

BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

2.1. Konsep Pemerintah

2.1.1 Pengertian Pemerintah dan Pemerintahan

Pengertian pemerintah (*Government*) secara etimologis berasal dari kata Yunani, *Kubernan* atau *nakoda kapal*. Artinya, menatap ke depan. Lalu “memerintah” berarti melihat ke depan, menentukan berbagai kebijakan yang diselenggarakan untuk mencapai tujuan masyarakat Negara.

Pengertian pemerintahan dapat ditinjau dari tiga aspek, yaitu dari segi kegiatan (*dinamika*), *structural fungsional*, dan dari segi tugas dan kewenangan (*fungsi*). Apabila ditinjau dari segi dinamika, pemerintahan berarti segala kegiatan atau usaha yang terorganisasikan, bersumber pada kedaulatan dan berlandaskan dasar Negara, mengenai rakyat dan wilayah Negara itu demi tercapainya tujuan negara. Dari segi *structural fungsional*. Pemerintah berarti seperangkat fungsi Negara, yang satu sama lain saling berhubungan secara fungsional, dan melaksanakan fungsinya atas dasar-dasar tertentu demi tercapainya tujuan negara.¹

Pemerintahan berasal dari kata “perintah” yang setelah ditambah awalan “pe” menjadi perintah, dan ketiga ditambah akhiran “an” menjadi pemerintahan, dalam hal ini beda antara “pemerintah” dengan “pemerintahan” adalah karena pemerintah merupakan badan atau organisasi yang bersangkutan, sedangkan pemerintahan berarti perihal ataupun hal ikhwal pemerintahan itu sendiri. Kata perintah itu sendiri, paling sedikit ada empat unsur yang terkandung di dalamnya, yaitu sebagai berikut: (1) Ada dua pihak yang terlibat; (2) Yang pertama pihak yang

¹Ramlan Surbakti., 1999, *Memahami Ilmu Politik*, Cetakan 4, PT. Grasindo, Jakarta, hal : 168

memerintah disebut penguasa atau pemerintah; (3) Yang kedua pihak yang diperintah yaitu rakyat; dan (4) Antara kedua pihak tersebut terdapat hubungan.²

Menurut Strong, pemerintahan dalam arti luas mempunyai kewenangan untuk memelihara kedamaian dan keamanan negara, kedalam dan keluar. Oleh karena itu pertama harus memiliki kekuatan militer atau kemampuan untuk mengendalikan angkatan perang, yang kedua harus memiliki kekuatan legislatif atau dalam arti pembuatan undang-undang, yang ketiga harus memiliki kemampuan untuk mencukupi keuangan masyarakat dalam rangka membiayai ongkos keberadaan Negara dalam menyelenggarakan peraturan, hal tersebut dalam rangka penyelenggaraan Negara.³

Menurut Iver pemerintahan itu adalah sebagai organisasi dari orang-orang yang mempunyai kekuasaan, bagaimana manusia itu bisa diperintah.⁴ Menurut Finer, pemerintahan harus mempunyai kegiatan terus menerus (*prosecc*), wilayah negara tempat kegiatan itu berlangsung (*state*), pejabat yang memerintah (*the duty*) dan cara, metode serta system (*manner, method, and system*) dari pemerintah terhadap masyarakatnya.⁵

Berjalannya suatu pemerintahan disebabkan oleh adanya hubungan antara dua pihak yaitu pihak penyelenggara pemerintahan dan pihak yang menerima hasil penyelenggaraan yakni masyarakat. Dengan demikian perlu adanya hubungan yang harmonis antara pemerintah dan masyarakat agar penyelenggaraan pemerintahan dan kehidupan berbangsa dan bernegara berjalan dengan damai. Secara umum, pemerintahan dapat didefinisikan sebagai organisasi yang memiliki kekuasaan untuk

² Syafiie, Inu Kencana, Manajemen Pemerintahan. Pustaka Reka Cipta, Bandung, 2011, hal : 5

³ Ibid, Syafiie, Bandung, 2011, hal : 17

⁴ Ibid. 2011, hal : 18

⁵ Ibid. 2011, hal : 19

membuat dan menerapkan hukum serta undang-undang diwilayah tertentu.⁶ Ilmu pemerintahan banyak dipengaruhi oleh kondisi global dan tidak lepas dari hantaman teknologi informasi dan komunikasi yang melejit tanpa batas ruang dan waktu sehingga ruanglingkup urusan pemerintahan menjadi semakin melebar dan hampir sulit untuk dieliminasi secara *rigid* karena sangat beragam dan kompleks.⁷

Dunn dalam tulisan Rasyid, menyimpulkan bahwa pemerintahan adalah kegiatan penyelenggaraan negara guna memberikan pelayanan dan perlindungan bagi setiap warga masyarakat, melakukan pengaturan, memobilisasi semua sumber daya yang diperlukan, serta membina hubungan baik didalam lingkungan Negara maupun dengan negara lain. Di tingkat lokal tentu saja membina hubungan dengan pemerintahan nasional dan pemerintahan daerah yang lainnya.⁸

Tujuan pemerintah dicapai melalui sistem yang lazim disebut sistem pemerintahan. Salah satu sistem pemerintahan adalah sistem desentralisasi. Berdasarkan sistem ini, melalui *public choice* dan *state policy*, negara menyerahkan sebagian kekuasaan substansial dan prosedural negara yang disebut kewenangan untuk mengatur dan mengurus (mengelola, melindungi, dan memenuhi kebutuhan) rumah tangga masyarakat itu sendiri kepada masyarakat tertentu, karena masyarakat yang bersangkutan dianggap mampu mengatur dan mengurus rumah tangganya, atau supaya pada suatu saat (mengelola) masyarakat itu mampu mengelola rumah tangganya sendiri (otonom), dan isi rumah tangga (hal-hal yang diatur dan diurus) daerah otonom disebut otonomi daerah.⁹ Masyarakat itu disebut Masyarakat Berotonomi Daerah. Pada saat masyarakat itu menerima otonomi (wewenang)

⁶ Sumaryadi, I Nyoman, 2010, Sosiologi Pemerintahan, Dari Perspektif Pelayanan, Pemberdayaan, Interaksi, dan Sistem Kepemimpinan Pemerintahan Indonesia, Ghalia Indonesia, Bogor, hal :16

⁷ Hasan, Erliana, Filsafat Ilmu dan Metodologi Penelitian Ilmu Pemerintahan. 2011, Ghalia Indonesia, hal : 156

⁸ Rasyid, Ryas, et al, Otonomi Daerah dalam Negara Kesatuan. 2007, Pustaka pelajar, Jakarta, hal : 223

⁹ Ndraha, Taliziduhu, Kybernologi Sebuah Methamorphosis. 2008, Sirou crednetia center, Tangerang, hal : 69

kemampuan nyata (untuk mengatur dan mengurus rumah tangga sendiri) masih berada pada pihak lain (Negara, Pusat, daerah induk/asal/lama).¹⁰

Otonomi daerah adalah modal (*input*), yang melalui pemerintahan daerah berproses, sehingga pada suatu saat masyarakat yang bersangkutan (berotonomi) sungguh-sungguh menjadi daerah otonom (*output*), (seharusnya) di dalam kerangka Bhineka Tunggal Ika.¹¹ Seiring dengan adanya perubahan tersebut diatas dan menguatkan semangat otonomi, pemerintah daerah mendapatkan otoritas yang lebih besar untuk meningkatkan kinerjanya. Dampak dari perubahan ini adalah, terjadinya pola hubungan baru antara pemerintah pusat dengan pemerintah daerah. Di satu sisi pemerintah pusat berharap agar daerah makin akuntabel, ekonomis, efisien, dan disisi lain pemerintah juga perlu mengakomodasikan tuntutan dan kebutuhan masyarakat lokal.¹²

2.1.2 Tugas dan Fungsi Pemerintah

Pemerintah merupakan suatu gejala yang berlangsung dalam kehidupan bermasyarakat yaitu hubungan antara manusia dengan setiap kelompok termasuk dalam keluarga. Masyarakat sebagai suatu gabungan dari sistem sosial, akan senantiasa menyangkut dengan unsur-unsur pemenuhan kebutuhan dasar manusia seperti keselamatan, istirahat, pakaian dan makanan. Dalam memenuhi kebutuhan dasar itu, manusia perlu bekerja sama dan berkelompok dengan orang lain; dan bagi kebutuhan sekunder maka diperlukan bahasa untuk berkomunikasi menurut makna yang disepakati bersama, dan institusi sosial yang berlaku sebagai kontrol dalam aktivitas dan mengembangkan masyarakat.

¹⁰ Ibid, Ndraha. 2008, hal : 89

¹¹ Wasistiono, Sadu, Diktat Kuliah Metodologi Ilmu Pemerintahan. 2002, Program Pasca Sarjana MAPD STPDN, Jatinangor, hal : 42

¹² Suprianto, Budi, Manajemen Pemerintahan. 2009, CV. Media Berlian, hal : 300

Kebutuhan sekunder tersebut adalah kebutuhan untuk bekerjasama, menyelesaikan konflik, dan interaksi antar sesama warga masyarakat. Dengan timbulnya kebutuhan dasar dan sekunder tersebut maka terbentuk pula institusis sosial yang dapat memberi pedoman melakukan kontrol dan mempersatukan (integrasi) anggota masyarakat. Untuk membentuk institusi-institusi tersebut, masyarakat membuat kesepakatan atau perjanjian diantara mereka, yang menurut Rosseau adalah konflik kontrak sosial (*social contract*). Adanya kontrak sosial tersebut selanjutnya melahirkan kekuasaan dan institusi pemerintahan.¹³

Seiring dengan perkembangan masyarakat modern yang ditandai dengan meningkatnya kebutuhan, peran pemerintah kemudian berubah menjadi melayani masyarakat. Pemerintah modern, dengan kata lain pada hakekatnya adalah pelayanan kepada masyarakat. Pemerintah tidaklah diadakan untuk melayani diri sendiri, tetapi untuk melayani masyarakat, menciptakan kondisi yang memungkinkan setiap anggota mengembangkan kemampuan dan kreatifitasnya demi mencapai kemajuan bersama¹⁴. Osborn dan Gaebler bahkan menyatakan bahwa pemerintah yang demokratis lahir untuk melayani warganya dan karena itulah tugas pemerintah adalah mencari cara untuk menyenangkan warganya.¹⁵

Dengan demikian lahirnya pemerintahan memberikan pemahaman bahwa kehadiran suatu pemerintahan merupakan manifestasi dari kehendak masyarakat yang bertujuan untuk berbuat baik bagi kepentingan masyarakat, bahkan VanPoelje menegaskan bahwa pemerintahan dapat dipandang sebagai suatu ilmu yaitu yang mengajarkan bagaimana cara terbaik dalam mengarahkan dan memimpin pelayanan umum. Defenisi ini menggambarkan bahwa pemerintahan sebagai suatu ilmu

¹³Ibid, Rasyid, 2007, hal : 11

¹⁴ Ibid, Rasyid, 2007, hal : 13

¹⁵Ibid, Rasyid, 2007, hal : 192

mencakup 2 (dua) unsur utama yaitu: *pertama*, masalah bagaimana sebaiknya pelayanan umum dikelola, jadi termasuk seluruh permasalahan pelayanan umum, dilihat dan dimengerti dari sudut kemanusiaan; *kedua*, masalah bagaimana sebaiknya memimpin pelayanan umum, jadi tidak hanya mencakup masalah pendekatan yaitu bagaimana sebaiknya mendekati masyarakat oleh para pengurus, dengan pendekatan terbaik, masalah hubungan antara birokrasi dengan masyarakat, masalah keterbukaan juga keterbukaan yang aktif dalam hubungan masyarakat, permasalahan psikologi sosial dan sebagainya.¹⁶

Uraian tersebut menjelaskan juga bahwa suatu pemerintahan hadir karena adanya suatu komitmen bersama yang terjadi antara pemerintahan hadir. Karena adanya suatu komitmen bersama yang terjadi antara pemerintah dengan rakyatnya sebagai pihak yang diperintah dalam suatu posisi dan peran, yang mana komitmen tersebut hanya dapat dipegang apabila rakyat dapat merasa bahwa pemerintah itu memang diperlukan untuk melindungi, memberdayakan dan mensejahterakan rakyat.

