

## **BAB II**

### **LANDASAN TEORI**

#### **A. Penelitian Terdahulu**

1. Siti Halimah (2021) dari Sekolah Tinggi Ilmu Administrasi (STIA) Amuntai dalam penelitiannya yang berjudul “Implementasi Kebijakan Distribusi Gas LPG 3 Kg di Kecamatan Amuntai Selatan Kabupaten Hulu Sungai Utara” bertujuan untuk mengetahui dan menganalisis bagaimana pelaksanaan kebijakan distribusi gas elpiji 3 kilogram di tingkat kecamatan, serta mengidentifikasi berbagai kendala yang dihadapi dalam proses implementasinya. Penelitian ini menggunakan metode deskriptif kualitatif dengan pendekatan lapangan melalui wawancara kepada pihak terkait seperti pemerintah daerah, agen, pangkalan, dan masyarakat pengguna. Hasil penelitian menunjukkan bahwa implementasi kebijakan distribusi gas elpiji 3 kilogram di Kecamatan Amuntai Selatan belum berjalan secara optimal. Hal ini terlihat dari masih adanya ketidakteraturan distribusi dan keterbatasan sarana transportasi yang menyebabkan pasokan gas tidak merata. Selain itu, sosialisasi mengenai aturan distribusi serta hak masyarakat penerima subsidi juga dinilai masih kurang menyeluruh, sehingga sebagian warga belum memahami prosedur pembelian LPG bersubsidi. Dalam penelitiannya, Siti Halimah menyimpulkan bahwa dibutuhkan peningkatan koordinasi antara pemerintah daerah dan pihak Pertamina, serta pengawasan yang lebih ketat terhadap agen dan pangkalan agar distribusi LPG 3 kilogram di wilayah tersebut benar-benar tepat

sasaran dan dapat mengurangi kelangkaan yang sering terjadi di masyarakat.

2. Ade Putri Siburian (2023) dari Universitas Lancang Kuning (UNILAK) dalam penelitiannya yang berjudul “Pendistribusian Gas LPG Subsidi 3 Kg bagi Rumah Tangga dan Usaha Mikro” bertujuan untuk menggambarkan dan menganalisis sistem serta pelaksanaan pendistribusian gas LPG bersubsidi di wilayah kerja agen dan pangkalan, serta menelaah faktor-faktor yang menghambat pemerataan dan kepatuhan terhadap kebijakan harga eceran tertinggi (HET). Penelitian ini menggunakan pendekatan kualitatif deskriptif, dengan teknik pengumpulan data melalui observasi, wawancara, dan dokumentasi. Berdasarkan hasil penelitian, ditemukan bahwa mekanisme distribusi gas LPG 3 kilogram masih menghadapi berbagai permasalahan, di antaranya adanya praktik penjualan yang tidak sesuai prosedur, seperti penyaluran kepada pihak non-subsidi dan penyimpangan harga di tingkat pengecer. Lemahnya pengawasan dari instansi terkait juga menyebabkan terjadinya kesulitan masyarakat dalam memperoleh LPG 3 kilogram terutama saat permintaan meningkat. Siburian menekankan bahwa agar pendistribusian LPG bersubsidi lebih efektif dan tepat sasaran, pemerintah daerah bersama Pertamina perlu memperkuat sistem pengawasan, melakukan pendataan ulang terhadap penerima manfaat, serta meningkatkan transparansi dalam pelaksanaan distribusi.

## B. Tinjauan Teoritis

### 1. Pengertian Implementasi

Secara umum Implementasi dalam kamus besar bahasa Indonesia berarti 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 (Haji, 2020).

Menurut Mclaughlin dan Schubert yang dikutip oleh Nurdin dan Basyiruddin dalam Ina Magdalena dkk (2020) menyebutkan pengertian implementasi merupakan aktivitas yang saling menyesuaikan. Implementasi merupakan sistem rekayasa. Pengertian-pengertian tersebut memperlihatkan bahwa kata implementasi bermuara pada aktivitas, adanya aksi, tindakan atau mekanisme suatu sistem. Ungkapan mekanisme mengandung arti bahwa implementasi bukan sekedar aktivitas tetapi suatu kegiatan yang terencana dan dilakukan secara sungguh-sungguh berdasarkan acuan norma tertentu untuk mencapai tujuan kegiatan.

Mulyasa juga menyebutkan pengertian implementasi dalam Harteti Jasin (2021) bahwa implementasi merupakan suatu proses penerapan ide, konsep, kebijakan atau inovasi dalam suatu tindakan praktis sehingga memberikan dampak baik berupa perubahan pengetahuan, keterampilan maupun nilai dan sikap.

