

BAB II

LANDASAN TEORI

A. Hasil Penelitian Terdahulu

1. Sri Indra Wati, 2020. Implementasi Peraturan Bupati Tentang Santunan Kematian Di Aceh Selatan. Program Studi Ilmu Administrasi Negara, Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik, Universitas Teuku Umar, Aceh, Indonesia. Kebijakan pemberian santunan kematian di Aceh Selatan merupakan salah satu kebijakan yang diterapkan untuk membantu masyarakat miskin dan kelompok kurang mampu di Aceh Selatan agar terhindar dari risiko sosial akibat pendanaan untuk perayaan kematian. Sejak tahun 2019, kebijakan ini sepenuhnya dikelola oleh Daerah Sekretaris Divisi Kesejahteraan. Penelitian ini bertujuan untuk mendeskripsikan implementasi dari Peraturan Daerah Kabupaten Aceh Selatan tentang Santunan Kematian Tahun 2019 sampai dengan tahun 2021 juga serta menggambarkan faktor-faktor penghambat dalam pelaksanaannya. Metode penelitian ini adalah kualitatif metode dengan wawancara mendalam dan studi kepustakaan. Hasil penelitian ini menunjukkan bahwa implementasi kebijakan ini tidak berjalan mulus. Ada dua faktor yang menghambat hal tersebut implementasi kebijakan yaitu: faktor internal dan faktor eksternal. kesimpulan dari hasil penelitian ini menunjukkan bahwa implementasi peraturan bupati tentang pemberian santunan kematian di Kabupaten Aceh Selatan sejak tahun 2019-2021 belum berlangsung dengan baik.

2. Rezi Pebratama, 2019. Implementasi Kebijakan Santunan Kematian Berdasarkan Perwako Padang Nomor 12 Tahun 2015. Ilmu Administrasi Publik, Fakultas Ilmu Sosial, Universitas Negeri Padang. Penelitian ini bertujuan untuk mengevaluasi pelaksanaan polis asuransi jiwa di Padang Kota. Penelitian ini dilatarbelakangi oleh beberapa permasalahan yaitu masih banyaknya permasalahan yang ada masyarakat miskin di Kota Padang belum mengetahui penyelenggaraan Asuransi Jiwa Kebijakan. Masih banyak masyarakat miskin di Kota Padang yang belum memiliki Komunitas Kartu Jaminan Kesehatan atau Jaminan Kesehatan Daerah sebagai salah satu syaratnya memperoleh dana asuransi jiwa. Penelitian ini merupakan penelitian deskriptif dengan kualitatif mendekati. Informan dalam penelitian ini ditentukan melalui teknik purposive. Data dikumpulkan melalui observasi, wawancara dan studi dokumentasi. Hasil penelitian ini menunjukkan bahwa penerapan polis asuransi jiwa belum dilakukan efektif, berdasarkan indikator evaluasi kebijakan yang digunakan oleh William Dunn, yaitu maksimalisasi dalam pencapaian tujuan, efisiensi dalam upaya implementasi, masyarakat kepuasan terhadap kebijakan pemerintah, pemerataan.

Dari penelitian terdahulu oleh Sri Indra Wati, 2020. Implementasi Peraturan Bupati Tentang Santunan Kematian Di Aceh Selatan dan penelitian Rezi Pebratama, 2019. Pelaksanaan Kebijakan Santunan Kematian Berdasarkan Perwako Padang Nomor 12 Tahun 2015, kelebihan penelitian Implementasi Kebijakan Peraturan Bupati Nomor 16 Tahun 2022 Tentang Santunan Kematian Di Kecamatan Awayan Kabupaten Balangan adalah menggambarkan secara

menyeluruh dalam penelitian Implementasi Kebijakan Peraturan Bupati Balangan Nomor 16 Tahun 2022 Tentang Santunan Kematian Di Kecamatan Awayan Kabupaten Balangan.

B. Tinjauan Teoritis

1. Kebijakan Publik

a. Pengertian

Lingkup dari studi kebijakan publik sangat luas karena mencakup berbagai bidang dan sektor seperti ekonomi, politik, sosial, budaya, hukum, dan sebagainya. Disamping itu dilihat dari hirarkirnya kebijakan publik dapat bersifat nasional, regional maupun lokal seperti undangundang, peraturan pemerintah, peraturan presiden, peraturan menteri, peraturan pemerintah daerah/provinsi, keputusan gubernur, peraturan daerah kabupaten/kota, dan keputusan bupati/walikota.

