

BAB II

TINJAUAN PUSTAKA, KERANGKA PEMIKIRAN DAN PROPOSISI

2.1 Tinjauan Pustaka

2.1.1 Definisi Kebijakan Publik

Kebijakan publik merupakan aturan-aturan yang dibuat oleh pemerintah untuk mengatasi permasalahan publik. Menurut Purwanto dan Sulistyastuti (2015:64) kebijakan publik adalah alat untuk mencapai suatu tujuan yang berkaitan dengan upaya pemerintah mewujudkan nilai-nilai kepublikan. Secara umum kebijakan publik adalah alat yang digunakan oleh pemerintah untuk mewujudkan nilai dan norma yang berlaku pada masyarakat seperti keadilan, persamaan, keterbukaan dan keteraturan. Kebijakan publik digunakan untuk menyelesaikan masalah yang dihadapi oleh pemerintah dan masyarakat seperti kemiskinan, pengangguran, kriminalitas dan pelayanan publik yang buruk.

Menurut Easton dalam Suyatna (2009:10) mendefinisikan bahwa kebijakan publik dapat diartikan sebagai pengalokasian nilai-nilai secara paksa (sah) kepada seluruh anggota masyarakat. Pemerintah yang membuat aturan secara sah dapat memaksakan suatu kebijakan yang berlaku kepada masyarakat luas maupun kelompok tertentu agar menaati kebijakan. Aturan yang telah dibuat oleh pemerintah harus ditaati oleh masyarakat atau kelompok sasaran.

Kebijakan publik menurut Dye (1981:1) adalah apapun pilihan pemerintah untuk melakukan atau tidak melakukan (*public policy is whatever governments choose to do or to do*). Kebijakan publik mencakup sesuatu yang dilakukan

maupun tidak dilakukan oleh pemerintah ketika pemerintah menghadapi suatu masalah publik. Menurut Anderson (1979:3) mendefinisikan kebijakan publik sebagai aturan yang ditetapkan oleh badan-badan dan aparat pemerintah. Walaupun disadari bahwa suatu kebijakan publik dapat dipengaruhi oleh para aktor dan faktor dari luar pemerintah. Kebijakan publik merupakan aturan yang dibuat oleh pemerintah dan dalam pembuatannya menerima aspirasi dari masyarakat.

Menurut Laswell dan Kaplan dalam Subarsono (2013:3) berpendapat bahwa kebijakan publik hendaknya berisi tujuan, nilai-nilai dan praktika-praktika sosial yang ada dalam masyarakat. Kebijakan publik yang dibuat oleh pemerintah harus sesuai dengan nilai-nilai dan kondisi sosial yang ada dalam masyarakat agar dapat di implementasikan dengan lancar. Sebaliknya apabila kebijakan publik tidak sesuai dengan nilai-nilai yang ada pada masyarakat maka kebijakan publik hanya sebatas dokumen saja. Adapun menurut Adibowo (2013:7)

“suatu kebijakan berisi suatu program untuk mencapai tujuan, nilai-nilai yang dilakukan melalui tindakan-tindakan yang terarah. Kebijakan publik mengisyaratkan adanya pilihan-pilihan kolektif yang saling bergantung satu sama lain, termasuk di dalamnya keputusan-keputusan untuk melakukan tindakan. Kebijakan publik tersebut dibuat oleh badan atau kantor pemerintah, suatu kebijakan apabila sudah dibuat maka harus di implementasikan oleh unit-unit administrasi yang memobilisasikan sumber daya finansial dan manusia.”

Berdasarkan pendapat Adibowo diatas menjelaskan bahwa kebijakan publik dibuat oleh pemerintah yang berisi program untuk mencapai tujuan melalui tindakan-tindakan terarah oleh unit administrasi. Kebijakan publik menurut Suyatna (2009:11) adalah serangkaian tindakan yang dipilih dan dialokasikan secara sah oleh pemerintah / negara kepada seluruh anggota masyarakat yang

mempunyai tujuan tertentu demi kepentingan publik. Berdasarkan pendapat Suyatna dapat di implikasi bahwa kebijakan publik berbentuk pilihan tindakan-tindakan yang dilakukan oleh pemerintah. Adapun tindakan-tindakan dilaksanakan oleh pemerintah dialokasikan kepada seluruh masyarakat atau kelompok sasaran sehingga bersifat mengikat, mempunyai tujuan-tujuan tertentu serta selalu diorientasikan terhadap terpenuhinya kepentingan masyarakat luas (publik).

Menurut Lasswell dan Kaplan dalam Suyatna (2009:4) bahwa kebijakan itu berisi suatu program kegiatan yang mengandung nilai-nilai tertentu dan kegiatannya diarahkan untuk mencapai suatu tujuan yang sudah ditentukan.

Menurut Friedrich dalam Suyatna (2009:4)

“lebih menunjukkan darimana kebijakan itu berasal, yaitu bisa dari seseorang, kelompok, atau dari pemerintah dan dalam kebijakan itu sudah terkandung kesulitan dan kemudahan pelaksanaannya dalam rangka mencapai tujuan yang telah ditetapkan sebelumnya.”

Berdasarkan pendapat Friedrich diatas menjelaskan bahwa kebijakan publik berasal dari pemerintah yang berisi proses pelaksanaan guna mencapai tujuan yang sudah ditetapkan. Hampir sama dengan kedua pendapat diatas, Menurut Anderson dalam Suyatna (2009:4) juga merumuskan kebijakan sebagai penetapan program oleh satu atau kelompok orang untuk mencapai suatu tujuan atau memecahkan suatu masalah tertentu. Mac Rae dan Wilde dalam Suyatna (2009:4)

“lebih jauh menekankan pengaruh kebijakan tersebut terhadap sejumlah besar orang. Dengan kata lain bahwa kebijakan itu mempunyai “kekuatan” yang besar untuk mempengaruhi banyak orang dan kalau yang kena pengaruh itu hanya satu atau sejumlah kecil orang, maka hal itu sulit disebut sebagai kebijakan.”

Kebijakan menurut Mac Rae dan Wilde menjelaskan bahwa suatu kebijakan publik mempunyai kekuatan untuk mempengaruhi banyak orang untuk melaksanakan kebijakan publik yang berlaku. Berdasarkan uraian diatas, kebijakan publik adalah serangkaian aturan yang dibuat oleh pemerintah yang berisi nilai dan norma yang berlaku di masyarakat. Aturan ini dibuat untuk dapat menyelesaikan permasalahan di masyarakat dan dapat menyelesaikan permasalahan yang dihadapi oleh pemerintah dan masyarakat agar terciptanya keteraturan. Suatu kebijakan publik akan dapat diterima oleh masyarakat apabila nilai-nilai yang terkandung didalamnya berisi mengenai kepentingan bersama bukan hanya kepentingan pribadi atau golongan. Kebijakan yang tidak mengarah pada masyarakat tidak akan dapat diterima sehingga akan mengalami hambatan-hambatan pada saat proses implementasi dan berdampak suatu kebijakan hanya akan sebatas dokumen saja tanpa dapat di implementasikan pada masyarakat.

2.1.2 Definisi Implementasi Kebijakan

Implementasi merupakan suatu kajian yang mengarah pada pelaksanaan proses kebijakan publik. Menurut Dunn (1994:17) terdapat lima proses dalam proses kebijakan: penyusunan agenda (perumusan masalah), formulasi kebijakan (*forecasting*), adopsi kebijakan (rekomendasi kebijakan), implementasi kebijakan (monitor kebijakan) dan penilaian kebijakan (evaluasi kebijakan). Menurut Kurniati (2016:103) implementasi kebijakan merupakan aktivitas yang dilakukan setelah formulasi kebijakan. Setelah dibuatnya formulasi kebijakan, pemerintah bertugas mengimplementasikan kebijakan yang telah dibuat melalui program-program. Implementasi kebijakan pada hakikatnya adalah pelaksanaan kebijakan,

dimana implementasi kebijakan ini merupakan kegiatan praktis. Proses implementasi kebijakan merupakan suatu tahapan yang krusial, sebab suatu kebijakan dinyatakan berhasil sesuai dengan tujuannya apabila proses implementasinya berjalan dengan lancar.

Menurut Widodo (2017:88) implementasi merupakan suatu proses yang melibatkan sejumlah sumber yang termasuk manusia, dana dan kemampuan organisasional yang dilakukan oleh pemerintah maupun swasta (individu atau kelompok). Berbagai sumberdaya yang dilibatkan ini dilakukan untuk mencapai tujuan yang telah ditetapkan sebelumnya oleh pembuat kebijakan. Menurut Mazmanian dan Sabatier (1983:61) mengemukakan bahwa implementasi kebijakan merupakan:

“pelaksanaan keputusan kebijaksanaan dasar, biasanya dalam bentuk undang-undang, namun dapat pula berbentuk perintah-perintah atau keputusan-keputusan eksekutif yang penting atau keputusan badan peradilan. Lazimnya, keputusan tersebut mengidentifikasi masalah yang ingin diatasi menyebutkan secara tegas tujuan atau sasaran yang ingin dicapai dan berbagai cara untuk menstrukturkan atau mengatur proses implementasinya.”

Berdasarkan pendapat Mazmanian dan Sabatier diatas, menjelaskan bahwa implementasi kebijakan merupakan pelaksanaan suatu keputusan yang dibuat oleh pemerintah untuk menyelesaikan masalah dan mencapai tujuan atau sasaran yang ingin dicapai. Menurut Van Metter dan Van Horn dalam Wahab (2001:65) merumuskan proses implementasi sebagai:

“those action by public and private individual (or group) that are directed at the achievement of objectives set forth in prior policy decision. (tindakan-tindakan yang dilakukan baik oleh individu-individu, pejabat-pejabat atau kelompok-kelompok pemerintah atau swasta yang diarahkan pada tercapainya tujuan-tujuan yang telah digariskan dalam keputusan kebijakan).”

