

BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

2.1 Landasan Teoritis

2.1.1 Implementasi Kebijakan

Secara sederhana implementasi kebijakan adalah suatu proses menerjemahkan peraturan kedalam bentuk tindakan. Implementasi kebijakan dalam praktiknya adalah suatu proses yang begitu kompleks yang pada umumnya bermuatan politis karena berwujud intervensi dari berbagai pihak yang memiliki kepentingan.¹⁵

Howlet dan Ramesh 1983 (dalam Leo Agustino, 2017) mengatakan bahwa implementasi kebijakan sebagai *“the process whereby programs or policies are carried out, it denoted the translation of plans into practice”*. Yang mana menurut Leo Agustino hal tersebut sejalan bahwa implementasi kebijakan sebagai *“...translating policy into action”* yang artinya menerjemahkan kebijakan kedalam tindakan (Barrett 2004).¹⁶

Dalam pelaksanaan keputusan biasanya berwujud dalam bentuk Undang-undang, perintah maupun keputusan. Biasanya, keputusan yang ada mengidentifikasi masalah yang ingin ditemukan penyelesaiannya dengan menyampaikan secara tegas tujuan dan sasaran yang hendak dicapai untuk mewujudkan pengimplementasiannya melalui berbagai cara.¹⁷ Sedangkan Van

¹⁵ Leo Agustino. (2017) *Dasar-Dasar Kebijakan Publik*, Edisi Revisi. Bandung: Alfabeta, hal 126.

¹⁶ **ibid**, hal 128.

¹⁷ **ibid**.

Meter dan Van Horn 1975 (dalam Leo Agustino, 2017) mengatakan bahwa implementasi kebijakan sebagai tindakan yang dilakukan baik itu yang dilakukan oleh individu, pejabat, kelompok pemerintah maupun swasta yang diarahkan agar tujuan yang diharapkan dalam keputusan kebijakan tercapai.¹⁸

Proses implementasi biasanya berdekatan dengan perspektif yang menuntut dari pemenuhan tujuan kebijakan yang telah ditetapkan oleh pusat. Setiap penyimpangan dari tujuan semula dipandang sebagai suatu hal yang dianggap sebagai masalah implementasi.¹⁹ Berdasarkan beberapa pengertian yang sudah disampaikan diatas dapat disimpulkan bahwa implementasi kebijakan berkaitan dengan tiga hal, yaitu: (i) memiliki tujuan serta sasaran, (ii) adanya aktifitas, dan (iii) adanya hasil.²⁰

Tetapi, hal tersebut belum cukup dikarenakan implementasi merupakan proses yang dinamis yang artinya terus mengalami perubahan seiring berkembangnya zaman. Yang mana pelaksanaan kebijakan dalam melakukan suatu aktivitas yang pada akhirnya mendapatkan hasil yang sesuai dengan tujuan ataupun sasaran yang hendak dicapai dari kebijakan tersebut.²¹ Keberhasilan suatu implementasi kebijakan dapat dilihat atau diukur dari proses yang telah dilalui dan berdasarkan pencapaian tujuan hasil akhir (*output*) yaitu dengan tercapai atau tidaknya tujuan yang ingin diraih.²²

¹⁸ **Ibid**, hal 128.

¹⁹ Frank Fischer, Gerald J. Miller, and S. Mara Sidney, *HANBOOK ANALISIS KEBIJAKAN PUBLIK TEORI, POLITIK DAN METODE* (Bandung: Nusa Media, 2015).

²⁰ Agustino, **Op.Cit**, hal 128.

²¹ **Ibid**, hal 129.

²² **Ibid**.

