

BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

2.1 Kebijakan Publik

2.1.1 Definisi Kebijakan Publik

Kebijakan publik merupakan konsep yang kompleks dan memiliki berbagai definisi. Thomas Dye mengartikan kebijakan sebagai pilihan yang diambil oleh pemerintah untuk melakukan atau tidak melakukan sesuatu. Dalam pandangan Easton, kebijakan pemerintah berfungsi sebagai kekuasaan untuk mengalokasikan nilai-nilai bagi masyarakat secara keseluruhan. Sementara itu, Laswell dan Kaplan mendefinisikan kebijakan sebagai program yang direncanakan berkaitan dengan tujuan, nilai, dan praktik (*a projected program of goals, values, and practices*). Friedrich menekankan bahwa inti dari kebijakan adalah adanya tujuan (*goals*), sasaran (*objectives*), atau kehendak (*purpose*) yang jelas (Abidin, 2019).

H. Hugh Heglo menambahkan bahwa kebijakan dapat dipahami sebagai "*a course of action intended to accomplish some end*," yang berarti tindakan yang dirancang untuk mencapai tujuan tertentu. Heglo berpendapat bahwa kebijakan lebih tepat dipandang sebagai alat analisis daripada sekadar rumusan kata-kata. Selain itu, Jones menguraikan beberapa elemen penting dari kebijakan, yaitu: pertama, tujuan yang spesifik dan diinginkan; kedua, rencana atau proposal sebagai alat untuk mencapai tujuan tersebut; ketiga, program yang telah disetujui untuk mencapai tujuan; keempat, keputusan yang diambil untuk menentukan tujuan,

merencanakan, melaksanakan, dan mengevaluasi program; dan kelima, dampak yang ditimbulkan dari program tersebut dalam masyarakat. (Abidin, 2019)

Dalam konteks kebijakan publik, istilah "publik" memiliki tiga konotasi, yaitu pemerintah, masyarakat, dan umum. (Abidin, 2019) mendefinisikan publik sebagai masyarakat. Oleh karena itu, keputusan seorang menteri untuk mewajibkan stafnya mengenakan seragam pada hari tertentu tidak dapat dianggap sebagai kebijakan publik, melainkan hanya instruksi dari atasan kepada bawahan. Dalam (Wahab, 2020) Eystone (1971) merumuskan bahwa kebijakan publik adalah hubungan yang terjadi antara unit pemerintah dengan lingkungannya. Definisi ini sejalan dengan pandangan Wilson (2006) yang menyatakan bahwa kebijakan publik mencakup tindakan, tujuan, dan pernyataan pemerintah mengenai masalah tertentu, serta langkah-langkah yang telah diambil (atau tidak diambil) untuk diimplementasikan, beserta penjelasan mengenai apa yang telah terjadi atau tidak terjadi.

Anderson (1978 dalam Tachjan, 2006) mengemukakan bahwa kebijakan publik adalah kebijakan yang dikembangkan oleh badan dan pejabat pemerintah. Dunn (1994) menambahkan bahwa sistem kebijakan atau pola institusional yang mengatur pembuatan kebijakan terdiri dari tiga elemen yang saling berhubungan: kebijakan publik, pelaku kebijakan, dan lingkungan kebijakan. Proses pembuatan kebijakan publik melibatkan beberapa tahap, seperti identifikasi masalah, analisis kebijakan, pengembangan alternatif kebijakan, pemilihan kebijakan, implementasi kebijakan, dan evaluasi kebijakan (Tanjung et al., 2023). Penelitian ini akan fokus pada tahap implementasi kebijakan publik

