BAB II

TINJAUAN PUSTAKA DAN KERANGKA PEMIKIRAN

2.1 Tinjauan Pustaka

2.1.1 Kebijakan

Krisis yang terus berlanjut hingga hari ini menyebabkan kemiskinan semakin meluas dan mendalam, dan mengancam proses pembangunan nasional Indonesia, serta proses kehidupan berbangsa dan bernegara. Kebijakan penanggulangan kemiskinan saat ini kurang efektif karena dua hal utama, pertama mempunyai motivasi politik tertentu, tidak terkoordinasi, dan/atau sebagian besar memakai pola pemberian sehingga tidak cukup baik pertanggungjawabannya.

2.1.1.1 Definisi Kebijakan

Menurut Nugroho (2006:66) “Sasaran kebijakan adalah menanggulangi kemiskinan dengan pola pemberdayaan ekonomi rakyat dalam arti tidak lagi menggunakan pola pemberian. Tujuan kebijakan adalah membuat model penanggulangan kemiskinan yang khas Indonesia, dan dalam jangka panjang membangun kemandirian dan ketahanan ekonomi rakyat Indonesia agar kelak mampu mempertahankan diri sendiri manakala terjadi krisis ekonomi yang berat.

Kebijakan memiliki banyak istilah, bahkan seringkali penggunaanya dipertukarkan dengan istilah-istilah lain seperti Undang-Undang, peraturan pemertintah, surat keputusan, peraturan daerah, ketentuan-ketentuan, usulan-usulan, dan rancangan besar. Menurut Tahir (2013:1) Bagi para pembuat kebijakan istilah-istilah tersebut tidaklah akan menimbulkan masalah apapun karena mereka menggunakan referensi yang sama. Namun bagi orang-orang yang

berada diluar struktur pengambilan kebijakan istilah-istilah tersebut mungkin akan membingungkan.

Kebijakan lazim digunakan dalam kaitannya atau kegiatan pemerintah, serta perilaku negara pada umumnya dan kebijakan tersebut. Kebijakan adalah suatu tindakan yang mempunyai tujuan yang dilakukan seseorang pelaku atau sejumlah pelaku untuk memecahkan suatu masalah. Menurut Anderson dalam Tahir (2013:3), kebijakan diklasifikasikan menjadi kebijakan substantif yaitu apa yang harus dikerjakan oleh pemerintah sedangkan kebijakan prosedural yaitu siapa dan bagaimana kebijakan tersebut diselenggarakan. Ini berarti kebijakan adalah kebijakan-kebijakan yang dikembangkan oleh badan-badan dan pejabat-pejabat pemerintah.

Solichin Abdul Wahab dalam bukunya yang berjudul Analisis Kebijakan: Dari Formulasi ke Implementasi Kebijaksanaan Negara mengutip pendapat Friedrich mengartikan "Kebijakan adalah suatu tindakan yang mengarah pada tujuan yang diusulkan oleh seseorang, kelompok atau pemerintah dalam lingkungan tertentu seraya mencari peluang-peluang untuk mencapai tujuan atau mewujudkan sasaran yang diinginkan" (Friedrich dalam Wahab, 2005:3).

Dalam pembuatan kebijakan terdapat tahap-tahap yang harus dilewati agar suatu kebijakan dapat disusun dan dilaksanakan dengan baik. Kebijakan yang dimunculkan sebagai sebuah keputusan terlebih dahulu melewati beberapa tahap penting. Tahap-tahap penting tersebut sangat diperlukan sebagai upaya melahirkan kebijakan yang baik dan dapat diterima sebagai sebuah keputusan. Tahap-tahap dalam kebijakan tersebut yaitu:

1. Penyusunan agenda

Sebelum kebijakan ditetapkan dan dilaksanakan, pembuat kebijakan perlu menyusun agenda dengan memasukkan dan memilih masalah-masalah mana saja yang akan dijadikan prioritas untuk dibahas Masalah-masalah yang terkait dengan kebijakan akan dikumpulkan sebanyak mungkin untuk diseleksi.

Pada tahap ini beberapa masalah dimasukkan dalam agenda untuk dipilih. Terdapat masalah yang ditetapkan sebagai fokus pembahasan, masalah yang mungkin ditunda pembahasannya, atau mungkin tidak disentuh sama sekali. Masing-masing masalah yang dimasukkan atau tidak dimasukkan dalam agenda memiliki argumentasi masing-masing. Pihak-pihak yang terlibat dalam tahap penyusunan agenda harus secara jeli melihat masalah-masalah mana saja yang memiliki tingkat relevansi tinggi dengan masalah kebijakan. Sehingga pemilihan dapat menemukan masalah kebijakan yang tepat.

2. Formulasi kebijakan

Masalah yang sudah dimasukkan dalam agenda kebijakan kemudian dibahas oleh pembuat kebijakan dalam tahap formulasi kebijakan. Dari berbagai masalah yang ada tersebut ditentukan masalah mana yang merupakan masalah yang benar-benar layak dijadikan fokus pembahasan.

3. Adopsi kebijakan

Dari sekian banyak alternatif yang ditawarkan, pada akhirnya akan diadopsi satu alternatif pemecahan yang disepakati untuk digunakan sebagai solusi atas permasalahan tersebut. Tahap ini sering disebut juga dengan tahap legitimasi kebijakan (*policy legitimation*) yaitu kebijakan yang telah mendapatkan legitimasi. Masalah yang telah dijadikan sebagai fokus pembahasan memperoleh solusi pemecahan berupa kebijakan yang nantinya akan diimplementasikan.

4. Implementasi kebijakan

Pada tahap inilah alternatif pemecahan yang telah disepakati tersebut kemudian dilaksanakan. Pada tahap ini, suatu kebijakan seringkali menemukan berbagai kendala. Rumusan-rumusan yang telah ditetapkan secara terencana dapat saja berbeda di lapangan. Hal ini disebabkan berbagai faktor yang sering mempengaruhi pelaksanaan kebijakan.

Kebijakan yang telah melewati tahap-tahap pemilihan masalah tidak serta merta berhasil dalam implementasi. Dalam rangka mengupayakan keberhasilan dalam implementasi kebijakan, maka kendala-kendala yang dapat menjadi penghambat harus dapat diatasi sedini mungkin.

5. Evaluasi kebijakan

Pada tahap ini, kebijakan yang telah dilaksanakan akan dievaluasi, untuk dilihat sejauh mana kebijakan yang dibuat telah mampu memecahkan masalah atau tidak. Pada tahap ini, ditentukan kriteria-kriteria yang menjadi dasar untuk menilai apakah kebijakan telah meraih hasil yang diinginkan. Pada tahap ini, penilaian tidak hanya menilai implementasi dari kebijakan. Namun lebih jauh, penilaian ini akan menentukan perubahan terhadap kebijakan. Suatu kebijakan dapat tetap seperti semula, diubah atau dihilangkan sama sekali.

Analisis kebijakan merupakan penelitian sosial terapan yang secara sistematis disusun dalam rangka mengetahui substansi dari kebijakan agar dapat diketahui secara jelas informasi mengenai masalah-masalah yang dijawab oleh kebijakan dan masalah-masalah yang mungkin timbul sebagai akibat dari penerapan kebijakan. Ruang lingkup dan metode analisis kebijakan umumnya

bersifat deskriptif dan faktual mengenai sebab-sebab dan akibat-akibat suatu kebijakan.

Penelitian kebijakan sedapat mungkin melihat berbagai aspek dari kebijakan agar dapat menghasilkan informasi yang lengkap. Informasi mengenai masalah-masalah yang dijawab oleh kebijakan serta masalah-masalah yang ditimbulkan dari penerapan kebijakan menjadi fokus dari analisis kebijakan dan proses penelitian kebijakan pada hakikatnya merupakan penelitian yang dimaksudkan guna melahirkan rekomendasi untuk pembuat kebijakan dalam rangka pemecahan masalah sosial. Kegiatan penelitian ini dilakukan untuk mendukung kebijakan.

