

BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

2.1. Tinjauan Literatur

2.1.1. Kebijakan Publik

Kebijakan publik merupakan keputusan untuk semua orang dalam hal ini publik adalah umum. Dalam pengambilan keputusan ini melalui proses dan pemilihan-pemilihan alternatif yang cukup banyak dengan menimbang segala akibat yang ditimbulkan dari keputusan tersebut.

Menurut Bill Jenkins (dalam Chandra Sabtia Irawan, 2008: 5), kebijakan adalah sekelompok keputusan yang diambil oleh seorang actor politik atau sekelompok actor menyangkut pemilihan tertentu dimana keputusan-keputusan ini, pada prinsipnya harus berada dalam rentang kesanggupan actor-aktor ini untuk mewujudkannya.

Kebijakan menurut Carl Friedrich (dalam Chandra Sabtia Irawan, 2008: 6) adalah suatu tindakan yang mengarah pada tujuan yang diusulkan oleh seseorang, kelompok, atau pemerintah dalam lingkungan tertentu serta mencari peluang-peluang untuk mencari tujuan atau mewujudkan sasaran yang diinginkan.

Budi Winarno (2005: 15) menyatakan bahwa konsep kebijakan publik ini mempunyai beberapa implikasi, yakni: *pertama*, titik perhatian kita dalam membicarakan kebijakan publik berorientasi pada maksud dan tujuan dan bukan perilaku secara serampangan. Kebijakan publik secara luas dalam sistem politik modern bukan sesuatu yang terjadi begitu saja melainkan direncanakan oleh aktor-

aktor yang terlibat di dalam sistem politik. *Kedua*, kebijakan merupakan arah atau pola tindakan yang dilakukan oleh pejabat-pejabat pemerintah dan bukan merupakan keputusan-keputusan yang tersendiri. Suatu kebijakan mencakup tidak hanya keputusan untuk menetapkan undang-undang mengenai suatu hal, tetapi juga keputusan-keputusan beserta dengan pelaksanaannya. *Ketiga*, kebijakan adalah apa yang sebenarnya dilakukan oleh pemerintah dalam mengatur perdagangan, mengendalikan inflasi, atau mempromosikan perumahan rakyat dan bukan apa yang diinginkan oleh pemerintah. Jika lembaga legislatif menetapkan undang-undang yang mengharuskan pengusaha menggaji karyawannya dengan upah minimum menurut undang-undang, tetapi tidak ada sesuatupun yang dilakukan untuk melaksanakan undang-undang tersebut sehingga tidak ada perubahan yang timbul dalam perilaku ekonomi, maka hal ini dapat dikatakan bahwa kebijakan publik mengenai kasus ini sebenarnya merupakan salah satu dari nonregulasi upah. *Keempat*, kebijakan publik mungkin dalam bentuknya bersifat positif atau negatif. Secara positif, kebijakan mungkin mencakup bentuk tindakan pemerintah yang jelas untuk mempengaruhi suatu masalah tertentu. Secara negatif, kebijakan mungkin mencakup suatu keputusan oleh pejabat-pejabat pemerintah, tetapi tidak untuk mengambil tindakan dan tidak untuk melakukan sesuatu mengenai suatu persoalan yang memerlukan keterlibatan pemerintah. Dengan kata lain, pemerintah dapat mengambil kebijakan untuk tidak melakukan campur tangan dalam bidang-bidang umum maupun khusus. Kebijakan tidak campur tangan mungkin mempunyai konsekuensi-konsekuensi besar terhadap masyarakat atau kelompok-

kelompok masyarakat. Dalam bentuknya yang positif, kebijakan publik didasarkan pada undang-undang dan bersifat otoritatif.

Menurut pandangan William Dunn (1999: 134) tahapan-tahapan kebijakan publik sebagai berikut:

a. Tahap penyusunan agenda

Para pejabat yang dipilih dan diangkat menempatkan masalah pada agenda publik.

b. Tahap formulasi kebijakan

Para pejabat merumuskan alternative kebijakan untuk mengatasi masalah.

c. Tahap adopsi kebijakan

Alternatif kebijakan dipilih dan diadopsi dengan dukungan dari mayoritas dan atau consensus kelembagaan.

d. Tahap implementasi kebijakan

Kebijakan yang telah diambil dilaksanakan oleh unit-unit administrasi dengan memobilisir sumber daya yang dimilikinya, terutama financial dan manusia.

e. Tahap penilaian kebijakan

Unit-unit pemeriksaan dan akuntansi menilai apakah lembaga pembuat kebijakan dan pelaksana kebijakan telah memenuhi persyaratan pembuatan kebijakan dan pelaksanaan kebijakan yang telah ditentukan.

