

BAB II

LANDASAN TEORI

A. IMPLEMENTASI

Dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia (KBBI:2002), implementasi adalah pelaksanaan, penerapan . Dari segi bahasa, implementasi dimaknai sebagai pelaksanaan, penerapan, atau pemenuhan (Handoyono, 2012:93-94) .

Menurut Purwanto dan Sulistya “implentasi intinya adalah kegiatan untuk mendistribusikan keluaran kebijakan (*to deliver policy output*) yang dilakukan oleh implementor kepada kelompok sasaran (*target group*) sebagai upaya untuk mewujudkan kebijakan itu sendiri”.

Menurut Lane, Implementasi sebagai konsep dapat dibagi ke dalam dua bagian. Pertama, *Implementation* (*Intention, Output, Outcome*). Sesuai dengan definisi tetrsebut, implementasi merupakan fungsi yang terdiri dari maksud dan tujuan, hasil sebagai produk dan hasil dari akibat.

Menurut Agustino (2014:136) menyebutkan bahwa “implementasi merupakan suatu proses yang dinamis, dimana pelaksanaan kebijakan melakukan suatu aktivitas atau kegiatan, sehingga pada akhirnya akan mendapatkan suatu hasil yang sesuai dengan tujuan atau sasaran kebijakan itu sendiri”.

Pasolong (2013:57) mengatakan orang sering beranggapan bahwa implentasi hanya merupakan pelaksanaan dari apa yang telah diputuskan leglatif atau para pengambil keputusan, seolah-olah tahapan ini kurang berpengaruh. Akan tetapi dalam kenyataannya dapat dilihat sendiri bahwa betapapun baiknya rencana yang telah dibuat tetapi tidak ada gunanya

apabila itu tidak dilaksanakan dengan baik dan benar. Ia membutuhkan pelaksanaan yang benar-benar jujur, untuk menghasilkan apa yang menjadi tujuannya, dan benar-benar memperlihatkan rambu-rambu pemerintah yang berlaku. Sayangnya implementasi ini sering dipakai sebagai ajang melayani kepentingan kelompok, pribadi dan bahkan kepentingan partai. Implementasi pada dasarnya oprasionalisasi dari berbagai aktivitas guna mencapai tujuan.

Menurut Wirman Syafri (2012:140) Implementasi berarti menjabarkan atau menterjemahkan kebijakan negara yang telah ditetapkan antara lain karena sifatnya yang *konseptual* dan *abstrak*, padahal pelaksanaan operasional harus bersifat *konkret* serta dapat dilaksanakan (*Operationally Workable*).

Jadi berdasarkan menurut para ahli implementasi adalah proses pelaksanaan suatu kebijakan yang diterapkan oleh pemerintah untuk mencapai tujuan dari sebuah kebijakan yang telah dibuat tersebut.

B. Implementasi Kebijakan Publik

Mutland (Hamdi, 2014:98) mencatat bahwa "literatur mengenai implementasi kebijakan secara umum terbagi dalam dua kelompok, yakni kelompok dengan pendekatan dari atas (*top-down*) dan kelompok pendekatan dari bawah (*bottom-up*), kelompok dengan pendekatan *top-down* melihat perancang kebijakan sebagai aktor sentral dalam implementasi kebijakan. Selain itu, kelompok *top-down* juga memusatkan perhatiannya faktor-faktor yang dapat dimanipulasi pada tingkat sentral atau pada variabel yang bersifat makro. Pada sisi lain, kelompok *bottom-up* menekan pada dua hal yakni kelompok-kelompok sasaran dan para penyedia layanan.

Pemberian tekanan pada dua hal tersebut menurut kelompok *bottom-up* didasarkan pada pemikiran bahwa kebijakan senyatanya dibuat pada tingkat lokal. Dengan pemikiran tersebut, kelompok *bottom-up* berfokus pada variabel yang bersikap mikro”.

Pakar asal Afrika, Udoji (1981: 32) dalam Solichin Abdul Wahab (2016: 126) dengan tegas mengatakan bahwa “the execution of policies is as important if not more important than policy making. Policies will remain dreams or print in file jackets unless they are implemented” (pelaksanaan kebijakan adalah sesuatu hal penting bahkan mungkin jauh lebih penting dari pada pembuatan kebijakan).