Secara terminologi pengertian kebijakan publik (*public policy*) itu ternyata banyak sekali, tergantung dari sudut mana kita mengartikannya. Easton memberikan definisi kebijakan publik sebagai *the authoritative allocation of values for the whole society* atau sebagai pengalokasian nilai-nilai secara paksa kepada seluruh anggota masyarakat. Laswell dan Kaplan juga mengartikan kebijakan publik sebagai *a projected program of goal, value, and practice* atau sesuatu program pencapaian tujuan, nilai-nilai dalam praktek-praktek yang terarah. Pressman dan Widavsky sebagaimana dikutip Budi Winarno (2016:17) mendefinisikan kebijakan publik sebagai hipotesis yang mengandung kondisi-kondisi awal dan

akibat-akibat yang bias diramalkan. Kebijakan publik itu harus dibedakan dengan bentuk-bentuk kebijakan yang lain misalnya kebijakan swasta. Hal ini dipengaruhi oleh keterlibatan faktor-faktor bukan pemerintah. Robert Eyestone sebagaimana dikutip Leo Agustino (2018:6) mendefinisikan kebijakan publik sebagai “hubungan antara unit pemerintah dengan lingkungannya”. Banyak pihak beranggapan bahwa definisi tersebut masih terlalu luas untuk dipahami, karena apa yang dimaksud dengan kebijakan publik dapat mencakup banyak hal.

Menurut Nugroho (2016:120), ada dua karakteristik dari kebijakan publik, yaitu: 1) kebijakan publik merupakan sesuatu yang mudah untuk dipahami, karena maknanya adalah hal-hal yang dikerjakan untuk mencapai tujuan nasional; 2) kebijakan publik merupakan sesuatu yang mudah diukur, karena ukurannya jelas yakni sejauh mana kemajuan pencapaian cita-cita sudah ditempuh.

Menurut Woll sebagaimana dikutip Tangkilisan (2018:2) menyebutkan bahwa kebijakan publik ialah sejumlah aktivitas pemerintah untuk memecahkan masalah di masyarakat, baik secara langsung maupun melalui berbagai lembaga yang mempengaruhi kehidupan masyarakat.

Thomas R Dye sebagaimana dikutip Islamy (2018: 19) mendefinisikan kebijakan publik sebagai “ *is whatever government choose to do or not to do*” (apapun yang dipilih pemerintah untuk dilakukan atau untuk tidak dilakukan). Definisi ini menekankan bahwa kebijakan publik adalah mengenai perwujudan “tindakan” dan bukan merupakan pernyataan keinginan pemerintah atau pejabat publik semata.

Di samping itu pilihan pemerintah untuk tidak melakukan sesuatu juga merupakan kebijakan publik karena mempunyai pengaruh (dampak yang sama dengan pilihan pemerintah untuk melakukan sesuatu. Terdapat beberapa ahli yang mendefinisikan kebijakan publik sebagai tindakan yang diambil oleh pemerintah dalam merespon suatu krisis atau masalah publik. Begitupun dengan Chandler dan Plano sebagaimana dikutip Tangkilisan (2018:1) yang menyatakan bahwa kebijakan publik adalah pemanfaatan yang strategis terhadap sumberdaya-sumberdaya yang ada untuk memecahkan masalah-masalah publik atau pemerintah.

Selanjutnya dikatakan bahwa kebijakan publik merupakan suatu bentuk intervensi yang dilakukan secara terus-menerus oleh pemerintah demi kepentingan kelompok yang kurang beruntung dalam masyarakat agar mereka dapat hidup, dan ikut berpartisipasi dalam pembangunan secara luas. David Easton sebagaimana dikutip Makbul Mansyur (2016: 19) memberikan definisi kebijakan publik sebagai “ *the autorative allocation of values for the whole society*”. Definisi ini menegaskan bahwa hanya pemilik otoritas dalam sistem politik (pemerintah) yang secara sah dapat berbuat sesuatu pada masyarakatnya dan pilihan pemerintah untuk melakukan sesuatu atau tidak melakukan sesuatu diwujudkan dalam bentuk pengalokasian nilai-nilai. Hal ini disebabkan karena pemerintah termasuk ke dalam “authorities in a political system” yaitu para penguasa dalam sistem politik yang terlibat dalam urusan sistem politik sehari-hari dan mempunyai tanggungjawab dalam suatu masalah tertentu dimana pada

suatu titik mereka diminta untuk mengambil keputusan di kemudian hari kelak diterima serta mengikat sebagian besar anggota masyarakat selama waktu tertentu.

