

## **BAB 2**

### **KAJIAN PUSTAKA, KERANGKA BERPIKIR DAN PROPORSI**

#### **2.1. Kajian Pustaka**

Dalam penyusunan penelitian ini peneliti menggali informasi dari penelitian-penelitian sebelumnya sebagai bahan perbandingan, baik mengenai kekurangan atau kelebihan yang sudah ada. Selain itu peneliti juga mencari informasi dari buku-buku, jurnal penelitian sebelumnya tentang teori yang berkaitan dengan judul yang digunakan untuk memperoleh landasan teori ilmiah.

##### **2.1.1. Kajian Penelitian Terdahulu**

Pada penelitian terdahulu ini peneliti mencantumkan beberapa penelitian terdahulu, yang kemdia menjadi sebuah ringkasan. Beberapa hasil penelitian yang memiliki keterkaitan antara lain:

1. Penelitian yang dilakukan oleh Lia Muliawaty dan Yadi Setiadi (2020) yang berjudul *“Implementazion Of Immunization Program Policy Toward Universal Child Immunization (UCI) Achievment Village In Bandung”* penelitian ini diawali dengan munculnya masalah pada tahun 2015 terjadi penurunan pencapaian target yang signifikan dari puskesmas di Soreang dan Sangkanhurip. Yang dimana walaupun sudah terdapat kebijakan dan program imunisasi, ketersediaan logistic vaksin dan standar pelayanan yang sudah ada, namun tanpa pencapaian target masih terdapat kesenjangan antara keputusan kebijakan dan pelaksanaan program imunisasi. Penelitian dilakukan dengan tujuan untuk mempelajari bagaimana

Implementasi Kebijakan Penerapan program *Universal Child Immunization (UCI)* di Puskesmas Desa Soreang dan Sangkanhurip.

2. Penelitian yang dilakukan oleh Rifqi Khairul Arifin (2019) yang berjudul “Implementasi Kebijakan Program Sertifikasi Guru” Penelitian ini diawali dengan masalah di Kabupaten Majalengka pada program sertifikasi ditemukannya beberapa kesalahan teknis yaitu kurang siapnya operator dan kurang mengetahuinya guru akan persyaratan pencairan sertifikasi. Genderan kebijakan sertifikasi sudah dimulai sejak tahun 2006 dimaksudkan untuk meningkatkan system pendidikan nasional dimana Indonesia pada tahun 2015 menurut laporan pisa Indonesia berupa peringkat 67 dari 72 negara, dengan adanya kebijakan ini diharapkan tingkat pendidikan di Indonesia menjadi semakin membaik yaitu dengan dimulainya dari peningkatan kompetensi guru.
3. Penelitian yang dilakukan oleh Andre Prasetyo Widodo, Agresi Indah Purnamasari, Yossi Indah Wardani, Della Aulia Hidayah, dan Zulfiah Nur Hasannah (2020) yang berjudul “Implementasi Kebijakan Dana BOS di Kota Malang” dengan berangkat dari masalah masih banyaknya laporan terkait penggunaan dana BOS yang terbilang masih minim bagi masyarakat dan masih adanya keterlambatan dalam pelaporan dana BOS. Kebijakan Bantuan Operasional Sekolah mengalami peningkatan biaya satuan dan juga perubahan mekanisme penyaluran sesuai dengan Undang-Undang APBN yang berlaku. Di Indonesia setiap anak yang memasuki usia sekolah yakni 7-15 tahun ditekankan wajib mendapatkan pendidikan mulai dari SD sampai SMP yang merupakan syarat terendah untuk dapat memasuki lapangan pekerjaan formal. Namun seseorang

yang sudah menamatkan pendidikan di SMA/Sederajat haruslah melanjutkan pendidikan ke Perguruan Tinggi. Hal ini tentu dimaksudkan agar setiap orang dapat memperoleh pendidikan dan keterampilan yang cukup dalam menghadapi masa kehidupannya dan memiliki daya saing yang memadai. Tujuan penelitian ini dimaksudkan untuk mengetahui Implementasi Kebijakan dana BOS yang ada di Kota Malang

Dari penelitian terdahulu di atas peneliti tidak menemukan penelitian dengan judul yang sama seperti judul penelitian yang peneliti tulis. Namun peneliti mengangkat beberapa penelitian untuk memperkaya bahan tulisan yang peneliti akan tulis dan menjadikannya sebagai bahan referensi peneliti. Agar dapat dilihat dengan mudah berikut merupakan bahan penelitian terdahulu yang disajikan dalam bentuk tabel 1.1 sebagai berikut:

**Tabel 2.1**

**Kajian Penelitian Terdahulu**

No	Nama Peneliti	Judul Penelitian	Persamaan dan Perbedaan			
			Teori	Pendekatan	Metode	Teknik Analisi
1.	Lia Muliawaty, Yadi Setadi	<i>Implementazion Of Immunization Program Policy Toward Universal Child Immunization (UCI) Achievment Village In Bandung</i>	<i>Edwards III (1980), policy implementation is influenced by four variables, namely: (1) communication, (2) resources, (3) disposition (4) bureaucratic structure.</i>	Deskriptif	Kualitatif	Observasi Studi Pustaka

