

## BAB II

### TINJAUAN PUSTAKA

#### A. Landasan Teori

##### 1. Pengertian Kebijakan Publik

Herabudin (2016: 28) mengemukakan bahwa secara etimologis, istilah kebijakan pemerintah merupakan terjemahan dari bahasa Inggris, *public policy*. Kata *policy* diartikan “kebijakan”, sedangkan *public* adalah “kumpulan” orang yang memiliki minat dan kepentingan yang sama terhadap suatu isu atau masalah. *Public* berbeda dengan kerumunan (*crowd*). *Public* bersifat lebih rasional, sedangkan kerumunan lebih bersifat emosional. Menurut Ogburn dan Nimkoff (Zulkarnaen, 1990) (dalam Herabudin, 2016: 28), *public* ditandai oleh adanya isu yang dihadapi dan dibincangkan oleh sekelompok orang dan memunculkan opini mengenai isu tersebut. *Public* menganggap isu tersebut penting atau kontroversial sehingga terjadi proses diskusi di dalamnya.

Thomas R. Dye (1992) (dalam Herabudin, 2016: 38) mendefinisikan sebagai berikut: “*Public policy is whatever the government choose to do or not to do.*” (Kebijakan pemerintah adalah apa pun pilihan pemerintah untuk melakukan sesuatu atau tidak melakukan sesuatu).

Nugroho (2004) (dalam Herabudin, 2016: 39) menyatakan bahwa kebijakan pemerintah dalam kepustakaan internasional disebut sebagai *public*

*policy*, yaitu aturan kehidupan bersama yang harus ditaati dan berlaku mengikat seluruh warganya. Aturan atau peraturan tersebut secara sederhana kita pahami sebagai kebijakan pemerintah. Dengan demikian, kebijakan pemerintah ini dapat kita artikan suatu hukum. Ketika suatu isu yang menyangkut kepentingan bersama dipandang perlu untuk diatur, formulasi itu tersebut menjadi kebijakan pemerintah yang harus dilakukan dan disusun serta disepakati oleh para pejabat yang berwenang. Ketika kebijakan pemerintah tersebut ditetapkan menjadi suatu kebijakan pemerintah untuk menjadi Undang-Undang, Peraturan Pemerintah, atau Peraturan Presiden termasuk Peraturan Daerah, kebijakan pemerintah tersebut berubah menjadi hukum yang harus ditaati.

Anderson yang juga dikutip oleh Young and Quinn, menyampaikan definisi kebijakan public yang 2elative lebih spesifik, yaitu sebagai “*a purposive course of action followed by an actor or set of actors in dealing with a problem or matter of concern.*” (Edi Suharto, 2020 : 61)

## **2. Implementasi Kebijakan Publik**

Meter dan Horn (1979) mendefinisikan implementasi kebijakan sebagai berikut: “*policy implementation encompasses those actions by public and provate individuals (and groups) that are directed at the achievement of goals and objectives set forth in prior policy decisions.*” Definisi tersebut memberi makna bahwa implementasi kebijakan adalah tindakan-tindakan yang dilaksanakan oleh individu-individu (dan kelompok-kelompok) pemerintah

dan swasta yang diarahkan pada pencapaian tujuan dan sasaran yang telah ditetapkan. (Muhammad Ridha Suaib, 2016 : 82)