2.1.2 Implementasi Kebijakan Publik

Proses implementasi kebijakan umumnya cenderung bersifat sentralistik, yaitu dari atas ke bawah. Apa yang diimplementasikan adalah hasil dari keputusan yang telah diambil. Kebijakan dan implementasinya harus memperhatikan penerimaan dari masyarakat. Implementasi kebijakan pada dasarnya merupakan transformasi yang melibatkan berbagai organisasi. Oleh karena itu, strategi implementasi harus mengaitkan berbagai lapisan dan kelompok dalam masyarakat. Semakin banyak kepentingan yang terakomodasi, semakin besar kemungkinan keberhasilan implementasi kebijakan tersebut (Abidin, 2019). Dalam (Wahab, 2020) menjelaskan bahwa pendekatan top-down dimulai dengan keputusan kebijakan yang dibuat oleh pejabat pemerintah pusat, diikuti dengan penilaian sejauh mana tindakan atau tujuan para pelaku telah tercapai. Faktor-faktor utama yang memengaruhi hasil dan dampak kebijakan sangat penting untuk dipahami dalam konteks kebijakan pemerintah atau kebijakan politik.

Anderson (1978 dalam Tachjan, 2006) berpendapat bahwa implementasi kebijakan adalah penerapan kebijakan oleh mesin administrasi pemerintah terhadap suatu masalah. Sedangkan dalam (Tjilen, 2019) Edward III (1980) menekankan pentingnya sumber daya dalam implementasi kebijakan, karena tanpa sumber daya yang memadai, implementasi tidak akan efektif. Sumber daya yang dimaksud mencakup staf yang cukup dan memiliki keahlian, informasi yang relevan, dukungan dari lingkungan, serta wewenang yang dimiliki oleh pelaksana untuk melaksanakan kebijakan. Siagian (1995) menambahkan bahwa implementasi kebijakan melibatkan strategi dan desain pengelolaan berbagai sistem dalam

organisasi untuk mencapai integrasi yang tinggi dari semua unsur yang terlibat, termasuk manusia, struktur, proses administrasi, manajemen, dana, dan daya.

Jones (1994:166 dalam Tjilen, 2019) mengungkapkan bahwa implementasi merupakan kegiatan yang bertujuan untuk mengoperasikan sebuah program, yang mencakup tiga kegiatan utama: organisasi, interpretasi, dan aplikasi. Grindle (dalam Subianto, 2020) menegaskan bahwa proses implementasi baru dimulai setelah tujuan dan sasaran ditetapkan, program kegiatan disusun, serta dana disiapkan dan disalurkan untuk mencapai sasaran tersebut. Van Meter dan Van Horn (1975) mendefinisikan implementasi sebagai tindakan yang dilakukan oleh individu atau kelompok pemerintah atau swasta untuk mencapai tujuan yang telah ditetapkan dalam keputusan kebijakan. Pressman dan Wildavsky menekankan bahwa implementasi melibatkan interaksi antara penyusun tujuan dan sarana tindakan untuk mewujudkan tujuan tersebut, serta kemampuan untuk menghubungkan hubungan kausal antara yang diinginkan dengan cara untuk mencapainya.

Mazmanian dan Sabatier (1980) menjelaskan bahwa implementasi kebijakan adalah pelaksanaan keputusan kebijakan dasar, yang biasanya berbentuk undang-undang, tetapi juga dapat berupa perintah atau keputusan eksekutif yang penting. Keputusan tersebut harus mengidentifikasi masalah yang ingin diatasi, menyebutkan tujuan yang ingin dicapai, serta cara untuk mengatur proses implementasi. Peter S. Cleaves menambahkan bahwa implementasi kebijakan adalah proses tindakan administratif dan politik, di mana keberhasilan atau

kegagalan implementasi dapat dievaluasi berdasarkan kemampuannya untuk mengoperasikan program yang telah dirancang sebelumnya.