Hasil yang ingin dicapai dari penelitian kebijakan yaitu menghasilkan rekomendasi yang mungkin diperlukan pembuat kebijakan dalam rangka pemberian solusi terhadap masalah-masalah sosial. Selain itu, penelitian kebijakan perlu dipahami sebagai bentuk dukungan kepada kebijakan itu sendiri. Rekomendasi yang dihasilkan dari proses penelitian kebijakan dapat berupa dukungan penuh terhadap kebijakan, kritik dan saran mengenai bagian mana dari kebijakan yang perlu diperbaiki, atau dapat juga berupa rekomendasi agar kebijakan tidak lagi diterapkan.

Penelitian mengenai kebijakan berkaitan erat dengan manusia dan permasalahannya. Hasil yang ingin dicapai dari penelitian kebijakan yaitu mengenai informasi yang diformulasikan dalam bentuk rekomendasi dalam rangka pemecahan masalah yang terkait dengan kebijakan. Karakteristik plural dari penelitian kebijakan berasal dari hubungan penelitian dengan manusia.

Penelitian kebijakan tidak dapat dipisahkan dari konflik nilai dan kepentingan terdapat dari interaksi manusia.

Informasi yang diformulasikan dalam bentuk rekomendasi sebagai hasil yang ingin dicapai oleh penelitian kebijakan mengharuskan adanya pendekatan yang menyeluruh sehingga informasi yang dihasilkan juga dapat berupa rekomendasi yang sesuai dengan kondisi yang ada. Sebagai sebuah penelitian, penelitian kebijakan harus secara sistematis disusun berdasarkan prosedur penelitian sebagai upaya untuk memperoleh informasi terkait dengan kebijakan.

Penelitian kebijakan selalu terkait dengan keputusan. Keputusan yang dihasilkan berasal dari rekomendasi yang disampaikan. Keputusan dapat berupa keputusan untuk tetap melanjutkan kebijakan, keputusan untuk memperbaiki kebijakan atau keputusan untuk menghapus atau tidak melanjutkan kebijakan. Informasi yang berkaitan dengan kebijakan berupa masalah kebijakan, masa depan kebijakan, aksi kebijakan, hasil kebijakan, dan kinerja kebijakan. Analisis kebijakan menggabungkan lima prosedur umum yang lazim dipakai dalam pemecahan masalah manusia yakni definisi, prediksi, preskripsi, deskripsi dan evaluasi. Masing-masing dari informasi kebijakan berkaitan dengan prosedur kebijakan.

Analisis kebijakan dapat dilaksanakan dengan beberapa bentuk. Menurut Dunn (2000: 117) terdapat tiga bentuk analisis kebijakan, yaitu:

1. Analisis kebijakan prospektif

   Analisis kebijakan prospektif adalah analisis kebijakan yang mengarahkan kajiannya pada konsekuensi-konsekuensi kebijakan sebelum suatu kebijakan diterapkan. Model ini dapat disebut sebagai model prediktif.

2. Analisis kebijakan retrospektif

   Analisis kebijakan retrospektif adalah analisis kebijakan yang dilakukan terhadap akibat-akibat kebijakan setelah suatu kebijakan diimplementasikan. Model ini biasanya disebut sebagai model evaluatif.

3. Analisis kebijakan integratif

   Analisis kebijakan integratif adalah bentuk perpaduan antara analisis kebijakan prospektif dan analisis kebijakan retrospektif.

Bentuk analisis kebijakan prospektif memiliki kelemahan karena hanya pada analisis kebijakan yang mengarahkan perhatian pada konsekuensi kebijakan sebelum kebijakan diterapkan dengan bentuk analisis kebijakan retrospektif yang hanya memfokuskan kajiannya pada konsekuensi kebijakan setelah kebijakan diterapkan. Maka analisis kebijakan seharusnya menggunakan bentuk kebijakan integratif, yaitu dengan memadukan antara analisis kebijakan prospektif dan analisis kebijakan retrospektif. Pada umumnya, analisis kebijakan memfokuskan kajiannya pada tiga hal. Ketiga fokus tersebut merupakan dipedomani dalam melakukan analisis kebijakan. Tiga fokus tersebut yakni :

1. Definisi masalah sosial
2. Implementasi kebijakan
3. Akibat-akibat kebijakan

Dengan memfokuskan kajian pada ketiga hal diatas, proses analisis kebijakan akan berusaha mendefinisikan secara jelas permasalahan yang akan menjadi fokus kajian untuk ditanggulangi oleh kebijakan. Setelah masalah yang menjadi fokus kajian analisis kebijakan ditentukan, analisis kebijakan bertugas

menentukan kebijakan yang sesuai dengan masalah sehingga masalah dapat dipecahkan dengan baik.

Kebijakan yang telah ditetapkan dan di implementasikan tentu menghasilkan konsekuensi dalam bentuk akibat-akibat. Akibat yang ditimbulkan dapat berupa akibat positif dan atau akibat negatif. Untuk itulah, analisis kebijakan mengupayakan upaya prediktif dengan meramalkan akibat yang dapat ditimbulkan sebelum kebijakan di implementasikan dan atau sesudah kebijakan di implementasikan. Dengan demikian, analisis kebijakan selalu berkaitan dengan hal-hal sebelum dan sesudah kebijakan ditetapkan dan diimplementasikan. Analisis kebijakan berusaha memberikan definisi yang jelas mengenai kedudukan suatu masalah kebijakan, prediksi yang berkaitan dengan kebijakan, rekomendasi atau preskripsi yang mungkin dapat bermanfaat bagi kebijakan, deskripsi atau pemantauan terhadap kebijakan, dan evaluasi mengenai kebijakan. Semuanya berjalan sebagai proses yang runtut dan sistematis dalam rangka mendukung kebijakan yang bertujuan untuk mengatasi masalah.

2.2 Implementasi

Implementasi menurut Patton dan Sawicki (1993:19) 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. Sehingga dengan 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 realisasi program yang dilaksanakan.

2.2.1 Definisi Implementasi

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

Dalam hal ini tahapan implementasi merupakan peristiwa yang berhubungan dengan apa yang terjadi setelah suatu perundang-undangan ditetapkan dengan memberikan otoritas pada suatu kebijakan dengan membentuk output yang jelas dan dapat diukur. Dengan demikian tugas implementasi kebijakan sebagai suatu penghubung yang memungkinkan tujuan-tujuan kebijakan mencapai hasil melalui aktivitas atau kegiatan dan program pemerintah. (Tangkilisan, 2003:9)

Keberhasilan implementasi menurut Merilee S. Grindle (Dalam**.** Subarsono, 2011:93) dipengaruhi oleh dua variabel besar, yakni isi kebijakan, dan lingkungan implementasi. Variabel isi kebijakan ini mencakup:

1. sejauh mana kepentingan kelompok sasaran atau termuat dalam isi kebijakan;
2. jenis manfaat yang diterima oleh target group, sebagai contoh, masyarakat di wilayah slum areas lebih suka menerima program air bersih atau perlistrikan daripada menerima program kredit sepeda motor;

3. sejauhmana perubahan yang diinginkan dan sebuah kebijakan. Suatu program yang bertujuan mengubah sikap dan perilaku kelompok sasaran relatif lebih sulit diimplementasikan daripada program yang sekedar memberikan bantuan kredit atau bantuan beras kepada kelompok masayarakat miskin;
4. apakah letak sebuah program sudah tepat:
5. apakah sebuah kebijakan telah menyebutkan implementornya dengan rinci
6. apakah sebuah program didukung oleh sumberdaya yang memadai.

Sedangkan variabel lingkungan kebijakan mencakup:

1. seberapa besar kekuasaan, kepentingan, dan strategi yang dimiliki oleh para aktor yang terlibat dalam implementasi kebijakan;
2. karakteristik institusi dan rejim yang sedang berkuasa;
3. tingkat kepatuhan dan responsivitas kelompok sasaran.