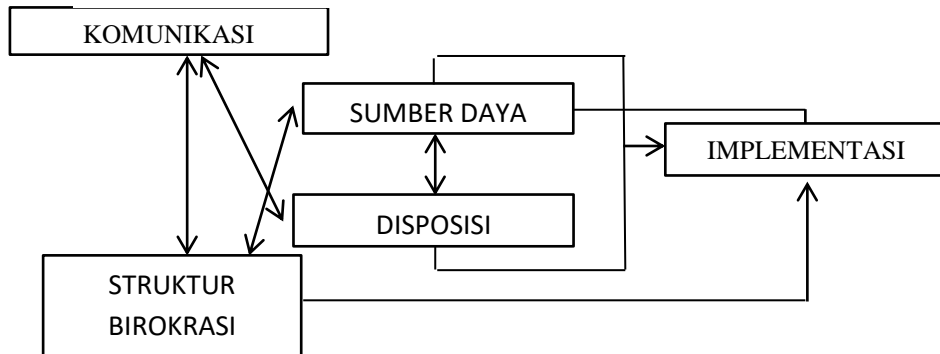
Dalam implementasi kebijakan sendiri terdapat implementor kebijakan yang merupakan orang yang bertanggung jawab atas pelaksanaan program yang telah ditetapkan di lapangan. Karena implementasi kebijakan adalah tahap yang penting dalam kebijakan yang menentukan apakah kebijakan yang ditempuh oleh pemerintah dapat diaplikasikan di lapangan berhasil untuk menghasilkan *output* dan *outcomes* seperti yang diharapkan. *Output* adalah hasil ataupun keluaran dari kebijakan yang diharapkan dapat dihasilkan sebagai hasil dari kebijakan tersebut, biasanya *output* dapat terlihat dalam waktu yang singkat pasca pengimplementasian kebijakan. Sedangkan *outcomes* adalah dampak dari kebijakan yang telah diimplementasikan tersebut yang diharapkan setelah adanya *output* dari kebijakan yang diimplementasikan.²³

Dari itu untuk membahas implementasi kebijakan maka teori yang digunakan yaitu teori model implementasi kebijakan yang bersifat *top-down* yang dikembangkan oleh George C. Edward III, beliau menamai implementasi kebijakan publik tersebut dengan istilah *Direct and Indirect Impact on Implementation*. Pendekatan dalam teorema Edward III memiliki empat variabel sebagai penentu keberhasilan implementasi suatu kebijakan, diantaranya yaitu: (i) komunikasi, (ii) sumber daya, (iii) disposisi, (iv) struktur birokrasi.²⁴

²³ Dwiyanto Indiahono, *Kebijakan Publik*, Cetakan Pertama (Yogyakarta: Penerbit Gava Media, 2009).

²⁴ **Ibid**, hal 137.

Gambar 2.1 Model Pendekatan *Direct and Indirect Impact on Implementation*



Sumber: Edward III 1980 (dalam Leo Agustino, 2017)

Yang menjadi variabel pertama yang mempengaruhi keberhasilan implementasi suatu kebijakan menurut George C. Edward III adalah komunikasi, menurut George C. Edward III komunikasi merupakan suatu elemen penting dalam keberhasilan pencapaian tujuan dari implementasi kebijakan publik. Implementasi dapat berjalan efektif apabila pembuat keputusan sudah mengetahui apa yang akan mereka kerjakan, hal ini dapat berjalan apabila komunikasi berlangsung dengan baik sehingga setiap keputusan dari kebijakan yang ada dapat dikomunikasikan kepada personalia yang tepat dengan penyampaian komunikasi yang baik, akurat, dan konsisten. Pentransmisian atau komunikasi informasi penting karena hal ini sangat diperlukan oleh pembuat keputusan serta para implementor dapat berjalan konsisten dalam melaksanakan kebijakan yang hendak diterapkan pada masyarakat.²⁵

²⁵ **Ibid.**

Terkait pengukuran keberhasilan variabel, ada tiga indikator yang dapat dijadikan sebagai acuan dalam mengukur keberhasilan variabel komunikasi, yaitu:

- 1) Transmisi yaitu apabila penyaluran komunikasi dilakukan dengan baik maka akan menghasilkan implementasi yang baik juga. Tidak jarang juga dalam hal penyaluran komunikasi terdapat salah pengertian (miskomunikasi), hal ini dapat disebabkan karena komunikasi yang diterima sudah melalui beberapa tingkatan birokrasi sehingga apa yang seharusnya diharapkan mengalami distorsi ditengah jalan.²⁶
- 2) Kejelasan yaitu komunikasi yang diterima oleh para pelaksana kebijakan (*street level bureauacrats*) harus dibuat dengan jelas dan tidak membingungkan atau memiliki makna kata ambigu. Ketidakjelasan komunikasi ini dapat menjadi penghalang implementasi pada tataran tertentu. Karena pelaksana membutuhkan kejelasan komunikasi dalam melaksanakan kebijakan yang ada agar dapat dicapai dan diraih sesuai dengan konten kebijakan yang sudah diharapkan.²⁷
- 3) Konsistensi merupakan suatu perintah yang diberikan dalam pelaksanaan komunikasi harus konsisten dalam penerapannya, hal ini dikarenakan perintah yang diberikan sering berubah-ubah yang

