

BAB II

KAJIAN PUSTAKA, KERANGKA PEMIKIRAN DAN HIPOTESIS

2.1. Kajian Pustaka

2.1.1 Kebijakan Publik

Menurut Dunn (Kusnandar, 2012, hal. 3):

Secara etimologis, istilah *policy* (kebijakan) berasal dari bahasa Yunani, Sanskerta, dan Latin, akar kata dalam bahasa Yunani dan Sanskerta *polis* (negara-kota) dan *pur* (kota) dikembangkan dalam bahasa Latin menjadi *politia* (negara) dan akhirnya dalam bahasa Inggris Pertengahan *policie*, yang berarti menangani masalah-masalah publik atau administrasi pemerintahan.

Pengertian kebijakan secara terminologis, Anderson (Kusnandar, 2012, hal. 3) mengartikan kebijakan adalah serangkaian tindakan yang mempunyai tujuan tertentu yang diikuti dan dilaksanakan oleh seorang pelaku atau sekelompok pelaku guna memecahkan suatu masalah tertentu. Sedangkan menurut Raksasatya (Islamy, 2011, hal. 7) mengartikan kebijakan sebagai suatu taktik dan strategi yang diarahkan untuk mencapai suatu tujuan. Secara sederhana siklus kebijakan terbagi dalam tiga kelompok kegiatan pokok, yaitu: 1) formulasi kebijakan, 2) implementasi kebijakan, 3) evaluasi kebijakan.

Kusnandar (2012, hal. 7) mengemukakan, secara terminologis kebijakan dapat disimpulkan sebagai berikut:

1. Serangkaian tindakan yang mempunyai tujuan tertentu yang diikuti dan dilaksanakan oleh seorang pelaku/sekelompok pelaku guna memecahkan suatu masalah tertentu.
2. Serangkaian tindakan yang diusulkan seseorang, kelompok atau pemerintah dalam suatu lingkungan tertentu dengan menunjukkan kesulitan dan kemungkinan-kemungkinan usulan kebijakan tersebut dalam rangka mencapai tujuan tertentu.

3. Suatu program kegiatan yang dipilih oleh seseorang atau sekelompok orang dan dapat dilaksanakan serta berpengaruh terhadap sejumlah besar orang dalam rangka mencapai suatu tujuan tertentu.

Menurut Anderson (Winarno, 2012, hal. 16) menyatakan bahwa kebijakan merupakan arah tindakan yang mempunyai maksud, yang ditetapkan oleh suatu faktor atau sejumlah faktor dalam mengatasi suatu masalah atau persoalan. Konsep kebijakan ini mempunyai implikasi yaitu:

1. titik perhatian dalam membicarakan kebijakan berorientasi pada maksud dan tujuan, bukan sesuatu yang terjadi begitu saja melainkan sudah direncanakan oleh faktor-faktor yang terlibat dalam sistem politik,
2. suatu kebijakan tidak berdiri sendiri, tetapi berkaitan dengan berbagai kebijakan lainnya dalam masyarakat,
3. kebijakan adalah apa yang sebenarnya dilakukan oleh pemerintah dan bukan apa yang diinginkan oleh pemerintah,
4. kebijakan dapat bersifat positif dan negatif, dan
5. kebijakan harus berdasarkan hukum sehingga memiliki kewenangan masyarakat untuk mematuhi.

Kebijakan dapat dilihat sebagai konsep filosofis suatu produk, sebagai suatu proses, dan sebagai suatu kerangka kerja. Donovan dan Jackson (Winarno, 2012, hal. 16), sebagai suatu konsep filosofis, kebijakan merupakan serangkaian prinsip, atau kondisi yang diinginkan sebagai suatu produk, kebijakan dipandang sebagai serangkaian kesimpulan atau rekomendasi sebagai suatu proses, kebijakan dipandang sebagai suatu cara dimana melalui cara tersebut suatu organisasi dapat mengetahui apa yang diharapkan darinya yaitu program dan mekanisme dalam mencapai produknya, dan sebagai suatu kerangka kerja, kebijakan merupakan proses tawar menawar dan negosiasi untuk merumuskan isu-isu dan metode implementasinya.

Berdasarkan definisi di atas, berarti pemerintah harus mempunyai kemampuan yang dapat diandalkan untuk merespon dan menanggulangi

permasalahan yang ada dengan memperhatikan sumberdaya yang dimiliki serta menerima masukan dari seseorang/kelompok, sehingga ada jalan keluar yang terbaik dan dihasilkan melalui proses yang fair.

Dalam tingkat operasional, ada anggapan bahwa ketika pemerintah membuat suatu kebijakan tertentu, maka kebijakan tersebut dengan sendirinya akan dengan mudah dapat dilaksanakan seperti apa yang diharapkan oleh pembuat kebijakan dan hasilnya akan mendekati seperti apa yang diharapkan oleh pembuat kebijakan. Pandangan demikian tidak seluruhnya benar sebab di negara-negara dunia ketiga, implementasi kebijakan publik justru merupakan batu sandungan terberat dan serius bagi efektivitas pelaksanaan kebijakan pembangunan di bidang sosial dan ekonomi. Dengan demikian implementasi kebijakan adalah hal yang paling berat, karena disini pada masalah-masalah yang kadang tidak dijumpai di lapangan.

Sedangkan Grindle (Winarno, 2012, hal. 17) memberikan pandangan tentang implementasi dengan mengatakan bahwa “secara umum tugas implementasi adalah membentuk suatu kaitan (*linkage*) yang memudahkan tujuan-tujuan kebijakan bisa direalisasikan sebagai dampak dari suatu kegiatan pemerintah.”