Berdasarkan pendapat berbagai ahli tersebut dapat disimpulkan bahwa kebijakan publik adalah serangkaian tindakan yang dilakukan atau tidak dilakukan oleh pemerintah yang berorientasi pada tujuan tertentu guna memecahkan masalah-masalah publik atau demi kepentingan publik. Kebijakan untuk melakukan sesuatu biasanya tertuang dalam ketentuanketentuan atau peraturan perundang-undangan yang dibuat pemerintah sehingga memiliki sifat yang mengikat dan memaksa.

Menurut Carl J Federick sebagaimana dikutip Leo Agustino (2018:7) mendefinisikan kebijakan sebagai serangkaian tindakan/kegiatan yang diusulkan seseorang, kelompok atau pemerintah dalam suatu lingkungan tertentu dimana terdapat hambatan-hambatan (kesulitan-kesulitan) dan kesempatan-kesempatan terhadap pelaksanaan usulan kebijaksanaan tersebut dalam rangka mencapai tujuan tertentu. Pendapat ini juga menunjukkan bahwa ide kebijakan melibatkan perilaku yang memiliki maksud dan tujuan merupakan bagian yang penting dari definisi kebijakan, karena bagaimanapun kebijakan harus menunjukkan apa yang sesungguhnya dikerjakan daripada apa yang diusulkan dalam beberapa kegiatan pada suatu masalah.

Implementasi kebijakan menurut Teori Donald S. Van Meter dan Carl E. Van Horn dalam Subarsono (2020:99) ada enam variable yang implementasi, yakni:

- 1) Standar dan sasaran kebijakan. Standar dan sasaran kebijakan harus jelas dan terukur sehingga dapat direalisasikan.
- 2) Sumber daya. Implementasi kebijakan perlu dukungan sumberdaya baik sumberdaya manusia (*human resources*) maupun sumberdaya non-manusia (*non-human resource*).
- 3) Hubungan antar Organisasi. Dalam banyak program, implementasi sebuah program perlu dukungan dan koordinasi dengan instansi lain.
- 4) Karakteristik agen pelaksana. Yang dimaksud karakteristik agen pelaksana adalah mencakup struktur birokrasi, norma-norma, dan pola-

pola hubungan yang terjadi dalam birokrasi, yang semuanya itu akan memengaruhi implementasi suatu program.

- 5) Kondisi sosial, politik, dan ekonomi. Variable ini mencakup sumberdaya ekonomi lingkungan yang dapat mendukung keberhasilan implementasi kebijakan.
- 6) Disposisi implementor. Disposisi implementor ini mencakup tiga hal yang penting, yakni: respon implementor terhadap kebijakan, yang akan memengaruhi kemauannya untuk melaksanakan kebijakan. Dan intensitas disposisi implementor, yakni preferensi nilai yang dimiliki oleh implementor.

Teori G. Shabbir Chema dan Dennis A. Rondinelli (dalam Subarsono, 2020: 101-102):

- 1) Kondisi Lingkungan
Lingkungan sangat mempengaruhi implementasi kebijakan, yang dimaksud lingkungan ini mencakup lingkungan sosio kultural serta keterlibatan penerima.
- 2) Hubungan Antar Organisasi
Dalam banyak program, implementasi sebuah program perlu dukungan dan koordinasi dengan instansi lain. Untuk itu diperlukan koordinasi dan kerjasama antar instansi bagi keberhasilan suatu program.
- 3) Sumber Daya Organisasi
Untuk implementasi program Implementasi kebijakan perlu didukung sumberdaya baik, sumberdaya manusia (*human resources*) maupun sumberdaya non-manusia (*non human resources*).
- 4) Karakteristik dan Kemampuan Agen Pelaksana
Yang dimaksud karakteristik dan kemampuan agen pelaksana adalah mencakup struktur birokrasi, norma-norma, dan pola-pola hubungan yang terjadi dalam birokrasi, yang semuanya itu akan mempengaruhi implementasi suatu program

Teori George C. Edward Edward III (dalam Subarsono, 2020: 90-92) berpandangan bahwa implementasi kebijakan dipengaruhi oleh empat variabel, yaitu:

- 1) Komunikasi, yaitu keberhasilan implementasi kebijakan mensyaratkan agar implementor mengetahui apa yang harus dilakukan, dimana yang menjadi tujuan dan sasaran kebijakan harus ditransmisikan kepada kelompok sasaran (*target group*), sehingga akan mengurangi distorsi implementasi.
- 2) Sumberdaya, meskipun isi kebijakan telah dikomunikasikan secara jelas dan konsisten, tetapi apabila implementor kekurangan sumberdaya untuk melaksanakan, maka implementasi tidak akan berjalan efektif. Sumber daya tersebut dapat berwujud sumber daya manusia, misalnya kompetensi implementor dan sumber daya finansial.

