

BAB II

KAJIAN PUSTAKA

2.1. Teori

2.1.1. Kebijakan Publik

Setiap hal yang ada di dunia sudah memiliki tujuannya. Begitu pula dengan kebijakan publik. Kebijakan publik hadir untuk mengatur kehidupan bersama yang telah disepakati. Kebijakan publik merupakan hasil dari suatu proses politik yang dilaksanakan oleh sistem pemerintahan negara, yang memuat langkah-langkah yang akan dilakukan oleh pemerintah sebagai penyelenggara negara.

Menurut Said Zainal Abidin (Sore dan Sobirin, 2014 : 9-10) kebijakan publik itu luas, spesifik dan berada di level yang strategis. Maka dari itu, kebijakan publik berfungsi sebagai kaidah umum untuk kebijakan dan keputusan khusus yang berada dibawahnya. Maksudnya adalah kebijakan publik itu cakupannya besar, meliputi berbagai aspek yang berhubungan dengan kebijakan itu sendiri, sehingga kebijakan publik harus menjadi pegangan agar kebijakan-kebijakan yang ditetapkan sebagai aturan dapat ditaati.

Sedangkan menurut Suntoro dan Hariri (Haudi, 2021 : 3) kebijakan publik pada dasarnya mempunyai ciri-ciri khusus yang tidak ditemui pada kebijakan yang lainnya. Ciri khusus kebijakan publik umumnya dipikirkan, dirancang, dirumuskan dan ditetapkan oleh orang-orang yang memiliki otoritas. Artinya kebijakan publik memiliki aspek yang tidak dimiliki oleh

kebijakan yang lainnya, dan dirumuskan serta ditetapkan oleh orang-orang yang berada dalam sistem politik atau yang berada dalam jabatan pemerintah yakni eksekutif, legislatif dan yudikatif.

Kebijakan sangat berkaitan dengan sistem pemerintah negara. dalam korelasi ini, Dye (Handoyo, 2012 : 9) mengatakan bahwa kebijakan publik adalah "*whatever government choose to do or not to do*". Yang artinya bahwa pemerintah dalam kebijakan publik memiliki pilihan untuk melakukan sesuatu atau tidak melakukan sesuatu. Hal ini berkaitan dengan kebijakan yang dilakukan atau ditetapkan nanti memberikan suatu manfaat atau malah merugikan implementor.

Carl J. Friedrich (Handoyo, 2012 : 10) mengatakan kebijakan publik adalah tindakan dari sekelompok orang atau pemerintah yang didalamnya terdapat hambatan sekaligus peluang kebijakan yang bisa dimanfaatkan untuk mengatasi konflik yang ada serta mencapai sasaran. Maka dari itu kebijakan publik menyangkut aktivitas yang berkaitan dengan kepentingan publik. Namun, tindakan dari kebijakan publik itu sendiri tidak mudah untuk melihat maksud dan tujuannya, karena hanya melalui pemerintah yang dapat mengetahui arahnya.

Dari definisi-definisi yang telah disebutkan di atas, maka dapat ditarik kesimpulan bahwa kebijakan publik adalah aturan yang dibuat oleh orang-orang yang memiliki otoritas untuk mengatasi konflik yang ada dengan tujuan untuk kepentingan kelompok atau kepentingan bersama.

Kebijakan publik memang sudah seharusnya mampu mengakomodasi kepentingan yang berbeda-beda. Kebijakan publik pun harus mampu menggolongkan berbagai kepentingan tersebut dalam kebijakan yang bersifat prioritas dan mengarah pada upaya untuk kepentingan yang luas. Tujuan dari kebijakan publik sendiri adalah untuk mengkaji tahapan demi tahapan proses pembentukan kebijakan publik sehingga terwujud suatu kebijakan publik yang dapat memberikan suatu tata aturan atau norma-norma yang harus ditaati dengan diimbangi kemampuan untuk mengantisipasi dampak dan implikasinya.