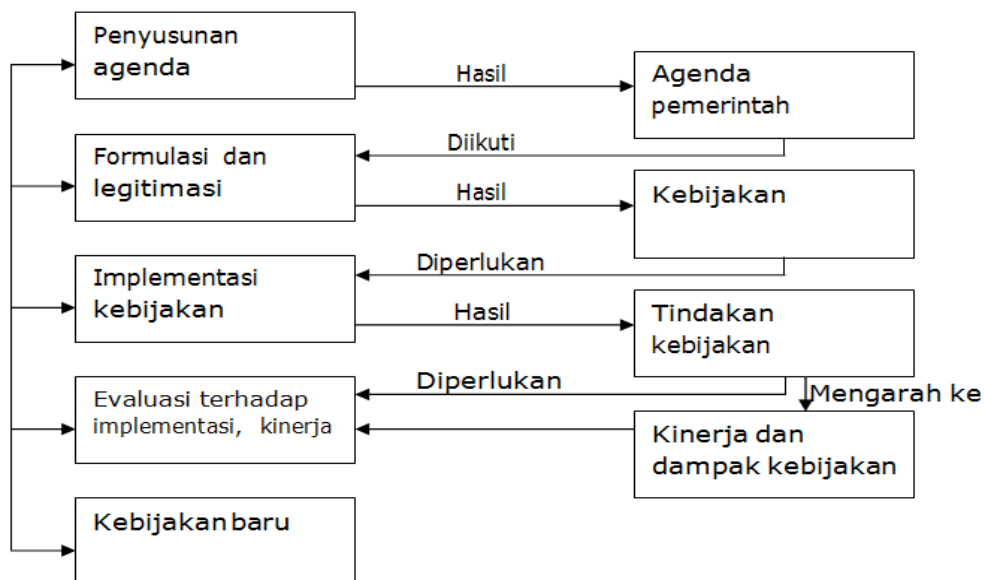
Edward III (Winarno, 2012, hal. 19) mengajukan pendekatan masalah implementasi dengan terlebih dahulu mengemukakan dua pernyataan pokok, yakni: (i) faktor apa yang mendukung keberhasilan implementasi kebijakan? dan (ii) faktor apa yang menghambat keberhasilan implementasi kebijakan? Berdasarkan kedua pernyataan tersebut dirumuskan empat faktor yang merupakan syarat utama keberhasilan proses implementasi, yakni: (1) komunikasi; (2) sumberdaya; (3) sikap/disposisi; (4) struktur birokrasi atau pelaksana dan struktur organisasi

termasuk tata aliran kerja birokrasi. Empat faktor tersebut menjadi kriteria penting dalam implementasi suatu kebijakan.

Dunn (Islamy, 2011, hal. 17) menjelaskan tahap-tahap dalam proses pembuatan kebijakan adalah sebagai berikut:

1. Fase penyusunan agenda, di mana para pejabat baik yang dipilih lewat pemilu maupun diangkat mengangkat isu tertentu menjadi agenda publik.
2. Fase formulasi kebijakan, di mana di dalamnya pejabat merumuskan alternatif kebijakan untuk mengatasi masalah yang dirumuskan.
3. Adopsi kebijakan, di sini alternatif kebijakan dipilih dan diadopsi dengan dukungan dari mayoritas dan/atau konsensus kelembagaan.
4. Implementasi kebijakan, yang di dalamnya kebijakan yang diambil dilaksanakan oleh unit-unit administrasi dengan memobilisasi sumberdaya yang dimilikinya, terutama financial dan manusia.
5. Penilaian kebijakan, di sini unit-unit pemeriksaan dan akuntansi menilai apakah lembaga pembuat kebijakan dan pelaksana kebijakan telah memenuhi persyaratan pembuat kebijakan dan pelaksanaan kebijakan yang telah ditetapkan.

Tahapan kebijakan publik digambarkan sebagai berikut :



Sumber: Dunn (Islamy, 2011, hal. 17)

Gambar 2.1
Tahapan Kebijakan

1. Tahap Penyusunan Agenda Kebijakan

Dalam tahap ini ada 3 kegiatan yang perlu dilaksanakan:

- a. Membangun persepsi di kalangan stakeholders bahwa sebuah fenomena benar-benar dianggap sebagai masalah. Hal ini penting karena bisa jadi suatu gejala yang oleh sekelompok masyarakat tertentu dianggap sebagai masalah, tetapi oleh kelompok masyarakat yang lainnya atau bahkan oleh para elite politik bukan dianggap sebagai suatu masalah.
- b. Membuat batasan masalah. Tidak semua masalah harus masuk dalam penyusunan agenda kebijakan dan memiliki tingkat urgensi yang tinggi, sehingga perlu dilakukan pembatasan terhadap masalah-masalah tersebut.
- c. Memobilisasi dukungan agar masalah tersebut dapat masuk dalam agenda pemerintah. Memobilisasi dukungan ini dapat dilakukan dengan cara mengorganisasi kelompok-kelompok yang ada dalam masyarakat, dan kekuatan-kekuatan politik, publikasi melalui media massa dan sebagainya.

2. Tahap Formulasi dan Legitimasi Kebijakan

Pada tahap ini analisis kebijakan perlu mengumpulkan dan menganalisis informasi yang berhubungan dengan masalah yang bersangkutan, kemudian berusaha mengembangkan alternatif kebijakan, membangun dukungan dan melakukan negosiasi, sehingga sampai pada sebuah kebijakan yang dipilih.

3. Tahap Implementasi Kebijakan

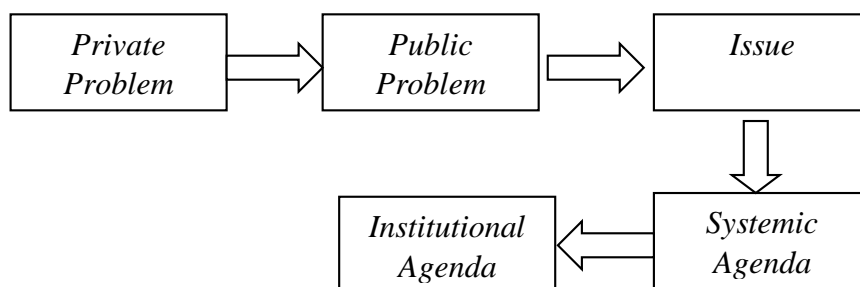
Tahap ini perlu dukungan sumberdaya, dan penyusunan organisasi pelaksana kebijakan. Dalam proses implementasi sering ada mekanisme insentif dan sanksi agar implementasi kebijakan tersebut berjalan dengan baik.

4. Tahap Evaluasi terhadap Implementasi, Kinerja dan Dampak Kebijakan

Tindakan (implementasi) kebijakan akan dihasilkan kinerja dan dampak kebijakan, yang memerlukan proses berikutnya yakni evaluasi. Hasil evaluasi tersebut berguna bagi penentuan kebijakan baru di masa yang akan datang, agar kebijakan yang akan datang lebih baik dan berhasil. Dalam pembuatan kebijakan, perlu memperhatikan dan memahami lingkungan kebijakan dengan menggunakan teori gunung es yang menggambarkan tingkatan-tingkatan pemahaman terhadap dinamika proses kebijakan publik khususnya dinamika lingkungan kebijakan. Menurut Anderson dalam Islamy (2012:20), proses pembuatan kebijakan (*Policy Process*) terdiri tahapan sebagai berikut:

1. *Agenda Setting*;
2. *Policy Formulation*;
3. *Policy Adoption*;
4. *Policy Implementation*;
5. *Policy Assessment / Evaluation*.

