

BAB II

LANDASAN TEORI

A. Hasil Penelitian Terdahulu

1. Penelitian yang dilakukan oleh Rabbani dan As'ari (2025) dalam Jurnal Pendidikan Tambusai yang berjudul **“Implementasi Peraturan Daerah Kabupaten Bengkalis Nomor 1 Tahun 2016 Tentang Ketertiban Umum (Studi Kasus Penertiban Parkir Tidak Resmi di kecamatan Mandau)”**. Berfokus pada tujuan Peraturan Daerah dalam mewujudkan lalu lintas dan angkutan jalan yang aman, lancar, tertib, nyaman, dan efisien. Namun, tujuan tersebut belum sepenuhnya tercapai dalam pelaksanaannya di lapangan. Penelitian ini menggunakan tipe penelitian kualitatif deskriptif. Adapun teori yang digunakan adalah teori implementasi kebijakan menurut Merilee S. Grindle, yang mencakup beberapa aspek, yaitu kepentingan kelompok, jenis manfaat, perubahan yang ingin dicapai, letak pengambilan keputusan, pelaksanaan program, serta sumber daya yang digunakan. Hasil penelitian menunjukkan bahwa implementasi kebijakan penertiban parkir tidak resmi belum berjalan optimal. Hal ini disebabkan oleh keterbatasan sumber daya, kurangnya pengawasan, serta belum tercapainya tujuan dalam menciptakan keselamatan dan kenyamanan lalu lintas.

Persamaan dalam penelitian ini terletak pada:

- a) Sama-sama membahas implementasi kebijakan yang berkaitan dengan ketertiban umum.

- b) Menemukan adanya permasalahan dalam implementasi kebijakan, khususnya terkait kepatuhan masyarakat dan pelaksana tugas pemerintah daerah dalam menegakkan peraturan daerah.

Adapun perbedaan dengan penelitian ini terletak pada:

- a) Penelitian sebelumnya menggunakan teori dari Merilee S. Grindle sebagai alat analisis utama, sedangkan penelitian ini menggunakan teori dari Van Meter dan Van Horn sebagai alat analisis utama.
- b) Penelitian ini lebih menitikberatkan pada kondisi ketertiban lalu lintas dan perilaku masyarakat dalam penggunaan fasilitas jalan umum, sedangkan penelitian sebelumnya memiliki fokus kajian yang berbeda sesuai substansi perda yang diteliti.

2. Penelitian yang dilakukan oleh Martin, Saputra, Bintang dan Wulandary (2025), dalam journal Jendela Hukum yang berjudul **“Efektifitas Peraturan Daerah Nomor 3 Tahun 2018 Terhadap Parkir Liar di Kota Surabaya”**. Bertujuan untuk mengetahui sejauh mana efektivitas kebijakan pemerintah daerah dalam menertibkan parkir liar. Penelitian ini menggunakan metode kualitatif deskriptif dengan pendekatan evaluatif untuk melihat tingkat keberhasilan kebijakan dalam mencapai tujuan yang telah ditetapkan. Fokus penelitian terletak pada upaya penertiban parkir liar serta faktor-faktor yang mempengaruhi efektivitas kebijakan. Hasil penelitian menunjukkan bahwa efektivitas Peraturan Daerah tersebut belum optimal, yang ditandai dengan masih maraknya parkir liar di beberapa titik. Hal ini disebabkan oleh beberapa faktor, seperti meningkatnya

jumlah kendaraan, keterbatasan lahan parkir, serta kurang tegasnya penegakan hukum oleh aparat terkait.

Persamaan dalam penelitian ini terletak pada:

- a) Sama-sama membahas tentang pelaksanaan peraturan daerah yang berkaitan dengan ketertiban dan pengaturan masyarakat.
- b) Sama-sama menggunakan pendekatan penelitian lapangan untuk melihat kondisi nyata implementasi kebijakan.

Adapun perbedaan dengan penelitian ini terletak pada:

- a) Penelitian sebelumnya menitikberatkan pada tingkat efektivitas kebijakan, sedangkan penelitian ini lebih menekankan pada proses implementasi kebijakan.
- b) Penelitian ini secara khusus membahas penertiban jalan di ruas Jalan Brigjen H. Hasan Basri Kabupaten Hulu Sungai Utara, sedangkan penelitian sebelumnya memiliki lokasi dan fokus permasalahan yang berbeda

B. Tinjauan Teoritis

1. Kebijakan Publik

Kebijakan publik merupakan salah satu kajian utama dalam ilmu administrasi publik yang berkaitan dengan tindakan pemerintah dalam mengatasi berbagai permasalahan masyarakat. Kebijakan publik menjadi instrumen penting dalam mewujudkan tujuan pembangunan serta memberikan pelayanan kepada masyarakat secara efektif dan efisien.

Menurut Prof. Budi Winarno (2016) dalam bukunya yang berjudul Kebijakan Publik Era Globalisasi: Teori, Proses, dan Studi

Kasus Komparatif, kebijakan publik didefinisikan sebagai serangkaian tindakan yang diusulkan oleh seseorang, kelompok, atau pemerintah dalam suatu lingkungan tertentu dengan memanfaatkan peluang dan mengatasi hambatan untuk mencapai tujuan tertentu. Kebijakan publik harus memiliki arah dan sasaran yang jelas guna menyelesaikan permasalahan yang dihadapi masyarakat.

kebijakan (*policy*) berbeda dengan keputusan (*decision*). Kebijakan publik tidak hanya berupa niat, janji politik, atau aturan tertulis semata, tetapi juga mencakup tindakan nyata pemerintah dalam melaksanakan maupun tidak melaksanakan suatu kebijakan. Dengan demikian, kebijakan publik dapat dilihat dari konsistensi tindakan pemerintah dalam menegakkan aturan dan mencapai tujuan yang telah ditetapkan.

kebijakan publik di era modern harus berorientasi pada kepentingan masyarakat (*citizen centered*). Kebijakan tidak lagi dipandang sebagai alat kekuasaan yang bersifat sepihak, melainkan sebagai instrumen yang menempatkan masyarakat sebagai subjek utama. Oleh sebab itu, keberhasilan suatu kebijakan diukur dari sejauh mana kebijakan tersebut mampu memberikan kesejahteraan, kenyamanan, dan memenuhi aspirasi masyarakat dalam proses formulasi maupun implementasinya.

Menurut Prof. Dr. Riant Nugroho (2021) dalam bukunya Kebijakan Publik: Formulasi, Implementasi, dan Evaluasi, kebijakan publik dipahami sebagai keputusan yang diambil pemerintah untuk melakukan atau tidak melakukan suatu tindakan demi kepentingan bersama. Kebijakan publik tidak hanya berupa aturan administratif, tetapi juga merupakan instrumen strategis yang digunakan pemerintah untuk mencapai tujuan bernegara. Dengan demikian, setiap kebijakan pemerintah, termasuk peraturan daerah, harus memiliki arah dan visi yang jelas guna menciptakan kehidupan masyarakat yang lebih baik dan maju.

