

## **BAB II**

### **TINJAUAN PUSTAKA**

#### **2.1 Landasan Teori**

##### **2.1.1 Kebijakan Publik**

Istilah kebijakan atau sebagian orang mengistilahkan kebijaksanaan seringkali disamakan pengertiannya dengan istilah *policy*. Hal tersebut barangkali dikarenakan sampai saat ini belum diketahui terjemahan yang tepat istilah *policy* ke dalam Bahasa Indonesia.

Menurut Hoogerwerf dalam Sjahir pada hakekatnya pengertian kebijakan adalah semacam jawaban terhadap suatu masalah, merupakan upaya untuk memecahkan, mengurangi, mencegah suatu masalah dengan cara tertentu, yaitu dengan tindakan yang terarah. Sedangkan, James E Anderson, memberikan rumusan kebijakan sebagai perilaku dari sejumlah aktor (pejabat, kelompok, instansi pemerintah) atau serangkaian aktor dalam suatu bidang kegiatan tertentu.

Dari beberapa pengertian tentang kebijakan yang telah dikemukakan oleh para ilmuwan tersebut, kiranya dapatlah ditarik kesimpulan bahwa pada hakekatnya studi tentang *policy* (kebijakan) mencakup pertanyaan : *what, why, who, where, dan how*. Semua pertanyaan itu menyangkut tentang masalah yang dihadapi lembaga-lembaga yang mengambil keputusan yang menyangkut: isi cara atau prosedur yang ditentukan, strategi, waktu keputusan itu diambil dan dilaksanakan. Di samping itu kesimpulan tentang pengertian kebijakan dimaksud, pada dewasa ini istilah kebijakan lebih sering dan secara luas dipergunakan dalam

kaitannya dengan tindakan-tindakan pemerintah serta perilaku negara pada umumnya.

Selanjutnya, penting sekali bagi kita untuk menguraikan makna dari kebijakan publik, karena pada dasarnya kebijakan publik nyata-nyata berbeda dengan kebijakan *private*/swasta. Banyak sekali pengertian yang telah diungkapkan oleh ahli berkaitan dengan kebijakan publik, namun demikian banyak ilmuwan yang merasakan kesulitan untuk mendapatkan pengertian kebijakan publik yang benar-benar memuaskan. Hal tersebut dikarenakan sifat dari pada kebijakan publik yang terlalu luas dan tidak spesifik dan operasional. Luasnya makna kebijakan publik disampaikan oleh Charles O. Jones di dalam mendefinisikan kebijakan publik sebagai antar hubungan di antara unit pemerintah tertentu dengan lingkungannya. Agaknya definisi ini sangat luas sekali nuansa pengertiannya, bahkan terdapat satu kesan sulit menemukan hakekat dari pada kebijakan publik itu sendiri.

Selanjutnya, Santoso (1998: 4-8), memisahkan berbagai pandangan tentang kebijakan publik ke dalam dua kelompok. Pemikiran pertama menyatakan bahwa kebijakan publik sama dengan tindakan yang dilakukan oleh pemerintah, sebagaimana yang diungkapkan oleh Thomas R. Dye bahwa "*Public policy is whatever government choose to do or not to do*" (apapun yang dipilih oleh pemerintah untuk dilakukan atau tidak dilakukan).

Meskipun memberikan pengertian kebijakan publik hanya memandang dari satu sudut saja (yakni pemerintah), namun apa yang diungkapkan oleh Thomas Dye telah memberikan nuansa terhadap pengertian kebijakan publik. Barangkali semua memahami bahwa kebijakan semata-mata bukan merupakan

keinginan pemerintah, akan tetapi masyarakatpun juga memiliki “apa” yang dilakukan, “mengapa” mereka melakukannya, dan “bagaimana” akibatnya.

Kebijakan publik meliputi segala sesuatu yang dinyatakan dan dilakukan atau tidak dilakukan oleh pemerintah. Pandangan lainnya dari kebijakan publik, melihat kebijakan publik sebagai keputusan yang mempunyai tujuan dan maksud tertentu, berupa serangkaian instruksi dan pembuatan keputusan kepada pelaksana kebijakan yang menjelaskan tujuan dan cara mencapai tujuan.

