

BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

2.1 Tinjauan Tentang Implementasi

2.1.1 Pengertian Implementasi

Implementasi merupakan suatu kajian mengenai studi kebijakan yang mengarah pada proses pelaksanaan dari suatu kebijakan. Dalam praktiknya implementasi kebijakan merupakan suatu proses yang begitu kompleks bahkan tidak jarang bermuatan politis dengan adanya intervensi berbagai kepentingan yang tidak lepas dari pro dan kontra. Adanya penolakan dari kebijakan tersebut memang hal yang sudah biasa dan beresiko, karena tidak ada kebijakan yang tidak beresiko. Dengan adanya implementasi kebijakan menentukan suatu proses kebijakan tersebut.

Implementasi juga bisa diartikan dalam konteks keluaran, atau sejauh mana tujuan-tujuan yang telah direncanakan mendapat dukungan, seperti tingkat pengeluaran belanja bagi suatu program.

Ripley dan Franklin(dalam Winarno 2014:148) Implementasi adalah apa yang terjadi setelah undang-undang ditetapkan yang memberikan otoritas program, kebijakan, keuntungan (benefit), atau suatu jenis keluaran yang nyata (tangible output).

Budi Winarno (2014:148), “istilah implementasi menunjukan pada sejumlah kegiatan yang mengikuti pernyataan maksud tentang tujuan-tujuan program dan hasil-hasil yang diinginkan oleh para pejabat pemerintahan. Implementasi mencakup tindakan-tindakan

(tanpa tindakan-tindakan) oleh berbagai aktor, khususnya para birokrat, yang dimaksudkan untuk membuat program berjalan”.

Grindle(dalam Budi Winarno, 2012:149) mengemukakan definisi implementasi sebagai berikut: Tugas Implementasi adalah membentuk suatu kaitan (linkage) yang memudahkan tujuan-tujuan kebijakan bisa direalisasi sebagai dampak suatu kegiatan pemerintah.

Dari definisi di atas penulis dapat menyimpulkan bahwa Implementasi adalah sebuah tindakan atau proses yang dilakukan dengan berdasarkan suatu rencana yang telah disusun dengan cermat dan juga terperinci.

2.2 Tinjauan Tentang Kebijakan

2.2.1 Pengertian Kebijakan

Secara umum, istilah “ kebijakan” atau “policy” digunakan untuk menunjuk perilaku seorang aktor (misalnya seorang pejabat suatu kelompok, maupun suatu lembaga pemerintah) atau sejumlah aktor dalam suatu bidang kegiatan tertentu.

Menurut Andreson (dalam Winarno 2014:21) kebijakan merupakan arahan tindakan yang mempunyai maksud yang ditetapkan oleh seorang aktor atau jumlah aktor dalam mengatasi suatu masalah atau suatu persoalan.

Friedrich (dalam Winarno, 2014: 20) mengemukakan bahwa: Kebijakan adalah sebagai salah satu arah tindakan yang diusulkan oleh seorang, kelompok, atau pemerintah dalam suatu lingkungan tertentu yang memberikan hambatan-hambatan dan peluang terhadap kebijakan-kebijakan yang diusulkan untuk menggunakan atau mengatasi dalam rangka mencapai suatu tujuan atau merealisasi suatu sasaran atau suatu maksud tertentu.

Richard Rose (dalam Winarno, 2014:20) menyarankan bahwa kebijakan hendaknya dipahami sebagai serangkaian kegiatan yang sedikit banyak berhubungan berserta konsekuensi-konsekuensinya bagi mereka yang bersangkutan daripada sebagai suatu keputusan tersendiri.

Menurut Carl Friedrich (dalam Winarno, 2014:20), ia memandang kebijakan sebagai suatu arah tindakan yang diusulkan oleh seseorang, kelompok atau pemerintah dalam suatu lingkungan tertentu yang memberikan hambatan-hambatan dan peluang-peluang terhadap kebijakan yang diusulkan untuk menggunakan dan mengatasi dalam rangka mencapai suatu tujuan atau merealisasikan suatu sasaran atau maksud tertentu.

Dari definisi di atas penulis dapat menyimpulkan kebijakan ialah suatu tindakan dasar rencana dalam pelaksanaan suatu pekerjaan yang dilakukan oleh seorang atau kelompok atau pemerintahan yang mempunyai cita-cita, tujuan, prinsip atau maksud dalam mencapai sasaran atau maksud tertentu.

2.2.2 Pengertian Kebijakan Publik

Pada dasarnya terdapat banyak batasan atau definisi mengenai apa yang dimaksud dengan kebijakan publik (*public policy*) dalam literature-literatur ilmu politik. Masing-masing definisi memberikan penekanan yang berbeda-beda.