Kebijakan publik memiliki dua fungsi utama, yaitu fungsi regulasi (*regulation*) dan fungsi alokasi (*allocation*). Fungsi regulasi bertujuan untuk mengatur dan mengendalikan perilaku masyarakat agar tetap sesuai dengan ketentuan hukum yang berlaku, sedangkan fungsi alokasi berkaitan dengan penyediaan sumber daya, fasilitas, dan pelayanan publik secara adil oleh pemerintah. Dengan adanya kedua fungsi tersebut, kebijakan publik diharapkan mampu menciptakan keseimbangan antara penegakan aturan dan pemenuhan hak masyarakat dalam kehidupan publik.

keberhasilan kebijakan publik tidak diukur dari banyaknya sanksi yang diberikan, melainkan dari kemampuannya dalam membentuk kesadaran dan kemandirian masyarakat. Kebijakan publik yang efektif harus mampu mengubah perilaku masyarakat secara persuasif sehingga kepatuhan terhadap aturan muncul atas dasar kesadaran, bukan karena rasa takut terhadap penegakan hukum. Selain itu, Nugroho juga menjelaskan bahwa kebijakan yang baik adalah kebijakan yang tidak hanya berhenti sebagai dokumen administratif,

tetapi dapat diimplementasikan secara konsisten dan dievaluasi secara berkala untuk melihat dampaknya di masyarakat.

Berdasarkan dari teori sebelumnya bahwa kebijakan publik dapat dipahami sebagai serangkaian tindakan pemerintah yang dirancang untuk mencapai tujuan tertentu dalam rangka menyelesaikan permasalahan masyarakat. Kebijakan publik tidak hanya dipahami sebagai aturan tertulis atau keputusan formal semata, tetapi juga mencakup tindakan nyata pemerintah dalam proses pelaksanaan dan pengawasannya di lapangan. Selain itu, kebijakan publik harus berorientasi pada kepentingan masyarakat dengan menempatkan publik sebagai subjek utama dalam setiap proses kebijakan.

2. Tahapan Kebijakan Publik

Menurut Budi Winarno (2016), tahapan kebijakan publik merupakan suatu proses yang bersifat dinamis dan berkelanjutan dalam bentuk siklus kebijakan (*policy cycle*). Setiap tahapan kebijakan saling berkaitan mulai dari perumusan masalah, penyusunan agenda, formulasi kebijakan, implementasi, hingga evaluasi kebijakan. Winarno menegaskan bahwa seluruh proses tersebut harus berorientasi pada kepentingan masyarakat (*citizen-centered*), sehingga kebijakan yang dihasilkan benar-benar mampu menjawab kebutuhan dan permasalahan publik.

a. Penyusunan Agenda (Agenda Setting)

Tahap penyusunan agenda kebijakan merupakan fase awal yang penting dalam proses kebijakan publik. Pada tahap ini, berbagai permasalahan yang berkembang di masyarakat diidentifikasi dan dipilih untuk memperoleh perhatian pemerintah. Winarno menjelaskan bahwa tidak semua masalah sosial secara otomatis menjadi masalah kebijakan, melainkan harus melalui proses penilaian berdasarkan tingkat urgensi, perhatian publik, pengaruh media, serta respons aktor politik dan pemerintah. Oleh karena itu, suatu masalah dapat masuk ke dalam agenda kebijakan apabila dipandang mendesak dan memerlukan campur tangan pemerintah untuk penyelesaiannya.

b. Formulasi Kebijakan (*Policy Formulation*)

Tahap formulasi kebijakan merupakan proses penyusunan berbagai alternatif tindakan untuk menyelesaikan masalah publik yang telah masuk ke dalam agenda pemerintah. Pada tahap ini, para pembuat kebijakan harus mempertimbangkan berbagai peluang dan hambatan yang dapat memengaruhi keberhasilan kebijakan. Winarno juga menegaskan bahwa dalam era demokrasi, proses formulasi kebijakan perlu dilakukan secara partisipatif dengan melibatkan masyarakat agar kebijakan yang dihasilkan benar-benar sesuai dengan kebutuhan dan kondisi di lapangan.

c. Adopsi Kebijakan (*Policy Adoption/Legitimation*)

Tahap adopsi kebijakan merupakan proses pemilihan alternatif kebijakan terbaik yang kemudian disahkan menjadi kebijakan resmi melalui legitimasi hukum. Pada tahap ini, rancangan kebijakan yang telah disusun memperoleh persetujuan dari lembaga atau otoritas yang berwenang sehingga memiliki kekuatan hukum untuk dilaksanakan. Dengan adanya legitimasi tersebut, pemerintah memiliki dasar hukum yang jelas dalam menerapkan dan menegakkan kebijakan kepada masyarakat.

d. Implementasi Kebijakan (*Policy Implementation*)

Implementasi kebijakan merupakan tahap yang paling penting dalam siklus kebijakan publik karena pada tahap inilah kebijakan yang telah disahkan diwujudkan ke dalam tindakan nyata oleh aparat pelaksana. Implementasi menjadi bentuk nyata dari pelaksanaan kebijakan pemerintah (*what governments actually do*) melalui berbagai aktivitas birokrasi dalam mencapai tujuan yang telah ditetapkan. Winarno menjelaskan bahwa keberhasilan implementasi sangat dipengaruhi oleh kepatuhan aparat pelaksana, ketersediaan sumber daya, serta tingkat kesadaran dan kepatuhan masyarakat sebagai kelompok sasaran kebijakan.

e. Evaluasi Kebijakan (*Policy Evaluation*)

Evaluasi kebijakan merupakan tahap akhir dalam siklus kebijakan publik yang bertujuan untuk menilai keberhasilan pelaksanaan kebijakan dalam mencapai tujuan yang telah ditetapkan. Evaluasi dilakukan dengan mengukur sejauh mana kebijakan mampu menyelesaikan masalah publik serta melihat dampak yang ditimbulkan bagi masyarakat, baik dampak yang direncanakan maupun yang tidak direncanakan. Hasil evaluasi tersebut kemudian menjadi bahan masukan (*feedback*) bagi pemerintah untuk melakukan perbaikan dan penyempurnaan kebijakan pada masa yang akan datang.

