijakan dapat dipandang sebagai variabel terikat (*dependent variable*) maupun sebagai variabel independen (*independent variable*). Kebijakan dipandang sebagai variabel terikat, maka perhatian akan tertuju pada faktor-faktor politik dan lingkungan yang membantu menentukan substansi kebijakan atau diduga mempengaruhi isi kebijakan publik. Kebijakan dipandang sebagai variabel independen jika focus perhatian tertuju pada dampak kebijakan tertuju pada sistem politik dan lingkungan yang berpengaruh terhadap kebijakan publik.

## 2. Alasan professional

Studi kebijakan publik dimaksudkan sebagai upaya untuk menetapkan pengetahuan ilmiah dibidang kebijakan publik guna memecahkan masalah-masalah sosial sehari-hari.

## 3. Alasan Politik

Mempelajari kebijakan publik pada dasarnya dimaksudkan agar pemerintah dapat menempuh kebijakan yang tepat guna mencapai tujuan yang tepat pula.

Berdasarkan pendapat berbagai ahli tersebut dapat disimpulkan bahwa kebijakan publik adalah serangkaian tindakan yang dilakukan atau tidak dilakukan oleh pemerintah yang berorientasi pada tujuan tertentu guna memecahkan masalah-masalah publik atau demi kepentingan publik. Kebijakan untuk melakukan sesuatu biasanya tertuang dalam ketentuan-ketentuan atau peraturan perundang-undangan yang dibuat pemerintah sehingga memiliki sifat yang mengikat dan memaksa.

### 3. Tahap-Tahap Kebijakan Publik

Proses pembuatan kebijakan publik merupakan proses yang kompleks karena melibatkan banyak proses maupun variabel yang harus dikaji oleh karena itu beberapa ahli politik yang menaruh minat untuk mengkaji kebijakan publik membagi proses-proses penyusunan kebijakan publik ke dalam beberapa tahap tujuan pembagian seperti ini adalah untuk memudahkan dalam mengkaji kebijakan publik. Namun demikian, beberapa ahli mungkin membagi tahap-tahap ini dengan urutan yang berbeda, tahap-tahap kebijakan publik menurut William Dunn dalam Winarno (2014: 32-34) adalah sebagai berikut:

a. Tahap penyusunan agenda

Para pejabat yang dipilih dan diangkat menempatkan masalah pada agenda publik, sebelumnya masalah ini berkompetisi terlebih dahulu untuk dapat masuk dalam agenda kebijakan pada akhirnya, beberapa masalah masuk ke agenda kebijakan para perumus kebijakan pada tahap ini mungkin suatu masalah tidak disentuh sama sekali, sementara masalah yang lain ditetapkan menjadi fokus pembahasan, atau ada pula masalah karena alasan-alasan tertentu ditunda untuk waktu yang lama.

b. Tahap formulasi kebijakan

Masalah yang telah masuk ke agenda kebijakan kemudian dibahas oleh para pembuat kebijakan, masalah-masalah tadi didefinisikan untuk kemudian dicari pemecahan masalah terbaik, pemecahan masalah tersebut berasal dari berbagai alternatif atau pilihan kebijakan

(*policy alternatives/policy options*) yang ada, dalam perumusan kebijakan masing-masing alternatif bersaing untuk dapat dipilih sebagai kebijakan yang diambil untuk memecahkan masalah dalam tahap ini masing-masing aktor bersaing dan berusaha untuk mengusulkan pemecahan masalah terbaik.

c. Tahap adopsi kebijakan

Dari sekian banyak alternatif kebijakan yang ditawarkan oleh para perumus kebijakan, pada akhirnya salah satu dari alternatif kebijakan tersebut diadopsi dengan dukungan dari mayoritas legislatif, konsensus antara direktur lembaga atau putusan pengadilan.

d. Tahap implementasi kebijakan

Suatu program kebijakan hanya menjadi catatan-catatan elit, jika program tersebut tidak diimplementasikan yakni dilaksanakan oleh badan-badan administrasi maupun agen-agen pemerintah di tingkat bawah kebijakan yang telah diambil dilaksanakan oleh unit-unit administrasi yang memobilisasikan sumber daya finansial dan manusia pada tahap implementasi ini berbagai kepentingan saling bersaing.

e. Tahap evaluasi kebijakan

Tahap ini kebijakan yang telah dijalankan dinilai atau dievaluasi, untuk melihat sejauh mana kebijakan yang dibuat untuk meraih dampak yang diinginkan, yaitu memecahkan masalah yang dihadapi masyarakat. Oleh karena itu ditentukan ukuran-ukuran atau kriteria-kriteria yang menjadi dasar untuk menilai apakah kebijakan publik yang telah dilaksanakan sudah mencapai dampak atau tujuan yang diinginkan atau

belum. Secara singkat, tahap-tahap kebijakan adalah seperti gambar di bawah ini.