²⁶ **ibid**, hal 137.

²⁷ **ibid**.

ditakutkan akan menimbulkan kebingungan bagi pelaksana pada saat melaksanakan tugas dilapangan.²⁸

Yang menjadi variabel kedua yang mempengaruhi keberhasilan implementasi kebijakan adalah sumber daya. Adapun yang dimaksud dengan sumber daya adalah suatu hal yang penting menurut George C. Edward III dalam pengimplementasian kebijakan. Berikut merupakan indikator sumber-sumber daya yang terdiri dari beberapa elemen, yaitu:

- 1) Staf atau sumber daya manusia (SDM) merupakan sumber daya utama dalam pengimplementasian kebijakan, adapun kegagalan yang sering terjadi dalam pengimplementasian kebijakan salah satunya disebabkan karena staf yang tidak mencukupi, memadai, ataupun tidak kompeten pada bidangnya. Penambahan jumlah staf saja tidak mencukupi, tetapi diperlukan kecukupan staf dengan keahlian yang diperlukan dalam artian memiliki kompetensi dan kapabilitas yang diperlukan dalam pengimplementasian kebijakan dan melaksanakan tugas yang diharapkan dari kebijakan tersebut.²⁹
- 2) Informasi, dalam implementasi kebijakan mempunyai dua bentuk, yaitu: (i) informasi yang berhubungan dengan bagaimana cara melaksanakan kebijakan. Dan juga implementor harus mengetahui apa yang mereka kerjakan pada saat menerima perintah untuk melaksanakan tindakan. Lalu (ii) informasi mengenai data kepatuhan dari pelaksana implementasi kebijakan terhadap peraturan dan regulasi

²⁸ **Ibid**, hal 138.

²⁹ **Ibid**.

pemerintah yang telah ditetapkan dan implementor harus mengetahui siapa saja orang yang terlibat yang patuh akan hukum yang sudah ditetapkan.³⁰

- 3) Wewenang yang pada umumnya harus bersifat formal dengan tujuan agar perintah dapat dilaksanakan dengan baik. Kewenangan sendiri merupakan otoritas atau legitimasi bagi para pelaksana dalam melaksanakan kebijakan yang ditetapkan secara politik, artinya jika kewenangan tersebut tidak membuahkan hasil atau nihil maka kekuatan dari para implementor dimata publik tidak terlegitimasi yang dapat menggagalkan proses implementasi kebijakan. Tetapi dalam konteks lain ketika wewenang itu ada kesalahan yang sering terjadi yaitu dalam hal melihat efektivitas kewenangan. Yang mana disatu pihak efektivitas diperlukan dalam pelaksanaan implementasi kebijakan tetapi di sisi lain efektivitas akan mengalami penurunan ketika wewenang tidak dijalankan dengan sebagaimana mestinya yang dilakukan demi kepentingan kelompok.³¹

Variabel ketiga yang mempengaruhi tingkat keberhasilan implementasi kebijakan publik menurut George C. Edward III adalah disposisi. Disposisi merupakan sikap dari pelaksanaan kebijaksanaan yang merupakan faktor penting ketiga dalam pendekatan mengenai pelaksanaan kebijakan publik. Jika menginginkan terlaksananya kebijakan publik yang efektif maka para pelaksana kebijakan belum cukup jika hanya mengetahui apa yang akan

³⁰ **Ibid.**

³¹ **Ibid**, hal 139.

dilakukan, melainkan harus memiliki kemampuan untuk melaksanakannya untuk menghindari bias yang kemungkinan terjadi.³²