Ndraha mengatakan bahwa pemerintah memegang pertanggung jawaban atas kepentingan rakyat. Lebih lanjut Ndraha juga mengatakan bahwa pemerintah adalah semua beban yang memproduksi, mendistribusikan, atau menjual alat pemenuhan kebutuhan masyarakat berbentuk jasa publik dan layanan *civil*.¹⁷

Pendapat lain dikemukakan oleh Rasyid yang menyebutkan secara umum tugas-tugas pokok pemerintahan mencakup: *Pertama*, menjamin keamanan negara dari segala kemungkinan serangan dari luar, dan menjaga agar tidak terjadi pemberontakan dari dalam yang dapat menggulingkan pemerintahan yang sah melalui cara-cara kekerasan. *Kedua*, memelihara ketertiban dengan mencegah terjadinya gontok gontokan diantara warga masyarakat, menjamin agar perubahan apapun yang

¹⁶ Ibid, Rasyid, 2007, hal : 52

¹⁷ Ibid, Ndraha, 2008, hal : 70

terjadi di dalam masyarakat dapat berlangsung secara damai. *Ketiga*, menjamin diterapkannya perlakuan yang adil kepada setiap warga masyarakat tanpa membedakan status apapun yang melatarbelakangi keberadaan mereka. *Keempat*, melakukan pekerjaan umum dan memberikan pelayanan dalam bidang-bidang yang tidak mungkin dikerjakan oleh lembaga non pemerintahan, atau yang akan lebih baik jika dikerjakan oleh pemerintah. *Kelima*, melakukan upaya-upaya untuk meningkatkan kesejahteraan sosial: membantu orang miskin dan memelihara orang cacat, jompo dan anak terlantar: menampung serta menyalurkan para gelandangan ke sektor kegiatan yang produktif, dan semacamnya.¹⁸

Lebih lanjut di bagian lain Rasyid menyatakan bahwa tugas-tugas pokok tersebut dapat diringkas menjadi 3 (tiga) fungsi hakiki yaitu pelayanan (*service*), pemberdayaan (*empowerment*), dan pembangunan (*development*). Pelayanan akan membuahkan keadilan dalam masyarakat pemberdayaan akan mendorong kemandirian masyarakat, dan pembangunan akan menciptakan kemakmuran dalam masyarakat.¹⁹

Oleh Ndraha, fungsi pemerintahan tersebut kemudian diringkas menjadi 2 (dua) macam fungsi, yaitu, *Pertama*, pemerintah mempunyai fungsi primer atau fungsi pelayanan (*service*), sebagai *provider* jasa publik yang baik diprivatisasikan dan layanan civil termasuk layanan birokrasi. *Kedua*, pemerintah mempunyai fungsi sekunder atau fungsi pemberdayaan (*empowerment*), sebagai penyelenggara pembangunan dan melakukan program pemberdayaan.²⁰

Dengan begitu luas dan kompleksnya tugas dan fungsi pemerintahan, menyebabkan pemerintah harus memikul tanggung jawab yang sangat besar. Untuk mengemban tugas yang berat itu, selain diperlukan sumberdaya, dukungan

¹⁸ Ibid, Rasyid, 2007, hal : 13

¹⁹ Ibid, Rasyid, 2007, hal : 50

²⁰ Ibid, Ndraha, 2008, hal : 85

lingkungan, dibutuhkan institusi yang kuat yang didukung oleh aparat yang memiliki perilaku yang sesuai dengan nilai dan norma yang berlaku didalam masyarakat dan pemerintahan. Langkah ini perlu dilakukan oleh pemerintah, mengingat dimasa mendatang perubahan-perubahan yang terjadi didalam masyarakat akan semakin menambah pengetahuan masyarakat untuk mencermati segala aktivitas pemerintahan dalam hubungannya dengan pemberian pelayanan kepada masyarakat.

Lahirnya pemerintahan pada awalnya adalah untuk menjaga suatu sistem ketentraman dan ketertiban di dalam masyarakat, sehingga masyarakat tersebut bisa menjalankan kehidupan secara wajar. Ketentraman dan ketertiban, berasal dari kata dasar “tentram dan tertib” yang pengertiannya menurut W.J.S Poerwadarminta adalah²¹:

“Tentram ialah aman atau (tidak rusuh, tidak dalam kekacauan) misalnya didaerah yang aman, orang-orang bekerja dengan senang, tenang (tidak gelisah, tenang hati, pikiran). Misalnya sekarang barulah ia merasa tentram, tiada tentram hatinya ketentraman artinya keamanan, ketenangan (pikiran). Selanjutnya tertib ialah aturan, peraturan yang baik, misalnya tertib acara aturan dalam sidang (rapat dan sebagainya), acara program, tertib hukum yaitu aturan yang bertalian hukum. Ketertiban artinya aturan peraturan, kesopanan, peri kelakuan yang baik dalam pergaulan, keadaan serta teratur baik.”

Berdasarkan kedua pengertian diatas terdapat keterkaitan yang erat dimana dengan adanya rasa aman, masyarakat merasa tenang maka timbulah masyarakat yang tertib hukum dengan segala peraturan yang berlaku dan begitu pula sebaliknya dengan adanya sikap tertib terhadap sesuatu dimana saling menghormati peraturan yang ada,

²¹ <http://justitia1.wordpress.com>

saling mengerti posisi masing-masing, maka masyarakat dapat merasa bahwa didalam kondisi yang ia hadapi, masyarakat dapat merasa aman secara jasmani dan psikis, damai dan tenang tanpa adanya gangguan apapun dan itulah yang disebut terciptanya suasana tentram.

Menurut J.S Badudu dan Z.M Zain mendefinisikan bahwa ketentraman adalah keamanan, kesentosaan, kedamaian, ketenangan dan ketertiban adalah keteraturan, keadaan teratur misalnya ketertiban harus selalu dijaga demi kelancaran pekerjaan.²² Berdasarkan penjelasan tersebut, pada dasarnya ketentraman dan ketertiban adalah suatu keadaan yang aman dan teratur, tidak datang kerusuhan dan kekacauan sehingga daerah-daerah aman dan orang-orang didaerah tersebut bekerja dengan tenang dan teratur sesuai peraturan yang berlaku, menyebabkan terciptanya kelancaran pekerjaan. Ketertiban adalah keadaan yang serba tertaur dengan prinsip, kesopanan, kedisiplinan dan perlindungan masyarakat, dengan maksud untuk mencapai suatu yang diinginkan bersama yaitu terciptanya suasana yang tentram dan damai.

Dalam menciptakan ketentraman dan ketertiban dalam masyarakat, pemerintah juga perlu memberikan perlindungan masyarakat. Perlindungan masyarakat disini berkaitan dalam aspek kepastian hukum bagi masyarakat. Agar bisa terciptanya ketertiban, maka harus ada hukum yang mengatur dalam kehidupan masyarakat. Hukum yang ada kaitannya dengan masyarakat mempunyai tujuan utama yaitu dapat direduksi untuk ketertiban (order).²³

Ketertiban didukung oleh tatanan yang mempunyai sifat berlain-lainan, karena norma-norma yang mendukung masing-masing tatanan mempunyai sifat yang

²² <http://justitia1.wordpress.com>

²³ ibid

tidak sama. Oleh karena itu, dalam masyarakat yang teratur setiap manusia sebagai anggota masyarakat harus memperhatikan norma atau kaidah, atau peraturan hidup yang ada dan hidup dalam masyarakat. Ketertiban dapat membuat seseorang disiplin, ketertiban dan kedisiplinan sebagai landasan kemajuan.

Kehidupan tertib adalah kehidupan yang menghargai setiap aturan yang berlaku dilingkungan. Ketertiban perlu diterapkan dilingkungan, baik dilingkungan pendidikan, perkantoran, maupun di masyarakat agar selalu terciptanya suasana rukun dan damai. Untuk itu, ketertiban adalah kunci utama dari keberhasilan, maka tertiblah sebelum ditertibkan.²⁴

2.1.3 Konsep Pemerintah Daerah

Sumber utama kebijaksanaan umum yang mendasari pembentukan dan penyelenggaraan Pemerintahan di Daerah adalah pasal 18 UUD 1945 dan penjelasannya yang menyatakan bahwa:

“Pembagian Daerah Indonesia atas Daerah besar dan kecil, dengan bentuk susunan pemerintahannya ditetapkan dengan Undang-undang, dengan memandang dan mengingat dasar permusyawaratan dalam sistem pemerintahan negara dan hak asal-usul dalam daerah-daerah yang bersifat istimewa.”

Selanjutnya dalam penjelasan pasal 18 UUD 1945, diuraikan mengenai Pemerintahan Daerah sebagai berikut:

“Oleh karena negara Indonesia itu suatu “eeneidsstaat”, maka Indonesia tidak akan mempunyai daerah didalam lingkungan yang bersifat “staat” juga. Daerah Indonesia akan dibagi dalam daerah provinsi dan daerah provinsi akan dibagi pula dalam daerah yang lebih kecil.”

²⁴ Ibid

Berdasarkan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah dalam pasal 1 angka 2 dan 3 dijelaskan bahwa:

“Pemerintahan Daerah adalah penyelenggaraan urusan pemerintahan oleh pemerintah daerah dan dewan perwakilan rakyat daerah menurut asas otonomi dan tugas pembantuan dengan prinsip otonomi seluas-luasnya dalam sistem dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Pemerintah Daerah adalah kepala daerah sebagai unsure penyelenggara Pemerintahan Daerah yang memimpin pelaksanaan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah otonom.”

Daerah-daerah yang bersifat otonom atau bersifat daerah administratif belaka, semuanya menurut aturan yang akan ditetapkan dengan undang-undang. Di daerah yang bersifat otonom akan diadakan Badan Perwakilan Daerah oleh karena di daerah pun pemerintah akan bersendi atas dasar permusyawaratan.

Adapun ciri-ciri pemerintahan daerah:

1. Segala urusan yang diselenggarakan merupakan urusan yang sudah dijadikan urusan-urusan rumah tangga sendiri.
2. Penyelenggaraan pemerintahan dilaksanakan oleh alat-alat perlengkapan yang seluruhnya adalah pegawai pemerintahan daerah.
3. Penanganan segala urusan itu seluruhnya diselenggarakan atas dasar inisiatif atau kebijaksanaan sendiri.
4. Hubungan Pemerintah Pusat dengan Pemerintah Daerah yang mengurus rumah tangga sendiri adalah dalam hubungan pengawasan.
5. Seluruh penyelenggaraannya pada dasarnya dibiayai dari sumber keuangan sendiri.

Berdasarkan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah dalam pasal 59 ayat 1, dan 2 dijelaskan bahwa:

“Setiap daerah dipimpin oleh kepala pemerintahan daerah yang disebut kepala daerah. Kepala daerah sebagaimana dimaksud pada ayat (1) untuk daerah provinsi disebut Gubernur, untuk daerah kabupaten disebut Bupati, dan untuk daerah kota disebut Walikota.”