Keberhasilan implementasi kebijakan, menurut Grindle (1980), ditentukan oleh dua variabel: variabel isi kebijakan (*content variable*) dan variabel konteks kebijakan (*context variable*). Variabel isi berkaitan dengan apa yang terkandung dalam kebijakan, sedangkan variabel konteks berhubungan dengan bagaimana konteks politik dan proses administratif dipengaruhi oleh kebijakan yang diimplementasikan. Daniel Mazmanian dan Paul A. Sabatier juga mengidentifikasi faktor-faktor yang memengaruhi proses implementasi secara keseluruhan, yang meliputi: (1) output kebijakan dari badan pelaksana, (2) kepatuhan kelompok sasaran terhadap keputusan tersebut, (3) dampak nyata dari keputusan badan pelaksana, (4) persepsi terhadap dampak keputusan, dan (5) evaluasi sistem politik terhadap undang-undang (Subianto, 2020).

George C. Edwards III merumuskan empat faktor penting yang menjadi syarat keberhasilan proses implementasi kebijakan, yaitu: komunikasi, sumber daya, sikap birokrasi dan pelaksana, serta struktur organisasi dan aliran kerja birokrasi pelaksana. Hogwood dan Gunn (1984) menekankan bahwa untuk mencapai implementasi kebijakan publik yang sempurna, diperlukan beberapa persyaratan, antara lain: kondisi eksternal yang tidak mengganggu pelaksanaan, ketersediaan waktu dan sumber daya yang memadai, perpaduan sumber daya yang diperlukan, hubungan kausal yang andal, serta pemahaman dan kesepakatan yang mendalam terhadap tujuan.

Dalam (Syahrudin, 2018) Van Meter dan Van Horn juga mengidentifikasi beberapa variabel yang memengaruhi kebijakan publik, seperti standar dan sasaran kebijakan, sumber daya, komunikasi antar organisasi, karakteristik agen pelaksana, kecenderungan pelaksana, serta kondisi ekonomi, sosial, dan politik. Model Mazmanian dan Sabatier (1983) mengembangkan kerangka implementasi kebijakan dengan mengidentifikasi tiga variabel bebas yang memengaruhi keberhasilan implementasi, yaitu: (1) tingkat kesulitan dalam mengendalikan masalah yang dihadapi, (2) kemampuan kebijakan untuk mensistematisasi proses implementasinya, dan (3) pengaruh langsung variabel politik terhadap tujuan yang termuat dalam kebijakan.

Malcom L. Goggin dan rekan-rekannya mengidentifikasi lima variabel yang memengaruhi implementasi kebijakan, yaitu: (1) insentif dan batasan di tingkat federal, (2) insentif dan batasan di tingkat negara bagian dan lokal, (3) kapasitas organisasi, (4) kapasitas ekologis, dan (5) umpan balik serta perancangan ulang kebijakan. Goggin dan timnya bertujuan untuk mengembangkan implementasi kebijakan yang lebih ilmiah dengan pendekatan metode penelitian, yang berfokus pada variabel *independen*, *intervening*, dan *dependen*, serta menempatkan faktor komunikasi sebagai penggerak utama dalam proses implementasi (Syahrudin, 2018)

2.1.3 Teori Implementasi Kebijakan Merille S. Grindle

Grindle (dalam Subianto, 2020) menjelaskan bahwa proses implementasi suatu kebijakan baru dimulai setelah tujuan dan sasaran ditentukan, program kegiatan dirancang, serta dana disiapkan dan disalurkan untuk mencapai sasaran tersebut. Model yang dikembangkan oleh Merilee S Grindle (1980) berlandaskan pada dua pertanyaan utama, khususnya di negara berkembang, bahwa keberhasilan implementasi sangat dipengaruhi oleh tingkat kemampuan implementasi dari kebijakan tersebut yang mencakup aspek *content and context*. (samudra et al., 2023)

Merilee S. Grindle (1980) mengembangkan model implementasi kebijakan yang menekankan dua unsur utama, yaitu isi kebijakan (*content of policy*) dan konteks implementasi (*context of implementation*). Menurutnya, kebijakan baru bisa dijalankan setelah melalui proses transformasi dari rumusan menjadi tindakan nyata. Keberhasilan implementasi sangat bergantung pada sejauh mana kebijakan tersebut bisa diterapkan secara realistis (derajat implementabilitasnya).

