

BAB II

LANDASAN TEORI

A. Penelitian Terdahulu

1. Maulida (2025) Program Studi Administrasi Publik Sekolah Tinggi Ilmu Administrasi Amuntai dalam penelitian yang berjudul **“Implementasi Kebijakan Pencegahan Pemberantasan Penyalahgunaan Dan Peredaran Gelap Narkotika (P4GN) Pada Badan Narkotika Nasional (BNN) Kabupaten Hulu Sungai Utara”** Penelitian ini bertujuan untuk mengetahui implementasi kebijakan P4GN (Pencegahan, Pemberantasan, Penyalahgunaan, dan Peredaran Gelap Narkotika) di Kabupaten Hulu Sungai Utara, sesuai UU No. 35 Tahun 2009. BNN merupakan lembaga yang berwenang dalam pelaksanaan kebijakan tersebut. Namun, kasus narkoba masih tinggi, menunjukkan implementasi belum optimal. Kendala utama meliputi kurangnya sosialisasi, minimnya SDM, serta keterbatasan fasilitas. Data dikumpulkan melalui wawancara, observasi, dan dokumentasi. Informan berjumlah 17 orang dengan teknik purposive sampling. Data dianalisis dengan reduksi data, penyajian, dan penarikan kesimpulan. Hasil menunjukkan implementasi kebijakan masih kurang baik. Permasalahan utama terletak pada aspek komunikasi, sumber daya, dan disposisi. Komunikasi tidak jelas, tidak konsisten, dan kurang tersampaikan. Fasilitas dan jumlah staf terbatas, serta pelaksana kurang profesional. Struktur birokrasi tergolong baik, dengan SOP dan koordinasi yang mendukung. Tujuan akhirnya adalah menekan angka penyalahgunaan narkoba di Kabupaten Hulu Sungai Utara.

2. Risky Joan Pradana (2021) Fakultas Syariah Universitas Islam Negeri Maulana Malik Ibrahim dalam penelitian yang berjudul **“Implementasi Peraturan Daerah Kabupaten Lumajang Nomor 6 Tahun 2019 tentang Pengendalian dan Pengawasan Minuman Beralkohol di Kecamatan Senduro Kabupaten Lumajang Perspektif Maqashid Syariah”**. Jenis penelitian yang digunakan dalam penelitian ini adalah penelitian deskriptif dengan pendekatan kualitatif. Sedangkan fokus penelitiannya, menggunakan teori Soejono Soekanto. Berdasarkan judul dari penelitian yang dilakukan, maka penulis melakukan penelitian di Kecamatan Senduro Kabupaten Lumajang. Disini penulis mencari informasi dan data yang diperlukan dalam penelitian, penulis memilih Kecamatan Senduro sebagai tempat penelitian karena ada beberapa pertimbangan diantaranya yaitu Kecamatan Senduro adalah salah satu Kecamatan yang padat penduduk dan banyak di dominasi oleh pemuda yang besar kemungkinan rentan terpengaruh mengkonsumsi minuman beralkohol. Tujuan kebijakan menjadi penting karena Implementasi Peraturan Daerah Kabupaten Lumajang Nomor 6 Tahun 2019 Tentang Pengendalian Dan Pengawasan Minuman Beralkohol belum diterapkan secara maksimal oleh masyarakat Kecamatan Senduro. Dengan adanya hal tersebut tentu saja menjadi evaluasi bagi Pemerintah Daerah Kabupaten Lumajang dan juga bagi masyarakat setempat karena keamanan dan kenyamanan masyarakat sebenarnya ada di tangan masyarakat sendiri selain dari pemerintah dan aparat yang memiliki kewajiban sebagai penegak hukum dilapangan.

B. Tinjauan Teoritis

1. Kebijakan Publik

a. Pengertian Kebijakan Publik

Kebijakan merupakan bentuk rangkaian kegiatan yang berupa aktivitas atau membuat tentang keputusan rencana program oleh pihak pemerintah tersebut. Sedangkan menurut Fredrich dalam Agustino, “Kebijakan adalah serangkaian tindakan atau kegiatan yang diusulkan oleh seseorang, kelompok, atau pemerintah dalam suatu lingkungan tertentu dimana terdapat hambatan dan kesempatan dimana kebijakan tersebut diusulkan agar berguna dalam mengatasinya untuk mencapai tujuan yang dimaksud”.

Pengertian kebijakan publik yang diberikan oleh Thomas R. Dye dalam Ayuningtyas yang mengatakan bahwa “kebijakan publik adalah apapun yang dipilih oleh pemerintah untuk dilakukan atau tidak dilakukan (*whatever governments choose to do or not to do*)”. Sementara itu, Anderson dalam Agustino mendefinisikan kebijakan publik sebagai serangkaian kegiatan yang mempunyai tujuan tertentu yang diikuti dan dilaksanakan oleh seorang atau sekelompok actor yang berhubungan dengan permasalahan atau sesuatu hal yang diperhatikan.

Menurut Abdul Wahab, kebijakan publik adalah suatu tindakan bersanksi yang mengarah pada tujuan tertentu yang diarahkan pada suatu masalah tertentu yang saling berkaitan yang mempengaruhi sebagian besar warga masyarakat.

Dari beberapa pengertian diatas dapat disimpulkan bahwa kebijakan publik adalah suatu rangkaian yang harus dilaksanakan atau tidak, itu sudah menjadi keputusan pemerintah yang diikuti oleh seseorang atau sekelompok aktor. Berkaitan dengan suatu permasalahan yang diperhatikan oleh pemerintah, kebijakan publik. memberikan suatu tindakan sanksi yang mengarah pada suatu permasalahan yang telah menjadi perhatian penuh pemerintah. (Dalam Siti Marwiyah:2022).

Kebijakan publik dalam bentuk Undang-Undang atau Perda adalah jenis kebijakan publik yang memerlukan kebijakan publik penjas atau yang sering diistilahkan sebagai peraturan pelaksanaan. Kebijakan publik yang bisa langsung operasional antara lain *Keppres*, *Inpres*, *Kepmen*, Keputusan Kepala Daerah, Keputusan Kepala Dinas, dan lain-lain.

Dalam peraturan tertulis, tingkatan kebijakan publik di Indonesia dapat dibedakan menjadi 3 (tiga), yaitu antara lain:

- 1) Kebijakan publik tertinggi adalah kebijakan publik yang mendasari dan menjadi falsafah dari terbentuknya Negara Kesatuan Republik Indonesia, yaitu Pancasila dan Undang-Undang Dasar (UUD) 1945 yang merupakan produk pendiri bangsa Indonesia, yang dapat di revisi hanya oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR), sebagai perwujudan dari seluruh rakyat Indonesia.
- 2) Kebijakan publik yang kedua adalah yang dibuat dalam bentuk kerjasama antara legislatif dan eksekutif. Model ini bukan menyiratkan tingkatan ketidakmampuan legislatif, namun kompleksitas permasalahan yang tidak memungkinkan legislatif

bekerja sendiri. Contoh kebijakan publik yang dibuat bersama antara eksekutif dan legislatif ini adalah Undang-Undang dan Peraturan Daerah.

- 3) Kebijakan Publik yang ketiga adalah kebijakan yang dibuat eksekutif saja. Di dalam perkembangannya, peran eksekutif tidak cukup melaksanakan kebijakan yang dibuat oleh legislatif, karena produk dari legislatif berisikan peraturan yang sangat luas, sehingga dibutuhkan peraturan pelaksana yang dibuat sebagai turunan dari produk peraturan legislatif. Contoh kebijakan Publik yang dibuat oleh eksekutif adalah Peraturan Pemerintah (PP), Keputusan/ Peraturan Presiden (Keppres/Perpres), Keputusan/Peraturan (Kepmen/Permen), Keputusan/Peraturan Menteri Gubernur, Keputusan/peraturan Walikota/Bupati.

b. Ciri-ciri Kebijakan Publik

Ciri-ciri kebijakan publik menurut Suharno (Dalam Siti Marwiyah,2022), antara lain:

- 1) Kebijakan publik adalah tindakan yang mengarah pada tujuan sebagai perilaku atau yang serba acak dan kebetulan. Kebijakan publik dalam sistem politik modern merupakan suatu tindakan yang direncanakan.
- 2) Kebijakan pada hakekatnya terdiri dari tindakan yang saling berkaitan dengan pola yang mengarah pada tujuan tertentu dan dilakukan oleh pejabat pemerintah dan keputusan yang berdiri sendiri.
- 3) Kebijakan tidak cukup mencakup keputusan untuk membuat undang-undang dalam bidang, melainkan diikuti dengan keputusan yang ada

sangkut pautnya dengan implementasi dalam pemaksaan pemberlakuan.

