

## **BAB II**

### **TINJAUAN PUSTAKA**

#### **A. Landasan Teori**

##### **1. Teori Kebijakan Publik**

Kebijakan Publik Kebijakan publik berasal dari kata kebijakan dan publik. Menurut Islamy (1991) kebijakan publik (*public policy*) adalah, “Serangkaian tindakan yang ditetapkan dan dilaksanakan atau tidak dilaksanakan oleh pemerintah yang mempunyai tujuan atau berorientasi pada tujuan tertentu demi kepentingan seluruh masyarakat”. Kebijakan adalah sebuah instrumen pemerintah, bukan saja dalam arti government yang hanya menyangkut aparatur negara, melainkan pula governance yang menyentuh pengelolaan sumberdaya publik. Kebijakan pada intinya merupakan keputusan-keputusan atau pilihan-pilihan tindakan yang secara langsung mengatur pengelolaan dan pendistribusian sumber daya alam, finansial dan manusia demi kepentingan publik, yakni rakyat banyak, penduduk, masyarakat atau warga negara. Kebijakan merupakan hasil dari adanya sinergi, kompromi atau bahkan kompetisi antara berbagai gagasan, teori, ideology dan kepentingan-kepentingan yang mewakili sistem politik suatu negara. Pembuatan kebijakan merupakan suatu tindakan yang ditetapkan dan dilaksanakan oleh pemerintah dan berorientasi pada upaya pencapaian tujuan demi kepentingan masyarakat. Suatu proses kebijakan, menurut *Charles O. Jones* (dalam *Wahab*, 2001) sedikitnya terdapat empat golongan atau tipe aktor (pelaku) yang terlibat, yakni: a) golongan rasionalis; b) golongan teknisi; c) golongan inkrementalis; d) golongan reformis. Implementasi Kebijakan *Merilee S. Grindle* Suatu kebijakan yang pada tujuannya untuk mencapai kebaikan bersama dapat disebut dengan implementasi kebijakan. Tingkat keberhasilan suatu implementasi kebijakan dapat dilihat dari proses bagaimana sesuai atau tidaknya implementaasi yang telah di gagas bersama yang dapat dinilai dari publik

itu sendiri dalam menerjemakannya. Model atas *bottom up* yang digagas oleh *Merilee S. Grindle*. Yang dikenal dengan implementasi adalah sebuah proses politik dan administrasi. Dan menggunakan teori implementasi kebijakan yang dikemukakan oleh *Van Meter dan Van Horn* dimana variabel yang menentukan keefektifan Implementasi adalah standar dan sasaran kebijakan, sumber daya, komunikasi antar badan pelaksana, karakteristik badan pelaksana, lingkungan sosial, ekonomi dan politik, dan sikap pelaksana. Menurut para ahli ada dua jenis yang berdampak pada pengaruh suatu implementasi kebijakan publik. Parameter berhasilnya sebuah implementasi kebijakan bisa di ukur dari bagaimana capaian akhir hasil implementasi, yaitu dengan tercapai atau tidak tujuan dari kebijakan tersebut. Parameter itu meliputi satu proses bagaimana pelaksana kebijakan apakah sesuai dengan Grans desain dengan merujuk pola kebijakannya. Dua tercapai atau tidaknya tujuan dari kebijakan tersebut. Impak atau efek yang dirasakan masyarakat baik individu maupun golongan serta tingkat perubahan yang terjadi pada masyarakat tersebut menjadi faktor pengukur dimensi keberhasilan.

Intervensi turut menjadi bagian dari proses pembuatan kebijakan, sehingga implementasi kebijakan dan intervensi adalah dua tindakan yang saling bersinggungan. Setelah implementasi melalui proses perumusan langkah berikutnya adalah bagaimana kebijakan itu dikelola, menciptakan tujuan bersama melalui kepemimpinan pengendalian serta pengawasan menjadi bagian dalam proses pengelolaan kebijakan dalam sebuah organisasi. Keberhasilan suatu implementasi kebijakan publik ditentukan oleh tingkat implementability kebijakan itu sendiri, yang pertama ada konten di dalam kebijakan menurut Grindle adalah Kepentingan-kepentingan yang mempengaruhi, Tipe manfaat, derajat perubahan yang ingin dicapai, letak pengambilan keputusan, Program pelaksanaan program, dan sumber daya yang digunakan. Setelah itu yang kedua ada konteks di dalam kebijakan menurut Grindle adalah kekuatan, kekuasaan, kepentingan-kepentingan, dan strategi dari actor yang terlibat, karakteristik lembaga dan rezim yang berkuasa dan tingkat kepatuhan dan

adanya respon dari pelaksana. Kebijakan yang sudah ditetapkan pelaksanaannya dan dipengaruhi oleh isi atau konten dan lingkungan atau suatu konteks yang ditetapkan bersama, maka dalam hal tersebut dapat diketahui apakah para pelaksana kebijakan sesuai dengan apa yang diharapkan, juga dapat mengetahui pada apakah suatu kebijakan dipengaruhi oleh suatu keadaan lingkungan dan individu serta kelompok, sehingga terjadinya tingkat perubahan yang terjadi.

Pendekatan atas dan bawah, memandang implementasi kebijakan dirumuskan tidak oleh pemerintahan yang tersentralisir dari pusat. Atas dan bawah sendiri berasal dari keputusan- keputusan yang ditetapkan di bawah warga atau masyarakat yang merasakan sendiri tentang persoalan dan permasalahan yang mereka alami. Yang pada dasarnya pendekatan atas dan bawah adalah model implementasi kebijakan berada di bawah tingkat warga, sehingga mereka dapat lebih memahami dan mampu menganalisis kebijakan-kebijakan apa yang cocok dengan sumberdaya yang tersedia di daerahnya, sebuah kultur sosial yang ada sehingga mereka bisa beradaptasi dengan lingkungan di sekitarnya.