Menurut Eyestone (dalam Winarno, 2014:20), mengatakan bahwa kebijakan publik dapat didefinisikan sebagai hubungan suatu unit pemerintah dengan lingkungannya.

Presman dan Wildavsky (dalam Winarno, 2014:22), mendefinisikan kebijakan publik sebagai suatu hipotesis yang

mengandung kondisi-kondisi awal dan akibat-akibat yang bisa diramalkan.

Menurut Easton (dalam Agustino, 2016:16), kebijakan publik adalah sebuah keputusan politik yang dikembangkan oleh badan dan pejabat pemerintah yang mempunyai otoritas dalam system politik.

Menurut James Anderson (dalam Agustino, 2016:17), kebijakan publik adalah Serangkaian kegiatan yang mempunyai maksud atau tujuan tertentu yang diikuti atau dilaksanakan oleh seorang aktor atau sekelompok aktor yang berhubungan dengan suatu permasalahan atau suatu hal yang diperhatikan.

Dalam kaitannya dengan definisi-definisi yang telah dikemukakan diatas penulis dapat menyimpulkan beberapa karakteristik utama dari kebijakan publik.

Pertama, kebijakan publik pada umumnya ditunjukan pada tindakan yang telah mempunyai maksud dan tujuan tertentu.

Kedua, kebijakan publik pada umumnya mengandung pola atau bagian kegiatan yang di lakukan pemerintah dari keputusan yang pisah-pisah.

Ketiga, kebijakan publik merupakan apa yang sebenarnya dikerjakan oleh pemerintah dalam mengatur perdagangan, inflasi, bukan apa yang dikerjakan atau yang akan dikerjakan. Ini artinya kebijakan publik memperhatikan apa yang akan terjadi setelah kebijakan diimplementasikan.

2.2.3 Tahap-tahap dalam Kebijakan

Proses pembuatan kebijakan publik merupakan proses yang kompleks karena melibatkan banyak proses maupun variabel yang harus dikaji. Oleh karena itu, beberapa ahli politik yang menaruh minat untuk mengkaji kebijakan publik membagi proses-proses penyusunan kebijakan publik ke dalam beberapa tahap. Tujuan pembagian seperti ini adalah untuk memudahkan kita dalam mengkaji kebijakan publik.

Menurut Winarno (2014:36), Tahap-tahap kebijakan publik adalah sebagai berikut:

- **Tahap Penyusunan Agenda**
Para pejabat yang dipilih dan diangkat menempatkan masalah pada agenda publik. Sebelumnya masalah-masalah ini berkompetisi terlebih dahulu untuk dapat masuk ke dalam agenda kebijakan para perumus kebijakan.
- **Tahap Formulasi Kebijakan**
Masalah yang telah masuk ke agenda kebijakan kemudian dibahas oleh para pembuat kebijakan. Masalah-masalah tadi didefinisikan untuk kemudian dicari pemecahan masalah terbaik. Pemecahan masalah tersebut berasal dari berbagai alternatif atau pilihan (*policy alternative / policy options*) yang ada.
- **Tahap Adopsi Kebijakan**
Dari sekian banyak alternatif kebijakan yang ditawarkan oleh para perumus kebijakan, pada akhirnya salah satu dari alternatif kebijakan tersebut diadopsi dengan dukungan dari mayoritas legislatif, consensus antar direktur lembaga atau keputusan peradilan.
- **Tahap Implementasi Kebijakan**
Suatu program kebijakan hanya akan menjadi catatan-catatan elite, jika program tersebut tidak diimplementasikan. Oleh karena itu, keputusan program kebijakan yang telah diambil sebagai alternatif pemecahan masalah harus diimplementasikan, yakni dilaksanakan oleh badan-badan administrasi maupun agen-agen pemerintah ditingkat bawah.

- Tahap Evaluasi Kebijakan

Pada tahap ini kebijakan yang telah dijalankan akan dinilai atau dievaluasi, untuk melihat sejauh mana kebijakan yang dibuat telah mampu memecahkan masalah. Kebijakan publik pada dasarnya dibuat untuk meraih dampak yang diinginkan.

Dalam kaitannya dengan tahap-tahap kebijakan yang telah dikemukakan diatas maka penulis dapat menyimpulkan bahwa dalam kebijakan publik untuk memudahkan dalam mengkaji sebuah proses kebijakan maka terdapat tahap-tahap dalam kebijakan publik, yaitu adanya tahap penyusunan agenda, tahap formulasi kebijakan, tahap adopsi kebijakan, tahap implementasi kebijakan, tahap evaluasi kebijakan. Tahap-tahap ini untuk mengkaji kebijakan publik agar lebih mudah.