2.	Rifqi Khairul Arifin	Implementasi Kebijakan Program Sertifikasi Guru	Shabbir Cheema dan Dennis A. Rondinelli yaitu melihat : 1. Kondisi Lingkungan 2. Hubungan Antar Organisasi 3. Sumber Daya Organisasi, Karakteristik 4. Kemampuan Agen Pelaksana	Deskriptif	Kualitatif	Wawancara Studi Pustaka Dokumentasi
3.	Andre Prasetyo Widodo, Agresi Indah Purnamasari, Yossi Indah Wardani, Della Aulia Hidayah, Zulfiah Nur Hasannah	Implementasi Kebijakan Dana BOS di Kota Malang	Merille S grindle (1980:11) faktor-faktor yang berpengaruh terhadap implementasi kebijakan adalah <i>Content dan Context</i> . <i>Content</i> Terdiri dari: 1. <i>Interest Affected</i> 2. <i>Type of benefits</i> 3. <i>Extent of change evisioned</i> 4. <i>Site of decision making</i> 5. <i>Program Implementors</i> 6. <i>Resources Committed</i> <i>Context</i> terdiri dari: 1. <i>Power, interest, and strategies of actor involved</i> 2. <i>Institution and regime characteristics</i> 3. <i>Compliance and Reponsiveness</i>	Studi Literatur	Kualitatif	Studi Pustaka

### 2.1.2. Pengertian Administrasi Publik

Dewasa ini administrasi publik telah diberikan arti lebih dari sekedar pengertiannya yang sudah tidak tradisional lagi seperti pandangan terhadap administrasi negara yang kemudian berkembang menjadi administrasi publik. Saat ini Administrasi Publik sudah menjadi disiplin ilmu yang unik dan modern serta tetap mengedepankan *public interest* (Kepentingan Umum).

Ilmu pengetahuan adalah suatu pembenaran, berangkat dari kepercayaan kemudian melalui proses dan menghasilkan fakta yang menjadi suatu realita. Administrasi publik selalu dituntut untuk dapat beradaptasi dengan perkembangan dan permasalahan kepublikan yang kian hari kian kompleks.

Menurut **Waldo** dalam (**Dr. Slamet Rosyadi, M.Si. dan Dr. Dwiyanto Indiahono, 2020**) “administrasi publik merupakan yang lebih berdekatan dengan politik lebih mengacu pada nilai-nilai demokrasi dan tidak sejalan dengan aliran positivistik, karena tidak mendasakan pada aspek sosial yang lebih terbuka dan kompleks.”

Dengan pernyataan tersebut menandakan bahawa administrasi publik sangat mengacu pada nilai demokrasi yang dimana ini berarti dalam suatu pemerintahan administrasi publik lah yang menjadi system pengontrol untuk para aparatur agar mengingat dalam kegiatan politik sekalipun nilai demokrasi lah yang harus dijunjung tinggi.

Menurut **William H** dalam (**Fathoni, 2017**) “administrasi adalah pengarahan, kepemimpinan, dan pengendalian dari usaha-usaha sekelompok orang dalam rangka pencapaian tujuan yang umum (pokok).”

Dengan kata lain didalam pengadministrasian di dalam sebuah organisasi terdapat pengarahan, kepemimpinan, serta pengendalian yang semua itu ada dan dijalankan karena administrasi tersebut. Di lain sisi terdapat pengertian administrasi menurut pendapat **John M. Pfiffner** dalam (**Fathoni, 2017**) “ administrasi publik yaitu pengkoordinasian dan pengarahan sumber-sumber tenaga manusia dan material untuk mencapai tujuan yang diinginkan.”

Menurut Jhon M. Pfiffner ini administrasi didalamnya terdapat sumber daya manusia yang diarahkan dan di koordinasikan dengan baik demi mendapatkan tujuan organisasi yang diinginkan. Didalam administrasi publik akan menghasilkan yang namanya kebijakan dimana kebijakan tersebut diorientasikan untuk menghasilkan jawaban atas konflik-konflik yang berada di dalam kehidupan masyarakat.

Sebuah inovasi dalam administrasi publik adalah jawaban yang efektif, kreatif, dan unik terhadap masalah baru atau masalah baru terhadap masalah lama. Realita saat ini permasalahan publik perlu solusi yang cepat datang terhadap permasalahan tersebut karena permasalahan sosial yang terjadi didalam masyarakat cepat menyebar kepada masyarakat lainnya. Maka apabila permasalahan dibiarkan terlalu lama maka permasalahan tersebut akan cepat pula menyebar dan nantinya akan sulit

untuk ditangani. Maka dari itu administrasi publik dituntut untuk menjawab permasalahan-permasalahan tersebut dengan cepat dan tidak bertele-tele.

