

BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

2.1. Tinjauan Pustaka

2.1.1. Kebijakan Publik

Kebijakan adalah rangkaian konsep dan asas yang menjadi pedoman dan dasar rencana dalam pelaksanaan suatu pekerjaan, kepemimpinan, dan cara bertindak. Istilah ini dapat diterapkan pada pemerintahan, organisasi dan kelompok sektor swasta, serta individu. Kebijakan berbeda dengan peraturan dan hukum. Jika hukum dapat memaksakan atau melarang suatu perilaku (misalnya suatu hukum yang mengharuskan pembayaran pajak penghasilan), kebijakan hanya menjadi pedoman tindakan yang paling mungkin memperoleh hasil yang diinginkan.

Nugroho (2013:7) bahwa kebijakan adalah suatu aturan yang mengatur kehidupan bersama yang harus di taati dan berlaku mengikat seluruh warganya. Setiap pelanggaran akan di beri sanksi sesuai dengan bobot pelanggaran yang dilakukan dan di jatuhkan di depan masyarakat oleh lembaga yang mempunyai tugas manejatuhkan sanksi.

Friedrik (2016:32) Kebijakan adalah serangkaian tindakan yang diajukan seseorang, group, dan pemerintah dalam lingkungan tertentu dengan mencantumkan kendala-kendala yang dihadapi serta kesempatan yang memungkinkan pelaksanaan usulan tersebut dalam upaya mencapai tujuan.

Budiardjo (2018:55) kebijakan adalah sekumpulan keputusan yang diambil oleh seorang pelaku atau kelompok politik dalam usaha memilih tujuan-tujuan dan cara-cara untuk mencapai tujuan tersebut.

Winarno (2017:15), istilah kebijakan (*policy term*) mungkin digunakan secara luas seperti pada “kebijakan luar negeri Indonesia” , “kebijakan ekonomi Jepang”, dan atau mungkin juga dipakai untuk menjadi sesuatu yang lebih khusus, seperti misalnya jika kitamengatakan kebijakan pemerintah tentang debirokartisasi dan deregulasi.

Dalam Suharno (2019:12) baik Wahab maupun Winarno sepakat bahwa istilah kebijakan ini penggunaanya sering dipertukarkan dengan istilah lainseperti tujuan (*goals*) program, keputusan, undang-undang, ketentuan ketentuan, standar, proposal dan *grand design*.

Islamy sebagaimana dalam Suandi (2021 : 12) kebijakan harus dibedakan dengan kebijaksanaan *policy* diterjemahkan dengan kebijakan yang berbeda artinya dengan *wisdom* yang artinya kebijaksanaan. Pengertian kebijaksanaan memerlukan pertimbangan pertimbangan lebih jauh lagi, sedangkan kebijakan mencakup aturanaturan yang ada didalamnya.

Menurut Winarno (2017:17) juga menyarankan bahwa kebijakan hendaknya dipahami sebagai serangkaian kegiatan yang sedikit banyak berhubungan beserta konsekuensi-konsekuensi.

Menurut (Dwiyanto, 2018. hal. 11), implikasi dari pengertian diatas adalah :

1. Bahwa kebijakan negara itu selalu mempunyai tujuan tertentu atau merupakan tindakan yang berorientasi pada tujuan.
2. Bahwa kebijakan itu berisi tindakan-tindakan atau pola-pola tindakan pejabat-pejabat pemerintah.
3. Bahwa kebijakan itu merupakan apa yang benar-benar dilakukan oleh pemerintah, jadi bukan merupakan apa yang pemerintah bermaksud akan melakukan sesuatu atau menyatakan akan melakukan sesuatu.
4. Bahwa kebijakan negara itu bisa bersifat positif dalam arti merupakan beberapa bentuk tindakan pemerintah mengenai suatu masalah tertentu, atau bisa bersifat negatif dalam arti merupakan keputusan pejabat pemerintah untuk tidak melakukan sesuatu.
5. Bahwa kebijakan pemerintah setidaknya-tidaknya dalam arti positif didasarkan atau selalu dilandaskan pada peraturan-peraturan perundang-undangan dan bersifat memaksa.

Kemudian (Islamy, 2014 hal. 20) mengemukakan bahwa : “Kebijakan Pemerintah adalah rangkaian tindakan yang ditetapkan dan dilaksanakan atau tidak dilaksanakan oleh pemerintah yang mempunyai tujuan atau berorientasi pada tujuan tertentu demi kepentingan masyarakat”.

Pengertian kebijakan pemerintah tersebut diatas mempunyai implikasi sebagai berikut :

1. Kebijakan negara itu dalam bentuk perdananya berupa penetapan tindakan-tindakan pemerintah.
2. Kebijakan negara itu tidak cukup hanya dinyatakan tetapi dilaksanakan dalam bentuknya yang nyata.
3. Kebijakan negara baik untuk melakukan sesuatu itu mempunyai dan dilandasi dengan maksud dan tujuan tertentu.

4. Kebijakan negara itu harus senantiasa ditujukan bagi kepentingan seluruh anggota masyarakat.

2.1.2. Proses Kebijakan Pemerintah

Membuat atau merumuskan suatu kebijakan pemerintah bukanlah suatu proses yang sederhana dan mudah, karena terdapat banyak faktor atau kekuatan-kekuatan yang berpengaruh terhadap proses pembuatan kebijakan pemerintah tersebut. Suatu kebijakan pemerintah dibuat bukan hanya untuk kepentingan politis, tetapi justru untuk kesejahteraan hidup anggota masyarakat secara keseluruhan.