Menurut Riant Nugroho (2018), tahapan kebijakan publik merupakan bagian dari manajemen strategis pemerintahan yang digunakan untuk menerjemahkan tujuan dan visi negara ke dalam tindakan nyata bagi masyarakat. Proses kebijakan publik dipahami sebagai suatu siklus yang dinamis, tidak hanya bersifat administratif, tetapi juga melibatkan keputusan politik dan tindakan manajerial dalam penyelenggaraan pemerintahan. Oleh karena itu, setiap tahapan kebijakan harus dilaksanakan secara terencana, adaptif, dan

berorientasi pada kepentingan publik agar tujuan kebijakan dapat tercapai secara efektif.

a. Formulasi Kebijakan (*Policy Formulation*)

Formulasi kebijakan merupakan tahap awal yang sangat menentukan dalam proses kebijakan publik karena pada tahap inilah arah dan desain kebijakan dibentuk. Formulasi kebijakan mencakup proses pengagendaan masalah, penetapan pilihan strategis, serta penyusunan aturan atau naskah hukum sebagai dasar kebijakan. Nugroho menjelaskan bahwa pada tahap ini pemerintah menentukan fungsi utama kebijakan, apakah lebih menekankan fungsi regulasi untuk mengatur perilaku masyarakat atau fungsi alokasi untuk menyediakan pelayanan dan fasilitas publik. Oleh karena itu, keberhasilan kebijakan sangat dipengaruhi oleh ketepatan formulasi dalam mengidentifikasi dan memetakan akar permasalahan yang dihadapi masyarakat.

b. Implementasi Kebijakan (*Policy Implementation*)

Implementasi kebijakan merupakan tahap yang paling berat dalam siklus kebijakan publik karena pada tahap ini kebijakan mulai diterapkan secara nyata melalui tindakan aparat pelaksana. Nugroho memperkenalkan konsep *policy delivery*, yaitu proses penyampaian dan pelaksanaan isi kebijakan agar benar-benar dapat dirasakan manfaatnya oleh masyarakat. Keberhasilan implementasi sangat bergantung pada konsistensi pelaksana kebijakan, koordinasi antarinstansi, serta kemampuan pemerintah dalam menjalankan aturan secara efektif. Tanpa implementasi yang kuat, kebijakan publik hanya akan menjadi dokumen formal yang tidak memberikan dampak nyata terhadap perubahan sosial di masyarakat.

c. Evaluasi Kebijakan (*Policy Evaluation*)

Evaluasi kebijakan merupakan tahap penilaian terhadap efektivitas kebijakan setelah diimplementasikan dalam jangka waktu tertentu. Evaluasi tidak hanya berfokus pada pelaksanaan administratif atau penggunaan anggaran, tetapi juga menilai sejauh mana kebijakan mampu menyelesaikan masalah publik dan mencapai tujuan yang telah ditetapkan. Selain itu, Nugroho menegaskan bahwa evaluasi juga diarahkan untuk melihat dampak sosial kebijakan, terutama dalam membentuk perubahan perilaku masyarakat agar lebih sadar hukum dan patuh secara sukarela terhadap aturan yang berlaku.

e. Kontinuitas Kebijakan (*Policy Continuity*)

Setelah tahap evaluasi dilakukan, pemerintah perlu menentukan keberlanjutan kebijakan melalui beberapa alternatif tindakan. Pertama, *policy maintenance* atau pemeliharaan kebijakan dilakukan apabila kebijakan dinilai berhasil sehingga tetap dipertahankan dan dilanjutkan. Kedua, *policy revision* atau revisi kebijakan dilakukan dengan memperbaiki bagian-bagian kebijakan yang dianggap kurang efektif agar pelaksanaannya menjadi lebih optimal. Ketiga, *policy termination* atau penghentian kebijakan dilakukan apabila kebijakan dianggap tidak lagi relevan, masalah

publik telah selesai, atau kebijakan tersebut justru menimbulkan kegagalan dan dampak negatif yang lebih besar bagi masyarakat. Dengan demikian, evaluasi kebijakan menjadi dasar penting dalam menentukan arah keberlanjutan suatu kebijakan publik.

Berdasarkan pendapat para ahli tersebut, dapat disimpulkan bahwa tahapan kebijakan publik merupakan suatu proses yang bersifat dinamis, berkelanjutan, dan saling berkaitan dalam bentuk siklus kebijakan. Kedua tokoh menegaskan bahwa kebijakan publik tidak hanya berhenti pada tahap perumusan aturan, tetapi harus diwujudkan melalui implementasi nyata dan evaluasi yang berkesinambungan agar tujuan kebijakan dapat tercapai secara efektif.

3. Implementasi Kebijakan Publik

Implementasi kebijakan publik merupakan tahap penting dalam proses kebijakan yang menentukan apakah suatu kebijakan dapat berjalan sesuai dengan tujuan yang telah ditetapkan. Menurut para ahli, implementasi kebijakan adalah proses pelaksanaan keputusan kebijakan oleh aktor-aktor yang terlibat untuk mencapai tujuan yang telah ditetapkan. Implementasi tidak hanya sekadar menjalankan kebijakan, tetapi juga melibatkan berbagai aktivitas seperti koordinasi, pengawasan, serta pengendalian agar kebijakan dapat berjalan efektif.

Menurut Budi Winarno (2016), implementasi kebijakan publik merupakan tahap yang paling penting dalam keseluruhan proses kebijakan karena pada tahap inilah kebijakan yang telah dirumuskan diterjemahkan ke dalam tindakan nyata. Winarno menjelaskan bahwa suatu kebijakan tidak akan memberikan manfaat apabila hanya berhenti sebagai dokumen atau aturan tertulis tanpa adanya pelaksanaan yang nyata di lapangan. Implementasi kebijakan menjadi proses untuk mewujudkan tujuan kebijakan melalui berbagai aktivitas manajerial, pengorganisasian, pengalokasian sumber daya, serta penegakan aturan oleh aparat pelaksana. Dengan demikian,

implementasi merupakan bentuk nyata dari komitmen pemerintah dalam menjalankan kebijakan untuk menyelesaikan permasalahan masyarakat dan mencapai tujuan yang telah ditetapkan.

Keberhasilan implementasi kebijakan publik dipengaruhi oleh beberapa variabel utama yang saling berkaitan. Pertama, kepatuhan implementor (*compliance*), yaitu tingkat konsistensi dan komitmen aparat pelaksana dalam menjalankan kebijakan sesuai dengan aturan dan prosedur yang telah ditetapkan. Kedua, kelancaran fungsi birokrasi yang mencakup kejelasan pembagian tugas, kecukupan sumber daya, ketersediaan anggaran, serta koordinasi antarinstansi dalam proses pelaksanaan kebijakan. Ketiga, *respons* kelompok sasaran (*target groups*), yaitu tingkat penerimaan, pemahaman, dan kepatuhan masyarakat terhadap kebijakan yang diterapkan. Ketiga variabel tersebut menjadi faktor penting yang menentukan efektivitas implementasi kebijakan dalam mencapai tujuan yang telah ditetapkan pemerintah.