Menurut Bridgeman dan Davis, 2004 dalam Edi Suharto (2007:5) menerangkan bahwa kebijakan publik setidaknya memiliki tiga dimensi yang saling bertautan, yakni sebagai tujuan (objective), sebagai pilihan tindakan yang legal atau sah secara hukum (authoritative choice), dan sebagai hipotesis (hypothesis). Kebijakan publik sebagai tujuan Kebijakan publik pada akhirnya menyangkut pencapaian publik. Artinya, kebijakan publik adalah serangkaian tindakan pemerintah yang didesain untuk mencapai hasil-hasil tertentu yang diharapkan oleh publik sebagai konstituen pemerintah. Kebijakan publik sebagai pilihan tindakan yang legal Pilihan tindakan dalam kebijakan bersifat legal atau otoritatif karena dibuat oleh lembaga yang memiliki legitimasi dalam system pemerintahan. Keputusan itu mengikat para pegawai negeri untuk bertindak atau mengarahkan pilihan tindakan atau kegiatan seperti menyiapkan rancangan undang-undang atau peraturan

pemerintah untuk dipertimbangkan oleh parlemen atau mengalokasikan anggaran guna mengimplementasikan program tertentu. Kebijakan publik sebagai hipotesis Kebijakan dibuat berdasarkan teori, model atau hipotesis mengenai sebab dan akibat. Kebijakan-kebijakan senantiasa bersandar pada asumsi- asumsi mengenai perilaku. Kebijakan selalu mengandung insentif yang mendorong orang untuk melakukan sesuatu. Kebijakan juga selalu memuat disinsentif yang mendorong orang tidak melakukan sesuatu. Kebijakan harus mampu menyatukan perkiraan-perkiraan mengenai keberhasilan yang akan dicapai dan mekanisme mengatasi kegagalan yang mungkin terjadi. Dalam kaitannya dengan definisi-definisi tersebut di atas maka dapat disimpulkan beberapa karakteristik utama dari suatu definisi kebijakan publik. Pertama, pada umumnya kebijakan publik perhatiannya ditujukan pada tindakan yang mempunyai maksud atau tujuan tertentu daripada perilaku yang berubah atau acak. Kedua, kebijakan publik pada dasarnya mengandung bagian atau pola kegiatan yang dilakukan oleh pejabat pemerintah daripada keputusan yang terpisah-pisah. Ketiga, kebijakan publik merupakan apa yang sesungguhnya dikerjakan oleh pemerintah dalam mengatur perdagangan, mengontrol inflasi, atau menawarkan perumahan rakyat, bukan apa yang dimaksud dikerjakan atau akan dikerjakan. Keempat, kebijakan publik dapat berbentuk positif maupun negatif. Secara positif, kebijakan melibatkan beberapa tindakan pemerintah yang jelas dalam menangani suatu permasalahan, secara negatif, kebijakan publik dapat melibatkan suatu keputusan pejabat pemerintah untuk tidak melakukan suatu tindakan atau tidak mengerjakan apapun padahal dalam konteks tersebut keterlibatan pemerintah amat diperlukan. Kelima, kebijakan publik paling tidak secara positif, didasarkan pada hukum dan merupakan tindakan yang bersifat memerintah.

## **2. Teori Implementasi Kebijakan**

Implementasi merupakan salah satu tahap dalam proses kebijakan publik biasanya implementasi dilaksanakan setelah sebuah kebijakan dirumuskan dengan tujuan yang

jelas. Implementasi kebijakan dari sudut pandang teori siklikal (cyclical theory) maka implementasi itu akan diperlukan sebagai suatu tahapan penting yang berlangsung dari proses kebijakan, terutama setelah wacana legal formal, biasanya berupa undang-undang, peraturan, ketetapan, atau bentuk-bentuk produk lainnya, dianggap sudah usai. Dalam arti seluas-luasnya, implementasi juga sering dianggap sebagai bentuk pengoperasionalisasian atau penyelenggaraan aktivitas yang telah ditetapkan berdasarkan undang-undang dan menjadi kesepakatan bersama diantara beragam pemangku kepentingan (stakeholders), aktor, organisasi (public atau privat), prosedur, dan teknik secara sinergistis yang digerakan untuk bekerjasama guna menerapkan kebijakan kearah tertentu yang dikehendaki.

### **3. Faktor factor yang mempengaruhi Implementasi Kebijakan Publik**

Implementasi kebijakan sesungguhnya bukan sekedar berhubungan dengan penerjemahan pertanyaan kebijakan (policy statement). Dalam aktifitas implementasi terdapat berbagai faktor-faktor yang akan mempengaruhi terlaksananya kegiatan atau kebijakan tersebut. Menurut Marilee S. Grindle, 1980 dalam Subarsono (2005:93) implementasi kebijakan dipengaruhi oleh dua variabel besar yaituisi kebijakan (content of police) dan lingkungan implementasi (conteks of police). Variabel isi kebijakan mencakup: Pertama, sejauh mana kepentingan kelompok sasaran atau target group termuat dalam isi kebijakan. Kedua, jenis manfaat yang diterima oleh target group. Ketiga, sejauh mana perubahan yang diinginkan dari suatu kebijakan. Keempat, apakah letak dari sebuah program sudah tepat. Kelima, apakah sebuah kebijakan telah menyebutkan implementornya dengan rinci. Keenam, apakah sebuah program didukung oleh sumberdaya yang memadai. Sedangkan variabel lingkungan kebijakan mencakup: Pertama, seberapa besar kekuasaan, kepentingan, dan strategi yang dimiliki oleh para

aktor yang terlibat dalam implementasi kebijakan. Kedua, karakteristik institusi dan rejim yang sedang berkuasa. Ketiga, tingkat kepatuhan dan responsivitas kelompok sasaran.