Dalam perumusan pembuatan kebijakan pemerintah terdiri dari beberapa tahapan atau langkah-langkah tertentu yang dinamakan proses kebijakan, yang menurut Amara Reksasatya dalam Bintoro (2014:114) terdiri dari tujuh langkah sebagai berikut :

1. *Policy Germination* (germination artinya bertunas) : tahap awal penyusunan konsep yang timbul sebagai akibat adanya *policy demand / policy claim* (tuntutan kebijakan) dalam bentuk *felt-need* (kebutuhan yang dirasakan).
2. *Policy Recommendation* (tahap rekomendasi) : yaitu tahap pengumpulan usulan atau nasihat, yang biasanya diminta atau di dapat dari staf seorang eksekutif (pejabat yang mengumpulkan data yang lengkap yang erat kaitannya dengan tuntutan kebijakan).
3. *Policy Analysis* (penganalisaan kebijakan) : dimana berbagai informasi yang telah dikumpulkan ditelaah secara mendalam (kadang-kadang diserahkan kepada suatu tim / panitia ad hoc) dan dipertimbangkan berbagai alternatif pelaksanaannya.
4. *Policy Formulation* (perumusan kebijakan) : yaitu perumusan suatu kebijakan yang akan diambil dan dilaksanakan oleh pejabat pelaksana tertentu yang didalamnya mengandung penentuan tujuan, sasaran, pedoman, siapa pelaksana, untuk beberapa lama, beberapa biaya yang diperlukan dan sarana apa saja yang diperlukan.

5. *Policy Decision (policy approval)* : yaitu tahap pengambilan keputusan atau persetujuan formal yang kemudian dinyatakan atau disahkan dalam bentuk peraturan perundangan dan disebut juga tahap legalisasi formal (dari lembaga berwenang).
6. *Policy Implementation* (pelaksanaan kebijakan) : aktivitas untuk melaksanakan kebijakan (*policy action*) biasanya berisi pelaksanaan aneka program dan di dalamnya sering “kompleksitas tindakan bersama” karena implementasi biasanya menyangkut berbagai pihak atau unit organisasi untuk melaksanakannya sehingga diperlukan koordinasi.
7. *Policy Evaluation* (penilaian kebijakan) : dapat dilakukan melalui pemantauan (*monitoring*) secara berkala atau insidental yang sering menghasilkan tindakan-tindakan penyesuaian apabila ternyata dalam pelaksanaannya terdapat penyimpangan dari rencana awal, dan yang dinilai biasanya adalah isi kebijakan, implementasi kebijakan maupun dampak kebijakan.

Dunn (2013 : 25-29) menjelaskan bahwa terdapat sejumlah cara dimana penerapan analisis kebijakan dan kinerjanya, yaitu melalui kedekatan prosedur analisis kebijakan dengan tipe-tipe pembuatan kebijakan sebagai berikut:

1. **Perumusan Masalah**
Perumusan masalah dapat memasok pengetahuan yang relevan dengan kebijakan yang mempersoalkan asumsi-asumsi yang mendasari definisi masalah dan memasuki proses pembuatan kebijakan melalui penyusunan agenda. Perumusan masalah dapat tersembunyi, mendiagnosis penyebab-penyebabnya, memetakan tujuan-tujuan yang memungkinkan memadukan pandangan-pandangan yang bertentangan dan merancang peluang-peluang kebijakan baru.
2. **Peramalan**
Peramalan dapat menyediakan pengetahuan yang relevan dengan kebijakan tentang masalah yang akan terjadi di masa mendatang sebagai akibat dari diambilnya alternatif, termasuk tidak melakukan sesuatu. Ini dilakukan dalam tahap formulasi kebijakan. Peramalan dapat menguji masa depan yang plausibel, potensial dan secara normatif bernilai, mengestimasi akibat dari kebijakan yang ada atau yang disulkan, mengenali kendala-kendala yang mungkin akan terjadi dalam pencapaian tujuan dan mengestimasi kelayakan politik (dukungan dan oposisi) dari berbagai pilihan.
3. **Rekomendasi**
Rekomendasi membuahakan pengetahuan yang relevan dengan kebijakan tentang manfaat atau biaya dari berbagai alternatif yang akibatnya di masa

mendatang diestimasi melalui peramalan. Hal ini membantu pengambilan kebijakan pada tahap adopsi kebijakan. Rekomendasi membantu menestisasi tingkat resiko dan ketidakpastian, mengenali eksternalitas dan akibat ganda, menentukan kriteria dalam pembuatan pilihan, dan menentukan pertanggungjawaban administratif bagi implementasi kebijakan.

4. Pemantauan

Pemantauan (monitoring) menyediakan pengetahuan yang relevan dengan kebijakan tentang akibat dari kebijakan yang diambil sebelumnya. Hal ini membantu pengambil kebijakan pada tahap implementasi kebijakan. Pemantauan banyak membantu menilai tingkat kepatuhan, menemukan akibat-akibat yang tidak diinginkan dari kebijakan dan program, mengidentifikasi hambatan dan rintangan, implementasi dan menemukan letak pihak-pihak yang bertanggung jawab pada setiap tahap kebijakan.

5. Evaluasi

Evaluasi membuahakan pengetahuan yang relevan dengan kebijakan tentang ketidaksesuaian antara kinerja kebijakan yang diharapkan dengan yang benar-benar dihasilkan.

Dengan demikian proses kebijakan adalah awal, bukan akhir dari upaya untuk meningkatkan proses pembuatan kebijakan anggota-anggota badan eksekutif, legislatif dan yudikatif, bersama dengan warga negara yang memiliki peranan dan keputusan-keputusan dan publik, untuk dapat menggunakan hasil-hasil analisis kebijakan untuk memperbaiki proses kebijakan dan kinerjanya.