2.2.4 Pendekatan dalam Kebijakan Publik

Pendekatan dalam kebijakan publik menjadi sangat penting. Ia tidak hanya menjelaskan mengenai pendekatan dalam kebijakan apa saja, tetapi menerangkan mengenai dinamika di dalam proses pengambilan keputusan.

- Teori Sistem (sebagai sesuatu hasil dari system)

Kebijakan publik, dalam system politik, dapat dipandang sebagai reaksi pemerintah atas tuntutan, kebutuhan, serta dukungan yang timbulkan oleh lingkungannya. Dalam hal ini, tekanan sebagai input (tuntutan dan dukungan), lingkungan sebagai *external factor*/proses, dan *public policy* sebagai *output*. Namun pendekatan system hanya

memusatkan perhatian pada tindakan yang dilakukan pemerintah dan tidak memperhatikan apa yang tidak pernah dilakukan pemerintah.

- Teori Kelompok

Teori kelompok memandang interaksi diantara kelompok adalah fakta sentral dari politik dan *public policy*. Disini, individu dengan kepentingan-kepentingan, mengikat-mengikat, bersama-sama baik formal maupun informal, menekankan tuntutan-tuntutannya pada pemerintah. Kelompok merupakan jembatan antara individu dengan pemerintah, dan *public policy* sebagai penyeimbang antar beberapa kelompok yang berkepentingan.

- Teori Elit

Teori elit merupakan teori pembuatan kebijakan yang provokatif. Sebab kebijakan merupakan hasil olah pikir dan output kerja elit, yang sekaligus mencerminkan nilai serta kebutuhan mereka. Tujuannya melayani elit, salah satu yang mungkin merupakan keinginan publik adalah visi kesejahteraan massa secara imajiner. Teori elit dalam konteks ini lebih menumpukan perhatian pada peran elit dalam pembuatan kebijakan yang memang pada kenyataannya (dalam system politik) orang yang memerintah selalu jauh lebih sedikit berbanding orang yang diperintah.

- Teori Proses Fungsional

Harold D. Lasswell (dalam Agustino 2016:59), memberikan skema yang melibatkan tujuh kategori analisis fungsional kebijakan publik:

- Intelegrasi, mengumpulkan dan memproses informasi kebijakan
- Rekomendasi, membuat dan menawarkan alternative kebijakan yang sesuai dengan masalah
- Preskripsi, mengumumkan dan menggunakan aturan umum yang digunakan oleh pihak yang berwenang
- Inovasi, menentukan perilaku yang boleh dan (mungkin) bertentangan dengan peraturan atau hukum
- Aplikasi, melaksanakan dan menerapkan hukum atau peraturan sesungguhnya
- Penilaian, mengukur keberhasilan atau kegagalan pelaksanaan suatu kebijakan
- Penghentian, menghentikan aturan hukum atau meneruskan aturan hukum dengan bentuk yang diubah atau diperbaiki.

- Teori Kelembagaan

Teori ini menggambarkan secara jelas bahwa keputusan yang dibuat pemerintah adalah sebuah *public policy*, dan dengan berprinsip bahwa pelaku pembuat kebijakan adalah pemerintah tanpa berinteraksi dengan lingkungan sehingga mengakibatkan terabaikannya masalah-masalah lingkungan tempat kebijakan diterapkan.

Dari penjelasan di atas penulis dapat menyimpulkan bahwa adanya pendekatan kebijakan ini dapat membantu dan memahami proses pembuatan maupun pengembangan berbagai teoritis untuk membantu dalam memahami dan mempelajari perilaku system politik.

2.3 Tinjauan Tentang Implementasi Kebijakan

2.3.1 Pengertian Implementasi Kebijakan

Implementasi kebijakan secara sederhana dapat diartikan sebagai proses menerjemahkan peraturan ke dalam bentuk tindakan. Dalam praktiknya implementasi kebijakan merupakan suatu proses yang

begitu kompleks bahkan tidak jarang bermuatan politis karena wujudnya intervensi berbagai kepentingan.

Mazmania dan Sabatier(dalam Agustino 2016:128)

mengemukakan bahwa:

Implementasi kebijakan adalah pelaksanaan keputusan kebijaksanaan dasar, biasanya dalam bentuk undang-undang, namun dapat pula berbentuk perintah-perintah atau keputusan-keputusan eksekutif yang penting atau keputusan badan peradilan. Lazimnya, keputusan tersebut mengidentifikasi masalah yang ingin diatasi, menyebutkan secara tegas tujuan atau sasaran yang ingin dicapai, dan berbagai cara untuk menstrukturkan atau mengatur proses implementasinya.