#### **4. Model Implementasi Kebijakan**

Model Implementasi kebijakan *Merilee S. Grinde* (1980) Seperti yang dikutip oleh *Dwijowijoto*(2006: 132) model ini ditentukan oleh isi kebijakan dan konteks implementasinya, ide dasarnya adalah bahwa setelah kebijakan ditransformasikan, dilakukan implementasi kebijakan. Keberhasilan ditentukan oleh derajat implementability kebijakan tersebut. I

Konteks si kebijakan mencakup:

a) Kepentingan yang terpengaruh oleh kebijakan

Kepentingan yang dimaksud adalah kepentingan yang dipengaruhi oleh kebijakan suatu masyarakat., sejauh mana kepentingan kelompok sasaran atau target group termuat dalam isi suatu kebijakan. Kepentingan terkait dengan berbagai kepentingan yang memiliki pengaruh terhadap suatu implementasi kebijakan. Indikator kepentingan didalam kelompok sasaran kebijakan ini memiliki sebuah argumen bahwa dalam pelaksanaan suatu implementasi kebijakan pasti melibatkan banyak kepentingan,dan sejauh mana pengaruh yang dibawa oleh kepentingankepentingan tersebut terhadap implememtasi kebijakannya.

b) Jenis manfaat yang akan dihasilkan

Jenis manfaat yang diterima oleh suatu target group, dalam konteks kebijakan manfaat kebijakan merupakan upaya untuk menunjukkan dan menjelaskan bahwa didalam sebuah kebijakan harus terdapat beberapa jenis manfaat yang memuat atau menghasilkan dampak positif oleh pengimplementasi kebijakan yang akan dilaksanakan.

c) Derajat perubahan yang diinginkan

Sejauh mana perubahan yang diinginkan dari adanya sebuah kebijakan. Derajat perubahan yang ingin dicapai menunjukkan seberapa besar perubahan yang hendak atau ingin dicapai melalui adanya sebuah implementasi kebijakan harus memiliki sebuah skala yang jelas.

d) Letak Pengambilan Keputusan

Letak sebuah program yang sudah tepat atau belum tepat. Pengambilan sebuah keputusan didalam sebuah kebijakan memegang peranan yang sangat penting dalam pelaksanaan sebuah kebijakan, oleh karena itu pada bagian ini harus dijelaskan dimana letak pengambilan suatu keputusan dari suatu kebijakan yang akan diimplementasikan oleh pelaksana suatu kebijakan.

e) (siapa) pelaksana program

Sebuah kebijakan yang telah menyebutkan implementatornya dengan rinci dan jelas. Dalam melaksanakan sebuah kebijakan atau program harus didukung dengan adanya pelaksana kebijakan yang memiliki kompetensi demi keberhasilan suatu kebijakan

f) Sumber daya yang dikerahkan

Apakah sebuah program didukung dengan sumberdaya yang memadai. Pelaksanaan suatu kebijakan juga harus didukung dengan adanya sumberdaya yang memadai dengan tujuan agar pelaksanaannya dapat berjalan dengan baik dan lancar sesuai yang diinginkan.

Sementara itu, konteks ( lingkungan ) implementasinya adalah:

a) Kekuasaan, kepentingan, dan strategi aktor yang terlibat.

Seberapa besar kekuasaan, kepentingan, dan strategi yang dimiliki oleh para aktor pelaksana yang terlibat dalam suatu implementasi kebijakan. Dalam sebuah implementasi kebijakan maka perlu adanya perhitungan mengenai kekuatan atau kekuasaan, kepentingan, serta suatu strategi yang digunakan oleh para aktor yang terlibat guna melaksanakan pelaksanaan suatu implementasi kebijakan.

b) Karakteristik lembaga dan penguasa.

Karakteristik lembaga penguasa, bagaimanakah keberadaan institusi atau rezim yang sedang berkuasa. Lingkungan dimana suatu kebijakan dilaksanakan dan yang memiliki pengaruh terhadap keberhasilan suatu kebijakan, maka pada bagian ini dijelaskan tentang bagaimana karakteristik dari suatu lembaga yang akan turut mempengaruhi suatu kebijakan.

c) Kepatuhan dan daya tanggap.

Tingkat kepatuhan dan daya tanggap suatu kelompok sasaran kepatuhan dan respon dari para aktor pelaksana yang juga dirasa menjadi sebuah aspek penting dalam sebuah proses pelaksanaan suatu kebijakan, maka yang hendak dijelaskan pada poin ke 5 adalah sejauhmana kepatuhan dan respon dari aktor pelaksana dalam menanggapi suatu kebijakan.

Alasan lain yang mendasari perlunya implementasi kebijakan dapat dipahami dari pernyataan Grindle (1980: 10) dan Quade (1984: 310) yang mengharapkan agar dapat ditunjukkan konfigurasi dan sinergi dari tiga variabel yang menentukan keberhasilan implementasi kebijakan, yakni hubungan segi tiga variabel kebijakan, organisasi, dan lingkungan kebijakan. Harapan itu perlu diwujudkan agar melalui pemilihan kebijakan yang tepat masyarakat dapat berpartisipasi dalam memberikan kontribusi yang optimal untuk mencapai tujuan yang ditetapkan. Selanjutnya, ketika sudah ditemukan kebijakan yang terpilih perlu diwadahi oleh organisasi pelaksana, karena di dalam organisasi terdapat kewenangan dan berbagai jenis sumber daya yang mendukung pelaksanaan kebijakan atau program. Sedangkan penciptaan situasi dan kondisi lingkungan kebijakan diperlukan agar dapat memberikan pengaruh, meskipun pengaruhnya seringkali bersifat positif atau negatif. Oleh karena itu, diasumsikan bahwa jika lingkungan berpandangan positif terhadap suatu kebijakan maka akan menghasilkan dukungan positif sehingga lingkungan berpengaruh



terhadap kesuksesan implementasi kebijakan. Sebaliknya, jika lingkungan berpandangan negatif maka akan terjadi benturan sikap sehingga proses implementasi terancam akan gagal. Lebih daripada ketiga aspek tersebut perlu pula dipertahankan kepatuhan kelompok sasaran kebijakan sebagai hasil langsung dari implementasi kebijakan yang menentukan efeknya terhadap masyarakat.