**Gambar 1**  
**Tahapan-Tahapan Kebijakan**



Sumber: William Dunn dalam Winarno (2014: 32-34)

#### **4. Faktor-Faktor yang Mempengaruhi Pembuatan Kebijakan**

Menurut Suharno (2008: 52) proses pembuatan kebijakan merupakan pekerjaan yang rumit dan kompleks dan tidak semudah yang dibayangkan, walaupun demikian, para administrator sebuah organisasi institusi atau lembaga dituntut memiliki tanggung jawab dan kemauan, serta kemampuan atau keahlian, sehingga dapat membuat kebijakan dengan resiko yang diharapkan (*intended risks*) maupun yang tidak diharapkan (*unintended risks*). Pembuatan kebijakan dipengaruhi oleh beberapa faktor hal penting yang turut diwaspadai dan selanjutnya dapat diantisipasi adalah dalam pembuatan kebijakan sering terjadi kesalahan umum yang mempengaruhi pembuatan kebijakan adalah:

a. Adanya pengaruh tekanan-tekanan dari luar

Tidak jarang pembuat kebijakan harus memenuhi tuntutan dari luar atau membuat kebijakan adanya tekanan-tekanan dari luar.

b. Adanya pengaruh kebiasaan lama

Kebiasaan lama organisasi yang sebagaimana dikutip oleh Nigro disebutkan dengan istilah *sunk cost*, seperti kebiasaan investasi modal yang hingga saat ini belum profesional dan terkadang amat birokratik, cenderung akan diikuti kebiasaan itu oleh para administrator, meskipun keputusan/kebijakan yang berkaitan dengan hak tersebut dikritik, karena sebagai suatu yang salah dan perlu diubah, kebiasaan lama tersebut sering secara terus-menerus pantas untuk diikuti, terlebih kalau suatu kebijakan yang telah ada tersebut dipandang memuaskan.

c. Adanya pengaruh sifat-sifat pribadi

Berbagai keputusan/kebijakan yang dibuat oleh para pembuat keputusan/kebijakan banyak dipengaruhi oleh sifat-sifat pribadinya sifat pribadi merupakan faktor yang berperan besar dalam penentuan keputusan/kebijakan.

d. Adanya pengaruh dari kelompok luar

Lingkungan sosial dari para pembuat keputusan/kebijakan juga berperan besar.

e. Adanya pengaruh keadaan masa lalu

Maksud dari faktor ini adalah bahwa pengalaman latihan dan pengalaman sejarah pekerjaan yang terdahulu berpengaruh pada pembuatan kebijakan/keputusan misalnya, orang mengkhawatirkan

pelimpahan wewenang yang dimilikinya kepada orang lain karena khawatir disalahgunakan.

## **B. Konsep Implementasi Kebijakan**

Teori *good governance* mengharuskan penggunaan atau upaya untuk merancang bangun perumusan kebijakan proses implementasi kebijakan dan evaluasi kebijakan. Ketiga rancang bangun ini saling berkomplementer satu sama lain yang merupakan fokus dari ilmu pemerintahan, sebagai suatu rancang bangun implementasi kebijakan tidak lahir dengan sendirinya melainkan berangkat dari konsep kebijakan publik (*publik policy*). Implementasi kebijakan bukanlah sekedar bersangkut paut dengan mekanisme penjabaran keputusan-keputusan politik ke dalam prosedur rutin lewat saluran-saluran birokrasi melainkan lebih dari itu ia menyangkut masalah konflik keputusan dan siapa yang memperoleh apa dari suatu kebijakan Grindle dalam Wahab (2007: 59). Oleh sebab itu tidak berlebihan jika dikatakan implementasi kebijakan merupakan aspek yang penting dari keseluruhan proses kebijakan.