Agenda Setting atau *The Policy Agenda* merupakan tahap paling awal dalam *Policy Process*. *Policy Agenda* memuat masalah kebijakan yang perlu direspon oleh sistem politik yang bersumber dari lingkungan kebijakan. Menurut Anderson proses pembuatan "*Policy Agenda*" secara runtut sebagai berikut:



Sumber: Islamy (2011, hal. 20)

Gambar 2.2
Proses Pembuatan Kebijakan

Faktor sosial ekonomi dan politik mempengaruhi kebijakan, karena pembuatan kebijakan tidak dapat dilepaskan dari lingkungan kebijakan. Tuntutan (*demands / claims*) terhadap suatu tindakan kebijakan bersumber dari lingkungan yang kemudian mengalir ke dalam sistem politik dan pada saat yang sama lingkungan memberikan “*Limits*” dan “*Constrains*” terhadap pembuat kebijakan.

Faktor-faktor yang terdapat dalam lingkungan antara lain faktor-faktor geografi (sumberdaya alam, cuaca, penduduk), budaya politik, struktur sosial dan sistem ekonomi. Anderson (Islamy, 2011, hal. 20) memilih dua (2) faktor yang banyak dikaji oleh para ilmuwan (*Scientist*) yaitu:

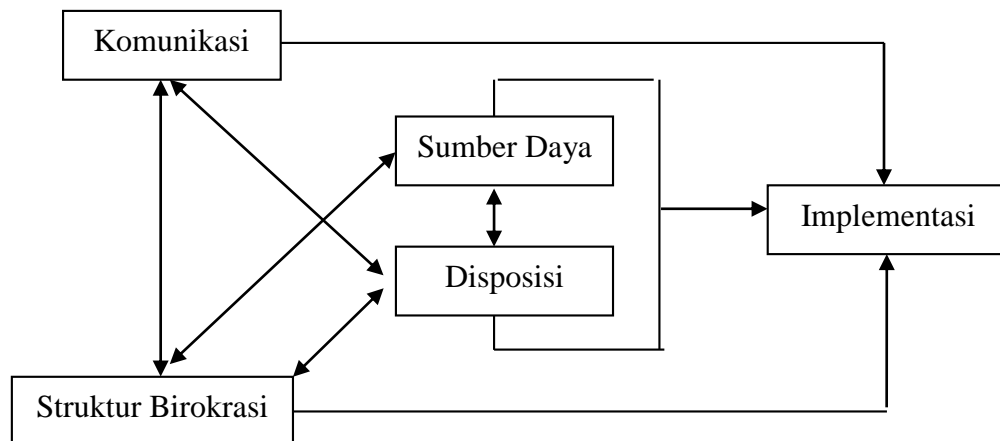
1. *Political Culture* :
 - a. *Individualistic Political Culture*;
 - b. *Moralistic Political Culture*;
 - c. *Traditionalistic Political Culture*.
 Almond dan Verba membedakan *Political Culture*:
 - a. *Parochial Political Culture*;
 - b. *Subject Political Culture*;
 - c. *Participant Political Culture*.
2. *Socio Economic Conditions*

2.1.2 Implementasi Kebijakan Publik

Salah satu tahapan penting dalam siklus kebijakan publik adalah implementasi kebijakan. Implementasi sering dianggap hanya merupakan pelaksanaan dari apa yang telah diputuskan oleh legislatif atau para pengambil keputusan, seolah-olah tahapan ini kurang berpengaruh. Akan tetapi dalam kenyataannya, tahapan implementasi menjadi begitu penting karena suatu kebijakan tidak akan berarti apa-apa jika tidak dapat dilaksanakan dengan baik dan benar. Beberapa model implementasi kebijakan adalah sebagai berikut:

1. Implementasi Kebijakan Publik Model George C. Edward III

Model implementasi kebijakan yang berprespektif *top down* dikembangkan oleh Edward III (Kusnandar, 2012, hal. 104) menamakan model implementasi kebijakannya dengan *Direct and Inderect Impact on Implementation*. Edward III mengajukan pendekatan masalah implementasi dengan terlebih dahulu mengemukakan dua pernyataan pokok, yakni: (i) faktor apa yang mendukung keberhasilan implementasi kebijakan? dan (ii) faktor apa yang menghambat keberhasilan implementasi kebijakan? Berdasarkan kedua pernyataan tersebut dirumuskan empat faktor yang merupakan syarat utama keberhasilan proses implementasi, yakni: (1) komunikasi; (2) sumberdaya; (3) disposisi; (4) sikap birokrasi atau pelaksana dan struktur organisasi termasuk tata aliran kerja birokrasi.



Sumber: Edward III (Kusnandar, 2012, hal. 104)

Gambar 2.3
Model Pendekatan George Edward III

2. Implementasi Kebijakan Publik Model Donald Van Metter dan Carl Van Horn

Model pendekatan *top-down* yang dirumuskan oleh Metter dan Horn (Kusnandar, 2012, hal. 96) disebut dengan *a Model of the Policy Implementation*.

Proses implementasi ini merupakan sebuah abstraksi atau performansi suatu implementasi kebijakan yang pada dasarnya secara sengaja dilakukan untuk meraih kinerja implementasi kebijakan publik yang tinggi yang berlangsung dalam hubungan berbagai variabel. Horn (Kusnandar, 2012, hal. 97), menyebutkan terdapat enam variabel yang mempengaruhi kinerja kebijakan publik, yaitu:

- a. Ukuran dan Tujuan Kebijakan
- b. Sumberdaya
- c. Karakteristik Agen Pelaksana
- d. Sikap/Kecenderungan (*disposition*) para pelaksana
- e. Komunikasi Antar organisasi dan Aktivitas Pelaksana
- f. Lingkungan Ekonomi, Sosial, dan Politik