Keberhasilan implementasi kebijakan atau program juga dapat dikaji berdasarkan proses implementasi (perspektif proses) dan hasil yang dicapai (perspektif hasil). Pada perspektif proses, program pemerintah dikatakan berhasil jika pelaksanaannya sesuai dengan petunjuk dan ketentuan pelaksanaan yang dibuat oleh pembuat program yang mencakup antara lain tata cara atau prosedur pelaksanaan, agen pelaksana, kelompok sasaran dan manfaat program. Sedangkan pada perspektif hasil, program dinilai berhasil manakala programnya mem-bawa dampak seperti yang diinginkan. Suatu program mungkin saja berhasil dilihat dari sudut proses, tetapi boleh jadi gagal ditinjau dari dampak yang dihasilkan, atau sebaliknya. Dengan kata lain, implementasi kebijakan dapat dianggap berhasil ketika telah nampak konsistensi antara proses yang dilalui dengan hasil yang dicapai.

Model Implementasi Kebijakan menurut *Goerge Edwards III* yang dikutip oleh *Dwijowijoto*,(2006: 138). Dalam mengkaji implementasi kebijakan, Edwards membicarakan empat faktor atau variable krusial dalam implementasi kebijakan publik. Faktor utama atau variable-variabel tersebut adalah :

- a) Komunikasi
- b) Sumber-sumber
- c) Kecenderungan-kecenderungan atau tingkah laku
- d) Struktur birokrasi

Menurut *Edwadrs III*, ke empat faktor ini berpengaruh terhadap implementasi kebijakan dan bekerja secara simultan dan berinteraksi satu sama lain untuk membantu dan

menghambat implementasi kebijakan, maka pendekatan yang ideal adalah dengan cara merefleksikan kompleksitas ini dengan membahas semua faktor sekaligus.

## 5. Teori Merilee S Grindle

Menurut *Grindle* dalam AG. Subarsono (2012 : 93), implementasi kebijakan ditentukan oleh isi kebijakan dan konteks implementasinya. Ide dasarnya adalah bahwa setelah kebijakan ditransformasikan, barulah implementasi kebijakan dilakukan. Keberhasilannya ditentukan oleh derajat implementability dari kebijakan tersebut.

Model *Grindle* ini lebih menitik beratkan pada konteks kebijakan, khususnya yang menyangkut dengan implementator, sasaran dan arena konflik yang mungkin terjadi di antara para aktor implementasi serta kondisi-kondisi sumber daya implementasi yang diperlukan.

Model implementasi kebijakan merupakan kerangka dalam melakukan analisis terhadap proses implementasi kebijakan sebagai alat untuk menggambarkan situasi dan kondisi yang terjadi setelah ditetapkannya kebijakan tersebut, sehingga perilaku yang terjadi di dalamnya dapat dijelaskan. Oleh karena itu, penggunaan model implementasi kebijakan sangat diperlukan untuk melakukan studi implementasi kebijakan. Ada beberapa model implementasi kebijakan menurut para ahli yang seringkali diterapkan. Pada umumnya, model-model tersebut menjelaskan faktor-faktor yang mempengaruhi implementasi kebijakan yang diarahkan pada pencapaian kebijakan. Pendekatan implementasi kebijakan publik yang dikemukakan oleh Grindle dikenal dengan "*Implementation as a Political and Administrative Process*". Menurut *Grindle*, keberhasilan implementasi suatu kebijakan publik dapat diukur dari proses pencapaian hasil akhirnya (*outcomes*) yaitu tercapai atau tidaknya tujuan yang ingin diraih. Pengukuran keberhasilan tersebut dapat dilihat dari 2 (dua) hal yaitu: Prosesnya Kebijakan, apakah pelaksanaan kebijakan telah sesuai dengan yang ditentukan dengan merujuk pada aksi kebijakannya. Pencapaian tujuan kebijakan impact atau efeknya pada masyarakat secara individu dan kelompok, tingkat perubahan yang terjadi dan

juga penerimaan kelompok sasaran. Selain itu, keberhasilan suatu implementasi kebijakan publik juga sangat ditentukan oleh tingkat keterlaksanaan kebijakan yang terdiri atas isi kebijakan (*content of policy*) dan lingkungan implementasi (*context of implementation*). Isi kebijakan meliputi:

- (1) *interest affected*, yaitu kepentingan yang dapat mempengaruhi implementasi kebijakan,
- (2) *type of benefits*, yaitu jenis manfaat yang menunjukkan dampak positif yang dihasilkan,
- (3) *extend of change envision*, yaitu seberapa besar perubahan yang hendak atau ingin dicapai melalui suatu implementasi sehingga harus mempunyai skala yang jelas,
- (4) *site of decision making*, yaitu, letak pengambilan keputusan dari suatu kebijakan yang akan diimplementasikan,
- (5) *program implementer*, yaitu implementasi kebijakan atau program yang harus didukung oleh adanya pelaksana yang berkompeten, dan
- (6) *resources committed*, yaitu, sumber daya yang harus mendukung agar implementasi kebijakan dapat berjalan dengan baik

Isi implementasi meliputi :

- (1) *power, interest and strategy of actor involved*, yaitu kekuasaan, kepentingan dan strategi dari aktor yang terlibat;
- (2) *institution an regime characteristic*, yaitu, karakteristik lembaga dan rezim yang sedang berkuasa sebagai lingkungan di mana implementasi kebijakan dijalankan, dan
- (3) *compliance and responsiveness*, yaitu sejauh mana tingkat kepatuhan dan respon dari para pelaksana dalam menanggapi implementasi kebijakan yang dilakukan.