Menurut Wibawa (2002: 15) kebijakan publik selalu mengandung setidaknya tiga komponen dasar yaitu tujuan yang luas, sasaran yang spesifik dan cara mencapai sasaran tersebut, di dalam cara terkandung beberapa komponen kebijakan yang lain yakni siapa implementatornya, jumlah dan sumber dana, siapa kelompok sasarannya, bagaimana program dan sistem manajemen dilaksanakan serta kinerja kebijakan diukur. Sehingga di dalam cara inilah komponen tujuan yang luas dan sasaran yang spesifik diperjelas kemudian diinterpretasikan cara ini biasa disebut implementasi.

Meter dan Horn (2005: 6) mendefinisikan implementasi kebijakan sebagai tindakan yang dilakukan oleh publik maupun swasta baik secara individu maupun kelompok yang ditujukan untuk mencapai tujuan yang telah ditetapkan dalam keputusan kebijakan, definisi ini menyiratkan adanya upaya mentransformasikan keputusan ke dalam kegiatan operasional serta mencapai perubahan seperti yang dirumuskan oleh keputusan kebijakan.

Pandangan lain mengenai implementasi kebijakan dikemukakan oleh William dan Elmore dalam Sunggono (2004: 139), didefinisikan sebagai keseluruhan dari kegiatan yang berkaitan dengan pelaksanaan kebijakan. Sementara Mazmanian dan Sabatier dalam Wibawa (2002: 21) menjelaskan bahwa mempelajari masalah implementasi kebijakan berarti berusaha untuk memahami apa yang nyata-nyata terjadi sesudah suatu program diberlakukan atau dirumuskan yakni peristiwa-peristiwa dan kegiatan-kegiatan yang terjadi setelah proses pengesahan kebijakan negara baik itu usaha untuk mengadministrasikannya maupun usaha-usaha untuk memberikan dampak tertentu pada masyarakat ataupun peristiwa-peristiwa. Sedangkan Wibawa (2002: 5) menyatakan bahwa implementasi kebijakan berarti pelaksanaan dari suatu kebijakan atau program.

Program kebijakan yang telah diambil sebagai alternatif pemecahan masalah harus diimplementasikan, yakni dilaksanakan oleh badan-badan administrasi maupun agen-agen pemerintah di tingkat bawah. Tangkilisan (2003: 9) mengutip pengertian implementasi menurut Patton dan Sawicki bahwa implementasi berkaitan dengan berbagai kegiatan yang diarahkan untuk

merealisasikan program, dimana pada posisi ini eksekutif mengatur cara untuk mengorganisir, menginterpretasikan dan menerapkan kebijakan yang telah diseleksi.

Pendapat Nugroho (2004: 158) dalam bukunya yang berjudul Kebijakan Publik Formulasi, Implementasi dan Evaluasi. Nugroho mengemukakan bahwa implementasi kebijakan pada prinsipnya adalah cara agar sebuah kebijakan dapat mencapai tujuannya. Tidak lebih dan tidak kurang. Untuk mengimplemntasikan kebijakan publik, maka ada dua pilihan langkah yang ada, yaitu langsung mengimplementasikan dalam bentuk program-program atau melalui formulasi kebijakan *derivate* atau turunan dari kebijakan publik tersebut.

Implementasi kebijakan menurut pendapat di atas, tidak lain berkaitan dengan cara agar kebijakan dapat mencapai tujuan. Kebijakan publik tersebut diimplementasikan melalui bentuk program-program serta melalui turunan. Turunan yang dimaksud adalah dengan melalui proyek intervensi dan kegiatan intervensi. Menurut Darwin dalam Widodo (2001: 194) terdapat beberapa hal yang perlu diperhatikan dalam persiapan proses implementasi yang perlu dilakukan, setidaknya terdapat empat hal penting dalam proses implementasi kebijakan, yaitu pendayagunaan sumber, pelibatan orang atau sekelompok orang dalam implementasi, interpretasi, manajemen program, dan penyediaan layanan dan manfaat pada publik.