Ke enam variabel tersebut dapat dijelaskan sebagai berikut:

a. Ukuran dan Tujuan Kebijakan

Kinerja implementasi kebijakan dapat diukur tingkat keberhasilannya jika dan hanya jika ukuran dan tujuan dari kebijakan memang realistis dengan sosio kultur yang mengada di level pelaksana kebijakan. Ketika ukuran kebijakan atau tujuan kebijakan terlalu ideal (bahkan terlalu utopis) untuk dilaksanakan di level warga, maka agak sulit memang merealisasikan kebijakan publik hingga titik yang dapat dikatakan berhasil.

b. Sumberdaya

Keberhasilan proses implementasi kebijakan tergantung dari kemampuan memanfaatkan sumberdaya yang tersedia. Manusia merupakan sumberdaya yang terpenting dalam menentukan suatu keberhasilan proses implementasi. Tahap-tahap tertentu dari keseluruhan proses implementasi menuntut adanya sumberdaya manusia berkualitas sesuai dengan pekerjaan yang diisyaratkan oleh kebijakan yang telah ditetapkan secara apolitik. Tetapi ketika

implementasi kebijakan Walikota Tasikmalaya dan kapabilitas dari sumber-sumber itu nihil, maka kinerja kebijakan publik sangat sulit untuk diharapkan.

c. Karakteristik Agen Pelaksana

Pusat perhatian pada agen pelaksana meliputi organisasi formal dan organisasi informal yang akan terlibat pengimplementasian kebijakan publik. Hal ini sangat penting karena kinerja implementasi kebijakan (publik) akan sangat banyak dipengaruhi ciri-ciri yang tepat serta cocok dengan para agen pelaksananya. Misalnya, implementasi kebijakan publik yang berusaha untuk merubah perilaku atau tindaklaku manusia secara radikal, maka agen pelaksana proyek itu haruslah berkarakteristik keras dan ketat pada aturan serta sanksi hukum. Sedangkan bila kebijakan publik itu tidak terlalu merubah perilaku dasar manusia, maka dapat saja agen pelaksana yang diturunkan tidak sekeras dan tidak setegas pada gambaran yang pertama.

d. Sikap/Kecenderungan (*disposition*) para pelaksana

Sikap penerimaan atau penolakan dari (agen) pelaksana akan sangat banyak mempengaruhi keberhasilan atau tidaknya kinerja implementasi kebijakan publik. Hal ini sangat mungkin terjadi oleh karena kebijakan yang dilaksanakan bukanlah hasil formulasi warga setempat yang mengenal betul persoalan dan permasalahan yang mereka rasakan. Tetapi kebijakan yang akan implementor/pelaksana laksanakan adalah kebijakan “dari atas” (*top down*) yang sangat mungkin para pengambil keputusannya tidak pernah mengetahui (bahkan tidak mampu menyentuh) kebutuhan, keinginan, atau permasalahan yang warga ingin selesaikan.

e. Komunikasi Antar organisasi dan Aktivitas Pelaksana

Koordinasi merupakan mekanisme yang ampuh dalam implementasi kebijakan publik. Semakin baik koordinasi dan komunikasi diantara pihak-pihak yang terlibat dalam suatu proses implementasi, maka asumsinya kesalahan-kesalahan akan sangat kecil untuk terjadi, dan begitu pula sebaliknya, akibat kurangnya komunikasi seringkali terjadi kesalahpahaman pengertian diantara pihak-pihak terkait.

f. Lingkungan Ekonomi, Sosial, dan Politik

Hal terakhir yang perlu juga diperhatikan guna menilai kinerja implementasi publik dalam perspektif yang ditawarkan oleh Van Metter dan Van Horn adalah, sejauh mana lingkungan eksternal turut mendorong keberhasilan kebijakan publik yang telah ditetapkan. Lingkungan sosial, ekonomi, dan politik yang tidak kondusif dapat menjadi faktor penentu dari kegagalan kinerja implementasi kebijakan. Karena itu, upaya untuk mengimplementasi kebijakan harus pula memperhatikan kondusifitas kondisi lingkungan eksternal.

3. Implementasi Kebijakan Publik Model Merilee S. Grindle

Model yang berpendekatan *top-down* oleh Grindle (Winarno, 2012, hal. 62). Pendekatannya tersebut dengan *Implementation as a Political and Administrative Process*. Menurut Grindle ada dua variabel yang mempengaruhi implementasi kebijakan publik. Keberhasilan implementasi suatu kebijakan publik dapat diukur dari proses pencapaian hasil akhir (*outcomes*), yaitu tercapai atau tidaknya tujuan yang ingin diraih. Hal ini dikemukakan oleh Grindle, dimana

pengukuran keberhasilan implementasi kebijakan tersebut dapat dilihat dari dua hal, yaitu:

1. Dilihat dari prosesnya, dengan mempertanyakan apakah pelaksanaan kebijakan sesuai dengan yang ditentukan (*design*) dengan menunjuk pada aksi kebijakannya.
2. Apakah tujuan kebijakan tercapai, dimensi ini diukur dengan melihat dua faktor yaitu:
 - a. *Impact* atau efeknya pada masyarakat secara individual dan kelompok
 - b. Tingkat perubahan yang terjadi serta penerimaan kelompok sasaran dan perubahan yang terjadi.

Keberhasilan suatu implementasi kebijakan publik, menurut Grindle, sangat ditentukan oleh tingkat *implementability* kebijakan itu sendiri, yang terdiri atas *Content of Policy and Context of Policy*.

1. *Content of Policy* menurut Grindle adalah:

- a. *Interest Affected* (Kepentingan-kepentingan yang mempengaruhi)

Interest affected berkaitan dengan berbagai kepentingan yang mempengaruhi suatu implementasi kebijakan. Indikator ini berargumen bahwa suatu kebijakan dalam pelaksanaannya pasti melibatkan banyak kepentingan, dan sejauh mana kepentingan-kepentingan tersebut membawa pengaruh terhadap implementasinya, hal inilah yang ingin diketahui lebih lanjut.

b. *Type of Benefits* (tipe manfaat)

Pada poin ini *content of policy* berupaya untuk menunjukkan atau menjelaskan bahwa dalam suatu kebijakan harus terdapat beberapa jenis manfaat atas dikeluarkannya suatu kebijakan.

