

BAB II

KAJIAN PUSTAKA, KERANGKA BERPIKIR DAN PROPOSISI

2.1. Kajian Pustaka

Penting rasanya di dalam sebuah penelitian diadakannya pembahasan yang komperhensif dan mendalam yang juga disebut kajian pustaka. Konteks kajian pustaka ini mengambil dari tiga bagian yaitu *Grand Theory*, *Middle Theory*, dan *Operasional Theory* serta kajian terdahulu sebagai pembanding dalam penelitian ini dan juga sebagai referensi penulis melaksanakan analisis dan penulisan penelitian ini.

2.1.1. Kajian Penelitian Terdahulu

Penelitian terdahulu merupakan menjadi acuan dasar peneliti dalam menyusun penelitian skripsi dan bahan perbandingan penelitian. Tujuannya agar hasil penelitian yang sejenis untuk dijadikan gambaran untuk mendukung kegiatan penelitian selanjutnya yang sejenis. Maka dalam kajian pustaka mencantumkan hasil penelitian terdahulu guna mendukung penelitian peneliti.

Kajian penelitian terdahulu memberikan sebuah fungsi sebagai faktor pendukung dalam melakukan penelitian. Di bawah ini adalah beberapa kajian penelitian terdahulu:

Berdasarkan kajian penelitian terdahulu, bahwasanya peneliti Risa Susanti yang berjudul "Implementasi Kebijakan Tentang Penanganan Penyandang Masalah Kesejahteraan Sosial Di Kota Bandung Tasikmalaya" penelitian ini menggunakan teori Cheema dan Rondinelli (Kusnandar, 2012,

hal.122) dengan pendekatan metode kualitatif dan juga teknik analisis data mengobservasi secara langsung ke lapangan, dan mewawancari beberapa narasumber dilaksanakan dengan mereduksi data, kedua melalui *display* data, terakhir penarikan kesimpulan dan verifikasi.

Persamaan antara peneliti dengan penelitian terdahulu yang di mana mengarah pada implementasi kebijakan pada penyandang masalah kesejahteraan sosial. yang menjadi perbedaan yaitu dalam menggunakan teori peneliti menggunakan teori Smith sedangkan peneliti menggunakan teori dari Cheema dan Rondinelli (Kusnandar, 2012, hal.122) dan perbedaan yang lain peneliti menggunakan metode deskriptif kualitatif dengan pendekatan studi kasus sedangkan peneliti terdahulu menggunakan pendekatan kualitatif.

Penelitian dari Hany Purnamasari, S.Sos., M.AP yang berjudul “ Implementasi kebijakan dinas sosial dan penanggulangan bencana dalam menanggulangi penyandang masalah kesejahteraan sosial (PMKS) khusus anak jalanan di kabupaten Karawang” dengan menggunakan pendekatan kualitatif dengan metode deskriptif, penelitian ini menggunakan teori dari Grindle (dalam Agustino, 2012:154) dengan teknik analisis data mengobservasi secara langsung ke lapangan, dan mewawancari.

Persamaan penelitian yang di atas adalah satunya judul di mana membahas tentang implementasi kebijakan yang mengarah pada menanggulangi permasalahan penyandang masalah kesejahteraan sosial. sedangkan perbedaannya peneliti menggunakan metode deskriptif kualitatif

dengan pendekatan studi kasus sedangkan peneliti terdahulu menggunakan pendekatan kualitatif dan yang menjadi pembeda yaitu penggunaan teori peneliti menggunakan teori Smith sedangkan peneliti terdahulu menggunakan teori Grindle (dalam Agustino, 2012:154)

Penelitian dari Kresna Sandhi Laksa dengan judul “ Implementasi kebijakan pemerintah Kota Surabaya dalam penanganan Penyandang masalah kesejahteraan sosial (PMKS) di UPTD Liponsos Keputih” dengan menggunakan teori dari Van Meter dan Van Horn (1975) metode Penelitian Metode kualitatif-deskriptif dengan teknik analisis data Pengumpulan data, Reduksi data, Penyajian data, dan Penarikan kesimpulan dan juga pendekatan kualitatif.

Persamaan dengan peneliti di mana judul ini mengarah pada penyandang masalah kesejahteraan sosial, sedangkan perbedaan dengan peneliti terdahulu menggunakan pendekatan kualitatif sedangkan peneliti menggunakan metode deskriptif kualitatif dengan pendekatan studi kasus dan dalam penggunaan teori Smith dan dalam penelitian terdahulu menggunakan teori Van Meter dan Van Horn (1975).

Tabel 2.1
Kajian Penelitian Terdahulu

No.	Nama Peneliti	Judul Peneliti	Teori yang digunakan	Persamaan dan Perbedaan		
				Pendekatan	Metode	Teknik Analisis Data
1	Risa Susanti	Implementasi Kebijakan Tentang Penanganan Penyandang Masalah Kesejahteraan Sosial Di Kota Bandung Tasikmalaya	Cheema dan Rondinelli (Kusnandar, 2012, hal. 112) meliputi: 1) <i>Environmental condition</i> (Kondisi lingkungan), 2) <i>Interorganizational relationship</i> (Hubungan antar organisasi), 3) <i>Resources for policy and program implementation</i> (Sumber daya organisasi untuk implementasi program), dan 4) <i>Characteristic of implementing agencies</i> (Karakteristik dan kemampuan agen pelaksana).	Pendekatan yang digunakan dalam penelitian ini yaitu pendekatan kualitatif.	Metode Deskriptif Kualitatif	Teknik analisis data mengobservasi secara langsung ke lapangan, dan mewawancari beberapa narasumber dilaksanakan dengan mereduksi data, kedua melalui display data, terakhir penarikan kesimpulan dan verifikasi
2	Hanny Purnamasari, S.Sos., M.A.P	Implementasi kebijakan dinas sosial dan penanggulangan bencana dalam menanggulangi penyandang masalah kesejahteraan sosial (pmks) khusus anak jalanan di kabupaten karawang	Grindle (dalam Agustino, 2012:154)	Pendekatan yang digunakan dalam penelitian ini yaitu pendekatan kualitatif.	Metode Deskriptif Kualitatif observasi	analisis data mengobservasi secara langsung ke lapangan, dan mewawancari
3	Krena Sandhi Laksa	Implementasi kebijakan pemerintah kota surabaya dalam penanganan penyandang masalah kesejahteraan sosial (pmks) di uptd liponsos keputih	Van Meter dan Van Horn (1975)	Pendekatan yang digunakan dalam penelitian ini yaitu pendekatan kualitatif.	Metode kualitatif-deskriptif	Pengumpulan data, Reduksi data, Penyajian data, dan Penarikan kesimpulan.