Berdasarkan pendapat Van Meter dan Van Horn diatas menjelaskan implementasi kebijakan merupakan tindakan-tindakan yang dilakukan oleh pemerintah atau kelompok swasta untuk melaksanakan suatu kebijakan agar tercapainya tujuan yang telah ditetapkan. Implementasikan kebijakan menurut Jones dalam Suyatna (2009:51) adalah proses mewujudkan program sehingga memperlihatkan hasilnya (*those activities directed toward putting a program into effect*). Kebijakan yang sudah dibuat direalisasikan melalui program agar tercapai suatu tujuan. Ada beberapa kebijakan yang bersifat *self-executing* artinya begitu suatu kebijakan dirumuskan maka otomatis kebijakan itu terimplementasikan. Menurut Kurniati (2016:104) implementasi kebijakan merupakan aktivitas pelaksanaan kebijakan untuk menyelesaikan berbagai masalah serta dilakukan baik oleh perorangan, publik ataupun privat (kelompok) dengan tetap fokus kepada pencapaian tujuan. Proses implementasi kebijakan merupakan serangkaian aktivitas yang dilakukan oleh pemerintah untuk mencapai tujuan yang telah ditetapkan.

Proses implementasi kebijakan publik menurut Suyatna (2009:51) dapat segera dimulai begitu ia mendapat pengesahan dari lembaga yang berwenang. Setelah suatu usulan kebijakan diterima dan disahkan oleh pihak berwenang, maka kebijakan tersebut dapat segera di implementasikan pada masyarakat ataupun kelompok sasaran. Menurut Suyatna (2009:50) keberhasilan dalam mengimplementasikan suatu kebijakan ditentukan oleh berbagai faktor antara lain dipengaruhi oleh si pelaku kebijakan (*policy stakeholders*) serta pejabat

pemerintah / negara, anggota-anggota masyarakat dan lingkungan seperti sosial, politis, ekonomis, geografis, keamanan, teknologi dan sebagainya.

Menurut Suyatna (2009:51) terdapat beberapa pihak yang terlibat dan mempunyai kewajiban melaksanakan kebijakan publik. Salah satunya adalah pejabat pemerintah yang berada pada lembaga negara atau instansi pemerintah. Instansi pemerintah adalah pelaksana utama daripada kebijakan publik, badan-instansi ini pulalah yang setiap hari secara langsung berhubungan dengan rakyat dalam mengimplementasikan kebijakan.

Menurut Anderson dalam Suyatna (2009:56-58) menjelaskan beberapa faktor yang menyebabkan sehingga rakyat bersedia mengimplementasikan kebijakan publik, yaitu sebagai berikut:

“(1) Respek anggota masyarakat terhadap otoritas dan keputusan-keputusan badan pemerintah. Sejak lahir manusia di didik untuk patuh dan memberikan respek kepada otoritas orang tua, pengetahuan, kedudukan, hukum, pejabat-pejabat-pejabat pemerintah dan sebagainya, terutama bila hal ini dianggap cukup beralasan atau masuk akal. Konsekuensinya adalah kita telah terdidik untuk secara moral bersedia mematuhi hukum sebagai suatu hal yang benar dan tepat sehingga apabila kita bersalah maka kita akan malu pada diri kita.

(2) Adanya kesadaran untuk menerima kebijakan. Seringkali dijumpai bahwa orang mau menerima dan melaksanakan kebijakan publik itu sebagai suatu yang logis, perlu dan adil. Mungkin banyak orang yang tidak suka membayar pajak, tetapi bila orang telah percaya bahwa pajak itu perlu untuk memberikan pelayanan pemerintah kepada masyarakat, maka orang akan sadar dan patuh untuk membayar pajak tersebut.

(3) Adanya keyakinan masyarakat. Masyarakat mempunyai keyakinan bahwa kebijakan itu dibuat secara sah, konstitusional dan dibuat oleh pejabat pemerintah yang berwenang untuk itu serta melalui prosedur yang benar. Bila suatu kebijakan di buat berdasarkan ketentuan tersebut maka masyarakat cenderung mempunyai kesadaran diri untuk menerima dan melaksanakan kebijakan tersebut.

(4) Adanya kepentingan pribadi. Seseorang atau kelompok sering memperoleh keuntungan yang langsung dengan menerima dan melaksanakan suatu kebijakan publik, karena hal itu sesuai benar dengan kepentingan pribadinya. Suatu contoh adanya pembatasan jumlah (*quota*)

impor beberapa jenis komoditi tertentu telah dapat merangsang pengusaha Indonesia untuk memproduksi barang-barangnya dalam jumlah dan mutu yang bagus.

(5) Adanya sanksi hukum. Orang “terpaksa” harus mematuhi dan melaksanakan suatu kebijakan publik karena takut terkena hukuman, misalnya denda, kurungan / penjara dan sanksi-sanksi lainnya. Selain itu, orang sering kali mematuhi dan melaksanakan kebijakan karena tidak suka dikatakan sebagai orang yang suka melanggar hukum.

(6) Masalah waktu. Kalau ada anggota masyarakat yang memandang suatu kebijakan sebagai kontroversial (bertolak belakang), maka mereka cenderung menolak kebijakan tersebut. Tetapi begitu waktu berlalu dari tahun ke tahun orang telah berpengalaman dengan kebijakan itu, pada akhirnya suatu kebijakan yang dulu dianggap kontroversial berubah menjadi kebijakan yang wajar dan dapat diterima.”

Menurut pendapat Anderson diatas menjelaskan bahwa terdapat faktor-faktor yang menyebabkan masyarakat bersedia mengimplementasikan kebijakan yang sudah dibuat oleh pemerintah. Sebaliknya dalam proses implementasi kebijakan, kadangkala terdapat implementasi yang ditolak oleh masyarakat. Penolakan ini terjadi baik secara langsung maupun tidak langsung. Menurut Anderson dalam Suyatna (2009:58-60) terdapat faktor-faktor yang mempengaruhi terjadinya penolakan dari masyarakat untuk mengimplementasikan kebijakan, yaitu sebagai berikut:

“(1) Adanya kebijakan yang bertentangan dengan sistem nilai masyarakat. Bila suatu kebijakan di pandang bertentangan secara tajam dengan sistem nilai yang dianut masyarakat secara luas atau kelompok-kelompok tertentu, maka kebijakan seperti itu tidak akan dilaksanakan atau dipatuhi.

(2) Adanya konsep ketidakpatuhan selektif terhadap hukum. Masyarakat ada yang patuh pada suatu jenis kebijakan tertentu, tetapi juga tidak patuh pada jenis kebijakan yang lain. Ada orang-orang yang sangat mendukung kebijakan (peraturan) dibidang kriminalitas (perampokan, pembunuhan, penipuan) dibidang ekonomi (perpajakan, perbankan, polusi industri).

(3) Adanya keanggotaan seseorang dari suatu organisasi / kelompok. Seseorang bisa patuh atau tidak patuh pada peraturan-peraturan atau kebijakan publik karena keterlibatannya dalam keanggotaan organisasi atau kelompok yang ide-ide atau gagasan-gagasannya tidak sesuai / bertentangan dengan kebijakan pemerintah. Akibatnya mereka cenderung tidak patuh atau menolak peraturan atau kebijakan pemerintah tersebut.

(4) Adanya ketidakpastian hukum. Tidak adanya kepastian hukum, ketidakjelasan aturan-aturan atau kebijakan-kebijakan yang saling bertentangan satu sama lain dapat menjadi sumber ketidakpatuhan / penolakan orang pada peraturan atau kebijakan pemerintah. Kebijakan yang tidak tegas isinya, atau isinya bertentangan satu sama lain, bisa menimbulkan salah pengertian, sehingga cenderung tidak melaksanakannya.”

Menurut Anderson diatas dijelaskan bahwa dalam proses implementasi terdapat faktor-faktor yang menghambat implementasi kebijakan dengan menolak dan tidak mematuhi kebijakan tersebut. Adanya faktor yang menghambat ini akan berdampak pada program-program yang direncanakan tidak dapat direalisasikan. Berdasarkan uraian diatas, implementasi kebijakan adalah serangkaian tindakan-tindakan yang dilakukan untuk melaksanakan suatu kebijakan yang dibuat oleh pemerintah untuk seluruh masyarakat dan / atau memiliki kelompok sasaran tertentu untuk dijadikan objek terlaksananya suatu kebijakan. Suatu kebijakan dapat diterima atau ditolak oleh masyarakat tergantung dari isi kebijakannya. Apabila kebijakannya sesuai dengan sistem nilai yang ada di masyarakat maka kebijakan akan diterima dan proses implementasi akan berjalan dengan efektif.