Hal-hal penting yang perlu diamati dalam variabel disposisi ini menurut George C. Edward III adalah:

- 1) Efek Disposisi, disposisi atau sikap para pelaksana dapat menimbulkan hambatan nyata dalam implementasi kebijakan apabila personil yang ada tidak menjalankan kebijakan yang diharapkan oleh pejabat tinggi. Sehingga, pemilihan dan pengangkatan personil pelaksana kebijakan harus berasal dari orang-orang yang berdedikasi tinggi pada kebijakan yang telah ditetapkan terlebih lagi pada kepentingan masyarakat.³³
- 2) Melakukan pengaturan birokrasi (*Staffing the bureaucracy*) yaitu mensyaratkan bahwa implementasi kebijakan harus dipandang dari pengaturan birokrasi. Hal ini merujuk pada penunjukan dan pengangkatan staf dalam birokrasi yang sesuai dengan kemampuan, memiliki kapabilitas yang cukup dan kompeten. Selain itu pengaturan birokrasi juga berdasarkan pada pembentukan sistem pelayanan publik yang optimal, penilaian personil dalam bekerja, hingga metode *bypassing* personil.³⁴
- 3) Insentif, George C. Edward III menyampaikan bahwa salah satu cara untuk mengatasi masalah kecenderungan para pelaksana adalah dengan memanipulasi insentif. Artinya dengan pemberian insentif

³² **Ibid.**

³³ **Ibid**, hal 140.

³⁴ **Ibid.**

maka orang akan bertindak sesuai dengan kepentingan mereka sendiri. Hal ini dilakukan dengan cara menambah keuntungan atau biaya tertentu mungkin akan menjadi faktor pendorong yang menjadikan para pelaksana kebijakan dapat melaksanakan kebijakan. Hal ini dapat dilakukan dengan baik dalam upaya melakukan kepentingan pribadi (*self interest*) atau organisasi.³⁵

Variabel keempat yaitu mempengaruhi tingkat keberhasilan implementasi kebijakan publik adalah struktur birokrasi. Meskipun sumber daya untuk melaksanakan suatu kebijakan tersedia ataupun para pelaksana kebijakan mengetahui apa yang seharusnya dilakukan serta memiliki keinginan untuk melaksanakan suatu kebijakan kemungkinan kebijakan tersebut tidak dapat terlaksana ataupun terealisasi karena memiliki kelemahan dalam struktur birokrasi. Kebijakan bersifat kompleks maka memerlukan kerjasama yang berbagai individu, pada saat struktur birokrasi tidak kondusif ketika kebijakan yang ada digunakan maka hal ini dapat menyebabkan sumber daya menjadi tidak efektif sehingga mempengaruhi jalannya kebijakan. Birokrasi dituntut untuk bisa mendukung kebijakan yang telah diputuskan secara politik dengan cara melakukan koordinasi yang baik.³⁶

Ada dua karakteristik yang dapat mendorong kinerja struktur birokrasi untuk maju kearah yang lebih baik, yaitu:

- 1) Membuat *Standar Operating Procedures* (SOPs) yang lebih fleksibel sebagai suatu prosedur dengan aktifitas terencana yang dilakukan

³⁵ **Ibid.**

³⁶ **Ibid.**

secara rutin agar memungkinkan pegawai (atau pelaksana kebijakan seperti aparatur, administratur, atau birokrat) untuk melaksanakan kegiatan harian (*days to days politics*) sesuai dengan standar yang telah ditetapkan.³⁷

- 2) Melaksanakan fragmentasi dengan tujuan untuk menyebarkan tanggung jawab berbagai aktivitas dan program dari setiap unit kerja yang sesuai dengan bidang masing-masing. Dengan adanya fragmentasi struktur birokrasi maka implementasi akan lebih efektif karena dilaksanakan oleh organisasi yang kompeten pada bidangnya.³⁸

2.1.2 Teori Ekonomi Politik

Ekonomi politik merupakan suatu ilmu yang mengkaji bagaimana persoalan-persoalan ekonomi yang terjadi di suatu negara diselesaikan dengan menempatkan kekuatan politik berfungsi sebagai kekuatan pendukung (*driven force*) dalam memberikan solusi terhadap kasus-kasus yang berkaitan dengan ekonomi. Berbagai kebijakan ekonomi menjadi tidak memiliki “*power*” jika dilaksanakan tanpa adanya dukungan politik, dengan kata lain politik berperan untuk menempatkan dan mendorong kebijakan ekonomi sebagai kebijakan yang harus dilaksanakan.