Bill Jenkis (dalam Michael Hill, 1993:10-12) mengemukakan bahwa di dalam pembuatan keputusan maupun kebijakan harus memperhatikan hal-hal sebagai berikut:

a. Input (Masukan)

Dalam model tradisional input berasal dari lingkungan, kelompok, dengan cara-cara tertentu dan berdampak pada system politik. Semua lingkungan didefinisikan secara luas dalam istilah-istilah social, ekonomi, fisik dan politik. Lingkungan tersusun hanya individu-individu, organisasi maupun partai-partai politik yang memiliki kepentingan-kepentingan yang berlainan.

b. Proses Politik (Formulasi Kebijakan)

Dalam proses ini terjadi pengolahan masalah-masalah yang telah terkumpul dari kelompok kepentingan yang secara terbuka mempengaruhi, mengemukakan pendapat kepada pembuat keputusan berkaitan dengan masalah-masalah yang dihadapi. Pemerintah memproses kebijakan yang nantinya akan membuahkan kebijakan baru. Dalam proses keputusan alternatif, pilihan-pilihan mulai diperhitungkan dan dipertimbangkan baik buruknya dari akibat yang ditimbulkan dari kebijakan tersebut. Dan proses ini dipandang sangat penting dari semua proses yang dijalankan karena ini merupakan suatu hal pokok.

c. Output (Hasil Kebijakan)

Kebijakan sering dipandang sebagai respon terhadap tekanan (preasure), namun mengapa terkadang tidak ada tekanan. Kebijakan Pemerintah akan mendapatkan tekanan dari lingkungan apabila tidak memenuhi keinginan dari masyarakat atau sebaliknya kebijakan tidak akan mendapatkan tekanan apabila sesuai dengan keinginan masyarakat.

2.1.2. Implementasi Kebijakan Publik

Suatu kebijakan telah melalui tahap pemberlakuan dalam tahap perundang – undangan maka pada tahap selanjutnya diadakan pelaksanaan atau implementasi kebijakan. Pelaksanaan tersebut ditujukan untuk mewujudkan tujuan. Maka bagaimanapun baiknya sebuah kebijakan baik berupa undang – undang, keputusan presiden, peraturan daerah, maupun peraturan walikota kalau belum ada tindak lanjutnya dalam program maka kebijakan tersebut tidak banyak berarti karena belum memberikan implikasi tertentu kepada masyarakat.

Menurut Ripley dan Franklin (dalam Abdul Wahab Solichin, 1997: 40) bahwa implementasi *“is what happens after laws are passed authorizing a program, a policy, a benefit, or some kind of tangible output”*. Ini menggambarkan bahwa implementasi adalah apa yang terjadi setelah perundangan ditetapkan yang memberikan otoritas antara lain pada kebijakan, program, manfaat atau suatu bentuk output yang jelas.

Sementara itu Manzmaian dan Sabatier (dalam Abdul Wahab Solichin, 1997: 43) mengatakan bahwa: apa yang senyatanya terjadi sesudah suatu program diberlakukan atau dirumuskan yakni peristiwa-peristiwa dan kegiatan-kegiatan yang terjadi setelah proses pengesahan kebijaksanaan, negara, baik itu menyangkut usaha-usaha untuk mengadministrasikannya maupun usaha-usaha untuk memberikan dampak tertentu pada masyarakat ataupun peristiwa-peristiwa.

Dengan mencermati hal ini maka berarti implementasi kebijakan mempunyai otoritas atau merupakan tindakan-tindakan yang kedudukannya menjadi amat penting setelah pembuatan kebijakan.

Walaupun suatu program sudah direncanakan dengan bagus, tetapi belum akan terwujud sebelum adanya proses implementasi dari program yang bersangkutan. Kebijakan publik diadakan untuk memecahkan masalah publik tertentu. Kebijakan yang sudah diputuskan perlu dilaksanakan agar dapat memberikan akibat tertentu pada masyarakat. Proses yang kemudian berlangsung adalah proses implementasi kebijakan. Proses ini dilaksanakan oleh lembaga-lembaga pelaksana, utamanya birokrasi pemerintah.