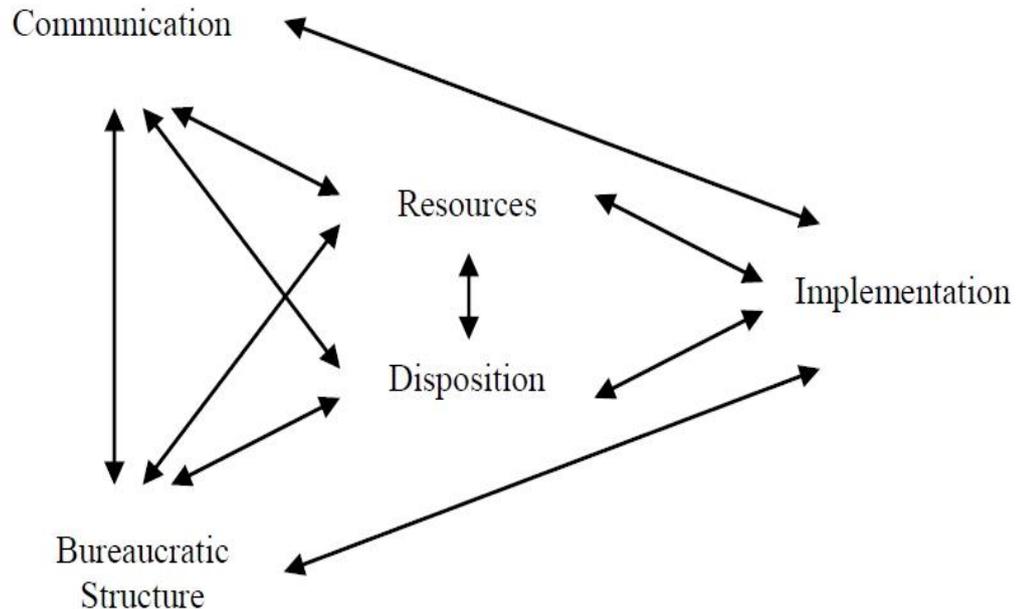
2.1.3 Model Implementasi Kebijakan

Kebijakan yang telah dibuat oleh pemerintah memiliki dua pilihan hasil yaitu berhasil dan gagal. Hal ini tergantung pada proses implementasinya sebab dalam proses implementasi terdapat variabel atau faktor yang dapat mempengaruhi keberhasilan implementasi. Dalam proses implementasi dibutuhkan identifikasi yang cermat untuk mengetahui faktor-faktor apa saja yang mempengaruhi kegagalan atau keberhasilan implementasi suatu kebijakan. Masing-masing variabel tersebut saling berhubungan satu sama lain untuk

melancarkan proses implementasi yang dilakukan oleh implementor kepada kelompok sasaran. Adapun teori implementasi dari beberapa tokoh antara lain George C. Edwards III (1980), Merilee S. Grindle (1980) dan Donald S. Van Meter dan Carl E. Van Horn (1975). Masing-masing teori memiliki variabel atau faktor yang mempengaruhi proses implementasi.

Menurut Edwards III (1980:10) terdapat empat faktor yang mempengaruhi keberhasilan implementasi, yaitu (1)*Communication*, (2)*Resources*, (3)*Dispositions*, dan (4)*Bureaucratic Structure*. Dalam proses implementasi dibutuhkan penyampaian komunikasi yang jelas dan konsisten agar semua pihak yang terkait memahami kebijakan dan dapat mengimplementasikannya. Selain itu dibutuhkan sumberdaya yang memadai untuk menunjang keberhasilan proses implementasi, seperti sumberdaya manusia, anggaran, peralatan dan kewenangan. Faktor disposisi merupakan watak, sikap atau karakteristik yang dimiliki oleh implementor yang akan mempengaruhi keberhasilan implementasi. Faktor yang terakhir adalah adanya struktur birokrasi yang bertugas dan bertanggungjawab untuk mengimplementasikan kebijakan serta memberikan pengaruh terhadap keberhasilan implementasi. Adapun gambar keempat faktor implementasi teori George C. Edwards III yaitu sebagai berikut:

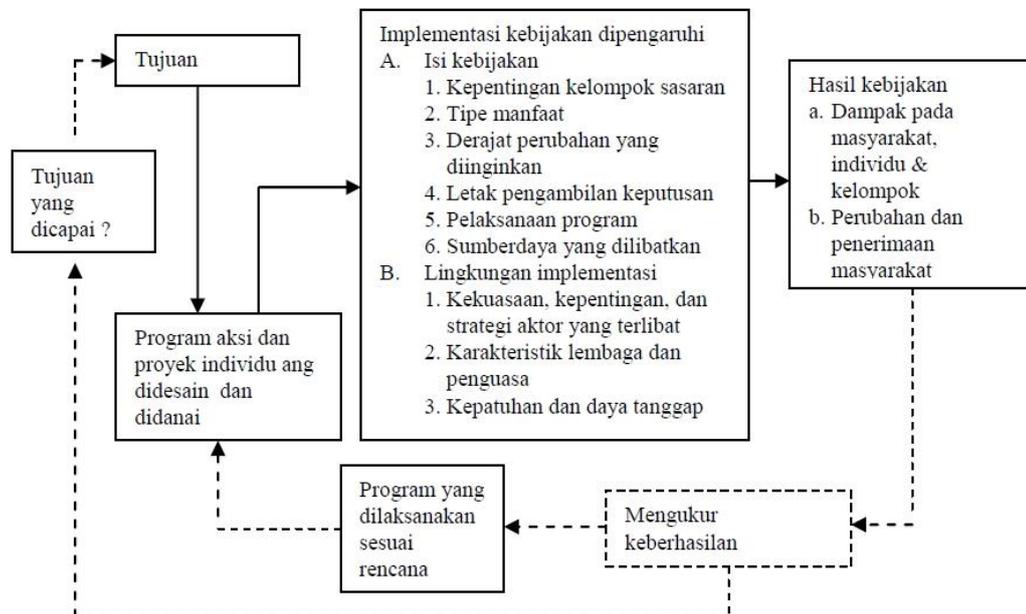
Gambar 2.1 *Direct and Indirect Impacts on Implementation*



Sumber: Edwards, 1980:148

Sedangkan menurut Merilee S. Grindle (1980:11) keberhasilan suatu implementasi kebijakan publik dapat dipengaruhi oleh dua variabel besar yaitu isi kebijakan (content of policy) dan lingkungan implementasi (context of implementation). Pada variabel isi kebijakan mencakup: (1)sejauh mana kepentingan kelompok sasaran, (2)manfaat yang diterima, (3)sejauh mana perubahan yang diinginkan, (4)pengambilan keputusan, (5)pelaksanaan program, (6)sumberdaya yang dilibatkan. Pada variabel lingkungan implementasi mencakup: (1)sebarapa besar kekuasaan kepentingan dan strategi yang dimiliki, (2)karakteristik lembaga dan penguasa, (3)tingkat kepatuhan dan daya tanggap kelompok sasaran.

Gambar 2.3 Model Implementasi Merilee S. Grindle



Sumber: Grindle, 1980:11

Sementara itu Menurut Van Metter dan Van Horn (1975: 463) terdapat enam variabel atau faktor yang mempengaruhi kinerja implementasi, yaitu (1)*Policy Standard and Objective*, (2)*Policy Resources*, (3)*International Communication and Enforcement Activities*, (4)*Characteristics of The Implementing Agencies*, (5)*Economic, Social, and Political Conditions*, dan (6)*The Dispositions of Implementors*. Pada umumnya teori-teori para ahli diatas menjelaskan mengenai variabel atau faktor yang mempengaruhi keberhasilan implementasi kebijakan. Setiap tokoh teori implementasi memiliki ciri khasnya masing-masing dalam variabel atau faktor implementasinya.

Van Meter dan Van Horn (1975:462-473) memfokuskan pada enam variabel yang mempengaruhi kinerja implementasi yaitu adanya standar dan sasaran kebijakan yang jelas dan terukur sehingga kebijakan dapat direalisasikan, pelaksanaan kebijakan harus memiliki sumberdaya manusia dan sumberdaya non

manusia untuk menunjang proses implementasi, adanya komunikasi yang baik antar organisasi dan adanya koordinasi dan kerjasama yang baik antar organisasi mempengaruhi keberhasilan implementasi, menurut Van Meter dan Van Horn (1975:472) karakteristik agen pelaksana mencakup struktur birokrasi, norma-norma, dan pola-pola hubungan yang terjadi dalam birokrasi. Sikap agen pelaksana akan mempengaruhi hasil implementasi. Variabel selanjutnya adalah kondisi sosial, politik dan ekonomi yang mendukung akan mempengaruhi keberhasilan implementasi. Terakhir adalah disposisi implementor mempengaruhi keberhasilan implementasi apabila kualitas implementor baik respon, kognisi, sikap nilai implementor mempengaruhi kinerjanya dalam keberhasilan implementasi.

Dalam penelitian ini, teori yang sesuai untuk menganalisa permasalahan penelitian adalah teori implementasi kebijakan dari Donald S. Van Meter dan Carl E. Van Horn. Adapun definisi implementasi kebijakan menurut Van Meter & Van Horn (1975:447) yaitu:

“policy implementation encompasses those actions by public and private individuals (or groups) that are directed at the achievement of objectives set forth in prior policy decisions. This includes both one-time efforts to transform decisions into operational terms, as well as continuing efforts to achieve the large and small changes mandated by policy decisions.”

Implementasi kebijakan merupakan proses pelaksanaan yang dilakukan oleh pemerintah atau swasta untuk mencapai suatu tujuan. Adanya implementasi kebijakan berarti mengubah suatu keputusan tertulis menjadi suatu tindakan nyata yang dilakukan oleh pihak terkait untuk mencapai perubahan besar atau kecil sesuai keputusan kebijakan.

Proses implementasi ini merupakan sebuah abstraksi atau performansi dari suatu pelaksanaan kebijakan yang pada dasarnya secara sengaja dilakukan untuk meraih kinerja implementasi kebijakan publik yang tinggi yang berlangsung dalam hubungan dengan berbagai variabel. Model ini mengandaikan bahwa implementasi kebijakan berjalan secara linier dari keputusan politik yang tersedia, pelaksana dan kinerja kebijakan publik. Dalam pandangan Van Meter dan Van Horn (1975:462-473) terdapat enam variabel yang saling berhubungan yang dapat mempengaruhi proses implementasi kebijakan. Untuk lebih jelasnya peneliti akan menjelaskan pada sub-bab dibawah ini.

2.1.3.1 Policy Standards and Objectives (Standar dan Tujuan Kebijakan)

Standar dan tujuan kebijakan merupakan salah satu variabel yang menentukan kinerja suatu kebijakan. Standar dan tujuan kebijakan adalah sesuatu yang ingin dicapai oleh implementor agar terciptanya tujuan yang diharapkan. Menurut Van Meter dan Van Horn (1975:462-464) menilai standar dan sasaran kebijakan sebagai berikut:

“essentially, the performance indicator assess the extent to which the policy’s standarts and objectives are realized. Standart and objectives elaborate on the overall goals of the policy decision. They move beyond the generalities of the legislative document to provide concrete and more specific standarts for assessing program performance. The standarts and objectives are self-evident and easily measurable in some cases.”