2.1.2. Implementasi Kebijakan Publik

Implementasi merupakan salah satu tahapan penting dalam siklus kebijakan publik. Implementasi tidak hanya sebagai pelaksanaan dari hal-hal yang telah diputuskan oleh pengambil keputusan tetapi dengan adanya implementasi suatu kebijakan menjadi begitu penting dan berarti apabila dilaksanakan dengan baik benar serta dilaksanakan secara maksimal agar mencapai tujuan dari kebijakan tersebut. Tahapan implementasi adalah aktivitas yang sulit karena model kebijakan yang telah disusun belum tentu dapat diterapkan dengan mulus.

Perspektif awal dalam implementasi kebijakan publik dimulai pada pertanyaan sejauh mana implementasi terpisah dari formulasi kebijakan, yakni suatu kebijakan dibuat oleh pemangku kepentingan dan diimplementasikan oleh daerah (*top-down*) atau dengan melibatkan aspirasi masyarakat yang termasuk menjadi pelaksananya (*bottom-up*).

Menurut Riant Nugroho (2003 : 158) implementasi kebijakan publik pada prinsipnya adalah cara bagaimana suatu kebijakan dapat mencapai tujuannya. Tidak lebih dan tidak kurang. Untuk mengimplementasikan suatu kebijakan, digunakan dua langkah yang ada, yaitu melakukan implementasi secara langsung dalam bentuk program-program atau melalui formulasi kebijakan *derivate*, atau turunan dari kebijakan publik itu sendiri.

Kemudian menurut Van Meter dan Van Horn (Winarno, 2011 : 149) mendefinisikan bahwa implementasi kebijakan publik mencakup tindakan-tindakan dalam keputusan-keputusan sebelumnya. Tindakan-tindakan ini berupa usaha-usaha untuk mengubah keputusan-keputusan menjadi tindakan-tindakan operasional dalam kurun waktu tertentu maupun dalam rangka melanjutkan usaha-usaha untuk mencapai perubahan besar dan kecil yang ditetapkan oleh keputusan-keputusan kebijakan yang dilakukan oleh organisasi publik yang diarahkan untuk mencapai tujuan-tujuan yang telah ditetapkan.

Sedangkan menurut Marilee S. Grindle (Subianto, 2020 : 18) implementasi kebijakan publik sesungguhnya bukanlah sekadar berangkat dengan mekanisme penjabaran keputusan politik ke dalam prosedur rutin untuk saluran birokrasi, namun juga terkait dengan masalah konflik, keputusan dan siapa yang memperoleh 'apa' dari suatu kebijakan. Oleh sebab itu, Grindle menegaskan bahwa proses implementasi baru dimulai jika tujuan dan sasaran telah ditetapkan, program kegiatan telah tersusun, serta dana telah disiapkan dan telah disalurkan untuk mencapai sasaran tersebut.

Pressman dan Wildavsky (Handoyo, 2012 : 94) mengatakan bahwa :

“implementasi kebijakan sebagai kegiatan menjalankan kebijakan (*to carry out*), memenuhi janji – janji sebagaimana disebutkan dalam dokumen kebijakan (*to fulfil*), untuk menghasilkan output sebagaimana dinyatakan dalam tujuan kebijakan (*to produce*), dan untuk menyelesaikan misi yang harus diwujudkan sebagaimana terdapat di dalam tujuan kebijakan (*to complete*).”

Berdasarkan pandangan beberapa ahli diatas, maka dapat disimpulkan bahwa implementasi kebijakan publik adalah aktivitas untuk menjalankan kebijakan yang tidak hanya menyangkut badan-badan administrative tetapi juga menyangkut jaringan politik, ekonomi dan sosial yang langsung ataupun tidak langsung dan ditujukan kepada kelompok sasaran untuk menjalankan kebijakan dengan harapan agar memperoleh hasil yang sesuai dengan tujuan dari suatu kebijakan.

2.1.3. Model Implementasi Kebijakan Publik

Keberhasilan pelaksanaan implementasi kebijakan publik ditentukan oleh beberapa faktor atau variable yang saling berhubungan satu sama lain. Dalam pandangan G. Shabbir Cheema dan Dennis A. Rondinelli (Subarsono, 2005 : 101-102) berpendapat bahwa ada 4 (empat) kelompok variable yang dapat mempengaruhi kinerja dan dampak suatu program, yaitu:

1) Kondisi lingkungan

Terdiri dari faktor tipe sistem politik, struktur pembuat kebijakan, kendala sumber daya, tersedianya infrastruktur fisik yang cukup.