- 4) Kebijakan ada sangkut pautnya dengan apa yang menjadi pernyataan yang benar dilakukan oleh pemerintah dengan bidang tertentu.
- 5) Kebijakan publik berbentuk positif maupun negatif, karena meliputi keputusan pejabat pemerintah untuk tidak bertindak atau melakukan yang akan menjadi masalah dengan itu pemerintah harus mengikuti campur tangan dengan apa yang sudah terjadi/masalah yang ada.

c. Jenis Kebijakan Publik

Menurut James Anderson yang dikutip Suharno (Dalam Siti Marwiyah, 2022) menyampaikan bahwa kategori kebijakan publik sebagai berikut:

1) Kebijakan *substantif* dan kebijakan *procedural*

Kebijakan *substantif* merupakan kebijakan yang menyangkut dengan apa yang akan dilakukan oleh pemerintah tersebut. Sedangkan kebijakan prosedural merupakan bagaimana kebijakan dijalankan.

2) Kebijakan *distributive*, kebijakan *regulatori* dan kebijakan *redistributive*

Kebijakan distributif merupakan distribusi pelayanan atau pemanfaatan kepada masyarakat atau individu. Kebijakan regulatori merupakan kebijakan yang berupa pembatasan atau pelarangan terhadap perilaku individu atau kelompok masyarakat. Sedangkan, kebijakan redistributif merupakan kebijakan yang mengatur alokasi

kekayaan, pendapatan, kepemilikan atau hak-hak diantara berbagai kelompok dalam masyarakat.

3) Kebijakan material dan kebijakan simbolik

Kebijakan material merupakan kebijakan yang memberikan keuntungan sumber daya secara detail pada kelompok sasaran. Sedangkan kebijakan simbolis merupakan kebijakan yang memberikan manfaat kepada kelompok sasaran.

4) Kebijakan yang berhubungan dengan barang umum dan barang privat

Kebijakan barang umum merupakan kebijakan yang mengatur pemberian barang atau pelayanan publik. Sedangkan kebijakan barang privat merupakan kebijakan yang mengatur penyediaan barang atau pelayanan untuk pasar bebas.

d. Tahap-tahap Kebijakan Publik

Tahap-tahap kebijakan publik menurut William N. Dunn, (Dalam Siti Marwiyah, 2022) adalah sebagai berikut:

1) Penyusunan Agenda

Penyusunan agenda merupakan sebuah proses yang sangat strategis dalam realitas dalam mengatur kebijakan publik. Dalam proses inilah ada didalam ruang untuk melaksanakan apa yang menjadi kebutuhan. Dalam penyusunan agenda juga sangat penting untuk menentukan suatu isu publik yang akan diangkat dalam suatu agenda pemerintah. Isu kebijakan sering disebut juga sebagai masalah kebijakan publik, biasanya muncul karena telah terjadi saling

berpendapat di antara para aktor mengenai arah tindakan yang sudah selesai atau akan ditempuh mengenai karakter permasalahan tersebut.

2) Formulasi Kebijakan

Formulasi kebijakan merupakan masalah yang sudah masuk dalam agenda kebijakan kemudian dibahas oleh para pembuat kebijakan, setelah itu masalah didefinisikan untuk dicari pemecahan masalah yang terbaik. Pemecahan masalah tersebut berasal dari berbagai alternatif atau pilihan kebijakan yang ada. Sama halnya dengan perjuangan suatu masalah untuk masuk dalam agenda kebijakan, dalam tahap perumusan kebijakan masing-masing alternatif bersaing untuk dapat di pilih sebagai kebijakan yang di ambil untuk memecahkan masalah.

3) Adopsi/Legitimasi Kebijakan

Tujuan legitimasi ialah memberikan otorisasi pada proses dasar pemerintahan. Jika tindakan legitimasi dalam suatu masyarakat di atur oleh kedaulatan rakyat, warga negara akan mengikuti arahan pemerintah. Namun warga negara harus percaya bahwa tindakan pemerintah yang sudah direncanakan harus didukung. Legitimasi dapat dikelola melalui manipulasi symbol itu namun dimana melalui proses bagi warga negara belajar untuk mendukung pemerintah.

5) Implementasi Kebijakan

Implementasi kebijakan merupakan kebijakan yang telah diambil dan dilaksanakan oleh unit-unit administrasi yang memobilisasi sumber daya finansial dan manusia.

6) Evaluasi Kebijakan/Penilaian

Evaluasi kebijakan dapat dikatakan sebagai kegiatan yang menyangkut estimasi atau penilaian kebijakan yang mencakup substansi, implementasi dan dampak. Dalam hal ini, evaluasi dipandang sebagai suatu kegiatan fungsional. Artinya, evaluasi kebijakan tidak hanya dilakukan pada tahap akhir saja, melainkan dilakukan dalam seluruh proses kebijakan. Dengan demikian, evaluasi kebijakan bisa meliputi tahap perumusan masalah-masalah kebijakan, program-program yang diusulkan untuk menyelesaikan masalah kebijakan, implementasi, maupun tahap dampak kebijakan.

e. Penelitian Kebijakan (*Policy Research*)

Policy analysis memiliki karakteristik sebagai disiplin yang berorientasi pada pemecahan masalah, sehingga komponen penting dalam analisis kebijakan adalah penelitian empiris, dalam analisis kebijakan kemudian lebih di kenal dengan penelitian kebijakan (*policy research*). Hal ini yang membedakan dengan model penelitian ilmu-ilmu sosial lainnya, *policy research* lebih merupakan penelitian terapan (*applied research*), yakni suatu model yang menekankan pada relevansi sosial atau yang memiliki implikasi kebijakan. Penekanan pada “relevansi sosial” ini yang menjadikan *policy research* tidak bebas nilai (*value free*). *Policy research* tidak hanya mendeskripsikan fakta-fakta obyektif, namun juga memasukkan pertimbangan nilai dan etika (*value and ethic judgement*) ke dalam kerangka penelitiannya. Pertimbangan nilai dan etis ini merupakan tanggung-jawab moral seseorang peneliti

kebijakan untuk memberikan pemecahan terbaik terhadap masalah yang ditelitinya. Dalam bentuk kongkrit hal ini dimanifestasikan ke dalam rekomendasi kebijakan Soedjatmoko & Rais, 1984, Mayer & Greenwood, 1980 (Subianto, 2020).

Dalam konteks metodologis, penelitian kebijakan diklasifikasikan berdasarkan pentahapan klasik dari proses pembuatan kebijakan yakni formulasi, implementasi dan evaluasi. Dalam masing-masing tahap tersebut dapat diterapkan penelitian dengan kerangka permasalahan penelitian dan penggunaan metode yang berbeda. Untuk tahap formulasi umumnya memfokuskan pada identifikasi faktor-faktor yang mempengaruhi. Pertanyaan penelitian (*research questions*) yang diajukan disini seperti: siapakah aktor-aktor yang terlibat dalam proses formulasi kebijakan? Bagaimanakah proses tarik-menarik diantara aktor-aktor tersebut?. Aktor manakah yang memiliki bargaining position yang kuat dan yang lemah. Penelitian pada tahapan formulasi pada umumnya menggunakan metode studi kasus. Sedangkan tahap implementasi sering disebut sebagai studi implementasi, memfokuskn pada indentifikasi faktor-faktor yang mempengaruhi kegagalan dan keberhasilan proses pelaksanaan kebijakan. Pertanyaaan penelitian yang akan dijawab seperti: sejauh manakah peran birokrasi dalam proses implementasi? Lembaga-lembaga yang telibat dan bagaimanakah pengaruh hubungan kekuasaan antar lembaga tersebut mempengaruhi proses-proses implementasi? Bagaimana konteks politik dimana kebijakan itu diimplementasikan?.