Kemudian dalam Undang-Undang yang sama dalam pasal 208 ayat 1, dan 2 dijelaskan bahwa:

“ Kepala daerah dan DPRD dalam menyelenggarakan Urusan Pemerintahan dibantu oleh Perangkat Daerah. Perangkat Daerah sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diisi oleh pegawai aparatur sipil Negara.”

Kemudian dalam Pasal 209 Undang-Undang No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah disebutkan pula bahwa :

- (1) Perangkat Daerah provinsi terdiri atas:
 - a. sekretariat daerah;
 - b. sekretariat DPRD;
 - c. inspektorat;
 - d. dinas; dan
 - e. badan.
- (2) Perangkat Daerah kabupaten/kota terdiri atas:
 - a. sekretariat daerah;
 - b. sekretariat DPRD;
 - c. inspektorat;
 - d. dinas;
 - e. badan; dan
 - f. Kecamatan.
- (3) Perangkat Daerah provinsi dan kabupaten/kotasebagaimana dimaksud pada ayat (1) dan ayat (2) selainmelaksanakan Urusan Pemerintahan yang menjadikewenangan Daerah juga melaksanakan TugasPembantuan.

2.1.4 Konsep Otonomi Daerah

Istilah otonomi secara etimologis berasal dari kata Yunani “autos” yang berarti sendiri dan “nomos” yang berarti hukum atau peraturan. Menurut Encyclopedia of Social Science, bahwa otonomi dalam pengertian orisinal adalah the legal self sufficiency of social body and its actual independence. Jadi ada dua ciri

hakikat dari otonomi, yakni legal self sufficiency dan actual independence. Dalam kaitan dengan politik atau pemerintahan, otonomi daerah berarti self government atau condition of living under one's own law. Dengan demikian otonomi daerah yang memiliki legal self sufficiency yang bersifat self government yang diatur dan diurus oleh own laws.²⁵

Menurut Undang-Undang No. 23 Tahun 2014 pada Pasal 1 angka 6, otonomi daerah adalah hak, wewenang, dan kewajiban daerah otonom untuk mengatur dan mengurus sendiri Urusan Pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Otonomi daerah adalah hak penduduk yang tinggal dalam suatu daerah untuk mengatur, mengurus, mengendalikan dan mengembangkan urusannya sendiri dengan menghormati peraturan perundangan yang berlaku.²⁶

Dari pendapat di atas dapat ditarik kesimpulan bahwa otonomi daerah dapat diartikan sebagai wewenang yang diberikan oleh pemerintah pusat kepada daerah baik kabupaten maupun kota untuk mengatur, mengurus, mengendalikan dan mengembangkan urusannya sendiri sesuai dengan kemampuan daerah masing-masing dan mengacu kepada peraturan perundangan yang berlaku dan mengikatnya.

Prinsip otonomi daerah menggunakan prinsip otonomi seluas-luasnya dalam arti daerah diberikan kewenangan mengurus dan mengatur semua urusan pemerintahan di luar yang menjadi urusan pemerintah yang ditetapkan dalam undang-undang ini. Daerah memiliki kewenangan membuat kebijakan daerah untuk memberi

²⁵ Juanda, 2008, *Hukum Pemerintahan Daerah*, PT Alumni, Bandung, hal : 125

²⁶ Hanif Nurcholis, 2007, *Teori dan Praktik Pemerintahan dan Otonomi Daerah*, Grasindo, Jakarta, hal : 30

pelayanan, peningkatan peranserta, prakarsa, dan pemberdayaan masyarakat yang bertujuan pada peningkatan kesejahteraan rakyat.²⁷

Untuk mendukung penyelenggaraan otonomi daerah diperlukan otonomi yang luas, nyata, dan bertanggung jawab di daerah secara proporsional dan berkeadilan, jauh dari praktik-praktik korupsi, kolusi, nepotisme serta adanya perimbangan antara keuangan pemerintah pusat dan daerah.²⁸ Dengan demikian prinsip otonomi daerah adalah sebagai berikut:

a. Prinsip Otonomi Luas

Yang dimaksud otonomi luas adalah kepala daerah diberikan tugas, wewenang, hak, dan kewajiban untuk menangani urusan pemerintahan yang tidak ditangani oleh pemerintah pusat sehingga isi otonomi yang dimiliki oleh suatu daerah memiliki banyak ragam dan jenisnya. Di samping itu, daerah diberikan keleluasaan untuk menangani urusan pemerintahan yang diserahkan itu, dalam rangka mewujudkan tujuan dibentuknya suatu daerah, dan tujuan pemberian otonomi daerah itu sendiri terutama dalam memberikan pelayanan kepada masyarakat, sesuai dengan potensi dan karakteristik masing-masing daerah.

b. Prinsip Otonomi Nyata

Yang dimaksud prinsip otonomi nyata adalah suatu tugas, wewenang dan kewajiban untuk menangani urusan pemerintahan yang senyatanya telah ada dan berpotensi untuk tumbuh dan berkembang sesuai dengan potensi dan karakteristik daerah masing-masing.

²⁷HAW. Widjaja. 2007. *Penyelenggaraan Otonomi Daerah di Indonesia*. PT Raja Grafindo Persada, Jakarta, hal : 133

²⁸ Ibid, hal : 7-8

c. Prinsip Otonomi yang Bertanggungjawab

Yang dimaksud dengan prinsip otonomi yang bertanggung jawab adalah otonomi yang dalam penyelenggaraannya harus benar-benar sejalan dengan tujuan pemberian otonomi yang pada dasarnya untuk memberdayakan daerah, termasuk meningkatkan kesejahteraan rakyat.²⁹

Tujuan utama penyelenggaraan otonomi daerah menurut Mardiasmo³⁰ adalah untuk meningkatkan pelayanan publik dan memajukan perekonomian daerah. Pada dasarnya terkandung tiga misi utama pelaksanaan otonomi daerah yaitu: (1) meningkatkan kualitas dan kuantitas pelayanan publik dan kesejahteraan masyarakat, (2) menciptakan efisiensi dan efektivitas pengelolaan sumber daya daerah, dan (3) memberdayakan dan menciptakan ruang bagi masyarakat untuk berpartisipasi dalam proses pembangunan.

Menurut Deddy S.B. & Dadang Solihin³¹, tujuan peletakan kewenangan dalam penyelenggaraan otonomi daerah adalah peningkatan kesejahteraan rakyat, pemerataan dan keadilan, demokratisasi dan penghormatan terhadap budaya lokal dan memperhatikan potensi dan keanekaragaman daerah. Dengan demikian pada intinya tujuan otonomi daerah adalah untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat dengan cara meningkatkan pelayanan publik kepada masyarakat dan memberdayakan masyarakat untuk berpartisipasi dalam proses pembangunan.

²⁹Rozali Abdullah. 2007. *Pelaksanaan Otonomi Luas dengan Pemilihan Kepala Daerah Secara Langsung*. PT Raja Grasindo, Jakarta, hal : 5

³⁰Mardiasmo. 2002. *Otonomi dan Manajemen Keuangan Daerah*, Andi Offset, Yogyakarta, hal : 46

³¹Deddy Supriady Bratakusumah & Dadang Solihin. 2004. *Otonomi Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah*. PT Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, hal : 32

2.1.5 Konsep Kebijakan Publik

2.1.5.1 Pengertian Kebijakan Publik

Istilah kebijakan dewasa ini lebih sering dan secara luas dipergunakan dalam kaitannya dengan tindakan-tindakan atau kegiatan-kegiatan pemerintah serta perilaku Negara pada umumnya, atau seringkali diberikan makna sebagai tindakan politik. Hal ini semakin jelas dengan adanya konsep kebijakan dari Carl Freidrich yang mendefinisikan kebijakan sebagaiberikut : “ *...a proposed course of action of a person, group, or government within a given environment providing abstacles and opportunities which the policy was proposed to utilize and overcome in and effort to reach a goal or realize an objective or a purpose* “ (...serangkaian tindakan yang yang diusulkan oleh seseorang, kelompok atau pemerintah dalam lingkungan tertentu dengan menunjukkan hambatan-hambatan dan kesempatan-kesempatan terhadap pelaksanaan usulam kebijakan untuk mencapai tujuan).³²

James E. Anderson mendefinisikan kebijaksanaan itu adalah “*apurposeive course of action followed by an actor or set actors in dealing with aproblem or metter of concern* “ (serangkaian tindakan yang mempunyai tujuan tertentu yang diikuti dan dilaksanakan oleh seseorang pelaku atau sekelompok pelaku guna memecahkan suatu masalah tertentu).³³

Sedangkan Amara Raksataya menyebutkan bahwa kebijaksanaan adalah suatu taktik dan strategi yang diarahkan untuk mencapai suatu tujuan. Oleh karena itu suatu kebijaksanaan harus memuat 3 (tiga) elemen, yaitu :

1. Identifikasi dari tujuan yang ingin dicapai.
2. Taktik atau strategi dari berbagai langkah untuk mencapai tujuan yang diinginkan.

³²Islamy, M. Irfan, DR,MPA, 2001, *Prinsip-Prinsip Perumusan Kebijakan Negara*, BumiAksara, cetakan ke 8, Jakarta, hal : 3

³³Ibid

3. Penyediaan berbagai input untuk memungkinkan pelaksanaan secara nyata dari taktik atau strategi.³⁴

Sedangkan pemahaman mengenai kebijakan publik sendiri masih terjadi adanya silang pendapat dari para ahli. Namun dari beberapa pendapat mengenai kebijakan publik terdapat beberapa persamaan, diantaranya yang disampaikan oleh Thomas R. Dye yang mendefinisikan kebijakan publik sebagai “*is what ever government chose to do or not to do*” (apapun yang dipilih oleh pemerintah untuk dilakukan atau tidak dilakukan).³⁵ Apabila pemerintah memilih untuk melakukan sesuatu, maka harus ada tujuannya (obyektifnya) dan kebijakan negara itu harus meliputi semua “tindakan” pemerintah, jadi bukan semata-mata merupakan pernyataan keinginan pemerintah atau pejabat pemerintah saja. Disamping itu, “sesuatu yang tidak dilaksanakan” oleh pemerintahpun termasuk kebijaksanaan negara. Hal ini disebabkan karena “sesuatu yang tidak dilakukan” oleh pemerintah mempunyai pengaruh (dampak) yang sama besarnya dengan sesuatu yang dilakukan oleh pemerintah.

George C. Edward III dan Ira Sharkansky memiliki pendapat yang hampir sama dengan Thomas R. Dye mengenai kebijakan publik, yaitu “*...is what government say to do or not to do, it is goals or purposes of government program ...*” (...adalah apa yang dinyatakan dan dilakukan atau tidak dilakukan oleh pemerintah, kebijakan publik itu berupa sasaran atau tujuan program-program pemerintah...). Namun dikatakan bahwa kebijakan publik itu dapat ditetapkan secara jelas dalam peraturan-peraturan perundang-undangan atau dalam bentuk pidato-pidato pejabat teras

³⁴ Ibid, hal : 3 - 4

³⁵ Ibid, hal : 18

pemerintah ataupun berupa program-program dan tindakan-tindakan yang dilakukan pemerintah.³⁶

Oleh karenanya dalam terminologi ini, kebijakan publik yang dilakukan oleh pemerintah untuk mengatasi persoalan-persoalan ril yang muncul ditengah-tengah masyarakat untuk dicarikan jalan keluar baik melalui peraturan perundang-undangan, peraturan pemerintah, keputusan pejabat birokrasi dan keputusan lainnya termasuk peraturan daerah, keputusan pejabat politik dan sebagainya.