Hambatan dalam implementasi kebijakan dapat menyebabkan terjadinya kegagalan kebijakan (*policy failure*). Winarno membagi kegagalan tersebut ke dalam dua bentuk, yaitu *non-implementation* dan *unsuccessful implementation*. *Non-implementation* terjadi ketika kebijakan tidak dilaksanakan sama sekali oleh aparat pelaksana karena keterbatasan sumber daya, anggaran, maupun lemahnya kemauan politik pemerintah. Sementara itu, *unsuccessful implementation* terjadi ketika kebijakan telah dijalankan, tetapi hasil pelaksanaannya tidak mampu mencapai tujuan yang diharapkan akibat kelemahan formulasi kebijakan atau ketidaktepatan metode pelaksanaan di lapangan. Oleh karena itu, implementasi kebijakan memerlukan konsistensi, koordinasi, dan manajemen pelaksanaan yang baik agar kebijakan dapat berjalan efektif dan memberikan dampak nyata bagi masyarakat.

Menurut Prof. Dr. Riant Nugroho (2021), implementasi kebijakan merupakan tahap yang paling berat dan paling menentukan dalam keseluruhan proses kebijakan publik karena pada tahap inilah kebijakan mulai diwujudkan melalui tindakan nyata pemerintah. keberhasilan suatu kebijakan sangat dipengaruhi oleh kualitas implementasinya, sebab kebijakan yang dirancang dengan baik tidak akan memberikan dampak apabila tidak dijalankan secara konsisten oleh aparat pelaksana. Oleh karena itu, keberhasilan pemerintah tidak hanya diukur dari banyaknya kebijakan atau regulasi yang disahkan, tetapi juga dari kemampuan birokrasi dalam menerjemahkan aturan tersebut menjadi tindakan konkret yang dapat dirasakan manfaatnya oleh masyarakat.

Implementasi kebijakan publik dapat dipahami melalui konsep *policy delivery*, yaitu proses “mengantarkan” isi dan tujuan kebijakan agar benar-benar diterima dan dirasakan manfaatnya oleh masyarakat. Implementasi tidak hanya berkaitan dengan pelaksanaan aturan secara administratif, tetapi juga menyangkut kemampuan manajerial pemerintah dalam memastikan kebijakan berjalan efektif di lapangan. Untuk mencapai keberhasilan implementasi, Nugroho menjelaskan

bahwa pemerintah dapat menggunakan pendekatan struktural (*top-down*) yang menekankan ketegasan aturan, kepatuhan birokrasi, dan kejelasan komando, serta pendekatan kultural (*bottom-up*) yang mengutamakan persuasi, partisipasi, dan penerimaan masyarakat terhadap kebijakan. Kombinasi kedua pendekatan tersebut dinilai penting agar kebijakan publik, khususnya yang bersifat regulatif dan berkaitan langsung dengan kehidupan masyarakat, dapat diterapkan secara efektif dan berkelanjutan.

Tujuan utama implementasi kebijakan publik tidak hanya sebatas menjalankan pengawasan birokrasi atau memberikan sanksi kepada pelanggar aturan, tetapi juga membentuk perubahan perilaku masyarakat ke arah yang lebih baik. Implementasi kebijakan yang berhasil adalah implementasi yang mampu menumbuhkan kesadaran dan kepatuhan masyarakat secara sukarela terhadap aturan yang berlaku. Nugroho menegaskan bahwa kebijakan publik yang baik bukanlah kebijakan yang hanya berhenti sebagai dokumen administratif, melainkan kebijakan yang dilaksanakan secara konsisten sehingga mampu menciptakan kesadaran hukum kolektif dan memberikan dampak nyata bagi kehidupan masyarakat.

Menurut Nugroho (2017), implementasi kebijakan merupakan upaya sistematis untuk merealisasikan kebijakan melalui program dan kegiatan yang dilakukan oleh aparat pelaksana. Keberhasilan implementasi sangat ditentukan oleh kemampuan pelaksana dalam mengelola sumber daya dan menjalin komunikasi yang efektif.

Selanjutnya, menurut Subarsono (2019), implementasi kebijakan dipengaruhi oleh faktor lingkungan, baik sosial, ekonomi, maupun politik, yang dapat mendukung atau menghambat pelaksanaan kebijakan di lapangan.

Jadi berdasarkan teori para ahli di atas dapat disimpulkan bahwa implementasi kebijakan publik merupakan tahap paling penting dan paling menentukan dalam keseluruhan proses kebijakan. Kedua tokoh sepakat bahwa kebijakan publik tidak akan memiliki arti apabila hanya berhenti sebagai dokumen hukum atau aturan tertulis tanpa diwujudkan melalui tindakan nyata di lapangan. Implementasi menjadi proses untuk menerjemahkan tujuan kebijakan ke dalam aktivitas operasional melalui pengorganisasian birokrasi, pengalokasian sumber daya, penegakan aturan, serta keterlibatan masyarakat.

4. Model implementasi kebijakan

Model implementasi kebijakan dipahami sebagai kerangka konseptual atau pendekatan teoretis yang digunakan untuk menjelaskan proses pelaksanaan kebijakan publik dari tahap aturan formal hingga menjadi tindakan nyata di lapangan. Model implementasi kebijakan berfungsi sebagai alat analisis untuk memahami berbagai faktor yang memengaruhi keberhasilan maupun kegagalan pelaksanaan suatu kebijakan. Melalui model implementasi, peneliti dapat mengidentifikasi dan menganalisis hubungan antarvariabel, seperti komunikasi, sumber daya, sikap pelaksana, struktur birokrasi, serta respons masyarakat terhadap kebijakan yang diterapkan.

Model implementasi kebijakan memiliki peran penting sebagai alat analisis yang membantu peneliti memahami proses pelaksanaan kebijakan secara sistematis dan terukur. Model implementasi kebijakan dapat digunakan sebagai pedoman untuk mengidentifikasi berbagai faktor yang memengaruhi keberhasilan maupun hambatan pelaksanaan kebijakan di lapangan. Selain itu, model implementasi juga memberikan arah dalam penyusunan instrumen penelitian, seperti pedoman wawancara, observasi, dan dokumentasi, sehingga proses pengumpulan data menjadi lebih terstruktur.

a. Model Implementasi George C. Edward III

Model implementasi kebijakan menurut George C. Edwards III dijelaskan oleh Widodo (2021) yang menyatakan bahwa terdapat empat variabel utama yang mempengaruhi keberhasilan implementasi kebijakan, yaitu komunikasi, sumber daya, disposisi, dan struktur birokrasi. Adapun variabel utamanya sebagai berikut:

1) Komunikasi (*Communication*)

Komunikasi merupakan variabel pertama yang sangat menentukan keberhasilan implementasi kebijakan publik. Komunikasi kebijakan berfungsi untuk memastikan bahwa isi, tujuan, dan prosedur kebijakan dapat dipahami secara seragam oleh seluruh aparat pelaksana. Widodo menjelaskan bahwa dalam praktik birokrasi, komunikasi sering mengalami hambatan akibat panjangnya rantai hierarki sehingga dapat menimbulkan distorsi informasi. Oleh karena itu, komunikasi yang efektif harus memenuhi tiga indikator utama, yaitu kejelasan (*clarity*), konsistensi (*consistency*), dan keterbukaan informasi. Kejelasan informasi diperlukan agar aparat memahami tugas dan kewenangannya secara tepat, sedangkan konsistensi diperlukan agar tidak terjadi perubahan perintah yang menimbulkan kebingungan dalam pelaksanaan kebijakan di lapangan.