Standar dan sasaran kebijakan digunakan untuk menilai sejauh mana kebijakan yang dibuat bersifat realistis sesuai dengan kondisi di masyarakat. Suatu kebijakan dapat di implementasikan melalui program-program untuk menilai sejauh mana standar dan tujuan kebijakan direalisasikan. Menurut

Subarsono (2013:99) standar dan tujuan kebijakan harus jelas dan terukur agar dapat direalisasikan oleh para pelaksana kebijakan. Apabila standar dan tujuan kebijakan tidak jelas maka akan terjadi multiinterpretasi sehingga menimbulkan konflik diantara para agen implementasi. Hal ini akan mempengaruhi proses implementasi yang akan menghadapi kendala. Menurut Agustino (2007:133-134) kinerja implementasi kebijakan dapat diukur tingkat keberhasilannya jika standar dan tujuan kebijakan dari kebijakan memang realistis dengan sosio-kultur yang mengada ditingkat pelaksana kebijakan.

Standar kebijakan haruslah jelas dan isi dari suatu kebijakan yang di implementasikan sesuai dengan kondisi di masyarakat sehingga kebijakan dapat diterima oleh masyarakat. Saat kebijakan sudah dapat diterima oleh masyarakat dan dibuktikan oleh adanya proses implementasi yang berjalan dengan lancar efektif dan efisien. Ketika standar kebijakan tidak sesuai dengan nilai dan norma yang berlaku di masyarakat maka akan sulit untuk mengimplementasikan suatu kebijakan sehingga proses implementasi akan mengalami kegagalan.

Tujuan kebijakan adalah sesuatu yang hendak dicapai oleh suatu kebijakan. Untuk mencapai tujuan tersebut melalui suatu program yang dilaksanakan oleh pemerintah. Tujuan kebijakan yang dibuat oleh pemerintah harus sesuai dengan kebutuhan di masyarakat tanpa adanya kepentingan kelompok / golongan atau kepentingan pribadi. Tujuan kebijakan harus sesuai dengan nilai dan norma yang berlaku di masyarakat, sebab apabila tujuan kebijakan terlalu ideal maka akan sulit untuk mengimplementasikan suatu kebijakan untuk mencapai tujuan tersebut.

2.1.3.2 Policy Resources (Sumberdaya)

Sumberdaya merupakan segala sesuatu yang berbentuk fisik maupun nonfisik yang dimiliki oleh implementor dalam mengimplementasikan kebijakan. Sumberdaya merupakan salah satu variabel yang diperlukan dalam proses implementasi kebijakan. Dalam model implementasi kebijakan Van Meter dan Van Horn, sumberdaya dibedakan menjadi sumberdaya manusia dan sumberdaya non manusia. Menurut Van Meter dan Van Horn (1975:465) *they also make available resources which facilitate their administration. these resources may include funds or other incentives in the program that might encourage or facilitate effective implementation.*

Sebagai salah satu variabel dalam proses implementasi kebijakan, sumberdaya dibutuhkan guna memfasilitasi berbagai keperluan yang menunjang proses implementasi kebijakan. Dalam melaksanakan administrasi dibutuhkan sumberdaya manusia guna melaksanakan proses administrasi dan kegiatan dilapangan. Selain sumberdaya manusia, sumberdaya anggaran dibutuhkan dalam proses implementasi guna memfasilitasi kegiatan implementasi kebijakan agar dapat berjalan dengan efektif dan berhasil. Menurut Agustino (2017:134) keberhasilan proses implementasi kebijakan sangat tergantung dari kemampuan memanfaatkan sumberdaya yang tersedia.

Sumberdaya manusia merupakan salah satu variabel yang mempengaruhi kinerja implementasi kebijakan. Manusia merupakan sumberdaya yang terpenting dalam menentukan suatu keberhasilan proses implementasi. Dengan adanya sumberdaya manusia yang berkualitas sesuai dengan pekerjaan dan mendukung

kinerja implementasi yang berdampak pada keberhasilan proses implementasi. Tetapi ketika kompetensi dan kapabilitas dari sumberdaya itu nihil, maka kinerja kebijakan publik sangat sulit untuk diharapkan.

Sumberdaya manusia merupakan salah satu faktor penting dalam melaksanakan kebijakan. Tanpa adanya sumberdaya manusia suatu kebijakan publik hanya sebatas dokumen saja karena tidak ada yang mengimplementasikannya. Dalam proses implementasi kebijakan, efektifitas pelaksana kebijakan bergantung pada sumberdaya manusia yang bertanggungjawab melaksanakan kebijakan. Jika sumberdaya manusia tidak maksimal maka pelaksanaan kebijakan tidak akan berjalan efektif dan efisien.

Selain sumberdaya manusia, menurut Agustino (2016:134) sumberdaya lain yang perlu diperhitungkan juga ialah sumberdaya anggaran. Ketika sumberdaya manusia yang kompeten dan kapabel telah tersedia sedangkan kucuran dana melalui anggaran tidak tersedia, maka akan timbul masalah untuk merealisasikan apa yang hendak dituju oleh tujuan kebijakan. Sumberdaya anggaran digunakan dalam proses implementasi guna mendukung berbagai kegiatan yang dilaksanakan dalam proses implementasi. Adapun kegiatan ataupun program yang memerlukan sumberdaya anggaran seperti sosialisasi, fasilitas dan lain sebagainya.

Salah satu sumberdaya yang mempengaruhi berjalannya proses implementasi adalah sumberdaya anggaran. Apabila anggaran dalam proses implementasi terbatas, maka proses implementasi akan terhambat. Sebab terbatasnya anggaran akan mempengaruhi segala aktivitas yang berkaitan dengan

proses implementasi kebijakan. Suatu program pasti membutuhkan anggaran yang sudah ditentukan agar dapat dilaksanakan secara optimal.

2.1.3.3 *Interorganizational Communication and Enforcement Activities*

(Komunikasi Antar Organisasi dan Aktivitas Pelaksana)

Komunikasi antar organisasi dan aktivitas pelaksana adalah proses penyampaian informasi dan kegiatan yang dilakukan oleh seluruh pihak yang terkait dalam proses implementasi kebijakan. Salah satu variabel model implementasi kebijakan yang dapat menentukan keberhasilan kebijakan adalah dengan adanya komunikasi antar organisasi dan aktivitas pelaksana yang berjalan dengan efektif dan efisien. Menurut Van Meter dan Van Horn (1975:466)

“successful implementation often requires institutional mechanisms and procedures whereby higher authorities (superiors) may increase the likelihood that implementors (subordinates) will act in a manner consistent with a policy’s standards and objectives.”

Keberhasilan implementasi kebijakan berkaitan dengan prosedur kelembagaan dimana seorang atasan dapat mengatur bawahan agar bertindak secara konsisten dan agar sesuai dengan standar dan tujuan suatu kebijakan.

Menurut Van Meter dan Van Horn (1975:466) *communication within and between organizations is a complex and difficult process*. Adanya komunikasi yang lancar dapat mempermudah jalannya proses implementasi. Komunikasi organisasi yang berlangsung ini melibatkan berbagai pihak yang berkaitan dengan proses implementasi kebijakan. Komunikasi yang ada pada antar organisasi merupakan suatu proses yang kompleks apabila tidak dilaksanakan secara koordinasi jelas dan konsisten. Menurut Van Meter dan Van Horn (1975:467)

“in the context of interorganizational (or intergovernmental) relation, two types of enforcement or follow-up activities are most important. First, technical advice and assistance can be provided. Second, superiors (or federal officials) can rely on a wide variety of sanctions-both positive and negative.”

Komunikasi antara organisasi merupakan hal yang penting guna menindaklanjuti kegiatan / program implementasi kebijakan. Adanya komunikasi membuat antar organisasi / pihak dapat memberikan saran, aspirasi dan bantuan dalam mengimplementasikan Peraturan Daerah Kota Bandung Nomor 04 Tahun 2011 tentang Penataan dan Pembinaan PKL di Kelurahan Cicadas. Selain itu dengan adanya komunikasi dapat membuat atasan dapat menilai kinerja bawahannya apakah sesuai untuk menunjang pelaksanaan proses implementasi kebijakan.

Menurut Agustino (2017:135) koordinasi merupakan mekanisme sekaligus syarat utama dalam menentukan keberhasilan pelaksanaan kebijakan. Semakin baik koordinasi dan komunikasi diantara pihak-pihak yang terlibat dalam suatu proses implementasi, maka asumsinya kesalahan-kesalahan akan sangat kecil terjadi dan begitu pula sebaliknya. Adanya koordinasi yang dilakukan oleh pihak-pihak terkait membuat informasi yang diberikan jelas dan kegiatan yang dilaksanakan akan berjalan dengan efektif dan efisien.

Transmisi adalah proses penyampaian informasi mengenai isi dan tujuan kebijakan maupun program-program yang akan dilaksanakan guna mengimplementasikan kebijakan. Suatu kebijakan publik perlu disampaikan tidak hanya kepada pelaksana kebijakan tetapi juga disampaikan kepada kelompok

sasaran dan pihak lainnya yang berkaitan langsung ataupun tidak langsung dengan kebijakan tersebut.

Dalam suatu kebijakan publik diperlukan konsistensi untuk menghindari adanya kebingungan para pelaksana kebijakan, kelompok sasaran, dan pihak lainnya. Adanya konsistensi ini agar pelaksana kebijakan dapat dengan jelas dan konsisten dalam mensosialisasikan isi kebijakan kepada masyarakat.

2.1.3.4 *Characteristics of The Implementing Agencies* (Karakteristik Agen Pelaksana)

Karakteristik agen pelaksana adalah ciri-ciri atau sifat yang khas yang dimiliki oleh agen pelaksana dapat mempengaruhi keberhasilan implementasi kebijakan. Menurut Van Meter dan Van Horn (1975:471) menyarankan karakteristik agen pelaksana dalam mengimplementasikan kebijakan yaitu sebagai berikut:

“(a)the competence and size of an agency’s staff; (b)the degree of hierarchial control of subunit decisions and processes within the implementing agencies; (c)an agency’s political resources; (d)the vitality of an organization; (e)the degree of open communications within organization; (f)the agency’s formal and informal linkages with the policy making or policy enforcing body.”

