

## **BAB II**

### **TINJAUAN PUSTAKA**

#### **A. Landasan Teoritis**

##### **1. Kebijakan Publik**

Kebijakan publik artinya tindakan yang dilakukan oleh pemerintah pada mengatur serta mengendalikan pemerintahan baik sentra juga daerah. Kebijakan publik serta penegakan aturan memiliki peranan yang krusial serta strategis pada setiap pembangunan. karena itu, kebijakan publik hadir dengan tujuan tertentu buat mengatur kehidupan bersama guna mencapai tujuan (misi serta visi) bersama yang sudah disepakati. Kebijakan publik ialah jalan buat mencapai tujuan bersama yang telah dicita-citakan sebelumnya. Sebagaimana apa yang sudah dicita-citakan bangsa Indonesia ini, pada mencapai masyarakat rasa keadilan dan kemakmuran sesuai Pancasila dan UUD RI 1945 (dalam bingkai NKRI) yang berdasarkan aturan yg tidak hanya semata-mata kekuasaan.<sup>1</sup>

Kebijakan publik ialah hasil hubungan intensif antara para aktor pembuat kebijakan berdasar pada kenyataan yg harus dicarikan penyelesaiannya. Tidak hanya itu kebijakan publik kerap jua menyertakan partisipasi warga guna membuat keputusan yang terbaik. tapi tidak jarang kebijakan adalah akibat ‘karya’ yang bersifat tertutup. Pada arti lain, kebijakan terjadi di konteks politik yang tidak demokratis sebagai akibatnya keputusan sangat bersifat *top-down*.

---

<sup>1</sup> Muhlis Madani, *Dimensi Interaksi Aktor Dalam Proses Perumusan Kebijakan Publik*, (Yogyakarta: Graha Ilmu, 2011), hal 1

Ini bukan berarti pada negara-negara bersistem demokrasi, kebijakan tertutup tak terjadi. Banyak cara mampu dilakukan oleh para aktor produsen kebijakan untuk membentuk keputusan-keputusan yang bersifat sempit buat merepresentasikan kepentingan golongan, kepercayaan atau kepentingan politik eksklusif saja.<sup>2</sup> Menurut Dye kebijakan publik sebagai berikut:

“Kebijakan merupakan pekerjaan yang dilakukan oleh pemerintah (entah itu bertujuan buat menuntaskan persoalan, menaikkan sumber daya manusia, menghentikan tindakan terorisme, ataupun lainnya) serta kerja tersebut membentuk sesuatu. Bahkan pada sudut pandang lain. Kebijakan publik sebuah keputusan politik yang dikembangkan oleh badan dan pejabat pemerintah yang memiliki otoritas pada sistem politik. Mereka merupakan para birokrat senior eksekutif, legislatif, para hakim serta sebagainya”.<sup>3</sup>

Friedrich sebagaimana dikutip Leo Agustino mendefinisikan kebijakan publik sebagai berikut:

“Makna kebijakan menjadi serangkaian tindakan atau aktivitas, menjadi upaya yang selalu bekerjasama menggunakan usaha untuk mencapai beberapa maksud atau tujuan. Meskipun maksud atau tujuan berasal aktivitas pemerintah tidak selalu mudah untuk dicapai, namun inspirasi bahwa kebijakan melibatkan sikap yg memiliki maksud. Bagaimanapun pula, kebijakan wajib menunjukan apa yang sesungguhnya dikerjakan daripada apa yang diusulkan pada beberapa aktivitas pada suatu persoalan.”<sup>4</sup>

Ada berbagai definisi tentang kebijakan publik dari beberapa ahli, hal ini menunjukan bahwa tidak ada definisi tentang kebijakan publik yang baku.

Akan tetapi kebijakan publik memiliki karakteristik sebagai berikut:

- a. Kebijakan publik sebagai sebuah tindakan yang memiliki maksud atau tujuan tertentu.