2) Hubungan antar organisasi

Terdiri dari kejelasan dan konsistensi sasaran program, pembagian fungsi antarinstansi yang pantas, standarisasi prosedur perencanaan, dan komunikasi antarorganisasi.

3) Sumberdaya organisasi untuk implementasi program

Terdiri dari kontrol terhadap sumber dana, dukungan pemimpin pusat dan local, komitmen birokrasi

4) Karakteristik dan kemampuan agen pelaksana

Terdiri dari keterampilan teknis, kemampuan untuk mengkoordinasi, mengontrol dan mengintegrasikan keputusan, komunikasi internal, hubungan yang baik antara instansi dan kelompok sasaran, komitmen petugas terhadap program, dan kedudukan instansi dalam hirarki sistem administrasi.

Sementara itu menurut George C. Edwards III (dalam Subarsono, 2005 : 90-92) mengajukan ada empat variabel yang mempengaruhi keberhasilan implementasi kebijakan publik. Variabel tersebut dapat dijelaskan sebagai berikut:

1) Komunikasi

Untuk menjamin suatu kebijakan agar berhasil, pelaksana harus mengetahui apa yang dilakukan terkait dengan kebijakan tersebut. Hal ini menyangkut proses penyampaian informasi, kejelasan informasi serta konsentrasi informasi yang disampaikan, maka dari itu komunikasi sangat penting.

2) Sumber daya

Mencakup empat komponen yakni, pertama, staff yang cukup (kuantitas dan kualitas), kedua, informasi yang diperlukan untuk pengambilan keputusan, ketiga, kewenangan guna melaksanakan tugas dan tanggung-jawab serta fasilitas yang dibutuhkan dalam pelaksanaan.

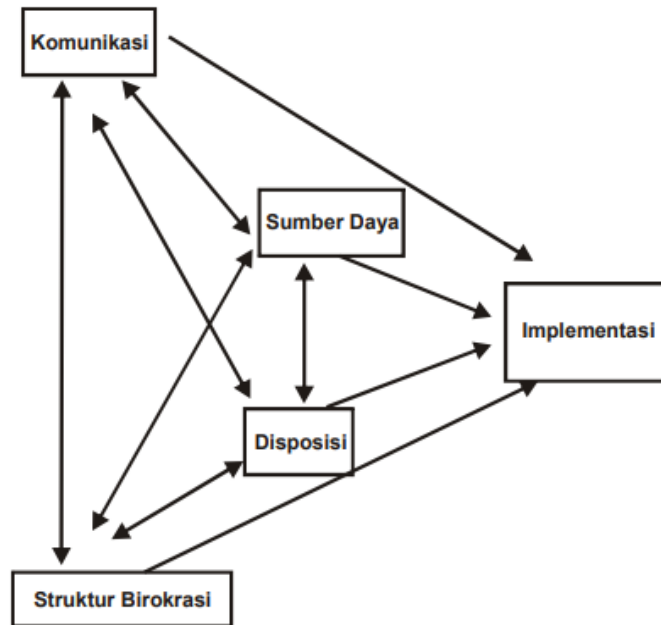
3) Disposisi

Disposisi disini menyangkut watak dan karakteristik oleh implementor, seperti; komitmen, kejujuran, sifat demokrasi, dsb. Disposisi yang dimiliki oleh implementor menjadi salah satu variabel penting dalam implementasi kebijakan.

4) Struktur Birokrasi

Birokrasi merupakan struktur organisasi yang bertugas untuk mengimplementasikan kebijakan memiliki pengaruh yang signifikan terhadap implementasi kebijakan. Untuk mendukung keberhasilan implementasi kebijakan diperlukan sebuah prosedur operasional yang standar (*Standars Oprational Procedures*) atau SOP. SOP diperlukan sebagai pedoman bagi setiap implementor kebijakan.