- 3) Disposisi, adalah watak dan karakteristik yang dimiliki oleh implementor, seperti komitmen, kejujuran, sifat demokratis. Apabila implementor memiliki disposisi yang baik, maka implementor tersebut dapat menjalankan kebijakan dengan baik seperti apa yang diinginkan oleh pembuat kebijakan. Ketika implementor memiliki sikap atau perspektif yang berbeda dengan pembuat kebijakan, maka proses implementasi kebijakan juga menjadi tidak efektif.
- 4) Struktur Birokrasi, Struktur organisasi yang bertugas mengimplementasikan kebijakan memiliki pengaruh yang signifikan terhadap implementasi kebijakan. Aspek dari struktur organisasi adalah - (SOP) dan fragmentasi. Struktur organisasi yang terlalu panjang akan cenderung melemahkan pengawasan dan menimbulkan red-tape, yakni prosedur birokrasi yang rumit dan kompleks, yang menjadikan aktivitas organisasi tidak fleksibel.

Menurut Budi Winarno (2016:15), istilah kebijakan (*policy term*) mungkin digunakan secara luas seperti pada “kebijakan luar negeri Indonesia”, “kebijakan ekonomi Jepang”, dan atau mungkin juga dipakai untuk menjadi sesuatu yang lebih khusus, seperti misalnya jika kita mengatakan kebijakan pemerintah tentang debirokratisasi dan deregulasi. Namun baik Solihin Abdul Wahab maupun Budi Winarno sepakat bahwa istilah kebijakan ini penggunaannya sering dipertukarkan dengan istilah lain seperti tujuan program, keputusan, undang-undang, ketentuanketentuan, standar, proposal dan *grand design*.

Irfan Islamy sebagaimana dikutip Suandi (2016:12) kebijakan harus dibedakan dengan kebijaksanaan. *Policy* diterjemahkan dengan kebijakan yang berbeda artinya dengan wisdom yang artinya kebijaksanaan. Pengertian kebijaksanaan memerlukan pertimbangan pertimbangan lebih jauh lagi, sedangkan kebijakan mencakup aturanaturan yang ada didalamnya. James E Anderson sebagaimana dikutip Islamy (2018: 17) mengungkapkan bahwa kebijakan adalah “ *a purposive course of action followed by an actor or set of actors in dealing with a problem or matter of concern* ” (Serangkaian tindakan yang mempunyai tujuan tertentu yang diikuti dan dilaksanakan oleh seorang pelaku atau sekelompok pelaku guna memecahkan suatu masalah tertentu). Konsep kebijakan yang ditawarkan oleh Anderson ini menurut Budi Winarno (2017:18) dianggap lebih tepat karena memusatkan perhatian pada apa yang sebenarnya dilakukan dan bukan pada apa yang diusulkan atau dimaksudkan. Selain itu konsep ini juga membedakan secara tegas antara kebijakan (*policy*) dengan keputusan (*decision*) yang mengandung arti pemilihan diantara berbagai alternatif yang ada.

Makbul Mansyur, (2016: 44) Kebijakan adalah rangkaian konsep dan asas yang menjadi pedoman dan dasar rencana dalam pelaksanaan suatu

pekerjaan, kepemimpinan, dan cara bertindak. Istilah ini dapat diterapkan pada pemerintahan, organisasi dan kelompok sektor swasta, serta individu. Kebijakan berbeda dengan peraturan dan hukum. Jika hukum dapat memaksakan atau melarang suatu perilaku (misalnya suatu hukum yang mengharuskan pembayaran pajak penghasilan), kebijakan hanya menjadi pedoman tindakan yang paling mungkin memperoleh hasil yang diinginkan.