Implementasi kebijakan merupakan aspek yang penting dari keseluruhan proses kebijakan. Pelaksanaan kebijaksanaan adalah suatu yang penting dalam pembuatan kebijaksanaan. Kebijaksanaan hanya akan sekedar berupa impian atau rencana bagus yang tersimpan rapi dalam arsip kalau tidak diimplementasikan (Abdul Wahab Solichin, 1997: 45).

Keberhasilan implementasi suatu program adalah hal penting dari keseluruhan proses kebijakan. Keberhasilan implementasi program itu sendiri merupakan cermin bahwa kebijakan program yang ada itu telah mencapai tujuan. Atau dengan kata lain bahwa suatu kebijakan yang telah diberlakukan perlu diwujudkan dalam bentuk implementasi (suatu tindakan) untuk mencapai sasaran yang tepat, sehingga dapat memberikan hasil yang nyata.

Van Meter dan Van Horn (dalam Budi Winarno, 2005: 110) menentukan enam variabel yang mempengaruhi implementasi yaitu:

- a. Ukuran-ukuran dasar dan tujuan kebijaksanaan. Ukuran dasar dan tujuan kebijaksanaan ini merupakan uraian tujuan-tujuan keputusan-keputusan kebijaksanaan itu bisa dilihat dari indikator-indikator ukuran-ukuran

dasar dan tujuan-tujuan kebijakan yang telah direalisasikan. Dengan kata lain, *performance* implementasi kebijakan dapat dilihat dengan menganalisis apakah tujuan-tujuan keputusan kebijaksanaan secara menyeluruh dapat direalisasikan.

- a. Sumber daya kebijaksanaan. Sumber daya yang tersedia sangat penting, baik sumber daya manusia (*human resources*) maupun sumber daya non manusia (*non human resources*) karena menunjang keberhasilan implementasi. Sumber daya dapat berupa dana maupun insentif lainnya yang akan mendukung implementasi secara efektif.
- b. Komunikasi antar organisasi dan kegiatan-kegiatan pelaksanaan. Implementasi yang efektif menghendaki adanya ukuran-ukuran dan tujuan-tujuan program yang jelas. Ukuran-ukuran dasar dan tujuan tidak dapat dilaksanakan kecuali jika itu dinyatakan dengan jelas, sehingga para pelaksana dapat mengetahui apa yang diharapkan dari ukuran-ukuran dan tujuan-tujuan itu. Namun demikian kejelasan itu sendiri masih perlu ditunjang dengan pola komunikasi antar organisasi yang jelas, sehingga tujuan yang akan dicapai tersebut dapat dipahami oleh para pelaksana program. Oleh karenanya agar implementasi dapat berhasil dengan baik seringkali menuntut adanya mekanisme dan dapat meningkatkan kemungkinan bahwa para pelaksana akan bertindak dalam suatu cara yang konsisten dengan ukuran-ukuran dasar dan tujuan-tujuan kebijaksanaan.

- c. Karakteristik badan-badan pelaksana. Karakteristik badan pelaksana ini menurut beberapa ahli administrasi mempengaruhi *performance* implementasi kebijaksanaan. Menurut Meter dan Horn karakteristik tersebut mencakup enam faktor yaitu:
- 1) Kompetensi dan ukuran staf suatu badan.
 - 2) Tingkat pengawasan hierarkis terhadap keputusan-keputusan subunit dan proses-proses dalam badan-badan pelaksana.
 - 3) Sumber daya politik suatu organisasi.
 - 4) Vitalitas suatu organisasi.
 - 5) Derajat keterbukaan komunikasi.
 - 6) Keterkaitan formal dan informal suatu badan dengan badan pembuat keputusan dengan pelaksana keputusan.
- d. Kondisi-kondisi ekonomi, sosial dan politik. Dampak kondisi-kondisi ekonomi, sosial dan politik pada kebijakan publik merupakan pusat perhatian peminat kebijakan publik, sekalipun dampak dari faktor-faktor ini pada implementasi mendapat perhatian yang kecil. Faktor tersebut telah berpengaruh secara tajam pada kinerja dari badan-badan pelaksana.
- e. Karakteristik pelaksana. Anggapan pelaksana dalam organisasi dimana kebijaksanaan itu diterapkan merupakan alat penyaring dari komponen setiap yang telah disebut di atas. Dengan kata lain respon dari pelaksana akan sangat berpengaruh terhadap implementasi. Ada tiga elemen yang mungkin muncul dan mempengaruhi kemampuan dan kemauan untuk