2.1.3 Implementasi Kebijakan Publik

Mazmanian dan Sabatier dalam Wahab (2014:68) Implementasi kebijakan yaitu pelaksana keputusan kebijakan dasar, biasanya dalam bentuk undang-undang. Namun dapat pula berbentuk perintah-perintah atau keputusan eksekutif yang penting atau badan peradilan lainnya, keputusan tersebut mengidentifikasi masalah yang ingin diatasi, menyebutkan secara tegas tujuan

atau sasaran yang ingin di capai dengan berbagai cara untuk menstruktur atau mengatur proses implementasinya”.

Meter dan Horn dalam Agustiono, (2016:139) mendefinisikan implementasi kebijakan sebagai tindakan-tindakan yang dilakukan baik oleh individu-individu atau pejabat-pejabat atau kelompok-kelompok pemerintah atau swasta yang diarahkan pada tercapainya tujuan-tujuan yang telah digariskan dalam keputusan kebijakan.

Sementara itu Edward dalam Winarno (2017:125) Implementasi kebijakan yaitu Tahap pembuatan tepat atau tidak mengurangi masalah yang merupakan sasaran kebijakan, maka kebijakan itu mungkin akan mengalami kegagalan sekalipun kebijakan yang cemerlang mungkin juga akan mengalami kegagalan jika kebijakan tersebut kurang di implementasikan dengan baik oleh para pelaksana kebijakan. Kebijakan antara pembentukan kebijakan dan konsekuensi-konsekuensi kebijakan bagi masyarakat yang dipengaruhi. Jika suatu kebijakan tidak Imlementasi merupakan sebuah tahap yang paling krusial dalam proses kebijakan publik. Suatu program kebijakan harus di implementasikan agar supaya mempunyai dampak dan tujuan yang diinginkan.

Dunn (2013:24-25) menganjurkan bahwa, “disetiap tahapan proses kebijakan publik, termasuk tahapan implementasi kebijakan penting dilakukan analisa. Analisa yang dimaksud tidak identik dengan evaluasi karena dari tahapan penyusunan agenda hingga evaluasi kebijakan (*Policy Evaluation*) sudah harus

dilakukan analisis”.

Implementasi Kebijakan seperti yang di kemukakan oleh Suryaningrat (2019:105) adalah sebagai berikut: “Implementasi Kebijakan merupakan suatu konsekuensi logis dari adanya tuntutan akan kebijaksanaan dan tuntutan ini bukan hanya sekedar tuntutan eksistensi atau terbentuknya kebijakan melainkan sampai di laksanakan kebijakan tersebut”.

Tangkilisan, (2014 : 18) Jadi Implementasi merupakan suatu proses yang dinamis yang melibatkan secara terus menerus usaha usaha untuk mencari apa yang akan dan dapat di lakukan.

Pengertian implementasi kebijakan dalam kamus (Webster, 2019, hal. 26) adalah *“to implement to provide the means for carrying out, to give practical effect to”* (Mengimplementasikan berarti menyediakan sarana untuk melaksanakan sesuatu, menimbulkan dampak/akibat terhadap sesuatu).

Menurut Mazmanian dan Sabatier yang dikutip (Wahab, 2014, hal. 65), menjelaskan makna implementasi kebijakan sebagai berikut :

Memahami apa yang senyatanya terjadi sesudah suatu program dinyatakan berlaku atau dirumuskan merupakan fokus perhatian implementasi kebijakan, yakni kejadian-kejadian dan kegiatan-kegiatan yang timbul sesudah disahkannya pedoman-pedoman kebijakan negara yang mencakup baik usaha-usaha untuk mengadministrasikannya maupun untuk menimbulkan akibat/dampak nyata pada masyarakat atau kejadian-kejadian.

Sedangkan menurut Udoji seperti yang dikutip oleh (Wahab, 2014, hal. 59) dengan tegasnya menyatakan bahwa :

“the execution of policies is important if not more important than policy making. Policies will remain dreams or blue prints file jackets unless they

are implemented” (pelaksanaan kebijakan adalah sesuatu yang penting daripada penerbitan kebijakan. Kebijakan-kebijakan sekedar berupa impian atau rencana bagus yang tersimpan rapi dalam arsip kalau tidak diimplementasikan).

Berdasarkan pandangan-pandangan di atas, maka dapat disimpulkan bahwa proses implementasi kebijakan sesungguhnya tidak menyangkut perilaku badan-badan administratif yang bertanggungjawab untuk melaksanakan program dan menimbulkan ketaatan pada diri kelompok sasaran, melainkan pula menyangkut jaringan-jaringan politik, ekonomi, dan sosial yang langsung atau tidak langsung dapat mempengaruhi perilaku dari semua pihak yang terlibat, dan pada akhirnya berpengaruh terhadap dampak yang diharapkan maupun tidak diharapkan.

2.1.4 Model-model Implementasi Kebijakan

Untuk melakukan analisis tentang bagaimana proses implementasi kebijakan publik itu berlangsung secara efektif, maka dapat dilihat dari berbagai model implementasi kebijakan publik. Model bertujuan untuk memperjelas, menyederhanakan, dan memberi pengertian mengenai hal-hal yang sebenarnya dianggap penting bagi implementasi kebijakan publik. Ada beberapa pandangan tentang model implementasi kebijakan publik yang dipengaruhi oleh ruang dan waktu, dapat ditemui dari berbagai literatur yang berusaha menggambarkan proses implementasi kebijakan publik untuk bisa dilaksanakan secara efektif.