Kebijakan atau kajian kebijakan dapat pula merujuk pada proses pembuatan keputusan-keputusan penting organisasi, termasuk identifikasi berbagai alternatif seperti prioritas program atau pengeluaran, dan pemilihannya berdasarkan dampaknya. Kebijakan juga dapat diartikan sebagai mekanisme politis, manajemen, finansial, atau administratif untuk mencapai suatu tujuan eksplisit.

Menurut Lasswell dalam bukunya Abdul Wahab (2018:189): kebijakan adalah sebagai suatu program pencapaian tujuan, nilai-nilai dan praktik-praktik yang terarah (*a projected program of goals values and practices*).

Anderson dalam bukunya Abdul Wahab (2018:189) merumuskan bahwa kebijakan adalah serangkaian tindakan yang mempunyai tujuan tertentu yang mesti diikuti dan dilakukan oleh para pelakunya untuk memecahkan suatu masalah (*a purposive corse of problem or matter of concern*).

Menurut Eulau dalam bukunya Abdul Wahab (2018:189) berpendapat bahwa kebijakan adalah keputusan tetap, dicirikan oleh tindakan yang bersinambung dan berulang-ulang pada mereka yang membuat dan melaksanakan kebijakan.

Friedrik dalam bukunya Abdul Wahab (2018:189) mengatakan bahwa kebijakan adalah serangkaian tindakan yang diajukan seseorang, group, dan pemerintah dalam lingkungan tertentu dengan mencantumkan kendala-kendala yang dihadapi serta kesempatan yang memungkinkan pelaksanaan usulan tersebut dalam upaya mencapai tujuan.

Dari beberapa pengertian di atas disimpulkan bahwa kebijakan adalah rangkaian konsep dan asas yang menjadi pedoman dan dasar rencana dalam pelaksanaan suatu pekerjaan, kepemimpinan, dan cara bertindak. Istilah ini dapat diterapkan pada pemerintahan, organisasi dan kelompok sektor swasta, serta individu. Kebijakan berbeda dengan peraturan dan hukum. Jika hukum dapat memaksakan atau melarang suatu perilaku, kebijakan hanya menjadi pedoman tindakan yang paling mungkin memperoleh hasil yang diinginkan.

Kebijakan merupakan suatu rangkaian konsep dan asas menjadi suatu garis pelaksanaan dalam suatu pekerjaan, kepemimpinan ataupun cara bertindak. Kebijakan harus selalu ada dalam kehidupan bernegara. Kebijakan ini sangat berpengaruh terhadap kehidupan warga negara, jika dalam suatu negara tidak memiliki kebijakan, maka peraturan yang ada dalam negara pun tidak dapat berjalan secara teratur. Kebijakan juga merujuk pada proses pembuatan keputusan-keputusan yang penting pada suatu organisasi. Kebijakan juga dapat sebagai mekanisme politis, finansial ataupun dalam bentuk apapun. Dalam suatu kebijakan harus selalu dipikirkan matang-matang dalam memiliki suatu keputusan. Jadi Pengertian

Kebijakan merupakan suatu seperangkat keputusan yang diambil oleh para politik dalam rangka untuk memilih tujuan dan juga cara untuk mencapainya.

Dalam suatu pemerintahan kebijakan merupakan suatu hal yang penting, hal ini karena kebijakan dapat memberikan dampak yang baik bagi kehidupan warga negara Indonesia. Oleh karena itu dalam suatu pemerintahan kebijakan harus mampu berjalan dengan baik. Jika kebijakan pemerintah dapat berjalan sesuai dengan harapan, maka kehidupan masyarakat pun pasti akan terjamin. Dalam berbagai sistem politik, kebijakan publik di implementasikan oleh badan-badan pemerintah. Badan-badan tersebut melaksanakan tugas yang telah diberikan oleh pemerintah sesuai yang telah ditugaskan, pelaksanaan tugas yang telah diberikan pun harus mampu dilakukan dengan baik dan juga benar agar hal tersebut tidak merugikan pemerintahan.

Dalam suatu pemerintah ada beberapa macam kebijakan, penjelasan mengenai macam-macam kebijakan yang terdapat dalam pemerintahan yaitu :

1) Kebijakan Keuangan

Uang merupakan suatu hal penting dalam suatu kehidupan manusia. Uang merupakan salah satu penggerak ekonomi masyarakat suatu negara. Uang merupakan suatu benda yang telah disepakati bersama sebagai alat perantara tukar menukar dalam suatu hal perdagangan. Ada

banyak sekali fungsi uang yang telah kita ketahui. Selain uang ternyata ada juga yang sering kita dengar yaitu inflasi.