Daniel A. Mazmanian dan Paul A. Sabtier 1979 dalam Solichin Abdul Wahab (2016: 135-136) menjelaskan makna implementasi ini mengatakan bahwa “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 publik yang mencakup baik usaha-usaha untuk mengadministrasikannya maupun untuk menimbulkan akibat/dampak nyata pada masyarakat kejadian-kejadian.

Dapat kita simpulkan dari definis para ahli di atas, bahwa implementasi kebijakan adalah suatu penerapan yang diatur oleh pemerintah untuk ditarapkan dalam dunia pemerintahan untuk mewujudkan suatu tujuan kebijakan agar menjadi efektif dan efisien.

C. Model-Model Implementasi Kebijakan Publik

1. Model yang dikembangkan oleh George C. Edwards III dalam Leo Agustino (201:149-154)

Menurut George Edwards III ada empat faktor yang mempengaruhi proses implementasi kebijakan, antara lain:

a. Komunikasi

Secara umum, Edwards membahas tiga hal penting dalam komunikasi, yakni transmisi, konsistensi dan kejelasan (clarity). Transmisi adalah keputusan-keputusan kebijakan dan pemerintah-pemerintah telah diteruskan pada personil yang tepat. Kejelasan adalah perintah-perintah yang akan dilaksanakan tersebut haruslah jelas misalkan melalui petunjuk-petunjuk pelaksanaan. Konsistensi adalah perintah-perintah tersebut harus jelas dan tidak bertentangan dengan para pelaksana kebijakan agar proses implementasi dapat berjalan lebih efektif.

b. Sumber daya

Perintah-perintah implementasi mungkin diteruskan secara cermat, jelas, dan konsisten, tetapi jika para pelaksana kekurangan sumber-sumber diperlukan untuk melaksanakan kebijakan-kebijakan, maka implementasi ini pun cenderung tidak efektif. Adapun sumber-sumber yang penting meliputi:

1) Staf

Jumlah staf yang banyak tidak secara otomatis mendorong implementasi yang berhasil. Hal ini disebabkan oleh kurangnya kecakapan yang dimiliki oleh para pegawai pemerintah

ataupun staf, namun disisi yang lain kekurangan staf juga akan menimbulkan persoalan yang pelik menyangkut implementasi kebijakan yang efektif. Dengan demikian, tidaklah cukup hanya dengan jumlah pelaksanaan yang memadai untuk melaksanakan suatu kebijakan. Para pelaksana harus memiliki keterampilan yang diperlukan untuk melaksanakan pekerjaan.

2) Wewenang

Setiap wewenang mempunyai bentuk yang berbeda-beda. Jika para jabatan/badan pelaksana kebijakan mempunyai keterbatasan wewenang untuk melaksanakan kebijakan maka diperlukan kerjasama dengan pelaksana/badan lain agar program berhasil.

3) Fasilitas

Fasilitas fisik merupakan sumber yang penting pula dalam proses implementasi. Tanpa bangunan sebagai kantor untuk melaksanakan koordinasi, tanpa perlengkapan, tanpa perbekalan, maka besar kemungkinan implementasi yang direncanakan tidak akan berhasil.

4) Informasi

Dalam implementasi kebijakan, informasi mempunyai dua bentuk yaitu informasi mengenai data kepatuhan dari pelaksana terhadap peraturan dan regulasi pemerintah yang telah ditetapkan.

c. Disposisi

Keberhasilan suatu implementasi kebijakan publik adalah faktor penting ketiga dalam pendekatan mengenai pelaksanaan suatu kebijakan publik. Jika pelaksana suatu kebijakan ingin efektif, maka para pelaksana kebijakan tidak hanya harus mengetahui apa yang akan dilakukan tetapi juga harus memiliki kemampuan untuk melaksanakannya, sehingga dalam praktiknya tidak terjadi bias.