Gambar 2.1
Faktor Penentu Implementasi menurut Edward III



Sumber : Subarsono, 2005

Sedangkan menurut Marille S. Grindle (Subianto, 2020 : 46-49) keberhasilan implementasi kebijakan ditentukan oleh dua variabel, yaitu:

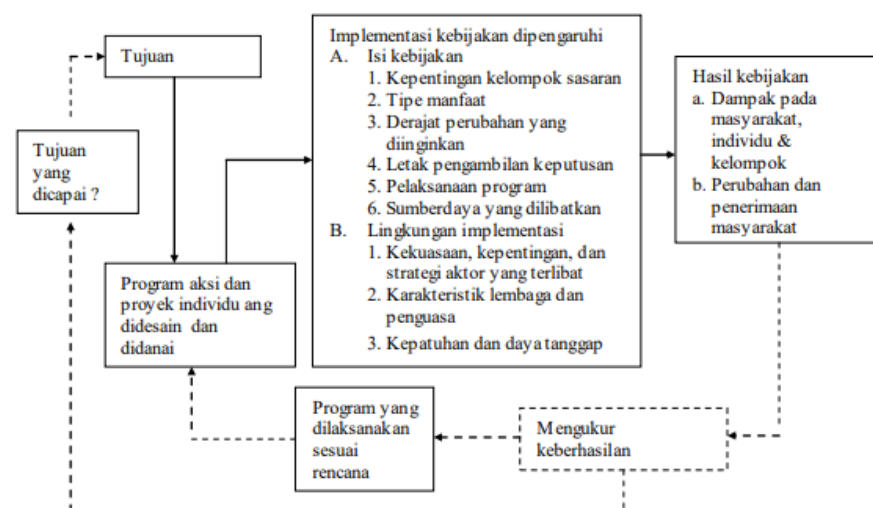
a) *Variable Content*

- 1) *Interest Affected* (pihak yang kepentingannya dipengaruhi)
- 2) *Type of Benefits* (manfaat yang diperoleh)
- 3) *Exstent of Change Envisioned* (jangkauan yang diharapkan)
- 4) *Site of Decision Making* (letak pengambilan keputusan)
- 5) *Program Implementor* (pelaksana program)
- 6) *Resources Committed* (sumber-sumber yang dapat dialokasikan)

b) *Variable Context*

- 1) *Power, Interest and Strategies of Actor Involved* (kekuasaan, kepentingan serta strategi dari para aktor yang terlibat)
- 2) *Institution and Regime Characteristics* (ciri-ciri kelembagaan/rezim)
- 3) *Compliance and Responsiveness* (responsi dan daya tanggap)

Gambar 2.2
Implementasi sebagai Proses Politik dan Administrasi Menurut Grindle

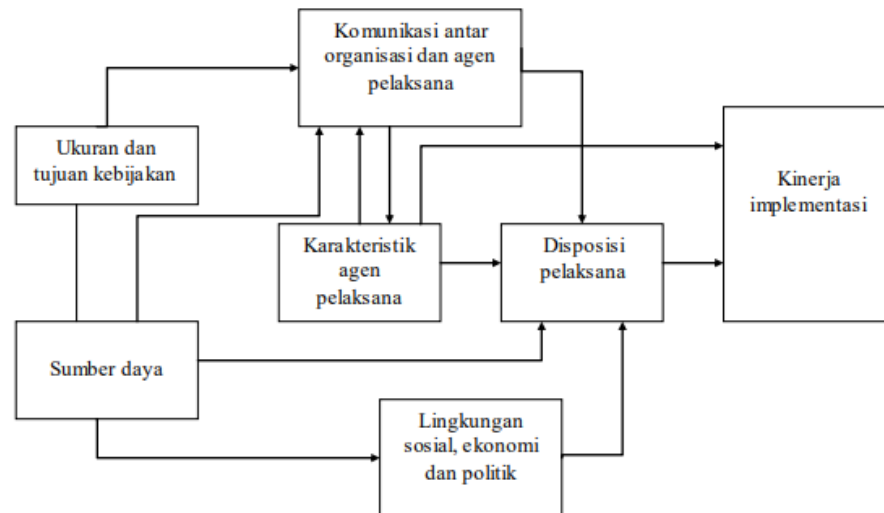


Sumber : Subianto, 2020

Dan menurut Van Metter dan Van Horn (dalam Subarsono, 2005 : 99-101) ada lima variabel yang mempengaruhi kinerja implementasi, yaitu:

- 1) Ukuran dan Tujuan Kebijakan
- 2) Sumber-sumber Kebijakan
- 3) Ciri-ciri atau Karakteristik Badan/Instansi Pelaksana
- 4) Komunikasi antar Organisasi terkat dan kegiatan-kegiatan pelaksanaan
- 5) Lingkungan ekonomi, sosial dan politik

Gambar 2.3
Model Implementasi Kebijakan Menurut Van Meter dan Van Horn



Sumber : Subarsono, 2005

Dari pendapat ahli diatas mengenai faktor-faktor yang mempengaruhi implementasi kebijakan, peneliti menggunakan pemikiran oleh G. Shabbir Cheema dan Dennis A. Rondinelli. Apabila kita ingin mengetahui kebijakan yang diterapkan, kegagalan atau keberhasilannya dapat diukur oleh faktor-faktor yang dapat mempengaruhi kebijakan. Dalam melaksanakan kebijakan, pemerintah pusat dapat melakukan upaya untuk mendorong pemerintah daerah dalam program-program yang sejalan dengan kebijaksanaan nasional.

2.2.Hasil Penelitian yang Relevan

Ada beberapa hasil penelitian terdahulu yang relevan atau berhubungan dengan penelitian yang dilakukan oleh peneliti, berikut penjabaran hasil penelitiannya:

1. Penelitian yang dilakukan oleh Dewi Sundari dan Burhanuddin Al Butary, 2020. Pengembangan Dana Bantuan UMKM (BANPRES) Dinas Koperasi Kota Medan Terhadap Pengusaha Mikro Kecil di Kota Medan (Studi Kasus Para Pengusaha Mikro di Kecamatan Medan Timur). Universitas Muslim Nusantara Al – Washliyah.
2. Penelitian yang dilakukan oleh Eva Syarifah, Purnamasari, dan Agus Purnomo, 2021. Efektivitas Penyaluran Dana BANPRES Produktif Usaha Mikro (BPUM) Untuk Modal Kerja Dalam Meningkatkan Kesejahteraan Pelaku UMKM. Program Studi Ekonomi Syariah, Fakultas Studi Islam, Universitas Islam Kalimantan Muhammad Arsyad Al Banjari.
3. Penelitian yang dilakukan oleh Novelia Utami. 2022. Efektivitas Penggunaan Dana BPUM Untuk Mempertahankan Usaha Mikro di Masa Pandemi Covid-19. Fakultas Keguruan dan Ilmu Pendidikan, Universitas Muhammadiyah Prof. Dr. HAMKA.

2.3. Alur Pikir Penelitian

Untuk mengetahui bagaimana alur pikir penelitian maka diperlukan kerangka berpikir. Kerangka berpikir menurut Uma Sekaran (Sugiyono 2016 : 60) adalah model konseptual tentang bagaimana teori berhubungan dengan berbagai faktor yang telah diidentifikasi sebagai masalah yang penting. Berdasarkan pengertian diatas, maka dapat disimpulkan bahwa kerangka berpikir adalah sebuah pola yang telah terencana dengan matang bagaimana teori itu berhubungan dengan teori lainnya berdasarkan teori-teori yang telah dikumpulkan.

Pada penyusunan usulan penelitian ini penulis mengacu kepada pendapat para ahli mengenai teori-teori yang berhubungan dengan fokus penelitian. Berdasarkan masalah-masalah yang telah dijabarkan diatas maka penulis mengemukakan teori-teori dari para ahli yang selanjutnya akan ditetapkan sebagai kerangka berpikir.

UMKM merupakan pilar terpenting dalam perkenomian di Indonesia. Saat pandemi Covid-19 melanda Indonesia virus ini juga memberikan dampak buruk bagi sektor UMKM. UMKM merupakan salah satu pelaku ekonomi yang keberadaannya mendominasi perekonomian nasional, baik di perkotaan maupun pedesaan.