2) Kebijakan Moneter

Kebijakan moneter adalah suatu kebijakan yang diambil oleh pemerintah untuk menambah ataupun mengurangi jumlah uang yang beredar di masyarakat. Kebijakan moneter biasanya digunakan sebagai kebijakan ekonomi dalam jangka pendek.

3) Kebijakan Fiskal

Kebijakan fiskal merupakan suatu kebijakan yang mengatur mengenai penerimaan dan juga pengeluaran negara. Sumber-sumber penerimaan negara diantaranya yaitu pajak, penerimaan bukan pajak, serta bantuan ataupun pinjaman dalam dan luar negeri. Sedangkan pengeluaran dibagi menjadi dua kelompok, yaitu pengeluaran bersifat rutin, misalnya yaitu membayar gaji pegawai, belanja ataupun pengeluaran yang bersifat pembangunan.

Itulah beberapa macam kebijakan yang terdapat dalam pemerintahan yang tentunya telah kita ketahui bersama. Dalam suatu pemerintahan kebijakan memang harus selalu diperhatikan, salah satunya dengan tetap memperhatikan badan-badan yang telah diberikan tugas. Kebijakan merupakan suatu proses yang dirancang untuk membentuk suatu negara agar tetap terjaga, dan tertib untuk menjalankan tugasnya. Itulah pengertian kebijakan yang telah ketahui bersama.

b. Tahap-Tahap Kebijakan

Proses pembuatan kebijakan publik merupakan proses yang kompleks karena melibatkan banyak proses maupun variabel yang harus dikaji. Oleh karena itu beberapa ahli politik yang menaruh minat untuk mengkaji kebijakan publik membagi proses-proses penyusunan kebijakan publik kedalam beberapa tahap. Tujuan pembagian seperti ini adalah untuk memudahkan kita dalam mengkaji kebijakan publik. Namun demikian, beberapa ahli mungkin membagi tahap-tahap ini dengan urutan yang berbeda.

Tahap-tahap kebijakan publik menurut William Dunn sebagaimana dikutip Budi Winarno (2016: 32-34) adalah sebagai berikut :

- 1) “Tahap penyusunan agenda Para pejabat yang dipilih dan diangkat menempatkan masalah pada agenda publik. Sebelumnya masalah ini berkompetisi terlebih dahulu untuk dapat masuk dalam agenda kebijakan. Pada akhirnya, beberapa masalah masuk ke agenda kebijakan para perumus kebijakan. Pada tahap ini mungkin suatu masalah tidak disentuh sama sekali, sementara masalah yang lain ditetapkan menjadi fokus pembahasan, atau ada pula masalah karena alasan-alasan tertentu ditunda untuk waktu yang lama”.
- 2) “Tahap formulasi kebijakan Masalah yang telah masuk ke agenda kebijakan kemudian dibahas oleh para pembuat kebijakan. Masalah-masalah tadi didefinisikan untuk kemudian dicari pemecahan masalah terbaik. Pemecahan masalah tersebut berasal dari berbagai alternatif atau pilihan kebijakan (policy alternatives/policy options) yang ada”.
- 3) “Tahap adopsi kebijakan Dari sekian banyak alternatif kebijakan yang ditawarkan oleh para perumus kebijakan, pada akhirnya salah satu dari alternatif kebijakan tersebut diadopsi dengan dukungan dari mayoritas legislatif, konsensus antara direktur lembaga atau putusan pengadilan”.
- 4) “Tahap implementasi kebijakan Suatu program kebijakan hanya akan menjadi catatan-catatan elit jika program tersebut tidak diimplementasikan, yakni dilaksanakan oleh badan-badan administrasi maupun agen-agen pemerintah di tingkat bawah. Kebijakan yang telah diambil dilaksanakan oleh unit-unit administrasi yang memobilisasikan sumber daya finansial dan manusia. Pada tahap implementasi ini berbagai kepentingan akan saling bersaing”.