Untuk tahapan evaluasi (*evaluation research*) atau sering disebut dengan penelitian dampak kebijakan (*policy impact research*) memfokuskan diri pada upaya untuk mengidentifikasi dalam suatu kebijakan dengan menggunakan hasil (*outcome*), sebagai tolak ukur (*measure*) keberhasilan dan kegagalan suatu kebijakan. Pertanyaan-pertanyaan penelitian yang dicoba dijawab seperti bagaimana suatu program terhadap kelompok sasaran? Siapa memperoleh “apa” (*who get whats*) penelitian evaluasi sering menggunakan metode survey dan jarang menggunakan metode kasus.

f. Kerangka Kerja Kebijakan Publik

Menurut Suharno (Dalam Siti Marwiyah, 2022) kerangka kebijakan publik akan ditentukan oleh beberapa variabel dibawah ini, yaitu:

1) Tujuan yang akan dicapai

Hal ini mencakup kompleksitas tujuan yang akan dicapai. Apabila tujuan kebijakan semakin kompleks, maka semakin sulit mencapai kinerja kebijakan. Sebaliknya, apabila tujuan kebijakan semakin sederhana, maka untuk mencapainya juga semakin mudah.

2) Prefensi nilai

Prefensi nilai perlu dipertimbangkan. Suatu kebijakan yang mengandung berbagai variasi nilai akan jauh lebih sulit untuk dicapai dibanding dengan suatu kebijakan yang hanya mengejar satu nilai.

3) Sumber daya yang mendukung kebijakan

Kinerja suatu kebijakan akan ditentukan oleh sumber daya finansial, material, dan infrastruktur lainnya.

4) Kemampuan Aktor

Kemampuan aktor yang akan terlibat dalam pembuatan kebijakan. Kualitas dari suatu kebijakan akan dipengaruhi oleh kualitas aktor kebijakan yang terlibat dalam proses penetapan kebijakan. Kualitas tersebut ditentukan oleh tingkat pendidikan, kompetensi dalam bidangnya, pengalaman kerja dan integritas moralnya.

5) Lingkungan

Lingkungan yang mencakup lingkungan sosial, ekonomi, politik, dan sebagainya. Kinerja dari suatu kebijakan akan dipengaruhi oleh konteks sosial, ekonomi, maupun politik tempat kebijakan tersebut diimplementasikan.

6) Strategi

Strategi yang digunakan untuk mencapai tujuan. Strategi yang digunakan untuk mengimplementasikan suatu kebijakan akan mempengaruhi kinerja suatu kebijakan.

2. Implementasi

a. Pengertian Implementasi

Implementasi menurut KBBI (Kamus Besar Bahasa Indonesia) yaitu pelaksanaan atau penerapan. Istilah suatu implementasi biasanya dikaitkan dengan suatu kegiatan yang dilaksanakan untuk mencapai tujuan tertentu. Implementasi merupakan sebuah penempatan ide, konsep, kebijakan, atau inovasi dalam suatu tindakan praktis sehingga memberikan dampak, baik berupa perubahan pengetahuan, keterampilan maupun nilai dan sikap.

Implementasi berasal dari bahasa Inggris yaitu *to implement*, yang berarti mengimplementasikan. Implementasi merupakan penyediaan sarana untuk melaksanakan sesuatu yang menimbulkan dampak atau akibat terhadap sesuatu. Sesuatu tersebut dilakukan untuk menimbulkan dampak atau akibat itu dapat berupa undang-undang, peraturan pemerintah, keputusan pengadilan, dan kebijakan yang dibuat oleh lembaga- lembaga pemerintah dalam kehidupan kenegaraan.

Dalam arti seluas-luasnya, implementasi juga sering dianggap masing-masing. Ia harus mampu menciptakan kerja sama sedemikian sebagai bentuk pengoperasionalisasian atau penyelenggaraan aktivitas yang telah ditetapkan berdasarkan undang-undang dan menjadi kesepakatan bersama di antara beragam pemangku kepentingan (stakeholders), aktor, organisasi (publik atau privat), prosedur, dan teknik secara sinergis yang digerakkan untuk bekerjasama guna menerapkan kebijakan ke arah tertentu yang dikehendaki. Rasionalitas atau alasan di balik langkah seperti ini tak lain dimaksudkan agar sikap, perilaku, dan pikiran dari semua pemangku kepentingan yang terlibat dapat lebih terkontrol serta tetap terjaga pada relnya. Dengan demikian, tujuan dan sasaran program atau kebijakan itu secara keseluruhan dapat dicapai secara memuaskan. (Solichin, 2016).

Istilah suatu implementasi biasanya dikaitkan dengan suatu kegiatan yang dilaksanakan untuk mencapai tujuan tertentu. Implementasi merupakan sebuah penempatan ide, konsep, kebijakan, atau inovasi dalam suatu tindakan praktis sehingga memberikan dampak,

baik berupa perubahan pengetahuan, keterampilan maupun nilai dan sikap.

Implementasi merupakan menentukan dalam proses kebijakan karena tanpa implementasi yang efektif maka keputusan pembuat kebijakan tidak akan berhasil dilaksanakan. Implementasi kebijakan merupakan aktivitas yang terlihat setelah adanya pengarahannya yang sah dari suatu kebijakan yang meliputi upaya mengelola input untuk menghasilkan output atau outcomes bagi masyarakat. Proses implementasi baru akan dimulai apabila tujuan dan sasaran telah ditetapkan, kemudian program kegiatan telah tersusun dan dana telah siap untuk proses pelaksanaannya dan telah disalurkan untuk mencapai sasaran atau tujuan kebijakan yang diinginkan.

Implementasi Kebijakan Implementasi adalah salah satu elemen penting dalam mewujudkan terwujudnya suatu gagasan. Seseorang atau pelaku pemerintahan harus menerapkan atau mengimplementasikan suatu ide agar tercapainya suatu tujuan yang telah ditentukan. Implementasi merupakan proses yang ditempuh atau dilaksanakan diberbagai bidang tanpa adanya batasan apapun. Oleh karena itu dalam mengimplementasikan suatu program, maka perlu adanya kesiapan atas semua keperluan dilapangan. Implementasi sering diremehkan, dianggap hanya pelaksanaan dari program-program yang telah ditetapkan oleh para pembuat keputusan, seolah-olah tahapan ini kurang berpengaruh. Seperti yang kita ketahui kebijakan tidak akan memberikan dampak apapun tanpa adanya penerapan atau pelaksanaan. Suatu kebijakan yang dinilai

baik dan tepat pun tidak akan memberikan perubahan apapun bila tidak diimplementasikan.

Implementasi Menurut para ahli sebagai berikut :

Menurut Nurman Usman (Badriyah,2021)

"Implementasi adalah adanya suatu kegiatan, tindakan,aksi atau mekanisme sistem yang mengarah pada adanya bukan hanya suatu kegiatan, tetapi suatu kegiatan yang direncanakan dan suatu kegiatan yang dilakukan untuk mencapai suatu tujuan."

Menurut Purwanto dan Sulistyastuti (Badriyah,2021)

"Implementasi pada hakekatnya adalah kegiatan mendistribusikan keluaran dari suatu kebijakan yang dijalankan oleh seorang pelaksana (untuk menyampaikan keluaran kebijakan) kepada suatu kelompok sasaran dalam upaya mencapai kebijakan tersebut."

Menurut Sudarsono dalam bukunya Analisis Kebijakan Publik (2020).

"Implementasi adalah suatu kegiatan yang berkaitan dengan penyelesaian suatu pekerjaan, melalui penggunaan sarana (tools) untuk memperoleh hasil akhir yang diinginkan."

Menurut Solichin Abdul Wahab (Badriyah,2021)

"Implementasi adalah tindakan yang dilakukan oleh seorang individu atau oleh pejabat, pemerintah atau kelompok swasta untuk mencapai tujuan yang digariskan dalam suatu keputusan kebijakan."

Menurut Widodo (Badriyah,2021)

"Implementasi berarti menyediakan sarana untuk melaksanakan suatu kebijakan dan kemungkinan mempunyai dampak atau pengaruh terhadap sesuatu."