Berdasarkan beberapa pandangan tentang kebijakan tersebut, maka dengan mengikuti paham bahwa kebijakan negara adalah serangkaian tindakan yang ditetapkan dan dilaksanakan oleh pemerintah yang mempunyai tujuan tertentu demi kepentingan seluruh rakyat. Irfan Islamy (1997: 20) menguraikan beberapa elemen penting dalam kebijakan publik, yaitu:

1. Bahwa kebijakan publik itu dalam bentuk perdananya berupa penetapan tindakan-tindakan pemerintah;
2. Bahwa kebijakan publik itu tidak cukup hanya dinyatakan tetapi dilaksanakan dalam bentuk yang nyata;
3. Bahwa kebijakan publik, baik untuk melakukan sesuatu ataupun tidak melakukan sesuatu itu mempunyai dan dilandasi maksud dan tujuan tertentu;
4. Bahwa kebijakan publik itu harus senantiasa ditujukan bagi kepentingan seluruh anggota masyarakat.

Definisi tersebut memberikan gambaran pemahaman mengenai kebijakan publik, yaitu; tindakan, tujuan dan berkaitan dengan urusan publik. Kebijakan publik secara konsisten menunjukkan ciri tertentu yang dilakukan oleh pemerintah. Analisis kebijakan sendiri merupakan suatu aktivitas intelektual dan

praktis ditujukan menciptakan, secara kritis menilai, dan mengkomunikasikan pengetahuan tentang dan di dalam proses kebijakan (William N, Dunn, 2000).

Samudro Wibowo (1994:190) menjelaskan bahwa kebijakan negara merupakan bagian keputusan politik yang berupa program perilaku untuk mencapai tujuan masyarakat negara. Kesimpulan dari pandangan ini adalah: (1) kebijakan publik sebagai tindakan yang dilakukan oleh pemerintah; dan (2) kebijakan publik sebagai keputusan pemerintah yang mempunyai tujuan tertentu. Hasil dari analisis kebijakan pada umumnya sebuah rekomendasi kebijakan yang lebih lanjut atau kebijakan alternatif yang lain.

### **2.1.2 Implementasi Kebijakan**

Untuk mengukur apakah suatu kebijakan berhasil atau tidak tentunya dilihat dari apakah tujuan kebijakan itu tercapai atau tidak sebaliknya dikatakan tidak berhasil kalau tujuan kebijakan tidak tercapai. Kegagalan sebuah kebijakan seringkali dikarenakan kebijakan tersebut tidak dapat diimplementasikan. Tahap terpenting setelah suatu kebijakan publik ditetapkan adalah bagaimana keputusan itu dilaksanakan. Implementasi kebijakan pada prinsipnya adalah cara agar sebuah kebijakan dapat mencapai tujuannya. Berdasarkan pendapat Dunn, implementasi suatu kebijakan publik merupakan proses yang inheren dengan kebijakan publik itu sendiri. Artinya implementasi kebijakan publik merupakan suatu proses yang (hendaknya) dirancang bersamaan dengan perancangan kebijakan publik yang bersangkutan.

Sejalan dengan itu, Merilee S. Grindle mengatakan implementasi memiliki tugas“... *to establish a link that allows the goals of public policies to be realized as outcomes of governmental activity*” (Grindle,1980, hal.6). Implementasi

merupakan sebuah jembatan yang menghubungkan antara tujuan kebijakan publik dengan realitas yang diinginkan.

Implementasi menurut Pressman dan Wildavsky adalah “*to carry out, accomplish, fulfil, produce, complete*” (Nakamura, et.al, 1980, Hal.13). Dari pengertian ini, implementasi dapat dikemukakan sebagai suatu kegiatan untuk menyempurnakan apa yang dikehendaki pembuat kebijakan, yang berarti pula menghasilkan sesuatu yang diinginkan oleh pembuat kebijakan. Dari berbagai pendapat ahli di atas, implementasi dapat diartikan sebagai suatu kegiatan untuk melaksanakan suatu kebijakan yang dituangkan dalam suatu peraturan yang dikeluarkan oleh pemerintah maupun lembaga negara lainnya dalam rangka mencapai tujuan yang dituangkan dalam kebijakan tersebut.

Apabila proses implementasi telah berjalan, maka diharapkan akan muncul suatu keluaran yaitu hasil segera (*effect*) dan dampak akhir (*impact*). Hasil segera adalah pengaruh atau akibat jangka pendek yang dihasilkan oleh suatu implementasi kebijakan, sedangkan dampak kebijakan adalah sejumlah akibat yang dihasilkan oleh implementasi kebijakan melalui proses jangka panjang. Hasil segera dan dampak yang ditimbulkan akan sangat berguna untuk menilai implementasi dari suatu kebijakan.