Untuk menangani permasalahan yang ada pemerintah mengambil beberapa langkah dalam mempertahankan sektor UMKM saat pandemi Covid-19, salah satunya yaitu kebijakan Bantuan Presiden (Banpres) Produktif bagi Usaha Mikro (BPUM) yang tertuang dalam Peraturan Menteri Koperasi dan UKM (Permenkop) Nomor 2 Tahun 2021 Perubahan Atas Peraturan Menteri Koperasi dan UKM (Permenkop) Nomor 6 Tahun 202 serta petunjuk pelaksanaan BPUM Nomor 3 Tahun 2021.

BPUM atau Bantuan Presiden (Banpres) Produktif bagi Usaha Mikro (BPUM) adalah salah satu jenis BLT (Bantuan Langsung Tunai) yang diberikan oleh pemerintah dengan target para pelaku UMKM. Dalam program ini pemerintah memberikan dana hibah sebesar Rp1,2 juta dengan sasaran 12,8 juta pelaku usaha mikro bagi pelaku usaha yang terdampak Covid-19. Perubahan

dana yang sebelumnya Rp2,4 juta menjadi Rp1,2 juta sudah tertuang di Permenkop Nomor 2 Tahun 2021.

Dalam program Bantuan Presiden (Banpres) Produktif bagi Usaha Mikro (BPUM) penulis akan memfokuskan penelitian ini khusus bagi penerima BPUM di Kota Pontianak, Provinsi Kalimantan Barat. Berdasarkan Surat Tugas Kepala Perwakilan BPKP Provinsi Kalimantan Barat Nomor: ST-360/PW14/6/2021 tanggal 29 Juli 2021, telah melakukan Reviu Tata Kelola Program Bantuan Pemerintah Bagi Pelaku Usaha Mikro (BPUM) pada Provinsi Kalimantan Barat dengan sampling pada Kota Pontianak telah melakukan pembahasan permasalahan dengan pihak auditan.