Menurut pendapat Van Meter Van Horn menjelaskan bahwa terdapat karakteristik agen pelaksana yang dapat mempengaruhi proses implementasi agar dapat berjalan dengan lancar. Adapun karakteristik agen pelaksana tersebut meliputi adanya kompetensi dan ukuran staf agen, terdapat tingkat kontrol hirarkis dari keputusan dan proses sub-unit dalam lembaga pelaksana, adanya sumberdaya politik suatu lembaga, adanya kekuatan organisasi, terdapat tingkat komunikasi

terbuka dalam suatu organisasi, terdapat keterkaitan formal dan informal lembaga dengan badan pembuat kebijakan atau penegakkan kebijakan.

Selain itu menurut Agustino (2017:135), cakupan atau luas wilayah implementasi kebijakan perlu diperhitungkan manakala hendak menentukan agen pelaksana. Semakin luas cakupan implementasi kebijakan, maka seharusnya semakin besar pula agen yang dilibatkan. Menurut Ripley dalam buku Van Meter & Van Horn (1975:470) *speak of bureaucratic structure as those characteristics, norms and recurring patterns of relation inside the executive agencies that have either potential or actual relation to what they do in the way of policy*. Struktur birokrasi, norma dan pola hubungan yang baik dapat mempengaruhi kinerja implementasi kebijakan.

Menurut Agustino (2017:134-135) pusat perhatian pada agen pelaksana meliputi organisasi formal dan organisasi informal yang akan terlibat pengimplementasian kebijakan publik. Hal ini sangat penting karena kinerja implementasi kebijakan (publik) akan sangat banyak dipengaruhi oleh ciri-ciri yang tepat serta cocok dengan para agen pelaksanaannya. Misalnya, implementasi kebijakan publik yang berusaha untuk merubah perilaku manusia secara radikal, maka agen pelaksana projek itu haruslah berkarakteristik tegas, keras dan ketat dalam melaksanakan aturan sesuai dengan sanksi hukum yang telah ditetapkan.

2.1.3.5 *Economic, Social and Political Conditions* (Lingkungan Ekonomi, Sosial dan Politik)

Lingkungan ekonomi, sosial dan politik adalah kondisi perekonomian, sosial dan politik yang terdapat pada kelompok sasaran yang dapat mempengaruhi keberhasilan implementasi kebijakan. Menurut Van Meter dan Van Horn (1975:471) *public policy have been particularly interested in indentifying the influence of these environmental variabels on policy outputs*. Suatu kebijakan publik secara khusus dapat mengidentifikasi pengaruh variabel lingkungan terhadap suatu kebijakan. Adanya variabel lingkungan ekonomi, sosial dan politik dapat berdampak pada kinerja agen pelaksana.

Menurut Subarsono (2013:101) variabel lingkungan ekonomi, sosial dan politik dapat mendukung keberhasilan implementasi kebijakan apabila kelompok-kelompok kepentingan memberikan dukungan dalam proses implementasi kebijakan. Dan sebaliknya apabila kelompok-kelompok kepentingan memberikan penolakan terhadap implementasi kebijakan maka yang terjadi akan mengalami hambatan dalam mengimplementasikan kebijakan.

Menurut Agustino (2017:135-136) lingkungan eksternal turut mendorong keberhasilan kebijakan publik yang telah ditetapkan yang meliputi lingkungan ekonomi, sosial dan politik. Namun sebaliknya lingkungan yang tidak kondusif dapat menjadi biang keladi dari kegagalan kinerja implementasi kebijakan. Oleh sebab itu, upaya untuk mengimplementasikan kebijakan harus pula memperhatikan kekondusifan kondisi lingkungan eksternal. Adapun menurut Kurniasih (2010:12)

“proses implementasi kebijakan yang ideal akan terjadi interaksi dan reaksi dari organisasi pengimplementasi, kelompok sasaran dan faktor lingkungan yang mengakibatkan munculnya tekanan dan diikuti dengan tindakan tawar-menawar atau transaksi.”

Menurut pernyataan Kurniasih tersebut dijelaskan bahwa pada proses implementasi kebijakan yang ideal terdapat interaksi yang dilakukan oleh pelaksana kebijakan, kelompok sasaran dan kondisi lingkungan sekitar yang mengakibatkan adanya tindakan tawar menawar dalam proses implementasi kebijakan.

Lingkungan ekonomi merupakan faktor eksternal yang dapat mempengaruhi kinerja implementasi kebijakan. Kondisi lingkungan ekonomi sebagai faktor eksternal memiliki peran yang krusial dalam mempengaruhi keberhasilan implementasi kebijakan. Hal ini terjadi sebab masyarakat hidup bersinggungan secara langsung dengan masalah ekonomi untuk memenuhi hajat hidupnya. Permasalahan ekonomi seperti tingkat pendapatan, kurangnya modal usaha, dan lain sebagainya.

Lingkungan sosial merupakan salah satu variabel yang dapat mempengaruhi keberhasilan kinerja implementasi kebijakan. Lingkungan sosial adalah salah satu faktor yang dapat mempengaruhi seseorang atau sekelompok golongan untuk dapat melakukan suatu tindakan yang mengarah pada hal positif maupun negatif. Adanya lingkungan sosial dapat mempengaruhi seseorang untuk melakukan perubahan-perubahan sesuai dengan lingkungan tempat orang tersebut tinggal. Lingkungan sosial antara lain adalah lingkungan keluarga, lingkungan teman sebaya, lingkungan pekerjaan, lingkungan tetangga, dan lain sebagainya. Lingkungan sosial memberikan dampak pada keberhasilan implementasi suatu

kebijakan, sebab sebagai faktor eksternal lingkungan sosial memberikan pengaruh kepada seseorang untuk melakukan suatu tindakan yang dapat berupa mengikuti suatu kebijakan maupun menolak suatu kebijakan.

Lingkungan politik merupakan kondisi politik yang mempengaruhi suatu masyarakat atau kelompok dalam melakukan suatu tindakan. Kondisi lingkungan politik dapat mempengaruhi kinerja implementasi kebijakan. Lingkungan politik setiap tahunnya memiliki perubahan dan setiap adanya pemilihan umum, para elite politik memberikan janji politiknya kepada sekelompok orang atau masyarakat. Janji politik yang diberikan pun terkadang sesuai dengan kebijakan yang berlaku maupun tidak sesuai dengan kebijakan yang berlaku.

2.1.3.6 *The Dispositions of Implementors* (Disposisi Pelaksana)

Disposisi pelaksana adalah sikap atau watak yang dimiliki oleh implementor. Disposisi pelaksana merupakan salah satu variabel yang dapat mempengaruhi keberhasilan implementasi kebijakan. Menurut Van Meter dan Van Horn (1975:472) *successful implementation may be frustrated when officials are not aware that they are not in full compliance with the policy*. Disposisi pelaksana memiliki pengaruh terhadap keberhasilan implementasi. Suatu implementasi kebijakan akan mengalami kegagalan ketika para agen pelaksana tidak menyadari bahwa mereka tidak mematuhi dengan isi standar dan tujuan kebijakan. Menurut Van Meter dan Van Horn (1975:473)

“implementors may fail to execute policies faithfully because they reject the goals contained in them. Conversely, widespread acceptance of the policy’s standards and objectives, on the part those responsible for administering it, will enhance greatly the potential for successful execution. At minimum, it would seem that shared attitudes will make

implementation easier. The goals of a policy may be rejected for a variety of reasons.”

Agen pelaksana dapat mengalami kegagalan dalam menjalankan kebijakan karena mereka menolak standar dan tujuan suatu kebijakan. Sebaliknya apabila agen pelaksana bertanggung jawab terhadap standar dan tujuan kebijakan akan membuat proses implementasi kebijakan berhasil. Menurut Van Meter & Van Horn (1974:472), terdapat tiga elemen respon yang dapat mempengaruhi kemauan dan keinginan dalam melaksanakan kebijakan, yaitu pengetahuan (*cognition*), pemahaman dan pendalaman (*comprehention and understanding*) terhadap kebijakan, dan arah respon mereka apakah menerima, netral atau menolak (*acceptance, neutrality or rejection*) terhadap kebijakan.

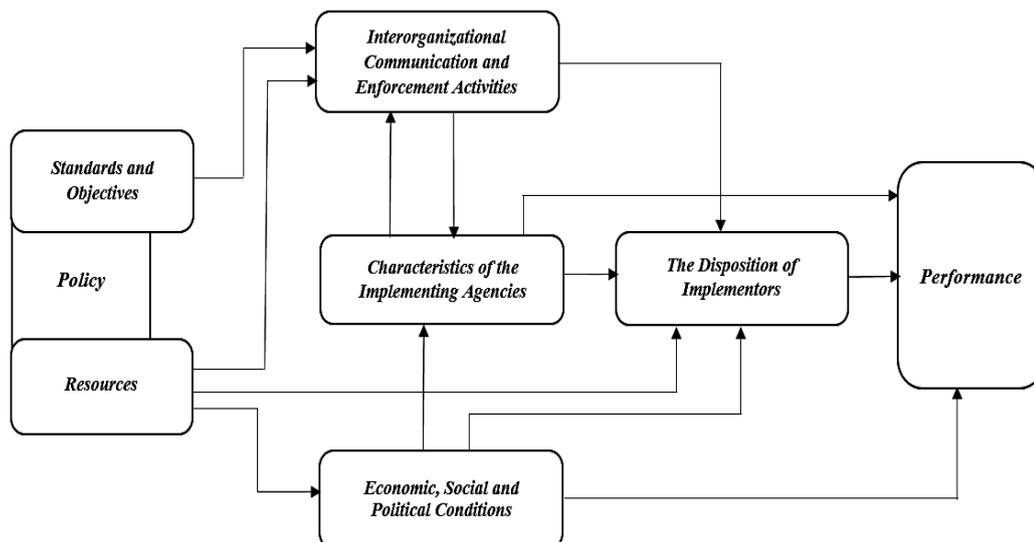
Menurut Agustino (2017:135) sikap penerimaan atau penolakan dari (agen) pelaksana akan sangat banyak mempengaruhi keberhasilan atau tidaknya kinerja implementasi kebijakan publik. Hal ini sangat mungkin terjadi oleh karena kebijakan yang dilaksanakan bukanlah hasil formulasi warga setempat yang mengenal betul persoalan dan permasalahan yang mereka rasakan. Tetapi kebijakan yang akan implementor laksanakan adalah kebijakan ‘dari atas’ (*top down*) yang sangat mungkin para pengambil keputusannya tidak pernah mengetahui bahkan tidak mampu menyentuh kebutuhan, keinginan atau permasalahan yang warga ingin diselesaikan.