(Subarsono, 2005:93)

Untuk menjalankan implementasi suatu peraturan harus dilihat juga dari dalam memilih tujuan yang hendak dicapai dan sarana dalam penerapan implementasi kebijakan peraturan tersebut sehingga dapat berjalan dengan optimal serta kemampuan yang dimiliki dalam menerapkan implementasi tersebut sehingga berjalan sangat optimal seperti pendapat yang dikemukakan oleh Winarno sebagai berikut :

> **“**Prospek-prospek tentang implementasi yang efektif ditentukan oleh kejelasan ukuran-ukuran dan tujuan-tujuan yang dinyatakan dan oleh ketepatan dan konsistensi dalam mengkomunikasikan ukuran-ukuran dan tujuan- tujuan tersebut.” (Winarno, 2002:113)

Sehubungan dengan hal-hal yang telah dikatakan di atas, maka secara singkat pengertian dari pada implementasi merupakan melakukan sesuatu

pekerjaan harus memiliki suatu konsistensi dan ketepatan dalam mencapai tujuan. Implementasi kebijakan yang bersifat kompleks menuntut adanya kerjasama banyak pihak. Ketika strukur birokrasi tidak kondusif terhadap implementasi suatu kebijakan, maka hal ini akan menyebabkan ketidakefektifan dan menghambat jalanya pelaksanaan kebijakan.

Menurut Edward III yang dirangkum oleh Winarno (2005:152), dua karakteristik yang dapat mendongkrak kinerja struktur organisasi kearah yang lebih baik, yaitu dengan melakukan :

> a). *Standar Operating Prosedures* (SOPs): adalah suatu kegiatan sudah rutin dilakukan yang memungkinkan bagi para pegawai (atau pelaksana kebijakan/administrator/birokrat) untuk melaksanakan kegiatan-kegiatannya setiap hari sesuai dengan standar yang ditetapkan atau standar minimum yang dibutuhkan.
> b). Fragmentasi adalah upaya penyebaran tanggungjawab kegiatan-kegiatan atau aktivitas-aktivitas pegawai diantara beberapa unit kerja.

Dalam beberapa pernyataan yang telah dikemukakan diatas dapat kita ketahui suatu peraturan dapat dikatakan konsisten dan optimal dalam pelaksanaan nya dapat dilihat dari beberapa hal seperti tujuan, apakah sudah mencapai target waktu yang telah ditetapkan dalam menerapkan kebijakan tersebut, lalu dalam melakukan proses sosialisasi hendaknya pihak-pihak terkait seperti Dinas sosial dan dinas yang terkait Kota Bandung dan Pemerintah Kota Bandung dalam menjalankan tugas nya memiliki kemampuan yang tepat sehingga dapat dipahami oleh masyarakat pada umumnya.

2.2.2 Ukuran Implementasi

Implementasi kebijakan pada prinsipnya adalah cara agar sebuah kebijakan dapat mencapai tujuannya. Untuk mengimplementasikan kebijakan publik,Sistem ukuran kinerja adalah untuk mengimplementasikan strategi. Dalam menetapkan

sistem tersebut, memilih ukuran-ukuran yang paling mewakili strategi. Ukuran ini dapat dilihat sebagai faktor keberhasilan penting untuk kedepannya.

Implementasi itu merupakan tindakan-tindakan yang dilakukan oleh Pemerintah untuk mencapai tujuan yang telah di tetapkan dalam suatu keputusan kebijakan. Pemerintah dalam membuat kebijakan juga harus mengkaji terlebih dahulu apakah kebijakan tersebut dapat memberikan dampak yang buruk atau tidak bagi masyarakat. Hal tersebut bertujuan agar suatu kebijakan tidak bertentangan dengan masyarakat apalagi sampai merugikan masyarakat.

Implementasi menurut Van Meter dan Vanhorn dalam buku *The Policy Implementation Process: A Conceptual Framework*, menjelaskan bahwa:

> "Implementasi adalah 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" (Meter dan Vanhorn, 1975:447).

Dari pendapat diatas implementasi merupakan tindakan-tindakan yang dilakukan oleh pemerintah untuk mencapai tujuan yang telah ditetapkan dalam suatu keputusan kebijakan. Berdasarkan pengertian implementasi di atas Van Meter dan Vanhorn mengemukakan beberapa hal yang dapat mempengaruhi keberhasilan suatu implementasi yang disebut dengan *A Model of The Policy Implementation*, yaitu :

1. Ukuran-ukuran dasar dan tujuan-tujuan kebijakan.
2. Sumber-sumber kebijakan.
3. Karakteristik badan-badan pelaksana.
4. Kondisi-kondisi ekonomi, sosial dan politik.
5. Sikap para pelaksana.
6. Komunikasi antar organisasi terkait dengan kegiatan-kegiatan pelaksanaan.

(Meter dan Vanhorn, 1975:462-478).

Teori yang digunakan dalam penelitian ini yaitu model implementasi yang dikembangkan oleh George C. Edward III disebut dengan *Direct and Indirect*

Impact of Implementation. Selanjutnya Dalam pendekatan yang diteorikan oleh George C. Edward III yang di Transformasikan oleh Drs.Hessel Nogi S.Tangkilisan, M.S.i, terdapat empat variabel yang sangat menentukan keberhasilan suatu kebijakan, yaitu:

1. Komunikasi *(Communication)*
2. Sumber Daya *(Resources)*
3. Disposisi *(Disposition)*
4. Struktur Birokrasi *(Bureaucratic Structure)*

(Edward III, 1980:16-20)

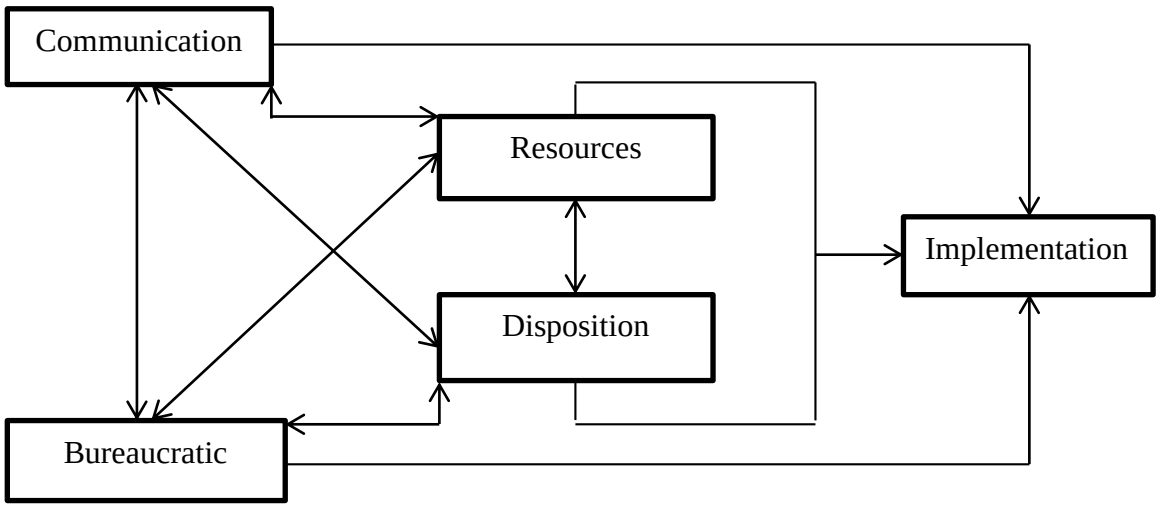
Sebuah abstraksi atau performansi dari suatu kebijakan yang pada dasarnya dilakukan untuk meraih kinerja implementasi kebijakan publik yang tinggi, yang berlangsung dalam hubungan berbagai variabel.

2.2.3 Faktor-Faktor Yang Mempengaruhi Implementasi

Faktor yang mempengaruhi Keberhasilan suatu implementasi kebijakan yang dijelaskan oleh George C. Edward III dalam buku *Implementing Public Policy* yaitu :

Gambar 2.1

Model Pendekatan Implementasi Menurut George C. Edward III



Sumber: George III Edwards, (1980:148).

Dalam mewujudkan tercapainya implementasi kebijakan maka implementasi tersebut berjalan secara linier dari komunikasi, sumber daya politik yang tersedia dan pelaksanaan implementasi kebijakan. *Pertama*, yang mempengaruhi keberhasilan implementasi dari suatu kebijakan, adalah komunikasi. Menurut Edward III komunikasi sangat menentukan keberhasilan pencapaian tujuan dari implementasi kebijakan publik.