2) Sumber Daya (*Resources*)

Sumber daya merupakan variabel penting dalam implementasi kebijakan publik karena menjadi faktor yang menjembatani antara perencanaan kebijakan dengan pelaksanaan di lapangan. Widodo menjelaskan bahwa kegagalan implementasi kebijakan sering kali disebabkan oleh keterbatasan sumber daya, baik dari segi kualitas maupun kuantitas. Sumber daya tersebut meliputi kecukupan jumlah personel, kompetensi aparat pelaksana, ketersediaan informasi yang akurat, kewenangan hukum yang jelas, serta sarana dan prasarana pendukung yang memadai. Oleh karena itu, keberhasilan implementasi kebijakan sangat bergantung pada kemampuan pemerintah dalam menyediakan dan mengelola sumber daya secara efektif agar tujuan kebijakan dapat tercapai secara optimal.

3) Disposisi (*Disposition*)

Disposisi merupakan variabel implementasi kebijakan yang berkaitan dengan sikap, komitmen, dan perilaku aparat pelaksana dalam menjalankan kebijakan publik. Disposisi mencerminkan tingkat kesediaan implementor untuk melaksanakan kebijakan sesuai dengan tujuan yang telah ditetapkan. Widodo menjelaskan bahwa disposisi aparat dipengaruhi oleh pemahaman terhadap substansi kebijakan, nilai-nilai internal organisasi, serta sistem insentif yang berlaku dalam birokrasi. Aparat yang memiliki disposisi positif akan menunjukkan komitmen, kreativitas, dan kesungguhan dalam mengatasi hambatan implementasi di lapangan. Sebaliknya, disposisi yang rendah dapat menyebabkan pelaksanaan kebijakan berjalan tidak optimal karena kurangnya kepedulian dan dukungan dari aparat pelaksana terhadap kebijakan tersebut.

4) Struktur Birokrasi (*Bureaucratic Structure*)

Struktur birokrasi merupakan variabel penting dalam implementasi kebijakan publik yang berkaitan dengan pola organisasi, mekanisme kerja, serta koordinasi antarinstansi pelaksana kebijakan. Widodo menjelaskan bahwa struktur birokrasi yang efektif harus mampu meminimalkan hambatan administratif dan fragmentasi kelembagaan dalam pelaksanaan kebijakan. Dalam variabel ini terdapat dua elemen utama, yaitu keberadaan *Standard Operating Procedures* (SOP) dan efektivitas koordinasi antarinstansi. SOP berfungsi sebagai pedoman kerja yang memberikan kejelasan prosedur dan perlindungan hukum bagi aparat dalam menjalankan tugasnya di lapangan. Sementara itu, koordinasi yang baik antarorganisasi pelaksana diperlukan untuk mengurangi ego sektoral dan mencegah terjadinya tumpang tindih maupun saling lempar tanggung jawab dalam implementasi kebijakan publik.

b. Model Donald S. Van Meter dan Carl E. Van Horn

Menurut Van Meter dan Van Horn (dalam Hayat, 2018), model implementasi kebijakan Donald S. Van Meter dan Carl E. Van Horn memiliki enam variabel utama yang saling berhubungan dan memengaruhi keberhasilan implementasi kebijakan publik. Keenam variabel tersebut meliputi standar dan sasaran kebijakan, sumber daya, karakteristik organisasi pelaksana, komunikasi antarorganisasi, disposisi atau sikap pelaksana, serta kondisi lingkungan sosial, ekonomi, dan politik. Menurut Hayat, interaksi antarvariabel tersebut sangat menentukan efektivitas pelaksanaan kebijakan karena setiap variabel dapat menjadi faktor pendukung maupun penghambat dalam proses implementasi di lapangan. Implementasi kebijakan dipengaruhi oleh beberapa variabel, yaitu:

1) Standar dan Sasaran Kebijakan (*Standards and Objectives*)

Standar dan sasaran kebijakan merupakan variabel yang berkaitan dengan kejelasan tujuan, ukuran keberhasilan, serta arah kebijakan yang akan dilaksanakan. Standar dan sasaran kebijakan harus dirumuskan secara jelas, spesifik, dan terukur agar aparat pelaksana memahami tujuan yang ingin dicapai dalam implementasi kebijakan. Kejelasan standar dan sasaran juga penting untuk menghindari perbedaan interpretasi antarimplementor sehingga pelaksanaan kebijakan dapat berjalan secara efektif dan sesuai dengan tujuan yang telah ditetapkan.

2) Sumber Daya (*Resources*)

Sumber daya merupakan variabel penting dalam implementasi kebijakan yang mencakup ketersediaan anggaran, fasilitas pendukung, serta kualitas dan kuantitas sumber daya manusia pelaksana kebijakan. Keberhasilan implementasi kebijakan sangat dipengaruhi oleh kecukupan sumber daya yang dimiliki

organisasi pelaksana, karena tanpa dukungan sumber daya yang memadai kebijakan sulit dilaksanakan secara optimal. Oleh sebab itu, pemerintah perlu memastikan bahwa aparat pelaksana memiliki kompetensi, dukungan sarana prasarana, serta pembiayaan yang cukup agar proses pelaksanaan kebijakan dapat berjalan efektif dan sesuai dengan tujuan yang telah ditetapkan.

3) Karakteristik Agen Pelaksana (*Characteristics of the Implementing Agencies*)

Karakteristik agen pelaksana merupakan variabel implementasi kebijakan yang berkaitan dengan kondisi internal organisasi pelaksana kebijakan. Variabel ini mencakup struktur birokrasi, norma dan nilai yang berlaku dalam organisasi, serta pola hubungan formal maupun informal antaranggota organisasi. Karakteristik agen pelaksana sangat memengaruhi efektivitas implementasi kebijakan karena menentukan bagaimana aparat bekerja, berkoordinasi, dan menjalankan tugas sesuai dengan kewenangan yang dimiliki. Oleh karena itu, organisasi pelaksana yang memiliki struktur kerja yang jelas, budaya organisasi yang mendukung, dan hubungan kerja yang baik akan lebih mampu melaksanakan kebijakan secara efektif.