- 5) “Tahap evaluasi kebijakan Dalam tahap ini kebijakan yang telah dijalankan akan dinilai atau dievaluasi, untuk melihat sejauh mana kebijakan yang dibuat untuk meraih dampak yang diinginkan, yaitu memecahkan masalah yang dihadapi masyarakat. Oleh karena itu ditentukan ukuran-ukuran atau kriteria-kriteria yang menjadi dasar untuk menilai apakah kebijakan publik yang telah dilaksanakan sudah mencapai dampak atau tujuan yang diinginkan atau belum”.

d. Faktor-Faktor Yang Mempengaruhi Pembuatan Kebijakan

Menurut Suharno (2018:52) proses pembuatan kebijakan merupakan pekerjaan yang rumit dan kompleks dan tidak semudah yang dibayangkan. Walaupun demikian, para administrator sebuah organisasi institusi atau lembaga dituntut memiliki tanggung jawab dan kemauan, serta kemampuan atau keahlian, sehingga dapat membuat kebijakan dengan resiko yang diharapkan (intended risks) maupun yang tidak diharapkan (unintended risks). Pembuatan kebijakan dipengaruhi oleh beberapa faktor. Hal penting yang turut diwaspadai dan selanjutnya dapat diantisipasi adalah dalam pembuatan kebijakan sering terjadi kesalahan umum. Faktor-faktor yang mempengaruhi pembuatan kebijakan adalah:

- 1) Adanya pengaruh tekanan-tekanan dari luar Tidak jarang pembuat kebijakan harus memenuhi tuntutan dari luar atau membuat kebijakan adanya tekanan-tekanan dari luar.
- 2) Adanya pengaruh kebiasaan lama Kebiasaan lama organisasi yang sebagaimana dikutip oleh Nigro disebutkan dengan istilah sunk cost, seperti kebiasaan investasi modal yang hingga saat ini belum professional dan terkadang amat birokratik, cenderung akan diikuti kebiasaan itu oleh para administrator, meskipun keputusan/kebijakan yang berkaitan dengan hak tersebut dikritik, karena sebagai suatu yang salah dan perlu diubah.
- 3) Adanya pengaruh sifat-sifat pribadi Berbagai keputusan/kebijakan yang dibuat oleh para pembuat keputusan/kebijakan banyak dipengaruhi oleh sifat-sifat pribadinya. Sifat pribadi merupakan faktor yang berperan besar dalam penentuan keputusan/kebijakan.

- 4) Adanya pengaruh dari kelompok luar Lingkungan sosial dari para pembuat keputusan/kebijakan juga berperan besar.
- 5) Adanya pengaruh keadaan masa lalu Maksud dari faktor ini adalah bahwa pengalaman latihan dan pengalaman sejarah pekerjaan yang terdahulu berpengaruh pada pembuatan kebijakan/keputusan. Misalnya, orang mengkhawatirkan pelimpahan wewenang yang dimilikinya kepada orang lain karena khawatir disalahgunakan (Suharno: 2018: 52-53).

2. Implementasi Kebijakan

a. Pengertian

Terdapat berbagai pendapat para ahli dan akademisi yang mengemukakan tentang pengertian dari implementasi. Hal ini perlu dijelaskan agar pemahaman tentang implementasi dapat disinkronisasikan dari konsep penelitian terhadap suatu kebijakan atau peraturan perundangan-undangan yang menjadi fokus utama dalam penelitian ini. Karena implementasi merupakan kegiatan yang penting dari keseluruhan proses perencanaan kebijakan.

Menurut Mulyadi (2018:12), implementasi mengacu pada tindakan untuk mencapai tujuan-tujuan yang telah ditetapkan dalam suatu keputusan. Tindakan ini berusaha untuk mengubah keputusan-keputusan tersebut menjadi pola-pola operasional serta berusaha mencapai perubahan-perubahan besar atau kecil sebagaimana yang telah diputuskan sebelumnya.

Implementasi pada hakikatnya juga merupakan upaya pemahaman apa yang seharusnya terjadi setelah program dilaksanakan. Dalam tataran

praktis, implementasi adalah proses pelaksanaan keputusan dasar. Proses tersebut terdiri atas beberapa tahapan yakni:

- 1) Tahapan pengesahan peraturan perundangan.
- 2) Pelaksanaan keputusan oleh instansi pelaksana.
- 3) Kesiadaan kelompok sasaran untuk menjalankan keputusan.
- 4) Dampak nyata keputusan baik yang dikehendaki maupun tidak.
- 5) Dampak keputusan sebagaimana yang diharapkan instansi pelaksana.
- 6) Upaya perbaikan atas kebijakan atau peraturan perundangan.