melaksanakan kebijaksanaan yaitu kognisi (pemahaman) tentang kebijakan, macam tanggapan terhadapnya (penerimaan, netralitas, penolakan) dan intensitas tanggapan tersebut. Ketiga elemen tersebut penting untuk diperhatikan dalam proses implementasi. Seringkali kegagalan implementasi kebijakan disebabkan para pelaksana tidak memahami sepenuhnya atas kebijakan yang dihadapi. Apalagi jika mereka menolak tujuan yang terkandung dalam kebijakan tersebut.

Menurut Wiliam Dunn (dalam Tangkilisan, 2003: 21) faktor –faktor yang mempengaruhi kinerja implementasi yaitu:

- a. Standard dan sasaran kebijakan
- b. Komunikasi antara organisasi dan pengukuran aktivitas
- c. Karakteristik organisasi komunikasi antar organisasi.
- d. Kondisi sosial, ekonomi dan politik
- e. Sumber daya
- f. Sikap pelaksana

Menurut Gogin (dalam Tangkilisan, 2003: 22) variabel-variabel yang mempengaruhi keseluruhan implementasi kebijakan yaitu:

- a. Bentuk dan isi kebijakan, termasuk didalamnya kemampuan kebijakan untuk menstrukturkan proses implementasi
- b. Kemampuan organisasi dengan segala sumber daya berupa dana maupun isentif lainnya yang akan mendukung implementasi secara efektif

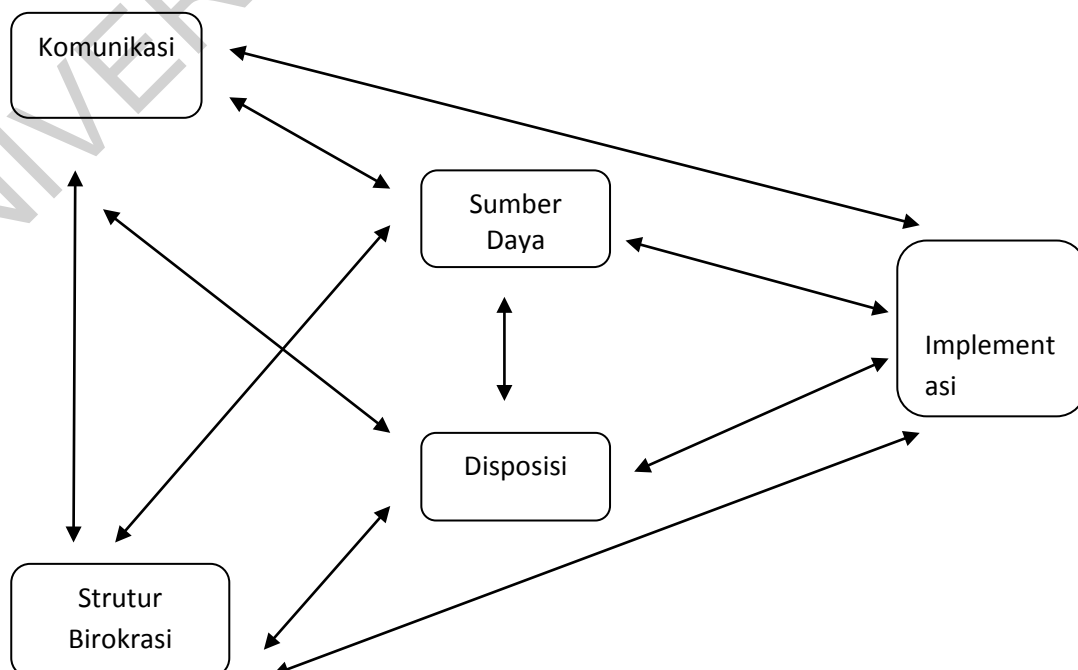
- c. Pengaruh lingkungan dari masyarakat dapat berupa karakteristik, motivasi, kecenderungan hubungan antara warga masyarakat termasuk pola komunikasinya.