> *"The first requirement for effective policy implementation is that those who are implement a decision must know what they are supposed to do. Policy decisions and implementation orders must be transmitted to appropriate personal before they can be followed. Naturally, these communications need to be accurate, and they must be accurately perceived by implementors. many obstacles lie in the path of transmission of implementation communications."* (Edward III, 1980:17)

Implementasi yang akan terjadi apabila para pembuat keputusan (decision maker) Sudah mengetahui apa yang akan mereka kerjakan. Pengetahuan atas apa yang akan mereka kerjakan baru dapat berjalan manakala komunikasi berjalan dengan baik, sehingga setiap keputusan kebijakan dan peraturan implementasi harus ditransmisikan atau dikomunikasikan kepada bagian personalia yang tepat.

Selain itu, kebijakan yang dikomunikasikan pun harus tepat, akurat dan konsisten. Komunikasi atau pentransmisian informasi diperlukan agar para pembuat keputusan dan para implementor semakin konsisten dalam melaksanakan setiap kebijakan yang akan diterapkan dalam masyarakat.

Kedua, menurut Edward III yang mempengaruhi keberhasilan implementasi suatu kebijakan adalah sumber daya.

> *"No matter how clear and consistent implementation orders are and no matter how accurately they are transmitted, if the personel responsible out policies lack the resources to do an affective job, implementation will not be effective. important resources include staff of the proper size and with the necessary expertise relevantand adequate information on how to implement policies and on the compliance of others involved in*

> *implementation: the authority to ensure that policies are carried out as they intended and facilities (including buildings,equipment,land and supplies) in which or with which to provide service will mean that laws will not be provided, and reasonable regulations will not be developed.*" (Edward III,1980:53).

Manusia merupakan sumber daya yang terpenting dalam menentukan keberhasilan proses pelaksanaan, sumber daya yaitu adalah hal yang penting lainnya dalam mengimplementasikan kebijakan dengan baik. Indikator-indikator yang digunakan untuk melihat sejauh mana sumber daya dapat berjalan dengan baik dan rapi, yaitu staf dan fasilitas.

Ketiga, variabel yang mempengaruhi tingkat keberhasilan suatu kebijakan adalah disposisi. Disposisi atau sikap dari pelaksana kebijakan adalah faktor penting ketiga dalam pendekatan mengenai implementasi suatu kebijakan.

> *"The dispositions or attiudes of implementation is the third critical factor in our approach to the study of public policy implementation. If implementation is to proceed effectively, not only must implementors know what to do and have the capability to do it, but they must also desire to carry out a policy. most implementors can exercise considerable discretion in the implementation of policies. One of the reasons for this is their independence from their nominal superiors who formulate the policies. another reason is the complexity of the policies themselves. the way in which implementors exercise their direction, however, depends in large part upon their dispositions toward the policies. their attitudes, in turn, will be influenced by their views toward the policies per se and by how they see the policies effecting their organizational and personal interests."*(Edward III, 1980:89).

Jika implementasi suatu kebijakan ingin efektif, maka para pelaksana kebijakan tidak hanya harus mengetahui apa yang akan dilakukan tetapi juga harus memiliki kemampuan untuk melaksanakannya, dimana kualitas dari suatu kebijakan dipengaruhi oleh kualitas atau ciri-ciri dari para aktor pelaksana. keberhasilan kebijakan bisa dilihat dari disposisi jika para pelaksana bersikap baik

karena menerima suatu kebijakan maka kemungkinan besar mereka akan melaksanakan secara bersungguh-sungguh seperti tujuan yang diharapakannya.

Keempat, menurut Edward III yang mempengaruhi keberhasilan implementasi suatu kebijakan adalah struktur birokrasi.

> *"Policy implementors may know what to do and have sufficient desire and resources to do it, but they may still be hampered in implementation by the structures of the organizations in which they serve. Two prominent characteristics of bureaucracies are standard operating prosedurs (SOPs) and fragmentation. the former develop as internal respons to the limited time and resources of implementors and the desire for uniformity in the operation of complex and widely dispersed organizations they often remain in force due to bureaucratic inertia."* (Edward III, 1980:125).

Walaupun sumber-sumber untuk melaksanakan suatu kebijakan tersedia, atau para pelaksana kebijakan mengetahui apa yang harusnya dilakukan dan mempunyai keinginan untuk melaksanakan suatu kebijakan, tetapi kemungkinan kebijakan tersebut tidak dapat terlaksana atau terealisasi masih tetap ada karena terdapatnya kelemahan dalam struktur birokrasi. Birokrasi sebagai pelaksana harus dapat mendukung kebijakan yang telah diputuskan secara politik dengan jalan melakukan koordinasi dengan baik dan didukung dengan dua karakteristik utama birokrasi adalah *Standard Operating Procedure* (*SOP*) dan fragmentasi.

2.3 Implementasi Kebijakan

Implementasi kebijakan dipandang dalam pengertian yang luas, merupakan tahap dari proses kebijakan segera setelah penetapan undang-undang. Implementasi dipandang secara luas mempunyai makna pelaksanaan undang-undang di mana berbagai aktor, organisasi, prosedur dan teknik bekerja bersama-sama untuk menjalankan kebijakan dalam upaya untuk meraih tujuan-tujuan kebijakan atau program-program.

Pengertian Implementasi menurut Edward III adalah sebagai berikut :

> "*Policy implementation as we have seen is the stage of policy making between the establishment of a policy such as the passage of a legislative act, the issuing of an executive order, the handing down of a judicial decision, or the promulgation of a regulatory rule and the consequences of the policy for the people whom it affects".*
> (Edward III, 1980:1).

Implementasi merupakan tindakan-tindakan yang dilakukan oleh pemerintah untuk mencapai tujuan yang telah ditetapkan dalam suatu keputusan kebijakan. Akan tetapi pemerintah dalam membuat kebijakan juga harus mengkaji terlebih dahulu apakah kebijakan tersebut dapat memberikan dampak yang buruk atau tidak bagi masyarakat.

Dalam jurnal Administrasi Publik, Asna Aneta (2010:55) Implementasi kebijakan merupakan salah satu aktivitas dalam proses kebijakan publik yang menentukan apakah sebuah kebijakan itu bersentuhan dengan kepentingan publik serta dapat diterima oleh publik. Dalam hal ini, dapat ditekankan bahwa bisa saja dalam tahapan perencanaan dan formulasi kebijakan dilakukan dengan sebaik-baiknya, tetapi jika pada tahapan implementasinya tidak diperhatikan optimalisasinya, maka tentu tidak jelas apa yang diharapkan dari sebuah produk kebijakan itu. Pada akhirnya pun dipastikan bahwa pada tahapan evaluasi kebijakan, akan menghasilkan penilaian bahwa antara formulasi dan implementasi kebijakan tidak seiring sejalan, bahwa implementasi dari kebijakan itu tidak sesuai dengan yang diharapkan, bahkan menjadikan produk kebijakan itu sebagai batu sandungan bagi pembuat kebijakan itu sendiri.

2.4 Kesejahteraan Sosial

Kesejahteraan sosial dapat diartikan sebagai berikut yakni:

1. Kesejahteraan dalam masyarakat.
2. Dalam ekonomi, pemberdayaan orang yang merupakan dianggap satu kesatuan dan Dapat terlihat dari kemakmuran ekonomi dan fungsi kesejahteraan sosial.
3. Penyediaan layanan sosial di berbagai bidang untuk kepentingan masyarakat individu. (Penggunaan ini memiliki ide yang sama dengan negara kesejahteraan).
4. Dalam Kesejahteraan Sosial Indonesia juga digunakan sebagai nama disiplin akademik dan juga sisi terapan sosiologi.
5. Kesejahteraan sosial sering diartikan sebagai suatu kondisi di mana seseorang merasa nyaman, damai, bahagia, dan mampu memenuhi kebutuhan mereka.

(Sumber: http://repository.unpas.ac.id) (23/11/201).

Menurut W.A Fridlander mendefenisikan: "Kesejahteraan sosial adalah sistem yang terorganisir dari usaha-usaha dan lembaga-lembaga sosial yang ditujukan untuk membantu individu maupun kelompok dalam mencapai standart hidup dan kesehatan yang memuaskan serta untuk mencapai relasi perseorangan dan sosial yang dapat memungkinkan mereka mengembangkan kemampuan-kemampuannya secara penuh untuk mempertinggi kesejahteraan mereka selaras dengan kebutuhan-kebutuhan keluarga dan masyarakat".