---

<sup>2</sup> Leo Agustino. *Op.Cit.*, hal 1

<sup>3</sup> *Ibid* hal 15

<sup>4</sup> *Ibid*

- b. Kebijakan publik dibuat oleh pihak berwenang.
- c. Kebijakan publik merupakan keputusan yang simultan dan bukan keputusan yang terpisah-pisah.
- d. Kebijakan merupakan yang dikerjakan oleh pemerintah dan bukan yang hendak dikerjakan oleh pemerintah
- e. Kebijakan publik bisa bersifat populer (pemberian insentif, pelaksanaan bantuan keuangan kepada rakyat miskin dan lainnya).
- f. Kebijakan dapat berbentuk positif maupun negatif, untuk yang positif kebijakan melibatkan tindakan untuk menangani suatu masalah, sedangkan untuk yang negatif kebijakan dapat melibatkan suatu keputusan untuk tidak melakukan suatu tindakan atau mengerjakan apapun.
- g. Kebijakan didasari atas aturan hukum dan merupakan tindakan yang bersifat memerintah.<sup>5</sup>

## **2. Implementasi Kebijakan**

Implementasi kebijakan secara sederhana bisa diartikan menjadi proses menerjemahkan peraturan ke dalam bentuk tindakan. pada praktiknya implementasi kebijakan adalah suatu proses yang begitu kompleks bahkan tidak jarang bermuatan politis sebab wujudnya intervensi banyak sekali kepentingan. Pengukuran keberhasilan suatu implementasi kebijakan dapat dilihat dari prosesnya dengan mempertanyakan apakah pelaksanaan program

---

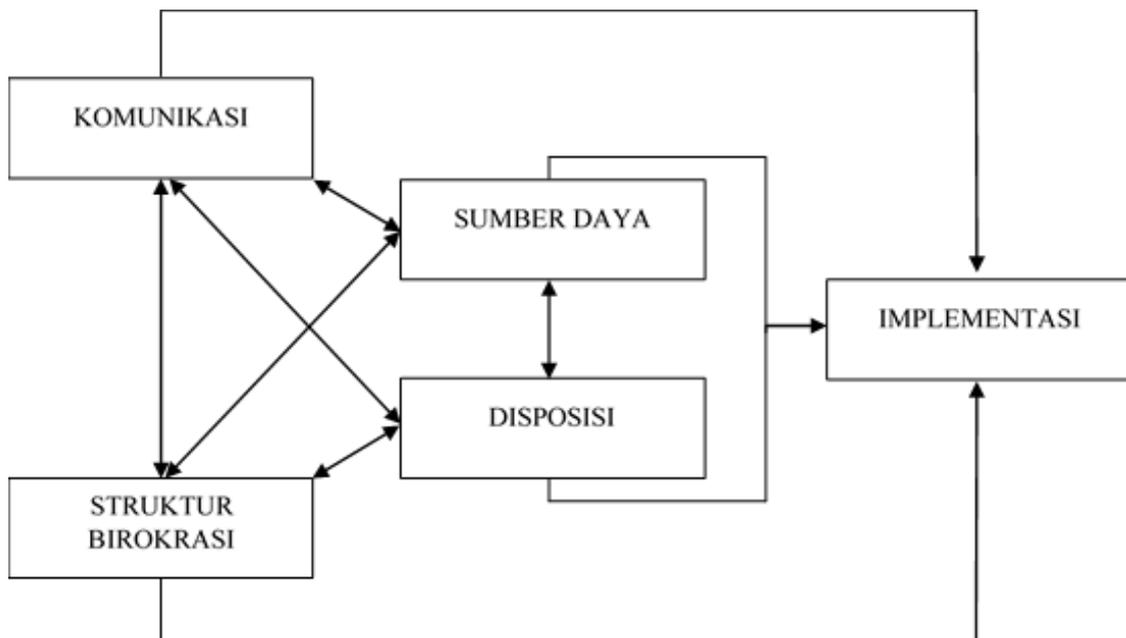
<sup>5</sup> Ibid hal 17-18

sesuai dengan yang telah ditentukan, yaitu melihat pada *action* program dari *individual project* dan yang kedua apakah tujuan program tersebut tercapai.<sup>6</sup>