Isi Kebijakan (*content of policy*) tersebut mencakup hal hal berikut: (Nawawi, 2009 dalam (Syahrudin, 2018):

- 1). *Interest Affected* (kepentingan-kepentingan yang mempengaruhi): Dalam proses implementasi kebijakan, berbagai kelompok dengan kepentingan berbeda akan terlibat. Penting untuk melihat sejauh mana kepentingan-kepentingan ini memengaruhi jalannya kebijakan.
- 2). *Type of Benefits* (tipe manfaat): Setiap kebijakan perlu memberikan dampak atau manfaat yang jelas. Semakin besar manfaat yang dirasakan oleh masyarakat, maka semakin besar pula potensi keberhasilan implementasinya.

3). *Extent of Change Envisioned* (derajat perubahan yang ingin dicapai): Kebijakan dirancang untuk mencapai perubahan tertentu. Oleh karena itu, perlu diketahui seberapa besar transformasi sosial, administratif, atau institusional yang ingin dicapai melalui kebijakan tersebut.

4). *Site of decision making* (letak pengambilan keputusan): Proses implementasi kebijakan sangat dipengaruhi oleh siapa yang mengambil keputusan dan di mana keputusan itu dibuat apakah tersentralisasi atau didesentralisasi.

5). *Program implementer* (pelaksana program): Keberhasilan kebijakan sangat dipengaruhi oleh pihak yang menjalankannya. Oleh karena itu, penting memastikan bahwa pelaksana memiliki kapasitas, pengalaman, dan pemahaman yang cukup terhadap kebijakan.

6). *Resources committed* (sumber daya yang digunakan): Untuk menjalankan kebijakan secara efektif, dibutuhkan dukungan sumber daya yang memadai, baik berupa dana, tenaga kerja, infrastruktur, maupun informasi.

Konteks Implementasi (*Context of policy*) adalah:

1). Kekuasaan, kepentingan dan strategi aktor: Implementasi kebijakan melibatkan berbagai pihak, seperti pemerintah pusat dan daerah, birokrat, pelaku usaha, hingga masyarakat umum. Masing-masing pihak membawa kepentingan dan strategi yang berbeda dalam memengaruhi jalannya kebijakan.

2). Karakteristik lembaga dan struktur kekuasaan: Kebijakan sering kali dipengaruhi oleh dinamika politik dan struktur organisasi yang menjalankannya. Persaingan antar kelompok, pengaruh elit, serta kapasitas institusi turut menentukan proses pelaksanaan kebijakan.

3). Tingkat kepatuhan dan adanya responsivitas pelaksana: Pelaksana kebijakan harus mampu menjaga keseimbangan antara menjalankan aturan dan merespons kebutuhan masyarakat. Mereka dituntut untuk peka terhadap aspirasi penerima manfaat, serta mampu beradaptasi dalam situasi sosial dan politik yang kompleks.

Sebagaimana model implementasi yang dipaparkan Grindle, model Grindle memiliki keunggulan dalam menganalisis tidak hanya peran birokrasi sebagai pelaksana, tapi juga bagaimana kekuasaan dan kepentingan para aktor turut memengaruhi hasil kebijakan. Namun, kelemahannya adalah tidak dijelaskannya hubungan langsung antar variabel, sehingga sulit menentukan mana yang paling berpengaruh dalam menentukan keberhasilan implementasi.

2.2 Mal Pelayanan Publik

Menurut Saleh (2021), pelayanan publik merujuk pada seluruh rangkaian kegiatan yang bertujuan untuk memenuhi kebutuhan dasar yang menjadi hak fundamental setiap individu sebagai warga negara dan penduduk. Kegiatan ini melibatkan penyediaan barang, jasa, serta berbagai layanan administrasi yang diorganisasi oleh pihak berwenang untuk kepentingan masyarakat luas. Pelayanan publik di Indonesia telah mengalami transformasi signifikan, beralih dari citra yang sebelumnya dikenal sebagai tidak ramah, rumit, dan kurang transparan menjadi

lebih efisien dan responsif yang dikemas dalam bentuk mal pelayanan publik. Pemerintah telah membuka ratusan Mal Pelayanan Publik (MPP) di seluruh negeri untuk memberikan kemudahan bagi masyarakat melalui sistem pelayanan yang terintegrasi dan cepat. Meskipun banyak yang menikmati manfaat dari MPP, tidak banyak yang mengetahui latar belakang dan sejarah pembentukannya.