Tidak semua kebijakan berhasil dilaksanakan secara sempurna karena implementasi kebijakan pada umumnya lebih sukar dari pada sekedar merumuskannya. Proses formulasi kebijakan memerlukan pemahaman berbagai aspek dan disiplin ilmu yang terkait serta pertimbangan mengenai berbagai pihak, baik dalam posisinya sebagai *stakeholder* maupun berbagai aktor namun

implementasi menyangkut kondisi nyata yang sering berubah dan sukar diprediksikan.

Disamping itu, dalam perumusan kebijakan biasanya terdapat asumsi, generalisasi dan simplikasi, yang dalam implementasi tidak mungkin dilakukan. Akibatnya, dalam kenyataan terjadi apa yang disebut Andrew Dunsire sebagai “*implementing gap*”, yakni kesenjangan atau perbedaan antara apa yang telah dirumuskan dengan apa yang dapat dilaksanakan. Dalam batas tertentu kesenjangan ini masih dapat dibiarkan, sekalipun dalam monitoring harus diidentifikasi untuk segera diperbaiki. Kesenjangan yang lebih besar dari batas toleransi harus segera diperbaiki. Besar kecilnya kesenjangan tersebut sedikit banyak tergantung pada apa yang oleh Walter Williams disebut sebagai “*implementation capacity*” dari organisasi atau aktor atau kelompok organisasi atau aktor yang dipercaya untuk mengemban tugas mengimplementasikan kebijakan tersebut. “*implementation capacity*” tidak lain adalah kemauan suatu organisasi atau aktor untuk melaksanakan keputusan kebijakan (*policy decision*) sedemikian rupa sehingga ada jaminan bahwa tujuan atau sasaran yang telah ditetapkan dalam dokumen formal kebijakan dapat dicapai (Wahab, 1997).

Menurut Hogwood dan Gunn, kegagalan kebijakan (*policy failure*) dapat disebabkan antara lain:

1. Karena tidak dilaksanakan/dilaksanakan tidak sebagaimana mestinya *Non implementation*
2. Karena tidak berhasil atau mengalami kegagalan dalam proses pelaksanaan *unsuccessful implementation*. *Non implementation* mengandung arti bahwa suatu kebijakan tidak dilaksanakan sesuai dengan rencana, mungkin karena

pihak-pihak yang terlibat dalam pelaksanaannya tidak mau bekerjasama, atau mereka telah bekerja secara tidak efisien, bekerja setengah hati, atau karena mereka tidak sepenuhnya menguasai permasalahan, atau kemungkinan permasalahan yang digarap diluar jangkauan kekuasaannya, sehingga, betapapun gigih usaha mereka, hambatan-hambatan yang ada tidak sanggup mereka tanggulasi. Akibatnya, implementasi yang efektif sukar untuk dipenuhi (Sumaryadi, 2005).

Sementara itu, *unsuccessful implementation* biasanya terjadi manakala suatu kebijakan tertentu telah dilaksanakan sesuai dengan rencana, namun mengingat kondisi eksternal ternyata tidak menguntungkan (misalnya tiba-tiba terjadi pergantian kekuasaan, bencana alam, dan sebagainya), kebijakan tersebut tidak berhasil dalam mewujudkan dampak atau hasil akhir yang dikehendaki. Biasanya kebijakan yang mempunyai resiko untuk gagal tersebut disebabkan oleh pelaksanaannya jelek (*bad execution*) kebijakan itu sendiri yang jelek (*bad policy*), atau kebijakan tersebut memang bernasib jelek (*bad luck*).

Untuk mencapai keberhasilan dalam implementasi kebijakan akan ditentukan oleh banyak variabel atau faktor, dan masing-masing variabel tersebut saling berhubungan satu sama lain. Keberhasilan implementasi kebijakan sangat ditentukan oleh model implementasi yang mampu menjamin kompleksitas masalah yang akan diselesaikan melalui kebijakan tertentu. Model implementasi kebijakan ini tentunya diharapkan merupakan model yang semakin operasional sehingga mampu menjelaskan hubungan kausalitas antar variabel yang terkait dengan kebijakan (Sumaryadi, 2005).