Van Metter dan Van Horn(dalam Winarno 2014:149)

mengemukakan bahwa:

Implementasi kebijakan adalah tindakan-tindakan yang dilakukan oleh individu-individu (atau kelompok-kelompok) pemerintah maupun swasta yang di arahkan untuk mencapai tujuan-tujuan yang telah ditetapkan dalam keputusan-keputusan kebijakan sebelumnya.

Barret (dalam Agustino 2016:128) mengatakan bahwa:

Implementasi kebijakan adalah menjalankan konten atau isi kebijakan ke dalam aplikasi yang diamanatkan oleh kebijakan itu sendiri.

Menurut Udoji (dalam Agustino 2016:128) mengatakan bahwa:

Implementasi kebijakan adalah sesuatu yang penting bahkan mungkin jauh lebih penting daripada formulasi kebijakan. Kebijakan-kebijakan hanya akan sekadar berupa impian atau rencana bagus yang tersimpan rapi dalam arsip kaula tidak dilaksanakan.

Berdasarkan pengertian menurut para ahli diatas penulis dapat menyimpulkan bahwa implementasi kebijakan merupakan suatu proses

yang sangat dinamis, dimana pelaksanaan kebijakan melakukan sebuah kegiatan atau aktivitas yang pada akhirnya akan mendapatkan suatu hasil yang sesuai dengan sasaran atau tujuan kebijakan itu sendiri.

2.3.2 Model Proses Implementasi Kebijakan

Model pendekatan *top-down* yang dirumuskan oleh van Metter & van Horn disebut dengan istilah *A Model of The Policy Implementation*. Proses implementasi ini merupakan sebuah abstraksi atau performasi dari suatu pelaksanaan kebijakan yang pada dasarnya secara sengaja dilakukan untuk meraih kinerja implementasi kebijakan publik yang tinggi yang berlangsung dalam hubungan dengan berbagai variabel.

Van Metter dan Van Horn (dalam Agustino 2016 : 133) berpendapat dalam model pendekatannya, terdapat 6 dimensi yang sangat menentukan keberhasilan, yaitu:

1. Ukuran dan tujuan kebijakan
Kinerja implementasi kebijakan dapat diukur tingkat keberhasilannya dari ukuran dan tujuan kebijakan yang bersifat realistis dengan sosio-kultur yang ada di level pelaksana kebijakan. Ketika ukuran dan dan sasaran kebijakan terlalu ideal (utopis), maka akan sulit direalisasikan kebijakan publik hingga titik yang dapat dikatakan berhasil.
2. Sumber Daya
Keberhasilan implementasi kebijakan sangat tergantung dari kemampuan memanfaatkan sumber daya yang tersedia. Manusia merupakan sumber daya yang terpenting dalam menentukan keberhasilan suatu implementasi kebijakan. Setiap tahap implementasi menuntut adanya sumber daya manusia yang berkualitas sesuai dengan pekerjaan yang diisyaratkan oleh kebijakan yang telah ditetapkan secara apolitik.

3. Karakteristik Agen Pelaksana

Pusat perhatian pada agen pelaksana meliputi organisasi formal dan organisasi informal yang akan terlibat dalam pengimplementasian kebijakan. Hal ini penting karena kinerja implementasi kebijakan akan sangat dipengaruhi oleh ciri yang tepat serta cocok dengan para agen pelaksananya. Hal ini berkaitan dengan konteks kebijakan yang akan dilaksanakan pada beberapa kebijakan menuntut pelaksana kebijakan yang ketat dan disiplin. Pada konteks lain diperlukan agen pelaksana yang demokratis dan persuasif. Selain itu, cakupan atau luas wilayah menjadi pertimbangan penting dalam menentukan agen pelaksana kebijakan.

4. Sikap / Kecenderungan Para Pelaksana

Sikap penerima 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.

5. Komunikasi Antar Organisasi dan Agen Pelaksana

Koordinasi merupakan mekanisme sekaligus syarat utama dalam menentukan keberhasilan pelaksanaan kebijakan. Semakin baik koordinasi dan komunikasi di antara pihak-pihak yang terlibat dalam suatu proses implementasi, maka asumsinya kesalahan-kesalahan akan sangat kecil terjadi dan begitu pula sebaliknya.

6. Lingkungan Ekonomi, Sosial, dan Politik

Hal terakhir yang perlu diperhatikan guna menilai kinerja implementasi kebijakan adalah sejauh mana lingkungan eksternal turut mendorong keberhasilan kebijakan publik. Lingkungan sosial, ekonomi dan politik yang tidak kondusif dapat menjadi sumber masalah dari kegagalan kinerja implementasi kebijakan. Karena itu, upaya implementasi kebijakan mensyaratkan kondisi lingkungan eksternal yang kondusif.