Dari hal-hal yang dapat menyebabkan kegagalan dan keberhasilan pelaksanaan kebijakan pemerintah itu, sejak pembentukan kebijakan harus memperhatikan dan memperhitungkan faktor-faktor yang disebutkan di atas. Dalam penelitian ini berusaha menggabungkan teori-teori implementasi kebijakan yang dikembangkan oleh beberapa pakar implementasi kebijakan di atas. Dengan menyeleksi variabel yang tepat dan sesuai dengan penelitian ini, sehingga diperoleh hasil yang lebih dalam memecahkan persoalan yang ada dalam penelitian ini.

George C. Edward III dalam Subarsono (2005: 90-92) berpendapat bahwa implementasi kebijakan dipengaruhi oleh empat variable, yaitu komunikasi, sumber daya, disposisi, dan struktur birokrasi. Variable-variable tersebut saling berhubungan antara satu dengan yang lain (Gambar 1.2)

Gambar 1.

Variable Implementasi menurut Edward III



Dari gambar di atas dapat diuraikan sebagai berikut:

a. Komunikasi

Menurut Edward III bahwa dalam implementasi kebijakan yang efektif, syarat pertama yakni bahwa mereka yang melaksanakan keputusan harus mengetahui apa yang harus mereka lakukan. Keputusan-keputusan kebijakan dan pemerintah-pemerintah harus diteruskan kepada personil yang tepat sebelum keputusan-keputusan dan perintah dapat diikuti.

Apa yang terjadi tujuan dan saran kebijakan harus transmisikan kepada kelompok sasaran sehingga akan mengurangi distorsi Implementasi. Jika kebijakan akan diimplementasikan maka petunjuk pelaksanaan tidak hanya dipahami tetapi petunjuk-petunjuk tersebut harus jelas.

b. Sumber Daya Pelaksana

Selanjutnya menurut Subarsono meskipun isi kebijakan sudah dikomunikasikan secara jelas dan konsisten, tetapi apabila implementor kekurangan sumber daya untuk melaksanakan, maka implementasi tidak akan berjalan secara efektif. Sumber daya tersebut dapat terwujud sumber daya manusia, yakni kompetensi implementator, dan sumber daya financial, selain itu suatu kebijakan hanya akan menjadi teori saja tanpa ada sumber daya.

c. Disposisi (Sikap Pelaksana)

Disposisi adalah watak dan karakteristik yang dimiliki implementor, seperti komitmen, kejujuran, sifat demokratis. Apabila implementor memiliki disposisi yang baik, maka akan dapat menjalankan

kebijakan dengan baik. Namun apabila implementor memiliki sikap atau pespektif yang berbeda dengan pembuat kebijakan, maka proses implementasi kebijakan juga tidak akan efektif.

d. Struktur Birokrasi

Dalam implementasi kebijakan, struktur birokrasi memiliki pengaruh yang signifikan. Salah satu aspek struktur yang penting adalah adanya standard operating procedures (SOP) karena SOP merupakan pedoman bagi implementor dalam bertindak. Struktur birokrasi yang terlalu panjang akan cenderung melemahkan pengawasan dan menimbulkan *red-tape*, yakni prosedur birokrasi yang rumit dan kompleks. Ini pada gilirannya akan menyebabkan kinerja organisasi tidak fleksibel.

2.2. Penelitian yang Relevan

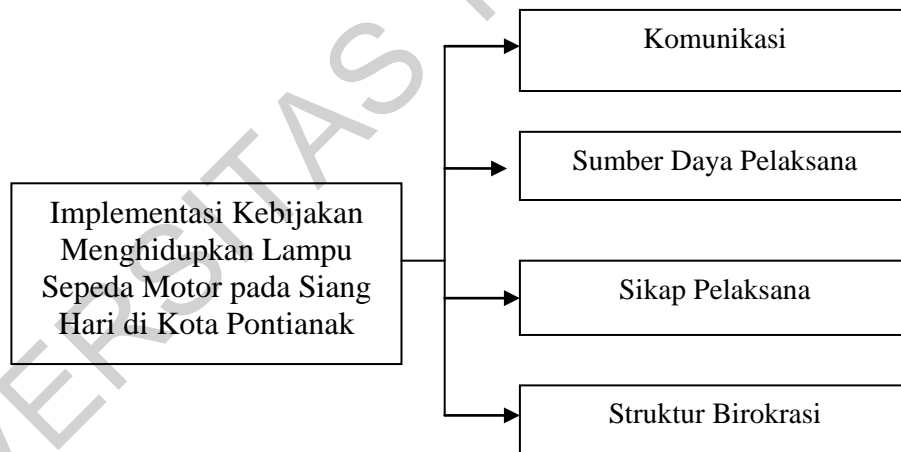
Penelitian tentang implementasi kebijakan menghidupkan lampu sepeda motor pada siang hari sudah pernah dilakukan oleh peneliti lain, tetapi dengan subyek penelitian dan lokas penelitian yang berbeda dengan penelitian yang akan dilakukan. Penelitian tentang implementasi kebijakan menghidupkan lampu sepeda motor pada siang hari pernah dilakukan oleh Delima Anggasetya Prabuninggar, Hartuti Purnaweni, Kismartini (2014) dengan judul “Implementasi Program Light On (Menyalakan Lampu Utama Bagi Sepeda Motor Pada Siang Hari) di Kota Semarang”. Tujuan penelitian untuk mendeskripsikan dan menganalisis implementasi Program Light On (menyalakan lampu utama bagi