Menurut Ripley & Franklin 1986 Implementasi adalah (Subarsono,2020):

"Proses implementasi melibatkan banyak aktor penting yang memegang tujuan dan harapan yang tersebar dan bersaing yang bekerja dalam konteks campuran program pemerintah yang semakin besar dan kompleks yang membutuhkan partisipasi dari berbagai lapisan dan unit pemerintah yang dipengaruhi oleh faktor kuat di luar kendali mereka"

Menurut P. Sabatier & Mazmanian, 1980 Implementasi Kebijakan adalah(Subianto,2020):

“ ... Memahami apa yang senyatanya terjadi sesudah suatu program dierlakukan atau dirumuskan, yakni peristiwa-peristiwa dan kegiatan-kegiatan yang terjadi sesudah proses pengesahan kebijakan negara, baik itu menyangkut usaha-usaha mengadministrasikan maupun usaha-usaha untuk memberikan dampak tertentu pada masyarakat maupun peristiwa-peristiwa”

Wahab, S. A. menjelaskan bahwa(Subianto,2020):

“ ... Fungsi Implementasi Kebijakan yakni untuk membuat suatu hubungan yang memungkinkan tujuan atau sasaran kebijakan dapat diwujudkan sebagai “outcome” (hasil akhir) dari kegiatan yang dilakukan oleh pemerintah, karenanya fungsi implementasi juga mencakup penerusan ‘apa’ yang dalam ilmu kebijakan (policy science) dikenal dengan sebutan “ Policy Delivery System” (Sistem penyampaian penerusan kebijakan) yang mencakup dari cara-cara atau sarana-sarana tertentu yang dirancang/didesain secara spesifik serta diarahkan menuju terwujudnya tujuan dan sasaran yang diinginkan.”

Senada dengan pendapat diatas, Marilee S. Grindle (Subianto,2020) mengemukakan bahwa implementasi kebijakan negara sesungguhnya bukanlah sekedar berangkat dengan mekanisme penjabaran keputusan politik ke dalam prosedur rutin untuk saluran birokrasi, namun juga terkait dengan masalah konflik, keputusan dan siapa yang memperoleh ‘apa’ dari suatu kebijakan. Oleh sebab itu, implementasi kebijakan merupakan aspek penting dari keseluruhan proses kebijakan, Grindle menegaskan bahwa proses implementasi baru mulai, jika tujuan dan sasaran telah ditetapkan, program kegiatan telah tersusun, serta dana telah disiapkan dan telah disalurkan untuk mencapai sasaran tersebut.

Bahkan Udoji dalam Wahab 2004 (Subianto,2020) dengan tegas mengatakan bahwa:

“pelaksanaan suatu kebijakan merupakan sesuatu yang penting, bahkan mungkin jauh lebih penting daripada pembuatan kebijakan. Kebijakan hanya sekedar suatu impian atau rencana bagus yang tersimpan rapi dalam arsip kalau tidak diimplementasikan”

Van Meter dan Van Horn (Subianto,2020) memberikan pengertian implementasi merupakan tindakan yang dilakukan, baik oleh individu, pejabat atau kelompok pemerintah atau swasta yang diarahkan untuk mencapai tujuan yang telah digariskan dalam keputusankebijakan.

Menurut Nakamura & Smallwood, 1980 (Subianto,2020), hal-hal yang berhubungan dengan pelaksanaan kebijakan yakni keberhasilan dalam mengevaluasi masalah serta menterjemahkan ke dalam keputusan-keputusan yang bersifat spesifik. Pressman & Wildavsky, mengemukakan implementasi merupakan interaksi antara penyusun tujuan dengan sarana tindakan dalam mewujudkan tujuan tersebut, kemampuan untuk menghubungkan dalam hubungan kausal antara yang diinginkan dengan cara untuk mencapainya. Pendapat Pressman dan Wildavskydalam (Subianto,2020) di kritik oleh Jones karena tidak cukup mengkonkretkan maksud yang ada, sekalipun definisi tersebut tidak mendeskripsikan secara tepat interaksi antar elemen yakni antara apa yang dimainkan dengan metode untuk mencapainya.

Jones menganalisis masalah kebijakan berdasarkan konsepsi aktivitas fungsional. Jones mengemukakan beberapa dimensi dari pelaksanaan pemerintah terkait program yang telah disahkan, kemudian menentukan implementasinya, selanjutnya membahas stakeholder yang terlibat dengan fokus pada birokrasi yang merupakan konsep dinamis yang melibatkan secara terus-menerus upaya menemukan ‘apa’ yang

akan dan dapat dilakukan. Dengan demikian implementasi mencakup aktivitas yang mengarah pada penempatan suatu program ke dalam dampak, meliputi tiga aktivitas utama dalam implementasi kebijakan yakni (Subianto, 2020):

- 1) Interpretasi, aktivitas menterjemahkan makna dan program ke dalam pengaturan yang dapat diterima dan dilaksanakan.
- 2) Organisasi, sebagai unit/tempat untuk menempatkan program ke dalam dampak.
- 3) Aplikasi, berhubungan dengan perlengkapan rutin bagi dukungan pelayanan.

b. Tujuan Implementasi

Seperti yang telah disebutkan sebelumnya, implementasi adalah suatu kegiatan yang dilakukan secara sistematis dan dihubungkan oleh mekanisme untuk mencapai tujuan tertentu. Merujuk pada pengertian pelaksanaan, maka beberapa tujuan pelaksanaan adalah:

- 1) Tujuan utama pelaksanaan adalah untuk mencapai suatu perencanaan yang matang, baik secara individu maupun secara tim.
- 2) Memeriksa dan mendokumentasikan prosedur dalam pelaksanaan rencana atau kebijakan.
- 3) Mencapai tujuan yang ingin dicapai dalam rencana atau kebijakan yang dirancang.
- 4) Untuk menentukan kapasitas masyarakat untuk melaksanakan kebijakan atau rencana sebagaimana dimaksud.

- 5) Untuk menentukan seberapa sukses suatu kebijakan atau rencana telah dirancang untuk meningkatkan atau meningkatkan kualitas.

Tujuan dari suatu kebijakan dan realisasinya dalam proses pelaksanaan pemerintahan sangat berhubungan. Tujuan dari adanya kebijakan adalah untuk menyelesaikan berbagai permasalahan yang muncul dimasyarakat serta menciptakan kesejahteraan. Dan dalam pengimplementasiannyapemerintahan harus sudah mempersiapkan apa program kan kegiatan seperti apa yang mampu memberikan solusi bagi suatu masalah yang terjadi. Hal ini sesuai dengan sudut pandang dari Van Meter dan Van Horn bahwa tugas dari implementasi adalah mampu membangun jaringan yang memungkinkan terwujudkan tujuan dari kebijakan publik yang diterapkan melalui tindakantindakan, aktivitas-aktivitas instansi pemerintahan yang melibatkan berbagai pihak yang berkepentingan. Tujuan akhir implementasi kebijakan adalah mengatasi permasalahan masyarakat.

Implementasi kebijakanpada prinsipnya adalah cara agar sebuah kebijakan dapat mencapai tujuannya. Tidak lebih dan tidak kurang. Untuk mengimplementasikan kebijakan publik, maka ada dua pilihan langkah yang ada yaitu langsung mengimplementasikan dalam bentuk program-program atau melalui formulasi kebijakan *derivat* atau turunan dari kebijakan publik tersebut. Secara umum, model implementasi kebijakan di Indonesia, yang masih menganut model *continentalist*.

c. Tahap Implementasi Kebijakan

Keputusan program kebijakan yang telah diambil sebagai pengganti permasalahan yang ada harus dipraktikkan, yaitu oleh lembaga pemerintah dan badan administratif tingkat bawah. Divisi administratif yang telah memberikan dana dan personel melaksanakan kebijakan yang telah diambil. Berbagai kepentingan akan bersaing satu sama lain sepanjang tahap implementasi ini. Para pelaksana kebijakan mungkin mendukung penerapan kebijakan tertentu namun menentang penerapan kebijakan lainnya.

Implementasi kebijakan merupakan aspek penting dari keseluruhan proses kebijakan. Dengan tegas mengatakan bahwa Pelaksanaan kebijakan adalah sesuatu yang penting, bahkan jauh lebih penting dari pada pembuatan kebijakan. Kebijakan-kebijakan akan sekedar berupa impian atau rencana bagus yang tersimpan rapi dalam arsip kalau tidak diimplementasikan. Dengan kata lain pembuatan kebijakan tidak berakhir setelah kebijakan ditentukan atau disetujui. Implementasi Kebijakan merupakan langkah lanjutan berdasarkan suatu kebijakan formulasi.