Implementasi Kebijakan 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 dilaksakan 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. Implementasi kebijakan dianggap penting dan harus dilakukan. Seperti yang kita ketahui kebijakan tidak akan memberikan dampak apapun tanpa adanya penerapan atau pelaksanaan. Kebijakan hanya sebagai dokumen atau program yang tidak bermakna bagi kehidupan. Suatu kebijakan yang dinilai baik dan tepat pun tidak akan memberikan perubahan apapun bila tidak diimplementasikan.

Menurut pandangan Donald Van Metter dan Carl Van Horn, Implementasi kebijakan dipengaruhi oleh enam variabel, yaitu: (Leo Agustino, 2020:151)

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. Tahap- tahap 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 pelaksana. 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.

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 kesalahan-kesalahan 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 sejauh mana 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.

Berdasarkan beberapa pengertian di atas maka dapat disimpulkan bahwa implementasi merupakan suatu proses pelaksanaan atau penerapan ide, konsep, kebijakan, atau inovasi dalam suatu tindakan praktis sehingga

memberikan dampak, baik berupa perubahan pengetahuan, keterampilan maupun nilai dan sikap.

## **2. Tujuan Implementasi**

Tujuan implementasi adalah memastikan bahwa kebijakan atau rencana yang telah dirancang dapat direalisasikan secara efektif, sehingga menghasilkan dampak yang sesuai dengan tujuan yang ditetapkan. Mulyadi (2015) menyatakan bahwa implementasi mengacu pada tindakan untuk mencapai tujuan yang sudah ditentukan dalam suatu keputusan. Tahap implementasi kebijakan adalah sangat penting untuk memastikan kebijakan dapat dilaksanakan dan mencapai keberhasilan sebagaimana direncanakan (D. Andini, 2023). Tanpa implementasi, keputusan kebijakan tidak akan berbuah hasil nyata.

Selain itu, menurut Van Metter dan Van Horn (dalam Agustino, (2016), menyatakan bahwa implementasi kebijakan adalah tindakan terencana oleh organisasi publik untuk mencapai tujuan yang digariskan dalam keputusan kebijakan. Ada enam variabel yang memengaruhi keberhasilan, termasuk ukuran dan tujuan kebijakan yang realistis, serta ketersediaan sumber daya seperti SDM dan dana. Tujuan implementasi adalah agar kebijakan dapat dijalankan secara nyata dan memberikan hasil sesuai yang diharapkan. Daniel Mazmanian dan Paul A. Sabatier dalam Agustino (2020) juga menyatakan bahwa peran penting dari implementasi kebijakan publik adalah kemampuannya dalam mengidentifikasi variabel-variabel yang mempengaruhi tercapainya tujuan formal pada keseluruhan proses implementasi. Purwanto dan Sulistyastuti menambahkan bahwa

implementasi adalah kegiatan mendistribusikan keluaran kebijakan agar berjalan efektif di lapangan.

Dari berbagai definisi tersebut dapat disimpulkan bahwa tujuan utama implementasi adalah agar kebijakan dapat berjalan sesuai rancangan dengan hasil yang nyata dan bermanfaat, serta menghindari konflik atau dampak negatif bagi masyarakat. Proses ini menuntut koordinasi yang baik antara berbagai pihak yang terlibat dalam pelaksanaan kebijakan agar tujuan yang telah ditetapkan benar-benar dapat dicapai.

### **3. Peraturan Kebijakan**

Menurut Bagir Manan (1993, 1994), peraturan kebijakan adalah peraturan yang bukan merupakan bagian dari peraturan perundang-undangan. Peraturan ini dibuat berdasarkan kewenangan bebas (*freies ermessen*) oleh pejabat administrasi negara dan tidak dapat diuji secara hukum formal (*wetmatigheid*) karena tidak memiliki dasar peraturan perundang-undangan. Pembatasan dan pengujian terhadap peraturan kebijakan lebih mengacu pada asas-asas umum pemerintahan yang baik (*doelmatigheid*). Dalam praktiknya, peraturan kebijakan bisa berbentuk keputusan, surat edaran, instruksi, pengumuman, dan lain-lain. Manan juga menyatakan bahwa walaupun peraturan ini tidak langsung mengikat masyarakat umum secara hukum, namun tetap mempunyai relevansi hukum dan ditujukan terutama untuk administrasi negara sendiri (Bagir Manan, 1993; 1994).

Menurut E. Eric (2021), peraturan kebijakan adalah produk kebijakan yang berasal dari keputusan discretionary pejabat pemerintahan

yang berfungsi sebagai pedoman pelaksanaan kewenangan bebas pemerintahan. Bentuk peraturan kebijakan bersifat tidak tertulis maupun tertulis yang memberikan petunjuk umum bagaimana pemerintah melayani warga negara. Peraturan ini bukan peraturan perundang-undangan dan berorientasi pada pelaksanaan administrasi yang baik dan tidak mengikat secara hukum formal (E. Eric, 2021).