Dari penjelasan di atas penulis dapat menyimpulkan bahwa proses implementasi merupakan sebuah performansi dari suatu pelaksanaan kebijakan yang dilakukan untuk mencapai implementasi kebijakan publik yang baik. Untuk mendapatkan implementasi

kebijakan publik yang baik terdapat model pendekatan yang mampu menentukan keberhasilan dari suatu kebijakan, yaitu ukuran dan tujuan kebijakan, sumber daya, karakteristik agen pelaksana, sikap/kecenderungan para pelaksana, komunikasi antar organisasi dan agen pelaksana dan lingkungan ekonomi, sosial dan politik.

2.3.3. Faktor Penentu Implementasi Kebijakan

Implementasi kebijakan dianggap tidak efektif apabila tujuan kebijakan tidak dapat dipenuhi, jika orang-orang tetap bertindak dengan cara yang tidak diinginkan oleh maksud kebijakan, atau mereka berhenti mengerjakan apa yang mereka tentukan, maka kebijakan tersebut tidak efektif atau secara ekstrim hasilnya nol. Ada beberapa hal yang mengakibatkan satu implementasi kebijakan dikatakan efektif atau tidak.

Faktor-faktor penentu keberhasilan implementasi kebijakan (dalam Agustino 2016:156) :

- Respeknya Anggota Masyarakat Pada Otoritas dan Keputusan Pemerintah.
Kodrat manusia jika merujuk pada filsafat politik Jhon Lock, dikatakan memiliki *state of nature* yang berkarak terpositif, ini artinya, manusia dapat menerima dengan baik hubungan relasional antar individu. Ketika relasional ini dapat berjalan dengan baik, logikanya, bahwa ada system social yang menggerakkan seluruh warga untuk saling hormat-menghormati. Kepatuhan terhadap suatu kebijakan akan terus berlangsung seiring dengan adanya alasan yang logis untuk menghormati kebijakan. Konsekuensinya adalah semua itu tercipta akibat manusia telah terdidik secara moral untuk bersedia mematuhi hukum dan perundang-undangan sebagai suatu hal yang benar dan baik untuk public. Penghormatan dan penghargaan publik pada kebijakan pemerintah menjadi kata kunci yang sangat penting dalam keberlangsunga kebijakan.

- **Kesadaran Untuk Menerima Kebijakan**
 Dalam masyarakat yang digerakan oleh rational chost (pilihan yang rasional), seperti pada abad Postmodern saat ini, banyak dijumpai bahwa individu/kelompok warga menerima dan melaksanakan kebijakan publik sebagai suatu hal yang logis dan rasional. Pemerintah harus mampu merubah cara pandang masyarakat dengan bersikap dan berperilaku sesuai dengan apa yang hendak dibentuk oleh pemerintah itu sendiri.
- **Ada atau Tidaknya Sanksi Hukum**
 Faktor penentu lainnya agar implementasi kebijakan dapat berjalan dengan efektif adalah sanksi hukum. Orang akan melaksanakan dan menjalankan kebijakan (dengan perasaan terpaksa) karena takut terkena dampak sanksi hukum yang dijabarkan oleh konten suatu kebijakan seperti denda, kurungan dan sanksi lainnya. Oleh karena itu, salah satu strategi yang sering digunakan oleh pemerintah agar subjek kebijakan menjalankan arahan kebijakan, maka sanksi hukum dihadirkan pada setiap kebijakan yang dibuatnya.
- **Kepentingan Pribadi atau Kelompok**
 Masyarakat mempunyai keyakinan bahwa kebijakan publik dibuat secara sah, konstitusional, dan dibuat oleh pejabat publik yang berwenang, serta melalui prosedur yang sah yang telah tersedia. Bila suatu kebijakan dibuat berdasarkan ketentuan tersebut, maka masyarakat cenderung mempunyai kesediaan diri untuk menerima dan melaksanakan kebijakan itu, terutam jika kebijakan itu menyangkut hajat hidup mereka. Dalam penerapan suatu kebijakan sering memberikan keuntungan bagi sebagian orang sehingga dengan senang hati mereka menerima kebijakan tersebut, namun disisilkan dengan kebijkana yang sama membuat sebagian orang yang lain yang menjadi rugi, maka masyarakat yang merasa dirugikan akan menolak kebijakan yang dikeluarkan oleh pemerintah.
- **Waktu**
 Suatu kebijakan yang bertolak belakang dengan kepentingan publik, maka warga akan cenderung untuk menolak kebijakan tersebut. Tetapi begitu waktu berlalu, pada akhirnya suatu kebijakan yang dulunya pernah ditolak dan dianggap kontroversial, berubah menjadi kebijakan yang wajar yang dapat diterima.
- **Adanya Kebijakan yang Bertentangan Dengan Sistem Nilai yang Ada**
 Bila suatu kebijakan yang ingin diterapkan bertentangan keras dengan system nilai yang diterapkan pada masyarakat, maka

kebijkan tersebut akan cenderung ditolak oleh masyarakat dan dibatalkan.