Pentingnya peranan implementasi dalam suatu proses kebijakan untuk menciptakan suatu perubahan atau keadaan yang diinginkan, mengharuskan implementasi kebijakan dilaksanakan sedemikian rupa sehingga perubahan atau keadaan yang diinginkan itu terwujud. Maka menjadi keharusan untuk mengidentifikasi secara cermat, mengetahui dan memahami dengan baik dan benar faktor-faktor yang bisa menjadi penyebab gagal atau tidak berhasilnya suatu kebijakan publik

diimplementasikan dengan baik. Sampai disini, maka yang perlu diketahui terlebih dahulu adalah faktor-faktor yang memengaruhi implementasi kebijakan publik.

Menurut Joko Pramono 2020 untuk mengefektifkan kebijakan yang ditetapkan, maka diperlukan adanya tahap-tahap implementasi kebijakan membagi tahap implementasi dalam 2 bentuk yaitu :

- 1) *Self-executing*, yaitu bahwa dengan dirumuskannya dan disahkannya suatu kebijakan tersebut akan terimplementasi dengan sendirinya, misalnya pengakuan suatu Negara terhadap kedaulatan Negara lain.
- 2) *Non self-executing*, yaitu bahwa suatu kebijakan publik perlu diwujudkan dan dilaksanakan oleh berbagai pihak supaya tujuan pembuatan kebijakan tercapai.

d. Model Implementasi Kebijakan Publik

Model yang dikembangkan oleh George C. Edward III dimana ada 4 (empat) variabel yaitu komunikasi, struktur organisasi, sumber daya dan disposisi yang mempengaruhi kinerja implementasi kebijakan publik sebagai berikut :

- 1) Variabel komunikasi. Variabel komunikasi sangat menentukan efektivitas implementasi kebijakan kebijakan publik. Efektivitas implementasi kebijakan sangat tergantung dari adanya pemahaman para pembuat keputusan mengenai apa yang harus dikerjakan dan hal ini ditentukan oleh adanya komunikasi yang baik. Oleh karena itu setiap keputusan dan peraturan kebijakan harus ditransmisikan secara tepat akurat kepada pembuat kebijakan dan para implementor. Ada

tiga indikator dari variabel komunikasi , yaitu : (1) transmisi yang baik, (2) kejelasan komunikasi dan (3) konsistensi pemerintah dalam pelaksanaan komunikasi

- 2) Variabel sumber daya. Variabel sumber daya sangat mempengaruhi efektivitas implementasi kebijakan publik. Kekurangan atau ketidaklengkapan sumber daya baik personal, kewenangan, keuangan dan peralatan akan menyulitkan dalam implementasi kebijakan publik. Indikator dari sumber daya mencakup beberapa elemen, yaitu :(1) Staff yang mencukupi dan berkompentensi, (2) Informasi cara pelaksanaan data kepatuhan, (3) Wewenang formal, dan (4) Fasilitas.
- 3) Variabel disposisi. Variabel disposisi (sikap) berkaitan dengan kepatuhan para implementor untuk mampu melaksanakan kebijakan publik. Tanpa adanya kemampuan pelaksana kebijakan, maka implementasi kebijakan publik akan tidak efektif. Ada beberapa indikator dari disposisi yaitu (1) Pengangkatan birokrat dan (2) Insentif.
- 4) Variabel struktur organisasi. Variabel struktur organisasi yang menyangkut didalamnya mengenai kerjasama, koordinasi, dan prosedur atau tata kerja sangat menentukan efektivitas implementasi kebijakan publik. Oleh karena itu kondisi struktur organisasi birokrasi harus kondusif terhadap pelaksanaan kebijakan publik yang ditetapkan secara politis dengan jalan melakukan koordinasi dengan baik. Ada beberapa indikator struktur organisasi, yaitu (1) *Standar Operating Procedures* (SOPs) dan (2) *Fragmentasi*.

Model Implementasi Kebijakan Menurut Van Metter & Van Horn adalah model pendekatan *top-down* yang disebut dengan istilah *A Model Of The Policy Implementation*. Proses ini merupakan sebuah abstraksi atau performansi dari suatu pelaksanaan kebijakan yang ada pada dasarnya secara sengaja dilakukan untuk meraih kinerja implementasi kebijakan publik yang tinggi yang berlangsung dalam hubungan dengan berbagai variabel. Ada enam variabel menurut Van Metter & Van Horn yang mempengaruhi kinerja implementasi kebijakan public (Agustino,2022:151) :

1) Ukuran dan Tujuan Kebijakan.

Kinerja implementasi kebijakan dapat diukur tingkat keberhasilannya jika-dan-hanya-jika ukuran dan tujuan dari kebijakan memang realistis dengan sosio-kultur yang mengada di tingkat pelaksana kebijakan. Ketika ukuran kebijakan atau tujuan kebijakan terlalu ideal (bahkan terlalu utopis) untuk dilaksanakan di tingkat warga, maka akan sulit merealisasikan kebijakan publik hingga titik yang dapat dikatakan berhasil.

2) Sumber daya.

Keberhasilan proses implementasi kebijakan sangat tergantung dari kemampuan memanfaatkan sumber daya yang tersedia. Manusia merupakan sumber daya yang terpenting dalam menentukan suatu keberhasilan proses implementasi. Tahaptahap tertentu dari keseluruhan proses implementasi menuntut adanya sumber daya manusia yang berkualitas sesuai dengan pekerjaan yang diisyaratkan

oleh kebijakan yang telah ditetapkan secara apolitik. Tetapi ketika kompetensi dan kapabilitas dari sumber-sumber daya itu nihil, maka kinerja kebijakan publik sangat sulit untuk diharapkan.

Tetapi di luar sumber daya manusia, sumber-sumber daya lain yang perlu diperhitungkan juga ialah sumber daya finansial dan waktu. Ini karena mau-tidak-mau ketika sumber daya manusia yang kompeten dan kapabel telah tersedia sedangkan kucuran dana melalui anggaran tidak tersedia, maka akan timbul masalah untuk merealisasikan apa yang hendak dituju oleh tujuan kebijakan. Demikian pula halnya dengan sumber daya waktu. Saat sumber daya manusia giat bekerja dan kucuran dana berjalan dengan baik, tetapi terbentur dengan masalah waktu yang terlalu ketat, maka hal ini pun dapat menjadi penyebab ketidakberhasilan suatu implementasi kebijakan.

3) Karakteristik Agen Pelaksana

Pusat perhatian pada agen pelaksana meliputi organisasi formal dan organisasi informal yang akan terlibat pengimplementasian kebijakan publik. Hal ini sangat penting karena kinerja implementasi kebijakan (publik) akan sangat banyak dipengaruhi oleh ciri-ciri yang tepat serta cocok dengan para agen pelaksanaannya. Misalnya, implementasi kebijakan publik yang berusaha untuk merubah perilaku manusia secara radikal, maka agen pelaksana proyek itu haruslah berkarakteristik tegas, keras, dan ketat dalam melaksanakan aturan sesuai dengan sanksi hukum yang telah ditetapkan.

Selain itu, cakupan atau luas wilayah implementasi kebijakan perlu diperhitungkan manakala hendak menentukan agen pelaksana. Semakin luas cakupan implementasi kebijakan, maka seharusnya semakin besar pula agen yang dilibatkan.

4) Sikap atau Kecenderungan Para Pelaksana

Para Pelaksana. Sikap penerimaan atau penolakan dari (agen) pelaksana akan sangat banyak mempengaruhi keberhasilan atau tidaknya kinerja implementasi kebijakan publik. Hal ini sangat mungkin terjadi oleh karena kebijakan yang dilaksanakan bukanlah hasil formulasi warga setempat yang mengenal betul persoalan dan permasalahan yang mereka rasakan. Tetapi kebijakan yang akan implementor laksanakan adalah kebijakan 'dari atas' (*top down*) yang sangat mungkin para pengambil keputusan-nya tidak pernah mengetahui (bahkan tidak mampu menyentuh) kebutuhan, keinginan, atau permasalahan yang warga ingin selesaikan.

5) Komunikasi Antar-Organisasi dan Aktivitas Pelaksana

Koordinasi merupakan mekanisme sekaligus syarat utama dalam menentukan keberhasilan pelaksanaan kebijakan. Semakin baik koordinasi dan komunikasi di antara pihak-pihak yang terlibat dalam suatu proses implementasi, maka asumsinya kesalahankesalahan akan sangat kecil terjadi; dan begitu pula sebaliknya.