Dalam Peraturan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi Republik Indonesia Nomor 23 Tahun 2017, istilah mal pelayanan publik (MPP) merujuk pada fasilitas yang menjadi lokasi untuk pelaksanaan aktivitas pelayanan publik yang mencakup penyediaan barang, jasa, serta layanan administrasi. MPP dirancang untuk memperluas cakupan fungsi pelayanan, baik di tingkat pusat maupun daerah. MPP juga meliputi partisipasi dari Badan Usaha Milik Negara, Badan Usaha Milik Daerah, dan sektor swasta. Tujuan utama MPP adalah untuk menyediakan layanan yang bersifat efektif, efisien, terjangkau, aman, dan nyaman bagi masyarakat.

Dalam buku yang berjudul ‘Mal Pelayanan Publik, Konsep dan Praktik’ oleh Profesor Diah Natalisa yang merupakan mantan Deputy Bidang Pelayanan Publik di Kementerian Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi (KemenPANRB) menjelaskan bahwa ide awal untuk MPP diambil dari model pelayanan publik yang diterapkan di negara Georgia dan Azerbaijan. Konsep ini bertujuan untuk menyederhanakan proses pelayanan, meningkatkan transparansi, dan memberikan pengalaman yang lebih baik bagi masyarakat. Dengan mengadopsi praktik terbaik dari kedua negara tersebut MPP diharapkan dapat memenuhi kebutuhan masyarakat dengan lebih baik serta menciptakan lingkungan

yang lebih mendukung bagi pelaksanaan layanan publik. Transformasi ini tidak hanya meningkatkan kepuasan masyarakat, tetapi juga berkontribusi pada reformasi birokrasi yang lebih luas di Indonesia. Melalui MPP, pemerintah berkomitmen untuk memberikan pelayanan yang lebih baik, cepat, dan efisien, sehingga masyarakat dapat merasakan manfaat langsung dari perubahan ini. Dengan demikian, MPP menjadi simbol dari upaya pemerintah dalam meningkatkan kualitas pelayanan publik dan menjawab tantangan yang ada di era modern ini. (Tarigan, elitha Evinora Br., 2024)

Mal Pelayanan Publik (MPP) adalah sebuah fasilitas yang dirancang untuk menyelenggarakan berbagai layanan publik, termasuk layanan barang, jasa, dan administrasi. MPP berfungsi sebagai perluasan dari sistem pelayanan terpadu yang ada, baik di tingkat pusat maupun daerah, dan juga mencakup layanan yang disediakan oleh Badan Usaha Milik Negara, Badan Usaha Milik Daerah, serta sektor swasta. Pembentukan MPP bertujuan untuk memberikan layanan yang cepat, mudah, terjangkau, aman, dan nyaman bagi masyarakat (Fikrin et al., 2023).

Hingga pertengahan tahun 2019, berdasarkan Peraturan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi Republik Indonesia Nomor 23 Tahun 2017 tentang Penyelenggaraan Mal Pelayanan Publik, sejumlah MPP telah resmi beroperasi dengan baik. MPP dianggap lebih inovatif karena menggabungkan layanan dari pemerintah pusat, daerah, serta sektor swasta, termasuk Badan Usaha Milik Negara dan Badan Usaha Milik Daerah. Tujuan dari penggabungan ini adalah untuk menciptakan sistem pelayanan yang lebih cepat, mudah, terjangkau, aman, dan nyaman, semuanya terpusat dalam satu lokasi fisik.