4) Komunikasi Antarorganisasi (*Interorganizational Communication*)

Komunikasi antarorganisasi dan aktivitas pelaksana merupakan variabel penting dalam implementasi kebijakan publik yang berkaitan dengan proses koordinasi dan penyampaian informasi antarinstansi pelaksana. Komunikasi yang efektif diperlukan agar seluruh organisasi yang terlibat memiliki pemahaman yang sama mengenai tujuan, prosedur, dan pelaksanaan kebijakan. Selain itu, koordinasi yang baik antarinstansi juga berfungsi untuk menciptakan sinkronisasi program dan mengurangi ego sektoral yang dapat menghambat implementasi kebijakan di lapangan. Dengan demikian, keberhasilan implementasi kebijakan sangat dipengaruhi oleh kelancaran komunikasi dan kerja sama antarorganisasi pelaksana kebijakan.

5) Kondisi Ekonomi, Sosial, dan Politik (*Environmental Conditions*)

Lingkungan sosial, ekonomi, dan politik merupakan variabel eksternal yang sangat memengaruhi keberhasilan implementasi kebijakan publik. Variabel ini mencakup kondisi sosial masyarakat, tingkat ekonomi, dukungan opini publik, pengaruh kelompok kepentingan, serta situasi politik yang berkembang di lingkungan tempat kebijakan dilaksanakan. Kondisi lingkungan yang mendukung akan mempermudah proses implementasi kebijakan, sedangkan lingkungan yang kurang kondusif dapat menjadi hambatan dalam mencapai tujuan kebijakan. Oleh karena itu, implementasi kebijakan perlu

mempertimbangkan dinamika sosial, ekonomi, dan politik agar kebijakan dapat diterima dan dijalankan secara efektif di masyarakat.

6) Disposisi Pelaksana (*The Disposition of Implementers*)

Disposisi atau kecenderungan pelaksana merupakan variabel implementasi kebijakan yang berkaitan dengan sikap, pemahaman, serta tingkat komitmen aparat pelaksana terhadap kebijakan yang dijalankan. Variabel ini mencerminkan bagaimana para implementor menerima, mendukung, atau bahkan menolak substansi kebijakan yang telah ditetapkan pemerintah. Disposisi pelaksana sangat menentukan efektivitas implementasi kebijakan karena aparat yang memiliki pemahaman dan komitmen tinggi akan lebih konsisten dalam menjalankan aturan di lapangan. Sebaliknya, apabila aparat pelaksana memiliki sikap yang kurang mendukung terhadap kebijakan, maka pelaksanaan kebijakan berpotensi berjalan tidak optimal dan sulit mencapai tujuan yang diharapkan.

c. Model Mazmanian dan Sabatier

Menurut Mazmanian dan Sabatier (dalam Winarno, 2016), implemen kebijakan dipengaruhi oleh beberapa variabel yaitu:

- 1) Tingkat kemudahan atau kesulitan masalah yang dikendalikan (*tractability of the problem*), merupakan salah satu variabel yang memengaruhi keberhasilan implementasi kebijakan publik. Variabel ini berkaitan dengan karakteristik masalah yang menjadi sasaran kebijakan, seperti tingkat kompleksitas teknis, keragaman perilaku kelompok sasaran, serta jumlah kelompok sasaran yang harus diatur oleh pemerintah. Winarno menjelaskan bahwa semakin kompleks suatu masalah dan semakin besar jumlah kelompok sasaran yang terlibat, maka implementasi kebijakan akan semakin sulit dilaksanakan secara efektif. Oleh karena itu, kebijakan yang berkaitan dengan penataan ruang publik dan perilaku masyarakat memerlukan strategi implementasi yang lebih matang karena melibatkan berbagai kepentingan sosial dan ekonomi yang beragam.
- 2) Kemampuan kebijakan untuk menstrukturkan proses implementasi secara tepat (*ability of statute to structure implementation*), merupakan variabel yang menentukan sejauh mana suatu kebijakan mampu memberikan pedoman yang jelas bagi aparat pelaksana. Variabel ini meliputi kejelasan tujuan kebijakan, kecukupan sumber daya finansial, keterpaduan hubungan antarinstansi pelaksana, kejelasan aturan hukum, serta komitmen pejabat pelaksana terhadap tujuan kebijakan. Mazmanian dan Sabatier menegaskan bahwa kebijakan yang dirumuskan secara jelas dan sistematis akan lebih mudah diimplementasikan karena memberikan arah, kewenangan, dan

prosedur yang pasti bagi organisasi pelaksana dalam menjalankan kebijakan di lapangan.

- 3) Variabel non-hukum yang memengaruhi implementasi (*non-statutory variables affecting implementation*), merupakan faktor eksternal di luar substansi aturan formal yang turut menentukan keberhasilan implementasi kebijakan publik. Variabel ini meliputi kondisi sosial dan ekonomi masyarakat, dukungan publik terhadap kebijakan, pengaruh media massa, partisipasi kelompok kepentingan, serta komitmen dan kemampuan kepemimpinan aparat pelaksana. Mazmanian dan Sabatier menjelaskan bahwa implementasi kebijakan tidak hanya dipengaruhi oleh isi kebijakan dan struktur birokrasi, tetapi juga oleh dinamika lingkungan sosial dan politik yang berkembang di masyarakat. Oleh karena itu, keberhasilan implementasi kebijakan sangat bergantung pada interaksi antara faktor hukum, birokrasi, dan kondisi lingkungan eksternal yang mendukung pelaksanaan kebijakan tersebut.

d. Model Merilee S. Grindle

Menurut Merilee S. Grindle (dalam Abdul Wahab, 2021)

yaitu:

- 1) Isi Kebijakan (*Content of Policy*), variabel isi kebijakan (*content of policy*) merupakan aspek internal kebijakan yang memengaruhi keberhasilan implementasi kebijakan publik. Variabel ini mencakup kepentingan kelompok sasaran yang dipengaruhi (*interests affected*), jenis manfaat yang dihasilkan (*types of benefits*), tingkat perubahan yang diinginkan (*extent of change envisioned*), letak pengambilan keputusan (*site of decision making*), pelaksana program (*program implementers*), serta kecukupan sumber daya yang disediakan (*resources committed*). Menurut Abdul Wahab, semakin jelas isi dan arah kebijakan yang dirumuskan, maka semakin besar peluang kebijakan tersebut untuk diimplementasikan secara efektif dan mencapai tujuan yang telah ditetapkan.
- 2) lingkungan implementasi (*context of implementation*), merupakan variabel eksternal yang memengaruhi proses pelaksanaan kebijakan publik di lapangan. Variabel ini mencakup kekuasaan, kepentingan, dan strategi para aktor yang terlibat (*power, interests, and strategies of actors involved*), karakteristik lembaga dan rezim pemerintahan (*institution and regime characteristics*), serta tingkat kepatuhan dan respons kelompok pelaksana maupun kelompok sasaran (*compliance and responsiveness*). Abdul Wahab menjelaskan bahwa keberhasilan implementasi kebijakan sangat dipengaruhi oleh kesesuaian antara isi kebijakan dengan kondisi lingkungan tempat kebijakan tersebut diterapkan. Apabila lingkungan implementasi mendukung, maka tujuan kebijakan akan lebih mudah tercapai. Sebaliknya, konflik

kepentingan dan lemahnya dukungan lingkungan dapat menghambat efektivitas implementasi kebijakan publik.