Hal-hal penting dalam variabel disposisi antara lain:

- 1) Peningkatan birokrat, disposisi atau sikap para pelaksana akan menimbulkan hambatan-hambatan yang nyata terhadap implementasi kebijakan haruslah orang-orang yang memiliki dedikasi pada kebijakan yang telah ditetapkan, lebih khusus lagi pada kepentingan warga.
- 2) Insentif, Edward menyatakan bahwa salah satu teknik yang disarankan untuk mengatasi masalah kecenderungan para pelaksana adalah dengan memanipulasi insentif.

d. Struktur Birokrasi

Menurut Edwards, ada dua karakteristik utama dari birokrasi, yaitu prosedur-prosedur kerja ukuran-ukuran dasar atau sering disebut sebagai *Standard Operating Procedure* (SOP) berkembang sebagai tanggapan internal terhadap waktu yang terbatas dan sumber-sumber dari para pelaksana serta keinginan untuk keseragaman dalam bekerjasamanya organisasi-organisasi yang kompleks dan tersebar luas. *Fragmentasi* adalah tekanan-tekanan diluar unit-unit birokrasi, seperti komite-komite legislatif, kelompok-

kelompok kepentingan, pejabat-pejabat eksekutif, konstitusi negara dan sifat kebijakan yang mempengaruhi organisasi birokrasi-birokrasi pemerintahan.

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

Van Metter dan Van Horn (Wahab, 2008:78) dalam teorinya beranjak dari suatu argumen bahwa perbedaan-perbedaan dalam proses implementasi akan dipengaruhi oleh sifat kebijaksanaan yang akan dilaksanakan.

Hal yang dikemukakan oleh kedua ahli tersebut ialah bahwa jalan yang menghubungkan antara kebijakan dan prestasi kerja oleh sejumlah variabel bebas (*independent variable*) yang saling berkaitan.

Variabel-variabel bebas tersebut adalah:

- a. Ukuran dan tujuan kebijakan
- b. Sumber-sumber kebijakan
- c. Ciri-ciri atau Sifat Badan/Instansi Pelaksana
- d. Sikap/kecenderungan (*disposisi*) para pelaksana
- e. Komunikasi antar organisasi dan aktivitas pelaksana
- f. Lingkungan ekonomi, sosial, dan politik

3. Implementasi Kebijakan Publik Model Marilee S. Grindle

Grindle (Tangkilisan 2007:12) mengatakan bahwa “faktor yang harus diperhatikan dalam mengimplementasikan kebijakan adalah aspek isi dari kebijakan itu sendiri (*content of policy*) yang akan memberikan pengarahan terhadap lingkungan sosial, ekonomi dan politik serta aspek konteks atau lingkungan implementasi (*context of implementation*)

dilakukan. Kedia aspek tersebut dipahami Grindle sebagai faktor-faktor yang dapat mempengaruhi berhasil tidak nya proses implementasi kebijakan”.

4. Implementasi Kebijakan Publik Model Rippley dan Franklin

Menurut *Ripley dan Franklin* dalam buku (Aneta 2010: 58) bahwa keberhasilan implementasi kebijakan program ditinjau dari tiga faktor , yaitu:

- a. Perspektif kepatuhan yang mengukur implementasi dari kepatuhan aparatur pelaksana.
- b. Keberhasilan implementasi diukur dari kelancaran rutinitas dan persoalan.
- c. Implementasi yang berhasil mengarah kepada kinerja yang memuaskan semua pihak terutama kelompok penerima manfaat program.

Model implementasi *Ripley dan Franklin* mengemukakan tiga variabel yaitu perspektif kepatuhan, rutinitas dan persoalan, implementasi yang mengarahkan kinerja. Maka implementasi akan dikatakan berhasil apabila implementor mematuhi segala aturan yang diberikan.

Dari model implementasi diatas akan menjadi acuan untuk peneliti dalam melaksanakan penelitian tentang Implementasi Peraturan Daerah Nomor 9 Tahun 2012 Tentang Penanganan Gelandanngan, Pengemis, Tuna Susila, dan Anak Jalanan di Kota Palangka Raya Provinsi Kalimantan Tengah.

D. Peraturan Daerah Nomor 9 Tahun 2012 Tentang Tentang Penanganan Gelandangan, Pengemis, Tuna Susila, dan Anak Jalanan di Kota Palangka Raya Provinsi Kalimantan Tengah.

Didalam Peraturan Daerah Kota Palangka Raya Nomor 9 Tahun 2012 Tentang Penanganan Gelandangan, Pengemis, Tuna Susila, dan Anak Jalanan dalam rangka mencegah berkembangnya mereka maka Pemerintah kota wajib melakukan usaha preventif. Usaha preventif sebagaimana yang dimaksud antara lain penyuluhan dan bimbingan sosial, pembinaan sosial, bantuan sosial, perluasan kesempatan kerja, pemukiman lokal, peningkatan derajat kesehatan, dan peningkatan pendidikan.