Sumber: Hasil Peneliti (2023)

Peneliti meninjau beberapa hasil penelitian terdahulu yang dimuat dalam sebuah jurnal dalam konteks Penyandang Masalah Kesejahteraan Sosial (PMKS). Meninjau dari penelitian terdahulu peneliti menggunakan pendekatan yang sama adapun yang perbedaan pada metode yang digunakan lokus sersta teori yang digunakan sehingga menjadi pertimbangan peneliti akan menggunakan metode yang berbeda dari penelitian terdahulu karena di anggap sesuai dan jelas hasilnya apabila memakai metode studi literature Cresswell (2017) yang dimana berjudul “Implementasi Kebijakan Menanggulangi Penyandang Masalah Kesejahteraan Sosial Di Dinas Sosial Kota Bandung”. Peneliti yakini bahwa penelitian ini memiliki keaslian dan oraginalitas tulisan.

2.1.2. Konsep Administrasi

Proses pembuatan penelitian pada akhirnya tidak lepas dari teori umum untuk menjadi *core* sebuah ilmu. Penelitian ini berbasis pada administrasi sehingga kita perlu memahami konsep administrasi agar penelitian ini bersifat komperhensif dan hal-hal teknis perlu di bahas sehingga memiliki kepaduan dari setiap argumentasi dan narasi yang di bangun.

Pengertian Administrasi

Administrasi berasal dari bahasa Yunani yang mempunyai dua arti yang pertama kata *ad* yang berarti *insentif* serta *ministrare* yang mempunyai arti melayani (*to serve*). Administrasi mempunyai dua definisi yaitu secara

sempit dan secara luas. Administrasi secara sempit dapat dirangkumkan dalam tiga kelompok yaitu *korespondensi* atau *surat-menyurat* merupakan kegiatan yang berkaitan dengan pengiriman informasi secara tertulis yang mulai dari penyusunan, penulisan sampai pengiriman pesan kepada yang ditujui. *Ekspedisi* merupakan kegiatan mencatat setiap ada informasi yang dikirim atau diterima. *Pengarsipan* kegiatan pengaturan serta penyimpanan informasi secara sistematis sehingga dapat dengan mudah dan cepat ditentukan setiap diperlukan.

Administrasi secara luas dapat di artikan sebagai kerja sama. Administrasi yang berkaitan dengan aktivitas kerja sama yang dilaksanakan oleh manusia atau sekelompok manusia untuk mencapai tujuan yang diinginkan. Siagian dikutip dari **Paolong, n.,d (2017:2)** menyatakan bahwa administrasi merupakan kegiatan kerja sama antara dua manusia atau lebih yang di dasari atas rasionalitas tertentu untuk mencapai tujuan yang sudah di tetapkan. Dari pendapat tersebut dapat diartikan bahwa administrasi merupakan sebuah proses dalam mencapai tujuan bersama. **Sondang P.** Dikutip **Maksudi (2017:28)** menyatakan bahwa administrasi:

“Administrasi adalah keseluruhan proses pelaksanaan dari keputusan-keputusan yang telah diambil dan pelaksanaan itu pada umumnya dilakukan oleh dua orang atau lebih untuk mencapai tujuan yang telah ditentukan sebelumnya”. (**Maksudi, 2017**)

Definisi di atas dapat di artikan bahwa administrasi terdiri dari tiga aspek di antaranya adanya proses pengambilan keputusan, adanya dua orang atau lebih, dan adanya tujuan ditentukan sebelumnya. **Geoge (Sutha, 2018)**

administrasi merupakan sebuah perencanaan, pengendalian, pengorganisasian pekerjaan perkantoran, serta penggerakan mereka yang melaksanakan agar mencapai tujuan yang telah ditetapkan. Dari definisi tersebut dapat diartikan bahwa administrasi merupakan sebuah perencanaan, pengendalian, pengorganisasian. Administrasi mempunyai ciri untuk disebut administrasi.

Ciri utama untuk disebut sebagai administrasi dalam buku “ Ilmu Administrasi” di antaranya:

- 1) Sekelompok orang
Kegiatan administrasi hanya mungkin terjadi jika dilakukan oleh lebih dari satu orang.
- 2) Kerja sama
Kegiatan administrasi hanya mungkin terjadi jika dua atau lebih kerja sama. Gibson, dkk (1983) Kelompok kerja sama formal dan informal dibentuk karena pemuasan kebutuhan (*the satisfaction of needs*), kedekatan dan daya tarik (*proximity and attraction*), tujuan kelompok (*group goals*), dan alasan ekonomi (*economic reasons*).
- 3) Pembagian tugas
Kegiatan administrasi bukan sekedar kegiatan kerja sama, melainkan kerja sama tersebut harus didasarkan pada pembagian kerja yang jelas.
- 4) Kegiatan yang runtut dalam suatu proses
Kegiatan administrasi berlangsung dalam tahapan-tahapan tertentu secara berkesinambungan.
- 5) Tujuan
Sesuatu yang diinginkan untuk mencapai melalui kegiatan kerja sama

Pada lima unsur di atas dapat diartikan bahwa administrasi merupakan sebuah proses yang dilaksanakan dalam bentuk kerja sama dari sekelompok manusia untuk mencapai tujuan yang sudah ditetapkan sebelumnya.