5. Peraturan Daerah

Peraturan Daerah (Perda) merupakan salah satu bentuk kebijakan publik di tingkat daerah yang berfungsi sebagai pedoman pelaksanaan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi.

Menurut Budi Winarno (2016), peraturan daerah merupakan bentuk kebijakan publik di tingkat lokal yang berfungsi sebagai instrumen regulasi sekaligus sarana edukasi sosial bagi masyarakat. Peraturan daerah dibentuk berdasarkan kebutuhan dan permasalahan publik yang berkembang di daerah, sehingga keberadaannya harus berorientasi pada kepentingan dan kesejahteraan masyarakat. Winarno menjelaskan bahwa peraturan daerah memberikan legitimasi hukum bagi pemerintah daerah dalam melaksanakan tindakan administratif, pengalokasian anggaran, serta penegakan ketertiban umum melalui aparat pelaksana kebijakan. Dengan adanya dasar hukum yang jelas, pemerintah daerah memiliki kewenangan yang sah untuk menjalankan kebijakan dan melakukan penertiban di lapangan secara terarah dan akuntabel. Sebaliknya, tanpa adanya peraturan daerah sebagai payung hukum, pelaksanaan kebijakan berpotensi menimbulkan konflik sosial maupun permasalahan hukum dalam proses implementasinya.

Efektivitas suatu peraturan daerah tidak hanya diukur dari kualitas redaksional atau keindahan rumusan hukumnya saat disahkan, tetapi terutama dari derajat keterlaksanaannya (*implementability*) di lapangan. Peraturan daerah yang baik harus memiliki struktur instruksi yang jelas, memuat hak dan kewajiban secara seimbang, serta menetapkan sanksi yang tegas namun tetap mempertimbangkan aspek keadilan dan kemanusiaan. Winarno menegaskan bahwa suatu kebijakan baru dapat dikatakan “hidup” apabila diikuti oleh implementasi yang konsisten oleh pemerintah daerah, yang ditunjang oleh penyusunan standar operasional prosedur (SOP) yang jelas serta penguatan koordinasi lintas sektor antarinstansi pelaksana. Dengan demikian, keberhasilan perda sangat ditentukan oleh konsistensi pelaksanaan di lapangan, bukan hanya pada tahap perumusannya saja.

Menurut Wahab (2021), kebijakan daerah seperti Perbub merupakan instrumen administratif yang digunakan pemerintah daerah untuk mengatur pelaksanaan kebijakan secara teknis di lapangan.

Selain itu Asshiddiqie (2017), peraturan kepala daerah termasuk dalam kategori peraturan pelaksana yang berfungsi untuk

menjabarkan lebih lanjut ketentuan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi agar dapat dilaksanakan secara teknis di lapangan.

Dengan demikian, Peraturan Bupati dapat dipahami sebagai peraturan yang ditetapkan oleh bupati untuk mengatur pelaksanaan kebijakan daerah secara lebih teknis dan operasional dalam rangka penyelenggaraan pemerintahan dan pelayanan kepada masyarakat.

6. Ketertiban Umum dan Ketentraman Masyarakat

a. Ketertiban Umum

Riant Nugroho (2021), menjelaskan bahwa penegakan ketertiban umum dalam kebijakan publik sering menghadapi tantangan sosial karena bersentuhan langsung dengan kehidupan ekonomi masyarakat, terutama sektor informal. Nugroho menegaskan bahwa ketertiban umum tidak dapat dicapai hanya melalui pendekatan represif, tetapi harus didukung oleh manajemen implementasi kebijakan yang baik. Hal ini mencakup koordinasi antarinstansi yang solid, penegakan aturan yang adil dan konsisten, serta penyediaan alternatif solusi bagi kelompok masyarakat yang terdampak kebijakan, sehingga ketertiban umum dapat tercapai secara berkelanjutan dan tidak menimbulkan konflik sosial baru.

b. Ketentraman Masyarakat

Riant Nugroho (2021), menyatakan bahwa ketentraman masyarakat tidak dapat dicapai secara permanen hanya melalui tindakan represif atau penggusuran sepihak oleh aparat. Nugroho menegaskan bahwa ketentraman yang berkelanjutan menuntut adanya keseimbangan antara penegakan aturan (*enforcement*) dengan pemberian solusi alternatif yang rasional bagi masyarakat yang terdampak kebijakan. Keberhasilan mewujudkan ketentraman masyarakat sangat dipengaruhi oleh proses *policy delivery* yang matang, di mana aparat mampu mentransformasikan perilaku pelanggar aturan menjadi patuh secara sukarela melalui pendekatan yang edukatif dan persuasif.

Berdasarkan pengertian sebelumnya dapat disimpulkan bahwa ketertiban umum dan ketentraman masyarakat merupakan dua kondisi ideal yang tidak dapat dipisahkan dalam ruang publik, namun pencapaiannya menghadapi tantangan sosial yang besar karena bersentuhan langsung dengan ekonomi sektor informal.

Kesimpulan utamanya adalah bahwa kedua kondisi ini tidak dapat diwujudkan hanya melalui tindakan represif, koersif, atau penggusuran sepihak oleh aparat. Sebaliknya, keberhasilannya sangat bergantung pada manajemen implementasi kebijakan yang matang (*policy delivery*) yang mengedepankan keseimbangan antara penegakan aturan (*enforcement*) dengan pemberian solusi alternatif yang rasional bagi masyarakat yang terdampak.

7. Tertib Jalan

Menurut Miro (2018), tertib jalan adalah kondisi dimana pengguna jalan baik itu pengendara motor dan mobil, pedagang, maupun pejalan kaki memanfaatkan lahan jalan dengan tertib sesuai dengan fungsi jalan yang di ataur sesuai peraturan yang berlaku.