Dalam peraturan daerah diatas menyatakan bahwa yang dimaksud dengan penanganan gelandangan, pengemis, tuna susila, dan anak jalanan adalah sebagai berikut:

- a. Penanganan meliputi usaha preventif, responsif, rehabilitatif yang bertujuan agar tidak terjadi pergelandangan dan pengemisan, serta mencegah meluasnya pengaruh yang diakibatkan olehnya dalam masyarakat dan memasyarakatkan kembali gelandangan dan pengemis menjadi anggota masyarakat yang menghayati harga diri, serta memungkinkan pengembangan para gelandangan dan pengemis untuk memiliki kembali kemampuan guna mencapai taraf hidup, kehidupan dan penghidupan yang layak sesuai harkat dan martabat manusia.
- b. Gelandangan adalah orang-orang yang hidup dalam keadaan tidak sesuai dengan norma kehidupan yang layak dalam masyarakat setempat serta tidak mempunyai tempat tinggal dan pekerjaan yang tetap di

wilayah tertentu dan hidup mengembara ditempat umum serta mengganggu ketertiban kebersihan dan keindahan.

- c. Pengemis adalah orang-orang yang mendapatkan penghasilan dengan meminta-minta dimuka umum dengan berbagai cara dan alasan untuk mengharapkan belas kasihan dari orang lain serta mengganggu ketertiban umum.
- d. Anak Jalanan adalah anak yang berusia 5-17 tahun yang menghabiskan sebagian waktunya mencari nafkah dengan berkeliaran di jalan maupun ditempat-tempat umum bisa berpindah serta bisa mengganggu ketertiban umum.
- e. Tuna Susila adalah seseorang yang melakukan hubungan kelamin tanpa ikatan perkawinan yang sah dengan mendapatkan imbalan jasa finansial maupun materil bagi dirinya maupun pihak lain dan perbuatannya tersebut bertentangan dengan norma sosial, agama, dan kesusilaan.

Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kota Palangka Raya dan Walikota Palangka Raya menetapkan peraturan daerah tentang penanganan gelandangan, pengemis, tuna susila, dan anak jalanan berasaskan dan bertujuan sebagai berikut:

1. Dalam pasal 2 penyelenggaraan kesejahteraan sosial dilakukan berdasarkan asas:
 - a. Kesetiakawanan;
 - b. Keadilan;
 - c. Kemanfaatan;
 - d. Keterpaduan;
 - e. Kemitraan;

- f. Keterbukaan;
 - g. Akuntabilitas;
 - h. Partisipasi;
 - i. Profesional; dan
 - j. Berkelanjutan
2. Dalam pasal 3 penanganan gelandangan, pengemis, tuna susila, dan anak jalanan bertujuan:
- a. Mencegah dan mengantisipasi bertumbuh dan berkembangnya komunitas gelandangan, pengemis, tuna susila, dan anak jalanan;
 - b. Mencegah penyalahgunaan gelandangan, pengemis, tuna susila, dan anak jalanan dari eksploitasi pihak tertentu;
 - c. Membina komunitas gelandangan, pengemis, tuna susila, dan anak jalanan agar dapat hidup secara layak dan normal sebagaimana kehidupan masyarakat umumnya;
 - d. Memberdayakan para gelandangan, pengemis, tuna susila, dan anak jalanan untuk dapat hidup mandiri secara ekonomi dan sosial; dan
 - e. Meningkatkan peran serta dan kesadaran Pemerintah Kota, dunia usaha dan elemen masyarakat lainnya untuk berprestasi dalam penanganan gelandangan, pengemis, tuna susila, dan anak jalanan.

Di dalam bab II pasal 4 menjelaskan bahwa setiap orang dilarang melakukan eksploitasi terhadap anak-anak ataupun wanita untuk dijadikan gelandangan, pengemis, dan tuna susila dijadikan untuk mencari keuntungan diri pribadi, badan/atau golongan. Dan di dalam bab II pasal 6 menjelaskan dilarang memberi uang atau barang dalam bentuk apapun kepada gelandangan, pengemis, dan anak jalanan

dipersimpangan jalan (*traffic light*), jalan protokol, pasar, tempat ibadah, taman dan jembatan serta tempat-tempat umum lainnya.