Tujuan administrasi

Tujuan administrasi dibagi menjadi dua bagian yaitu:

1. Tujuan Jangka panjang

Tujuan administrasi jangka panjang terhadap organisasi yang di mana adanya pola administrasi yang ditujukan untuk mencapai tujuan organisasi tersebut pada dasarnya sebuah tujuan yang berjangka panjang tidak dibuat sembarangan di dalam sebuah organisasi melainkan oleh pemimpin organisasi tersebut yang mempunyai beberapa sifat di antaranya:

- a. Ideal
- b. Administrasi bersifat general
- c. Kualifikasi tidak terbatas

2. Tujuan jangka pendek

Tujuan administrasi jangka pendek organisasi mempunyai sifat yang lebih kecil, biasanya pembuatan kebijakan divisinya di buat oleh sub-sub divisi dari organisasi tersebut yang bertujuan jangka pendek yang mempunyai sifat spesifik serta ruang lingkup yang kecil dan kualifikasinya terbatas.

Ruang Lingkup Administrasi

Administrasi mempunyai ruang lingkup yang meliputi segala hal dari sebuah kegiatan, sarana, serta fasilitas yang ditekankan pada pelaksanaan kegiatan tersebut agar kegiatan tersebut berjalan dengan teratur serta tertib (**Indrawan, 2016**). Administrasi bukan hanya untuk sebuah

kegiatan melainkan sangat penting untuk membuat kebijakan serta undang-undang untuk di atas kertas putih saja. Penerjemahan sebuah kebijakan serta undang-undang tersebut menjadi sebuah tindakan serta pengimplementasiannya merupakan bagian yang tidak mudah. Sebagai penyelenggara berperan sangat penting dalam pelaksanaan pemerintahan sebagai mesin yang berjalan.

Secara umum ruang lingkup administrasi meliputi kegiatan serta pelaksanaan pemerintah agar mengarah semua orang dalam pemerintahan atau organisasi untuk mengerjakan hal-hal yang sesuai dengan tujuan yang sudah di tetapkan agar kegiatan pelaksanaannya tepat dan benar.

Dalam proses administrasi terdapat sejumlah unsur yang saling berkaitan antara satu dan yang lain, yang apabila salah satunya tidak ada, proses operasi administrasi akan pincang. **The Liang Gie** dikutip dalam jurnal **Albert, et al., (2018)** yang berjudul "Unsur-Unsur Administrasi, *Elements Of Administration*" bahwa administrasi sebagai rangkaian kegiatan penataan di dalam pelaksanaannya memiliki 7 unsur, yaitu:

1. Organisasi
Organisasi merupakan kelompok orang-orang, tugas-tugas, wewenang, dan tanggung jawab serta hubungan diantara para pekerja atau unit-unit tugas
2. Manajemen
Manajeme merupakan rangkaian perbuatan menggerakkan orang-orang dan mengerahkan segenap fasilitas kerja agar tujuan kerjasama benar-benar tercapai;
3. Komunikasi
Komunikasi merupakan rangkaian perbuatan menyampaikan warta dari satu pihak kepada pihak lain dalam usaha kerjasama yang bersangkutan;
4. Kepegawaian

Kepegawaian merupakan rangkaian perbuatan mengatur dan mengurus tenaga kerja yang diperlukan dalam usaha kerjasama yang bersangkutan;

5. Keuangan

Tugas-tugas keuangan adalah rangkaian perbuatan mengelola segi-segi pembelanjaan dalam usaha kerja sama.

6. Perbekalan

Rangkaian perbuatan mengadakan, mengatur menggunakan, mendaftarkan, memelihara, sampai kepada menyingkirkan benda-benda perlengkapan dalam usaha kerjasama;

7. Tata usaha

Tata usaha merupakan rangkaian perbuatan menghimpun, mencatat, mengolah, menggandakan, mengirim, dan menyimpan keterangan-keterangan yang diperlukan dalam usaha kerjasama.

Bahwa unsur-unsur administrasi sangat penting untuk melakukan suatu aktivitas dalam kegiatan organisasi dalam melaksanakan suatu pencapaian untuk mendukung tujuan setiap instansi karena kunci utama unsur administrasi salah satunya unsur organisasi dan manajemen dalam dalam mencapai suatu sasaran kegiatan dalam organisasi.

Selanjutnya, untuk membangun suatu administrasi sebagai sistem diperlukan berbagai unsur, baik berupa faktor-faktor situasional dan kondisional maupun sumber daya tertentu. **Atmosudirdjo** dikutip dalam jurnal **Albert, et al., (2018)** yang berjudul "Unsur-Unsur Administrasi, *Elements Of Administration*" bahwa

Unsur – Unsur Administrasi Terbagi Atas 8 Unsur , Yaitu:

1. Tujuan (unsur operasional)

Adanya Tujuan dalam suatu perusahaan merupakan Capaian atau Alasan Akhir Dari Terbentuknya Perusahaan Tersebut

2. Manajemen unsur pimpinan "*management team*", *group of people* yang secara bersama merupakan *managerial power*

3. Pekerja (unsur "kekuatan kerja")

Unsur Dimana Pekerja Sebagai Roda Penggerak dalam Suatu Perusahaan

4. Modal (dalam arti unsur “kekuatan membeli”)

Unsur modal yang berarti materil atau dalam bentuk harta benda maupun uang dimana sebagai suatu hal yang ingin diperoleh
5. Gedung dan tanah (dalam arti establishment, unsur tempat, papan, markas)

Sebagai Tempat Berlangsungnya Kegiatan Usaha Khususnya Kegiatan Administrasi
6. *Equipment* (dalam arti mesin, *tools*, dan pesawat menjadi satu, sebagai unsur “Kekuatan Mekanisasi”, *processing power*)

Kelengkapan Perlengkapan Produksi, dan Distribusi Sebagai Unsur Kekuatan Mekanisasi
7. Kantor

Merupakan Tempat Resmi Berlangsungnya kegiatan Administrasi
8. Lokasi (ekologi, unsur lingkungan) atau wilayah.