Dalam perannya untuk pemecahan masalah, Dunn berpendapat bahwa tahap penting dalam pemecahan masalah publik melalui kebijakan adalah :

- a. Penetapan agenda kebijakan (*agenda setting*)
- b. Formulasi kebijakan (*policy formulation*)
- c. Adopsi kebijakan (*policy adoption*)
- d. Implementasi kebijakan (*Policy Implementation*)
- e. Penilaian Kebijakan (*Policy assesment*)³⁷

Setiap tahap dalam pengambilan kebijakan harus dilaksanakan dan dengan memperhatikan sisi ketergantungan masalah satu dengan yang lainnya.

Proses penetapan kebijakan atau yang sering dikenal dengan *policymaking process*, menurut Shafrits dan Russel dalam Keban yang pertama merupakan *agenda setting* dimana isu-isu kebijakan diidentifikasi,(2) keputusan untuk melakukan atau tidak melakukan kebijakan, (3) tahap implementasi kebijakan, (4) evaluasi program dan analisa dampak, (5) feedback yaitu memutuskan untuk merevisi atau menghentikan. Proses kebijakan diatas bila diterapkan akan menyerupai sebuah siklus tahapan penetapan kebijakan.

³⁶ Ibid, hal : 19

³⁷ Dunn, N William. 2003, *Pengantar Analisis Kebijakan Publik*, Edisi Kedua, Gajah Mada University Press, Jogjakarta, hal : 30

Dengan demikian kebijakan publik adalah produk dari pemerintah maupun aparatur pemerintah yang hakekatnya berupa pilihan-pilihan yang dianggap paling baik, untuk mengatasi persoalan-persoalan yang dihadapi publik dengan tujuan untuk dicarikan solusi pemecahannya secara tepat, cepat dan akurat, sehingga benar adanya apa yang dilakukan ataupun tidak dilakukan pemerintah dapat saja dipandang sebagai sebuah pilihan kebijakan.

2.1.5.2 Implementasi Kebijakan Publik

Kebijakan publik selalu mengandung setidaknya-tidaknya tiga komponen dasar, yaitu tujuan yang jelas, sasaran yang spesifik, dan cara mencapai sasaran tersebut. Komponen yang ketiga biasanya belum dijelaskan secara rinci dan birokrasi yang harus menerjemahkannya sebagai program aksi dan proyek. Komponen cara berkaitan siapa pelaksananya, berapa besar dan darimana dana diperoleh, siapa kelompok sasarannya, bagaimana program dilaksanakan atau bagaimana sistem manajemennya dan bagaimana keberhasilan atau kinerja kebijakan diukur. Komponen inilah yang disebut dengan implementasi.³⁸

Dalam kamus Webster terdapat rumusan implementasi sebagai “*to implement*” (mengimplementasikan) yang berarti “*to provide the means for carrying out*”. Apabila pengertian ini dipakai maka dapat dikatakan bahwa implementasi kebijakan sebagai suatu proses melaksanakan keputusan kebijakan (biasanya dalam bentuk undang-undang, peraturan pemerintah, keputusan dan sebagainya).³⁹ Selanjutnya Wahab menyatakan bahwa implementasi adalah memahami apa yang senyatanya terjadi sesudah suatu program dinyatakan berlaku atau dirumuskan. Dalam implementasi kebijakan yang menjadi fokus perhatiannya yakni, kejadian-kejadian

³⁸Wibawa, Samodra, dkk, 1994, *Evaluasi Kebijakan Publik*, PT RajaGrafindo Persada, Jakarta, hal : 15

³⁹ Wahab, S.A. 2004, *Analisis kebijakan dari formulasi ke implementasi kebijakan Negara*, Bumi Aksara, Edisi kedua, Jakarta, hal : 50

dan kegiatan-kegiatan yang timbul sesudah disahkannya pedoman-pedoman kebijaksanaan Negara, yang mencakup baik usaha-usaha untuk administrasinya maupun untuk menimbulkan akibat atau dampak nyata pada masyarakat atau kejadian-kejadian.⁴⁰

Kejadian merupakan tindakan yang mempunyai maksud yang ditetapkan oleh seorang aktor atau sejumlah orang aktor dalam mengatasi suatu masalah atau suatu persoalan. Menurut Fidrick, kebijakan adalah:

“ suatu tindakan yang mengarah pada tujuan yang diusulkan oleh seseorang, kelompok atau pemerintah dalam lingkungan tertentu sehubungan dengan adanya hambatan-hambatan tertentu seraya mencari peluang-peluang untuk mencapai tujuan atau mewujudkan sasaran yang diinginkan”⁴¹

Sedangkan menurut Harol. D. Laswell definisi kebijakan adalah “*A Protected program of goals, value and practices*” (suatu program pencapaian tujuan, nilai-nilai dan praktek-praktek yang terarah).⁴² Berdasarkan berbagai pendapat tersebut, kebijakan diartikan sebagai suatu tindakan yang dilakukan oleh seseorang atau sekelompok orang dalam upaya pencapaian tujuan tertentu.

Ndraha berpendapat bahwa: “konsep implementasi kebijakan lebih luas ketimbang sekedar konsep pelaksanaan”.⁴³ Dalam konsep implementasi kebijakan terkandung pengaturan dan pengelolaan lebih lanjut kebijakan (manajemen kebijakan) sedangkan yang dimaksud dengan pelaksanaan kebijakan adalah pelaksanaan operasional.

Implementasi kebijakan merupakan alat administrasi, dimana berbagai aktor, organisasi, prosedur dan teknik bekerjasama untuk menjalankan kebijakan guna meraih dampak atau tujuan yang diinginkan. Implementasi pada posisi yang lain

⁴⁰Ibid:hal 62

⁴¹Ibid:hal 3

⁴²Ibid, Irfan, 2001,hal:3

⁴³Ibid, Ndraha, 2008,hal:182

merupakan fenomena kompleks yang dapat dipahami sebagai proses, keluaran maupun hasil. Pelaksanaan kebijakan merupakan langkah yang sangat penting dalam proses kebijakan, tanpa pelaksanaan, suatu kebijakan hanyalah merupakan sebuah dokumen yang tidak bermakna dalam kehidupan masyarakat.⁴⁴ Implementasi dipandang sebagai proses interaksi antara tujuan yang telah ditetapkan dan tindakan-tindakan yang dimaksud untuk mewujudkan tujuan “*Implementation may be viewed as process of interaction between the setting of goal and action geared to achieving them*”, implementasi kebijakan sebagai suatu mata rantai yang menghubungkan titik awal “setting of goal” dengan titik akhir “achieving them”.⁴⁵

Berdasarkan pendapat tersebut maka dapat disimpulkan bahwa implementasi kebijakan sesungguhnya tidak hanya menyangkut perilaku badan-badan administrates yang bertanggungjawab untuk melaksanakan program-program dan menimbulkan ketaatan pada kelompok sasaran melainkan pula jaringan kekuatan politik, ekonomi, dan sosial yang langsung maupun tidak langsung yang berpengaruh terhadap perilaku semua pihak yang terlibat dan pada akhirnya terhadap dampak yang diharapkan maupun yang tidak diharapkan.

Model implementasi kebijakan yang berspektif *top down* dikembangkan oleh George C. Edward III, yang menamakan implementasi kebijakan publik dengan *Directy and Indirect Impact on Implementation*. Dalam pendekatan yang diimplementasikan oleh Edward III, terdapat empat variabel yang sangat menentukan suatu kebijakan yaitu:⁴⁶

⁴⁴Abidin Zainal Said, 2002, Kebijakan Publik, Yayasan Pansur Siwah, Jakarta, hal:18

⁴⁵Ibid, hal:22

⁴⁶Agustino, Leo, 2008, Dasar-dasar Kebijakan Publik, CV Alfabeta, Bandung, hal:149

1. Komunikasi

Keputusan-keputusan kebijakan dan perintah-perintah harus diteruskan kepada personil yang tepat sebelum keputusan-keputusan dan perintah-perintah itu dapat diikuti. Dalam hal ini, tentu saja komunikasi harus akurat dan harus dimengerti dengan cermat oleh para pelaksana. Ada tiga hal penting dalam komunikasi, yaitu:⁴⁷

- a. *Transmisi*, penyaluran komunikasi yang baik akan dapat menghasilkan suatu implementasi yang baik pula. Seringkali dalam penyaluran komunikasi terjadi adanya salah pengertian (miskomunikasi). Hal tersebut disebabkan karena komunikasi telah melalui beberapa tingkatan birokrasi, sehingga apa yang diharapkan terdistorsi ditengah jalan.
- b. *Kejelasan*, komunikasi yang diterima oleh para pelaksana kebijakan (*street-level-bureuacrats*) haruslah jelas dan tidak membingungkan (tidak ambigu/mendua). Ketidak jelasan pesan kebijakan tidak selalu menghadapi implementasi pada tataran tertentu, para pelaksana membutuhkan fleksibilitas dalam melaksanakan kebijakan. Tetapi pada tataran yang lain, hal tersebut justru akan menyelewengkan tujuan yang hendak dicapai oleh kebijakan yang telah ditetapkan.
- c. *Konsistensi*, perintah yang diberikan dalam pelaksanaan suatu komunikasi haruslah konsisten dan jelas (untuk diterapkan atau dijalankan). Hal ini dikarenakan, jika perintah yang diberikan sering berubah-ubah, maka dapat menimbulkan kebingungan bagi pelaksana dilapangan.

2. Sumberdaya

Walaupun isi kebijakan sudah dikomunikasikan secara jelas dan konsisten, tetapi apabila implementator kekurangan sumberdaya untuk melaksanakannya, maka

⁴⁷Ibid, hal:150

implementasi tidak akan berjalan dengan efektif. Sumberdaya tersebut dapat berwujud sumberdaya manusia, yakni kompetensi implementor dan sumberdaya finansial. Sumberdaya adalah faktor penting untuk implementasi kebijakan agar berjalan dengan efektif.

Menurut Edward III dalam Agustino, sumberdaya merupakan hal penting dalam implementasi kebijakan yang baik. Indikator-indikator yang digunakan untuk melihat sejauh mana sumberdaya mempengaruhi implementasi kebijakan terdiri dari:⁴⁸

- a. *Staf*. Sumberdaya utama dalam implementasi kebijakan adalah staf atau pegawai (*street-level-bureuacrats*). Kegagalan yang sering terjadi dalam implementasi kebijakan, salah satunya disebabkan oleh staf/pegawai yang tidak cukup memadai, mencukupi, ataupun tidak kompeten dalam bidangnya. Penambahan jumlah staf dan implementor saja tidak cukup menyelesaikan persoalan implementasi kebijakan, tetapi diperlukan sebuah kecukupan staf dengan keahlian dan kemampuan yang diperlukan (kompeten dan kapabel) dalam mengimplementasikan kebijakan.
- b. *Informasi*. Dalam implementasi kebijakan, informasi mempunyai dua bentuk yaitu: pertama, informasi yang berhubungan dengan cara melaksanakan kebijakan. Kedua, informasi mengenai data kepatuhan dari para pelaksana terhadap peraturan dan regulasi pemerintah yang telah ditetapkan.
- c. *Wewenang*. Pada umumnya, kewenangan harus bersifat formal agar perintah dapat dilaksanakan secara efektif. Kewenangan merupakan otoritas atau legitimasi bagi para pelaksana dalam melaksanakan kebijakan

⁴⁸Ibid, hal:158-159

yang ditetapkan secara politik. Ketika wewenang tidak ada, maka kekuatan para implementor di mata publik tidak dilegitimasi sehingga dapat menggagalkan implementasi kebijakan publik. Tetapi dalam konteks yang lain, ketika wewenang formal tersedia, maka sering terjadi kesalahan dalam melihat efektivitas kewenangan. Disatu pihak, efektivitas kewenangan diperlukan dalam implementasi kebijakan; tetapi disisi lain, efektivitas akan menyurut manakala wewenang diselewengkan oleh para pelaksana demi kepentingannya sendiri atau kelompoknya.