6) Lingkungan Ekonomi, Sosial, dan Politik

Hal terakhir yang perlu juga diperhatikan guna menilai kinerja implementasi publik dalam perspektif yang ditawarkan oleh van

Metter & van Horn adalah sejauhmana lingkungan eksternal turut mendorong keberhasilan kebijakan publik yang telah ditetapkan. Lingkungan yang dimaksud termasuk lingkungan sosial, ekonomi, dan politik. Dan lingkungan yang tidak kondusif dapat menjadi biang keladi dari kegagalan kinerja implementasi kebijakan. Oleh sebab itu, upaya untuk mengimplementasikan kebijakan harus pula memperhatikan kekondusifan kondisi lingkungan eksternal.

Model ketiga dibahas oleh Merilee S. Grindle (1980). Pendekatannya dikenal dengan nama *Implementation as A Political and Administrative Process*. Menurut Grindle keberhasilan suatu implementasi kebijakan publik dapat diukur dari proses pencapaian outcomes (yaitu tercapai atau tidaknya tujuan yang ingin diraih). Yang mana hal ini dapat dilihat dari dua hal berikut:

- 1) Dilihat dari prosesnya, dengan mempertanyakan apakah pelaksanaan kebijakan sesuai dengan yang ditentukan (design) dengan merujuk pada aksi kebijakannya.
- 2) Apakah tujuan kebijakan tercapai. Dimensi ini diukur dengan melihat dua faktor, yaitu:
 - a) Impak atau efeknya pada masyarakat secara individu dan kelompok.
 - b) Tingkat perubahan yang terjadi serta penerimaan kelompok sasaran dan perubahan yang terjadi.

Keberhasilan suatu implementasi kebijakan publik menurut Grindle juga amat ditentukan oleh tingkat implementability yang terdiri atas *Content of Policy* dan *Context of Policy* (Agustino,2022).

**Content of Policy* menurut Grindle adalah:

1) *Interest Affected* (kepentingan-kepentingan yang mempengaruhi)

Interest affected berkaitan dengan berbagai kepentingan yang mempengaruhi suatu implementasi kebijakan. Indikator ini berargumen bahwa suatu kebijakan dalam pelaksanaannya pasti melibatkan banyak kepentingan, dan sejauhmana kepentingan-kepentingan tersebut membawa pengaruh terhadap implementasinya, hal inilah yang ingin diketahui lebih lanjut.

2) *Type of Benefits* (tipe manfaat)

Pada poin ini *content of policy* berupaya untuk menunjukkan atau menjelaskan bahwa dalam suatu kebijakan harus terdapat beberapa jenis manfaat yang menunjukkan dampak positif yang dihasilkan oleh pengimplementasian kebijakan yang hendak dilaksanakan.

3) *Extent of Change Envision* (derajat perubahan yang ingin dicapai)

Setiap kebijakan mempunyai target yang hendak dan ingin dicapai. *Content of policy* yang ingin dijelaskan pada poin ini adalah bahwa seberapa besar perubahan yang hendak atau ingin dicapai melalui suatu implementasi kebijakan harus mempunyai skala yang jelas.

4) *Site of Decision Making* (letak pengambilan keputusan)

Pengambilan keputusan dalam suatu kebijakan memegang peranan penting dalam pelaksanaan suatu kebijakan, maka pada bagian ini

harus dijelaskan dimana letak pengambilan keputusan dari suatu kebijakan yang akan diimplementasikan.

5) *Program Implementor* (pelaksana program)

Dalam menjalankan suatu kebijakan atau program harus didukung dengan adanya pelaksana kebijakan yang kompeten dan kapabel demi keberhasilan suatu kebijakan. Dan ini harus sudah terdata atau terpapar dengan baik pada bagian ini.

6) *Resources Committed* (sumber-sumber daya yang digunakan)

Pelaksanaan suatu kebijakan juga harus didukung oleh sumber daya yang mendukung agar pelaksanaannya berjalan dengan baik.

* *Context of Policy* menurut Grindle adalah:

1) *Power, Interest, and Strategy of Actor Involved* (kekuasaan, kepentingan-kepentingan, dan strategi dari aktor yang terlibat)

Dalam suatu kebijakan perlu diperhitungkan pula kekuatan atau kekuasaan, kepentingan, serta strategi yang digunakan oleh para aktor yang terlibat guna memperlancar jalannya pelaksanaan suatu implementasi kebijakan. Bila hal ini tidak diperhitungkan dengan matang sangat besar kemungkinan program yang hendak diimplementasikan akan jauh arang dari api.

2) *Institution and Regime Characteristic* (karakteristik lembaga dan rezim yang berkuasa)

Lingkungan di mana suatu kebijakan tersebut dilaksanakan juga berpengaruh terhadap keberhasilannya, maka pada bagian ini ingin

dijelaskan karakteristik dari suatu lembaga yang akan turut mempengaruhi suatu kebijakan.

Model keempat Implementasi Kebijakan Menurut Rippley dan Franklin. (Affrian,2023). Rippley dan Franklin mengatakan bahwa ada tiga faktor yang perlu ditinjau untuk bisa mengatakan suatu implementasi kebijakan program berhasil dilaksanakan. Pertama, perspektif kepatuhan yang mengukur implementasi dari kepatuhan para pelaksana kebijakan. Kedua, keberhasilan implementasi yang diukur dari kelancaran pelaksanaan rutinitas dan tanpa menghadapi masalah. Ketiga, implementasi yang berhasil mencapai kinerja yang memuaskan semua pihak, khususnya kelompok masyarakat yang menerima manfaat dari program tersebut.

Rippley lebih menegaskan bahwa setiap produk kebijakan publik yang siap diimplementasikan akan berhasil jika memperhatikan dan menyinergikan tiga faktor utama, yakni:

1) Tingkat kepatuhan aparatur.

Aparatur pelaksana (implementor) kebijakan publik dituntut memiliki sikap dan mentalitas yang mewujudkan pada tindakan yang patuh dan taat asas dalam melaksanakan setiap kebijakan publik.

2) Kelancaran dan tidak adanya masalah.

Para pelaksana kebijakan publik sedapat mungkin mengeliminasi setiap permasalahan yang ditemui dalam proses implementasi kebijakan publik. Setiap pelaksana menjadi problem solver bukan sebaliknya: menjadi pemicu permasalahan.

3) Kinerja.

Setiap pelaksana kebijakan pada akhirnya bermuara pada efektif atau tidaknya proses implementasi dari kebijakan itu sendiri. Proses implementasi kebijakan yang efektif tentunya akan melahirkan optimalisasi kinerja kebijakan. Namun, efektivitas dan optimalisasi kinerja kebijakan publik ditentukan oleh kinerja individu dan para pelaksana kebijakan publik itu sendiri.

Model kelima Implementasi Kebijakan Menurut Thomas B Smith. (Affrian,2023). Thomas B. Smith menyatakan bahwa kebijakan pemerintah telah diartikan sebagai tindakan pemerintah yang penuh pertimbangan untuk membentuk pola-pola transaksi dan institusi atau untuk mengubah pola-pola yang mapan pada institusi-institusi lama. Kebijakan diformulasikan oleh pemerintah, yang kemudian berperan memunculkan tensi atau ketegangan di masyarakat. Pada saat kebijakan diimplementasikan, baik mereka yang melaksanakan ataupun yang terdampak dari pelaksanaan kebijakan tersebut akan mengalami tekanan, gangguan, dan konflik. Selanjutnya, tekanan-tekanan yang muncul karena adanya proses implementasi kebijakan akan menyebabkan "transaksi" (*respons*) berupa protes, bahkan tindakan fisik, serta akan mendorong pembentukan institusi-institusi baru untuk mencapai tujuan.

Menurut Thomas B. Smith Proses implementasi kebijakan terdiri dari 4 (empat) komponen berikut ini.

- 1) Kebijakan yang diinginkan adalah pola-pola interaksi yang diinginkan oleh mereka yang telah mendefinisikan kebijakan.

- 2) Kelompok sasaran adalah mereka yang diminta oleh kebijakan untuk mengadopsi pola-pola interaksi baru. Mereka adalah orang-orang yang paling banyak terkena dampak kebijakan.
- 3) Organisasi pelaksana adalah unit birokrasi pemerintah yang bertanggung jawab melaksanakan kebijakan.
- 4) Faktor-faktor lingkungan adalah unsur-unsur atau komponen yang ada di lingkungan yang berpengaruh terhadap atau dipengaruhi oleh implementasi kebijakan.