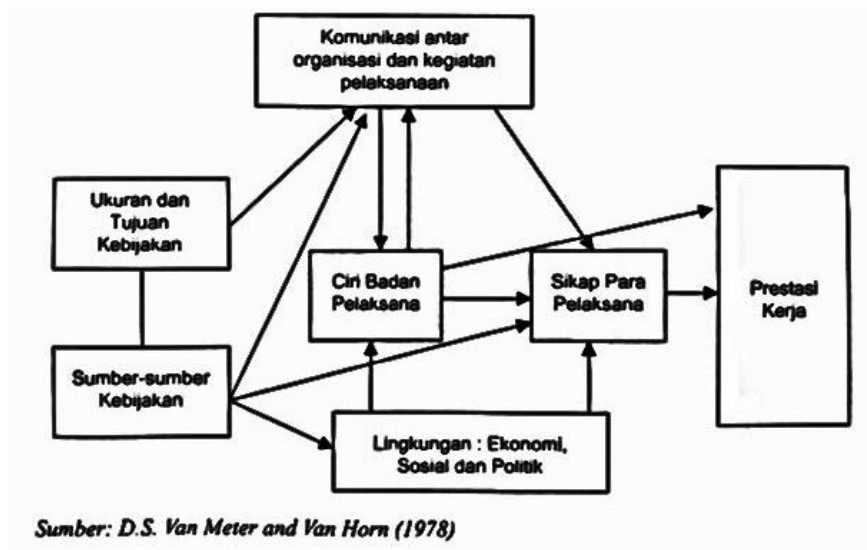
Sehubungan dengan implementasi yang merupakan siklus kebijakan, model dipandang sebagai unsur pelengkap atau pengganti yang penting bagi model kebijakan dengan alasan bahwa model kebijakan lebih meletakkan porsi pada pengambilan keputusan, yang kemudian perlu dilengkapi dengan model yang menggambarkan pelaksanaan program-program kebijakan atau pengimplementasian kearah tujuan kebijakan (Meter dan Horn, 1975 dalam lane, 1995:100).

Model yang dikembangkan oleh Van meter dan Van Horn disebut *a model of the policy implementation process* (model proses implementasi). Argument yang diberikan adalah bahwa dalam perbedaan-perbedaan dalam proses implementasi kebijakan akan dipengaruhi oleh sifat kebijakan, pendekatan ini berusaha menghubungkan antara isu kebijakan dengan prestasi kerja (performance). Perubahan, control dan kepatuhan bertindak adalah merupakan konsep yang penting dalam prosedur pengimplementasian.

Implementasi kebijakan akan berhasil apabila perubahan yang dikehendaki relative sedikit, sementara kesepakatan terhadap tujuan terutama dari orang-orang yang mengoprasikan program dilapangan relative tinggi.

Adapun jalan yang menghubungkan antara kebijakan dan prestasi kerja, dipisahkan oleh sejumlah variabel bebas yang saling berkaitan yakni:

1. Ukuran dan tujuan kebijakan
2. Sumber-sumber kebijakan
3. Ciri-ciri atau sifat-sifat badan/instansi pelaksana
4. Komunikasi antar organisasi terkait dan kegiatan-kegiatan pelaksanaan
5. Sikap para pelaksana
6. Lingkungan ekonomi, social dan politik



Menurut Jones (1980) dimana implementasi diartikan sebagai “*Getting a job done*” dan “*doing a*”. yang berarti bahwa implementasi kebijakan merupakan suatu proses kebijakan yang dapat dilakukan dengan mudah. (Muhammad Ridha Suaib, 2016 : 82)

Implementasi kebijakan merupakan tahapan dari proses kebijakan segera setelah penetapan undang-undang. Sebagaimana dinyatakan Ripley dan Franklin (dalam Winarno 2007:145), implementasi kebijakan adalah apa yang

terjadi setelah undang-undang ditetapkan yang memberikan otoritas program, kebijakan, keuntungan (*benefit*), atau jenis keluaran yang nyata (*tangible output*). Pressman dan Wildavsky (dalam Purwanto dan Dyah Ratih Sulistyastuti 2012) memahami implementasi kebijakan sebagai kegiatan menjalankan kebijakan (*to carry out*), memenuhi janji-janji sebagaimana disebutkan dalam dokumen kebijakan (*to fulfill*), untuk menghasilkan output sebagaimana dinyatakan dalam tujuan kebijakan (*to produce*), dan untuk menyelesaikan misi yang harus diwujudkan sebagaimana terdapat di dalam tujuan kebijakan (*to complete*) (Eko Handoko, 2012: 93).

### **3. Dampak Kebijakan Publik**

Dampak kebijakan adalah keseluruhan efek yang ditimbulkan oleh suatu kebijakan dalam kondisi kehidupan nyata (Dye, 1981: 367). Menurut Dye (1981: 367) dan Anderson (1984: 138), semua bentuk manfaat dan biaya kebijakan, baik yang langsung maupun yang akan datang harus diukur dalam bentuk efek simbolis atau efek nyata yang ditimbulkan. Output kebijakan adalah berbagai hal yang dilakukan oleh pemerintah.