2. *Context of Policy* menurut Grindle adalah:

a. *Power, Interest, and strategy of Actor Involved* (kekuasaan, kepentingan-kepentingan, dan strategi dari aktor yang terlibat)

Dalam suatu kebijakan perlu diperhitungkan pula kekuatan atau kekuasaan, kepentingan, serta strategi yang digunakan oleh para aktor yang terlibat guna memperlancar jalannya pelaksanaan suatu implementasi kebijakan. Bila hal ini tidak diperhitungkan dengan matang sangat besar kemungkinan program yang hendak diimplementasikan akan jauh arang dari api.

b. *Institution and Regime Characteristic* (karakteristik lembaga dan rezim yang berkuasa)

Lingkungan dimana suatu kebijakan tersebut dilaksanakan juga berpengaruh terhadap keberhasilannya, maka pada bagian ini ingin dijelaskan karakteristik dari suatu lembaga yang akan turut mempengaruhi suatu kebijakan.

c. *Compliance and Responsiveness* (tingkat kepatuhan dan adanya respon dari pelaksana)

Hal lain yang dirasa penting dalam proses pelaksanaan suatu kebijakan adalah kepatuhan dan respon dari para pelaksana, maka yang hendak dijelaskan pada poin ini adalah sejauh mana kepatuhan dan respon dari pelaksana dalam menanggapi suatu kebijakan.

Setelah kegiatan pelaksanaan yang dipengaruhi oleh isi atau konten dan lingkungan atau konteks diterapkan, maka akan dapat diketahui apakah para pelaksana kebijakan dalam membuat sebuah kebijakan sesuai dengan apa yang diharapkan, juga dapat diketahui pada apakah suatu kebijakan dipengaruhi oleh suatu lingkungan, sehingga terjadinya tingkat perubahan yang terjadi. Sedangkan pendekatan *bottom up*, memandang implementasi kebijakan dirumuskan tidak oleh lembaga yang tersentralisir dari pusat. Pendekatan *bottom up* berpangkal dari keputusan-keputusan yang ditetapkan di level warga atau masyarakat yang merasakan sendiri persoalan dan permasalahan yang mereka alami. Jadi intinya pendekatan *bottom up* adalah implementasi kebijakan dimana formulasi kebijakan berada di tingkat warga, sehingga mereka dapat lebih memahami dan mampu menganalisis kebijakan-kebijakan apa yang cocok dengan sumberdaya yang tersedia di daerahnya, sistem sosio kultur yang mengada agar kebijakan tersebut tidak kontraproduktif, yang menunjang keberhasilan kebijakan itu sendiri.

2.1.3 Kesejahteraan

Menurut Sjafari (2014, hal. 6), kemiskinan dapat diidentifikasi dari dimensi sosial, politik dan ekonomi. Sehubungan dengan itu dikenal kemiskinan sosial atau kemiskinan budaya, kemiskinan politik dan kemiskinan ekonomi. Kemiskinan sosial diartikan sebagai lemahnya jaringan sosial, struktur sosial yang kurang mendukung serta keterbatasan akses bagi seseorang untuk meningkatkan sumberdaya yang ada.

Bulkin (Fahrudi, 2014, hal. 17) berpendapat bahwa:

Kemiskinan politik adalah ketidakberdayaan atau ketidakmampuan politik suatu kelompok atau golongan masyarakat luas dalam mempengaruhi proses alokasi sumberdaya, sedangkan kemiskinan ekonomi diartikan sebagai keterbatasan sumber-sumber ekonomi untuk mempertahankan kehidupan yang layak. Fenomena kemiskinan ekonomi umumnya diartikan dengan kekurangan pendapatan untuk memenuhi kebutuhan hidup yang layak tersebut.

Fahrudi (2014, hal. 18), mengemukakan adanya karakteristik kemiskinan yang meliputi :

1. Mereka yang hidup di bawah garis kemiskinan, pada umumnya tidak memiliki faktor produksi sendiri. Walaupun memiliki, tapi pada umumnya tidak mencukupi, sehingga kemampuan untuk memperoleh pendapatan menjadi sangat terbatas.
2. Mereka pada umumnya tidak mempunyai kemungkinan untuk memperoleh aset produksi dengan kemampuan sendiri.
3. Tingkat pendidikan pada umumnya rendah, waktu mereka umumnya habis tersisa untuk mencari nafkah sehingga tidak ada waktu lagi untuk belajar.
4. Pada umumnya mereka menjadi buruh tani atau pekerja diluar sektor pertanian.

Ada beberapa pendekatan dalam mengukur kemiskinan, misalnya pendekatan kebutuhan, kebutuhan kalori per hari dan pendekatan pengeluaran. Badan Pusat Statistik mengembangkan cara mengukur kemiskinan dengan memperhitungkan standar kebutuhan pokok berdasarkan kebutuhan akan beras dan gizi, yaitu : (Huda, 2012, hal. 14)

1. Golongan paling miskin adalah mereka yang mempunyai pendapatan per kapita per tahun dalam bentuk beras sebanyak kurang dari 240 kilogram.
2. Golongan miskin adalah mereka yang mempunyai pendapatan per kapita per tahun dalam bentuk beras sebanyak 240 - 360 kilogram.
3. Golongan miskin adalah mereka yang mempunyai pendapatan per kapita per tahun beras sebanyak 360 kilogram tetapi kurang dari 480 kilogram.

Dalam pada itu, konsep kesejahteraan menurut Huda (2012, hal. 16) dapat dirumuskan sebagai padanan makna dari konsep martabat manusia yang dapat

dilihat dari empat indikator yaitu : (1) rasa aman (*security*), (2) Kesejahteraan (*welfare*), (3) kebebasan (*freedom*), dan (4) jati diri (*identity*)

BPS menjelaskan bahwa guna melihat tingkat kesejahteraan rumah tangga suatu wilayah ada beberapa indikator yang dapat dijadikan ukuran, antara lain adalah : 1). Tingkat pendapatan keluarga; 2). Komposisi pengeluaran rumah tangga dengan membandingkan pengeluaran untuk pangan dengan non-pangan; 3. Tingkat pendidikan keluarga; 4). Tingkat kesehatan keluarga, dan 5). Kondisi perumahan serta fasilitas yang dimiliki dalam rumah tangga.

Menurut Kolle (Fahrudi, 2014, hal. 46), kesejahteraan 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; dan
4. dengan melihat kualitas hidup dari segi *spiritual*, seperti moral, etika, keserasian penyesuaian, dan sebagainya.