Menurut Subarsono (20013:91-92) disposisi adalah sikap atau watak yang dimiliki oleh implementor seperti komitmen dan tanggungjawab. Komitmen adalah suatu sikap untuk bertindak sesuai dengan kesepakatan yang telah dibuat oleh individu baik untuk untuk menerima atau menolak suatu kebijakan.

Tanggungjawab adalah suatu sikap yang dimiliki implementor untuk dapat menyelesaikan pekerjaan sesuai dengan tugas dan fungsinya. Apabila implementor memiliki disposisi yang baik, maka dia dapat menjalankan kebijakan dengan baik seperti apa yang diinginkan oleh pembuat kebijakan. Ketika implementor memiliki sikap atau perspektif yang berbeda dengan kebijakan, maka proses implementasi kebijakan menjadi tidak efektif. Jika proses implementasi kebijakan berjalan dengan lancar maka implementor tidak hanya mengetahui apa yang harus dilakukan melainkan memiliki kemauan untuk melaksanakan suatu kebijakan sehingga akan menghasilkan proses implementasi kebijakan yang berjalan dengan efektif dan efisien.

Adapun gambar keenam variabel implementasi kebijakan teori Donald S. Van Meter & Carl E. Van Horn sebagai berikut:

Gambar 2.3 A Model of the Policy Implementation Process



Sumber: Van Meter & Van Horn, 1975:463

Keenam variabel implementasi kebijakan menurut teori Donald S. Van Meter & Carl E. Van Horn: *policy standards and objectives, policy resources, interorganizational communication and enforcement activities, characteristics of the implementing agencies, economic, social and political conditions and the dispositions of implementors* ini saling berhubungan dan mempengaruhi satu sama lain. Variabel standar dan tujuan kebijakan dapat mempengaruhi variabel komunikasi antar organisasi dan aktivitas pelaksana yang apabila berjalan dengan lancar maka akan mempengaruhi kinerja implementasi kebijakan yang sesuai dengan tujuan yang diharapkan. Variabel sumberdaya dapat mempengaruhi variabel komunikasi antar organisasi dan aktivitas pelaksana, variabel disposisi pelaksana dan variabel lingkungan ekonomi, sosial dan politik yang apabila berjalan dengan lancar maka akan mempengaruhi kinerja implementasi kebijakan yang sesuai dengan tujuan yang diharapkan.

Variabel komunikasi antar organisasi dan aktivitas pelaksana dapat mempengaruhi variabel karakteristik agen pelaksana dan variabel disposisi pelaksana yang apabila berjalan dengan lancar maka akan mempengaruhi kinerja implementasi kebijakan yang sesuai dengan tujuan yang diharapkan. Variabel karakteristik agen pelaksana dapat mempengaruhi variabel komunikasi antar organisasi dan aktivitas pelaksana dan variabel disposisi pelaksana yang apabila berjalan dengan lancar maka akan mempengaruhi kinerja implementasi kebijakan yang sesuai dengan tujuan yang diharapkan. Variabel lingkungan ekonomi, sosial dan politik dapat mempengaruhi variabel karakteristik agen pelaksana dan variabel disposisi pelaksana yang apabila berjalan dengan lancar maka akan

mempengaruhi kinerja implementasi kebijakan yang sesuai dengan tujuan yang diharapkan.

Variabel disposisi pelaksana mempengaruhi semua variabel yang apabila berjalan dengan lancar maka akan mempengaruhi kinerja implementasi kebijakan yang sesuai dengan tujuan yang diharapkan. Apabila salah satu variabel tidak berfungsi dengan baik, maka akan mempengaruhi kinerja implementasi kebijakan secara keseluruhan yang akan gagal. Namun apabila variabel-variabel berjalan dengan lancar maka kinerja proses implementasi kebijakan berjalan sesuai dengan tujuan yang diharapkan.

2.1.4 Peraturan Daerah

Menurut Soejito (1989:1) salah satu kewenangan suatu daerah yang mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri yaitu kewenangan untuk menetapkan peraturan daerah. Suatu daerah memiliki kewenangan untuk menetapkan peraturan daerahnya sendiri guna menyelesaikan permasalahan publik yang terjadi di daerah tersebut. Berdasarkan Undang-undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, Peraturan Daerah Kabupaten / Kota adalah peraturan perundang-undangan yang dibentuk oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten / Kota dengan persetujuan bersama Bupati / Walikota. Suatu peraturan daerah dibuat oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dengan persetujuan Walikota.

Menurut Prakoso (1985:43) peraturan daerah adalah peraturan daerah yang ditetapkan oleh Kepala Daerah dengan persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dan yang harus memenuhi syarat-syarat formil tertentu dapat mempunyai

kekuatan hukum dan mengikat. Peraturan daerah dibuat dengan memenuhi syarat-syarat yang berlaku di masyarakat agar peraturan yang sudah dibuat dapat diterima dan di implementasikan oleh masyarakat. Menurut Abdullah (2005:131) tujuan utama dari peraturan daerah untuk memberdayakan masyarakat dan mewujudkan kemandirian daerah. Dalam pembentukan peraturan daerah didasari oleh asas pembentukan perundang-undangan yaitu memihak kepentingan rakyat, menjunjung tinggi hak asasi manusia, berwawasan lingkungan dan budaya.

Berdasarkan uraian diatas, peraturan daerah adalah serangkaian aturan yang dibuat oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dengan persetujuan Kepala Daerah yang bertujuan untuk menyelesaikan permasalahan yang terdapat pada masyarakat atau pemerintah yang memiliki tujuan akhir untuk menciptakan keteraturan pada masyarakat.

2.1.5 Penataan dan Pembinaan Pedagang Kaki Lima

Menurut Peraturan Daerah Kota Bandung Nomor 04 Tahun 2011 tentang Penataan dan Pembinaan PKL, penataan adalah penempatan lokasi dan tempat usaha PKL melalui relokasi, revitalisasi pasar, belanja tematik, konsep festival dan konsep pujasera. Adapun pembinaan adalah usaha, tindakan dan kegiatan yang dilakukan secara berdayaguna dan berhasilguna dalam rangka peningkatan PKL sehingga dapat menjadi pedagang nonformal dan selanjutnya menjadi pedagang formal. Dalam Peraturan Daerah Kota Bandung Nomor 04 Tahun 2011 tentang Penataan dan Pembinaan PKL, yang tidak sesuai dengan peraturan zona merah perlu dilakukan penataan yakni di relokasi dengan adanya proses pemindahan tempat berdagang bagi PKL dari zona merah ke lokasi-lokasi yang

diperbolehkan untuk berjualan. Zona adalah suatu lokasi yang memiliki suatu fungsi tertentu berdasarkan tempat dan waktu dalam rangka penataan PKL.

Adapun zona PKL dibagi menjadi tiga yaitu:

1. Zona merah: lokasi yang tidak boleh terdapat PKL.
2. Zona kuning: lokasi yang bisa tutup buka berdasarkan waktu dan tempat.
3. Zona hijau: lokasi yang diperbolehkan berdagang bagi PKL.

Berdasarkan Peraturan Daerah Kota Bandung Nomor 04 Tahun 2011 tentang Penataan dan Pembinaan PKL, PKL sebagai bentuk kegiatan pelaku usaha disektor informal, keberadaanya memberikan kontribusi secara ekonomis, sosiologis dan nilai-nilai luhur berupa kerja keras, kemandirian, keharmonisan dan kreativitas kepada masyarakat Kota Bandung. PKL merupakan pedagang yang melakukan usaha perdagangan disektor informal yang menggunakan fasilitas umum baik dilahan terbuka dan / atau tertutup dengan menggunakan peralatan bergerak maupun tidak bergerak.

PKL menurut Bobo (2003:152) adalah kelompok masyarakat yang kurang diuntungkan akibat belum adanya kebijakan tata ruang pertanahan yang mampu mengangkat mereka dari jurang keterpinggiran, baik secara ekonomis, politik, dan sosial budaya. Namun menurut Widjajanti (2009:164) PKL adalah sekelompok orang yang menawarkan barang dan jasa untuk dijual diatas trotoar atau ditepi / dipinggir jalan sekitar pusat perbelanjaan / pertokoan, pasar, pusat rekreasi / hiburan, pusat perkantoran dan pusat pendidikan, baik secara menetap atau setengah menetap, berstatus tidak resmi atau setengah resmi dan dilakukan baik

pagi, siang, sore atau malam hari. Adapun menurut Mustafa (2008:42) PKL memiliki karakteristik yang khas, yaitu sebagai berikut:

“(1)pola persebaran PKL umumnya mendekati pusat keramaian dan tanpa izin menduduki zona-zona yang semestinya menjadi milik publik (*depriving public space*). (2)para PKL umumnya memiliki daya resistensi sosial yang lentur terhadap berbagai tekanan dan kegiatan penertiban. (3)sebagai kegiatan usaha PKL umumnya memiliki usaha, mekanisme involutif penyerapan tenaga kerja yang sangat longgar. (4)sebagian besar PKL adalah kaum migran dan proses adaptasi serta eksistensi mereka didukung oleh bentuk-bentuk hubungan patronase yang didasarkan pada ikatan daerah asal. (5)PKL rata-rata tidak memiliki keterampilan dan keahlian alternatif untuk mengembangkan kegiatan usaha baru diluar sektor informal kota.”