Sebagai sumber bahan dasar Produksi maupun sumber modal yang didapatkan dengan cara diolah terlebih dahulu

Dari unsur pokok administrasi secara terus-menerus mengendalikan dan memanfaatkan unsur administrasi diatas secara efektif dan efisien. Bahwa administrasi memiliki stratifikasi, mulai dari gambaran yang paling luas sampai ke gambaran yang paling sempit, perlu diperhatikan unsur-unsur sebagai faktor utama dalam kegiatan atau aktivitas yang hasilnya akan memenuhi kehidupan manusia.

Pembahasan di atas bahwa administrasi dapat disimpulkan bahwa setiap pekerjaan memiliki peran atau fungsi yang sangat penting. Berikut beberapa fungsi administrasi:

1) Planing

Administrasi merupakan kegiatan perencanaan, maka fungsi administrasi dalam planning atau perencanaan ini dibutuhkan pengumpulan serta pengolahan data kemudian menyusun perencanaan.

2) Organizing

Administrasi sebagai pengorganisasian yang berfungsi untuk membentuk hubungan kerja sama antara satu pihak dengan pihak lainnya hingga terwujud kesatuan.

3) Reporting

Administrasi sebagai reporting yang dilaksanakan untuk melaporkan perkembangan dan hasil kegiatan melalui keterangan-keterangan baik dalam bentuk tulisan maupun lisan.

4) Budgeting

Administrasi sebagai keuangan yang dimana untuk mengelola atau mengatur segala perencanaan tentang anggaran atau keuangan yang digunakan.

Tanpa disadari manusia sejak awal lahir hingga akhir hayat selalu berkaitan dengan administrasi publik dari mengurus akte kelahiran sampai akte kematian. Administrasi publik selalu berkaitan dengan peran pemerintah terhadap pelayanan ke masyarakat baik dalam bidang sosial, ekonomi, politik, kesehatan, pendidikan, atau jaminan sosial.

Istilah Administrasi Publik dapat dibagi ke dalam dua bentuk yakni Administrasi dan Publik. Administrasi secara etimologis berasal dari bahasa Yunani yaitu *administrate* yang berarti melayani, membantu. Sedangkan dalam bahasa Inggris, menggunakan istilah *administration* yang sebenarnya dari kata *Ad (intensif)* dan *ministrare (to serve)* yang berarti melayani. Sedangkan Publik secara etimologis berasal dari bahasa Inggris *public* yang

berarti umum, masyarakat atau negara. Sebenarnya, dalam bahasa Indonesia sesuai bila diberi terjemahan praja. Apabila *public administration* diterjemahkan sebagai administrasi negara, maka kecenderungan pelayanan dan penyelenggaraan roda pemerintahan akan bermotivasi serba negara. Negara dianggap mewakili Tuhan di dunia, apabila persoalan sudah mengatasnamakan negara, sulit untuk dibantah.

Konsep administrasi publik yang ada di Indonesia bukanlah konsep yang baru, melainkan konsep administrasi publik berada sejak dahulu hanya saja para ahli mengganti istilah dari administrasi negara menjadi administrasi publik. **Chandler dikutip Pasolong (2016:7)** menyatakan bahwa:

“Administrasi Publik merupakan seni dan ilmu (*art and science*) yang ditunjukkan untuk mengatur “*public affairs*” dan melaksanakan berbagai tugas yang ditentukan. Administrasi publik sebagai disiplin ilmu bertujuan untuk memecahkan masalah publik melalui perbaikan-perbaikan terutama dibidang organisasi, sumber daya manusia dan keuangan”

Dari isi pendapat yang dinyatakan di atas bahwa administrasi publik merupakan aturan yang bertujuan untuk memecahkan suatu masalah yang berada dalam publik serta untuk perbaikan- perbaikan agar kebutuhan negara efektif dan efisien. Dalam pelaksanaannya administrasi publik mempunyai ciri serta karakteristik yang dinyatakan oleh **Thoha** dalam **Rodiyah (2021:24)** menyatakan bahwa administrasi sebagai ilmu serta seni memiliki karakteristik dan ciri sebagai berikut:

1. Administrasi publik memberikan pelayanan oleh organisasi-organisasi yang sangat urgensi karena menyangkut kepentingan semua lapisan masyarakat.
2. Pelayanan yang diberikan oleh administrasi bersifat semi monopoli atau monopoli yang di mana bentuk pelayanan yang diberikan tidak bisa di bagi kepada organisasi-organisasi seperti pendidikan, kesehatan, perhubungan.
3. Memberikan pelayanan terhadap masyarakat umum administrasi publik berdasarkan regulasi undang-undang atau peraturan sehingga pelayanan terhadap masyarakat teratur.
4. Administrasi publik dalam memberikan pelayanan tidak dikendalikan oleh harga pasar maka pemerintah sebagai pemberi pelayanan publik kepada masyarakat tidak berdasarkan laba rugi, melainkan oleh rasa pengabdian kepada masyarakat umum.
5. Usaha-usaha yang dilaksanakan oleh administrasi publik di negara demokrasi sangat tergantung pada penilaian di mata masyarakat karena kualitas pelayanan yang di berikan oleh administrasi hendaknya adil atau tidak memihak, proporsional, bertih dan mementingkan kepentingan orang banyak dibandingkan pribadi.

Peran administrasi publik sangat vital seperti yang dinyatakan oleh **Polangi** dalam **Pasalong (2019:20)** kondisi ekonomi di suatu negara sangat tergantung kepada dinamika administrasi publik di negara tersebut. Dapat

terlihat jelas dalam fungsi administrasi publik di antaranya administrasi publik ada karena untuk memberikan pelayanan publik yang dapat dirasakan oleh masyarakat setelah pemerintah meningkatkan profesionalismenya. Menerapkan teknik efisien serta efektivitas untuk menguntungkan bagi pemerintah agar dapat mencerahkan masyarakat untuk menerima serta menjalankan sebagian tanggung jawab administrasi publik sehingga tercapai “*organized democracy*” **Cleveland** dalam **Pasolong (2019:20)**.