Model implementasi kebijakan yang berspektif *top-down* dikembangkan oleh George C. Edward III menamakan model implementasi kebijakan publik nya dengan istilah *Direct and Indirect Impact On Implementation* dalam pendekatan yang di teoremakan oleh Edward III terdapat empat variabel yang sangat menentukan keberhasilan implementasi suatu kebijakan yaitu (i) komunikasi (ii) sumber daya (iii) disposisi dan (iv) struktur birokrasi.<sup>7</sup>

**Gambar 1**

**Model Implementasi Kebijakan Geoge Edward III**



Sumber : Leo Agustino, 2021:159

<sup>6</sup> *Ibid.*, hal 147

<sup>7</sup> *Ibid.*, hal 154

Komunikasi merupakan variabel pertama yang mempengaruhi keberhasilan implementasi kebijakan publik menurut Edward III. Komunikasi akan menentukan keberhasilan dalam mencapai tujuan pelaksanaan kebijakan publik. Implementasi yang efektif terjadi ketika pengambil keputusan sudah tahu apa yang mereka lakukan, jika komunikasi berjalan dengan baik, mereka mengetahui apa yang harus mereka lakukan, maka semua keputusan dan semua aturan penegakan harus diteruskan ke personalia yang tepat, akurat dan konsisten. Komunikasi diperlukan bagi pengambil keputusan dan pelaksana agar lebih konsisten dalam mengimplementasikan kebijakan yang ditetapkan di masyarakat.<sup>8</sup>

Ada tiga indikator yang dapat digunakan untuk mengukur keberhasilan variabel komunikasi di atas, sebagai berikut:

- a. Transmisi merupakan penyaluran sebuah komunikasi yang dapat menghasilkan implementasi yang baik. kebanyakan yang sering terjadi dalam penyaluran komunikasi adalah salah pengertian (miskomunikasi), hal ini disebabkan karena komunikasi yang telah melalui beberapa tingkatan birokrasi sehingga apa yang diharapkan sebelumnya terdistorsi di tengah jalan.<sup>9</sup>
- b. Kejelasan komunikasi yang diterima oleh para pelaksana kebijakan atau (*street-level-bureuacrats*) haruslah jelas dan tidak membingungkan (tidak ambigu). ketidakjelasan pesan kebijakan tidak

---

<sup>8</sup> *Ibid*

<sup>9</sup> *Ibid*

selalu menghalangi implementasi, pada tataran tertentu, Namun para pelaksana membutuhkan kejelasan informasi dalam melaksanakan kebijakan agar tujuan yang hendak dicapai dapat diraih sesuai konten kebijakan.<sup>10</sup>

- c. Konsistensi perintah yang diberikan dalam pelaksanaan suatu komunikasi haruslah konsisten (untuk diterapkan dan dijalankan). Hal ini karena jika perintah yang diberikan sering berubah-ubah maka dapat menimbulkan kebingungan bagi para pelaksana di lapangan.<sup>11</sup>

Variabel yang kedua yang mempengaruhi keberhasilan suatu implementasi kebijakan adalah sumber daya. sumber daya merupakan hal penting lainnya, Menurut Edward III, dalam mengimplementasikan kebijakan. indikator sumber-sumber daya terdiri dari beberapa elemen, sebagai berikut:<sup>12</sup>

- a. Staf sumber daya utama dalam implementasi kebijakan adalah staf atau sumber daya manusia (SDM). Kegagalan yang sering terjadi dalam implementasi kebijakan salah satunya disebabkan oleh karena staf yang tidak mencukupi, memadai ataupun tidak kompeten di bidangnya. Penambahan jumlah staf atau implementor saja tidak mencukupi tetapi diperlukan pula kecukupan staf dengan keahlian serta kemampuan yang diperlukan (kompetensi dan kapabilitas) dalam mengimplementasikan kebijakan atau melaksanakan tugas yang diinginkan oleh kebijakan itu sendiri.<sup>13</sup>