Sedangkan menurut Suharto (2006:3) kesejahteraan sosial juga termasuk sebagai suatu proses atau usaha terencana yang dilakukan oleh perorangan, lembaga-lembaga sosial, masyarakat maupun badan-badan pemerintah untuk meningkatkan kualitas kehidupan melalui pemberian pelayanan sosial dan tunjangan sosial.

Pendapat kedua ahli tersebut dapat di artikan bahwa kesejahteraan sosial merupakan suatu kegiatan yang dilakukan oleh seseorang atau lembaga sosial dan telah terencana secara profesional demi menciptakan individu atau masyarakat yang terpenuhi kebutuhan-kebutuhan dasarnya dan selanjutnya masyarakat atau individu itu dapat mengatasi masalah sosialnya sendiri. Sementara dalam Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 11 Tahun 2009 Tentang Kesejahteraan sosial mendefinisikan yaitu :

> Kesejahteraan Sosial adalah kondisi terpenuhinya kebutuhan material, spiritual dan sosial warga negara agar dapat hidup layak dan mampu mengembangkan diri, sehingga dapat melaksanakan fungsi sosialnya.

yang merupakan sebagai suatu pandangan dasar ketika melihat dan menyadari bahwasannya permasalahan sosial menjadi semakin banyak dan kompleks.

Dan dalam pencarian definisi yang tepat Menurut Dwi Heru Sukoco (1995:7) dari buku Introduction to Social Work Practice oleh Max Siporin:

> "Kesejahteraan sosial mencakup semua bentuk intervensi sosial yang secara pokok dan langsung untuk meningkatkan keadaan yang baik antara individu dan masyarakat secara keseluruan. Kesejahteraan sosial mencakup semua tindakan dan proses secara langsung yang mencakup tindakan dan pencegahan masalah sosial, pengembangan sumber daya manusia dan peningkatan kualitas hidup."(Sukoco,1995:7)."

yang dimaksud diatas yaitu kesejahteraan sosial mencakup berbagai usaha yang dikembangkan untuk meningkatkan taraf hidup manusia untuk tercapainya kesejahteraan.

Ciri-ciri kesejahteraan Menurut Kolle (1974) dalam Bintarto (1989: 44), dapat diukur dari beberapa aspek kehidupan :

1. Dengan melihat kualitas hidup dari segi materi, seperti kualitas rumah, bahan pangan dan sebagainya,

2. Dengan melihat kualitas hidup dari segi fisik, seperti kesehatan tubuh, lingkungan alam dan sebagainya,
3. Dengan melihat kualitas hidup dari segi mental, seperti fasilitas pendidikan, lingkungan budaya dan sebagainya,
4. Dengan melihat kualitas hidup dari segi spiritual seperti moral, etika, keserasian penyesuaian, dan sebagainya.

Penyelenggaraan pembangunan bidang Kesejahteraan Sosial yang dilaksanakan oleh Dinas Sosial Propinsi Jawa Barat mempunyai sasaran program yaitu :

1. Perorangan, keluarga, kelompok, komunitas masyarakat yang mengalami dan rentan masalah kesejahteraan sosial mencakup kemiskinan, keterlantaran, ketunaan sosial, kecacatan, keterasingan,keterpencilan, perilaku menyimpang, akibat bencana.
2. Potensi dan sumber yang memiliki kemampuan dan dapat didayagunakan untuk mengembangkan taraf kesejahteraan sosial masyarakat.
3. Nilai dasar kesejahteraan sosial dan kepranataan sosial.

(Sumber: Dinas Sosial Kota Bandung 2016).

Pertumbuhan dan perkembangan situasi dan kondisi secara global serta tuntutan era reformasi dan tantangan yang mengarah kepada krisis multi dimensional dan perubahan paradigma dalam aspek sosial budaya yang berdampak terhadap pertumbuhan dan perkembangan kualitas dan kuantitas penyandang masalah kesejahteraan sosial seperti Pengemis, Gelandangan, dan Anak jalanan.

2.4.1 Indikator Kesejahteraan Sosial

Indikator merupakan ukuran yang bersifat kuantitatif dan umumnya terdiri atas pembilang *(numerator)* dan penyebut *(denominator).* Dalam hal ini, pembilang adalah jumlah kejadian yang sedang diukur sedangkan penyebut adalah besarnya populasi yang beresiko menjadi sasaran kejadian tersebut. indikator yang mencakup pembilang dan penyebut ini sangat tepat untuk memantau perubahan dari waktu ke waktu serta dalam membandingkan suatu wilayah tertenru yang satu dengan wilayah yang telah ada lainnya.

Proses menuju kepada kelebihbaikan, kondisi manusia dimana orang-orangnya dalam keadaan makmur, dalam keadaan sehat atau damai. Dalam kebijakan sosial, kesejahteraan sosial menunjuk ke jangkauan pelayanan untuk memenuhi setiap kebutuhan yang diperlukan oleh umat masyarakat. Pemerintah memiliki kewajiban utama dalam rangka meningkatkan kesejahteraan rakyatnya.

Untuk mendapatkan kesejahteraan itu memang tidak gampang. Tetapi bukan berarti mustahil didapatkan, Tak perlu juga melakukan yang haram, sebab yang halal masih banyak yang bisa dikerjakan untuk mencapai kesejahteraan. Pencapaian tujuan kesejahteraan dipengaruhi dari fakor-faktor yakni seperti:

1. Jumlah dan Pemerataan Pendapatan.

   Hal ini berhubungan dengan masalah ekonomi. Pendapatan berhubungan dengan lapangan kerja, kondisi usaha, dan faktor ekonomi lainnya. Penyediaan lapangan kerja mutlak dilakukan oleh semua pihak agar masyarakat memiliki pendapatan tetap untuk memenuhi kebutuhan hidupnya. Tanpa itu semua, mustahil manusia dapat mencapai kesejahteraan. Tanda-tanda masih belum sejahteranya suatu kehidupan masyarakat adalah jumlah dan sebaran pendapatan

yang mereka terima. Kesempatan kerja dan kesempatan berusaha diperlukan agar masyarakat mampu memutar roda perekonomian yang pada akhirnya mampu meningkatkan jumlah pendapatan yang mereka terima. Dengan pendapatan yang mereka ini, masyarakat dapat melakukan transaksi ekonomi.

2. Pendidikan yang semakin mudah untuk dijangkau.

Pengertian mudah disini dalam arti jarak dan nilai yang harus dibayarkan oleh masyarakat. Pendidikan yang mudah dan murah merupakan impian semua orang. Dengan pendidikan yang murah dan mudah itu, semua orang dapat dengan mudah mengakses pendidikan setinggi-tingginya. Dengan pendidikan yang tinggi itu, kualitas sumberdaya manusianya semakin meningkat. Dengan demikian kesempatan untuk mendapatkan pekerjaan yang layak semakin terbuka. Berkat kualitas sumberdaya manusia yang tinggi ini, lapangan kerja yang dibuka tidak lagi berbasis kekuatan otot, tetapi lebih banyak menggunakan kekuatan otak. Sekolah dibangun dengan jumlah yang banyak dan merata, disertai dengan peningkatan kualitas, serta biaya yang murah. Kesempatan untuk memperoleh pendidikan tidak hanya terbuka bagi mereka yang memiliki kekuatan ekonomi, atau mereka yang tergolong cerdas saja. Tapi, semua orang diharuskan untuk memperoleh pendidikan setinggi-tingginya. Sementara itu, sekolah juga mampu memberikan layanan pendidikan yang sesuai dengan kebutuhan peserta didiknya. Pendidikan disini, baik yang bersifat formal maupun non formal. Kedua jalur pendidikan ini memiliki kesempatan dan perlakuan yang sama dari pemerintah dalam memberikan layanan pendidikan kepada masyarakat. Angka melek huruf menjadi semakin tinggi, karena masyarakatnya mampu menjangkau pendidikan dengan biaya murah.

Kesejahteraan manusia dapat dilihat dari kemampuan mereka untuk mengakses pendidikan, serta mampu menggunakan pendidikan itu untuk mendapatkan kebutuhan hidupnya sesuai dengan peraturan yang sudah ditetapkan pemerintah.