### 2.1.3. Pengertian Kebijakan Publik

Dalam kegiatan pemerintahan yang dikaji oleh administrasi publik sebagai ilmu, kebijakan publik menjadikan dirinya sebagai manajemen pencapaian tujuan nasional. Dengan kata lain, tujuan organisasi pemerintahan ialah terletak pada proses pembuatan kebijakan publiknya yang nantinya akan menghasilkan output berupa kebijakan itu sendiri. Istilah kebijakan yang dimaksud selalu disamakan dengan kata Bahasa Inggris *'policy'* yang dibedakan dengan kata seperti kebijaksanaan *'wisdom'* ataupun kebajikan *'Virtues'*. Literatur mengenai kebijakan publik telah banyak menyajikan berbagai definisi kebijakan publik, baik dalam arti luas maupun sempit. Menurut **Young and Quinn** dalam **(Edi Suharto, 2020)** mengemukakan kebijakan publik secara luas yakni sebagai *"whatever governments choose to do or not to do"*.

Dengan pengertian tersebut berarti kebijakan publik sendiri tergantung pada pemerintah sebagai roda kebijakan. Pemerintah yang mengatur segala sesuatu dari awal perencanaan mengenai kebijakan sampai kebijakan tersebut lahir. Namun penting untuk disampaikan bahwa kebijakan tersebut haruslah berisi kepentingan seluruh masyarakat. Tujuan dibuatnya kebijakan juga haruslah dimaksudkan untuk masyarakat. Ini berarti kebijakan publik lahir dari masyarakat melalui perwakilannya yang menjalankan roda pemerintahan dan untuk masyarakat itu sendiri. Menurut **Alvarez** dalam **(Sururi, 2017)** *"Innovation policies and innovations in public sector activities are oriented to address market failures and in particular"*

artinya inovasi kebijakan dan inovasi sektor publik berorientasi mengatasi kegagalan pasar dan seluruh bagian yang terdapat didalamnya.

Di dalam proses pembuatan kebijakan publik haruslah berdasarkan kepada kepentingan publik yang barulah nanti kepentingan aktor bisnis maupun politik menyesuaikan terhadap kepentingan tersebut. Dapat diketahui yang berarti kepentingan masyarakat berada pada tingkatan tertinggi dari tujuan adanya pembuatan suatu kebijakan.

Kebijakan adalah prinsip atau cara bertindak yang dipilih untuk mengarahkan pengambilan keputusan. Menurut **Ealau dan Prewitt** dalam (**Edi Suharto, 2020**).

“Kebijakan adalah sebuah ketetapan yang berlaku yang dicirikan oleh perilaku yang konsisten dan berulang, baik dari yang membuatnya maupun yang mentaatinya (yang terkena kebijakan itu).”

Sedangkan menurut **Titmuss** dalam (**Edi Suharto, 2020**) mendefinisikan kebijakan sebagai,

“Prinsip-Prinsip yang mengatur tindakan yang diarahkan kepada tujuan-tujuan tertentu, yang senantiasa berorientasi kepada masalah (*problem-oriented*) dan berorientasi kepada tindakan (*action-oriented*).

Kebijakan juga biasanya lahir dari masalah-masalah yang berada di tengah masyarakat. Melihat adanya konflik di tengah masyarakat pemerintah haruslah cepat membuat kebijakan yang bertujuan menyelesaikan permasalahan tersebut. Namun dewasa ini masih banyak kebijakan yang ketika dirumuskan dan diinformasikan sebelum di tetapkan ke masyarakat sudah menimbulkan banyak perderbatan bahkan penolakan besar dari pihak masyarakat.

Itu berarti dalam proses pembuatan kebijakan bilamana nantinya terdapat penolakan dari pihak masyarakat yang posisi mereka sebagai tingkatan tertinggi dari tujuan dibuatnya kebijakan, maka perlu adanya evaluasi dari kebijakan tersebut. Dengan kata lain juga kebijakan publik haruslah dibuat dengan hasil yang mudah dipahami serta memiliki ukuran yang jelas agar dapat tercapai.

Namun bukan berarti kebijakan publik mudah dibuat, mudah dipahami, mudah dikendalikan, karena pada dasarnya kebijakan publik juga meliputi banyak faktor salah satunya proses politik. Jadi perbedaan pemimpin akan menghasilkan paradigma baru, perbedaan cara dan langkah yang pada akhirnya perbedaan pengambilan keputusan untuk kebijakan publik.

Terdapat Istilah menurut **Jean Jacques Rousseau** tentang kebijakan publik

*“when politics end, administration begin”* yang memiliki arti luas dimana kebijakan public sebenarnya adalah kontrak antara rakyat dengan penguasa akan hal-hal penting apa yang harus dilakukan untuk mencapai tujuan bersama.

Di Indonesia ragam kebijakan publik yang ditangani eksekutif bertingkat, yaitu:

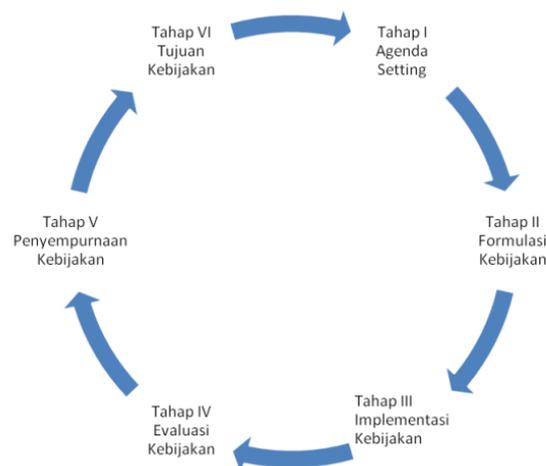
1. Peraturan Pemerintah (PP),
2. Keputusan Presiden (KepPres),
3. Keputusan Menteri (KepMen) atau Kepala Lembaga Pemerintahan Non Departemen.