Berdasarkan penjelasan gambar diatas mengenai model *Grindle* ini, T.B. Smith mengakui, ketika kebijakan telah dibuat, kebijakan tersebut harus diimplementasikan dan

hasilnya sedapat mungkin sesuai dengan apa yang diharapkan oleh pembuat kebijakan. Bahwa suatu kebijakan memiliki tujuan yang jelas sebagai wujud orientasi nilai kebijakan. Tujuan implementasi kebijakan diformulasi ke dalam program aksi dan proyek tertentu yang dirancang dan dibiayai. Program dilaksanakan sesuai dengan rencana. Implementasi kebijakan atau program secara garis besar dipengaruhi oleh isi kebijakan dan konteks implementasi. Keseluruhan implementasi kebijakan dievaluasi dengan cara mengukur luaran program berdasarkan tujuan kebijakan. Luaran program dilihat melalui dampaknya terhadap sasaran yang dituju baik individu dan kelompok maupun masyarakat. Luaran implementasi kebijakan adalah perubahan dan diterimanya perubahan oleh kelompok sasaran.

Implementasi Kebijakan merupakan aktivitas yang terlihat setelah dikeluarkannya penggarahan yang jelas, pasti dan sah dari suatu kebijakan yang meliputi upaya untuk mengelola input untuk menghasilkan suatu *output* atau *outcomes* bagi masyarakat. Tahap Implementasi Kebijakan dapat dibedakan atau dicirikan dengan tahap pembuatan suatu kebijakan disatu sisi merupakan proses yang memiliki logika *bottom-up*, dalam arti sebuah proses kebijakan yang diawali dengan penyampaian suatu aspirasi, permintaan serta dukungan dari masyarakat. Sedangkan Implementasi Kebijakan di dalamnya memiliki logika *top-down*, dalam artian penurunan *alternatif* kebijakan yang abstrak atau makro menjadikan tindakan konkrit atau mikro.

Implementasi Kebijakan tidak semata-mata terbatas pada mekanisme penjabaran keputusan-keputusan politik dalam prosedur rutin melalui saluran birokrasi, tetapi terkait dengan masalah konflik, yaitu siapa memperoleh apa dalam suatu kebijakan, bahkan pelaksana kebijakan merupakan sesuatu yang penting, sehingga dapat menimbulkan kemungkinan jauh lebih penting daripada pembuatan kebijakan. Implementasi kebijakan memiliki sebuah proses, proses dari implementasi kebijakan itu sendiri tidak hanya melibatkan suatu instansi yang bertanggung jawab dalam pelaksanaannya, melainkan juga

denagn kekuatan politik lainnya, maupun ekonimi, dan sosial. Dalam sebuah proses implementasi kebijakan memiliki beberapa tahapan , seperti tahap pengesahan peraturan perundangundangan, serta pelaksanaan keputusan oleh instansi terkait, dan ketersediaan kelompok sasaran untuk menjalankan suatu keputusan yang telah ditetapkan, dampak nyata dari suatu keputusan ini adalah keputusan yang dikehendaki atau tidak dikehendaki, seperti apa yang telah diinginkan oleh instansi terkait dan bagaimana upaya perbaikan untuk suatu kebijakan tersebut serta aturan perundang-undangannya. Di dalam proses implementasi kebijakan perlu mencakup beberapa hal, yaitu tentang sumber daya, metode, serta penerjemahan suatu kebijakan itu sendiri menjadi suatu rencana dan arahan yang dapat diterima serta dijalankan oleh para pelaksana. Implementasi Kebijakan pada prinsipnya adalah cara agar sebuah kebijakan dapat mencapai tujuannya, tidak lebih dan tidak kurang. Untukmengimplementasikan kebijakan publik, maka ada dua pilihan langkah yang ada, yaitu langsung mengimplementasikan dalam bentuk program-program serta melalui deridate atau turunan dari kebijakan publik tersebut. Keberhasilan Implementasi Kebijakan sangat berkaitan erat dengan beberapa aspek-aspek penting diantaranya pertimbangan para pembuat kebijakan, komitmen yang tinggi, dengan konsisten tinggi para pelaksana kebijakan, dan perilaku sasaran. Implementasi adalah kebijakan secara konseptual dapat dikatakan sebagai suatu proses pengumpulan suatu sumber daya alam, manusia maupun biaya dan diikuti dengan suatu penentuan tindakan-tindakan yang harus diambil untuk mencapai suatu kebijakan. Untuk mengkaji lebih baik suatu implementasi kebijakan maka perlu di ketahui variabel dan faktor pendukung dan penghambat yang terlibat dalam implementasi kebijakan. Untuk itu diperlukan suatu model kebijakan guna menyederhanakan pemahaman konsep suatu implementasi kebijakan. Terdapat banyak model yang di pakai untuk menganalisis sebuah implementasi kebijakan, namun kali ini yang saya pakai adalah model implementasi yang dikemukakan oleh *Merilee S. Grindle*. Model Implementasi Kebijakan oleh *Merilee S.*

*Grindle* mencatat bahwa keberhasilan implementasi kebijakan tergantung pada isi kebijakan dan konteks implementasinya, yang disebut dengan derajat kemampuan implementasi. Dalam hal isi, terkait dengan kepentingan publik yang berusaha dipengaruhi oleh kebijakan, jenis keuntungan yang dihasilkan, derajat perubahan yang dimaksud, posisi pembuat kebijakan, dan pengimplementasian kebijakan, serta sumber daya yang dihasilkan. Dalam hal konteks, ada tiga variabel yang harus diperhatikan: kekuatan, kepentingan, aktor yang terlibat, karakter institusi, dan tingkat kepatuhan.