Persiapan proses implementasi kebijakan agar suatu kebijakan dapat mewujudkan tujuan yang diinginkan harus mendayagunakan sumber yang ada,

melibatkan orang atau sekelompok orang dalam implementasi, menginterpretasikan kebijakan, program yang dilaksanakan harus direncanakan dengan manajemen yang baik, dan menyediakan layanan dan manfaat pada masyarakat. Berkaitan dengan faktor yang mempengaruhi implementasi kebijakan suatu program, Subarsono mengutip pendapat G. Shabbir Cheema dan Dennis A. Rondinelli dalam bukunya yang berjudul Analisis Kebijakan Publik (Konsep, Teori dan Aplikasi), mengemukakan bahwa terdapat beberapa faktor yang mempengaruhi implementasi kebijakan program-program pemerintah yang bersifat desentralistis. Faktor-faktor tersebut adalah:

1. Kondisi lingkungan. Lingkungan sangat mempengaruhi implementasi kebijakan, lingkungan tersebut mencakup lingkungan *sosio cultural* serta keterlibatan penerima program.
2. Hubungan antar organisasi. Implementasi sebuah program perlu dukungan dan koordinasi dengan instansi lain. Untuk itu diperlukan koordinasi dan kerjasama antar instansi bagi keberhasilan suatu program.
3. Sumberdaya organisasi untuk implementasi program. Implementasi kebijakan perlu disukung sumberdaya, baik sumberdaya manusia (*human resources*) maupun sumberdaya non-manusia (*non human resources*).
4. Karakteristik dan kemampuan agen pelaksana. Maksudnya adalah mencakup struktur birokrasi, norma-norma dan pola-pola hubungan yang terjadi dalam birokrasi dimana semua itu akan mempengaruhi implementasi suatu program (dalam Subarsono, 2005:101).

Berdasarkan pengertian di atas, implementasi berkaitan dengan berbagai kegiatan yang diarahkan untuk merealisasikan program, dimana pada posisi ini eksekutif mengatur cara untuk mengorganisir. Seorang eksekutif mampu mengatur secara efektif dan efisien sumber daya, unit-unit dan teknik yang dapat mendukung pelaksanaan program, serta melakukan interpretasi terhadap perencanaan yang telah dibuat, dan petunjuk yang dapat diikuti dengan mudah bagi relisasi program yang dilaksanakan. Dunn (2003: 132) mengistilahkan

implementasi dengan lebih khusus dengan menyebutnya implementasi kebijakan (*policy implemtation*) adalah pelaksanaan pengendalian aksi-aksi kebijakan di dalam kurun waktu tertentu. Pengertian di atas dapat disimpulkan bahwa implementasi kebijakan merupakan pelaksanaan dari pengendalian aksi kebijakan dalam kurun waktu tertentu.

### C. Model Implementasi Kebijakan

Menurut Sabatier (2006: 21-48) terdapat dua model yang berpacu dalam tahap implementasi kebijakan, yakni model *top down* dan model *bottom up*. Kedua model ini terdapat pada setiap proses pembuatan kebijakan, model elit, model proses dan model inkremental dianggap sebagai gambaran pembuatan kebijakan berdasarkan model *top down* sedangkan gambaran model *bottom up* dapat dilihat pada model kelompok dan model kelembagaan.

Grindle (2000: 6-10) memperkenalkan model implementasi sebagai proses politik dan administrasi, model tersebut menggambarkan proses pengambilan keputusan yang dilakukan oleh beragam aktor dimana keluaran akhirnya ditentukan oleh baik materi program yang telah dicapai maupun melalui interaksi para pembuat keputusan dalam konteks politik administratif. Proses politik dapat terlihat melalui proses pengambilan keputusan yang melibatkan berbagai aktor kebijakan sedangkan proses administrasi terlihat melalui proses umum mengenai aksi administratif yang dapat diteliti pada tingkat program tertentu. Berdasarkan aspek pelaksanaan terdapat model implementasi kebijakan publik yang efektif yaitu model interaktif, berdasarkan model interaktif fase pengambilan keputusan merupakan aspek

yang terpenting, sedangkan fase pelaksanaan kebijakan kurang mendapat perhatian atau dianggap sebagai tanggung jawab kelompok.