## 2.2 Model Implementasi Kebijakan

### 1. Model Adam Smith

Menurut Smith (1973) dalam Islamy (2001), implementasi kebijakan dipandang sebagai suatu proses atau alur. Model Smith ini memandang proses implementasi kebijakan dari proses kebijakan dari prespektif perubahan social dan politik, dimana kebijakan yang dibuat pemerintah bertujuan untuk mengadakan perbaikan atau perubahan dalam masyarakat sebagai kelompok sasaran.

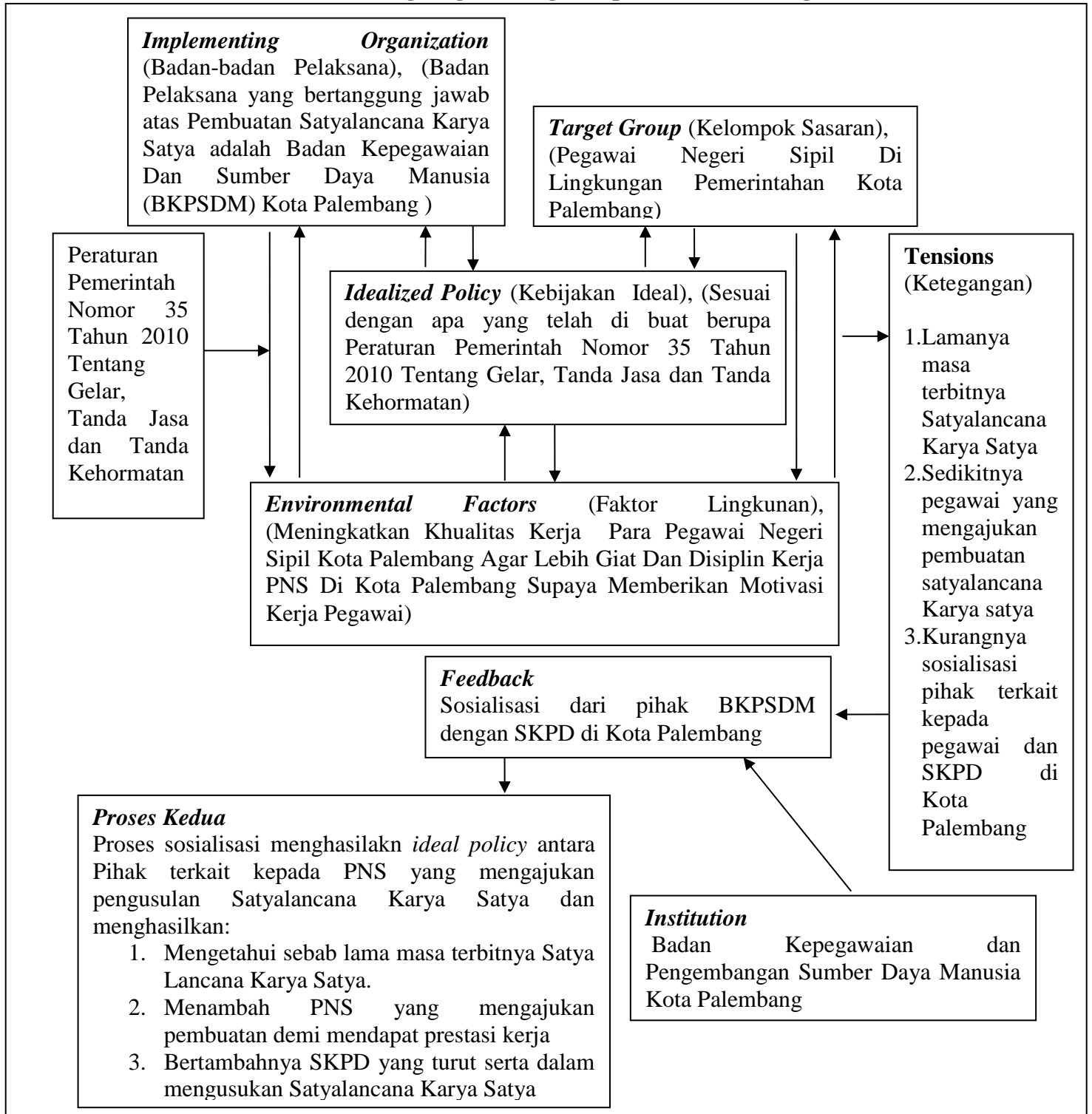
Menurut Smith dalam Islamy (2001), implementasi kebijakan dipengaruhi oleh empat *variable*, yaitu:

1. *Idealized Policy*
2. *Target Groups*
3. *Implementing Organization*
4. *Environmental Factors.*



### 2.3 Skema Kerangka Pemikiran

#### Implementasi Kebijakan Peraturan Pemerintah Nomor 35 Tahun 2010 Tentang Gelar, Tanda Jasa dan Tanda Kehormatan Studi Pemberian Satyalancana Karya Satya Bagi Pegawai Negeri Sipil Kota Palembang



Sumber : diolah oleh penulis dari Peraturan Pemerintah Nomor 35 Tahun 2010 tentang Gelar, Tanda Jasa dan Tanda Kehormatan menggunakan teori *Smith dalam Islamy (2001)*.

## 2.4 Penelitan Terdahulu

No	Nama	Judul	Teori	Isi
1	<b>Suryani (UIN Syarif Hidayatullah)</b>	Analisis Pemberian Tanda Kehormatan Satyalancana Karya Satya Di Kabupaten Indragiri Hilir	Adam Smith	Penelitian ini dilakukan di sepuluh satuan kerja perangkat daerah (SKPD) di Kabupaten Indragiri Hilir), adapun Rumusan Masalah dalam penelitian ini yaitu Bagaimana pemberian tanda kehormatan satyalancana di kabupaten Indragiri hilir? kemudian tujuan dari penelitian ini adalah Untuk mengetahui seperti apa pemberian tanda kehormatan satyalancana karya satya di kabupaten Indragiri hilir. Teknik pengumpulan data yang penulis gunakan dalam penelitian ini adalah teknik observasi dan queisioner. Kemudian teknik analisa data yang penulis gunakan dalam penelitian ini adalah menggunakan metode Deskriptif kualitatif yaitu suatu teknik analisa data dengan cara menggambarkan fenomena keadaan yang ditemui dilapangan. Dengan metode ini penulis memaparkan dan menguraikan kata-kata yang didapat, dimana selanjutnya penulis menganalisa dan menginterpretasikan data dan dihubungkan dengan teori kemudian mengambil kesimpulan dan saran. Dalam penelitian ini indikator yang dilihat dari pemberian tanda kehormatan satyalancana karya ialah syarat umum dan syarat khusus, proses seleksi dan prestasi kerja pegawai. Dari hasil pengukuran terhadap masing-masing sub indikator penelitian yang dilakukan, maka dapat dinyatakan bahwa pemberian tanda kehormatan satyalancana karya satya di kabupaten Indragiri hilir baik
2	<b>Fitria Rachmawati Utomo (Universitas</b>	Studi Deskriptif Tentang Faktor-Faktor Penyebab Kegagalan Program Relokasi	Adam Smith	Penelitian ini bertujuan untuk menjawab pertanyaan tentang Faktor-Faktor kegagalan Program Relokasi PKL di area Stadion Tambaksari Surabaya. Yang melatar belakangi penelitian ini, berdasarkan pada awal Tahun 2013 sebenarnya para PKL sudah direlokasi dari tempat berjualan