3. Kualitas kesehatan yang semakin meningkat dan merata.

Kesehatan merupakan faktor untuk mendapatkan pendapatan dan pendidikan. Karena itu, faktor kesehatan ini harus ditempatkan sebagai hal yang utama dilakukan oleh pemerintah. Masyarakat yang sakit akan sulit memperjuangkan kesejahteraan dirinya. Jumlah dan jenis pelayanan kesehatan harus sangat banyak. Masyarakat yang membutuhkan layanan kesehatan tidak dibatasi oleh jarak dan waktu. Setiap saat mereka dapat mengakses layanan kesehatan yang murah dan berkualitas. Dalam hal ini merupakan kewajiban pemerintah yang tak bisa dirubah lagi. Apabila masih banyak keluhan masyarakat tentang layanan kesehatan, maka itu pertanda bahwa suatu negara masih belum mampu mencapai taraf kesejahteraan yang diinginkan oleh rakyatnya.

Inilah tiga indikator tentang kesejahteraan sosial. Inidikator ini akan menjadi faktor penentu dalam usaha-usaha yang dilakukan oleh semua pihak dalam mencapai kesejahteraan.

2.5 Peraturan Daerah

Peraturan Daerah merupakan peraturan yang dibentuk oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dengan persetujuan bersama Kepala Daerah (Gubernur atau Walikota atau Bupati). Penelitian ini yang berdasarkan pada Peraturan Daerah Nomor 24 Tahun 2012 tentang penyelenggaraan dan penanganan kesejahteraan sosial sebagaimana dimaksudkan untuk meningkatkan

kesejahteraan sosial agar penyandang masalah kesejahteraan sosial seperti Pengemis, Gelandangan, dan Anak jalanan mampu memenuhi kebutuhannya secara mandiri, dan meningkatkan peran serta perseorangan dan/atau lembaga sebagai potensi dan sumber daya dalam penyelenggaraan kesejahteraan sosial. Kemudian dilakukan melalui peningkatan kemauan dan kemampuan, penggalian potensi dan sumber daya kesejahteraan sosial, penggalian nilai-nilai dasar, pemberian akses, dan pemberian bantuan. Kemudian dilakukan dalam bentuk diagnosis dan pemberian motivasi, pelatihan keterampilan, pendampingan, pemberian stimulan modal dan peralatan, peningkatan akses pemasaran hasil usaha, supervisi dan advokasi sosial, penguatan keserasian dan jejaring sosial, penataan lingkungan, dan bimbingan lanjut.

2.6 Penyandang Masalah Kesejahteraan Sosial (Pengemis, Gelandangan, dan Anak jalanan)

Dengan di berlakukannya kebijakan otonomi daerah sesungguhnya bukan hanya memberi kesempatan kepada pemerintah daerah, termasuk Pemerintah Kota Bandung untuk membangun wilayah dan masyarakatnya secara mandiri dari segi finansial dan politik. Tetapi, yang tak kalah penting adalah bagaimana menumbuhkan kepekaan elit politik, para perencana pembangunan, dan dinas yang ada agar makin sensitif terhadap permasalahan sosial di tingkat lokal, dan kemudian segera menanganinya dalam rangka meningkatkan kesejahteraan sosial masyarakat, khususnya warga masyarakat yang termasuk dalam kelompok Penyandang Masalah Kesejahteraan Sosial.

Menurut Kementerian Sosial RI, ada 26 berbagai jenis dan kriteria dari Penyandang Masalah Kesejahteraan Sosial dan yang beberapa penulis angkat

untuk diteliti yakni Pengemis, Gelandangan dan Anak Jalanan dikarenakan ketiga jenis penyandang masalah kesejahteraan sosial tersebut merupakan jenis yang paling banyak dan dapat terlihat disetiap tempat umum yang berada di Kota Bandung yakni meliputi :

1. Pengemis adalah orang-orang yang mendapat pengahasilan meminta-minta ditempat umum dengan berbagai cara dengan alasan untuk mengharapkan belas kasihan orang lain. Ciri-ciri sebagai berikut :
    a. Seseorang (Laki-laki/Perempuan) usia 18-19 Tahun
    b. Meminta-minta dirumah penduduk, pertokoan, persimpangan jalan (Lampu lalu lintas), pasar, tempat ibadah dan tempat umum lainnya.
    c. Bertingkah laku untuk mendapatkan belas kasihan berpura-pura sakit, merintih, dan kadang-kadang mendoakan dengan bacaan-bacaan ayat suci, sumbangan untuk organisasi tertentu.
    d. Biasanya mempunyai tempat tinggal tertentu atau tetap, membaur dengan penduduk pada umumnya.

    (Sumber: Dinas Sosial Kota Bandung).
2. Gelandangan adalah orang-orang yang hidup dalam keadaan yang tidak sesuai dengan norma kehidupan yang layak dalam masyarakat setempat, serta tidak mempunyai pencaharian dan tempat tinggal yang tetap serta menggembara ditempat umum. Ciri-ciri sebagai berikut :
    a. Seseorang (Laki-laki/Perempuan) Usia 18-59 Tahun, tinggal disembarang tempat dan hidup menggembara atau menggelandang di tempat-tempat umum, biasanya di kota-kota besar.

b. Tidak mempunyai tanda pengenal atau identitas diri, berprilaku kehidupan bebas/liar, terlepas dari norma kehidupan masyarakat pada umumnya.
c. Tidak mempunyai pekerjaan tetap, meminta-minta/mengambil sisa makanan/barang bekas, dll.

(Sumber: Dinas Sosial Kota Bandung).

3. Anak Jalanan adalah seseorang anak yang berusia 5-18 Tahun, dan anak yang bekerja/dipekerjakan dijalanan, dan/atau anak yang bekerja atau hidup dijalanan yang menghabiskan sebagaian besar waktunya untuk melakukan kegiatan hidup sehari-hari. Ciri-ciri sebagai berikut :
   a. Anak yang rentan bekerja dijalanan karena suatu sebab
   b. Anak yang melakukan aktivitas dijalanan.
   c. Anak yang bekerja/dipekerjakan dijalanan.
   d. Jangka waktu dijalanan lebih dari 6 jam/hari dan dihitung untuk 1 bulan yang lalu.

   (Sumber: Dinas Sosial Kota Bandung).

Penyandang masalah kesejahteraan sosial adalah seseorang, keluarga atau kelompok masyarakat yang karena suatu hambatan, kesulitan, atau gangguan tidak dapat melaksanakan fungsi sosialnya sehingga tidak terpenuhi kebutuhan hidupnya baik jasmani, rohani, maupun sosial secara memadai dan wajar. Hambatan, kesulitan atau gangguan tersebut dapat berupa kemiskinan, ketelantaran, kecacatan, ketunaan sosial, keterbelakangan, dan bencana alam maupun bencana sosial. Menurut Fadillah (2011:6)

Dalam hal ini, yang namanya persoalan penyandang masalah kesejahteraan sosial seperti Pengemis, Gelandangan, dan Anak jalanan akan dapat selesai dengan sendirinya tatkala masyarakat makin sejahtera dan diberi keleluasaan untuk mengatur dirinya sendiri.

Akan tetapi, agar program pembangunan kesejahteraan sosial dapat memberikan hasil yang lebih cepat dan tepat sasaran, maka selain men aruh harapan pada peran aktif berbagai lembaga dan potensi masyarakat, yang tak kalah penting adalah kemampuan dari leading sector di masing-masing dinas dan instansi terkait untuk melakukan langkah-langkah koordinasi, bersikap proaktif, dan melak ukan revitalisasi terhadap berbagai program pembangunan kesejahteraan sosial yang selama ini sudah tidak lagi kontekstual dan sesuai dengan perubahan yang terjadi di masyarakat.