Pada studi evaluasi kebijakan telah dibedakan antara “policy impact /outcome dan policy output. “Policy Impact / outcome” adalah akibat-akibat dan konsekuensi konsekuensi yang ditimbulkan “Policy output” ialah dari apa-apa yang telah dihasilkan dengan adanya program proses perumusan kebijakan pemerintah (Islamy, 1986 : 114-115). Dampak kebijakan disini tidak lain adalah seluruh dari dampak pada kondisi “dunia –nyata” ( the impact of a

policy is all its effect on real – world conditions ), untuk itu masih menurut ( Dye, 1975: 367 ) yang termasuk dampak kebijakan adalah :

1. Dampak pada masalah public (pada kelompok sasaran) yg diharapkan atau tidak.
2. Dampak pada kelompok diluar sasaran sering juga disebut eksternalitas / dampak melimpah(spillover effects).
3. Dampak sekarang dan yg akan datang.
4. Dampak biaya langsung yang dikeluarkan untuk membiayai program
5. Dampak tak langsung (yg dikeluarkan publik akibat suatu kebijakan ).

## **B. Penelitian Terdahulu**

Peneliti akan memaparkan beberapa kajian terdahulu atau peneliti terdahulu yang memiliki keterkaitan dengan penelitian ini. Adapun tujuan dari pemaparan kajian terdahulu ini adalah untuk menentukan posisi penelitian serta menjelaskan perbedaannya. Selain itu penelitian terdahulu ini berguna untuk perbandingan. Dengan demikian penelitian yang dilakukan ini benar-benar dilakukan secara orisinal. Adapun penelitian terdahulu yang peneliti maksed adalah:

Penelitian yang pertama adalah peneliti yang dilakukan oleh saudari Cindy Caludia Utami mahasiswa Universitas Pat Petulai Rejang Lebong pada tahun 2022 dengan judul “*Analisis Dampak Kebijakan Pemberlakuan Pembatasan Kegiatan Masyarakat (PPKM) Bagi Pelaku Usaha Bisnis Coffe Shop Di Kabupaten Rejang Lebong*”. Penelitian yang dilakukan oleh saudari Cindy Claudia Utami ini berfokus pada Dampak PPKM yang menunjukkan adanya perbedaan antara sebelum dan

sesudah yang terjadi dimasa pandemic Covid-19 terutama pada saat adanya dampak PPKM. Penelitian yang dilakukan oleh saudari Cindy Claudia Utami ini menggunakan penelitian kuantitatif.

Penelitian yang kedua dilakukan oleh Ramadhani Universitas Brawijaya pada tahun 2021 dengan judul “*Analisis Ketahanan Pelaku Usaha Kafe Di Kota Malang Saat Pandemi Covid-19*”. Penelitian yang dilakukan oleh saudari Ramadhani berfokus pada untuk menganalisis melihat faktor yang berhubungan pada pelaku usaha kafe dalam bertahan dan menyusun strategi dengan pembandingan sebelum dan saat pandemi.

Selanjutnya penelitian terdahulu yang ke tiga oleh Achmad Fahmi Hidayat mahasiswa Universitas Negeri Surabaya yang berjudul “*Analisa Dampak Covid-19 Terhadap Keberlangsungan UMKM Warung Kopi (Studi Kasus Di Sekitar Kampus UNESA Ketintang Surabaya)*”. Penelitian ini menggunakan metode kualitatif dengan metode deskriptif. Hasil penelitian ini menunjukkan bahwa pada masa pandemic covid 19 telah memiliki dampak yang signifikan terhadap keberlangsungan Usaha Mikro, Kecil dan menengah (UMKM) di seluruh dunia termasuk usaha warung kopi.