1. Model dari Edwards III

Studi implementasi kebijakan publik adalah hal yang sangat penting bagi administrasi publik. Implementasi kebijakan adalah tahap pembuatan kebijakan antara pembentukan kebijakan dan konsekuensi-konsekuensi kebijakan bagi masyarakat yang dipengaruhi. Menurut Edwards III (Winarno, 2017, hal. 177), bahwa implementasi kebijakan dipengaruhi empat variabel yaitu :

1. *Communication* (Komunikasi),
2. *Resources* (Sumber daya),
3. *Disposition* (Disposisi),
4. *Bureaucratic Structures* (Struktur birokrasi).

Berikut adalah penjelasan dari empat variabel diatas:

1. *Communication* (Komunikasi)

Salah satu syarat agar pelaksanaan kebijakan dapat efektif, kebijakan tersebut harus disampaikan kepada orang banyak. Tentunya dalam hal ini dibutuhkan komunikasi yang akurat dan dilaksanakan dengan tepat oleh pelaksana.

Menurut Agustino (Rusli, 2013, hal. 101), mengatakan bahwa “komunikasi merupakan salah satu variabel penting yang mempengaruhi implementasi kebijakan publik, komunikasi sangat menentukan keberhasilan pencapaian tujuan dari implementasi kebijakan publik”. Implementasi yang efektif akan terlaksana jika para pembuat keputusan mengetahui apa yang harus mereka kerjakan. Informasi yang diketahui hanya bisa didapat melalui komunikasi yang baik.

2. *Resources* (Sumber Daya)

Implementasi kebijakan tidak akan efektif bila para implementor kekurangan sumber daya yang penting untuk melaksanakan sebuah kebijakan. Edwards III (Rusli, 2013, hal. 102), menegaskan bahwa “kurangnya sumber daya akan berakibat ketidakefektivan penerapan kebijakan. Sumber daya yang dimaksud mencakup orang-orang yang memadai dari segi jumlah dan kemampuan, informasi yang jelas dan sarana serta prasarana”.

3. *Disposition* (Disposisi)

Menurut Edwards III (Rusli, 2013, hal. 104), menyoroti jika pelaksana ingin melaksanakan sebuah kebijakan khusus, maka mereka harus dapat melaksanakan apa yang diinginkan oleh para pembuat kebijakan. Tetapi ketika sikap atau pandangan para pelaksana berbeda dengan pembuat kebijakan, maka proses pelaksanaan sebuah kebijakan akan menjadi kompleks.

Kecenderungan dari para pelaksana kebijakan merupakan faktor ketiga yang mempunyai konsekuensi-konsekuensi penting bagi implementasi kebijakan yang efektif. Jika para pelaksana bersikap baik terhadap suatu kebijakan tertentu, kemungkinan besar mereka melaksanakan kebijakan sebagaimana yang diinginkan para pembuat kebijakan.

4. *Bureaucratic Structures* (Struktur Birokrasi)

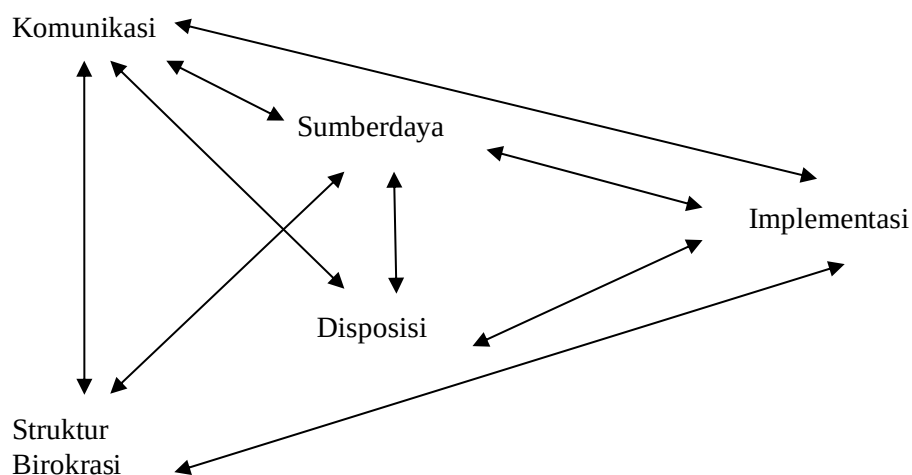
Keberadaan struktur birokrasi sangat diperlukan untuk mendukung

kinerja sumber daya maupun *stakeholders* yang terkait dengan proses implementasi dengan cara adanya pembagian tugas maupun tanggung jawab yang jelas sehingga tidak terjadi ketimpangan tugas dalam proses penerapan suatu kebijakan.

Edwards III (Rusli, 2013, hal. 104), menjelaskan bahwa para pelaksana kebijakan mungkin telah mengetahui apa yang harus mereka lakukan, dan mereka memiliki sikap dan sumber daya yang cukup untuk melaksanakan kebijakan, tetapi mereka mungkin akan terhambat dalam pelaksanaan kebijakan oleh struktur birokrasi yang menonjol, yaitu standar prosedur pelaksanaan dan pembagian kerja.