2.7 Kerangka Pemikiran

Komunikasi berkenaan dengan bagaimana kebijakan dikomunikasikan kepada organisasi dan/atau publik, ketersediaan sumber daya untuk melaksanakan kebijakan, sikap, dan tanggapan dari para pihak yang terlibat dan bagaimana struktur organisasi pelaksanaan kebijakan. Dapat kita definisikan bahwa mengandung makna sejauh mana Penyelenggaraan dan Penanganan Kesejahteraan Sosial dapat mencapai targetnya yaitu melakukan sosialisasi serta pembinaan para penyandang masalah kesejahteraan sosial seperti Pengemis, Gelandangan, dan Anak jalanan dalam melakukan penertiban yang sangat baik bagi para penyandang masalah kesejahteraan sosial di Kota Bandung.

Implementasi merupakan penyediaan sarana untuk melaksanakan sesuatu yang menimbulkan dampak atau akibat terhadap sesuatu dalam pelaksanaan program untuk mencapai tujuan. Sesuatu tersebut dilakukan untuk menimbulkan dampak atau akibat itu dapat berupa undang-undang, peraturan pemerintah, keputusan peradilan dan kebijakan yang dibuat oleh lembaga-lembaga pemerintah dalam kehidupan kenegaraan.

Kebijakan merupakan sebagai suatu keputusan organisasi yang dimaksudkan untuk mencapai suatu tujuan terntentu, berisikan ketentuan yang dapat dijadikan pedoman perilaku. Kebijakan publik dapat dilihat sebagai suatu rangkaian pilihan yang saling berhubungan yang dibuat oleh lembaga atau pejabat pemerintah pada bidang yang menyangkut tugas pemerintahan seperti kesejahteraan masyarakat. Keberhasilan dalam pelaksanaan sebuah kebijakan pada dasarnya dipengaruhi oleh banyak faktor yang berasal dari dalam (Internal) maupun dari luar (eksternal) dari kebijakan itu sendiri. Dalam hal ini berbagai pendapat dalam menentukan faktor-faktor keberhasilan dalam sebuah kebijakan.

Berdasarkan uraian diatas, maka terdapat beberapa faktor yang menentukan pencapaian tujuan dalam kebijakan Peraturan Daerah Nomor 24 Tahun 2012 tentang Penyelenggaraan dan Penanganan Kesejahteraan Sosial di Kota Bandung. Deskripsi faktor-faktor tersebut adalah :

a. Komunikasi yaitu kemampuan aparat pelaksana untuk memahami dan menyampaikan semua aturan dan petunjuk pelaksanaan pekerjaan kepada semua aparat pelaksana sampai ke tingkat bawah (masyarakat penyandang masalah kesejahteraan sosial seperti Pengemis, Gelandangan, dan Anak jalanan). Dalam hal ini diperlukan kerjasama dan koordinasi terhadap setiap langkah program yang dilaksanakan. Setiap aparat pelaksana harus mengintegrasikan pelaksanaan tugas masing-masing bidang dengan tujuan pencapaian program, sehingga nantinya ditemukan kesatuan gerak langkah dalam melaksanakan kebijakan peraturan daerah Nomor 24 Tahun 2012 tentang penyelenggaraan dan penanganan kesejahteraan sosial di Kota Bandung.

b. Sumberdaya yaitu ketersediaan staf pelaksana yang cukup dan memiliki kompetensi yang dibutuhkan dalam pelaksanaan kebijakan. Sumber daya manusia yang berkualitas yang ditunjang dengan kemampuan dan spesialisasi fungsi yang diperlukan untuk melaksanakan setiap pekerjaan, sumber daya finansial dan dibarengi dengan ketersediaan fasilitas penunjang yang diperlukan untuk melancarkan tugas dan pekerjaan aparat. Disamping itu perlu diberikan batas kewenangan yang dimiliki oleh aparat untuk melakukan suatu tindakan yang diperlukan dalam menjamin pencapaian tujuan kebijakan yang telah ditetapkan.

c. Disposisi atau sikap pelaksana yaitu merupakan komitmen dari aparat pelaksana untuk betul-betul melaksanakan setiap program yang telah ditetapkan. Aparat pelaksana yang direkrut adalah aparat yang memiliki kemampuan, pengalaman dan kemauan untuk bekerja keras, sehingga apapun tantangan yang akan ditemuinya dilapangan diharapkan dapat diatasi dengan suatu komitmen untuk pencapaian tujuan program. Sebagai konsekwensi dari hasil pekerjaan yang dilaksanakan, maka perlu ditetapkan pemberian insentif atau tunjangan sebagai bentuk penghargaan atas pekerjaan yang dilakukan oleh setiap aparat pelaksana tersebut. Hal ini tentunya semakin mendorong semangat dan memperkuat komitmen dari aparat pelaksana tersebut dalam pelaksanaan kebijakan penyelenggaraan dan penanganan kesejahteraan sosial.

d. Struktur birokrasi yaitu adanya dukungan dari aparatur pemerintah berupa pembagian tugas dan fungsi sesuai bidang pekerjaan dan disertai dengan penyediaan *Standard Operating Procedure (SOP)* yang dapat mendukung

pelaksanaan program yang telah ditetapkan. Dalam hal ini diperlukan pelaksanaan Fragmentasi yaitu upaya penyebaran tanggung jawab disetiap kegiatan atau aktivitas aparat pelaksana dalam berbagai unit atau bagian sesuai dengan kondisi yang diperlukan dalam menunjang keberhasilan kebijakan penyelenggaraan dan penanganan kesejahteraan sosial.

Berdasarkan kerangka pemikiran diatas, maka dapat dijelaskan bahwa :

1. Implementasi merupakan sarana untuk melaksanakan sesuatu yang menimbulkan dampak atau akibat terhadap sesuatu dalam pelaksanaan program untuk mencapai tujuan. Implementasi Kebijakan Peraturan daerah Kota Bandung Nomor 24 Tahun 2012 tentang Penyelenggaraan dan Penanganan Kesejahteraan Sosial penyandang masalah kesejahteraan sosial seperti Pengemis, Gelandangan, dan Anak jalanan bertujuan untuk meningkatkan taraf kehidupan masyarakat Kota Bandung.
2. Kebijakan dalam hal ini peraturan sebagaimana merupakan konsep dalam pelaksanaan program untuk mencapai tujuan yang telah dirumuskan yang berguna untuk meningkatkan peran masyarakat agar dapat mampu memenuhi kebutuhannya secara mandiri.
3. Implementasi Kebijakan merupakan pelaksanaan kebijakan Peraturan Daerah Nomor 24 Tahun 2012 tentang Penyelenggaraan dan Penanganan Kesejahteraan Sosial tentang penyandang masalah kesejahteraan sosial seperti Pengemis, Gelandangan, dan Anak jalanan di Kota Bandung.

Implementasi kebijakan dapat dilihat melalui indikator berikut :

1. Komunikasi adalah suatu proses penyampaian ide dari seseorang atau satu pihak ke pihak lainnya. Untuk berjalannya keefektifan suatu implementasi

kebijakan, maka diperlukannya proses komunikasi. Di dalam Komunikasi terdapat faktor-faktor yang mempengaruhi berjalannya komunikasi yaitu :

a. Alur penyampaian adalah penyampaian informasi kebijakan yang dilakukan oleh pelaksana kebijakan kepada kelompok sasaran yang disebut masyarakat. Semakin baik kordinasi yang dilakukan pihak-pihak yang terkait dalam komunikasi suatu proses implementasi, maka akan semakin kecil tingkat kesalahan yang akan terjadi. Alur penyampaian informasi tentang kebijakan Peraturan Daerah Kota Bandung Nomor 24 Tahun 2012 Tentang Penyelenggaraan dan Penanganan Kesejahteraan Sosial mengenai penyandang masalah kesejahteraan sosial seperti Pengemis, Gelandangan, dan Anak jalanan di Kota Bandung.
b. Kejelasan adalah proses penetapan tujuan kebijakan. Sesuai dengan kebijakan yang telah di buat oleh Pemerintah Nomor 24 Tahun 2012 Tentang Penyelenggaraan dan Penanganan Kesejahteraan Sosial penyandang masalah kesejahteraan sosial seperti Pengemis, Gelandangan, dan Anak jalanan di Kota Bandung.
c. Integrasi adalah Setiap aparat pelaksana harus mengintegrasikan pelaksanaan tugas masing-masing bidang dengan tujuan pencapaian program Pemerintah Kota Bandung selaku pelaksana kebijakan Peraturan Daerah Nomor 24 Tahun 2012 Tentang Penyelenggaraan dan Penanganan Kesejahteraan Sosial penyandang masalah kesejahteraan sosial seperti Pengemis, Gelandangan, dan Anak jalanan di Kota Bandung.