Administrasi publik tentu saja mempunyai ciri-ciri yang membedakan dengan administrasi privat, sosial, serta administrasi lainnya.

Syafie (2013:13) menyatakan hal khusus dari administrasi publik yaitu:

- 1) Kehadiran administrasi publik tidak bisa di hindari
- 2) Administrasi publik mengharapkan kepatuhan
- 3) Administrasi publik mempunyai prioritas
- 4) Administrasi publik mempunyai kekecualian
- 5) Manajemen puncak administrasi publik adalah politik
- 6) Penampilan administrasi publik sulit diukur
- 7) Lebih banyak harapan yang diletakan pada administrasi publik

Dapat di artikan peranan administrasi publik dalam menjalankan kegiatan organisasi-organisasi pemerintahan yang memberikan pelayanan publik kepada masyarakat berperan sangat vital dalam suatu negara. Organisasi pemerintahan dalam suatu negara yang memberikan pelayanan

publik dapat di nilai dari tercapainya tujuan atau belumnya tujuan yang sudah di tentukan oleh organisasi negara Indonesia.

2.1.3. Kebijakan Publik

Kebijakan dalam istilah bahasa inggris merupakan *Policy* dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia dapat di artikan sebagai suatu rangkaian dalam pelaksanaan pekerjaan, kepemimpinan, atau (bertindak suatu pemerintahan, organisasi) pernyataan dalam suatu tujuan, prinsip, atau pedoman untuk manajemen dalam mencapai suatu sasaran.

Menurut **Carl J. Federick** dikutip **Leo Agustino (2008:7)** kebijakan merupakan suatu tindakan yang dilakukan oleh seseorang, kelompok, atau pemerintahan di dalam lingkungan tertentu terdapat suatu hambatan-hambatan terhadap pelaksanaan suatu kebijakan tersebut untuk mencapai tujuan yang sudah di sepakati.

Berdasarkan uraian di atas peneliti berpendapat bahwa kebijakan melibatkan perilaku yang memiliki maksud dan tujuan karena suatu kebijakan harus menunjukkan apa yang di kerjakan dari apa yang di usulkan dalam kegiatan suatu masalah yang berdampak pada publik.

Kebijakan publik merupakan apa yang ditanyakan serta apa yang dilakukan atau tidak dilaksanakan oleh pemerintah yang sudah ditetapkan dalam peraturan-peraturan perundang-undangan serta dalam *policy statemen* berbentuk pidato yang di ucapkan oleh seorang pejabat politik serta pejabat pemerintah yang di jadikan sebuah program-program atau kegiatan yang di adakan oleh pemerintah.

Maka dari itu kebijakan publik mencakup berbagai sektor dari sektor ekonomi, sektor budaya, sektor hukum, sektor politik, atau kebijakan publik juga dapat bersifat nasional atau lokal seperti undang-undang, peraturan presiden, peraturan menteri, PERDA, PERGUB. Secara terminologi kebijakan publik merupakan (*public policy*), menurut Nugroho di kutip dalam buku “Kebijakan Publik” di tulis oleh Dr. Taufiqurokhman, S.Sos., M.SI. kebijakan publik yaitu:

- 1)kebijakan publik merupakan sesuatu yang mudah untuk dipahami, karena maknanya adalah hal-hal yang dikerjakan untuk mencapai tujuan nasional
- 2)kebijakan publik merupakan sesuatu yang mudah diukur, karena ukurannya jela yakni sejauh mana kemajuan pencapaian cita-cita sudah ditempuh.

Menurut **James E. Anderson** sebagai mana di kutip **Islamy (2009:17)** dalam buku “Kebijakan Publik” di tulis oleh Dr. Taufiqurokhman, S.Sos., M.SI. kebijakan publik merupakan

“a purposive course of action followed by an actor or set of actors in dealing with a problem or matter of concern”(Serangkaian tindakan yang mempunyai tujuan tertentu yang diikuti dan dilaksanakan oleh seorang pelaku atau sekelompok pelaku guna memecahkan suatu masalah tertentu).

Menurut **L.N. Gerston (Muh. Irfan Islamy, 2008)** Kebijakan Publik yaitu:

Bukan hanya berisi serangkaian keputusan melainkan juga komitmen dan tindakan nyata dari mereka yang terlibat dalam pemerintahan.

Berdasarkan uraian di atas definisi kebijakan publik menurut para ahli peneliti dapat menyimpulkan bahwa kebijakan publik merupakan

serangkaian keputusan yang di buat oleh seseorang, kelompok atau pemerintahan untuk mewujudkan tujuan-tujuan tertentu sesuai dengan kepentingan masyarakat serta dilaksanakannya dalam bentuk nyata menuju tujuan yang di inginkan.

Dalam kebijakan publik, terdapat beberapa tahapan sebelum mengimplementasikannya. Menurut **Dye (1992)** yang dikutip dalam **Widodo (2009:16)** terdapat enam tahapan yang meliputi:

- 1) Identifikasi masalah kebijakan (*Identification of policy problem*)
Melakukan identifikasi masalah kebijakan dapat dilakukan melalui identifikasi apa yang menjadi tuntutan (*demands*) atas tindakan pemerintah
- 2) Penyusunan agenda (*Agenda setting*)
Penyusunan agenda merupakan aktivitas memfokuskan perhatian pada pejabat publik dan media massa atas keputusan apa yang akan diputuskan terhadap masalah publik tertentu.
- 3) Perumusan kebijakan (*Policy Formulation*)
Perumusan merupakan tahapan pengusulan rumusan kebijakan melalui organisasi perencanaan kebijakan, kelompok kepentingan, birokrasi pemerintah, presiden dan lembaga legislatif.
- 4) Pengesahan Kebijakan (*legitimizing of policies*)
Pengesahan kebijakan melalui tindakan politik oleh partai politik kelompok penekan, presiden dan kongres.
- 5) Implementasi kebijakan (*policy implementation*)
implementasi kebijakan dilakukan oleh birokrasi, anggaran publik, dan aktivitas agen eksekutif yang terorganisasi.
- 6) Evaluasi kebijakan (*policy evaluation*)
Evaluasi kebijakan dilakukan oleh pemerintah itu sendiri, konsultan di luar pemerintah, pers dan masyarakat.