- d. *Fasilitas*. Fasilitas fisik merupakan faktor penting dalam implementasi kebijakan. Implementor mungkin mempunyai staf yang mencukupi, kapabel dan kompeten, tetapi tanpa adanya fasilitas pendukung (sarana dan prasarana) maka implementasi kebijakan tersebut tidak akan berhasil.

3. Disposisi / Sikap

Disposisi adalah watak dan karakteristik yang dimiliki oleh implementor, seperti komitmen, kejujuran dan sikap demokratis. Apabila implementor mempunyai disposisi yang baik, maka akan dapat menjalankan kebijakan dengan baik seperti apa yang diinginkan oleh pembuat kebijakan. Menurut Edward III dalam Winarno mengemukakan “kecenderungan-kecenderungan atau disposisi merupakan salah satu faktor yang mempunyai konsekuensi penting bagi implementasi kebijakan yang efektif”. Jika para pelaksana mempunyai kecenderunagn atau sikap positif atau adanya dukungan terhadap implementasi kebijakan maka terdapat kemungkinan yang besar terhadap implementasi kebijakan yang akan terlaksana sesuai dengan keputusan awal. Demikian sebaliknya, jika para pelaksana bersikap negatif atau menolak

terhadap implementasi kebijakan karena konflik kepentingan, maka implementasi kebijakan akan menghadapi kendala yang serius.⁴⁹

Bentuk penolakan dapat bermacam-macam seperti yang dikemukakan Edward III tentang “zona ketidak acuhan”, dimana para pelaksana kebijakan melalui keleluasaannya (diskresi) dengan cara yang halus menghambat implementasi kebijakan dengan cara mengacuhkan, menunda dan tindakan penghambatan lainnya.

Menurut pendapat Van Metter dan Van Horn dalam Agustino:⁵⁰

“ Sikap penerimaan atau penolakan dari agen pelaksana kebijakan sangat mempengaruhi keberhasilan atau kegagalan implementasi kebijakan publik. Hal ini sangat mungkin terjadi karena kebijakan yang dilaksanakan bukanlah hasil formulasi warga setempat yang mengenal betul permasalahan dan persoalan yang mereka rasakan. Tetapi kebijakan publik biasanya bersifat *top down* yang sangat mungkin para pengambil keputusan tidak mengetahui bahkan tidak mampu menyentuh kebutuhan, keinginan atau permasalahan yang harus diselesaikan”.

Faktor-faktor yang menjadi perhatian Edward III dalam Agustino mengenai disposisi dalam implementasi kebijakan terdiri dari:⁵¹

- a. Perangkat Birokrasi. Disposisi atau sikap pelaksana akan menimbulkan hambatan-hambatan yang nyata terhadap implementasi kebijakan bila personil yang ada tidak melaksanakan kebijakan yang diinginkan oleh pejabat-pejabat yang lebih atas. Oleh karena itu, pengangkatan atau pemilihan personil pelaksana kebijakan haruslah orang-orang yang

⁴⁹ Winarno, B, 2005. Teori dan Proses Kebijakan Publik, Media Pressindo, Jogjakarta, Hal:142-143

⁵⁰ Ibid Agustino,hal:162

⁵¹ IbidAgustino,hal:159

memiliki dedikasi pada kebijakan yang telah ditetapkan, lebih khusus lagi pada kepentingan warga masyarakat.

- b. Insentif. Insentif merupakan salah satu teknik yang disarankan untuk mengatasi masalah sikap para pelaksana kebijakan dengan memanipulasi insentif. Pada dasarnya orang bergerak berdasarkan kepentingan dirinya sendiri, maka dengan memanipulasi insentif oleh para pembuat kebijakan mempengaruhi tindakan para pelaksana kebijakan. Dengan cara menambahkan keuntungan atau biaya tertentu mungkin akan menjadi faktor pendorong yang membuat para pelaksana menjalankan perintah dengan baik. Hal ini dilakukan sebagai upaya memenuhi kepentingan pribadi atau organisasi.

4. Struktur Birokrasi

Birokrasi merupakan salah satu intuisi yang paling sering bahkan secara keseluruhan menjadi pelaksana kegiatan. Keberadaan birokrasi tidak hanya dalam struktur pemerintah, tetapi juga ada dalam organisasi-organisasi swasta, institusi pendidikan, dan sebagainya. Bahkan dalam kasus-kasus tertentu, birokrasi diciptakan hanya untuk menjalankan suatu kebijakan tertentu. Ripley dan Franklin mengidentifikasi enam karakteristik birokrasi sebagai hasil pengamatan terhadap birokrasi di Amerika Serikat, yaitu:⁵²

- a. Birokrasi diciptakan sebagai instrumen dalam menangani keperluan-keperluan publik (*public affair*).
- b. Birokrasi merupakan institusi yang dominan dalam implementasi kebijakan publik yang mempunyai kepentingan yang berbeda-beda dalam setiap hierarkinya.

⁵² Ibid Winarno,hal:149-160

- c. Birokrasi mempunyai sejumlah tujuan yang berbeda-beda.
- d. Fungsi birokrasi berada dalam lingkungan yang kompleks dan luas.
- e. Birokrasi mempunyai naluri bertahan hidup yang tinggi dengan begitu jarang ditemukan birokrasi yang mati.
- f. Birokrasi bukan kekuatan yang netral dan tidak dalam kendali penuh dari pihak luar.

Implementasi kebijakan yang bersifat kompleks menuntut adanya kerjasama banyak pihak luar. Ketika struktur birokrasi tidak kondusif terhadap implementasi suatu kebijakan, maka hal ini akan menyebabkan ketidak efektifan dan menghambat jalannya kebijakan.

Berdasarkan penjelasan diatas, maka memahami struktur birokrasi merupakan faktor yang fundamental untuk mengkaji implementasi kebijakan publik. Menurut Edward III dalam Winarno terdapat dua karakteristik utama dari birokrasi yakni: “*Standart Operational Procedurer (SOP) dan Fragmentasi*”.⁵³

“*Standart Operational Procedurer (SOP)* merupakan perkembangan dari tuntutan internal akan kepastian waktu, sumberdaya serta kebutuhan penyeragaman dala organisasi kerja yang kompleks dan luas”. Ukuran dasar SOP atau prosedur kerja ini biasa digunakan untuk menanggulangi keadaan-keadaan umum diberbagai sektor publik dan swasta. Dengan menggunakan SOP, para pelaksana dapat mengoptimalkan waktu yang tersedia dan dapat berfungsi untuk menyeragamkan tindakan-tindakan pejabat dalam organisasi yang kompleks dan tersebar luas, sehingga dapat menimbulkan fleksibilitas yang besar dan kesamaan yang besar dalam penerapan peraturan.

⁵³ Ibid Winarno,hal:150

Berdasarkan hasil penelitian Edward III yang dirangkum oleh Winarno menjelaskan bahwa:⁵⁴

“SOP sangat mungkin dapat menjadi kendala bagi implementasi kebijakan baru yang membutuhkan cara kerja baru atau tipe-tipe personil baru untuk melaksanakan kebijakan-kebijakan. Dengan begitu, semakin besar kebijakan membutuhkan perubahan dalam cara-cara yang lazim dalam suatu organisasi, semakin besar pula probabilitas SOP menghambat implementasi”. Namun demikian, disamping menghambat implementasi kebijakan, SOP juga mempunyai manfaat. Organisasi-organisasi dengan prosedur-prosedur perencanaan yang luwes dan control yang besar atas program yang bersifat fleksibel mungkin lebih dapat menyesuaikan tanggung jawab yang baru dari pada birokrasi-birokrasi tanpa mempunyai ciri-ciri seperti ini”.

Sifat kedua dari struktur birokrasi yang berpengaruh dalam pelaksanaan kebijakan adalah fragmentasi. Edward III dalam Winarno menjelaskan bahwa “frakmentasi merupakan penyebaran tanggung jawab suatu kebijakan kepada beberapa badan yang berbeda sehingga memerlukan koordinasi”. Pada umumnya, semakin besar koordinasi yang diperlukan untuk melaksanakan kebijakan, semakin berkurang kemungkinan keberhasilan program atau kebijakan. Fragmentasi mengakibatkan pandangan-pandangan yang sempit dari banyak lembaga birokrasi. Hal ini akan menimbulkan konsekuensi pokok yang merugikan bagi keberhasilan implementasi kebijakan.

⁵⁴ Ibid Winarno,hal:152

2.1.5.3 Faktor-faktor yang mempengaruhi implementasi kebijakan

Menurut Hogwood dan Gunn, untuk dapat mengimplementasikan kebijakan secara sempurna maka diperlukan beberapa persyaratan, antara lain:

- a. Kondisi eksternal yang dihadapi oleh Badan/Instansi pelaksana;
- b. Tersedia waktu dan sumber daya;
- c. Keterpaduan sumber daya yang diperlukan;
- d. Implementasi didasarkan pada hubungan kausalitas yang handal;
- e. Hubungan kausalitas bersifat langsung dan hanya sedikit mata rantai penghubung;
- f. Hubungan ketergantungan harus dapat diminimalkan;
- g. Kesamaan persepsi dan kesepakatan terhadap tujuan;
- h. Tugas-tugas diperinci dan diurutkan secara sistematis;
- i. Komunikasi dan koordinasi yang baik;
- j. Pihak-pihak yang berwenang dapat menuntut kepatuhan pihak lain.⁵⁵

Menurut Grindle implementasi kebijakan ditentukan oleh isi kebijakan dan konteks implementasinya. Isi kebijakan berkaitan dengan kepentingan yang dipengaruhi oleh kebijakan, jenis manfaat yang akan dihasilkan, derajat perubahan yang diinginkan, kedudukan pembuat kebijakan, siapa pelaksana program, dan sumber daya yang dikerahkan. Sementara konteks implementasi berkaitan dengan kekuasaan, kepentingan dan strategi aktor yang terlibat, karakteristik lembaga dan penguasaan dan kepatuhan serta daya tanggap pelaksana.⁵⁶

Sedangkan Edward III dalam Winarno memberikan pandangan bahwa hambatan-hambatan yang terjadi dalam fragmentasi birokrasi berhubungan dengan implementasi kebijakan publik:⁵⁷

“*Pertama*, tidak ada otoritas yang kuat dalam implementasi kebijakan kerna terpecahnya fungsi-fungsi tertentu kedalam lembaga atau badan yang berbeda-beda.

⁵⁵Ibid, Abdul Wahab, hal : 71 - 81

⁵⁶Wibawa, Samodra, dkk, 1994, *Evaluasi Kebijakan Publik*, PT RajaGrafindo Persada, Jakarta,hal:71

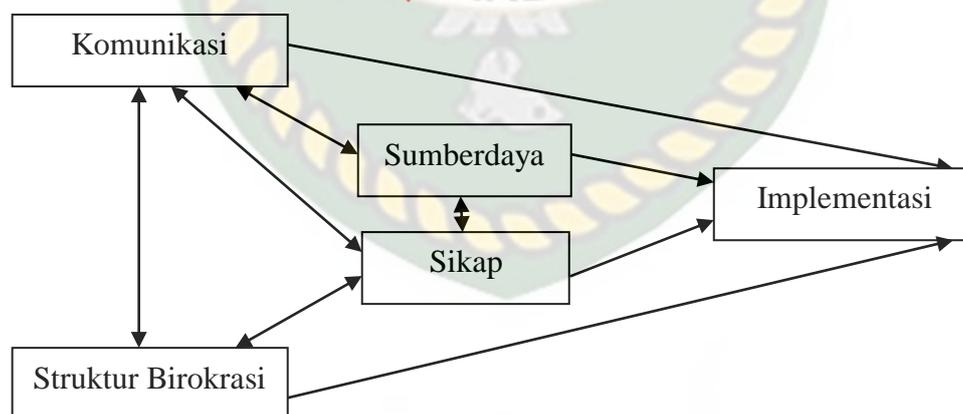
⁵⁷Ibid, Winanarno,hal:153-154

Disamping itu, masing-masing badan mempunyai yuridiksi yang terbatas atas suatu bidang, maka tugas-tugas yang penting mungkin akan terlantarkan dalam berbagai agenda birokrasi yang menumpuk”.