sepeda motor pada siang hari) di Kota Semarang. Dalam menjawab permasalahan dan tujuan penelitian ini, digunakan teori George C. Edwards III dikombinasikan dengan teori Donald S. Van Metter dan Carl E. Van Horn dalam menganalisis faktor-faktor yang mempengaruhi implementasi Program Light On dengan menggunakan metode penelitian kualitatif deskriptif guna menggambarkan implementasi yang senyatanya. Dalam pengumpulan data, digunakan cara melalui wawancara, dokumentasi, dan observasi yang berkaitan dengan judul yang diambil. Adapun informan yang dipilih meliputi: Kasatlantas Polrestabes Kota Semarang, Kanit Laka Satlantas Polrestabes Kota Semarang, Kanit Dikyasa Satlantas Polrestabes Kota Semarang, dan 28 mahasiswa Universitas Diponegoro yang menggunakan sepeda motor di Kota Semarang. Hasil penelitian menunjukkan bahwa implementasi Program Light On belum optimal. Masih banyak temuan ketidaksesuaian yang senyatanya belum sesuai dengan apa yang menjadi tujuan dari Program Light tersebut.

Penelitian relevan lainnya dilakukan oleh Handre Alhadi (2014) dengan judul "Penerapan Terhadap Pelanggar Pasal 107 Ayat (2) Undang – Undang Nomor 22 Tahun 2009 Tentang Menghidupkan Lampu Pada Siang Hari Untuk Kendaraan Roda Dua di Wilayah Hukum Polres Payakumbuh". Hasil penelitian menunjukkan bahwa kendala yang di hadapi antara lain adalah Jumlah personil Polisi Lalu Lintas Polres Payakumbuh jika dibandingkan dengan jumlah kendaraan pada saat ini menjadi sorotan yang penting, karena jika dibandingkan antara jumlah personil dengan jumlah kendaraan bisa dikatakan 1:3 satu banding tiga), hal ini terlihat semakin banyaknya masyarakat kota Payakumbuh yang membeli kendraan roda

dua setiap harinya, sedangkan personil Polisi Lalu Lintas Polres Payakumbuh hanya bertambah sekali per enam bulan atau sekali setahun. Upaya yang dilakukan dalam mengatasi permasalahan antara lain Dinas pemerintah yang melakukan kerjasama dengan Polres Payakumbuh diantaranya yaitu Pemerintah Daerah dan Dinas Perhubungan, serta kerjasama dengan Media Elektronik (Radio) dan Sekolah-sekolah. Undang-Undang ini dilaksanakan dan diberlakukan sejak tanggal 22 Juni 2009 setelah di sah kan oleh Presiden Republik Indonesia. “Dinas Perhubungan melakukan sosialisasi dengan pemasangan rambu-rambu lalu lintas yang baru, yang sesuai dengan aturan perundang-undangan yang baru”.

2.3. Alur Pikir Penelitian



Gambar 2. Alur Pikir Penelitian

2.4. Petanyaan Penelitian

- 2.4.1. Bagaimana implementasi kebijakan menghidupkan lampu sepeda motor pada siang hari di Kota Pontianak?
- 2.4.2. Faktor – faktor apa saja yang mempengaruhi implementasi kebijakan menghidupkan lampu sepeda motor pada siang hari di Kota Pontianak?

UNIVERSITAS TANJUNGPURA