Model ke-enam Implementasi Kebijakan Menurut Warwick. (Affrian,2023). Menurut Warwick, ada beberapa faktor yang perlu diperhatikan dalam implementasi kebijakan, yaitu:

- 1) Kemampuan yang dimiliki oleh organisasi,
- 2) Informasi yang tersedia,
- 3) Dukungan-dukungan,
- 4) Pembagian potensi.

Berikut ini adalah penjelasan dari keempat faktor tersebut.

- 1) Kemampuan organisasi

Implementasi kebijakan pada tahap ini dapat dimaknai sebagai kemampuan melaksanakan tugas-tugas yang seharusnya, seperti yang telah dibebankan atau ditetapkan pada suatu organisasi. Kemampuan organisasi terdiri dari unsur pokok: (i) kemampuan teknis, (ii) kemampuan dalam menjalin hubungan dengan organisasi lain yang beroperasi dalam bidang yang sama, yang bermakna koordinasi antarinstansi yang terkait, dan (iii) meningkatkan sistem pelayanan

dengan mengembangkan "SOPs" (Standard Operating Procedures), yaitu pedoman alur kerja dalam pelaksanaan kebijakan.

2) Informasi Kurangnya informasi yang disampaikan oleh para aktor terhadap objek kebijakan atau kurangnya komunikasi antara organisasi pelaksana dengan objek kebijakan.

3) Dukungan

Kurang dukungan dari objek-objek kebijakan untuk "terikat" pada suatu kegiatan atau untuk memenuhi suatu kewajiban tertentu. Tingkat kepatuhan mereka menurun jika isi kebijakan itu berseberangan dengan opini atau keputusan mereka.

4) Pembagian potensi

Kurangnya penyesuaian antara pembagian wewenang dan tanggung jawab dengan pembagian tugas, termasuk pembatasan-pembatasan yang tidak terlalu jelas dan adanya desentralisasi pelaksanaan.

3. Peraturan Daerah

a. Pengertian Peraturan Daerah

Perda adalah singkatan dari Peraturan Daerah. Dalam UUD 1945, diterangkan bahwa penetapan Peraturan Daerah adalah hak pemerintah daerah untuk melaksanakan otonomi dan tugas pembantuan.

Struktur peraturan perundang-undangan yang berlaku di Indonesia, sesuai dengan ketentuan Pasal 7 ayat (1) Undang-undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, sebagaimana telah diubah beberapa kali terakhir dengan Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang

Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan (UU PPP), terdiri dari:

- 1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD NRI 1945);
- 2) Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat (Tap MPR);
- 3) Undang-Undang atau Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang(UU/PERPU);
- 4) Peraturan Pemerintah (PP);
- 5) Peraturan Presiden (Perpres); dan
- 6) Peraturan Daerah Provinsi (Perda Prov), dan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota (Perda Kab/Kota)

Adapun dalam hierarki tersebut dikenal dengan adanya tujuh tingkatan, yakni:

- 1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
- 2) Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat;
- 3) Undang-Undang/Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang;
- 4) Peraturan Pemerintah;
- 5) Peraturan Presiden;
- 6) Peraturan Daerah Provinsi; dan
- 7) Peraturan Daerah Kabupaten/Kota.

Peraturan Daerah diartikan terdiri dari dua jenis peraturan daerah yakni peraturan daerah provinsi dan peraturan daerah kabupaten/kota. Hal tersebut secara eksplisit dijelaskan dalam Pasal 1 Angka 7 dan 8 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan

Perundang- Undangan, bahwa Peraturan Daerah Provinsi adalah peraturan perundang undangan yang dibentuk oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi dengan persetujuan bersama Gubernur. Dan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota adalah peraturan perundang-undangan yang dibentuk oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten/Kota denganpersetujuan bersama Bupati/Walikota. Di samping itu, Pasal 14 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 yang telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2019 ditentukan, “Materi muatan Peraturan Daerah adalah seluruh materi muatan dalam rangka penyelenggaraan otonomi daerah dan tugas pembantuan, dan menampung kondisi khusus daerah serta penjabaran lebih lanjut Peraturan Perundangundangan yang lebih tinggi”

Peraturan Daerah (Perda) dibentuk oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) dengan persetujuan Kepala Daerah. Adapun penyusunan peraturan daerah memiliki prinsip dasar yaitu:

- 1) Transparansi
- 2) Partisipasi
- 3) Koordinasi dan keterpaduan

Dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah, Perda Memiliki peranan yang menentukan meliputi :

- 1) Perda menentukan arah pembangunan dan pemerintahan didaerah.
- 2) Perda sebagai dasar perumusan kebijakan publik daerah.
- 3) Perda sebagai kontrak sosial di daerah.

- 4) Perda sebagai pendukung pembentukan perangkat daerah dan susunan organisasi perangkat daerah.

Sebagaimana Peraturan Daerah Kabupaten Hulu Sungai Utara Nomor 4 Tahun 2014 Pasal 9 Ayat 1 yang berbunyi “Setiap warga masyarakat yang mengetahui wajib berperan serta dalam upaya pencegahan terhadap kegiatan penggunaan minuman beralkohol, obat oplosan, minuman oplosan, dan menghirup atau menghisap zat adiktif lainnya” Pencegahan dan Penggunaan Alkohol di Kelurahan Antasari mengalami tantangannya tersendiri yang harus di hadapi oleh pemerintah daerah.

b. Tujuan dan Fungsi Peraturan Daerah

Tujuan utama peraturan daerah untuk memberdayakan masyarakat dan mewujudkan kemandirian daerah. Peraturan daerah dibentuk dengan dasar asas pembentukan perundang-undangan pada umumnya antara lain:

- 1) Memihak kepada kepentingan rakyat.
- 2) Menjunjung tinggi hak asasi manusia.
- 3) Berwawasan lingkungan dan budaya.

Adapun fungsi Peraturan Daerah antara lain:

- 1) Sebagai instrumen kebijakan untuk melaksanakan otonomi daerah dan tugas pembantuan sebagaimana diamanatkan dalam UUD 1945 dan UU tentang Pemerintahan Daerah.
- 2) Merupakan peraturan pelaksanaan dari Peraturan Perundang-undangan yang lebih tinggi. Dalam fungsi ini, Peraturan Daerah tunduk pada ketentuan hierarki Peraturan Perundang-undangan. Dengan demikian

Peraturan Daerah tidak boleh bertentangan dengan Peraturan Perundang undangan yang lebih tinggi.

- 3) Sebagai penampung kekhususan dan keragaman daerah serta penyalur aspirasi masyarakat di daerah, namun dalam pengaturannya tetap dalam koridor NKRI yang berlandaskan Pancasila dan UUD 1945.
- 4) Sebagai alat pembangunan dalam meningkatkan kesejahteraan daerah.

4. Minuman Beralkohol

a. Pengertian Minuman Beralkohol

Sementara berdasarkan Pasal 1 angka 1 Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 74 Tahun 2013 Tentang Pengendalian Dan Pengawasan Minuman Beralkohol adalah minuman yang mengandung etil alkohol atau etanol (C_2H_5OH) yang diproses dari bahan hasil pertanian yang mengandung karbohidrat dengan cara fermentasi dan destilasi atau fermentasi tanpa destilasi. (Rizal, 2021)

Masyarakat lazimnya mengenal istilah minuman beralkohol dengan sebutan lain yaitu minuman keras. Minuman keras sendiri menurut Keputusan Menteri Kesehatan No : 282/Menkes/SK/II/1998 mempunyai pengertian yang sama dengan pengertian minuman beralkohol sebagaimana yang dimaksud dalam Pasal 1 Keputusan Presiden No. 3 Tahun 1997 tentang Pengawasan dan pengendalian Minuman Beralkohol. Pengertian Minuman Keras dalam hal ini adalah jenis minuman yang mengandung kadar alkohol.