Pada uraian di atas peneliti dapat menyimpulkan bahwa kebijakan publik adalah tugas pemerintahan untuk mencapai suatu tujuan yang sudah direncanakan sebelumnya dengan melalui tahapan-tahapan identifikasi,

penyusunan agenda, perumusan kebijakan, pengesahan kebijakan, sebelum kebijakan di implementasikan dan terakhir melakukan evaluasi terhadap kebijakan yang sudah di tentukan.

Kebijakan publik dapat dilihat dari beberapa sudut pandang dari pada ilmu administrasi publik:

- 1) Yang pertama sudut pandang dari tindakan pemerintah

Menurut Thomas R Dye mengemukakan bahwa kebijakan publik “ apapun pilihan pemerintah untuk melakukan atau tidak melakukan” maka dalam hal ini pemerintah harus mengambil keputusan atau tindakan ataupun tidak melaksanakan sesuatu.

- 2) Yang kedua sudut pandang kebijakan publik dari pengalokasian nilai-nilai masyarakat yang dilakukan pemerintah. Menurut Harold D.Laswell dan Abraham Kaplan bahwa jika program mencapai rujukan maka nilai-nilai dan praktek-praktek yang terarah. Maka menurut David Easton bahwa kebijakan publik merupakan kebijakan-kebijakan yang dikembangkan oleh badan-badan yang dilakukan pemerintah”

- 3) Yang ketiga kebijakan publik dalam sudut pandang sebagai rancangan program-program yang dikembangkan pemerintah agar mencapai tujuan. menurut James E. Anderson bahwa kebijakan publik merupakan suatu tindakan pemerintah yang berupa program-program pemerintah untuk pencapaian sasaran atau tujuan”.

Dari uraian sudut pandang di atas peneliti menyimpulkan pengertian kebijakan publik, bahwa kebijakan publik bisa dikeluarkan atau ditetapkan oleh pemerintah serta pihak-pihak lain atau sebutan aktor-aktor.

Dalam penetapan kebijakan publik pemerintah pasti proses kebijakan publik. proses merupakan suatu aktivitas yang memiliki tahapan-tahapan dari awal hingga akhir. Jadi sebelum menetapkan suatu kebijakan publik pemerintah pasti ada proses atau tahapan-tahapannya.

Tahapan pembuatan kebijakan merupakan rangkaian dari sebuah keputusan dalam kebijakan publik. proses kebijakan publik

2.1.4. Implementasi Kebijakan

Implementasi berasal dari kerangka teoritik dari kebijakan itu sendiri yang di mana suatu tujuan-tujuan dan sasaran-sasaran yang sudah ditetapkan. Implementasi kebijakan secara luas merupakan, suatu proses tahapan pelaksanaan kebijakan undang-undang dengan berbagai aktor, organisasi, prosedur, serta bekerja sama untuk menjalankan suatu kebijakan untuk mencapai tujuan-tujuan atau program-program yang sudah direncanakan.

Merujuk pada pengertian implementasi kebijakan di atas bahwa implementasi kebijakan merupakan suatu tindakan yang dilaksanakan oleh pemerintah sebagai aktor serta pembuat kebijakan untuk mencapai tujuan yang sudah ditetapkan dalam suatu keputusan kebijakan. Kebijakan yang di buat oleh pemerintah sudah melalui kajian terlebih dahulu agar dapat memberikan input atau output yang baik bagi masyarakat.

Menurut Hamdi (2014:97) implementasi kebijakan berkaitan dengan ikhtiar-ikhtiar agar mencapai tujuan yang sudah ditetapkan di suatu kebijakan tertentu. Sedangkan menurut Nugroho (2014:657) implementasi kebijakan pada prinsipnya cara agar suatu kebijakan mencapai tujuannya. Selanjutnya menurut Wibawa (Tahir, 2014:58)

“tujuan dari implementasi kebijakan merupakan untuk mengarahkan kebijakan publik agar dapat direalisasikan untuk hasil dari proses kegiatan pemerintah. Semua proses dalam menetapkan kebijakan bisa di mulai jika tujuan serta sasarannya dari bersifat umum ke yang sudah diperinci, dan program yang sudah direncanakan serta sejumlah dana yang sudah dialokasikan untuk mewujudkan tujuan serta sasaran yang sudah ditetapkan”.

Berdasarkan pengertian di atas bahwa implementasi kebijakan merupakan usaha pemerintah menjalankan suatu kebijakan sebaik mungkin agar mencapai tujuan serta tepat sasaran, program yang sudah dirancang oleh pemerintah serta dana yang sudah disiapkan akan dialokasikan untuk mewujudkan tujuan serta sasaran yang sudah ditetapkan.

Implementasi kebijakan menurut Nugroho (Setyawan, 2017:92) menyatakan bahwa implementasi kebijakan mempunyai dua langkah dalam mengimplementasikan kebijakan yaitu dengan langsung mengimplementasikan kebijakan melalui bentuk suatu program atau melalui formulasi kebijakan derivat atau dari turunan dari kebijakan tersebut.