## **6. Definisi Dan Karakteristik Umum Pedagang Kaki Lima**

Definisi Dan Karakteristik Umum Pedagang kaki lima merupakan salah satu bentuk usaha sektor informal di perkotaan. Jumlahnya sangat besar dan seringkali lebih mendominasi dibanding jenis usaha sektor informal lainnya. Secara “etimologi” atau bahasa, pedagang biasa diartikan sebagai jenis pekerjaan beli dan jual. Pedagang adalah orang yang bekerja dengan cara membeli barang dan kemudian menjualnya kembali dengan mengambil keuntungan dari barang yang dijualnya kembali. Kaki lima diartikan sebagai lokasi berdagang yang tidak permanen atau tetap. Dengan demikian, pedagang kaki lima dapat diartikan sebagai pedagang yang tidak memiliki lokasi usaha yang permanen atau tetap. Pedagang Kaki Lima atau PKL adalah setiap orang yang menawarkan atau menjual barang dan jasa dengan cara berkeliling. Istilah kaki lima yang selama ini dikenal dari pengertian trotoar yang dahulu berukuran 5 kaki (5 kaki = 1,5 meter). Istilah PKL tersebut diambil dari kebiasaan orang Belanda dalam mengatur pedagang yang beroperasi di pinggir jalan. Mereka boleh berdagang dipinggir jalan asal tempat dagangannya di taruh berjarak minimal 5 feet dari jalan raya.

Biasanya PKL mengisi pusat-pusat keramaian seperti pusat kota, pusat perdagangan, pusat rekreasi, hiburan, dan sebagainya. Jadi Pedagang Kaki Lima merupakan kelompok orang yang menawarkan barang dan jasa untuk dijual di atas trotoar, ditepi atau dipinggir

jalan, disekitar pusat-pusat perbelanjaan, pertokoan, pasar, pusat rekreasi atau hiburan, pusat pendidikan, baik secara menetap, setengah menetap atau berpindah-pindah, berstatus resmi atau tidak resmi. Pedagang kaki lima, atau yang sering disebut PKL merupakan sebuah komunitas pedagang, yang kebanyakan berjualan dengan memanfaatkan area pinggir jalan raya. Mereka menggelar dagangannya, atau gerobaknya, di pinggir perlintasan jalan raya. Dilihat dari sejarahnya di Indonesia, PKL sudah ada sejak masa penjajahan Kolonial Belanda. Pada masa penjajahan kolonial, peraturan pemerintahan menetapkan bahwa setiap jalan raya yang dibangun hendaknya menyediakan sarana untuk para pedestrian atau pejalan kaki (sekarang ini disebut dengan trotoar). Lebar ruas untuk sarana bagi para pejalan kaki atau trotoar ini adalah lima kaki.

Pemerintahan pada waktu itu juga menghimbau agar sebelah luar dari trotoar diberi ruang yang agak lebar atau agak jauh dari pemukiman penduduk. Ruang ini untuk dijadikan taman sebagai penghijauan dan resapan air. Dengan adanya tempat atau ruang yang agak lebar itu kemudian para pedagang mulai banyak menempatkan gerobaknya untuk sekedar beristirahat sambil menunggu adanya para pembeli yang membeli dagangannya. Seiring perjalanan waktu banyak pedagang yang memanfaatkan lokasi tersebut sebagai tempat untuk berjualan, sehingga mengundang para pejalan kaki yang kebetulan lewat untuk membeli makanan, minuman sekaligus beristirahat. Berawal dari situ maka Pemerintahan Kolonial Belanda menyebut mereka sebagai Pedagang Lima Kaki (buah pikiran dari pedagang yang berjualan di area pinggir perlintasan para pejalan kaki atau trotoar yang mempunyai lebar Lima Kaki).

Dewasa ini, di beberapa kota besar, PKL identik dengan masalah kemacetan lalu lintas dan kesemwarutan, karena kelompok pedagang ini memanfaatkan trotoar dan fasilitas umum lainnya sebagai media berdagang. Namun bagi sekelompok masyarakat, PKL justru menjadi solusi untuk mendapat-kan barang dengan harga miring/murah. Dengan kata lain di satu sisi

keberadaan PKL dianggap menimbulkan berbagai masalah perkotaan, namun di sisi lain memiliki manfaat ekonomi bagi sebagian masyarakat. Menurut Pena (1999), terdapat tiga pilihan mengatasi PKL, pertama, negara harus menjadi kunci dalam mengatur PKL, karena keberadaan negara sangat penting dalam proses pembangunan, kedua, organisasi PKL dibiarkan untuk terus mengatur kegiatan mereka sendiri, ketiga, menyarankan pemerintah dan PKL untuk menegosiasikan ruang-ruang aksinya (lokasi usaha). Masalah PKL merupakan masalah kehidupan masyarakat banyak yang tidak pernah selesai dari waktu ke waktu. Untuk mengatasi dampak negatif yang ditimbulkan dari keberadaan PKL, maka diperlukan kesatuan pemahaman antara pihak pemerintah (selaku regulator) dengan pihak PKL itu sendiri. Artinya, sikap pemerintah sudah seharusnya tidak anti PKL dan lebih bertindak *persuasif*, begitupun juga sebaliknya, para pedagang harus memiliki kesadaran dalam menentukan lokasi usaha dengan tidak mengesampingkan kepentingan masyarakat banyak terhadap fasilitas umum. Disamping itu, peranan pengusaha/ perusahaan besar untuk memberikan dukungan modal ataupun kemitraan, juga sangat diperlukan guna pengembangan usaha. Proses pemahaman inilah yang perlu dirumuskan dalam suatu strategi kebijakan penanganan PKL, sehingga dapat memenuhi tujuan/keinginan berbagai pihak.