Drewnoski (Fahrudi, 2014, hal. 46), melihat konsep kesejahteraan dari tiga aspek; (1) dengan melihat pada tingkat *perkembangan fisik (somatic status)*, seperti nutrisi, kesehatan, harapan hidup, dan sebagainya; (2) dengan melihat pada tingkat *mentalnya*, (mental/educational status) seperti pendidikan, pekerjaan, dan sebagainya; (3) dengan melihat pada integrasi dan kedudukan sosial (*social status*).

Salah satu konsep indikator sosial dalam mengukur tingkat kesejahteraan masyarakat atau keluarga ialah konsep yang diperkenalkan oleh *Overseas Development Council* yang dikenal dengan PQLI (*Physical Quality of Life Index*) atau indeks mutu hidup. PQLI mencakup 3 komponen, yaitu: (i) rata-rata angka

kematian bayi (*infant mortality rate*), (ii) rata-rata harapan hidup pada bayi berumur satu tahun (*life expectancy at age one*), dan (iii) tingkat kemampuan membaca dan menulis atau rata-rata persentase buta dan melek huruf.

Tingkat kesejahteraan atau taraf hidup diukur dari tingkat terpenuhinya kebutuhan pokok/dasar manusia (*basic needs*). Beberapa komponen yang termasuk dalam kebutuhan dasar/pokok ini meliputi: (1) makanan, nutrisi, lapangan kerja, (2) kesehatan, (3) perumahan, (4) pendidikan, (5) komunikasi, (6) kebudayaan, (7) penelitian dan teknologi, (8) energi, (9) hukum, (10) dinamika politik dan implikasi ideologi (Maipita, 2014, hal. 29). Kemudian konferensi International Labor Organization (ILO) di Geneva Tahun 1976, dikemukakan konsep kebutuhan pokok/dasar mencakup 2 hal, yaitu : (1) konsumsi minimum untuk keluarga, seperti pangan, sandang, papan, pendidikan, dan kesehatan, dan (2) pelayanan negara (*publik services*) untuk masyarakat pada umumnya, seperti air bersih, transportasi, listrik, dan sebagainya.

Selanjutnya, konsep pengukuran kesejahteraan yang dikembangkan akhir-akhir ini ialah konsep *Human Development Index* atau HDI. Konsep HDI diperkenalkan dan dikembangkan sejak tahun 1985 (Maipita, 2014, hal. 29). Meskipun dari tahun ke tahun HDI mendapat penekanan yang berbeda, tetapi intinya HDI mengidentifikasi kemampuan dasar yang harus dimiliki setiap individu dalam masyarakat untuk dapat berpartisipasi di masyarakat. Kemampuan dasar tersebut antara lain menyangkut kemampuan untuk dapat mencapai hidup yang panjang dan sehat, kemampuan untuk mencapai ilmu komunikasi, dan kemampuan untuk mendapatkan akses pada sumber-sumber yang diperlukan dalam rangka

hidup yang layak. *Human Development Index* (HDI) ini mempunyai tiga komponen yang menunjukkan tingkat kesejahteraan (kemakmuran), yaitu : (1) angka harapan hidup pada saat lahir (*life expectancy at birth*), jadi menyangkut kesehatan; (2) tingkat pendidikan (*educational attainment*), dan (3) tingkat pendapatan (*income*) atau kemampuan daya beli masyarakat.

Dari konsep-konsep yang diuraikan di atas dapat dilihat bahwa dalam konsep indikator ekonomi digunakan tingkat pendapatan (*income percapita*) sebagai ukuran kesejahteraan/kemakmuran ekonomi masyarakat; kemudian, PQLI ialah indikator sosial yang mengukur tingkat kesejahteraan pada aspek-aspek sosial yakni pada aspek-aspek kualitas atau mutu hidup; sedangkan HDI menitikberatkan pada kesejahteraan tingkat individu, seperti halnya dengan PQLI.

BKKBN (1993) yang dikutip Maipita (2014, hal. 30) mengkonsepkan perkembangan kesejahteraan masyarakat Kelurahan sebagai ukuran kesejahteraan keluarga/taraf hidup masyarakat, terdiri dari 5 (lima) tingkat kesejahteraan, yaitu :

1. Keluarga Prasejahtera; yaitu keluarga yang belum dapat memenuhi kebutuhan dasar minimum seperti kebutuhan pangan, sandang, papan dan kesehatan
2. Keluarga Sejahtera I, yaitu keluarga yang telah dapat memenuhi kebutuhan dasar minimum, tetapi belum dapat memenuhi keseluruhan kebutuhan sosial psikologisnya seperti: pendidikan, interaksi dalam keluarga, interaksi dengan lingkungan tempat tinggal, dan transportasi.
3. Keluarga Sejahtera II, yaitu keluarga yang disamping telah dapat memenuhi kebutuhan dasar minimal, juga kebutuhan sosial psikologisnya, tetapi belum dapat memenuhi kebutuhan berkembang/perkembangannya seperti menabung, memperoleh informasi, transportasi, dan sebagainya.
4. Keluarga Sejahtera III, yaitu keluarga yang telah dapat memenuhi seluruh kebutuhan dasar minimal, kebutuhan sosial psikologis, dan kebutuhan perkembangan, namun belum dapat berpartisipasi maksimal terhadap masyarakat baik dalam bentuk sumbangan material, keuangan, ikut serta secara aktif dalam kegiatan sosial-kemasyarakatan, dan sebagainya.

5. Keluarga Sejahtera III-Plus, yaitu keluarga yang telah dapat memenuhi seluruh kebutuhannya baik kebutuhan dasar minimal, kebutuhan sosial psikologis, maupun yang bersifat perkembangan serta telah dapat memberikan sumbangan nyata dan berkelanjutan, bagi masyarakat atau pembangunan.

Bila dikaji lebih jauh mengenai indikator-indikator pengukuran kesejahteraan oleh BKKBN tersebut di atas, dapat dilihat bahwa konsep tersebut pada dasarnya telah mencakup komponen-komponen pengukuran kesejahteraan yang diuraikan sebelumnya, yaitu mencakup komponen-komponen seperti : (1) kemampuan pemenuhan kebutuhan dasar minimal seperti pangan, sandang, papan dan kesehatan, (2) kemampuan dalam memenuhi kebutuhan sosial-psikologis seperti pendidikan, interaksi sosial, baik dalam lingkungan keluarga, lingkungan masyarakat, maupun dalam lingkungan kerja; (3) kemampuan memenuhi kebutuhan perkembangan seperti menabung/investasi, memperoleh informasi dan sebagainya; (4) kemampuan untuk memberi sumbangan atau berpartisipasi di dalam kegiatan-kegiatan sosial kemasyarakatan.