Korten dalam Tarigan (2000: 19) menyatakan bahwa suatu program berhasil dilaksanakan jika terdapat kesesuaian dari tiga unsur implementasi program, Pertama, kesesuaian antara program dengan pemanfaat yaitu kesesuaian antara apa yang ditawarkan oleh program dengan apa yang dibutuhkan oleh kelompok sasaran (pemanfaat). Kedua, kesesuaian antara program dengan organisasi pelaksana yaitu kesesuaian antara tugas yang disyaratkan oleh program dengan kemampuan organisasi pelaksana. Ketiga, kesesuaian antara kelompok pemanfaat dengan organisasi pelaksana yaitu kesesuaian antara syarat yang diputuskan organisasi untuk dapat memperoleh *output* program dengan apa yang dapat dilakukan oleh kelompok sasaran program.

Berdasarkan pola yang dikembangkan Korten dapat dipahami bahwa jika tidak terdapat kesesuaian antara tiga unsur implementasi kebijakan kinerja program tidak berhasil sesuai dengan apa yang diharapkan. Jika *output* program tidak sesuai dengan kebutuhan kelompok sasaran jelas *outputnya* tidak dapat dimanfaatkan. Jika organisasi pelaksana program tidak memiliki kemampuan melaksanakan tugas yang disyaratkan oleh program maka organisasinya tidak dapat menyampaikan *output* program dengan tepat atau jika syarat yang ditetapkan organisasi pelaksana program tidak dapat dipenuhi oleh kelompok sasaran maka kelompok sasaran tidak mendapatkan *output* program, oleh karena itu kesesuaian antara tiga unsur implementasi kebijakan

mutlak diperlukan agar program berjalan sesuai dengan rencana yang telah dibuat.

#### **D. Faktor Penyebab Kegagalan Kebijakan Publik**

Agustino (2008: 7) bahwa kebijakan dapat dinilai baik atau tidaknya tentunya dilihat dari proses sebuah kebijakan, implementasi kebijakan dan hasil evaluasi kebijakan, implementasi kebijakan berarti pelaksanaan dan pengendalian arah tindakan kebijakan sampai dicapainya hasil kebijakan, implementasi kebijakan pada dasarnya merupakan aktivitas praktis yang dibedakan dari formulasi kebijakan dan pada dasarnya bersifat teoritis. Tahap implementasi merupakan tahap yang penting dan kritis yang memerlukan kerjasama segenap pihak dalam penyusunan dan pelaksanaan suatu kebijakan. Sebelum suatu program dilaksanakan, dilakukan persiapan yang matang dalam segala hal yang menyangkut program, misalnya organisasi, tenaga kerja termasuk kualifikasi orang-orang yang terlibat didalamnya.

Dalam siklus pengelolaan program, setelah langkah persiapan dan persetujuan pihak yang berwenang, akan tiba pada tahap implementasi yang merupakan operasionalisasi keputusan-keputusan yang telah ditetapkan sebelumnya. Namun perlu diingat bahwa terdapat faktor-faktor penyebab kegagalan implementasi sebagai berikut :

##### **1. Isi Kebijakan**

Implementasi kebijakan dapat gagal karena; (1) samar-samarnya isi kebijakan (tujuan-tujuan tidak dapat terinci), sarana dan penentuan prioritas, program kebijakan yang terlalu umum atau sama sekali tidak ada,

(2) kurangnya ketetapan intern dan ekstern dari kebijakan yang akan dilaksanakan, (3) kadang-kadang perundang-undangan mempunyai begitu banyak lubang, sehingga tanpa banyak kesulitan obyek-obyek kebijakan dapat mengelakannya, hal mana dapat mematahkan semangat para pelaksana, (4) kurang sumber-sumber pembantu (waktu, uang dan tenaga manusia).

## **2. Informasi**

Kurangnya informasi dari para aktor terhadap objek kebijakan dan struktur komunikasi yang serba kurang antara organisasi pelaksana dan obyek dukungan.

## **3. Dukungan**

Pelaksana suatu kebijakan akan dipersulit jika pelaksana tidak cukup dukungan untuk suatu kebijakan. Juga kurang kesediaan obyek-obyek kebijakan untuk kerja sama pada pelaksana, serta obyek-obyek kebijakan “terikat” kepada kegiatan-kegiatan tertentu oleh kewajiban-kewajiban sesuai dengan undang-undang, kepatuhan dari obyek-obyek kebijakan sedikit, jika peraturan-peraturan ini bertentangan dengan pendapat yang dianut oleh obyek-obyek kebijakan, atau keputusan mereka.