Ciri-ciri umum sektor informal di negara dunia ketiga, menurut Mazumdar (1991), antara lain :

1. Sebagian pekerja dalam sektor ini tidak termasuk dalam kelompok usia kerja 25-50 tahun, kebanyakan wanita dan berpendidikan rendah;
2. Tidak ada bukti yang menunjukkan bahwa sektor ini memainkan peranan penting untuk melicinkan jalan masuk ke pasar tenaga kerja di kota bagi pendatang;
3. Rendahnya penghasilan yang dipengaruhi oleh jenis usaha, namun penghasilan mereka cukup bervariasi, dan belum ada bukti bahwa penghasilannya secara menyeluruh lebih rendah daripada pekerja formal;



4. Tidak diketahui berapa banyak orang dalam sektor ini, yang mengalami mobilitas dan peningkatan penghasilannya.

Kehidupan PKL sangat rentan, mereka tidak bisa mengambil resiko untuk tidak berdagang dalam waktu lama karena penghasilan yang diperoleh sangat bergantung pada hasil dagangan harian. Artinya faktor kesehatan mereka dapat mengakibatkan mereka kehilangan penghasilan. Besarnya resiko tersebut mendorong PKL untuk cenderung hidup hemat dan harus memanfaatkan waktu luang untuk kegiatan produktif. Mereka tidak boleh mengambil resiko dengan hidup royal dan santai. Khususnya PKL pendatang, penghasilan yang diperoleh harus dihemat agar bisa dipergunakan untuk membiayai sewa/kontrakan di kota, membiayai kebutuhan hidup keluarga di desa, membayar pinjaman/utang, dan juga untuk ditabung atau keperluan lainnya.

Menurut Bromley (1979), dalam penelitian PKL di Colombia, menekankan pada kaitan-kaitan horisontal dan vertikal yang ada, yaitu penjual atas komisi (penjual koran, es krim, dsb) dan penjual yang ketergantungan (PKL yang tergantung pada pemberi kredit/kios). Banyak PKL yang tidak lebih sebagai karyawan tidak terikat dari perusahaan besar. Mereka bekerja untuk memperoleh keuntungan yang relatif rendah dan berubah-ubah, dan banyak menanggung resiko dalam kegiatan-kegiatan yang tidak stabil dan kadang-kadang ilegal (tidak sah). Perusahaan menghindari keterikatan apapun dengan “para karyawan” (pedagang) itu; menghindari diri dari usaha pemerintah untuk mengatur kesempatan kerja melalui jaminan sosial, jaminan pekerjaan, dan peraturan upah minimum. Rendahnya tingkat pendidikan yang dimiliki, berpengaruh dalam hal berkompetisi dengan mereka yang memiliki pendidikan yang tinggi untuk mencari pekerjaan disektor formal. Tidak dapat dipungkiri bahwa di Indonesia terdapat kecenderungan untuk meyakini kemampuan seseorang dilihat dari latar belakang pendidikannya (lulusan SD,SMP,SMA), dan bukan dari kemampuannya untuk menjalankan pekerjaan tersebut.

Sesuai dengan cirinya yang *fleksibel*, modal yang dibutuhkan untuk membuka usaha kaki lima relatif kecil. Usaha kaki lima juga menggunakan teknologi yang sederhana serta tidak memerlukan prosedur yang berbelit-belit. Artinya ada kemudahan untuk masuk ke sektor ini. Hal ini menjadi daya tarik tersendiri bagi para pencari kerja yang belum mendapatkan pekerjaan. Mereka kapan dapat saja untuk masuk dan keluar dari sektor ini. Pengalaman, cerita keberhasilan bertahan hidup di perkotaan atau ajakan dari rekan sekampung yang lebih dahulu pergi ke kota, juga menjadi faktor yang menarik penduduk desa pergi ke kota. Fakta pembangunan di perkotaan yang lebih tinggi dari daerah pedesaan mengasumsikan bahwa daya beli atau potensi pasar di perkotaan sangat tinggi, ini merupakan kesempatan besar untuk melakukan usaha di sektor perdagangan. Sehingga usaha berdagang dapat dianggap merupakan salah satu potensi yang menjanjikan untuk dapat mencari keuntungan dengan mudah/cepat.

## **7. Teori Ekonomi Politik**

Hubungan antara politik dengan ekonomi. Ketika kewenangan publik makin banyak mengambilalih wilayah-wilayah yang sebelumnya dikendalikan oleh pasar bebas, maka cara pemikiran kita terhadap ekonomi mengalami perubahan-perubahan yang mungkin tidak kentara tapi sangat penting. Upaya untuk membenarkan sistem ekonomi kapitalis dilakukan dengan mengkritik asumsi-asumsi dasar dari sistem itu tentang sejauh mana seharusnya pasar dibatasi.