Sulistiati (Huda, 2012, hal. 73) mendefinisikan kesejahteraan sosial adalah keseluruhan usaha sosial yang terorganisir dan mempunyai tujuan utama untuk meningkatkan taraf hidup masyarakat berdasarkan konteks sosialnya. Di dalamnya tercakup pula unsur kebijakan dan pelayanan dalam masyarakat, seperti pendapatan, jaminan sosial, kesehatan, perumahan, pendidikan, rekreasi budaya, dan lain sebagainya.

Undang-undang No. 11 Tahun 2009 menyebutkan bahwa 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. Dari sini dapat dipahami bahwa kesejahteraan sosial lebih mudah dipahami sebagai kondisi.

Menurut Zastrow (Huda, 2012, hal. 74) kesejahteraan sosial pada dasarnya juga dapat dipahami dalam dua konteks yang lain, yakni sebagai berikut :

1. Sebagai institusi
Kesejahteraan sosial dapat dipahami sebagai program pelayanan maupun pertolongan untuk memenuhi kebutuhan masyarakat.
2. Sebagai disiplin akademik
Kesejahteraan sosial mengacu kepada suatu studi terhadap lembaga, program maupun kebijakan yang fokus pada pelayanan kepada masyarakat. Salah satu fungsi kesejahteraan sosial sebagai disiplin adalah untuk pendidikan dan pelatihan bagi para pekerja sosial.

Menurut James Midgley (Huda, 2012, hal. 74) mendefinisikan kesejahteraan sosial sebagai suatu kondisi yang harus memenuhi tiga syarat utama, yaitu :

1. Ketika masalah sosial dapat di manej dengan baik
Setiap orang belum tentu memiliki kemampuan management yang baik terhadap masalah sosial yang dihadapi. Kaya atau miskin pasti akan menghadapi suatu masalah akan tetapi memiliki kemampuan yang berbeda dalam menghadapi masalah tersebut. Kesejahteraan tergantung pada kemampuannya dalam menghadapi dan menyelesaikan setiap masalah.
2. Ketika kebutuhan terpenuhi
Setiap individu, keluarga, kelompok dan masyarakat secara keseluruhan memiliki kebutuhan yang harus dipenuhi. Kebutuhan tersebut tidak hanya dalam bidang ekonomi tetapi juga menyamngkut keamanan, kesehatan, pendidikan, keharmonisan, dalam pergaulan, dan kebutuhan non ekonomi lainnya.
3. Ketika peluang-peluang sosial terbuka secara maksimal
Untuk merealisasikan setiap potensi yang ada dari anggota masyarakat perlu ada langkah memaksimalkan peluang-peluang sosial. Pemerintah dapat memperbesar peluang tersebut dengan meningkatkan program pendidikan maupun menciptakan sistem sosial yang mendukung bagi setiap warganya untuk memperoleh apa yang diinginkannya.

Ketika individu, keluarga, kelompok, dan masyarakat dapat memenuhi ketiga syarat utama diatas maka dia sudah dapat disebut sejahtera. Menurut Richard Titmuss yang dikutip oleh Huda (2012, hal. 75) lawan dari kesejahteraan sosial

adalah “*social illfare*” (Ketidak sejahteraan sosial). Apabila salah satu dari syarat di atas tidak terpenuhi hal itu menyebabkan “*social illfare*” dalam masyarakat.

2.1.4 Hubungan Implementasi Kebijakan dengan Kesejahteraan

Menurut Anderson (Winarno, 2012, hal. 16) menyatakan bahwa kebijakan merupakan arah tindakan yang mempunyai maksud, yang ditetapkan oleh suatu faktor atau sejumlah faktor dalam mengatasi suatu masalah atau persoalan.

Efektivitas merupakan salah satu tolok ukur tingkat keberhasilan suatu instansi/organisasi dalam mencapai tujuan. Suatu hal dapat dikatakan efektif apabila hal tersebut sesuai dengan tujuan yang dikehendaki, artinya pencapaian hal dimaksud merupakan pencapaian tujuan dilakukannya tindakan-tindakan untuk mencapai hal tersebut. Apabila tujuan dimaksud adalah tujuan suatu instansi maka proses pencapaian tujuan merupakan keberhasilan program atau kegiatan menurut tugas dan fungsi instansi tersebut. Sebagaimana yang dikemukakan Emerson (Agustino, 2016, hal. 16), “Efektif yaitu bila suatu sasaran atau tujuan yang telah dicapai sesuai dengan apa yang direncanakan sebelumnya, jadi bila sasaran atau tujuan tidak selesai dengan waktu yang sudah ditentukan pekerjaan itu tidak efektif.

Berdasarkan Pasal 2 Peraturan Walikota Tasikmalaya Nomor 60 Tahun 2015 Tentang Penataan Pedagang Kaki Lima Pada Sebagian Ruas Jalan Cihideung Kota Tasikmalaya disebutkan bahwa salah satu tujuan Perwalkot ini adalah untuk menumbuhkan dan mengembangkan kemampuan usaha PKL menjadi usaha ekonomi mikro yang tangguh dan mandiri. Dengan adanya kebijakan yang diterapkan, akan tercipta kesejahteraan pelaku PKL di lokasi tersebut, usaha yang dapat dilakukan untuk mencapai tujuan tersebut antara lain dengan memberi

bimbingan atau nasihat. Dengan adanya kebijakan Wali Kota sebagai payung hukum keberadaan PKL di sebagian ruas jalan Cihideung akan menimbulkan ketentraman PKL dapat berjualan, sehingga diharapkan akan meningkatkan kesejahteraan pedagangnya.

2.15. Penelitian Terdahulu

Berdasarkan hasil penelusuran literatur terkait dengan kebijakan pemerintah daerah dalam penanganan pedagang kaki lima ditemukan beberapa penelitian terdahulu seperti yang dirangkum dalam tabel berikut:

Tabel 2.1
Penelitian yang Relevan

Nama, Tahun	Judul	Persamaan dan perbedaan	Hasil
Martin Hadinata (2017)	Analisis terhadap kebijakan pemerintah Provinsi DKI Jakarta Tentang penutupan jalan Jati baru raya untuk pedagang kaki lima.	Persamaan: Mengevaluasi kebijakan pemerintah daerah Sasarannya pedagang kaki lima Perbedaan : Penyediaan lahan untuk PKL	asas yang tidak menyalahgunakan kewenangan yaitu asas yang menerapkan khususnya badan atau pejabat pemerintahan untuk tidak menyalahgunakan kekuasaannya untuk diri sendiri maupun kebutuhan sosial. Kedua asas pelayanan yang baik yaitu asas yang mengemukakan bahwa dalam menjalankan suatu pelayanan harus sesuai dengan prosedur, tepat waktu, dan biaya yang terbuka dan sesuai dengan ketentuan perundang-undangan yang berlaku.