---

<sup>10</sup> *Ibid.*, hal 15

<sup>11</sup> *Ibid*

<sup>12</sup> *Ibid*

<sup>13</sup> *Ibid*

- b. Informasi perlu disampaikan kepada pelaku kebijakan agar para pelaku kebijakan dapat mengetahui apa yang harus mereka persiapkan dan lakukan untuk menjalankan kebijakan tersebut sehingga tujuan dan sasaran kebijakan dapat dicapai sesuai dengan yang diharapkan.<sup>14</sup>
- c. Wewenang akan menjadi penting ketika para pelaksana kebijakan memiliki sebuah masalah dan penyelesaian harus membuat sebuah keputusan. Disisi lain wewenang akan mempengaruhi sebuah lembaga atau instansi dalam menjalankan sebuah kebijakan
- d. Fasilitas fisik juga merupakan faktor penting dalam implementasi kebijakan titik implementor mungkin memiliki staf yang mencukupi akan tetapi mereka harus harus mengerti apa yang harus dilakukannya, dan memiliki wewenang untuk melaksanakan tugasnya, akan tetapi tanpa adanya fasilitas pendukung (sarana dan prasarana) maka implementasi kebijakan tersebut tidak akan berhasil.<sup>15</sup>

Variabel ketiga yang mempengaruhi tingkat keberhasilan implementasi kebijakan publik, bagi George C. Edward III adalah disposisi. disposisi atau sikap dari pelaksana kebijakan adalah faktor penting ketiga dalam pendekatan mengenai pelaksanaan suatu kebijakan publik. jika pelaksanaan suatu kebijakan ingin efektif, maka para pelaksana kebijakan tidak hanya harus

---

<sup>14</sup> Budi, Winarno, *Kebijakan Publik: Teori dan Proses*. (Yogyakarta:Media Pressindo, 2005 ) hal. 97

<sup>15</sup> *Ibid*

mengetahui apa yang akan dilakukan tetapi juga harus memiliki kemampuan untuk melaksanakannya sehingga Dalam praktiknya tidak terjadi bias. hal-hal penting yang perlu dicermati pada variabel disposisi, menurut Edward sebagai berikut:<sup>16</sup>

- a. Efek disposisi disposisi atau sikap para pelaksana akan menimbulkan hambatan-hambatan yang nyata terhadap implementasi kebijakan apabila personil yang ada tidak melaksanakan kebijakan-kebijakan yang diinginkan oleh para pejabat-pejabat tinggi titik oleh karena itu, pemilihan dan pengangkatan personil pelaksana kebijakan haruslah orang-orang yang memiliki dedikasi pada kebijakan yang telah ditetapkan.<sup>17</sup>
- b. Melakukan pengaturan birokrasi dalam konteks ini Edward mensyaratkan bahwa implementasi kebijakan harus dilihat juga dalam hal pengaturan birokrasi. hal ini merujuk pada penunjukan dan pengangkatan staf dalam birokrasi yang sesuai dengan kemampuan kapal kapabilitas dan kompetensinya.
- c. Insentif bahwa salah satu teknik yang disarankan untuk mengatasi masalah kecenderungan para pelaksana adalah dengan memanipulasi inisiatif. Pada umumnya orang bertindak menurut kepentingan mereka sendiri maka memanipulasi insentif oleh para pembuat kebijakan mempengaruhi tindakan para pelaksana kebijakan.<sup>18</sup>

---

<sup>16</sup> *Ibid.*, hal 156-157

<sup>17</sup> *Ibid*

<sup>18</sup> *Ibid.*, hal 157

Variabel keempat menurut George Edward III, yang mempengaruhi tingkat keberhasilan implementasi kebijakan publik adalah struktur birokrasi. Walaupun sumber-sumber daya untuk melaksanakan suatu kebijakan tersedia atau para pelaksana kebijakan mengetahui apa yang seharusnya dilakukan dan mempunyai keinginan untuk melaksanakan suatu kebijakan, kemungkinan kebijakan tersebut tidak dapat terlaksana atau terealisasi karena terdapat kelemahan dalam struktur birokrasi. Kebijakan yang begitu kompleks menuntut adanya kerjasama banyak orang ketika struktur birokrasi tidak kondusif pada kebijakan yang tersedia, maka hal ini akan menyebabkan sumber-sumber daya tidak efektif dan tidak termotivasi sehingga menghambat jalannya kebijakan. Dua karakteristik, menurut Edward III, yang dapat mendongkrak kinerja struktur birokrasi atau organisasi ke arah yang lebih baik adalah sebagai berikut:<sup>19</sup>