Berikut adalah gambar model implementasi kebijakan Edwards III:

Gambar 2.1.
Model Implementasi Kebijakan Edwards III (Winarno, 2017, hal. 211)



2. Model dari Grindle

Grindle (Kusnandar, 2014, hal. 99), menjelaskan bahwa keberhasilan implementasi kebijakan dipengaruhi oleh dua variabel besar yaitu isi kebijakan dan lingkungan implementasi kebijakan itu sendiri. Variabel isi kebijakan dari Grindle mencakup:

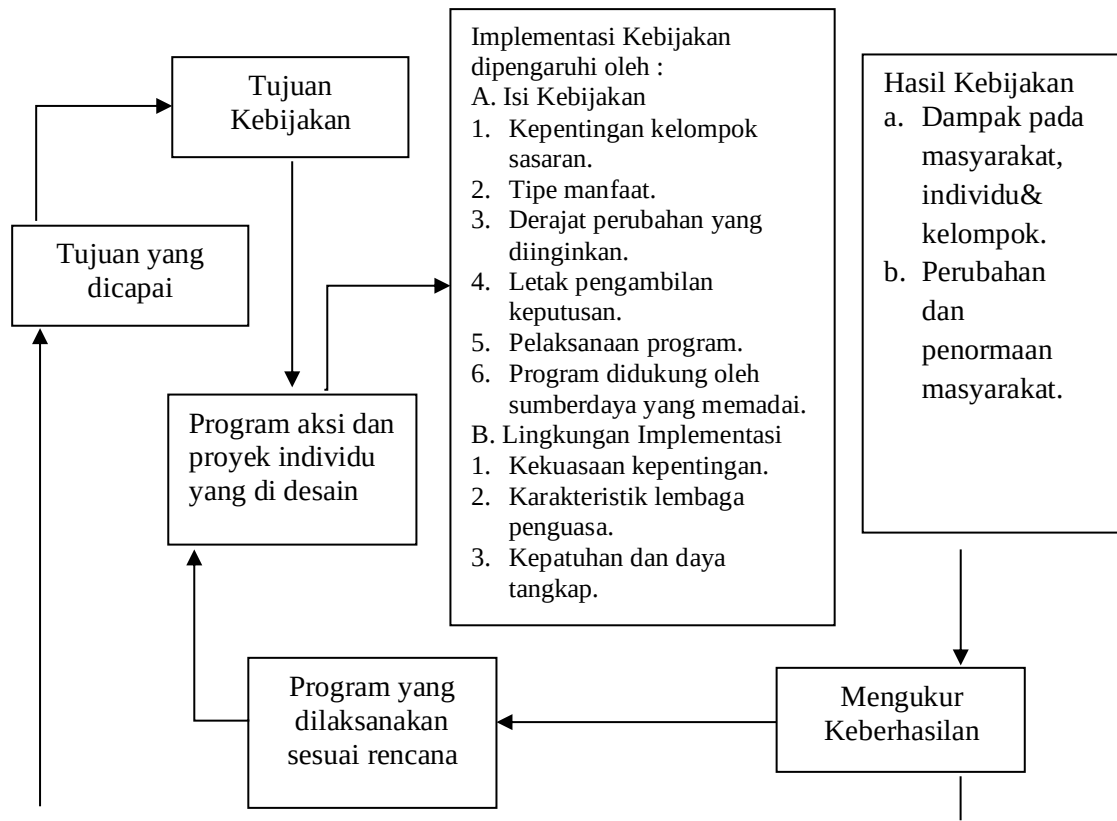
1. Sejauh mana kepentingan kelompok sasaran termuat dalam isi kebijakan,
2. Jenis manfaat yang diterima oleh kelompok sasaran,
3. Sejauh mana perubahan yang diinginkan dari sebuah kebijakan,
4. Apakah letak program sudah tepat,
5. Apakah sebuah kebijakan telah menyebutkan implementornya dengan rinci,
6. Apakah sebuah program didukung oleh sumberdaya yang memadai.

Sedangkan variabel lingkungan kebijakan mencakup sebagai berikut:

1. Seberapa besar kekuasaan, kepentingan, dan strategi yang dimiliki oleh para aktor yang terlibat dalam implementasi kebijakan,
2. Karakteristik institusi dan penguasa yang sedang berkuasa,
3. Tingkat kepatuhan dan responsibilitas kelompok sasaran.

Berikut adalah gambar model implementasi kebijakan Grindle, di halaman selanjutnya :

Gambar 2.2.
Keberhasilan Implementasi Kebijakan Grindle (Kusnandar, 2014, hal. 101)



Strategi implementasi kebijakan dimaksudkan untuk memperlancar dan mempercepat tercapainya hasil kebijakan.

(Kusnandar, 2014, hal. 122) Strategi implementasi kebijakan haruslah dirancang dan diterapkan dengan mempertimbangkan hal-hal sebagai berikut :

- 1) Kesiapan *target group* yang terkena kebijakan.
- 2) Kesiapan instrumen dan perangkat serta pelaku kebijakan.
- 3) Kesiapan mekanisme manajerial dan sistem informasi.
- 4) Kompleksitas permasalahan kebijakan.

- 5) Cakupan dan kaitan permasalahan kebijakan yang bersangkutan dengan kebijakan lainnya.
- 6) Kondisi sosial politik, sosial ekonomi, budaya dalam masyarakat.
- 7) Waktu yang tepat untuk melakukan tindakan kebijakan

Dalam praktek strategi implementasi suatu kebijakan yang bersifat regulatif seringkali lebih dahulu dilakukan sosialisasi-sosialisasi yang intensif yang memadai, sehingga tidak menimbulkan keketatan *target group* yang terkena akibat kebijakan. Pada tahapan sosialisasi itu sendiri juga perlu diterapkan strategi-strategi agar tujuan-tujuan sosialisasi dapat tercapai. Singkatnya dampak keberhasilan atau efektivitas suatu kebijakan akan sangat dipengaruhi strategi-strategi implementasinya.

2.1.5 Faktor Penghambat Implementasi Kebijakan

Menurut Songgono (2015) mengatakan, implementasi kebijakan yang gagal disebabkan beberapa faktor:

1. Informasi

Kekurangan informasi dengan mudah mengakibatkan adanya gambaran yang kurang tepat baik kepada obyek kebijakan maupun kepada para pelaksana, isi kebijakan yang akan dilaksanakannya dan hasil-hasil dan kebijakan itu.