➤ Keanggotaan Seseorang atau Sekelompok Orang dalam Suatu Organisasi.

Kepatuhan atau ketidakpatuhan seseorang atau sekelompok orang pada kebijakan dapat disebabkan oleh bergabung atau tidak bergabungnya subjek kebijakan dalam suatu organisasi tertentu atau tidak. Jika subjek kebijakan bergabung dalam suatu organisasi yang tengah membela suatu kebijakan, maka secara sadar ia akan mengikuti arah kebijakan organisasi.

➤ Wujud Kepatuhan Selektif

Tidak dapat dipungkiri bahwa tidak semua subjek kebijakan patuh atas aturan dan kebijakan yang ditetapkan oleh pemerintah. Ini karena ada sebagian besar masyarakat yang patuh pada suatu kebijakan tertentu, tetapi tidak pada kebijakan lain.

➤ Sosialisasi

Merupakan salah satu cara untuk mendistribusikan pelbagai hal yang akan dilakukan dan ditempuh oleh pemerintah melalui kebijakan yang diformulasi. Tanpa sosialisasi yang cukup baik, maka tujuan kebijakan bisa tidak tercapai dengan baik.

➤ Koordinasi Antar-Lembaga atau Antar-Organisasi

Implementasi kebijakan tidak jarang melibatkan banyak pemangku kebijakan dan *stakeholder*. Oleh karena itu, koordinasi merupakan mantra penting dalam menilai keefektifan suatu implementasi kebijakan. Terkadang suatu kebijakan dianggap baik dalam segi konten tapi lemah dalam segi pelaksanaan. Realita ini terjadi karena koordinasi antara lembaga atau antar organisasi yang seharusnya menjalankan dan atau mengawasi justru tidak melaksanakan koordinasi tersebut. Padahal apabila koordinasi itu dilakukan bukan tidak mungkin suatu masalah publik dapat diselesaikan dengan segera.

Dari penjelasan diatas penulis dapat menyimpulkan bahwa implementasi kebijakan bisa dikatakan tidak berhasil apabila tujuan kebijakan itu tidak dapat dijalankan dengan semestinya. Mengimplementasikan sebuah kebijakan bukan masalah yang mudah terutama dalam mencapai tujuan bersama, cukup sulit untuk membuat

sebuah kebijakan publik yang adil dan baik. Ada beberapa faktor penentu yang membuat implementasi kebijakan dikatakan berhasil, yaitu respeknya masyarakat pada keputusan pemerintah, kesadaran dalam menerima keputusan, ada atau tidaknya sanksi hukum, kepentingan pribadi atau kelompok, waktu, adanya kebijakan bertentangan dengan sistem nilai yang ada, keanggotaan seseorang atau sekelompok orang dalam suatu organisasi, wujud kepatuhan selektif, sosialisasi dan koordinasi antar lembaga/ organisasi. Faktor-faktor ini yang menentukan keberhasilan implementasi kebijakan.

2.4 Penataan dan Pemberdayaan Pedagang Kaki Lima

2.4.1 Pengertian Penataan dan Pemberdayaan

- **Penataan**

Penataan adalah suatu proses perencanaan, pemanfaatan ruang dan pengendalian pemanfaatan untuk semua kepentingan secara terpadu, berdayaguna dan berhasilguna, serasi, selaras, seimbang, dan berkelanjutan serta keterbukaan, persamaan keadilan dan perlindungan.

Penataan ini membutuhkan suatu proses yang panjang dimana dalam proses penataan ini perlu perencanaan dan pelaksanaan yang lebih teratur demi pencapaian tujuan.

Proses penataan ini juga mencakup penataan ruang dimana penduduk menempati daerah tertentu. Wilayah penempatan penduduk juga perlu ditata dan diatur agar dapat menciptakan suatu

lingkungan masyarakat yang tertib dan teratur dalam rangka mewujudkan pembangunan.

Penataan merupakan suatu proses perencanaan dalam upaya meningkatkan keteraturan, ketertiban, dan keamanan. Penataan menjadi bagian dari suatu proses penyelenggaraan pemerintah dimana dalam proses penataan tersebut dapat menjamin terwujudnya tujuan pembangunan nasional. Penataan dapat dirumuskan sebagai hal, cara, hasil atau proses menata. Penataan ini membutuhkan suatu proses yang panjang dimana dalam proses penataan ini perlu ada perencanaan dan pelaksanaan yang lebih teratur demi pencapaian tujuan.