- a. Membuat *Standar Operating Prosedur* (SOP) yang lebih fleksibel adalah suatu prosedur atau aktivitas terencana rutin yang memungkinkan para pegawai (atau para pelaksana kebijakan seperti aparatur, administratur, atau birokrat) untuk melaksanakan kegiatan kegiatannya pada setiap harinya (*days to days politics*) sesuai dengan standar yang telah ditetapkan .
- b. Melaksanakan fragmentasi, tujuannya untuk menyebar tanggung jawab aktivitas, kegiatan, atau program pada beberapa unit kerja yang sesuai dengan bidangnya masing-masing dengan fragmentasi nya

---

<sup>19</sup> *Ibid.*, hal 158

struktur birokrasi, maka implementasi akan lebih efektif karena dilaksanakan oleh organisasi yang kompeten dan kapabel.<sup>20</sup>

## B. Penelitian Terdahulu

Penelitian terdahulu ini menjadi salah satu acuan penulis dalam melakukan penelitian sehingga penulis dapat memperkaya teori yang digunakan dalam mengkaji penelitian yang dilakukan. Dari penelitian terdahulu, penulis tidak menemukan penelitian dengan judul yang sama seperti judul penelitian penulis. Namun penulis mengangkat beberapa penelitian sebagai referensi dalam memperkaya bahan kajian pada penelitian yang dilakukan penulis.

**Tabel 1**  
**Matriks Penelitian Terdahulu**

<b>Nama Peneliti</b>	<b>Judul Penelitian</b>	<b>Hasil Penelitian</b>	<b>Perbedaan</b>
Muhamad Abdurohman Najib	Implementasi Peraturan Daerah Kabupaten Magelang Nomor 7 Tahun 2009 Tentang Penataan dan Pemberdayaan	Implementasi Peraturan Daerah Kabupaten Magelang Nomor 7 Tahun 2009 tentang Penataan dan Pemberdayaan Pedagang Kaki Lima belum dapat terlaksana sesuai dengan yang diharapkan karena masih	Lokasi dan Tempat Penelitian

---

<sup>20</sup> *Ibid*

	<p>Pedagang Kaki Lima</p>	<p>terkendala mengenai penyediaan lahan sebagai pengganti tempat usaha pedagang kaki lima jika mendapat gusuran atau penertiban dari Satpol PP Kabupaten Magelang. Dalam pelaksanaan penataan dan pemberdayaan pedagang kaki lima yang dilakukan oleh Pemerintah Daerah Kabupaten Magelang masih belum sesuai dengan yang diharapkan karena masih banyak kendala-kendala. Adapun kendala-kendala yang dihadapi oleh Pemerintah Daerah Kabupaten Magelang dalam penataan dan pemberdayaan pedagang kaki lima antara lain:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>a. Banyak pedagang kaki lima di Kabupaten Magelang yang berjualan tidak pada tempatnya dan tidak tertata.</li> <li>b. Masih banyak pedagang kaki lima yang tidak memiliki izin usaha</li> </ol>	
--	---------------------------	---	--

		<p>c. Tidak ada lahan atau tempat khusus bagi pedagang kaki lima</p> <p>d. Masih banyak pedagang kaki lima yang tidak mengerti dan kurang paham tentang Peraturan Daerah Kabupaten Magelang Nomor 7 Tahun 2009</p> <p>e. Belum ada jaminan pengganti lokasi usaha bagi pedagang kaki lima dari Pemerintah Daerah Kabupaten Magelang.</p>	
--	--	--	--