“*Kedua*, pandangan yang sempit dari badan yang mungkin juga akan menghambat perubahan. Jika suatu badan mempunyai fleksibilitas yang rendah dalam misi-misinya, maka badan itu akan berusaha mempertahankan esensinya dan besar kemungkinan akan menentang kebijakan-kebijakan baru yang membutuhkan perubahan”.

Berikut pola Edward III dalam Subarsono yang memberikan pandangan bahwa implementasi kebijakan dipengaruhi oleh empat variabel, yakni: (1) komunikasi, (2) sumberdaya, (3) disposisi(sikap), (4) stuktur birokrasi. dan keempat variabel tersebut saling berhubungan satu sama lain sebagaimana dapat digambarkan pada gambar 2.1.

Gambar 2.1
Model Implementasi Menurut G. C. Edward III



Sumber: Subarsono(2005;91)

Dari bagan tersebut diatas, dapat diuraikan lebih lanjut sebagai berikut :

- a. Variabel komunikasi yaitu proses informasi mengenai kebijaksanaan dari pelaksanaan tingkat atas kepada aparat pelaksana di tingkat di bawahnya ;

- b. Variabel struktur birokrasi mencakup bagaimana struktur pemerintah, bagian tugas yang ada dan koordinasi yang dilakukan.
- c. Variabel Sumber-sumber: manusia, informasi dan sarana prasarana yang tersedia dalam pelaksanaan kebijakan ;
- d. Variabel kecenderungan-kecenderungan atau dapat dikatakan sikap atau disposisi aparat pelaksana.⁵⁸

2.1.5.4 Polisi Pamong Praja

Keberadaan Polisi Pamong Praja dalam jajaran Pemerintah Daerah mempunyai arti khusus yang cukup strategis. Hal ini dikarenakan tugas-tugasnya membantu Kepala Daerah dalam pembinaan ketentraman dan ketertiban serta Penegakkan Peraturan Daerah sehingga dapat berdampak pada upaya Peningkatan Pendapatan Asli Daerah (Pedoman dan Petunjuk Polisi Pamong Praja, Jakarta, Dirjen PUOD, 1995). Mengenai pengertian Polisi Pamong Praja mengalami perbedaan atau perubahan antara Undang-undang Nomor 5 Tahun 1974, Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 dan Undang-undang Nomor 23 Tahun 2014.

Pengertian Polisi Pamong Praja menurut Undang-undang Nomor 5 Tahun 1974 adalah perangkat wilayah yang bertugas membantu kepala wilayah dalam menyelenggarakan pemerintahan umum khususnya dalam melaksanakan wewenang, tugas dan kewajiban dibidang ketentraman dan ketertiban masyarakat (Undang-undang Nomor 5 tahun 1974 tentang Pokok-pokok Pemerintahan Daerah).

Pengertian Polisi Pamong Praja menurut Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah adalah perangkat daerah yang bertugas membantu

⁵⁸Subarsono, AG, Drs.M.Si,MA, 2005, *Analisis Kebijakan Publik*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, hal : 90-91

kepala daerah dalam rangka menyelenggarakan ketentraman dan ketertiban umum serta menegakkan Peraturan Daerah.⁵⁹

Pengertian Polisi Pamong Praja menurut Undang-undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah adalah jabatan fungsional pegawai negeri sipil yang penetapannya dilakukan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. Polisi pamong praja diangkat dari pegawai negeri sipil yang memenuhi syarat.⁶⁰ Satuan Polisi Pamong Praja dibentuk untuk menegakkan Perda dan Perkada, menyelenggarakan ketertiban umum dan ketenteraman, serta menyelenggarakan perlindungan masyarakat.⁶¹

Bila melihat pengertian Polisi Pamong praja tersebut diatas, dapat disimpulkan bahwa perbedaan atau perubahan antara Undang-undang Nomor 5 Tahun 1974, Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 dan Undang-undang Nomor 23 Tahun 2014 adalah:

1. Polisi Pamong Praja menurut Undang-undang Nomor 5 Tahun 1974 adalah sebagai aparat daerah yang bertanggung jawab kepada kepala wilayah artinya aparat pemerintah pusat yang dipekerjakan di daerah, (Undang-undang Nomor 5 Tahun 1974 tentang Pokok-pokok Kepegawaian). Menurut Undang-undang Nomor 32 tahun 2004 adalah sebagai aparat daerah yang bertugas membantu kepala daerah dalam rangka menyelenggarakan ketentraman dan ketertiban umum serta menegakkan Peraturan Daerah (Pasal 148 ayat (1) Undang-undang No. 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah). Sedangkan menurut Undang-undang Nomor 23 Tahun 2014 adalah jabatan fungsional

⁵⁹Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah Pasal 148 ayat 1

⁶⁰Ibid, UU No 23 Thn 2014, Pasal 256, ayat 1 dan ayat 2

⁶¹Ibid, UU No 23 Thn 2014, Pasal 255 ayat 1

pegawai negeri sipil yang penetapannya dilakukan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. Polisi pamong praja diangkat dari pegawai negeri sipil yang memenuhi syarat (Pasal 256 ayat 1 dan 2 Undang-undang No. 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah).

2. Ruang lingkup tugas Polisi Pamong Praja menurut Undang-undang Nomor 5 Tahun 1974 hanya membantu Kepala Wilayah dibidang ketentraman dan ketertiban masyarakat, (Undang-undang Nomor 5 Tahun 1974 Tentang Pokok-pokok Kepegawaian). Menurut Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 diperluas selain menyelenggarakan ketentraman dan ketertiban umum juga melakukan penegakkan Peraturan Daerah yang berguna untuk meningkatkan dan menggali pendatapan asli daerah (PAD) (Pasal 148 ayat (1) Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah. Sedangkan menurut Undang-undang Nomor 23 Tahun 2014 selain untuk menegakkan Perda dan Perkada, menyelenggarakan ketertiban umum dan ketenteraman juga menyelenggarakan perlindungan masyarakat (Pasal 255 ayat (1) Undang-undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah).

Dalam upaya untuk menumbuhkan kesadaran masyarakat, maka dalam melaksanakan tugasnya Polisi Pamong Praja melakukan berbagai cara seperti memberikan penyuluhan, kegiatan patrol dan penertiban terhadap pelanggaran Peraturan Daerah, keputusan kepala daerah yang didahului dengan langkah-langkah peringatan baik lisan maupun tulisan.

Untuk selanjutnya, penulis akan menguraikan secara singkat sejarah pembentukan Polisi Pamong Praja yang keberadaannya tidak dapat disamakan

dengan Polisi Khusus (melakukan tugas kepolisian terbatas) serta berbeda pula dengan keberadaan Hansip, Kamra dan Wanra (yang dibentuk dalam rangka perwujudan system Hamkarata). Pembentukan Polisi Pamong Praja tidak terlepas dari tuntutan situasi dan kondisi pada permulaan berdirinya Negara Kesatuan Republik Indonesia tahun 1945, pada waktu itu Polisi Pamong Praja tidak dibentuk secara serentak melainkan secara bertahap.

1. Sejarah Polisi Pamong Praja

Pembentukan Polisi Pamong Praja pada awalnya dilakukan oleh Praja Daerah Istimewa Yogyakarta dengan berdasarkan perintah Nomor 1/1948 tanggal 30 Oktober 1948 dengan nama DETASEMEN POLISI PENJAGA KEAMANAN KEPANEWON. Kemudian berdasarkan perintah Nomor 2/1948 tanggal 10 November 1948 diubah namanya menjadi DETASEMEN POLISI PAMONG PRAJA. Berdasarkan Keputusan Menteri Dalam Negeri Nomor Up.32/2/21 tanggal 3 maret 1950 dibentuk Kesatuan Polisi Pamong Praja untuk tiap-tiap Kapanewon di Daerah Istimewa Yogyakarta. Pembentukan Polisi Pamong Praja di Jawa dan Madura juga berdasarkan Surat Keputusan Menteri Dalam Negeri Nomor Up.32/2/21 tanggal 3 maret 1950.

Untuk pembentukan Polisi Pamong Praja diluar Jawa dan Madura, berdasarkan Peraturan Menteri Dalam Negeri dan Otonomi Daerah Nomor 7 Tahun 1960. Sebagaimana dimaklumi bahwa peraturan-peraturan dan ketentuan-ketentuan yang mengatur Polisi Pamong Paraja yang ditetapkan sebelum berlakunya Undang-undang Nomor 5 Tahun 1974 banyak yang kurang sesuai dengan tugas-tugas yang dibebankan, terutama kewenangan yang dimiliki dan organisasi serta formasi yang berlaku. Dalam menindaklanjuti Pasal 86 Undang-undang Nomor 5 Tahun 1974, Departemen Dalam Negeri sudah berusaha dengan merancang Peraturan Pemerintah

mengenai Polisi Pamong Praja dan menunggu turunnya Peraturan Pemerintah tersebut.

Departemen Dalam Negeri mengeluarkan Instruksi Menteri Dalam Negeri Nomor 33 tahun 1990 tentang Pembinaan dan Penataan Satuan Polisi Pamong Praja yang selanjutnya ditindak lanjuti dengan Surat Keputusan Gubernur dan Surat Keputusan Bupati/Walikota seluruh Indonesia. Pada tahun 1998 barulah dikeluarkan Peraturan Pemerintah Nomor 6 tahun 1998 tentang Polisi Pamong Praja. Dengan lahirnya Undang-undang Nomor 32 tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, dengan sendirinya Undang-undang Nomor 5 tahun 1974 tentang Pokok-pokok Pemerintah di Daerah sudah tidak berlaku lagi dan otomatis Peraturan Pemerintah Nomor 6 tahun 1998 tentang Polisi Pamong Praja gugur dan sudah tidak bisa digunakan sebagai pedoman Polisi Pamong Praja.⁶² Seiring berjalannya waktu, Undang-undang 32 tahun 2004 disempurnakan lagi dengan Undang-undang Nomor 23 tahun 2014 selain untuk menegakkan Perda dan Perkada, menyelenggarakan ketertiban umum dan ketenteraman juga menyelenggarakan perlindungan masyarakat(Pasal 255 ayat (1) Undang-undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah).⁶³

Dengan adanya Undang-undang Nomor 32 tahun 2004 kemudian diganti dengan Undang-undang 23 tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, maka kedudukan dan fungsi Polisi Pamong Praja mengalami perubahan yaitu dari perangkat wilayah menjadi perangkat daerah dan ini sangat mempengaruhi peraturan perundang-undangan yang ada. Begitu juga misi, tugas dan fungsi juga mengalami perubahan. Sebelumnya mengarah pada aspek mengawasi jalannya penyelenggaraan pemerintah di daerah, sekarang sebagai aparat daerah yang

⁶²Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah

⁶³Ibid, UU No 23 Thn 2014, Pasal 255, ayat 1

bertugas untuk menegakkan Peraturan Daerah dan menyelenggarakan ketentraman, ketertiban dan perlindungan masyarakat.