	<b>Airlanga)</b>	PKL di Area Stadion Tambaksari Surabaya		semula yakni sekitar Stadion Tambaksari menuju Pasar Krampung. Namun faktanya, para PKL banyak yang kembali berjualan di sekitar Stadion Tambaksari. Oleh karena itu dengan kondisi yang demikian peneliti ingin mengetahui faktor-faktor kegagalan implementasi yang dilakukan Pemkot Surabaya dalam merelokasi PKL. Untuk menjawab pertanyaan tersebut, peneliti memakai metode penelitian kualitatif dengan tipe penelitian deskriptif. Pemilihan informan dilakukan dengan menggunakan teknik <i>snowball</i> . Data diperoleh melalui proses observasi dan wawancara mendalam, serta memanfaatkan sumber data dokumen. Keabsahan data diuji melalui triangulasi sumber data sehingga data yang disajikan merupakan data yang absah. Analisis dan interpretasi data dilakukan dengan menelaah sumber data dokumen. Hasil yang didapatkan dari kesimpulan ini menunjukkan bahwa secara umum implementasi program relokasi pedagang kaki lima di sekitar Stadion Tambaksari Surabaya belum berjalan dengan baik karena belum mencapai tujuan awal program relokasi. Hal ini dipengaruhi oleh faktor <i>environmental</i> , yakni kondisi tempat tujuan relokasi (Pasar Krampung) yang kurang kondusif sehingga menyebabkan penurunan pendapatan yang dialami oleh PKL. Serta pengaruh paguyuban sebagai kelompok penekan juga menyebabkan kegagalan program relokasi ini. Dalam menjalankan program ini pasti ditemukan kendala yang akhirnya menimbulkan tekanan yang dirasakan kedua belah pihak. Tekanan ini akan mengakibatkan terciptanya umpan balik ( <i>feedback</i> ) yang dilakukan dengan cara negosiasi antara kedua belah pihak.
3	<b>Karunia Pranata Yudha, Imam Hanafi, Mochammad Rozikin (Universitas Diponegoro)</b>	Implementasi Kebijakan Peraturan Daerah Nomor 2 Tahun 2009 Dalam Perspektif <i>Sustainable Development</i>	Adam Smith	Implementasi Kebijakan Peraturan Daerah (Perda) Nomor 2 Tahun 2009 dalam Perspektif <i>Sustainable Development</i> . Implementasi Kebijakan Pemerintah terhadap pengelolaan sumber daya air khusus irigasi pertanian berfokus pada Peraturan Daerah (Perda) Nomor 2 Tahun 2009, agar rencana dan program menjadi lebih tertata. Tujuan dari penelitian ini adalah untuk mengetahui, mendeskripsikan, dan menganalisis bentuk dari implementasi kebijakan Peraturan Daerah (Perda) Nomor 2 Tahun 2009

		(Studi Pada Himpunan Petani Pemakai Air Tirta Banjar Agung Desa Banjarjo Kecamatan Padangan Kabupaten Bojonegoro)		dalam perspektif <i>Sustainable Development</i> di Desa Banjarjo Kecamatan Padangan Kabupaten Bojonegoro serta dampaknya. Penelitian yang digunakan dalam penelitian ini adalah penelitian kualitatif dengan pendekatan deskriptif, dengan fokus penelitian: (1) implementasi kebijakan Peraturan Daerah (PERDA) Nomor 2 Tahun 2009 Dalam Perspektif <i>Sustainable Development</i> di Desa Banjarjo Kecamatan Padangan Kabupaten Bojonegoro, dan (2) dampak implementasinya. Hasil penelitian menunjukkan Badan dan Dinas Pemerintah Bojonegoro belum sepenuhnya berperan dalam membantu rencana dan program untuk pengelolaan irigasi pertanian. Saran yang diberikan adalah Badan dan Dinas Pemerintah Kabupaten Bojonegoro membantu dalam proses kerjanya, membantu dalam penanganannya, serta mengarahkan supaya rencana kerja lebih matang.
4	<b>Dede Sri Kartini Rahman Mulyawan Neneng Yani Yuningsih (Universitas Negeri Jakarta)</b>	Kapitalisme Pedesaan Di Kawasan Ekonomi Khusus (Kek) Tanjung Lesung Kabupaten Pandeglang Propinsi Banten	2017	Kebijakan yang mengedepankan pertumbuhan ekonomi dengan mengabaikan berbagai kepentingan rakyat akan menumbuhkan kapitalisme di suatu kawasan. Dengan mengambil lokasi penelitian di Kawasan Ekonomi Khusus (KEK) Tanjung Lesung di Kabupaten Pandeglang, propinsi Banten, peneliti melihat kawasan pedesaan dirubah menjadi tempat investasi bagi siapapun yang memiliki uang, pemilik modal menjadi pengendali arah perkembangan satu kawasan. Inilah inti kapitalisme, pemerintah hanya bisa membuat regulasi tanpa bisa mengintervensi arah perkembangan pedesaan. Ironisnya, kapitalisme ini justru dipayungi oleh kebijakan publik. Desa Tanjung Jaya yang merupakan wilayah pedesaan berubah menjadi kawasan eksklusif dengan dibangunnya vila, <i>resort</i> , wisata pantai, sejak ditetapkannya wilayah ini menjadi Kawasan Ekonomi Khusus pariwisata pertama di Indonesia. Tulisan ini bertujuan untuk mendeskripsikan pengelolaan kapitalisme oleh pemerintah baik pusat maupun daerah yaitu Kabupaten Pandeglang.