Dalam kamus Tata Ruang dikemukakan bahwa:

Penataan merupakan suatu proses perencanaan, pemanfaatan ruang dan pengendalian pemanfaatan untuk semua kepentingan secara terpadu, berdaya guna dan berhasil guna, serasi, selaras, seimbang dan berkelanjutan serta keterbukaan, persamaan keadilan dan perlindungan hukum (Kamus Tata Ruang, Edisi I :1997)

- **Pemberdayaan**

Secara etimologis, pemberdayaan berasal dari kata daya yang berarti kekuatan atau mengembangkan kemampuan. Pemberdayaan dapat diartikan sebagai suatu proses menuju berdaya, atau proses untuk memperoleh daya/kekuatan/kemampuan dari pihak yang kurang atau belum berdaya

Pemberdayaan adalah suatu upaya yang dilakukan oleh seseorang maupun kelompok melalui berbagai kegiatan pemberian keterampilan, pengembangan pengetahuan, penguatan kemampuan atau potensi yang mendukung agar dapat terciptanya kemandirian.

Menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia (KBBI), pemberdayaan adalah proses, cara, perbuatan membuat berdaya, yaitu kemampuan untuk melakukan sesuatu atau kemampuan bertindak berupa akal, ikhtiar, atau upaya.

2.4.2 Pengertian Pedagang Kaki Lima

Perkembangan sektor informal di perkotaan tidak terlepas dari pertumbuhan penduduk yang cepat di daerah perkotaan tersebut. Urbanisasi merupakan salah satu penyebab dari berbagai sebab semakin berkembang sektor informal di perkotaan. Terdapat dua alasan utama yang dapat menjelaskan terjadinya peningkatan jumlah pekerja sektor informal di negara-negara berkembang. Pertumbuhan ekonomi yang tidak seimbang antara daerah perkotaan dan pedesaan menyebabkan terjadinya urbanisasi yang prematur dan deformasi struktural dalam ekonomi. Terjadinya peningkatan jumlah pekerja disektor informal di negara-negara berkembang adalah perbedaan produktivitas yang menyolok antar sektor dan intra sektor yang telah mengakibatkan keragaman struktur. Sektor informal salah satunya yang ada di negara-negara berkembang yaitu pedagang kaki lima.

Pedagang kaki lima atau disingkat PKL adalah sebutan pedagang yang berjualan menggunakan gerobak. Pedagang kaki lima adalah orang yang menjalankan usaha dagangnya dalam jangka waktu yang tidak menentu dengan menggunakan perlengkapan usaha yang mudah dibongkar pasang atau dipindahkan yang menempati fasilitas umum atau tempat-tempat yang ditetapkan oleh walikota sebagai lokasi pedagang kaki lima tetapi penempatan ini tidak dalam trotoar, ruas jalan yang mengganggu lalu lintas dan pejalan kaki.

Menurut Evens & Korff (dalam Mustafa 2008:42), pedagang kaki lima adalah bagian dan sektor informal kota yang mengembangkan aktivitas produk barang dan jasa diluar control pemerintah dan tidak terdaftar.

Menurut Bromley (dalam Mustafa 2008:43), diantar berbagai usaha sektor informal usaha pedagang kaki lima, tampaknya merupakan jenis pekerjaan yang penting dan relatif khas dalam sektor informal di kota. Kekhasan tersebut dikarenakan usaha ini relatif paling mudah dimasuki serta berhadap langsung dengan kebijakan perkotaan.

Menurut Kartono (dalam Mustafa 2008:45), pengertian pedagang kaki lima sebagai bagian dari sektor informal dapat dijelaskan melalui ciri-ciri secara umum, sebagai berikut:

1. Merupakan pedagang yang kadang-kadang juga sekaligus berarti produsen.
2. Ada yang menetap pada lokasi tertentu, ada yang bergerak dari tempat yang satu ke tempat yang lain (menggunakan pikulan, kereta dorong dll)
3. Menjajakan bagan makanan, minuman, barang-barang konsumsi lainnya yang tahan lama secara eceran.
4. Umumnya bermodal kecil, kadang hanya merupakan alat bagi pemilik modal dengan mendapatkan sekedar komisi sebagai imbalan atau jerih payah.
5. Kualitas barang yang diperdagangkan relatif rendah dan biasanya tidak berstandar.

Secara keseluruhan dari uraian diatas dapat disimpulkan sebagai konseptualisasi sektor informal bahwa sektor informal pedagang kaki lima perkotaan tidak saja merupakan pelembagaan perilaku ekonomi semata tetapi juga merupakan pelembagaan sosial (*social institutionalization*), yaitu keadaan integral, baik internal maupun eksternal, dari beragam factor baik sosial ekonomi, politik, maupun budaya pada masyarakat modern industrial perkotaan.