Menurut Smith (Tachjan, 2006:37) dalam proses implementasi kebijakan mempunyai beberapa hal yang dapat saling mempengaruhi serta berinteraksi secara timbal balik, maka dari itu terjadi ketegangan yang

menyebabkan timbulnya suatu proses bahkan aksi fisik, hal ini menghendaki penegakan instansi-instansi baru untuk mewujudkan sasaran kebijakan. Penegangan ini pula bisa menyebabkan perubahan dalam instansi-instansi. Maka dari itu beberapa hal yang dapat mempengaruhi keberhasilan dalam implementasi kebijakan, yaitu:

1. Kebijakan yang di idealkan (*idealised policy*)

Pola interaksi yang digagas oleh pemerintah sebagai perumus kebijakan dengan mempunyai tujuan untuk mendorong, mempengaruhi, serta merangsang target group untuk melaksanakannya.

2. Kelompok sasaran (*target group*)

Bagian dari sasaran kebijakan yang diharapkan dapat mengadopsi pola interaksi sebagaimana yang di harapkan oleh pemerintah sebagai perumus kebijakan.

3. Badan-badan pelaksana (*implementing organization*)

Pelaksana dalam pengimplementasian kebijakan serta yang bertanggung jawab dalam implementasi kebijakan.

4. Faktor lingkungan (*environmental factor*)

Unsur-unsur di dalam lingkungan yang mempengaruhi dalam pengimplementasian kebijakan seperti aspek budaya, aspek politik, aspek sosial, dan aspek ekonomi.

Implementasi kebijakan sangat diperlukan untuk melihat aktor atau sekelompok sasaran, serta salah satu tindakan untuk mencapai tujuan yang telah di rencanakan sebelumnya untuk mengambil keputusan. Maka dari itu

para pelaksana implementasi kebijakan sangat dipengaruhi oleh pemahaman.

Tidak adanya proses yang efektif dalam suatu kebijakan maka tidak ada keberhasilan menurut **Edward III (Mulyadi, 2015:47)** implementasi kebijakan yaitu:

“Suatu proses yang sedang dilaksanakan yang mengacu pada kebijakan yang mengelola hasil dari input yang menghasilkan putput atau outcome untuk masyarakat atau publik”.

Menurut **Mazmanian dan Sebastier (Tahir, 2014:56)** implementasi kebijakan yaitu

“Implementasi kebijakan didalami melalui beberapa pandangan yaitu dari pandangan pembuatan kebijakan, pejabat pelaksana, serta aktor di lapangan selaku kelompok target”.

Dapat Disimpulkan dari uraian definisi di atas bahwa implementasi kebijakan merupakan suatu kegiatan yang mengacu pada arahan kebijakan dengan mengelola input serta output bagi publik dengan dilaksanakan proses kebijakan tersebut oleh pembuatan kebijakan, pejabat pelaksana dan aktor di lapangan.

Pengimplementasi terdapat aktor yang terlibat dalam perumusan kebijakan. Aktor tersebut yang membuat suatu kebijakan serta bertanggung jawab dalam pelaksanaan program PMKS selaku pembuat kebijakan. Dapat dijelaskan menurut Leo Agustino dalam bukunya yang berjudul “ Dasar - Dasar Kebijakan Publik (2008:29) bahwa dalam pembuatan kebijakan secara normative adalah Legislatif, Eksekutif, Administrator, dan para hakim.

Dalam distribusi PMKS (Penyandang Masalah Kesejahteraan Sosial) merupakan tanggung jawab dari Pemerintah Daerah serta Lembaga – Lembaga sosial, Pemerintah Daerah yang bertanggung jawab dalam membuat kebijakan dan pengimplementasi kebijakan, sedangkan lembaga – lembaga sosial membantu dalam pengimplementasian kebijakan.

Dalam pengimplementasikan kebijakan terdapat unsur-unsur implementasi kebijakan yang mutlak dan harus ada yaitu:

1) Unsur Pelaksana

Dalam unsur pelaksanaan merupakan implementor kebijakan sebagai mana yang dijelaskan Dimock dan Tachjan (2006:28) pelaksanaan kebijakan merupakan pihak-pihak yang melaksanakan kebijakan yang terdiri dari penentuan tujuan dan sasaran organisasional, analisis serta perumusan kebijakan dan strategi organisasi, pengambilan keputusan, pelaksanaan operasional, penggerak manusia, pengawasan dan penilaian.

2) Adanya program yang Dilaksanakan

Kebijakan publik mempunyai arti penting adanya tindakan yang nyata yang dilaksanakan dengan berbagai program atau kegiatan. Program atau kegiatan merupakan rencana yang komprehensif yang sudah menggambarkan sumber daya yang digunakan dan terpadu dalam kesatuan.

3) Target Group Atau Kelompok Sasaran

Target group atau kelompok sasaran yang menerima barang atau jasa yang akan di pengaruhi perilakunya oleh kebijakan.

Agar suatu kebijakan dapat terwujud sesuai dengan tujuan yang sudah di rencanakan, maka dalam proses perencanaan implementasi kebijakan harus melibatkan aktor dalam pengimplementasikan kebijakan, program yang baik harus di rencanakan dengan manajemen yang baik serta menyediakan layanan yang bermanfaat bagi masyarakat. Sehubungan dengan faktor yang mempengaruhi implementasi kebijakan menurut G Shabbir Cheema dan Dennis A. Rondinelli (dalam Subarsono 2005:101) mengatakan bahwa terdapat beberapa faktor yang mempengaruhi implementasi kebijakan program-program pemerintah yang bersifat desentralistis. Faktor – faktor tersebut yaitu:

- 1) Kondisi Lingkungan sangat mempengaruhi dalam pengimplementasi kebijakan, lingkungan tersebut mencakup lingkungan, sosial, serta ketertiban penerima program
- 2) Hubungan antara organisasi implementasi sebuah program perlu dukungan dan koordinasi dengan instansi untuk itu diperlukan koordinasi dan kerja sama antar instansi bagi keberhasilan suatu program.
- 3) Sumber daya organisasi untuk implementasi program. Implementasi kebijakan perlu di dukung sumber daya dengan baik maupun sumber daya manusia atau sumber daya non manusia.

- 4) Karakteristik dan kemampuan aktor pelaksana. Untuk mencakup struktur birokrasi, norma-norma dan pola-pola hubungan yang terjadi dalam birokrasi di mana itu semua akan mempengaruhi implementasi kebijakan suatu program.