2. Isi Kebijakan

Implementasi kebijakan dapat gagal karena masih samarnya isi atau tujuan kebijakan atau ketidak tepatan atau ketidak tegasan intern ataupun ekstern atau kebijakan itu sendiri, menunjukkan adanya kekurangan yang sangat berarti atau adanya kekurangan yang menyangkut sumber daya pembantu.

3. Dukungan

Implementasi kebijakan publik akan sangat sulit bila pada pelaksanaannya tidak cukup dukungan untuk kebijakan tersebut.

4. Pembagian Potensi

Hal ini terkait dengan pembagian potensi diantaranya para aktor implementasi dan juga mengenai organisasi pelaksana dalam kaitannya dengan diferensiasi tugas dan wewenang.

Menurut Soekanto (2014,34) ada beberapa faktor-faktor yang mempengaruhi penegakan implemtasi kebijakan, yaitu :

1) Faktor Hukum

Praktik penyelenggaraan hukum di lapangan ada kalanya terjadi pertentangan antara kepastian hukum dan keadilan, hal ini disebabkan oleh konsepsi keadilan merupakan suatu rumusan yang bersifat abstrak, sedangkan kepastian hukum merupakan suatu prosedur yang telah ditentukan secara normatif. Maka pada hakikatnya penyelenggaraan hukum bukan hanya mencakup law enforcement, namun juga tranquility maintenance, karena penyelenggaraan

hukum merupakan proses penyerasian antara kaedah dan pola prilaku nyata yang bertujuan untuk mencapai kedamaian.

2) Faktor Penegak Hukum

Struktur hukum ini dimaknai para pelaku penegak hukum, sebagaimana yang di sampaikan oleh Bagirmanan, bahwa penegak hukum ada dua yaitu penegak hukum yang pro yustitia dan penegak hukum yang non pro yustitia, penegakan hukum pro yustisia adalah Hakim, Jaksa, Polisi dan advokat, sedangkan yang non pro yustisia dilingkungan bea cukai, perpajakan, lembaga masyarakat. Para penegak hukum ini memegang peranan yang sangat penting di tangan merekalah hukum di tegakkan, mereka harus memiliki komitmen moral yang kuat dalam penegakan hukum.

3) Faktor Sarana dan prasarana

Tanpa adanya sarana atau fasilitas tertentu, maka tidak munfkin penegakan hukum akan berlangsung dengan lancer. Sarana atau fasilitas tersebut mencakup tenaga manusia yang berpendidikan dan terampil, organisasi yang baik, peralatan yang memadai, keuangan yang cukup, dan seterusnya. Kalau hal-hal itu tidak terpenuhi, maka mustahil hukum akan mencapai tujuannya.

4) Faktor masyarakat

Penegak hukum berasal dari masyarakat dan bertujuan untuk mencapai kedamaian di dalam masyarakat. Setiap warga masyarakat atau kelompok sedikit banyaknya mempunyai kesadaran hukum, persoalan yang timbul adalah taraf kepatuhan hukum, yaitu kepatuhan hukum yang tinggi, sedang atau kurang.

Adanya derajat kepatuhan hukum masyarakat terhadap hukum, merupakan salah satu indikator berfungsinya hukum yang bersangkutan.

5. Faktor kebudayaan

Kebudayaan (sistem) hukum pada dasarnya mencakup nilai-nilai yang mendasari hukum yang berlaku, nilai-nilai yang merupakan konsepsi abstrak mengenai apa yang dianggap baik (sehingga dianut) dan apa yang dianggap buruk (sehingga dihindari). Kebudayaan mempunyai 60 fungsi yang sangat besar bagi manusia dan masyarakat, yaitu mengatur agar manusia dapat mengerti bagaimana seharusnya bertindak, berbuat, dan menentukan sikapnya kalau mereka berhubungan dengan orang lain. Dengan demikian, kebudayaan adalah suatu garis pokok tentang perikelakuan yang menetapkan peraturan mengenai apa yang harus dilakukan, dan apa yang dilarang.

2.1.6 Faktor Keberhasilan Implementasi Kebijakan

Ripley dan Franklin dalam Tangkilisan (2014:21) menyatakan keberhasilan implementasi kebijakan program dan ditinjau dari tiga faktor yaitu:

1. Prespektif kepatuhan (*compliance*) yang mengukur implementasi dari kepatuhan atas mereka.
2. Keberhasilan implementasi diukur dari kelancaran rutinitas dan tiadanya persoalan.
3. Implementasi yang berhasil mengarah kepada kinerja yang memuaskan semua pihak terutama kelompok penerima manfaat yang diharapkan.

Meter dan Horn dalam Winarno (2017:113) prospek-prospek tentang implementasi yang efektif ditentukan oleh kejelasan ukuran-ukuran dan tujuan-tujuan yang dinyatakan dan oleh ketepatan dan konsistensi dalam komunikasi

ukuran-ukuran dan tujuan-tujuan tersebut.