2.4.3 Peran Pedagang Pedagang Kaki Lima bagi Masyarakat Perkotaan

Peran sektor informal pedagang kaki lima dimaksud mendudukan peran pada posisi konseptual yang mapan atau dengan kata lain sebagai sebuah entitas akademik, di mana dalam dimensi dan waktu bekerja atasnya, sedangkan apa dan bagaimana entitas tersebut bergeser atau berubah merupakan kajian perubahan.

Menurut Krech (dalam Mustafa 2008:52), mengartikan peran sebagai pola kebutuhan, tujuan, keyakinan, kepercayaan, perasaan, sikap, nilai dan tingkah laku yang oleh anggota masyarakat diharapkan menjadi cirri dan sifat individu yang menduduki posisi tertentu.

Menurut Susanto (dalam Mustafa 2008:52), konsep peran mengandung tiga pengertian yaitu: peran adalah meliputi norma-norma yang dihubungkan dengan posisi atau kedudukan seseorang dalam masyarakat. Peran dalam arti ini merupakan rangkaian peraturan yang membimbing seseorang dalam kehidupan masyarakat, peran adalah suatu konsep perihal apa yang dapat dilakukan oleh individu dalam masyarakat sebagai organisasi dan peran juga dapat dikatakan sebagai perilaku individu yang penting bagi struktur sosial.

Pedagang kaki lima perkotaan yang berada pada status yang tradisional dan marjinal melalui peran yang dimainkan diharapkan dapat dihargai oleh masyarakat modern perkotaan, memperoleh rasa aman, dan dapat menciptakan hubungan-hubungan sosial yang lebih luas sehingga upaya untuk melakukan perubahan peran dimungkinkan dalam pekerjaan pedagang kaki lima.

Menurut Bromley (dalam Mustafa 2008:57), pedagang kaki lima dipandang sebagai patologi sosial karena memiliki ciri-ciri seperti tidak pastian, mobilitas, ketidakmampuan, serta kemiskinan dan tingkat pendidikan rendah. Oleh karenanya kehadiran pedagang kaki lima digambarkan sebagai perwujudan pengangguran tersembunyi atau setengah tersembunyi atau setengah pengangguran yang luas atau sebagai pekerjaan sektor tersier sederhana yang bertambah secara luar biasa di dunia ketiga. Bahkan pandangan yang lebih buruk lagi terhadap pedagang kaki lima yang memandang sebagai parasit atau sumber pelaku maupun benar-benar pelaku kejahatan yang bersama-sama dengan pengemis, pelacur dan pencuri yang tergolong dalam rakyat jelata atau semata-mata dianggap sebagai jenis pekerjaan yang sama sekali tidak relevan.

Suatu pandangan lain yang positif mengatakan bahwa pedagang kaki lima sebagai korban dari kelangkaan kesempatan kerja yang produktif di kota. Pedagang kaki lima dipandang sebagai jembatan terakhir yang berhadapan dengan proses urbanisasi yang berangkai dengan migrasi desa kota besar, pertumbuhan penduduk kota yang pesat, pertumbuhan kesempatan kerja yang lambat dalam sektor industri dan persiapan teknologi impor yang padat modal dalam keadaan kelebihan tenaga kerja.

Dari penjelasan diatas dapat disimpulkan bahwa peran pedagang kaki lima merupakan keadaan yang dihubungkan dengan status

sekaligus pilihan-pilihan yang mungkin diambil pedagang kaki lima perkotaan. Perilaku pedagang kaki lima sebagai individu yang sekaligus bagian dari masyarakat modern perkotaan.

2.4.4 Pengertian Penataan dan Pemberdayaan Pedagang Pedagang Kaki Lima

Penataan dan pemberdayaan pedagang kaki lima adalah upaya yang dilakukan oleh pemerintah daerah melalui penetapan lokasi binaan untuk melakukan penetapan, pemindahan, penertiban, pembatasan dan penghapusan lokasi pedagang kaki lima dengan memperhatikan kepentingan umum, social, estetika, kesehatan, ekonomi, keamanan, ketertiban, kebersihan lingkungan dan sesuai dengan peraturan perundang-undangan.

Tujuan adanya penataan dan pemberdayaan pedagang kaki lima adalah untuk memberikan kesempatan berusaha bagi pkl melalui penataan lokasi sesuai dengan peruntukannya; menumbuhkan dan mengembangkan kemampuan usaha pkl menjadi usaha ekonomi mikro yang tangguh dan mandiri dan mewujudkan kota yang bersih, indah, tertib dan aman dengan sarana dan prasarana perkotaan yang memadai dan berwawasan lingkungan.