<b>Nama Peneliti</b>	<b>Judul Penelitian</b>	<b>Hasil Penelitian</b>	<b>Perbedaan</b>
Nurul Azizah Syam	Implementasi Kebijakan Pemerintah Daerah Dalam Pembinaan Pedagang Kaki Lima (Studi Kasus Pada Pedagang Kaki Lima Di	Pedagang kaki lima (PKL) dikategorikan sebagai sektor informal perkotaan yang belum terwadahi dalam rencana kota yang resmi, sehingga tidaklah mengherankan apabila para PKL di kota	Lokasi dan Tempat Penelitian

	<p>Kelurahan Paropo Kecamatan Panakukang Kota Makassar</p>	<p>manapun selalu menjadi sasaran utama pemerintah kota untuk ditertibkan. Namun, faktanya berbagai bentuk kebijakan dalam rangka menertibkan PKL yang telah dilakukan oleh pemerintah kota tidak efektif baik dalam mengendalikan PKL maupun dalam meningkatkan kualitas ruang kota. Pelaksanaan pembinaan PKL di Kelurahan Paropo Kota Makassar belum efektif dalam mengatasi persoalan pedagang kaki lima. Kesimpulan ini didasarkan atas belum terwujudnya kepatuhan PKL dan tidak tercapainya ketertiban sebagaimana yang diharapkan oleh pemerintah kota Makassar.</p>	
--	--	--	--

<b>Nama Peneliti</b>	<b>Judul Penelitian</b>	<b>Hasil Penelitian</b>	<b>Perbedaan</b>
Abdul Rahmad Nur Hidayat	Implementasi Peraturan Daerah Nomor 3 Tahun 2006 Tentang Penertiban, Pengaturan Tempat Usaha dan Pembinaan Pedagang kaki lima di Kabupaten Bojonegoro	Berdasarkan hasil penelitian dalam pembahasan yang disesuaikan dengan teori Replay dan Franklin bahwa tingkat keberhasilan suatu Implementasi ditentukan oleh tingkat kepatuhan, lancarnya rutinitas fungsi lembaga dan hasil kebijakan. Tingkat kepatuhan terdiri dari dua indicator pertama pemahaman implementor, bahwa implementor paham akan Perda ditandai dengan implementor melaksanakan tugas sesuai perda sedangkan yang kedua perilaku implementor bahwa perilaku implementor kurang tegas dalam melakukan tugas misalnya menertibkan PKL bahwa apabila PKL sudah diberi peringatan sampek pemberian suarat dan masih melanggar PKL barang harus diangkut namun kenyataannya pengangkutan barang belum	Tempat dan Lokasi Penelitian

		<p>terjadi. Lancarnya rutinitas fungsi lembaga bahwa lembaga yang menangani PKL pernah mengalami perubahan struktur, sebab dirubahnya adalah ada lembaga yang belum maksimal dalam melaksanakan tugasnya.</p> <p>Setelah mengalami perubahan struktur mengalami perubahan, dari yang semula kurang melakukan sosialisasi dan komunikasi hingga ada komunikasi dari pemerintah dan PKL yang berdampak munculnya output dari Perda.</p> <p>Hasil yang dicapai dari Perda adalah berupa relokasi atau pemberdayaan PKL yang berupa Wisata Bintang Kerlap Kerlip berlokasi di halaman luar Stadion Kab. Bojonegoro. Namun dalam kenyataannya Implementasi Peraturan Daerah Nomor 3 Tahun 2006 tentang Penertiban, Pengaturan Tempat Usaha dan</p>	
--	--	---	--

		<p>Pembinaan Pedagang Kaki Lima di Kabupaten Bojonegoro adalah tingkat kepatuhan implementor yang masih belum optimal, pelaksanaan Perda yang mengalami hambatan dan hasil yang dicapai untuk mewujudkan PKL yang tertib belum tercapai dengan maksimal dikarenakan masih ada PKL yang melanggar Perda seperti berjualan menggunakan trotoar berjualan tidak sesuai dengan jam.</p>	
--	--	---	--

### C. Kerangka Pemikiran

**Gambar 2**  
**Kerangka Pemikiran**