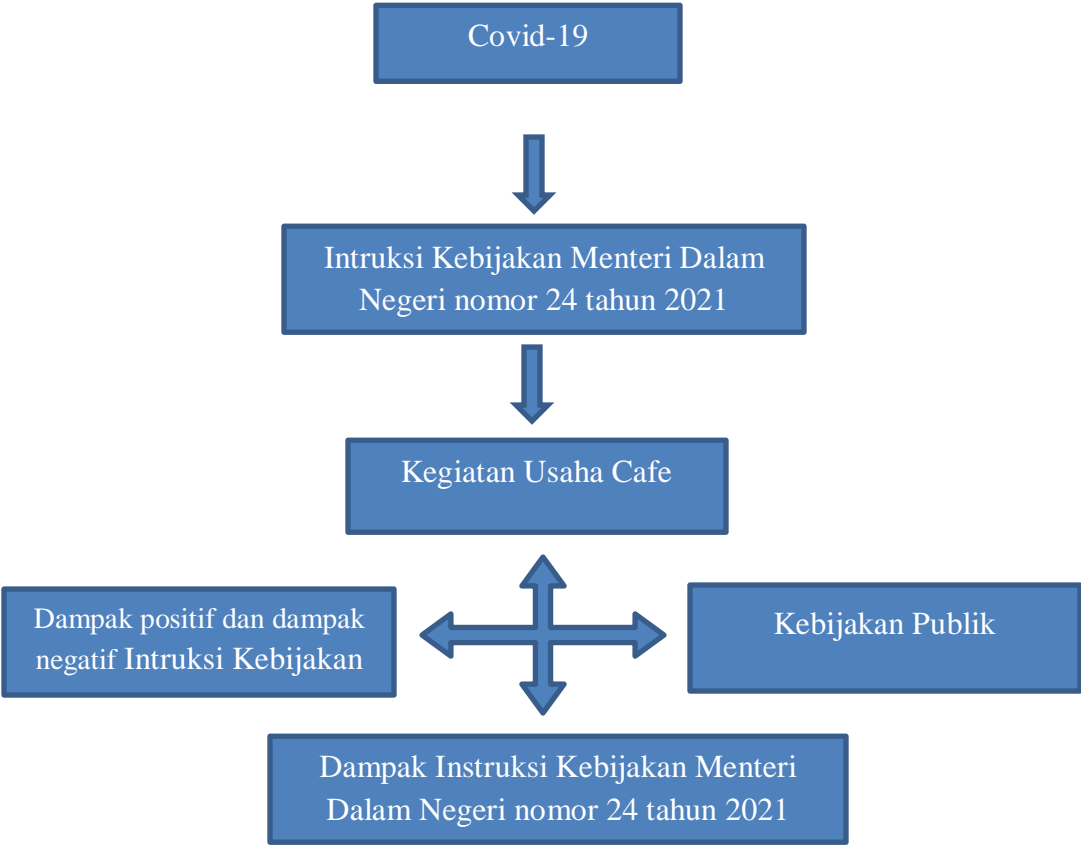
Sebagaimana penulis jelaskan di muka bahwa dengan adanya penelitian terdahulu ini, dimaksudkan untuk memperjelas posisi penelitian yang peneliti lakukan. Dan penelitian yang dilakukan peneliti ini mempunyai titik perbedaan dengan penelitian terdahulu. Meskipun demikian peneliti mengakui ada beberapa kesamaan oleh tiga

peneliti terdahulu yang membahas mengenai bagaimana dampak pemberlakuan pembatasan kegiatan masyarakat (PPKM).

**C. Kerangka Pemikiran**

**Gambar 2. 1**

**Kerangka Pemikiran**





Adanya kebijakan menteri dalam negeri nomor 24 tahun 2021 tentang Pemberlakuan Pembatasan Kegiatan Masyarakat (PPKM) pada Kabupaten atau Kota di wilayah Jawa dan Bali dengan kriteria level 3 yang mengatur salah satunya mengenai pelaksanaan kegiatan makan/minum ditempat umum. Restoran/rumah makan, kafe dengan lokasi yang berada dalam gedung/toko tertutup baik yang berada pada lokasi tersendiri maupun yang berlokasi pada pusat perbelanjaan/mall hanya menerima *delivery /take away* dan tidak menerima makan ditempat (*dine-in*). Dengan adanya kebijakan tersebut tentunya sangat berpengaruh bagi kegiatan usaha *café*. Didasari pemikiran tersebut penulis mencoba mendeskripsikan bagaimana Dampak Intruksi Kebijakan Menteri Dalam Negeri nomor 24 tahun 2021 terhadap kegiatan usaha di Kabupaten Ciamis. (Studi Kasus: *Café Overtime*, *Café Djoenda*, *Café Satir/sitre*)