Dapat dilihat bahwa generasi pertama dari layanan terpadu di Indonesia adalah Pelayanan Terpadu Satu Atap (PTSA), yang kemudian berkembang menjadi Pelayanan Terpadu Satu Pintu (PTSP) sebagai generasi kedua. Kehadiran MPP tidak menghilangkan peran PTSP dari generasi sebelumnya, melainkan justru memperluas fungsinya. Konsep MPP sendiri berfokus pada pengintegrasian berbagai jenis layanan dalam satu gedung (Umam, 2020).

Peraturan Presiden Nomor 97 Tahun 2014 mengatur tentang Pelayanan Terpadu Satu Pintu (PTSP), yang merupakan sistem pelayanan yang terintegrasi dalam satu proses, mulai dari tahap permohonan hingga penyelesaian layanan, semuanya dilakukan melalui satu pintu. Dalam pasal 17, dijelaskan bahwa PTSP wajib menggunakan sistem Pelayanan secara Elektronik (PSE) untuk penyelenggaraan perizinan dan non-perizinan⁹. Selanjutnya, pada tahun 2018, Indonesia memperkenalkan Peraturan Pemerintah mengenai Pelayanan Perizinan Berusaha Terintegrasi Secara Elektronik, yang dikenal sebagai Online Single Submission (OSS). *Sistem Online Single Submission (OSS)*¹⁰ dirancang untuk mempercepat dan meningkatkan pelaksanaan usaha serta investasi dengan mengintegrasikan layanan perizinan melalui platform internet sebagai bagian dari transformasi digital. Kebijakan ini diambil oleh pemerintah pusat dengan tujuan untuk mendorong pertumbuhan ekonomi nasional melalui perbaikan dalam pelayanan perizinan usaha¹¹ (Afriyani et al., 2022).

⁹ Peraturan Presiden Nomor 97 Tahun 2014

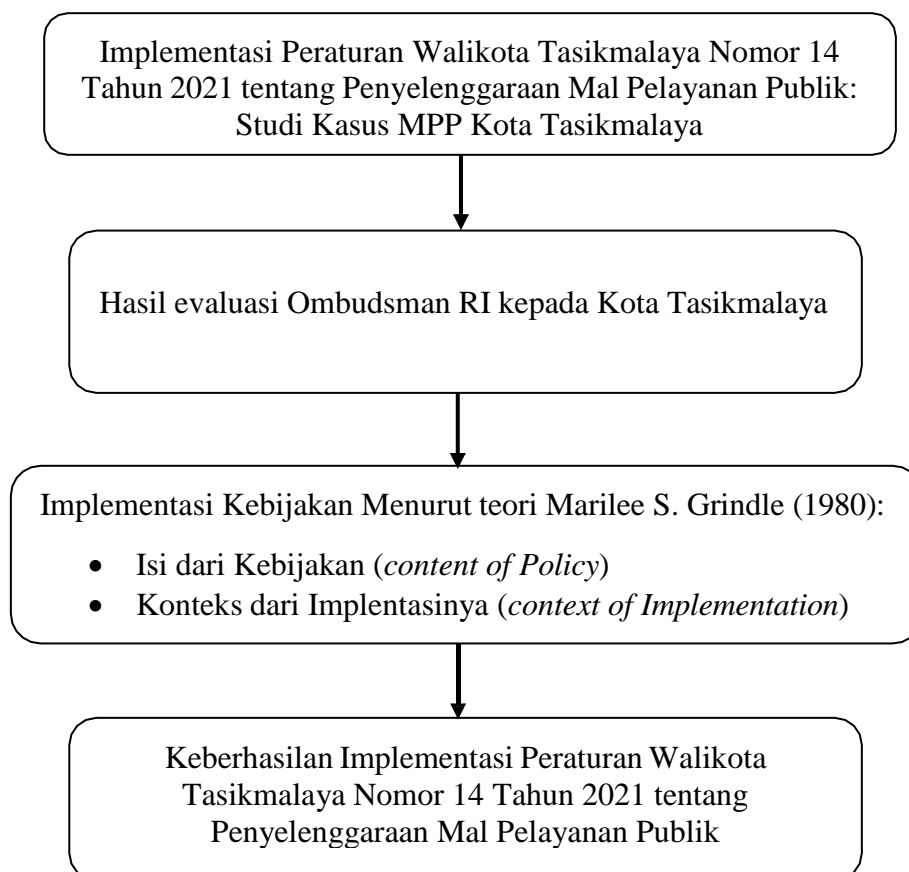
¹⁰ OSS merupakan langkah pemerintah pusat untuk menyederhanakan proses perizinan usaha, sehingga menciptakan layanan yang lebih mudah, cepat, akurat, aman, dan terintegrasi melalui digitalisasi.