2.2 Penelitian Terdahulu

Berbagai jenis penelitian yang pernah dilakukan terdahulu, memiliki kaitan atau persamaan dan perbedaan dengan penelitian ini sehingga dapat digunakan sebagai pembanding ataupun acuan dalam pembahasan dan penulisan penelitian ini. Dalam penelitian ini, penulis mengambil beberapa penelitian terdahulu, sebagai berikut :

Tabel 2. 1 Penelitian Terdahulu

Nama Peneliti	Judul Penelitian	Jenis	Hasil Penelitian
Defvi Ayu Indahsari (2019)	“Implementasi Kebijakan Penyelenggaraan Rumah Kos di Desa Tambakrejo Kecamatan Waru Kabupaten Sidoarjo”	Jurnal	Berdasarkan hasil penelitiannya adalah keberhasilan suatu implementasi kebijakan dalam penelitian yaitu berdasarkan 6 variabel menurut Donald S. Van Meter dan Carl E. Van Horn (dalam subarsono, 2011) yaitu: Tujuan dari Perda nomor 2 Tahun 2018 tentang Penyelenggaraan Rumah Kos sendiri ialah: a. Menjaga ketentraman dan ketertiban dalam kehidupan bermasyarakat; b. Melakukan pengendalian, monitoring, dan penertiban kependudukan; c. Menciptakan keseimbangan, ketentraman, dan ketertiban dalam kehidupan masyarakat; d. Menjamin tercapainya tujuan pendatang dalam menuntut pendidikan dan/ atau mencari pekerjaan; dan e. Mencegah dan mengatasi permasalahan social yang muncul karena interaksi social

			antar kultur. Namun dari hasil tersebut yang didapat ialah tidak adanya sosialisasi dari Dinas ataupun Pemerintah setempat tentang Perda Sidoarjo Nomor 2 Tahun 2018 tentang penyelenggaraan rumah kos sehingga masyarakat (pemilik usaha rumah kos) belum ada yang mengetahui tentang perijinan dan alur perijinan usaha rumah kos tersebut.
Perbedaan	- Lokasi penelitian - Perda yang di berlakukan - Teori yang digunakan - Metode penelitian - Sample yang digunakan		
Dhea Juniar (2021)	“Implementasi kebijakan tentang penertiban dan penataan rumah indekos atau rumah kontrakan di Kota Sukabumi”	Jurnal	Berdasarkan hasil pembahasan dimana penelitian bertujuan untuk mengetahui implemetasi kebijakan penataan indekos atau rumah kontrakan di Kota Sukabumi, serta faktor-faktor yang mempegaruhinya. Peneliti menggunakan teori implementasi kebijakan publik menurut van Metter & van Horn. Penelitian ini menggunakan metode kualitatif deskriptif dengan pengumpulan data melalui teknik observasi, wawancara, dokumentasi, dan studi kepustakaan. Implementasi kebijakan penataan indekos atau rumah kontrakan di Kota Sukabumi sudah berjalan dengan baik jika dilihat dari sisi sumber daya, karakteristik agen pelaksana, dan kecenderungan atau disposisi para pelaksana. Namun dari sisi ukuran dan tujuan kebijakan, komunikasi antar organisasi dan aktivitas pelaksana serta lingkungan ekonomi, sosial dan politik belum berjalan dengan baik. Hal tersebutlah yang menghambat keberhasilan dari pelaksanaan implementasi kebijakan tentang

			penataan indekos atau rumah kontrakan di Kota Sukabumi.
Perbedaan	Hasil penelitian menunjukkan bahwa Kondisi sosial masyarakat dan politik belum berjalan dengan baik. Hal tersebutlah yang menghambat keberhasilan dari pelaksanaan implementasi kebijakan tentang penataan indekos atau rumah kontrakan di Kota Sukabumi.		
Fadly Saputra (2020)	“Implementasi Peraturan Daerah Nomor 5 Tahun 2013 Tentang Penyelenggaraan Izin Rumah Kos Di Kelurahan Timbangan 32 Kabupaten Ogan Ilir Tahun 2018”	Jurnal	Berdasarkan hasil penelitian dan pembahasan mengenai implementasi kebijakan tentang pajak rumah kos di Kota Bandung dapat disimpulkan sebagai berikut: 1. Komunikasi yang dilakukan antara aparaturnya dan pemilik rumah kos dalam kebijakan tentang pajak rumah kos di Kota Bandung sudah berjalan akan tetapi belum tersampaikan secara jelas kepada pemilik rumah kos. Hal ini dikarenakan kurang meratanya sosialisasi aparaturnya kepada pemilik rumah kos sehingga masih adanya pemilik rumah kos yang tidak mengetahui tentang pajak rumah kos, dan ketidak konsistenan monitoring yang dijadwalkan oleh aparaturnya setiap hari pada kenyataan di lapangan belum terealisasi dengan baik. 2. Sumberdaya yang kurang memadai meliputi sumber daya aparaturnya, sumber daya informasi, kewenangan, sumber daya fasilitas yang belum memadai dalam proses pelaksanaan implementasi kebijakan pajak rumah kos menyebabkan implementasi akan kebijakan tersebut belum berjalan sesuai harapan. 3. Sikap aparaturnya dalam implementasi kebijakan pajak rumah kos di Kota Bandung sudah cukup baik dilihat dari sikap aparaturnya dalam bekerja yang sesuai dengan peraturan yang berlaku dan semaksimal mungkin untuk mencapai target yang ditetapkan dan adanya insentif bagi aparaturnya dapat meningkatkan kinerja aparaturnya lebih bersemangat dalam

			menjalankan kebijakan pajak rumah kos. 4. Struktur Birokrasi dalam pelaksanaan kebijakan pajak rumah kos di Kota Bandung dapat disimpulkan sudah berjalan cukup baik, meskipun tidak ada SOP secara khusus tetapi sudah dijalankan sesuai dengan tupoksi dan ketentuan-ketentuan yang berlaku.
Perbedaan	Hasil penelitian ini menunjukkan bahwa implementasi kebijakan pajak rumah kos menyebabkan implementasi akan kebijakan tersebut belum berjalan sesuai harapan. Sikap aparatur dalam implementasi kebijakan pajak rumah kos di Kota Bandung sudah cukup baik dilihat dari sikap aparatur dalam bekerja yang sesuai dengan peraturan yang berlaku dan semaksimal mungkin untuk mencapai target yang ditetapkan dan adanya insentif bagi aparatur dapat meningkatkan kinerja aparatur lebih bersemangat dalam menjalankan kebijakan pajak rumah kos.		