Di tingkat daerah juga terdapat kebijakan publik yang ditangani, yaitu:

1. Keputusan Gubernur, dan bertingkat pada keputusan dinas jajarannya,
2. Keputusan Bupati, dan bertingkat pada keputusan dinas jajarannya,
3. Keputusan Walikota, dan bertingkat pada keputusan dinas jajarannya.

Secara Hierarki Parlemen Pusat dan Eksekutif Pusat membawahi Parlemen dan Eksekutif Daerah namun dengan berlakunya UU/22/1999 maka secara relatif PP tidak menentukan Perda, karena Perda dibuat oleh Eksekutif dan Parlemen Daerah. Perda Dibawahi Undang-Undang. Begitupun dengan Provinsi pada Kota/Kabupaten, Perda tidak dapat langsung ditentukan oleh Perda Provinsi. Namun dengan tugas koordinatif dari Provinsi maka Perda Provinsi maka Perda Provinsi dapat secara efektif menentukan Perda di tingkat Kabupaten/Kota dalam konteks coordinator antar Kabupaten/Kota.

Ini merupakan siklus skematika dari Kebijakan Publik:



Gambar 2. 1.Siklus Implementasi kebijakan

Sumber: **Rulinawaty Kasmad (2018:41)**

Sekuensi atau penjelasan dari gambar tersebut terdapat agenda untuk merencanakan perumusan kebijakan dimana agenda ini biasanya timbul akibat adanya isu atau masalah yang terjadi di dalam masyarakat. Isu ini kemudian menggerakkan pemerintah untuk memformulasikan kebijakan dalam rangka penyelesaian masalah sesuai dengan agenda, rumusan kebijakan nantinya akan menjadi hukum untuk seluruh warga negara tanpa terkecuali. Setelah diformulasikan kemudian rumusan kebijakan ini dilaksanakan baik oleh pemerintah maupun masyarakat. Namun dalam proses perumusan, pelaksanaan, dan pasca pelaksanaan memerlukan tindakan evaluasi. Setelah adanya evaluasi lah baru terlihat adanya kekurangan apa saja didalam kebijakan tersebut yang kemudian akan memasuki proses tahap penyempurnaan kebijakan dan berakhir pada sampainya tujuan dari kebijakan tersebut.

Kebijakan publik di Indonesia selama ini dimaksudkan untuk Pembangunan Nasional yang berdampak untuk seluruh aspek yakni EKOSOSPOL (Ekonomi, Sosial, Politik) bangsa. Masalah ini juga selalu memiliki keterkaitan satu sama lain. Pembangunan ekonomi nasional selama ini masih belum mampu meningkatkan kesejahteraan rakyat secara luas. Indikator yang paling terlihat ialah tingginya ketimpangan masalah sosial yakni kemiskinan.

Rendahnya tingkat kesejahteraan rakyat juga terlihat dari masih meluasnya masalah kemiskinan. *International Labour Organization (ILO) Edi Suharto (2020)* memperkirakan jumlah orang miskin di Indonesia pada akhir tahun 1999 mencapai 129,6 juta atau sekitar 66,3% dari seluruh jumlah penduduk penduduk.

Jumlah kemiskinan yang disebutkan oleh *international Labour Organization* mungkin terjadi akibat pada saat itu Indonesia sendiri sedang terkena krisis moneter dimana rupiah saat itu sedang melemah begitu jatuh atas dollar Amerika. Hal itu merupakan dampak yang paling sangat dirasakan oleh masyarakat Indonesia pada saat itu.

Namun 20 tahun semenjak krisis moneter 1998 tepat pada maret 2019 Bps mencatat sebesar 25,14 juta orang atau 9,41% dari total penduduk Indonesia. Dari total penduduk yang dilakukan pendataan oleh pemerintah per bulan februari 2020 sampai desember 2020 total penduduk Indonesia berjumlah 266,911 juta. Selain itu dalam kebijakan perlu adanya inovasi-inovasi agar adanya pembaharuan yang mebgikuti perkembangan sosial, dan agar dapat menyesuaikan kehidupan sosial masyarakat.

Terdapat tiga jenis inovasi kebijakan menurut **Albury** dalam (**Sururi, 2017**), yaitu :

1. *Policy innovation: new policy direction and initiatives* (inovasi kebijakan). Inovasi kebijakan yang dimaksud adalah adanya inisiatif dan arah kebijakan baru. Ini berarti bahwa setiap kebijakan (publik) yang dikeluarkan pada prinsipnya harus memuat sesuatu yang baru.
2. *Innovations in the policy-making process* (inovasi dalam proses pembuatan kebijakan). Pada peranan ini, maka fokusnya adalah pada inovasi yang mempengaruhi proses pembuatan atau perumusan kebijakan.

3. *Policy to foster innovation and its diffusion*. Kebijakan yang dimaksud adalah kebijakan yang khusus diciptakan untuk mendorong dan mengembangkan, dan menyebarkan inovasi di berbagai sektor.