## **4. Pembagian potensi**

Gagalnya suatu kebijakan dapat pula disebabkan karena adanya pembagian potensi diantara aktor-aktor yang terlibat didalamnya dan adanya pembagian wewenang dan tanggung jawab yang tidak disertai dengan pembatasan-pembatasan yang jelas, serta adanya desentralisasi dalam pelaksanaan.

Nugroho (2003) mengutamakan dua pilihan langkah dalam implementasi kebijakan yaitu :

1. Langsung mengimplementasikan dalam bentuk program-program
2. Melalui formulasi kebijakan *derivate* atau turunan dari kebijakan publik tersebut.

Secara garis besar dapat dikatakan bahwa fungsi implementasi itu ialah untuk membentuk suatu hubungan yang memungkinkan tujuan-tujuan ataupun sasaran-sasaran kebijakan negara diwujudkan sebagai hasil akhir kegiatan yang dilakukan oleh pemerintah. Sebab fungsi implementasi mencakup pula penciptaan apa yang dalam ilmu kebijakan negara disebut sistem penyampaian kebijakan negara yang biasanya terdiri dari cara-cara atau sasaran-sasaran tertentu yang dirancang secara khusus serta diarahkan menuju terciptanya tujuan-tujuan dan sasaran yang dikehendaki.

Berdasarkan pendapat di atas, nampak bahwa implementasi kebijakan tidak hanya terbatas pada tindakan atau perilaku badan alternatif atau unit birokrasi yang bertanggung jawab untuk melaksanakan program dan menimbulkan kepatuhan dari target group, namun lebih dari itu juga berlanjut dengan jaringan kekuatan politik sosial ekonomi yang berpengaruh pada perilaku semua pihak yang terlibat dan pada akhirnya terdapat dampak yang diharapkan maupun yang tidak diharapkan.

### **E. Konsep Pedagang Kaki Lima (PKL)**

Salah satu bentuk sektor informal yang dikaji lebih lanjut adalah Pedagang Kaki Lima (PKL), karena PKL dikategorikan sebagai jenis pekerjaan yang penting dan relatif khas khususnya sebagai usaha kecil-kecilan yang kurang teratur, istilah PKL sendiri mengarah pada konotasi pedagang barang dagangan dengan menggelar tikar di pinggir jalan, atau di muka-muka toko yang dianggap strategis. Terdapat pula sekelompok pedagang yang berjualan dengan menggunakan kereta dorong dan kios-kios kecil oleh karena itu Menurut Kartono (2006: 25) masyarakat lazim menyebutnya sebagai PKL. Latar belakang seseorang menjadi PKL menurut Alisjahbana (2006: 47) adalah karena:

1. Terpaksa, terpaksa karena tidak ada pekerjaan lain, terpaksa karena tidak mendapatkan pekerjaan di sektor formal, terpaksa harus mencukupi kebutuhan hidup diri dan keluarganya, terpaksa karena tidak mempunyai tempat yang layak untuk membuka usaha dan terpaksa karena tidak mempunyai bekal pendidikan dan modal yang cukup untuk membuka usaha formal;
2. Ingin mencari rezeki yang halal dari pada harus menadahkan tangan, merampok atau berbuat kriminal lain;
3. Ingin mandiri dan tidak bergantung pada orang lain, termasuk tidak bergantung pada orang tua;
4. Ingin menghidupi keluarga, memperbaiki taraf hidup, bukan hanya sekadar pekerjaan sambilan; dan
5. Karena di desa sudah sulit mencari penghasilan.

Sebagaimana yang dikutip oleh Wingjosoebroto (2008: 91) bahwa para Pedagang Kaki Lima (PKL) yang menjajakan barang dagangannya di berbagai sudut kota sesungguhnya adalah kelompok masyarakat yang tergolong marginal dan tidak berdaya. Dikatakan marginal sebab mereka rata-rata tersisih dari arus kehidupan Kota dan bahkan ditelikung oleh kemajuan kota itu sendiri

sedangkan dikatakan tidak berdaya, karena mereka biasanya tidak terjangkau dan tidak terlindungi oleh hukum, posisi bargaining (tawar-menawarnya) lemah dan acapkali menjadi obyek penertiban dan penataan kota yang tak jarang bersifat represif.