Menurut Riant Nugroho (2021), tertib jalan sangat sensitif dan mempengaruhi dengan kondisi ekonomi masyarakat tertib jalan tidak akan pernah tercapai secara permanen jika aparat penegak hukum daerah (seperti Satpol PP dan instansi terkait) hanya menggunakan pendekatan penggusuran yang bersifat reaktif temporal. Keberhasilan kebijakan tertib jalan sangat bergantung pada proses *policy delivery* yang matang, di mana penegakan aturan Peraturan Daerah wajib dikombinasikan dengan kebijakan distributif berupa penyediaan ruang parkir resmi dan relokasi pasar atau tempat usaha yang representatif bagi para pedagang, sehingga kepatuhan hukum yang lahir di tengah masyarakat bersifat sukarela dan berkelanjutan.

Berdasarkan pernyataan sebelumnya tertib jalan dapat di pahami sebagai suatu kondisi ideal di mana seluruh elemen pengguna jalan, mulai dari pengendara kendaraan bermotor, pedagang, hingga pejalan kaki, memanfaatkan ruang jalan secara disiplin sesuai dengan fungsi dan peruntukan hukum yang telah ditetapkan. Namun, pencapaian

kondisi ini bersifat sangat sensitif karena berkaitan erat dengan kondisi ekonomi masyarakat.

C. Kerangka Pemikiran

Permasalahan ketidaktertiban lalu lintas di Jalan Brigjen H. Hasan Basri, Kabupaten Hulu Sungai Utara, ditandai dengan tingginya hambatan samping seperti parkir di bahu jalan, aktivitas transaksi perdagangan di badan jalan yang melebihi durasi 10 menit, serta kendaraan yang berhenti di persimpangan. Untuk menanggulangi hal tersebut, Pemerintah Kabupaten HSU telah menetapkan instrumen hukum berupa Peraturan Daerah (Perda) Nomor 9 Tahun 2018 tentang Ketertiban Umum dan Ketentraman Masyarakat.

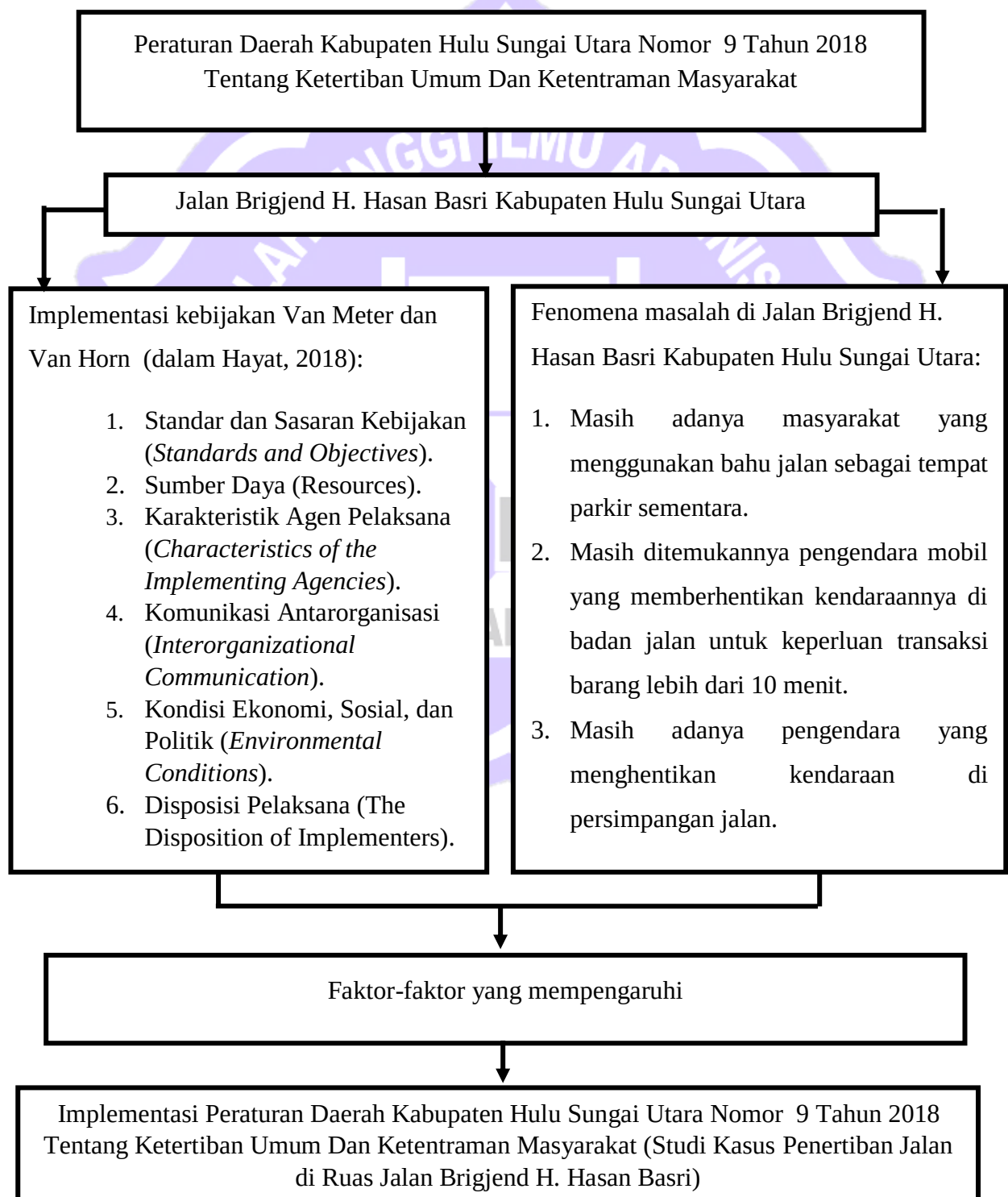
Penelitian ini bertujuan untuk mengevaluasi sejauh mana implementasi Perda tersebut berjalan efektif. Alur pemikiran dalam penelitian ini berpijak pada teori Merilee S. Grindle (dalam Wahab, 2021) yang menyatakan bahwa keberhasilan implementasi kebijakan merupakan hasil interaksi antara Isi Kebijakan (*Content of Policy*) dan Konteks Implementasi (*Context of Implementation*).

Dengan demikian, kerangka pemikiran dalam penelitian ini menekankan bahwa keberhasilan Implementasi Peraturan Daerah Kabupaten Hulu Sungai Utara Nomor 9 Tahun 2018 Tentang Ketertiban Umum Dan Ketentraman Masyarakat (Studi Kasus Penertiban Jalan di Ruas Jalan Brigjend H. Hasan Basri) yang mana di dalamnya akan menjelaskan pengimplemntasian Peraturan Daerah tersebut di Kabupaten

Hulu Sungai Utara. Penulis merujuk pendapat Merilee S. Grindle dalam Wahab (2021), Untuk lebih jelasnya dapat dilihat pada gambar 2.1 kerangka pemikiran berikut ini:

Gambar 1. 1

Kerangka Pemikiran



Sumber: Dibuat Oleh Peneliti Tahun 2026