#### **2.1.4. Pengertian Implementasi Kebijakan**

Implementasi kebijakan merupakan pengaplikasian kebijakan publik setelah dirumuskannya kebijakan publik itu sendiri. Dapat dikatakan bahwa apabila usulan kebijakan telah diterima dan disahkan oleh pihak yang memiliki kewenangan maka keputusan kebijakan itu telah siap untuk di implementasikan. Dengan disahkannya kebijakan bukan berarti bahwa isu atau masalah sudah terselesaikan. Biasanya pada tahap implementasi lah baru terlihat masalah didalam penyelesaian masalah. Yang menjadi masalah apakah masyarakat dapat langsung menerima dan memiliki kesediaan diri untuk mengimplementasikannya. Menurut **Situmorang** dalam (**Situmorang, 2016**) “implementasi kebijakan merupakan hal yang sangat luas, meliputi bagaimana implementasi ditempatkan sebagai alat administrasi hukum dan juga sekaligus dipandang sebagai fenomena kompleks sebuah proses atau hasil dari kebijakan.”

Dengan demikian, pembuat kebijakan tidak hanya ingin melihat kebijakannya telah dilaksanakan oleh masyarakat, tetapi juga mengetahui seberapa jauh kebijakan memberikan dampak positif dan negatif dalam lingkup masyarakat. Karena esensinya kebijakan dibuat bukan untuk kepentingan pembuat kebijakan tetapi untuk kepentingan rakyat banyak. Implementasi kebijakan menurut (**Kasmad, Rulinawaty, S.Sos , 2018**) “adalah sebuah proses dalam mendapatkan sumberdaya tambahan sehingga dapat mengukur apa-apa yang telah dikerjakan”.

Sedangkan Menurut (**Abdul Wahab 2017**) “Implementasi adalah tindakan-tindakan yang dilakukan oleh individu atau pejabat-pejabat, kelompok-kelompok pemerintah atau swasta yang diarahkan pada terciptanya tujuan-tujuan yang telah digariskan dalam keputusan kebijakan.” Implementasi juga menjadi bagian dari administrasi dan merupakan sub bagian dari kebijakan publik. Kebijakan publik sendiri memiliki beberapa uraian di dalamnya,

Menurut **Laswell** dalam (**Rulinawaty Kasmad, 2018**),

“Agar ilmuan dapat memperoleh pemahaman yang baik tentang apa sesungguhnya kebijakan publik, maka kebijakan publik tersebut harus diurai menjadi beberapa bagian sebagai tahapan-tahapan, yaitu agenda-setting, formulasi, legitimasi, implementasi, evaluasi, reformulasi, dan terminasi.”

Dari siklus kebijakan tersebut terlihat sudah bahwa implementasi sebagai bentuk bagian dari proses besar bagaimana suatu kebijakan dirumuskan. Implementasi juga dapat dikatakan krusial didalam pengaruh terhadap kehidupan bermsayarakat. Perencanaan yang baik akan menghasilkan atau menentukan hasil / output yang baik pula.

Menurut (**Rulinawaty Kasmad, 2018**) dalam bukunya , tiga myopia implementasi kebijakan yaitu:

1. sebagian besar risorsis dihabiskan untuk membuat perencanaan, namun tidak cukup untuk bagaimana melaksanakannya;
2. selama ini banyak anggapan bahwa apabila suatu kebijakan telah diputuskan, diundangkan, maka dianggap rakyat sudah mengetahuinya, kalau melanggar kebijakan yang telah ditetapkan maka akan dihukum;
3. selama ini anggapan banyak policy maker bahwa apabila kebijakan sudah dibuat, maka implementasi akan jalan dengan sendirinya.

Disamping itu juga Terdapat beberapa teori ahli mengenai Implementasi Kebijakan, yaitu:

1. Teori George Edward III

Menurut teori **George C. Edward III** dalam (**Muliawaty dan Setiadi, 2020**) *Implementazion Of Immunization Program Policy Toward Universal Child Immunization (UCI) Achievment Village In Bandung*, implementasi dipengaruhi oleh 4 variabel yaitu :

1. Komunikasi
2. Sumber Daya
3. Disposisi
4. Struktur Birokrasi

2. Teori Merille S. Grindle

Menurut teori **Merille S grindle** dalam (**Andre Prasetyo Widodo dkk., 2020**) Implementasi Kebijakan terdiri dari Faktor-Faktor yang berengaruh terhadap implementasi kebijakan adalah Content dan Context.

*Content* Terdiri dari:

1. *Interest Affected*
2. *Type of benefits*
3. *Extent of change evisoned*
4. *Site of decision making*
5. *Program Implementors*
6. *Resources Committed*

*Context* terdiri dari:

1. *Power, interest, and strategies of actor involved*
2. *Institution and regime characteristics*
3. *Compliance and Responsiveness*

### 3. Teori Van Meter dan Van Horn

Menurut **Van Meter dan Van Horn** dalam (**Rulinawaty Kasmad, 2018**)

Model kebijakan adalah yang memperlihatkan 6 variabel yang membentuk hubungan antara kebijakan dengan kinerja, yaitu, *policy standard and objectives, policy resources*, kemudian ditambah lagi dengan 4 faktor yang berhubungan dengan kinerja kebijakan, yaitu : *interorganizational communication and enforcement activities; characteristics of the implementation agencies; economic, social, and political condition; and disposition of implementors.*