Menurut pendapat Mustafa diatas menjelaskan bahwa PKL memiliki karakteristik yang khas yang membedakannya dengan pedagang yang lain. Adapun karakteristik tersebut antara lain PKL menjajakan jualannya diruang publik dan lentur terhadap tekanan dan penertiban. Berdasarkan uraian diatas, PKL adalah orang-orang atau individu yang melakukan usaha perdagangan disektor informal yang menggunakan fasilitas umum baik dilahan terbuka atau tertutup dan bergerak atau tidak bergerak.

2.2 Kerangka Pemikiran

PKL merupakan salah satu pelaku usaha sektor informal yang ada di Kota Bandung. Keberadaannya menjadi salah satu permasalahan yang krusial sebab masih ada PKL yang melanggar Peraturan Daerah Kota Bandung Nomor 04 Tahun 2011 tentang Penataan dan Pembinaan PKL. Salah satu PKL yang melanggar Peraturan Daerah Kota Bandung Nomor 04 Tahun 2011 tentang Penataan dan Pembinaan PKL tersebut yaitu di Kelurahan Cicadas yang merupakan wilayah zona merah.

PKL menolak untuk di relokasi dan hingga saat ini mereka masih berjualan di Kelurahan Cicadas. Adapun terhambatnya proses relokasi dikarenakan kurangnya komunikasi yang terjalin antara Pemerintah Kota Bandung dengan PKL di Kelurahan Cicadas. Kedua belah pihak belum menemukan titik temu untuk menetapkan lokasi relokasi. Dalam menentukan lokasi relokasi terhambat oleh sumberdaya anggaran yang terbatas dan adanya lingkungan ekonomi dan sosial pada PKL di Kelurahan Cicadas yang tidak kondusif. Selain itu PKL yang dahulu sudah ditata kini terlihat tidak teratur lagi karena kurangnya sanksi yang diberikan pada PKL di Kelurahan Cicadas.

Berdasarkan permasalahan diatas, peneliti akan menggunakan teori implementasi kebijakan dari Donald S. Van Meter & Carl E. Van Horn (1975) untuk menganalisis permasalahan tersebut. Terdapat variabel-variabel yang mempengaruhi hasil implementasi yaitu *policy standards and objectives, policy resources, interorganizational communication and enforcement activities, characteristics of the implementing agencies, economic, social and political conditions and the dispositions of implementors*.

Standar dan tujuan Peraturan Daerah Kota Bandung Nomor 04 Tahun 2011 tentang Penataan dan Pembinaan PKL di Kelurahan Cicadas adalah sesuatu yang hendak dicapai oleh Peraturan Daerah Kota Bandung Nomor 04 Tahun 2011 tentang Penataan dan Pembinaan PKL di Kelurahan Cicadas melalui program-program yang dilaksanakan baik dalam jangka waktu pendek maupun panjang. Untuk mengukur keberhasilan kinerja implementasi Peraturan Daerah Kota Bandung Nomor 04 Tahun 2011 tentang Penataan dan Pembinaan PKL di

Kelurahan Cicadas dapat diukur oleh standar kebijakan dan tujuan kebijakan. Pada Peraturan Daerah Kota Bandung Nomor 04 Tahun 2011 tentang Penataan dan Pembinaan PKL sudah jelas dan terukur sehingga dapat direalisasikan untuk mengatasi permasalahan PKL di Kelurahan Cicadas. Standar dan tujuan Peraturan Daerah Kota Bandung Nomor 04 Tahun 2011 tentang Penataan dan Pembinaan PKL di Kelurahan Cicadas yang sudah jelas dan realistis dapat mempengaruhi Satgasus Penataan dan Pembinaan PKL dalam melaksanakan komunikasi agar dapat berjalan dengan efektif dan efisien. Sehingga proses implementasi Peraturan Daerah Kota Bandung Nomor 04 Tahun 2011 tentang Penataan dan Pembinaan PKL di Kelurahan Cicadas berjalan dengan lancar.

Sumberdaya pelaksana Peraturan Daerah Kota Bandung Nomor 04 Tahun 2011 tentang Penataan dan Pembinaan PKL di Kelurahan Cicadas adalah segala sesuatu yang berbentuk fisik maupun nonfisik yang dimiliki oleh Satgasus dalam mengimplementasikan Peraturan Daerah Kota Bandung Nomor 04 Tahun 2011 tentang Penataan dan Pembinaan PKL di Kelurahan Cicadas. Sumberdaya merupakan variabel yang mempengaruhi keberhasilan kinerja implementasi Peraturan Daerah Kota Bandung Nomor 04 Tahun 2011 tentang Penataan dan Pembinaan PKL di Kelurahan Cicadas. Terdapat dua indikator sumberdaya yaitu sumberdaya manusia pada pelaksana Peraturan Daerah Kota Bandung Nomor 04 Tahun 2011 tentang Penataan dan Pembinaan PKL di Kelurahan Cicadas dan sumberdaya anggaran pada pelaksana Peraturan Daerah Kota Bandung Nomor 04 Tahun 2011 tentang Penataan dan Pembinaan PKL di Kelurahan Cicadas. Dalam mengimplementasikan Peraturan Daerah Kota Bandung Nomor 04 Tahun 2011

tentang Penataan dan Pembinaan PKL di Kelurahan Cicadas, dibutuhkan sumberdaya manusia dan anggaran untuk menunjang jalannya proses implementasi agar berjalan secara efektif dan efisien. Sumberdaya manusia pada pelaksana Peraturan Daerah Kota Bandung Nomor 04 Tahun 2011 tentang Penataan dan Pembinaan PKL di Kelurahan Cicadas yaitu meliputi jumlah staf dan keahlian dari Satgasus Penataan dan Pembinaan PKL.

Selain itu juga ada sumberdaya anggaran pada pelaksana Peraturan Daerah Kota Bandung Nomor 04 Tahun 2011 tentang Penataan dan Pembinaan PKL di Kelurahan Cicadas yaitu untuk menunjang jalannya implementasi Peraturan Daerah Kota Bandung Nomor 04 Tahun 2011 tentang Penataan dan Pembinaan PKL di Kelurahan Cicadas dibutuhkan anggaran yang memadai agar implementasi berjalan dengan lancar. Dengan adanya sumberdaya yang memadai dapat mempengaruhi Satgasus Penataan dan Pembinaan PKL dalam berkomunikasi agar berjalan dengan efektif dan efisien. Sumberdaya yang memadai pun mempengaruhi disposisi Satgasus Penataan dan Pembinaan PKL dalam memberikan sikap dalam mengimplementasikan Peraturan Daerah Kota Bandung Nomor 04 Tahun 2011 tentang Penataan dan Pembinaan PKL di Kelurahan Cicadas. Selain itu sumberdaya yang memadai dapat mempengaruhi lingkungan ekonomi, sosial dan politik agar dapat mendukung implementasi Peraturan Daerah Kota Bandung Nomor 04 Tahun 2011 tentang Penataan dan Pembinaan PKL di Kelurahan Cicadas. Dengan adanya sumberdaya yang memadai dapat memperlancar proses implementasi Peraturan Daerah Kota

Bandung Nomor 04 Tahun 2011 tentang Penataan dan Pembinaan PKL di Kelurahan Cicadas.

Komunikasi antar organisasi dan aktivitas pelaksana dalam mengimplementasikan Peraturan Daerah Kota Bandung Nomor 04 Tahun 2011 tentang Penataan dan Pembinaan PKL di Kelurahan Cicadas adalah proses penyampaian informasi dan kegiatan yang dilakukan oleh seluruh pihak yang terkait dalam proses implementasi Peraturan Daerah Kota Bandung Nomor 04 Tahun 2011 tentang Penataan dan Pembinaan PKL di Kelurahan Cicadas. Terdapat tiga indikator yaitu koodinasi, transmisi dan konsisten. Komunikasi antar instansi dengan instansi maupun instansi dengan Persatuan PKL di Kelurahan Cicadas dalam mengimplementasikan Peraturan Daerah Kota Bandung Nomor 04 Tahun 2011 tentang Penataan dan Pembinaan PKL di Kelurahan Cicadas membutuhkan koordinasi, transmisi dan konsistensi agar proses implementasi kebijakan berhasil dilaksanakan. Koordinasi yang baik antar semua pihak yang terlibat akan mengurangi kesalahan yang terjadi. Proses transmisi yaitu proses penyampaian Peraturan Daerah Kota Bandung Nomor 04 Tahun 2011 tentang Penataan dan Pembinaan PKL dari pembuat kebijakan kepada Satgasus Penataan dan Pembinaan PKL yaitu Dinas KUMKM Kota Bandung, Distaru Kota Bandung, Satpol PP Kota Bandung dan dari Satgasus Penataan dan Pembinaan PKL kepada PKL di Kelurahan Cicadas.

Selain itu juga dibutuhkan kejelasan dan konsistensi informasi agar Peraturan Daerah Kota Bandung Nomor 04 Tahun 2011 tentang Penataan dan Pembinaan PKL yang sudah ditransmisikan dapat dipahami oleh semua pihak

yang terkait dengan proses implementasi Peraturan Daerah Kota Bandung Nomor 04 Tahun 2011 tentang Penataan dan Pembinaan PKL di Kelurahan Cicadas. Komunikasi yang terjalin dengan baik dapat mempengaruhi karakteristik Satgasus Penataan dan Pembinaan PKL agar sesuai dengan karakteristik yang sesuai dengan Peraturan Daerah Kota Bandung Nomor 04 Tahun 2011 tentang Penataan dan Pembinaan PKL. Selain itu komunikasi yang baik akan mempengaruhi sikap Satgasus Penataan dan Pembinaan PKL dalam mengimplementasikan Peraturan Daerah Kota Bandung Nomor 04 Tahun 2011 tentang Penataan dan Pembinaan PKL di Kelurahan Cicadas agar berjalan sesuai tujuan.