Kondisi realita inilah yang menyebabkan beberapa kebijakan ekonomi yang dibuat sering bermuatan politik. Artinya politik telah mengisi sisi instrument ekonomi tersebut secara tidak lagi murni sebagai sebuah kebijakan yang berdiri diatas norma-norma ekonomi secara esensial. Hubungan antara

³⁷ **Ibid**, hal 141.

³⁸ **Ibid**.

ekonomi dan politik bisa bermakna eksplanatori (menjelaskan bagaimana keduanya terkait) dan bisa juga bersifat normatif (bagaimana seharusnya kaitan sifat diantara kedua disiplin ilmu tersebut). Berbeda dengan pengambilan keputusan dalam ekonomi yang cenderung berdasarkan efisiensi, artinya pengambilan keputusan politik lebih menekankan kesamaan antarpelaku politik dalam mengambil keputusan.³⁹

Menurut Staniland, Ekonomi Politik berupaya untuk memadukan secara luas, yaitu dengan cara menjiplak ekspresi dari pendekatan ekonomi dan politik dalam serangkaian usaha untuk membuat kerangka teori politik ekonomi. Skema ini mewujudkan pandangan dimana politik ekonomi telah berkembang sebagai suatu fuga, yang memiliki dua tema terhubung, bagaimana politik menentukan aspek ekonomi, dan bagaimana institusi politik menentukan proses-proses politik.

Marx menjelaskan bahwa jika perdagangan bersifat sukarela antara kedua partai pendapat ekonomi ini adalah tidak jujur sebab masyarakat tidak melakukan pembagian yang setara. Dengan mengambil pendekatan ekonomi klasik yang membagi masyarakat kedalam dua kelas yakni “kapitalis dan buruh”. Menurut Marx inti dari sistem kapitalis adalah bahwa kaum buruh merupakan bahan eksploitasi oleh kaum kapitalis. Dalam Asep Nurjaman (2020) menurut Marx Ekonomi politik bersifat menyembunyikan kerenggangan hubungan pada kalangan kaum buruh dengan tidak membanding-bandingkan hubungan antara pekerja dengan produksi. Adalah

³⁹ Fahmi Irham, *Ekonomi Politik*, ed. by Yunus Mukhlis, Cetakan Ke (Bandung: Alfabeta, 2013).

suatu kebenaran bahwa kaum buruh memproduksi sesuatu yang luar biasa untuk menjadi kaya namun bagi pekerja merupakan suatu privatisasi.

Ekonomi politik disini berdasarkan pada prinsip-prinsip umum dalam bidang ekonomi. Ekonomi politik kontemporer yang berpijak pada teori Karl Marx, yang menyatakan ekonomi itu selalu bersifat politik. Faktor-faktor politik itu disebabkan oleh dinamika dari proses ekonomi kapitalis sehingga mewarnai pertarungan politik berskala besar dalam sejarah. Ekonomi politik kontemporer merupakan studi mengenai masalah sistem ekonomi sebagai cara untuk mengatasi masalah ekonomi yang bersifat fundamental secara praktis dengan menerapkan seni dari ekonomi praktis itu sendiri.⁴⁰

2.2 Kerangka Pemikiran

Implementasi terjadi dalam suatu wilayah yang didalamnya terdapat berbagai faktor, baik itu yang dipengaruhi oleh faktor geografis, sosial, ekonomi, dan politik yang memiliki kontribusi penting dalam kegiatan implementasi.⁴¹

Secara sederhana implementasi kebijakan adalah proses menerjemakan peraturan kedalam bentuk tindakan, dalam praktiknya implementasi kebijakan merupakan suatu proses yang kompleks bahkan pada umumnya bermuatan politis karena didalamnya memuat intervensi dari berbagai kepentingan.⁴²

Model implementasi yang dikenalkan oleh Goerge C. Edward III dikenal

⁴⁰ Nurjaman Asep, *Ekonomi Politik Dalam Teori Dan Praktek*, Cetakan Pe (Malang: UMMPRESS, 2020).