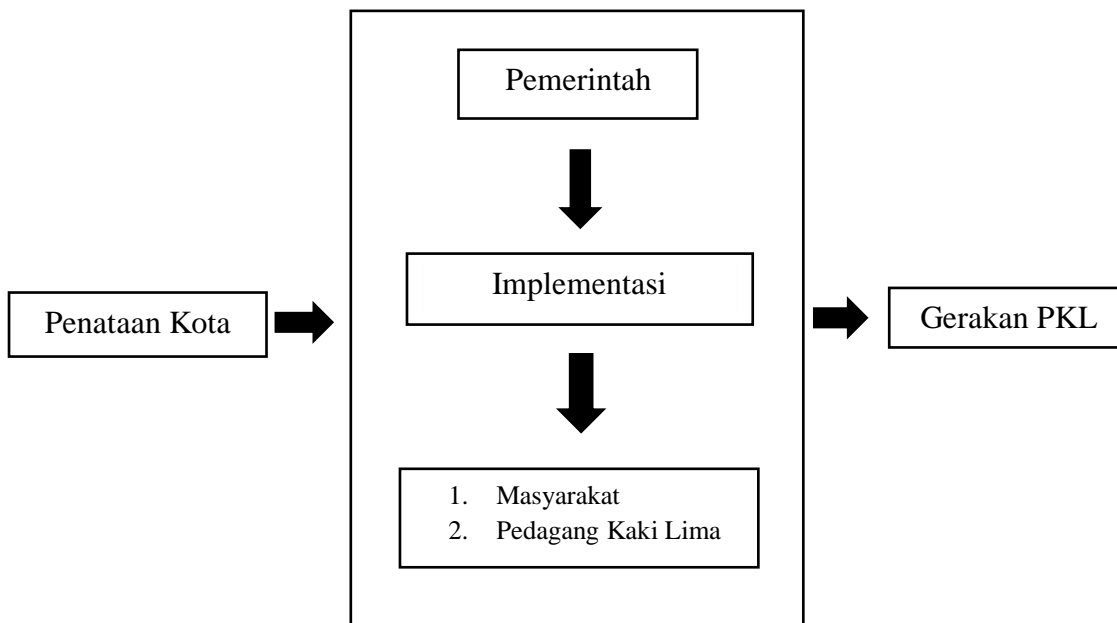
Di lain pihak, Ekonomi Politik Kontemporer adalah ekonomi politik yang membahas tentang bagaimana sistem ekonomi itu bekerja, dapat bekerja, harus dibuat bekerja, dan memungkinkan dirinya bekerja. Meskipun demikian, Ekonomi Politik Kontemporer bukanlah *scientific economics* yang merupakan himpunan dari *value free generalization* tentang cara-cara sistem ekonomi itu bekerja. Ekonomi politik di sini membicarakan prinsip-prinsip

umum dalam bidang ekonomi. Ekonomi Politik Kontemporer berpijak pada teori *Karl Marx*, yang menyatakan bahwa ekonomi itu selalu bersifat politik. Faktor-faktor politik itu disebabkan oleh dinamika dari proses ekonomi kapitalis, dan proses itu mewarnai pertarungan-pertarungan politik berskala besar dalam sejarah. Untuk membuktikan bahwa cara kerja dari perekonomian kapitalis membawa dampak politik, Marx mengajukan kritik terhadap pandangan ekonomi klasik tentang pasar yang meregulasi dirinya sendiri. *Karl Marx* melakukan kritik ini bukan dengan tujuan untuk membenarkan konsep kapitalisme yang dikendalikan negara, melainkan dengan tujuan untuk menunjukkan bahwa kapitalisme tidak dapat bertahan hidup dalam waktu yang lama.

Ekonomi Politik Kontemporer merupakan studi mengenai sistem ekonomi sebagai cara untuk mengatasi masalah ekonomi fundamental secara praktis dan yang menerapkan seni-seni dari ekonomi praktis. Ekonomi Politik Kontemporer banyak membahas persoalan ketidak-adilan sistem ekonomi internasional berkenaan dengan masalah pemerataan pendapatan, kemiskinan, pertumbuhan, dan struktur sosial lainnya. Ekonomi Politik Kontemporer menelaah berbagai variabel sosial lainnya, menentukan dan berpengaruh terhadap kegiatan perekonomian khususnya yang terjadi pada masyarakat tradisional terutama di Dunia Ketiga, termasuk telaah yang dilakukan oleh aliran radikal maupun *Neo Marxist*. Menurut Gurley permasalahan pokok dalam Ekonomi Politik Kontemporer adalah kendala-kendala sosial, politik, dan ekonomi, yang lebih luas, sebagai akibat terjadinya konflik kepentingan di antara kelas dalam masyarakat. Permasalahannya bukan terbatas pada model pembangunan dan kepentingan keuangan investasi uang asing, akan tetapi terletak pada siapa yang diuntungkan dan siapa yang dirugikan dalam pembangunan. Semuanya terletak pada masalah kekuasaan, konflik antar kelas, dan resistensi terhadap perubahan.

## B. Kerangka Pemikiran

Pembinaan terhadap Pedagang Kaki Lima merupakan suatu usaha yang dilakukan secara sadar dan terencana dalam membimbing, mengarahkan dan mengatur pedagang kaki lima yang berjualan sepanjang jalan yang ada dikota Garut. Untuk itu, pemerintah kota dalam hal ini dinas terkait seharusnya dapat berperan aktif dalam merumuskan kebijakan terhadap pembinaan pedagang kaki lima. Dari hasil pembinaan diharapkan mampu mengendalikan lokasi aktifitas dan jumlah pedagang kaki lima serta adanya keapikan penataan dalam usaha kaki lima sehingga dapat tercapai kondisi yang tertib dan teratur yang berimplikasi kepada ketertiban, keindahan, dan kenyamanan Kota Garut.



**Gambar 2.1 Bagan Kerangka Pemikiran**

Kerangka Konsep ini menjelaskan mengenai bagaimana kebijakan pemerintah dalam pembinaan terhadap pedagang kaki lima telah berjaladengan baik atau tidak. Dan bagaimana kebijakan tersebut dapat menjadikan pedaaang kaki lima di kota Garut menjadi PKL yang tertib, teratur dan produktif.