## **F. Tinjauan Umum tentang Pengelolaan Pedagang Kaki Lima (PKL)**

### **1. Pengertian Pengelolaan**

Menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia (2007: 581) kata “pengelolaan” berasal dari kata “kelola” yang artinya sama dengan “bangun” jadi pengelolaan dapat diartikan sebagai pembangunan yaitu mengubah sesuatu sehingga menjadi baru yang memiliki nilai-nilai yang lebih tinggi. Menurut Dinas Pasar Kota Bandar Lampung pengelolaan merupakan upaya untuk meningkatkan kesadaran, kemampuan dan daya saing.

Alisjahbana (2006: 12) mendefinisikan pengelolaan dalam konteks manajemen yang berarti makna dan pengertian yang terungkap masih sekitar persoalan pengelolaan untuk mencapai hasil yang terbaik. Sedangkan menurut Widodo (2006: 79) pengelolaan adalah suatu proses belajar dengan menjelaskan hal-hal yang baru yang belum dimiliki, dengan tujuan membantu orang yang menjalaninya, untuk membetulkan dan mengembangkan pengetahuan dan kecakapan baru untuk mencapai tujuan hidup dan kerja yang sedang dijalani secara lebih efektif. Berdasarkan definisi tersebut, pengelolaan yang dilakukan bertujuan untuk meningkatkan sikap dan ketrampilan dengan harapan mampu mengangkat nasib dari obyek yang dibina dalam pengelolaan dilatih untuk mengenal kemampuan dan

mengembangkannya agar dapat memanfaatkannya secara penuh dalam bidang hidup atau kerja mereka.

Berdasarkan pada pengertian pengelolaan seperti tersebut di atas, maka pengelolaan PKL diartikan sebagai memberikan pengarah, bimbingan dan juga melakukan pengaturan dan pengawasan terhadap perkembangan PKL sehingga keberadaan PKL dapat memberikan manfaat bagi kehidupan sosial perkotaan tanpa harus menjadi unsur pengganggu kenyamanan warga kota.

## **2. Arah Pengelolaan**

Berdasarkan data yang diperoleh dari Dinas Pasar Kota Bandar Lampung per Maret 2014, jumlah PKL yang ada di Pasar SMEP Kota Bandar Lampung ada 297 pedagang. Data ini terus berkembang oleh karena kondisi sosial, ekonomi kurang menentu, berdasarkan data tersebut dapat melihat bahwa jumlah sektor informal, khususnya PKL di Pasar SMEP Kota Bandar Lampung sangat banyak sekali. Agar keberadaannya tidak mengganggu kenyamanan kota, maka dalam menangani PKL perlu mencari solusi yang baik dan bijaksana, karena pemusnahan tanpa memberi jalan keluar dengan memberi tempat yang memenuhi syarat, sama saja dengan mematikan tumbuhnya ekonomi kerakyatan, yang notabene sumber hidup masyarakat bawah, sektor ini membutuhkan perhatian yang lebih baik lagi dari pihak pemerintah oleh karena itu, jalan yang terbaik untuk menangani sektor ini adalah melalui pengelolaan PKL.

Pengelolaan sektor informal ini juga memiliki dampak negatif dalam kaitannya dengan gejala urbanisasi sebab pengelolaan yang menguntungkan sektor informal ini memancing orang-orang desa lainnya masuk ke sektor informal perkotaan. Hal ini menambah beban urbanisasi yang dihadapi kota oleh karena itu, program pengelolaan sektor informal harus dijalankan secara terpadu dengan pengelolaan perekonomian dan sektor informal di pedesaan agar pengelolaan itu tidak menjadi bumerang bagi maksud baik pengelolaan itu sendiri.

### **3. Langkah-Langkah Pengelolaan**

Pengelolaan dalam sektor informal bukan hanya menyangkut mereka yang bermata pencarian sebagai PKL, melainkan juga organ pemerintahan yang ada di dalam instansi yang terkait dengan bidang tersebut. Menurut Alisjahbana (2006: 95) aktivitas-aktivitas program pengelolaan PKL dapat dikelompokkan ke dalam empat pendekatan yaitu:

- a. Mendorong sektor-sektor yang ada menjadi formal. PKL diorientasikan nantinya dapat mendirikan toko-toko yang permanent. Untuk itu tentu diperlukan dukungan moral dan latihan manajerial serta pengetahuan teknis. Pendirian toko-toko yang permanen tentunya didirikan pada tempat-tempat yang memang khusus untuk menampung pedagang-pedagang formal. Misalnya, pasar, pusat-pusat perbelanjaan modern dan lain-lain. Dengan demikian penempatan mereka harus dibekali dengan penyuluhan-penyuluhan yang berkaitan dengan bidang usahanya masing-masing. Setelah mendapatkan pengelolaan, dalam jangka waktu tertentu diharapkan usaha PKL menjadi lebih maju dan bersedia serta mampu untuk pindah ke pasar-pasar atau toko-toko sesuai dengan jenis barang dagangannya. Peningkatan ini disamping meningkatkan kemampuan dan penghasilan tenaga yang bersangkutan, juga cenderung untuk menambah kesempatan kerja dan lebih mudah dicatat sebagai wajib pajak.
- b. Meningkatkan kemampuan dalam usaha sektor informal. PKL dapat dibantu melalui penyediaan bahan baku atau membantu kelancaran pemasaran. Selain itu, untuk menambah kebersihan dan kecantikan wilayah PKL, pemerintah dapat membantu dengan memberi gerobak supaya seragam atau pemerintah hanya memberi petunjuk alat peraga

(rombong bagi PKL) dengan bentuk, ukuran dan ciri khas lainnya. Selain itu, untuk meningkatkan kemampuan dalam usaha PKL, hendaknya sewa lokasi atau pungutan uang harus benar-benar menciptakan keadilan untuk masing-masing PKL.

- c. Dilakukan relokasi yaitu penempatan para PKL di lokasi baru. Penempatan PKL di lokasi yang baru ini dianggap penting karena PKL sering dianggap menimbulkan kerugian sosial misalnya kemacetan jalan. Namun penempatan ini perlu dipertimbangkan faktor konsumen dan kemampuan penyesuaian lokasi baru bagi yang berusaha di sektor petugas, tetapi di pihak lain yang tidak kalah pentingnya adalah konsistensi pengaturan yang perlu diterapkan.
- d. Dalam penanganan usaha sektor informal adalah mengalihkan usaha yang sama sekali tidak mempunyai prospek ke bidang usaha lain. Pendekatan ini bagi PKL, tidak sepenuhnya sesuai karena yang diharapkan oleh PKL biasanya bukan pengalihan usaha atau penggantian bidang usaha melainkan peningkatan usaha mereka. Bidang usaha PKL ini dipandang masih mempunyai prospek untuk lebih maju, dari uraian tersebut, maka peneliti mengambil kesimpulan bahwa aktivitas-aktivitas program pengelolaan PKL dapat dilakukan dengan mendorong sektor informal menjadi formal, meningkatkan kemampuan dalam usaha sektor informal serta menyediakan lokasi baru bagi para PKL pasca penertiban PKL, dengan tetap memperhatikan kondisi dan potensi PKL.

## **G. Kerangka Pikir**

Salah satu tolak ukur keberhasilan implementasi kebijakan publik terletak pada efektifitas dari implementasi kebijakan itu sendiri. Bahkan mungkin tidak berlebihan jika dikatakan bahwa efektifitas implementasi kebijakan publik merupakan sesuatu yang diharapkan dapat diwujudkan dalam operasionalisasi pelaksanaannya di lapangan. Bila dipandang sebagai proses untuk mencapai tujuan kebijakan, maka konsep efektifitas relevan untuk dipergunakan dengan merujuk kepada derajat pencapaian tujuan.

Efektifitas implementasi kebijakan pengelolaan Pedagang Kaki Lima (PKL) di Pasar SMEP Kota Bandar Lampung, yaitu berkaitan dengan tingkat pencapaian kebijakan dengan tujuan yang ditetapkan. Untuk mengaji efektifitas

pengelolaan Pedagang Kaki Lima (PKL) di Pasar SMEP, maka yang dijadikan ukuran berhasil tidaknya kebijakan ini adalah pencapaian tujuan kebijakan. Bila kebijakan tersebut berhasil mencapai tujuan, maka kebijakan tersebut dikatakan telah berjalan dengan efektif. Terdapat beberapa faktor yang menghambat kebijakan publik yang dilakukan seperti isu kebijakan, informasi dan dukungan

Berdasarkan penjelasan tersebut maka dapat Peneliti gambarkan dalam bentuk kerangka pikir seperti di bawah ini:

**Gambar 3**  
**Kerangka Pikir**