Dalam Pasal 1 Ayat 5 Peraturan Daerah Kabupaten Hulu Sungai Utara Nomor 4 Tahun 2014 Tentang Pelarangan Minuman Beralkohol

Penyalahgunaan Alkohol, Minuman Dan Obat Oplosan Serta Zat Adiktif Lainnya Berbunyi “Minuman beralkohol adalah minuman yang mengandung ethanol yang diproses dari bahan hasil pertanian yang mengandung karbohidrat dengancara fermentasi dan destilasi atau fermentasi tanpa destilasi, baik dengancara memberikan perlakuan terlebih dahulu atau tidak, menambahkanbahan lain atau tidak, maupun yang diproses dengan cara mencampur konsentrat dengan ethanol atau dengan cara pengenceran minuman mengandung ethanol.”

Larangan mengonsumsi minuman beralkohol dalam peraturan perundang-undangan di Indonesia penggunaan hukum pidana sebagai sarana untuk melarang perbuatan mengonsumsi minuman beralkohol dapat ditinjau dari berbagai kebijakan kriminalisasi yang telah ada dan terwujud dalam bentuk peraturan perundang-undangan di Indonesia. Selain itu, perlu kiranya juga peneliti menyajikan putusan-putusan pengadilan yang telah berkekuatan hukum tetap yang berkaitan dengan penggunaan hukum pidana sebagai sarana untuk melarang perbuatan mengonsumsi minuman beralkohol.

b. Penggolongan Alkohol

Minuman keras atau minuman beralkohol dibagi menjadi 3 golongan, yaitu(Alifia,2020):

- 1) Golongan A, yaitu minuman keras yang memiliki kadar etanol sebesar 1-5%. Contoh: Bir.
- 2) Golongan B, yaitu minuman keras yang memiliki kadar etanol sebesar 5 -20%. Contoh: Anggur/wine.

- 3) Golongan C, yaitu minuman keras yang memiliki kadar etanol sebesar 20 -55%. Contoh: Arak, whisky, brandy, rum, vodka.

c. Dampak Penyalahgunaan Alkohol

Menurut penelitian para pecandu minuman beralkohol memiliki otak dengan ukuran lebih kecil. Itu terjadi pada pria dan wanita peminum alkohol. Tapi otak para wanita peminum alkohol lebih cepat mengkeret. Ketua tim peneliti, Professor Karl Mann, mengatakan, pria umumnya meminum lebih banyak alkohol.

Menurut WHO secara global penggunaan alkohol yang berakibat buruk menyebabkan kurang lebih 3.3 juta kematian per tahunnya yang berhubungan dengan konsumsi minuman beralkohol. Kebiasaan mengkonsumsi minuman beralkohol merupakan tantangan bagi kesehatan masyarakat, penggunaan minuman beralkohol secara berkepanjangan dapat menimbulkan berbagai masalah yang terkait dengan kesehatan. Masalah alkohol semakin meningkat selama beberapa tahun terakhir di Indonesia, kemajuan substansial terjadi dalam pemahaman kita tentang masalah minuman beralkohol sebagai ancaman bagi semua, atau istilah teknisnya “pecandu alkohol” yang terus meningkat. Saat ini, banyak terjadi penyalahgunaan alkohol yang terjadi di masyarakat dan hal ini menjadi tugas tenaga kesehatan antara lain untuk menyembuhkan dan menemukan dasar sebagai kunci pengobatan serta pencegahan bagi alkoholisme.

Dalam buku-buku kedokteran ditegaskan bahwa alkohol tidak menyebabkan keluarnya getah lambung yang dinamis dan efektif, tetapi

justru membantu mengeluarkan jumlah asam yang lebih banyak, menghalangi cairan yang dikeluarkan lambung dan menyebabkan kelemahan pada kelenjar-kelenjar lambung. Khamar juga membekukan lambung dan pepsin dalam getah lambung. Di samping itu, khamar juga dapat menyebabkan mulut menjadi kering dan mengalami kekurangan air liur. Jadi anggapan banyak orang selama ini, terutama orang awam bahwa khamar dapat merangsang pencernaan adalah salah sama sekali.

Adanya penyalahgunaan minuman beralkohol ini menimbulkan banyak dampak negatif pada kehidupan masyarakat seperti terjadinya perkelahian, kecelakaan, pemerkosaan, kematian yang disebabkan oleh minuman beralkohol ini.

d. Obat Oplosan

Pengertian Obat Oplosan sebagaimana diatur dalam Peraturan Daerah Kabupaten Hulu Sungai Utara Nomor 4 Tahun 2014 Tentang Pelarangan Minuman Beralkohol, Penyalahgunaan Alkohol, Minuman Dan Obat Oplosan Serta Zat Adiktif Lainnya, pada pasal 1 Ayat 8 dijelaskan “Obat oplosan adalah hasil dari pencampuran obat-obatan medis tanpa resep medis yang dapat dipertanggungjawabkan, dapat menimbulkan efek mabukatau efek kecanduan.”

e. Zat Adiktif Lainnya

Bahan atau zat adiktif. Bahan adiktif berbahaya lainnya adalah bahan-bahan alamiah, semisintetis, maupun sintetis yang dapat dipakai sebagai pengganti morfina atau kokaina yang dapat mengganggu sistem saraf pusat, seperti alkohol yang mengandung ethyl etanol, inhalen

sniffing (bahan pelarut) berupa zat organik (karbon) yang menghasilkan efek yang sama dengan yang dihasilkan oleh minuman beralkohol atau obat anaestetik jika aromanya diisap. Contoh: lem atau perekat, acetone, ether, dan sebagainya. Zat adiktif adalah zat-zat yang bisa membuat ketagihan jika dikonsumsi secara rutin. Contohnya antara lain:

- 1) Alkohol
- 2) Nikotin
- 3) Kafein
- 4) Zat designer

Konsumsi alkohol sering kita temui di masyarakat dan termasuk jenis depresi sehingga bekerja menekan kerja otak, menyebabkan mabuk, jalan sempoyongan, bicara cadel serta perbuatan merusak dan pemakaian dalam jangka waktu lama akan menyebabkan kerusakan hati, otak saraf tepi dan jantung. Alkohol merupakan hasil fermentasi dari pencampuran ragi, gula, air dan etanol dalam kadar tertentu.

Selain terdapat pada alkohol, Zat adiktif juga bisa kita temui pada nikotin, yang berasal dari daun tembakau yang dapat menimbulkan ketergantungan pada pemakainya. Efek dari nikotin bisa menimbulkan rasa tenang, menurunkan nafsu makan, mematikan saraf rasa pada lidah dan saraf penciuman. Namun efek jangka panjangnya nikotin bisa menyebabkan gangguan saluran pernafasan, gangguan pada pembuluh darah dan impotensi hingga kanker paru dan jantung koroner.

Di kalangan anak-anak jalanan zat adiktif yang biasanya digunakan adalah Inhalen/solvent karena harganya yang murah dan mudah

didapatkan. Zat ini terdapat pada perekat/lem, minyak cat, bensin dan lain lain. Gas yang dihirup akan masuk ke dalam aliran darah dan otak sehingga menimbulkan efek mengantuk, pusing, infeksi saluran pernafasan, keracunan hingga kematian mendadakn karena otak kekurangan oksigen.

Apabila berbagai jenis obat narkotika, alkohol serta zat-zat lainnya yang memabukkan ini disalahgunakan untuk tujuan di luar pengobatan, akan mengubah kerja syaraf otak, sehingga si pemakai berpikir, berperasaan, dan berperilaku tidak normal. Sebagai zat adiktif atau zat yang bisa menimbulkan efek kecanduan, pemakaiannya sulit dikontrol, setelah ketagihan pemakai narkoba akan sampai pada tingkat yang paling parah yaitu ketergantungan.

C. Kerangka Pemikiran

Kerangka pemikiran adalah sebagai acuan dalam memecahkan masalah diteliti. Sesuai dengan observasi yang peneliti lakukan tentang Implementasi Peraturan Daerah Kabupaten Hulu Sungai Utara Nomor 4 Tahun 2014 Pasal 9 Ayat 1 Tentang Pencegahan dan Penggunaan Alkohol Di Kelurahan Antasari.

Agar peneliti tidak melebar dari pembahasan maka kerangka pemikiran yang digunakan sebagai landasan atau acuan dalam pemikiran ini. Penelitian ini dijelaskan menggunakan teori yang dikemukakan menurut Teori model implementasi George C. Edwards III (Subianto,2020). yakni:

1. Komunikasi,
2. Sumberdaya,
3. Disposisi, dan
4. Struktur birokrasi.

GAMBAR 2.1**Kerangka Pemikiran**