2. Tugas dan Fungsi Polisi Pamong Praja

Lingkup fungsi dan tugas Polisi Pamong Praja dalam pembinaan ketentraman dan ketertiban umum pada dasarnya cukup luas, sehingga dituntut kesiapan aparat baik dari segi jumlah personil, kualitas personil termasuk kejujuran dalam melaksanakan tugas-tugasnya. Polisi Pamong Praja sebagai lembaga dalam pemerintahan sipil harus tampil sebagai pamong masyarakat yang mampu menggalang dan dapat meningkatkan partisipasi aktif masyarakat dalam menciptakan dan memelihara ketentraman dan ketertiban serta perlindungan masyarakat, sehingga dapat menciptakan iklim yang lebih kondusif di daerah. Penampilan Polisi Pamong Praja dalam pembinaan ketentraman dan ketertiban serta perlindungan masyarakat harus berbeda dengan aparat kepolisian (Polisi Negara), hal ini dikarenakan Polisi Pamong Praja akan bertumpu pada kegiatan yang lebih bersifat penyuluhan dan pengurusan, bukan lagi kegiatan yang mengarah pada pemberian sanksi atau pidana.

Berdasarkan Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 6 Tahun 2010 pasal 4 dan 5 dinyatakan bahwa:⁶⁴

Pasal 4

Satpol PP mempunyai tugas menegakkan Perda dan menyelenggarakan ketertiban umum dan ketentraman masyarakat serta perlindungan masyarakat.

⁶⁴Ibid, PP RI No. 6 Thn 2010, pasal 4 dan pasal 5

Pasal 5

Dalam melaksanakan tugas sebagaimana dimaksud dalam Pasal 4, Satpol PP mempunyai fungsi:

- a. Penyusunan program dan pelaksanaan penegakkan Perda, penyelenggaraan ketertiban umum dan ketentraman masyarakat serta perlindungan masyarakat;
- b. Pelaksanaan kebijakan penegakkan Perda dan Peraturan kepala daerah;
- c. Pelaksanaan kebijakan penyelenggaraan ketertiban umum dan ketentraman masyarakat di daerah;
- d. Pelaksanaan kebijakan perlindungan masyarakat;
- e. Pelaksanaan koordinasi penegakkan Perda dan Peraturan kepala daerah, penyelenggara ketertiban umum dan ketentraman masyarakat dengan Kepolisian Republik Indonesia, Penyidik Pegawai Negeri Sipil daerah, dan/atau aparatur lainnya;
- f. pengawasan terhadap masyarakat, aparatur, atau badan hukum agar mematuhi dan mentaati Perda dan Peraturan kepala daerah;
- g. pelaksanaan tugas lainnya yang diberikan oleh kepala daerah.

3. Kedudukan Polisi Pamong Praja

Selain melakukan penegakkan Peraturan Daerah, Polisi Pamong Praja memiliki tugas dalam membantu Kepala Daerah dalam melaksanakan pembinaan ketentraman dan ketertiban. Mengingat luasnya wilayah daerah dan menjamin tindakan yang cepat serta tepat pada waktunya Kepala Daerah dalam “keadaan biasa”diberikan wewenang pembinaan ketentraman dan ketertiban di daerahnya yang meliputi:⁶⁵

- a. Melakukan tindakan penertiban nonyustisial terhadap warga masyarakat, aparatur, atau badan hukum yang melakukan pelanggaran atas Perda dan/atau Peraturan kepala daerah;

⁶⁵Ibid, PP RI No. 6 Thn 2010, pasal 6

- b. Menindak warga masyarakat, aparatur atau badan hukum yang mengganggu ketertiban umum dan ketentraman masyarakat;
- c. Fasilitasi dan pemberdayaan kapasitas penyelenggaraan perlindungan masyarakat;
- d. Melakukan tindakan penyelidikan terhadap warga masyarakat, aparatur atau badan hukum yang diduga melakukan pelanggaran atas Perda dan/atau Peraturan kepala daerah;
- e. Melakukan tindakan administratif terhadap warga masyarakat, aparatur, atau badan hukum yang melakukan pelanggaran atas Perda dan/atau Peraturan kepala daerah.

Tujuan dari pembinaan ketentraman dan ketertiban adalah untuk menghilangkan atau mengurangi segala bentuk ancaman dan gangguan terhadap ketentraman dan ketertiban didalam masyarakat, serta menjaga agar roda pemerintahan dan peraturan pemerintah serta peraturan perundang-undangan di daerah dapat berjalan lancar, sehingga pemerintah dan rakyat dapat melakukan kegiatan secara umum, tertib dan teratur dalam rangka memantapkan ketahanan nasional.⁶⁶ Ketentraman dan ketertiban yaitu suatu keadaan dimana pemerintah dan rakyat dapat melakukan kegiatan secara aman, tertib dan teratur (Peraturan Menteri Dalam Negeri No. 2 tahun 1993 pasal 1).

Pembinaan ketentraman dan ketertiban daerah adalah segala usaha, tindakan dan kegiatan yang berhubungan dengan perencanaan, penyusunan, pengembangan, pengarahan, pemeliharaan serta pengendalian segala masalah ketentraman dan ketertiban secara berdayaguna dan berhasil guna. Hal ini meliputi kegiatan pelaksanaan atau penyelenggaraan dan peraturan agar segala sesuatunya dapat dilakukan dengan baik, tertib dan seksama sesuai ketentuan petunjuk, sistem dan metode yang berlaku untuk menjamin pencapaian tujuan secara maksimal.

⁶⁶Peraturan Menteri Dalam Negeri No. 2 Tahun 1993 tentang pembinaan ketentraman dan ketertiban di daerah pasal 2

Dalam menyelenggarakan ketertiban umum dan ketentraman masyarakat, pelaksanaan tugas dan fungsi Satuan Polisi Pamong Praja diatur dalam Peraturan Menteri Dalam Negeri No.54 tahun 2011 tentang Standar Operasional Prosedur Satuan Polisi Pamong Praja yang meliputi berbagai kegiatan antara lain adalah sebagai berikut:⁶⁷

- a. Tertib tata ruang;
- b. Tertib jalan;
- c. Tertib angkutan jalan dan sungai;
- d. Tertib jalur hijau, taman dan tempat umum;
- e. Tertib sungai, saluran, kolam, dan pinggir pantai;
- f. Tertib lingkungan;
- g. Tertib tempat usaha dan usaha tertentu;
- h. Tertib bangunan;
- i. Tertib sosial;
- j. Tertib kesehatan;
- k. Tertib tempat hiburan dan keramaian;
- l. Tertib peran serta masyarakat;
- m. Ketentuan lain sepanjang yang telah ditetapkan dalam Peraturan daerah masing-masing.

Dalam rangka penyelenggaraan pemerintah dan melaksanakan pembangunan mutlak diperlukan adanya suatu kondisi ketentraman dan ketertiban yang baik. Dalam hal ini urusan pembinaan ketentraman dan ketertiban daerah, Bupati atau Walikota dalam tugasnya dibantu oleh Polisi Pamong Praja.

⁶⁷Lampiran Peraturan Menteri Dalam Negeri No.54 Tahun 2011 tentang Standar Operasional Prosedur Satuan Polisi Pamong Praja

2.2. Penelitian Sebelumnya Yang Relevan

Peraturan Daerah Kota Dumai Nomor 12 Tahun 2002 Tentang Penyelenggaraan Ketertiban Umum merupakan salah satu bentuk program dari Pemerintah Kota Dumai dalam mewujudkan ketertiban umum dan ketentraman masyarakat dalam suatu keadaan yang dinamis yang memungkinkan Pemerintah, Pemerintah Daerah, dan masyarakat dapat melakukan kegiatannya dengan tentram, tertib dan teratur. Dalam kenyataannya, penyelenggaraan ketertiban umum tidaklah selalu berhasil dan berjalan dengan baik secara berkelanjutan. Banyaknya kendala baik dari pihak penyelenggara ketertiban umum maupun kendala dilapangan merupakan salah satu bagian dari permasalahan dalam penyelenggaraan ketertiban umum.

Kajian atas implementasi tentang penyelenggaraan ketertiban umum telah banyak dilakukan untuk melihat sejauhmana implementasi tersebut dilaksanakan. Seperti penelitian yang dilakukan oleh AlYamani (2012) dengan tujuan untuk mengetahui tingkat keberhasilan pelaksanaan Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 6 Tahun 2010 Tentang Satuan Polisi Pamong Praja Dalam Penyelenggaraan Ketertiban Umum dan Ketertiban Masyarakat di Kabupaten Siak. Berdasarkan hasil penelitian, maka dapat disimpulkan bahwa: (1) Implementasi Peraturan Pemerintah No. 6 Tahun 2010 Tentang Satuan Polisi Pamong Praja (selanjutnya disebut SATPOL PP) di Kabupaten Siak belum terlaksana dengan baik. Hal ini disebabkan oleh karena kegiatan sosialisasi peraturan tersebut belum dilaksanakan kepada seluruh anggota SATPOL PP Kabupaten Siak. Rendahnya pemahaman dari masing-masing anggota SATPOL PP dalam menjalankan tugas dan fungsinya terutama dalam penyelenggaraan ketertiban umum dan ketentraman masyarakat di Kabupaten Siak. (2) Jumlah personel SATPOL PP di Kabupaten Siak

masih belum mencukupi, tingkat kemampuan dan keahlian personel yang bertugas juga belum maksimal, serta masih banyaknya anggota SATPOL PP yang tidak memahami tugas dan fungsinya dalam menjalankan peraturan yang telah ditetapkan.

(3) Tingkat disiplin dan motivasi kerja anggota SATPOL PP di Kabupaten Siak masih rendah. (4) Masih ada anggota SATPOL PP di Kabupaten Siak yang belum mengerti dan memahami Standar Operasional tugas yang mereka laksanakan sesuai dengan peraturan yang berlaku.⁶⁸

Kemudian dalam penelitian Noor (2014) yang bertujuan untuk mengetahui implementasi peraturan daerah nomor 31 tahun 2000 tentang ketertiban umum pada kantor satuan polisi pamong praja kota Balikpapan (studi tentang penertiban anak jalanan). Hasil penelitian menunjukkan bahwa implementasi dari peraturan daerah nomor 31 tahun 2000 di kota Balikpapan (studi tentang anak jalanan) berjalan cukup baik meskipun belum optimal. Penertiban anak jalanan yang dilakukan oleh SATPOL PP kota Balikpapan cukup baik dan berjalan dengan lancar, selain melakukan penertiban secara rutin dan sesuai jadwal, SATPOL PP kota Balikpapan juga melakukan penertiban tambahan tergantung dari keputusan pimpinan. Selain itu, kerjasama antara anggota SATPOL PP berjalan dengan baik karena anggota SATPOL PP menggunakan sistem kekeluargaan dimana para anggota dapat saling membantu dalam menertibkan anak jalanan. Kerjasama SATPOL PP kota Balikpapan dengan TNI, Polri, dan Disnakersos juga berjalan dengan baik, dimana semua pihak saling bekerjasama baik dalam penertiban dilapangan maupun dalam hal pembinaan anak jalanan. Kendala yang dihadapi oleh SATPOL PP kota Balikpapan yaitu kurangnya dana operasional yang diberikan dan dianggap tidak cukup untuk kegiatan selama satu