Karakteristik agen pelaksana dalam melaksanakan Peraturan Daerah Kota Bandung Nomor 04 Tahun 2011 tentang Penataan dan Pembinaan PKL di Kelurahan Cicadas adalah ciri-ciri atau sifat yang khas yang dimiliki oleh Satgasus Penataan dan Pembinaan PKL. Dalam proses implementasi Peraturan Daerah Kota Bandung Nomor 04 Tahun 2011 tentang Penataan dan Pembinaan PKL di Kelurahan Cicadas terdapat agen pelaksana yang bersifat formal yaitu Dinas KUMKM Kota Bandung, Distaru Kota Bandung, Satpol PP. Dalam proses implementasi Peraturan Daerah Kota Bandung Nomor 04 Tahun 2011 tentang Penataan dan Pembinaan PKL di Kelurahan Cicadas, Satgasus Penataan dan Pembinaan PKL memiliki ketegasan dalam melaksanakan Peraturan Daerah Kota Bandung Nomor 04 Tahun 2011 tentang Penataan dan Pembinaan PKL dan ketat dalam melaksanakan Peraturan Daerah Kota Bandung Nomor 04 Tahun 2011 tentang Penataan dan Pembinaan PKL.

Karakteristik yang sesuai dengan proses implementasi Peraturan Daerah Kota Bandung Nomor 04 Tahun 2011 tentang Penataan dan Pembinaan PKL di Kelurahan Cicadas dapat mempengaruhi proses komunikasi menjadi efektif dan efisien. Selain itu karakteristik Satgasus Penataan dan Pembinaan PKL yang sesuai pun mempengaruhi sikap Satgasus Penataan dan Pembinaan PKL dalam melaksanakan Peraturan Daerah Kota Bandung Nomor 04 Tahun 2011 tentang Penataan dan Pembinaan PKL di Kelurahan Cicadas dan akhirnya mempengaruhi proses kinerja implementasi Peraturan Daerah Kota Bandung Nomor 04 Tahun 2011 tentang Penataan dan Pembinaan PKL di Kelurahan Cicadas menjadi efektif dan efisien.

Kondisi ekonomi, sosial dan politik pada PKL di Kelurahan Cicadas adalah kondisi yang terdapat pada PKL di Kelurahan Cicadas yang dapat mempengaruhi proses implementasi Peraturan Daerah Kota Bandung Nomor 04 Tahun 2011 tentang Penataan dan Pembinaan PKL. Terdapat tiga indikator yaitu lingkungan ekonomi, lingkungan sosial dan lingkungan politik. Kondisi lingkungan ekonomi, sosial dan politik merupakan lingkungan eksternal yang turut mempengaruhi keberhasilan implementasi Peraturan Daerah Kota Bandung Nomor 04 Tahun 2011 tentang Penataan dan Pembinaan PKL di Kelurahan Cicadas. Adanya kondisi lingkungan ekonomi, sosial dan politik pada PKL di Kelurahan Cicadas yang mendukung / kondusif dapat mempengaruhi karakteristik Satgasus Penataan dan Pembinaan PKL dalam mengimplementasikan Peraturan Daerah Kota Bandung Nomor 04 Tahun 2011 tentang Penataan dan Pembinaan PKL di Kelurahan Cicadas dengan efektif. Kondisi lingkungan ekonomi, sosial

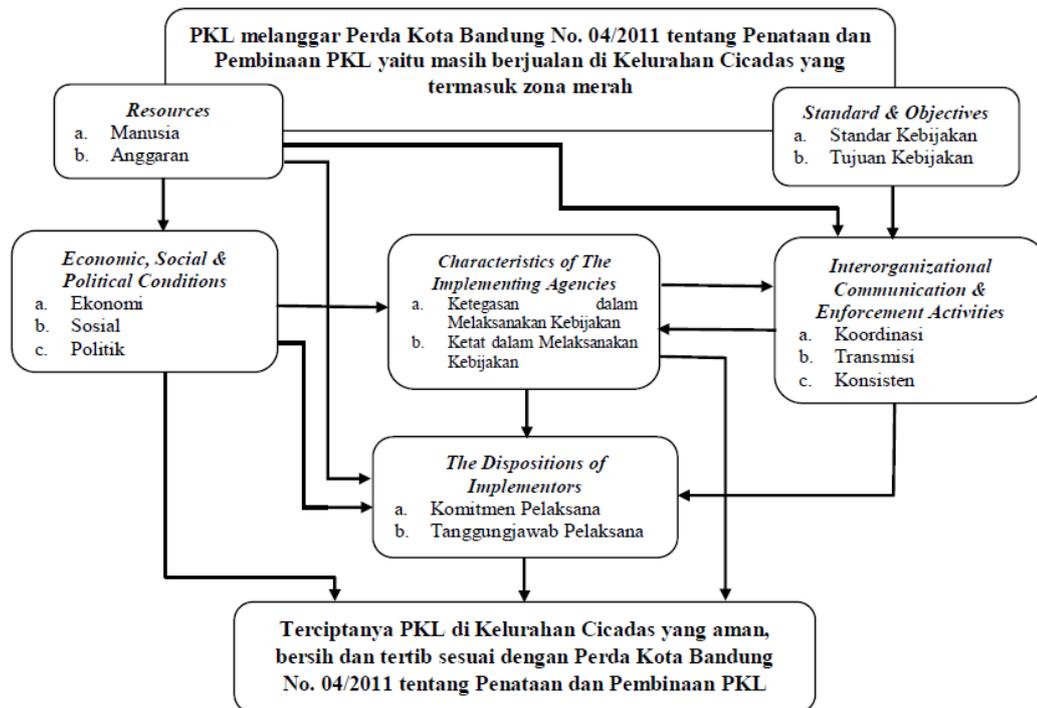
dan politik pada PKL di Kelurahan Cicadas pun mempengaruhi disposisi Satgasus Penataan dan Pembinaan PKL dalam mengimplementasikan Peraturan Daerah Kota Bandung Nomor 04 Tahun 2011 tentang Penataan dan Pembinaan PKL di Kelurahan Cicadas dan pada akhirnya dapat mempengaruhi kinerja implementasi Peraturan Daerah Kota Bandung Nomor 04 Tahun 2011 tentang Penataan dan Pembinaan PKL di Kelurahan Cicadas dapat berjalan dengan berhasil / gagal.

Disposisi pelaksana dalam mengimplementasikan Peraturan Daerah Kota Bandung Nomor 04 Tahun 2011 tentang Penataan dan Pembinaan PKL di Kelurahan Cicadas adalah sikap yang dimiliki oleh Satgasus Penataan dan Pembinaan PKL. Sikap Satgasus Penataan dan Pembinaan PKL dapat mempengaruhi proses berjalannya implementasi Peraturan Daerah Kota Bandung Nomor 04 Tahun 2011 tentang Penataan dan Pembinaan PKL di Kelurahan Cicadas. Sikap Satgasus Penataan dan Pembinaan PKL dapat dilihat berdasarkan komitmennya dalam mengimplementasikan Peraturan Daerah Kota Bandung Nomor 04 Tahun 2011 tentang Penataan dan Pembinaan PKL di Kelurahan Cicadas yaitu menerima / menolak / netral. Selain itu dapat dilihat melalui indikator tanggungjawab Satgasus Penataan dan Pembinaan PKL dalam mengimplementasikan Peraturan Daerah Kota Bandung Nomor 04 Tahun 2011 tentang Penataan dan Pembinaan PKL. Jika Satgasus Penataan dan Pembinaan PKL sudah mengetahui dan berkeinginan untuk melaksanakan Peraturan Daerah Kota Bandung Nomor 04 Tahun 2011 tentang Penataan dan Pembinaan PKL di Kelurahan Cicadas maka akan direalisasikan dengan efektif. Disposisi Satgasus Penataan dan Pembinaan PKL yang menerima dan mengetahui Peraturan Daerah

Kota Bandung Nomor 04 Tahun 2011 tentang Penataan dan Pembinaan PKL di Kelurahan Cicadas dapat mempengaruhi kinerja implementasi yang akan berjalan dengan lancar.

Variabel *policy standards and objectives, policy resources, interorganizational communication and enforcement activities, characteristics of the implementing agencies, economic, social and political conditions and the dispositions of implementors* dapat mempengaruhi kinerja implementasi Peraturan Daerah Kota Bandung Nomor 04 Tahun 2011 tentang Penataan dan Pembinaan PKL di Kelurahan Cicadas. Hal ini dikarenakan variabel-variabel tersebut saling berkaitan dan apabila salah satu variabel tidak berjalan dengan lancar maka akan menghambat jalannya implementasi Peraturan Daerah Kota Bandung Nomor 04 Tahun 2011 tentang Penataan dan Pembinaan PKL di Kelurahan Cicadas. Dalam proses implementasi Peraturan Daerah Kota Bandung Nomor 04 Tahun 2011 tentang Penataan dan Pembinaan PKL di Kelurahan Cicadas dibutuhkan kerjasama antara pembuat kebijakan, Satgasus Penataan dan Pembinaan PKL dan PKL di Kelurahan Cicadas agar tujuan dari Peraturan Daerah Kota Bandung Nomor 04 Tahun 2011 tentang Penataan dan Pembinaan PKL di Kelurahan Cicadas dapat terwujud yaitu terciptanya PKL di Kelurahan Cicadas yang aman, bersih dan tertib.

Gambar 2.4 Model Kerangka Pemikiran



2.3 Proposisi

Berdasarkan uraian kerangka pemikiran, maka proposisi yang diajukan dalam penelitian ini adalah implementasi Peraturan Daerah Kota Bandung Nomor 04 Tahun 2011 tentang Penataan dan Pembinaan PKL di Kelurahan Cicadas ditentukan oleh variabel *policy standards and objectives*, *policy resources*, *interorganizational communication and enforcement activities*, *characteristics of the implementing agencies*, *economic, social and political conditions* and *the dispositions of implementors*.