⁴¹ Erwan Agus Purwanto and Dyah Ratih Sulisstyastuti, *Implementasi Kebijakan Publik*, Cetakan Ke (Yogyakarta: GAVA MEDIA, 2015).

⁴² Agustino Leo. (2017) *Dasar-Dasar Kebijakan Publik*, Edisi Revisi . Bandung: Alfabeta, hal 126.

dengan istilah *Direct and Indirect Impact on Implementation*, yang memiliki empat variabel yang digunakan dalam menentukan keberhasilan implementasi suatu kebijakan. Adapun yang menjadi variabel penentu keberhasilan tersebut, yaitu: (i) komunikasi, (ii) sumber daya, (iii) diposisi, (iv) struktur birokrasi.⁴³

Dalam implementasi Peraturan Daerah Nomor 11 Tahun 2009 Tentang Ketertiban Umum dalam tata kelola pedagang kaki lima di Kota Tasikmalaya, Walikota Tasikmalaya melaksanakan kebijakan publik diwilayah Jalan KHZ. Mustofa sampai Cihideung Kota Tasikmalaya dengan berpedoman kepada Peraturan Daerah Nomor 11 Tahun 2009 Tentang Ketertiban Umum, yang meliputi:

- 1) BAB I Tentang Ketentuan Umum Pasal 1 Ayat 16 yang berbunyi “Trotoar adalah bagian dari ruang manfaat jalan yang hanya diperuntukkan bagi lalu lintas pejalan kaki”
- 2) BAB III Tentang Ruang Lingkup Pasal 3 c tertib usaha
- 3) BAB IV Tentang Tertib Lalu Lintas Pasal 10 a yang berbunyi “Setiap orang atau badan dilarang menggunakan ruang manfaat jalan dan/atau ruang milik jalan selain fungsi dan peruntukannya tanpa izin dari pejabat yang berwenang”
- 4) BAB V Tentang Tertib Umum dan Fasilitas Umum Pasal 11 yang berbunyi “Tertib tempat dan fasilitas umum diarahkan guna melindungi tempat dan fasilitas umum yang dibangun, disediakan

⁴³ **Ibid**, hal 136.

dan/atau ditempatkan oleh Pemerintah Daerah dan/atau masyarakat agar dapat digunakan sesuai dengan fungsi dan kegunaannya”

- 5) BAB VI Tentang Tertib Usaha Pasal 13 yang berbunyi “Tertib usaha diarahkan pada cara-cara berusaha yang tertib, melindungi/menghargai hak-hak konsumen/masyarakat”
- 6) BAB VI Bagian Kedua Tentang Tertib Usaha Lainnya Pasal 19 a yang berbunyi “melakukan kegiatan usaha pada tempat-tempat yang tidak sesuai dengan peruntukannya, kecuali pada tempat yang telah ditetapkan oleh Peraturan Walikota.”

Implementasi kebijakan publik yang sudah ditetapkan untuk penataan PKL di Kota Tasikmalaya tidak terlepas dari pengawasan dan arahan dari pemerintah setempat, baik itu Walikota ataupun Satpol PP Kota Tasikmalaya yang dapat terjun langsung untuk melakukan pengawasan dan pengamanan. Hal ini juga dapat didukung dari sumber daya manusia lainnya untuk dapat mencapai tujuan dan sasaran yang telah diharapkan pada saat penetapan kebijakan publik tersebut.

Dari uraian diatas dapat disimpulkan bahwa implementasi kebijakan Peraturan Daerah Tentang Ketertiban Umum dalam Tata Kelola PKL di Kota Tasikmalaya dapat berjalan dengan baik sesuai dengan sasaran dan tujuan yang diharapkan pada saat penetapan kebijakan publik, hal ini dapat terwujud jika didukung oleh komunikasi, sumber daya, sikap dan struktur birokrasi yang baik.

Adapun kerangka pemikiran diatas dapat digambarkan sebagai berikut:

Gambar 2.2 Kerangka Pemikiran