Nama, Tahun	Judul	Persamaan dan perbedaan	Hasil
Istaslama Bakri (2015)	Alih fungsi trotoar menjadi tempat pedagang kaki lima Jalan Z.A. Pagar Alam Bandar Lampung	Persamaan: Alih fungsi area Sasaran pedagang kaki lima Perbedaan: Area trotoar untuk lahan PKL	Penggunaan trotoar untuk tempat berdagang oleh pedagang kaki lima dipengaruhi pula oleh persepsi yang menilai lokasi tempat mereka berdagang adalah strategis untuk memiliki peluang lebih besar dalam mendapatkan pembeli
Dinarjati Eka Puspitasari (2009)	Penataan Pedagang Kaki Lima Kuliner Untuk Mewujudkan Fungsi Tata Ruang Kota di Kota Yogyakarta Dan Kabupaten Sleman	Persamaan: Sasaran kebijakan adalah PKL Perbedaan: Terfokus pada penataan pedagang	Pola penataan PKL untuk mewujudkan fungsi tata ruang kota di DIY adalah dengan membuat kebijakan mengenai kualifikasi pola penataan PKL sesuai dengan program perencanaan tata ruang kota serta membuat kebijakan pola penataan PKL dengan lebih memperhatikan aspek lingkungan hidup

2.2. Kerangka Pemikiran

Anderson (Kusnandar, 2012, hal. 3) mengemukakan bahwa: “Kebijakan adalah serangkaian tindakan yang mempunyai tujuan tertentu yang diikuti dan dilaksanakan oleh seorang pelaku atau sekelompok pelaku guna memecahkan suatu masalah tertentu.” Implementasi kebijakan dapat segera dimulai setelah kebijakan publik mendapat pengesahan dari lembaga yang berwenang.

Islamy (Kusnandar, 2012, hal. 89) mengemukakan proses pelaksanaan kebijakan publik adalah sebagai perwujudan secara nyata program-program pemerintah sehingga memperlihatkan hasilnya. Pelaksana daripada kebijakan publik adalah pejabat-pejabat/badan-badan pemerintah lazim disebut birokrasi pemerintah termasuk eksekutif, legislatif, yudikatif, pimpinan parpol, organisasi masyarakat, dan warga negara.

Edward III (Winarno, 2012, hal. 19) mengajukan pendekatan masalah implementasi dengan terlebih dahulu mengemukakan dua pernyataan pokok, yakni: (i) faktor apa yang mendukung keberhasilan implementasi kebijakan? dan (ii) faktor apa yang menghambat keberhasilan implementasi kebijakan? Berdasarkan kedua pernyataan tersebut dirumuskan empat faktor yang merupakan syarat utama keberhasilan proses implementasi, yakni: (1) komunikasi; (2) sumberdaya; (3) sikap/disposisi; (4) struktur birokrasi atau pelaksana dan struktur organisasi termasuk tata aliran kerja birokrasi. Empat faktor tersebut menjadi kriteria penting dalam implementasi suatu kebijakan.

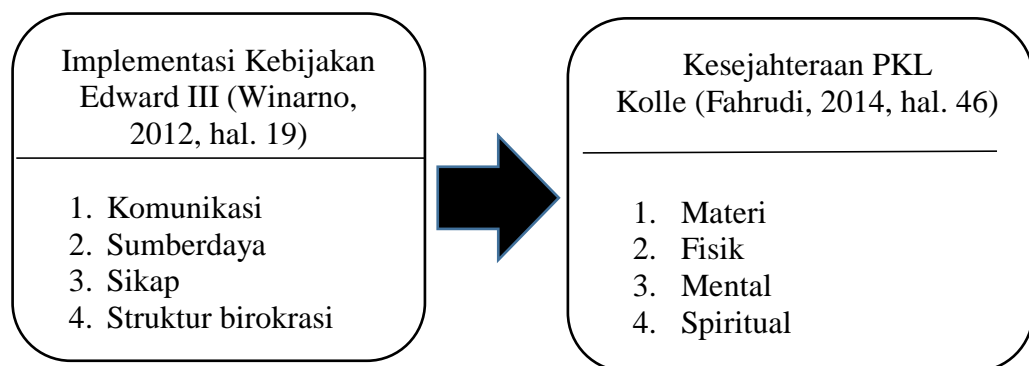
Menurut Kolle (Fahrudi, 2014, hal. 46), kesejahteraan dapat diukur dari beberapa aspek kehidupan:

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; dan
4. dengan melihat kualitas hidup dari segi *spiritual*, seperti moral, etika, keserasian penyesuaian, dan sebagainya.

Penataan pedagang kaki lima di sebagian ruas jalan Cihideung Kota Tasikmalaya tidak lepas dari manajerial yang dilakukan oleh Pemerintah Daerah

Kota Tasikmalaya dengan melakukan tindakan-tindakan perencanaan, pengorganisasian, penggerakan, dan pengawasan yang dilakukan untuk mencapai tujuan dan sasaran yang telah ditetapkan melalui pemanfaatan sumberdaya manusia dan sumberdaya lainnya. Hal ini dapat disimpulkan bahwa kebijakan penataan pedagang kaki lima di sebagian ruas jalan Cihideung Kota Tasikmalaya akan baik, efektif dan tepat sasaran, jika didukung oleh komunikasi, sumberdaya, sikap dan struktur birokrasi yang baik.

Kerangka pemikiran di atas, dapat digambarkan sebagai berikut:



Gambar 2.4
Kerangka Pemikiran

2.3. Hipotesis

Berdasarkan kerangka pemikiran di atas, maka penulis mengajukan hipotesis dalam penelitian ini sebagai berikut: implementasi kebijakan Wali Kota berpengaruh positif terhadap kesejahteraan pedagang kaki lima di sebagian ruas jalan Cihideung Kota Tasikmalaya.