Clara Tindanguli (2022)	“Implementasi Kebijakan tentang Pajak Rumah Kos di Kota Bandung”	Jurnal	Penelitian ini dilatar belakangi oleh kondisi bahwa kebijakan yang mengatur tentang pajak rumah kos di Kota Bandung diatur di dalam Surat Edaran Nomor 554/9-Disyajak Tentang Pajak Rumah Kos. Ada pajak rumah kos yang harus dibayarkan, tetapi pada kenyataannya implementasi kebijakan pajak rumah kos tersebut belum berjalan optimal karena banyak pemilik rumah kos yang tidak mengetahui pajak rumah kos, sanksi yang tidak tegas, dan sumber daya aparatur yang kurang mengawasi pemilik rumah kos. Penelitian ini mengacu pada teori implementasi kebijakan menurut George Edwards III, yang dimana faktor keberhasilan implementasi kebijakan dilihat dari komunikasi, sumberdaya, disposisi, struktur birokrasi. Hasil penelitian menunjukkan bahwa implementasi kebijakan tentang pajak rumah kos di Kota Bandung belum berjalan optimal. Hal tersebut kurangnya sosialisasi tentang pajak rumah kos kepada pemilik rumah kos, informasi pemungutan pajak yang kurang jelas, tidak konsistennya petugas dalam melakukan sosialisasi hal tersebut dikarenakan kurangnya sumber daya aparatur, peraturan yang tidak terperinci menjadi hambatan dalam proses komunikasi dan sanksi yang kurang tegas dari aparatur BPPD Kota Bandung kepada pemilik rumah kos.
----------------------------	--	--------	--

Perbedaan	Hasil penelitian ini menunjukkan bahwa implementasi kebijakan tentang pajak rumah kos di Kota Bandung belum berjalan optimal. Hal tersebut kurangnya sosialisasi tentang pajak rumah kos kepada pemilik rumah kos, informasi pemungutan pajak yang kurang jelas, tidak konsistennya petugas dalam melakukan sosialisasi hal tersebut dikarenakan kurangnya sumberdaya aparatur, peraturan yang tidak terperinci menjadi hambatan dalam proses komunikasi dan sanksi yang kurang tegas dari aparatur BPPD Kota Bandung kepada pemilik rumah kos.
-----------	---

2.3. Kerangka Pemikiran

Kebijakan publik merupakan serangkaian tindakan yang mempunyai tujuan tertentu yang diikuti oleh pelaku atau sekelompok pelaku guna memecahkan masalah tertentu. Maksudnya, kebijakan publik dibuat dalam kerangka untuk memecahkan masalah dan untuk mencapai tujuan serta sasaran tertentu yang diinginkan. Untuk merealisasikan hal tersebut, maka kebijakan yang telah ditetapkan perlu diimplementasikan.

Untuk mengukur keberhasilan implementasi kebijakan Tentang ketentraman dan ketertiban di Kota Tasikmalaya, maka berdasarkan beberapa teori dan konsep implementasi kebijakan publik, penulis mengemukakan Implementasi kebijakan yang dikemukakan oleh (Winarno, 2017, hal. 125), menyatakan : “Implementasi kebijakan adalah tahap pembuatan kebijakan antara pembentukan kebijakan dan konsekuensi-konsekuensi kebijakan bagi masyarakat yang dipengaruhi. Jika suatu kebijakan tidak tepat atau tidak dapat mengurangi masalah yang merupakan sasaran dari kebijakan, maka kebijakan itu mungkin akan mengalami kegagalan sekalipun kebijakan itu diimplementasikan dengan sangat baik”.

Hal lain yang dikemukakan oleh Grindle (Kusnandar, 2014, hal. 99), menjelaskan bahwa keberhasilan implementasi kebijakan dipengaruhi oleh dua variabel besar yaitu isi kebijakan dan lingkungan implementasi kebijakan itu sendiri. Variabel isi kebijakan dari Grindle mencakup:

1. Sejauh mana kepentingan kelompok sasaran termuat dalam isi kebijakan,
2. Jenis manfaat yang diterima oleh kelompok sasaran,
3. Sejauh mana perubahan yang diinginkan dari sebuah kebijakan,
4. Apakah letak program sudah tepat,
5. Apakah sebuah kebijakan telah menyebutkan implementornya dengan rinci,
6. Apakah sebuah program didukung oleh sumberdaya yang memadai.

Sedangkan variabel lingkungan kebijakan mencakup sebagai berikut:

1. Seberapa besar kekuasaan, kepentingan, dan strategi yang dimiliki oleh para aktor yang terlibat dalam implementasi kebijakan,
2. Karakteristik institusi dan penguasa yang sedang berkuasa,
3. Tingkat kepatuhan dan responsibilitas kelompok sasaran.

Model proses atau alur Grindle ini akan memberikan skor tinggi pada kenyataan dan kemampuan pelaksanaan. Karena modelnya memandang bahwa implementasi kebijakan tidak akan berjalan secara linear atau mekanistik, tetapi membuka peluang terjadinya transaksi melalui proses negosiasi untuk menghasilkan kompromi terhadap implementasi kebijakan yang berdimensi target group. Namun kemampuan badan pelaksana atau unit pelaksana di saat kebijakan dilaksanakan atau diimplementasikan masih diragukan kesiapannya atau

kemampuannya.

Dari kerangka diatas, maka peneliti akan sajikan dalam bentuk gambar kerangka pemikiran, yaitu sebagai berikut :

Gambar 2. 3 Bagan Kerangka Pemikiran