¹¹ Peraturan Pemerintah No 24 Tahun 2018

Selanjutnya, mal pelayanan publik di Tasikmalaya telah diatur Dalam Peraturan Walikota Tasikmalaya Nomor 14 Tahun 2021 ttentang Penyelenggaraan Mal Pelayanan Publik. Isi Pokok Peraturan Walikota Nomor 14 Tahun 2021 Peraturan Walikota Tasikmalaya No.14 Tahun 2021 terdiri dari 15 pasal yang tersebar dalam IX bab, yang mengatur mulai dari pengertian umum hingga ketentuan penutup. Isi pokok dari peraturan ini meliputi: tujuan pembentukan MPP, pengelolaan oleh DPMPTSP, partisipasi instansi pusat, daerah, BUMN/BUMD, serta pembiayaan dan pengaturan jam operasional. Peraturan ini menjadi acuan bagi penelitian dalam menganalisis seberapa jauh substansi kebijakan dijalankan di lapangan.

2.3 Kerangka Pemikiran

Gambar 2.1 Kerangka Pemikiran



Kerangka pemikiran ini dimulai dengan identifikasi permasalahan yang terjadi dalam hal pelayanan publik di Kota Tasikmalaya yakni berdasarkan hasil evaluasi Ombudsman RI, Kota Tasikmalaya sempat berada dalam zona kuning dengan skor kepatuhan pelayanan publik sebesar 63.94 pada tahun 2022, sebelum kemudian naik ke zona hijau pada tahun 2023. Capaian tersebut menunjukkan adanya kemajuan, namun juga menyiratkan bahwa proses implementasi kebijakan belum berjalan optimal sejak awal. Kondisi ini tidak hanya berkaitan dengan aspek teknis pelayanan, tetapi juga dipengaruhi oleh komitmen politik pemerintahan

daerah, dukungan DPRD dalam pengawasan dan anggaran, serta sejauh mana kebijakan ini mampu menjawab kepentingan masyarakat. Tantangan seperti rendahnya pemahaman masyarakat terhadap MPP, kurangnya sumber daya manusia yang memadai, serta koordinasi antarinstansi yang belum maksimal juga menunjukkan adanya relasi kekuasaan dan tarik-menarik kepentingan antaraktor dalam implementasi kebijakan.

Kemudian Implementasi kebijakan Peraturan Walikota Nomor 14 Tahun 2021 tentang Penyelenggaraan Mal Pelayanan Publik dianalisis keberhasilannya menggunakan Grand teori Marilee S. Grindle yang ditentukan oleh isi dari kebijakan (*content of policy*) dan konteks dari implementasinya (*context of implementation*). Dalam perspektif politik, isi kebijakan mencerminkan keputusan politik walikota sebagai aktor utama, sedangkan konteks implementasi mencakup hubungan kekuasaan dan kepentingan antara birokrasi, DPRD, masyarakat, serta lembaga terkait. Dengan demikian, hasil penelitian mengenai implementasi Perwali nomor 14 tahun 2021 dapat menilai sejauh mana kebijakan tersebut berhasil, bukan hanya dalam aspek pelayanan publik, tetapi juga sebagai instrumen legitimasi politik pemerintahan daerah untuk memperoleh dukungan dan kepercayaan masyarakat.