1. *Policy Standard and Objectives,*
2. *Policy Resources,*
3. *Interorganizational Communication and Enforcement Activities,*
4. *The Characteristic of the Implementing Agency.*
  - 1) *the competence and size of an agency's staff;*
  - 2) *the degree of hierarchical control of subunit decisions and processes within the implementing agencies;*
  - 3) *an agency's political resources*
  - 4) *the vitality of an organization;*
  - 5) *the degree of "open" communications*
  - 6) *the agency's formal and formal and informal linkages with the "policy-making" or "policy-enforcing" body.*
5. *Economic, Social, and Political Conditions*
6. *The Disposition of Implementors*

#### 4. Teori Hogwood dan Gunn

Menurut **Hogwood dan Gunn** dalam (**Rulinawaty Kasmad, 2018**) mengemukakan bahwa untuk dapat mengimplementasikan kebijakan publik secara sempurna atau perfect implementation maka diperlukan 10 persyaratan, yaitu :

1. Kondisi eksternal yang dihadapi instansi pelaksana tidak akan menimbulkan gangguan yang serius.
2. Untuk pelaksanaan program tersedia waktu dan sumber-sumber daya yang cukup memadai.
3. Perpaduan sumber-sumber yang diperlukan benar-benar tersedia.
4. Kebijakan yang akan diimplementasikan didasari oleh suatu hubungan kausalitas yang handal.
5. Hubungan kausalitas yang bersifat langsung dan hanya sedikit mata rantai penghubungnya.
6. Hubungan saling ketergantungan harus kecil.
7. Pemahaman yang mendalam dan kesepakatan terhadap tujuan.
8. Tugas-tugas terperinci dan ditempatkan dalam urut yang tepat.
9. Komunikasi dan koordinasi yang sempurna.
10. Pihak-pihak yang memiliki wewenang kekuasaan dapat menuntut dan mendapatkan kepatuhan yang sempurna

#### 2.2. Kerangka Berpikir

Kerangka penelitian ini dimulai dengan adanya permasalahan-permasalahan sosial yang sejatinya sudah diatur dalam kebijakan mengenai perlindungan sosial bagi penyandang disabilitas. Banyak faktor yang menyebabkan penyandang

disabilitas masih mendapatkan diskriminasi sosial di tengah kehidupan bermasyarakat. Dan pada masa pandemi Covid-19 ini dimana kebijakan pemerintah mengenai social distancing dan juga tetap dirumah sebisa mungkin dengan melihat sisi disabilitas yang memiliki kekurangan dalam mengais rezeki maka masih banyak disabilitas yang berkeliaran dijalan hanya untuk berjualan dengan tujuan menyambung kehidupan sehari-hari. Hal ini merupakan bagian dari tanggung jawab Pemerintah Provinsi DKI Jakarta atas dasar pemenuhan hak setiap warga negara melalui Dinas Sosial Pemerintah Provinsi DKI Jakarta yang mengurus permasalahan sosial yang terjadi di daerah DKI Jakarta.

Permasalahan kesejahteraan bagi penyandang disabilitas terjadi dan dialami oleh Provinsi DKI Jakarta. Terdapat banyak kasus tentang Penyandang Masalah Kesejahteraan Sosial di Provinsi DKI Jakarta pada tahun 2018 terdapat 6.003 orang yang harus di tangani oleh Pemerintah Provinsi DKI Jakarta (Sumber: <https://data.jakarta.go.id/dataset/data-penyandang-masalah-kesejahteraan-sosial-pmks/resource/dfdb6a7c-7d0a-4b3b-8338-c2066f3fccc8>). Permasalahan sosial yang terjadi khususnya pada kelompok disabilitas didalam pemenuhan haknya haruslah ditangani secara khusus oleh pemerintah juga bekerja sama dengan kelompok masyarakat lain.

Untuk mengetahui seberapa jauh implementasi kebijakan ini perlu dilakukan penelitian mendalam. Selain itu ada beberapa pendapat ahli yang dapat menjelaskan bagaimana implementasi kebijakan dilaksanakan dengan baik.

Menurut **Van Meter dan Van Horn** dalam (**Rulinawaty Kasmad, 2018**) Model kebijakan adalah yang memperlihatkan 6 variabel yang membentuk hubungan antara kebijakan dengan kinerja, yaitu : *policy standard and objectives*, *policy resources*, kemudian ditambah lagi dengan 4 faktor yang berhubungan dengan kinerja kebijakan, antara lain:

1. *Policy Standard and Objectives*, Salah satu faktor yang mempengaruhi keberhasilan kinerja kebijakan adalah standar dan tujuan-tujuan kebijakan. Oleh karena itu, indikator-indikator keberhasilan dan tujuan-tujuan kebijakan perlu jelas sehingga pihak pelaksana kebijakan tidak menimbulkan berbagai interpretasi yang berbeda dengan pembuat kebijakan. Terjadinya berbagai interpretasi dari tujuan kebijakan tersebut akan dapat menimbulkan kegagalan dalam pelaksanaan kebijakan.
2. *Policy Resources*, Selain indikator-indikator kinerja kebijakan dan tujuan-tujuan kebijakan harus jelas, juga sumber-sumber daya pendukung pelaksanaan kebijakan tidak bisa disepelekan. Sumber-sumber daya yang dimaksud di sini adalah dana, materi, manusia, dan berbagai insentif yang dapat melancarkan pelaksanaan suatu kebijakan. Insentif dapat berupa pemberian hadiah bagi mereka yang berhasil dalam pelaksanaan pekerjaan, dan pemberian “hukuman” bagi mereka yang gagal dalam melaksanakan tugasnya.