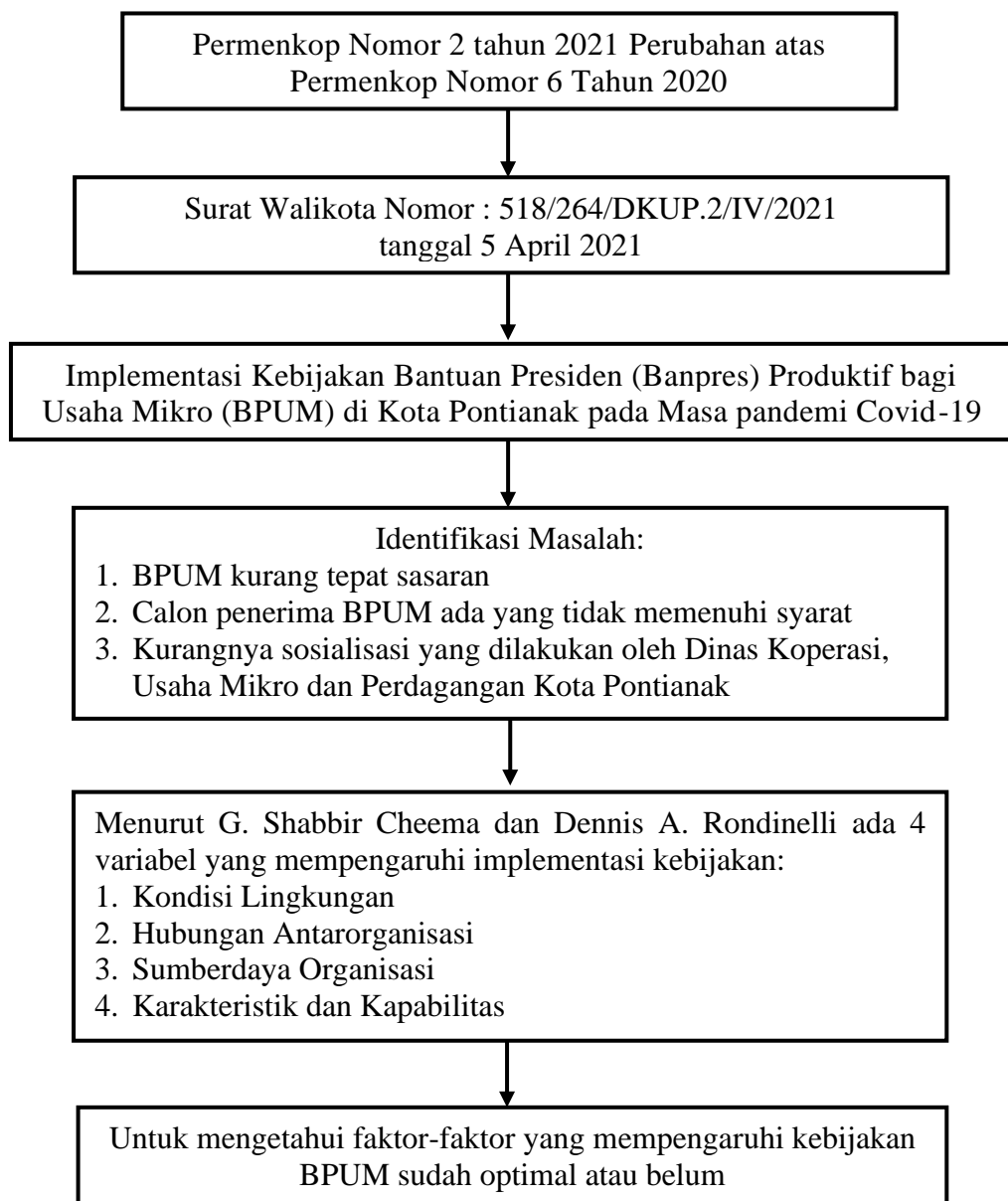
Adapun masalah yang ditemukan pada saat hasil pengujian terhadap Reviu atas Aspek Pendataan, Reviu atas Aspek Penetapan, dan Reviu atas Aspek Pencairan dan Pendistribusian, adanya Bantuan bagi Pelaku Usaha Mikro yang seluruhnya tidak tepat sasaran dan terdapat usulan calon penerima BPUM di Tahun 2021 yang tidak memenuhi syarat. Hal tersebut disebabkan oleh kurangnya sosialisasi persyaratan penerima BPUM kepada pelaku usaha mikro serta kurangnya koordinasi dengan Kecamatan/Lurah untuk *update* data kependudukan.

Berdasarkan pada identifikasi masalah yang telah dijelaskan diatas dalam penelitian ini penulis ingin mengetahui sejauh mana implementasi program Bantuan Presiden (Banpres) Produktif bagi Usaha Mikro pada Masa Pandemi Covid-19 di Kota Pontianak, maka perlu dilakukan analisis secara mendalam penulis menggunakan teori implementasi kebijakan dari G. Shabbir Cheema

dan Dennis A. Rondinelli karena peneliti menganggap teori ini paling relevan dengan penelitian ini.

Agar alur pikir penelitian ini dapat dipahami lebih jelas, penulis menganggap perlu untuk membuat skema yang dipaparkan pada gambar berikut ini:

Gambar 2.4
Kerangka Berpikir



2.4. Pertanyaan Penelitian

1. Apakah faktor kondisi lingkungan menyebabkan belum optimalnya di dalam implementasi kebijakan BPUM di Dinas Koperasi, Usaha Mikro dan Perdagangan Kota Pontianak?
2. Apakah faktor hubungan antar organisasi menyebabkan belum optimalnya di dalam implementasi kebijakan BPUM di Dinas Koperasi, Usaha Mikro dan Perdagangan Kota Pontianak?
3. Apakah faktor sumberdaya organisasi menyebabkan belum optimalnya di dalam implementasi kebijakan BPUM di Dinas Koperasi, Usaha Mikro dan Perdagangan Kota Pontianak?
4. Apakah faktor karakteristik dan kemampuan agen pelaksana menyebabkan belum optimalnya di dalam implementasi kebijakan BPUM di Dinas Koperasi, Usaha Mikro dan Perdagangan Kota Pontianak?