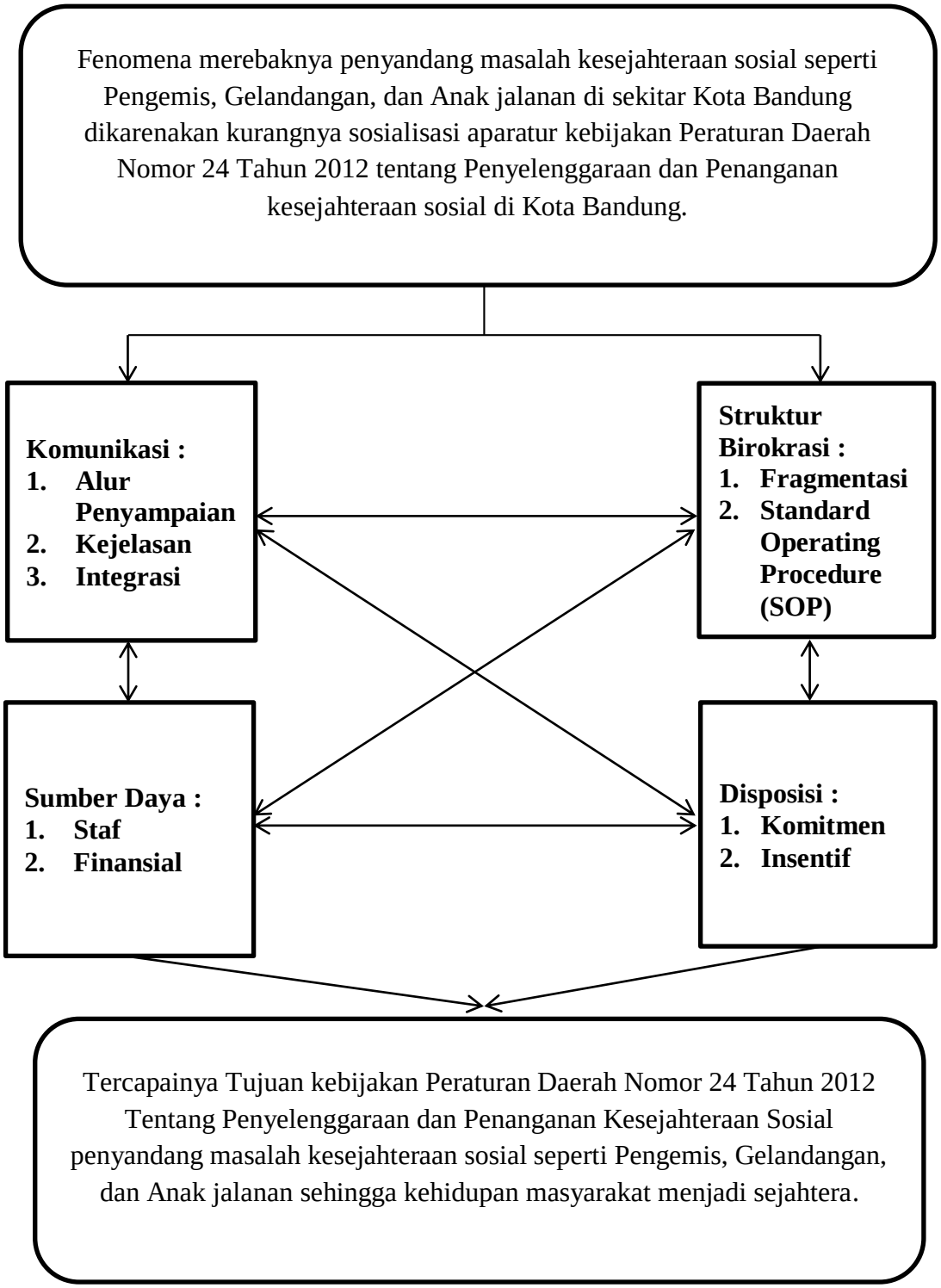
2. Sumber daya adalah sarana atau kemampuan aparatur dalam mendukung proses berjalannya kebijakan. Di dalam Sumber daya terdapat faktor-faktor yang mempengaruhi berjalannya Sumber daya yaitu :
    a. Staf adalah aparatur Pemerintah Kota Bandung selaku pelaksana kebijakan Peraturan Daerah Nomor 24 Tahun 2012 Tentang Penyelenggaraan dan Penanganan Kesejahteraan Sosial penyandang masalah kesejahteraan sosial seperti Pengemis, Gelandangan, dan Anak jalanan di Kota Bandung.
    b. Finansial adalah fasilitas penunjang yang diperlukan dalam melancarkan tugas dan pekerjaan aparat sesuai dengan Peraturan Daerah Nomor 24 Tahun 2012 Tentang Penyelenggaraan dan Penanganan Kesejahteraan Sosial penyandang masalah kesejahteraan sosial seperti Pengemis, Gelandangan, dan Anak jalanan di Kota Bandung.
3. Disposisi adalah Sikap para pelaksana pembuat Peraturan Daerah Nomor 24 Tahun 2012 Tentang Penyelenggaraan dan Penanganan Kesejahteraan Sosial penyandang masalah kesejahteraan sosial seperti Pengemis, Gelandangan, dan Anak jalanan. Dalam hal ini yang meliputi Disposisi yaitu:
    a. Komiten adalah pengaruh tingkat kepatuhan oleh pelaksana kebijakan Peraturan Daerah Nomor 24 Tahun 2012 Tentang Penyelenggaraan dan Penanganan Kesejahteraan Sosial penyandang masalah kesejahteraan sosial seperti Pengemis, Gelandangan, dan Anak jalanan di Kota Bandung.
    b. Insentif adalah pemeberian upah yang lebih sebagai nilai tambahan dalam pelaksanaan kebijakan Peraturan Daerah Nomor 24 Tahun 2012

Tentang Penyelenggaraan dan Penanganan Kesejahteraan Sosial penyandang masalah kesejahteraan sosial seperti Pengemis, Gelandangan, dan Anak jalanan di Kota Bandung.

4. Struktur Birokrasi adalah struktur atau pembagian kewenangan dalam pelaksanaan implementasi kebijakan Peraturan Daerah Nomor 24 Tahun 2012 Tentang Penyelenggaraan dan Penanganan Kesejahteraan Sosial penyandang masalah kesejahteraan sosial seperti Pengemis, Gelandangan, dan Anak jalanan di Kota Bandung. Dalam hal ini meliputi :
   a. Fragmentasi adalah adanya proses pembagian tugas dalam Pemerintah Kota Bandung dalam pelaksanaan kebijakan Peraturan Daerah Nomor 24 Tahun 2012 Tentang Penyelenggaraan dan Penanganan Kesejahteraan Sosial penyandang masalah kesejahteraan sosial seperti Pengemis, Gelandangan, dan Anak jalanan di Kota Bandung.
   b. *Standard Operating Procedur* (SOP) adalah Prosedur pelaksanaan kebijakan oleh Pemerintah Kota Bandung dalam pelaksanaan peningkatan kesejahteraan penyandang masalah kesejahteraan sosial seperti Pengemis, Gelandangan, dan Anak jalanan di Kota Bandung.

Berikut ini merupakan model kerangka pemikiran yang dibuat oleh peneliti sebagai tambahan dari kerangka teori yang telah diuraikan sebagai berikut:

Bagan 2.1
Model Kerangka Pemikiran



2.8 PROPOSISI

Berdasarkan uraian di atas maka preposisi penelitian implementasi kebijakan Peraturan Daerah Nomor 24 Tahun 2012 tentang Penyelenggaraan dan Penanganan Kesejahteraan Sosial di Kota Bandung khususnya mengenai Peningkatan Kesejahteraan penyandang masalah kesejahteraan sosial seperti Pengemis, Gelandangan, dan Anak jalanan di Kota Bandung ditentukan oleh komunikasi, sumber daya, sikap pelaksana kebijakan dan struktur birokrasi pelaksana kebijakan.