Siswanto Sunarno menegaskan bahwa peraturan kebijakan adalah ketentuan yang berasal dari kewenangan diskresi pejabat negara, yang tidak berdasarkan ketentuan formal perundang-undangan dan berfungsi sebagai pedoman internal penyelenggaraan tugas pemerintahan. Dalam sistem hukum administrasi negara, peraturan kebijakan ini dikenal dengan istilah *beleidsregel* dan memiliki fungsi sebagai pengisi kekosongan hukum administratif dengan syarat tidak bertentangan dengan undang-undang yang lebih tinggi (Sunarno, 2017).

#### **4. Kebijakan Gas Elpiji 3 Kilogram**

Kebijakan distribusi gas elpiji 3 kg di Kabupaten Hulu Sungai Utara diatur secara ketat melalui Peraturan Bupati Nomor 24 Tahun 2021 tentang Pengendalian dan Pengawasan Pendistribusian Liquefied Petroleum Gas (LPG) Tabung 3 Kg Bersubsidi secara tertutup. Kebijakan ini bertujuan untuk mengatur agar distribusi gas LPG subsidi dapat tepat sasaran, menghindari kelangkaan, serta menjaga harga agar tetap stabil dan sesuai dengan Harga Eceran Tertinggi (HET) yang sudah ditetapkan. Sistem pendistribusian LPG 3 kg di Hulu Sungai Utara menggunakan jalur distribusi tertutup yang dimulai dari Stasiun Pengisian Bahan Bakar Elpiji

(SPBE) hingga ke agen dan pangkalan resmi sehingga pengawasan atas peredaran gas subsidi ini menjadi lebih terkontrol.

Dalam pelaksanaannya, kebijakan ini juga diikuti dengan pengawasan yang ketat oleh pemerintah daerah melalui tim monitoring dan evaluasi, serta diberlakukan sanksi administrasi bagi pangkalan atau agen yang melanggar ketentuan seperti menjual gas di atas harga yang ditetapkan atau memperjualbelikan gas subsidi ke pihak yang tidak berhak. Namun, dalam praktiknya masih ditemukan kendala seperti adanya pangkalan nakal yang menjual gas 3 kg di atas harga resmi bahkan melakukan penjualan lintas daerah sehingga berdampak pada kelangkaan dan kenaikan harga di tingkat masyarakat. Selain itu, pemerintah Kabupaten Hulu Sungai Utara juga melakukan sosialisasi kepada masyarakat terkait pengaturan penggunaan LPG 3 kg bersubsidi, meskipun terdapat tantangan dalam penyampaian informasi dan kurangnya kepemilikan smartphone di kalangan masyarakat yang menghambat efektifitas sosialisasi. Upaya pengajuan alokasi tambahan LPG subsidi 3 kg juga sedang dilakukan secara bertahap dari tingkat Kabupaten ke Gubernur Kalimantan Selatan dan Kementerian ESDM agar pasokan LPG subsidi bisa mencukupi kebutuhan masyarakat. Kebijakan gas elpiji 3 kg di Hulu Sungai Utara menitikberatkan pada pengendalian distribusi secara tertutup, pengawasan ketat, penegakan aturan harga, dan sosialisasi kepada masyarakat untuk memastikan distribusi yang tepat sasaran dan menghindari praktik penyalahgunaan LPG subsidi.

### C. Kerangka Pemikiran

Kerangka berpikir adalah bagian dari satuan alur pemikiran seseorang terhadap apa yang sedang dipahaminya untuk dijadikan sebagai acuan dalam memecahkan permasalahan yang sedang diteliti secara logis dan sistematis.

Kerangka pemikiran pada penelitian ini berkaitan dengan Implementasi Peraturan Kebijakan Gas Elpiji 3 kg yang akan diteliti agar tidak melebar dari pembahasan diantaranya adalah berkaitan teori model implementasi Donald Van Metter dan Carl Van Horn, Implementasi kebijakan dipengaruhi oleh enam variabel, yaitu: (Leo Agustino, 2020:151)

1. Ukuran dan tujuan kebijakan
2. Sumber daya
3. Karakteristik agen pelaksana
4. Sikap atau kecenderungan para pelaksana
5. Komunikasi antar organisasi dan aktivitas pelaksana
6. Lingkungan ekonomi, sosial, dan politik

Dengan Demikian akan diperoleh kerangka pemikiran sebagai berikut:

**Gambar 2.1**  
**Kerangka pemikiran**