3. *Interorganizational Communication and Enforcement Activities*, Komunikasi antar organisasi perlu untuk memperlancar proses berjalannya informasi dari sumber-sumber informasi dalam rangka memperjelas standar-standar atau indikator-indikator kinerja kebijakan. Baik atau tidaknya saluran komunikasi antar organisasi pelaksana kebijakan akan mempengaruhi keberhasilan atau kegagalan pelaksanaan kebijakan tersebut. Demikian pula, untuk menjamin keberhasilan implementasi kebijakan diperlukan adanya pendorong atau penguatan terhadap pihak pelaksana. Aktivitas penguatan yang dimaksud adalah *technical advice and assistance* dan ganjaran baik positif maupun negatif, bagi pihak pelaksana kebijakan

4. *The Characteristic of the Implementing Agency*. yang ikut menentukan keberhasilan implementasi kebijakan, adalah karakteristik badan yang melaksanakan kebijakan, dengan diikuti oleh 6 karakteristik badan pelaksana, antara lain :

1) *the competence and size of an agency's staff*; (kompetensi dan ukuran staff lembaga)

2) *the degree of hierarchical control of subunit decisions and processes within the implementing agencies*; (Tingkat kendali hierariki atas keputusan dan proses sub-unit di dalam badan pelaksa)

3) *an agency's political resources*; (Sumber Daya Lembaga Politik)

4) *the vitality of an organization*; (Vitaliasi Organisasi)

5) *the degree of “open” communications*; (Tingkat komunikasi terbuka)

6) *the agency’s formal and formal and informal linkages with the “policy-making” or “policy-enforcing” body*. (hubungan formal dan informal lembaga tersebut dengan badan pembuat kebijakan atau penegak kebijakan)

5. *Economic, Social, and Political Conditions*, Kondisi-kondisi ekonomi, sosial dan politik merupakan salah satu faktor pendukung yang perlu diperhatikan dalam implementasi kebijakan. Dalam hal ini, ketersediaan sumber-sumber daya ekonomi sangat dibutuhkan dalam kesuksesan implementasi kebijakan.

6. *The Disposition of Implementors*, Faktor pendukung ke empat yang perlu mendapat perhatian dalam implementasi kebijakan adalah disposisi para pelaksana kebijakan. Setiap komponen dalam model di atas akan disaring melalui persepsi dari para implementor.

Sedangkan Menurut teori **Merille S grindle** dalam (**Andre Prasetyo Widodo., dkk, 2020**) Implementasi Kebijakan terdiri dari Faktor-Faktor yang berpengaruh terhadap implementasi kebijakan adalah Content dan Context.

*Content* Terdiri dari:

1. *Interest Affected*, Keberhasilan atau kegagalan suatu kebijakan sangat tergantung pada kepentingan-kepentingan yang ada pada kebijakan tersebut. Dalam hal ini, apakah kebijakan itu mewakili kepentingan orang-

orang tertentu saja atau mewakili kepentingan-kepentingan masyarakat luas

2. *Type of benefits*, Keberhasilan suatu kebijakan kalau kebijakan tersebut memberikan manfaat yang banyak terhadap kelompok sasarannya dan kebijakan tersebut akan mendapat dukungan yang luas dari kelompok sasarannya
3. *Extent of change envisioned*, Suatu kebijakan yang menginginkan perubahan yang besar, maka semakin sulit dalam implementasinya. Dalam hal ini, perubahan yang besar yang merupakan tujuan dari suatu kebijakan maka terdapat kesulitan dalam mencapai tujuannya.
4. *Site of decision making*, Keberhasilan atau kegagalan suatu kebijakan diimplementasikan sangat tergantung pada tempat pengambilan keputusan, lokasi atau tempat pengambilan keputusan haruslah sesuai dengan tempat tujuan saat pengambilan keputusan itu karena kondisi lapangan dapat terlihat secara langsung dan jelas.
5. *Program Implementors*, Salah satu yang menentukan keberhasilan atau kegagalan implementasi kebijakan adalah para pelaksananya. Sikap dan pemahaman sangat penting dimiliki oleh pra pelaksana kebijakan.
6. *Resources Committed*, Ketersediaan sumber-sumber daya pendukung implementasi kebijakan akan sangat berpengaruh terhadap keberhasilan kebijakan tersebut. Kekurangan sumber-sumber daya pendukung juga akan menyulitkan keberhasilan pelaksanaan suatu kebijakan.