Berdasarkan faktor di atas, peneliti menyimpulkan bahwa kondisi lingkungan, hubungan antar organisasi, sumber daya organisasi untuk mengimplementasi program, karakteristik dan kemampuan aktor pelaksana merupakan hal yang penting dalam mempengaruhi suatu implementasi program. Sehingga faktor-faktor tersebut menghasilkan kinerja dan dampak dari suatu program yaitu sejauh mana program tersebut dapat mencapai sasaran atau tujuan yang telah ditetapkan.

2.2. Kerangka Berpikir

Dalam penyusunan peneliti mengacu kepada para ahli mengenai teori-teori yang di gunakan oleh peneliti yang berhubungan dengan fokus penelitian untuk dijadikan dasar pedoman yang menjadi acuan tolak ukur sejauh mana ini sesuai dengan kenyataan agar dapat menghasilkan kesimpulan yang objektif.

Untuk mempermudah memecahkan suatu permasalahan yang di hadapi, maka secara ilmiah memerlukan kerangka pemikiran sebagai bahan acuan untuk memecahkan masalah tersebut dengan melandaskan teori menurut para ahli. Untuk mengetahui Implementasi Kebijakan Menanggulangi Permasalahan Masalah Kesejahteraan Sosial Oleh Dinas Sosial Kota Bandung.

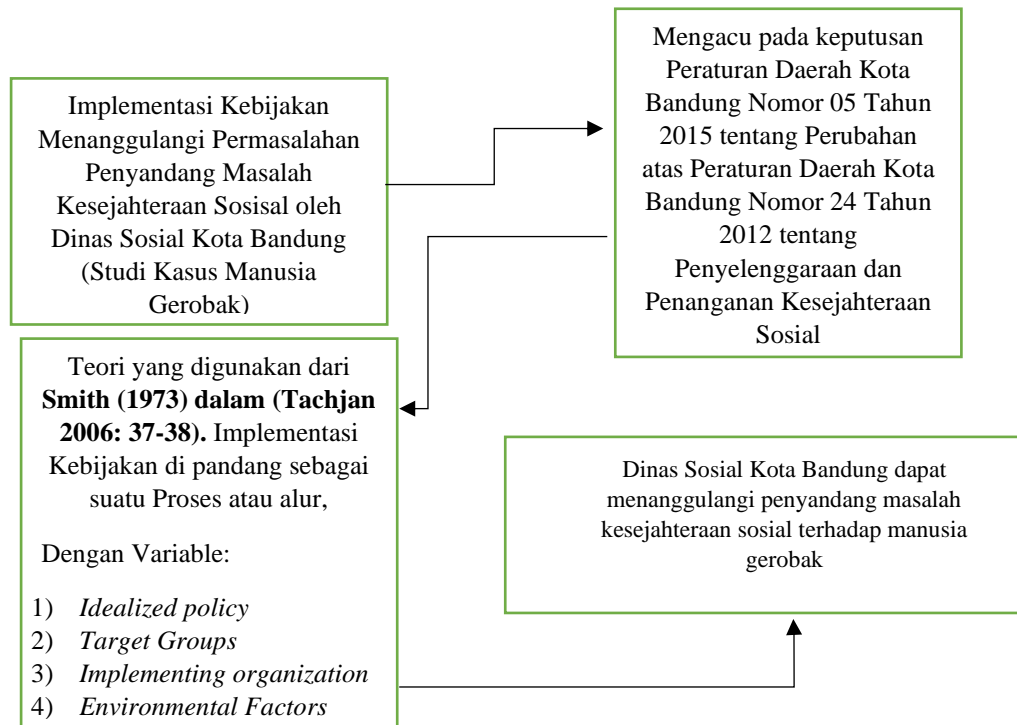
Berdasarkan uraian di atas yang telah dikemukakan, peneliti mengemukakan implementasi kebijakan menurut Smith dalam Islamy (2001) yaitu:

“Proses suatu kebijakan dari perubahan sosial serta politik yang di mana kebijakan yang di keluarkan oleh pemerintah yang mempunyai tujuan memperbaiki atau perubahan di masyarakat sebagai sasaran kelompok.”

Berdasarkan uraian di atas bahwa implementasi kebijakan merupakan kebijakan yang dikeluarkan oleh pemerintah untuk masyarakat, yang di mana proses kebijakan tersebut mempunyai tujuan yaitu untuk melakukan perubahan serta memperbaiki di masyarakat.

Dalam implementasi kebijakan untuk proses melakukannya terdapat prinsip-prinsip di implementasi kebijakan menurut Teori yang digunakan dari Smith (1973) dalam (Tachjan 2006: 37-38) yaitu “implementasi kebijakan di pandang sebagai suatu proses atau alur” model ini memandang proses implementasi kebijakan dari proses kebijakan dari persfeksi perubahan sosial dan politik, di mana kebijakan yang dibuat oleh pemerintah bertujuan untuk mengadakan perbaikan atau perubahan dalam masyarakat sebagai kelompok sasaran.

Hal ini dapat di nilai dari dimensi-dimensi tentang implementasi kebijakan yang meliputi:



Tabel 2.2 Kerangka Berpikir

2.3. Proposisi

Berdasarkan identifikasi masalah serta kerangka berpikir pemikiran yang telah peneliti gambarkan di atas, maka dengan demikian peneliti mengajukan proposisi sebagai berikut:

Untuk melaksanakan Implementasi Kebijakan Menanggulangi Permasalahan Penyandang Masalah Kesejahteraan Sosial oleh Dinas Sosial Kota Bandung (Studi Kasus Manusia Gerobak) perlu adanya penerapan prinsip yaitu: *Idealized policy*, *Target Groups*, *Implementing organization*,

Environmental Factors. Sehingga dapat menjalankan kebijakan dengan baik agar tujuan kebijakan terlaksana dengan apa yang sudah di tentukan.