¹¹ Al Yamani, Bobi Irawan, 2012, Implementasi Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 6 Tahun 2010 Tentang Satuan Polisi Pamong Praja Dalam Penyelenggaraan Ketertiban Umum dan Ketentraman Masyarakat di Kabupaten Siak, Universitas Islam Riau, Pekanbaru

bulan. Selain itu, sosialisasi untuk masyarakat dari SATPOL PP kota Balikpapan juga masih kurang.⁶⁹

Selanjutnya dalam penelitian Nurfaiqoh (2010) yang bertujuan untuk mengetahui sejauh mana keberhasilan dari implementasi peraturan daerah DKI Jakarta nomor 8 tahun 2007 tentang ketertiban umum mengenai larangan mengemis, mengamen dan berjualan asongan di Kecamatan Cengkareng Kotamadya Jakarta Barat. Berdasarkan hasil penelitian dapat disimpulkan: (1) Berdasarkan konsep implementasi kebijakan yang diperkenalkan oleh Grindle maka pelaksanaan implementasi peraturan daerah DKI Jakarta nomor 8 tahun 2007 tentang ketertiban umum di Kecamatan Cengkareng tidak maksimal sehingga ketertibanpun belum dapat diciptakan secara maksimal, padahal sarana dan prasarana yang ada sudah cukup memadai. (2) Kurang berhasilnya Pemerintah daerah DKI Jakarta dalam menangani masalah kemiskinan dan pengangguran sehingga masih banyaknya kegiatan-kegiatan usaha informal dilapangan. (3) Kurang berhasilnya pelaksanaan Perda oleh SATPOL PP Pemerintah daerah DKI Jakarta yang memberikan kelonggaran kepada mereka untuk melakukan aktivitasnya disore hari. (4) Kondisi pengamen yang berpindah-pindah dari satu bus ke bus lainnya membuat SATPOL PP Pemerintah daerah DKI Jakarta kesulitan dalam menertibkan mereka.⁷⁰

⁶⁹Noor, Yuda Azwari, 2014, Implementasi Peraturan Daerah Nomor 31 Tahun 2000 Tentang Ketertiban Umum Pada Kantor Satuan Polisi Pamong Praja Kota Balikpapan (studi tentang penertiban anak jalanan), Universitas Mulawarman, Samarinda

⁷⁰Nurfaiqoh, 2010, Implementasi Peraturan Daerah DKI Jakarta Nomor 8 Tahun 2007 Tentang Ketertiban Umum Mengenai Larangan Mengemis, Mengamen dan Berjualan Asongan di Kecamatan Cengkareng Kotamadya Jakarta Barat, Universitas Sultan Ageng Tirtayasa, Banten

Dari beberapa penelitian sebelumnya maka dapat dilihat perbedaan dan persamaan dengan penelitian yang penulis lakukan sebagaimana terlihat pada tabel berikut ini:

Tabel 2.1
Perbedaan dan Persamaan Kajian Penelitian Terdahulu
Dengan Penelitian Penulis

No	Nama Peneliti	Judul	Persamaan	Perbedaan
1.	Al Yamani (Universitas Islam Riau, Pekanbaru)	Implementasi Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 6 Tahun 2010 Tentang Satuan Polisi Pamong Praja Dalam Penyelenggaraan Ketertiban Umum dan Ketentraman Masyarakat di Kabupaten Siak	<ul style="list-style-type: none"> - Meneliti tentang Ketertiban Umum - Menggunakan teori George Edward III - Metode Penelitian Kualitatif 	<ul style="list-style-type: none"> - Tahun 2012 - Lokasi Penelitian di Kabupaten Siak
2.	Noor (Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik, Universitas Mulawarman, Samarinda)	Implementasi Peraturan Daerah Nomor 31 Tahun 2000 Tentang Ketertiban Umum Pada Kantor Satuan Polisi Pamong Praja Kota Balikpapan (studi tentang penertiban anak jalanan)	<ul style="list-style-type: none"> - Meneliti tentang Ketertiban Umum - Metode Penelitian Kualitatif 	<ul style="list-style-type: none"> - Tahun 2014 - Lokasi Penelitian di Kota Balikpapan - Menggunakan teori Thomas R. Dye
3.	Nurfaiqoh, (Fakultas Ilmu Sosial dan Politik, Universitas Sultan Ageng Tirtayasa, Banten)	Implementasi Peraturan Daerah DKI Jakarta Nomor 8 Tahun 2007 Tentang Ketertiban Umum Mengenai Larangan Mengemis, Mengamen dan Berjualan Asongan di Kecamatan Cengkareng Kotamadya Jakarta Barat	<ul style="list-style-type: none"> - Meneliti tentang Ketertiban Umum - Menggunakan teori George Edward III - Metode Penelitian Kualitatif 	<ul style="list-style-type: none"> - Tahun 2010 - Lokasi Penelitian di Kecamatan Cengkareng Kotamadya Jakarta Barat

2.3 Kerangka Berpikir

Berdasarkan berbagai uraian tersebut maka landasan teori yang digunakan sebagai kerangka berfikir dalam penelitian ini adalah teori implementasi George C Edward III dalam Subarsono untuk menjelaskan permasalahan yang diteliti. Adapun kerangka berpikir dalam penelitian ini dapat digambarkan dalam sebuah model seperti gambar 2.2. di bawah ini :

Gambar 2.2.
Kerangka Pemikiran Implementasi Peraturan Daerah Kota Dumai Nomor 12 Tahun 2002 Tentang Penyelenggaraan Ketertiban Umum



2.4. Konsep Operasional

Konsep operasional merupakan batasan penelitian terhadap faktor atau variabel yang digunakan ada dalam objek penelitian. Agar lebih memudahkan dalam menganalisis serta memperjelas arah penelitian ini, maka penulis merasa perlu membatasi dan mengoperasionalkan konsep-konsep yang digunakan sehingga nantinya memberikan suatu kebenaran.

Variabel utama dalam penelitian ini adalah implementasi Peraturan Daerah Kota Dumai Nomor 12 Tahun 2002 Tentang Penyelenggaraan Ketertiban Umum yang didasari oleh model implementasi kebijakan yang dikembangkan oleh George C. Edward III, yang menamakan implementasi kebijakan publik dengan *Directy and Indirect Impact on Implementation*. Dalam pendekatan yang di implementasikan oleh Edward III, terdapat empat variabel yang sangat menentukan suatu kebijakan yaitu :

1. Komunikasi

Keberhasilan implementasi kebijakan mensyaratkan agar implementor mengetahui apa yang harus dilakukan. Apa yang menjadi sasaran kebijakan harus ditransmisikan kepada kelompok sasaran sehingga akan mengurangi distorsi implementasi. Apabila tujuan dan sasaran tidak jelas maka akan terjadi resistensi dari kelompok sasaran. Terdapat tiga sub indikator yang dapat dipakai untuk mengukur keberhasilan dari indikator komunikasi yaitu :

- a. Transmisi Komunikasi
- b. Kejelasan Komunikasi
- c. Konsistensi Komunikasi

Dalam penelitian ini, yang dimaksud dengan komunikasi dalam penelitian ini adalah bagaimana proses Transmisi, Kejelasan dan Konsistensi Komunikasi dalam penyampaian informasi yang berhubungan dengan Implementasi Peraturan Daerah Kota Dumai Nomor 12 Tahun 2002 Tentang Penyelenggaraan Ketertiban Umum.

2. Sumberdaya

Walaupun isi kebijakan sudah dikomunikasikan secara jelas dan konsisten, tetapi apabila implementor kekurangan sumberdaya untuk melaksanakan, maka implementasi tidak akan berjalan dengan efektif. Sumberdaya tersebut dapat berwujud sumberdaya manusia, yakni kompetensi implementor dan sumber daya financial.

Sumberdaya adalah faktor penting untuk implementasi kebijakan agar berjalan dengan efektif. Menurut Edward III, sumberdaya merupakan hal penting dalam implementasi kebijakan yang baik. Indikator-indikator yang digunakan untuk melihat sejauh mana sumberdaya mempengaruhi implementasi kebijakan terdiri dari :

- a. Staf
- b. Informasi
- c. Fasilitas

Yang dimaksud dengan sumberdaya dalam penelitian ini adalah kemampuan pengelola dan pelaksana kebijakan, ketersediaan dana dan fasilitas teknis dari pemerintah daerah dalam mengimplementasikan Peraturan Daerah Kota Dumai Nomor 12 Tahun 2002 Tentang Penyelenggaraan Ketertiban Umum.

3. Disposisi

Disposisi adalah watak dan karakteristik yang dimiliki oleh implementor, seperti komitmen, kejujuran, sifat demokratis. Apabila implementor mempunyai disposisi yang baik, maka akan dapat menjalankan kebijakan dengan baik seperti apa yang diinginkan oleh pembuat kebijakan. Sub indikator disposisi antara lain :

- a. Sikap pelaksana kebijakan
- b. Insentif yang dibagikan kepada pelaksana suatu kebijakan

Dalam penelitian ini, yang dimaksud dengan disposisi yaitu yang berhubungan terhadap persepsi, respon dan tindakan pelaksana yang terkait dalam melaksanakan tugas dan tanggungjawab sesuai dengan Peraturan Daerah Kota Dumai Nomor 12 Tahun 2002 Tentang Penyelenggaraan Ketertiban Umum.

4. Struktur Birokrasi

Struktur organisasi yang bertugas mengimplementasikan kebijakan, memiliki pengaruh yang signifikan terhadap implementasi kebijakan. Salah satu dari aspek struktur yang penting dari setiap organisasi adalah adanya prosedur operasi yang menjadi standar. Dua karakteristik struktur birokrasi menurut Edward III yang pada akhirnya dapat mendongkrak kinerja struktur birokrasi kearah yang lebih baik adalah :

- a. Standard Operating Procedures (SOPs)
- b. Fragmentasi

Yang dimaksud dengan struktur birokrasi pada penelitian ini adalah adanya *Standard Operating Procedures* (SOP) dan adanya koordinasi antar pengelola dan pelaksana dalam mengimplementasikan Peraturan Daerah Kota Dumai Nomor 12 Tahun 2002 Tentang Penyelenggaraan Ketertiban Umum.

2.5. Operasional Variabel

Selanjutnya, operasional variabel dalam penelitian ini dapat dijabarkan dalam tabel 2.2, bentuk operasionalisasi variabel meliputi konsep, variabel, indikator, dan sub indikator yang digunakan dalam Implementasi Peraturan Daerah Kota Dumai Nomor 12 Tahun 2002 Tentang Penyelenggaraan Ketertiban Umum.

Tabel 2.2 : Operasional Variabel

Konsep	Variabel	Indikator	Sub Indikator
Implementasi kebijakan adalah salah satu tahap kebijakan publik, antara pembentukan kebijakan dan konsekuensi-konsekuensi kebijakan bagi masyarakat yang dipengaruhi nya (Edward III)	Implementasi	1. Komunikasi 2. Sumber Daya 3. Disposisi (sikap) 4. Struktur Birokrasi	a. Transmisi Komunikasi (sosialisasi peraturan) b. Kejelasan Komunikasi (kejelasan dan pemahaman akan isi peraturan) c. Konsistensi Komunikasi (konsistensi pemerintah daerah dalam menyampaikan/mensosialisasikan peraturan) a. Jumlah anggota Satpol PP b. Kemampuan anggota Satpol PP c. Ketersediaan fasilitas –fasilitas pendukung yang dimiliki Satpol PP dalam melaksanakan tugas a. Sikap anggota Satpol PP b. Motivasi anggota Satpol PP c. Kedisiplinan anggota Satpol PP dalam melaksanakan tugas a. Pelaksanaan Standar Operating Procedures (SOP) Satpol PP b. Penyebaran tanggung jawab suatu kebijakan serta dukungan dari instansi lainnya

Sumber : Modifikasi Penulis