*Context* terdiri dari:

1. *Power, interest, and strategies of actor involved*, Keberhasilan suatu kebijakan kalau aktor yang terlibat dalam implementasi kebijakan tersebut mempunyai kekuatan, kepentingan, dan strategi-strategi dalam pelaksanaan suatu kebijakan.
2. *Institution and regime characteristics*, Keberhasilan kebijakan akan ditentukan pula oleh dukungan institusi dan tokoh penguasa yang berkuasa. Dukungan ini bervariasi tergantung dari karakteristik tokoh penguasa yang sedang berkuasa.
3. *Compliance and Responsiveness*, Kebijakan akan berhasil apabila ada kesesuaian tujuan dan bentuk program. Apa yang sudah direncanakan dengan melihat tujuan sesuai dengan output dan juga pelaksanaan program.

Namun peneliti memutuskan untuk menggunakan teori implementasi kebijakan dengan model teori menurut **George C. Edward III** dalam (**Muliawaty dan Setiadi, 2020**) Implementasi kebijakan di pengaruhi oleh 4 variabel, yaitu:

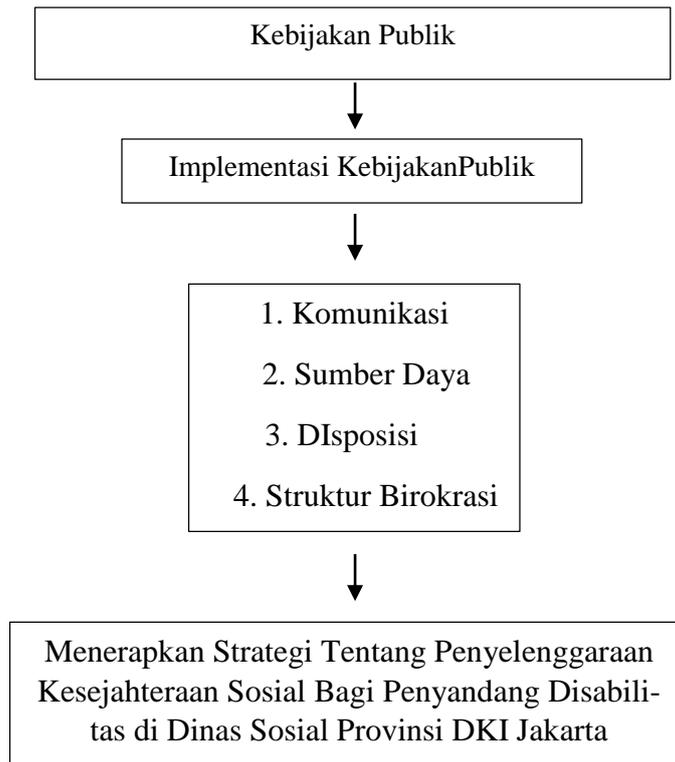
1. Komunikasi, yaitu keberhasilan Implementasi Kebijakan mensyaratkan agar implementor mengetahui apa yang harus dilakukan olehnya, dan yang menjadi tujuan serta sasaran kebijakan harus di transmisikan kepada kelompok sasaran (*target group*), sehingga akan mengurangi distorsi implementasi.

2. Sumber daya, meskipun isi kebijakan telah dikomunikasikan secara jelas dan konsisten, tetapi apabila implementor kekurangan sumber daya untuk melaksanakan, maka implementasi tidak akan berjalan dengan efektif. Sumber daya tersebut dapat terwujud sumber daya manusia, misalnya kompetensi implementor dan sumber daya finansial.

3. Disposisi, merupakan watak dan karakteristik yang dimiliki oleh implementor. Apabila implementor memiliki disposisi yang baik, maka implementor tersebut dapat menjalankan kebijakan dengan baik seperti apa yang diinginkan oleh pembuat kebijakan. Edward menyatakan bahwa sikap dari pelaksana kadang kala menyebabkan masalah apabila sikap atau cara pandangnya berbeda dengan pembuat kebijakan. Oleh karena itu, untuk mengantisipasi dapat mempertimbangkan atau memperhatikan aspek penempatan pegawai (Pelaksana) dan insentif.

4. Struktur Birokrasi, merupakan susunan komponen ( unit-unit ) kerja dalam organisasi yang menunjukkan adanya pembagian kerja serta adanya kejelasan bagaimana fungsi-fungsi atau kegiatan yang berbeda-beda diintegrasikan atau koordinasikan, selain itu struktur organisasi juga menunjukkan spesialisasi pekerjaan, saluran perintah dan penyampaian laporan. Struktur organisasi yang terlalu panjang akan cenderung melemahkan pengawasan dan menimbulkan red-tape, yakni prosedur birokrasi yang rumit dan kompleks, yang menjadi aktivitas organisasi tidak fleksibel. Aspek dari struktur organisasi adalah *Standard Operating Procedure (SOP)* dan Fragmentasi.

Melalui indikator tersebut dapat diketahui bagaimana Implementasi kebijakan terkait kesejahteraan sosial dalam upaya perlindungan penyandang disabilitas di Provinsi DKI Jakarta.



Gambar 2. 2. Kerangka Berpikir

### 2.3. Proposisi

1. Bila implementasi kebijakan dalam penyelenggaraan kesejahteraan sosial dilaksanakan dengan baik maka upaya perlindungan sosial bagi penyandang disabilitas di tengah pandemi covid-19 akan terpenuhi.