Proses persiapan implementasi setidaknya menyangkut beberapa hal penting yakni:

- 1) Penyiapan sumber daya, unit dan metode.
- 2) Penerjemahan kebijakan menjadi rencana dan arahan yang dapat diterima dan dijalankan.
- 3) Penyediaan layanan, pembayaran dan hal lain secara rutin.

Selanjutnya Kapioru (2017:105) menyebutkan, ada empat faktor yang mempengaruhi kinerja implementasi, yaitu:

- 1) Kondisi lingkungan (*environmental conditions*).
- 2) Hubungan antar organisasi (*inter-organizational relationship*).
- 3) Sumberdaya (*resources*).
- 4) Karakter institusi implementor (*characteristic implementing agencies*).

Dan menurut Purwanto (Syahida, 2017:13), beberapa faktor yang menentukan berhasil atau tidaknya suatu proses implementasi yaitu:

- 1) Kualitas kebijakan itu sendiri.
- 2) Kecukupan input kebijakan (terutama anggaran).
- 3) Ketepatan instrumen yang dipakai untuk mencapai tujuan kebijakan (pelayanan, subsidi, hibah, dan lainnya).
- 4) Kapasitas implementor (struktur organisasi, dukungan SDM, koordinasi, pengawasan, dan sebagainya).
- 5) Karakteristik dan dukungan kelompok sasaran (apakah kelompok sasaran adalah individu atau kelompok, laki-laki atau perempuan, terdidik atau tidak)

- 6) Kondisi lingkungan geografi, sosial, ekonomi, dan politik dimana implementasi tersebut dilakukan.

Berdasarkan berbagai pendapat di atas tersebut dapat diketahui bahwa pengertian implementasi merupakan suatu proses yang berkaitan dengan kebijakan dan program-program yang akan diterapkan oleh suatu organisasi atau institusi, khususnya yang berkaitan dengan institusi negara dan menyertakan sarana dan prasarana untuk mendukung program-program yang akan dijalankan tersebut.

3. Pelayanan Publik

a. Pengertian

Istilah pelayanan berasal dari kata “layan” yang artinya menolong menyediakan segala apa yang diperlukan oleh orang lain untuk perbuatan melayani. Pada dasarnya setiap manusia membutuhkan pelayanan, bahkan secara ekstrim dapat dikatakan bahwa pelayanan tidak dapat dipisahkan dengan kehidupan manusia Sinambela, (2018:3).

Sementara itu, istilah publik berasal dari Bahasa Inggris public yang berarti umum, masyarakat, negara. Kata publik sebenarnya sudah diterima menjadi Bahasa Indonesia Baku menjadi Publik yang berarti umum, orang banyak, ramai.

Beberapa pakar yang memberikan pengertian mengenai pelayanan publik diantaranya adalah Agung kurniawan (2015:6), mengatakan bahwa pelayanan publik adalah pemberian pelayanan (melayani) keperluan orang

lain atau masyarakat yang mempunyai kepentingan pada organisasi itu sesuai dengan aturan pokok dan tata cara yang ditetapkan.

Ratminto (2018:34) mendefinisikan bahwa Pelayanan publik atau pelayanan umum dapat didefinisikan sebagai segala bentuk jasa pelayanan, baik dalam bentuk barang publik maupun jasa publik yang pada prinsipnya menjadi tanggung jawab dan dilaksanakan oleh instansi pemerintah di pusat, daerah, dan dilingkungan Badan Usaha Milik Negara atau Badan Usaha Milik Daerah, dalam rangka upaya pemenuhan kebutuhan masyarakat maupun dalam rangka pelaksanaan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Selanjutnya dalam Keputusan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara Nomor 63 Tahun 2003 telah dijelaskan bahwa pengertian pelayanan publik adalah segala kegiatan pelayanan yang dilaksanakan oleh penyelenggara pelayanan publik sebagai upaya pemenuhan kebutuhan penerima pelayanan maupun pelaksanaan kebutuhan peraturan perundangundangan. Sedangkan penyelenggara pelayanan publik dalam Keputusan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara No. 63 tahun 2003 diuraikan bahwa Instansi Pemerintah sebagai sebutan kolektif yang meliputi Satuan Kerja/ satuan organisasi Kementerian, Departemen, Lembaga Pemerintah Non Departemen, Kesekretariatan Lembaga Tertinggi dan Tinggi Negara, dan Instansi Pemerintah lainnya, baik pusat maupun Daerah termasuk Badan Usaha Milik Negara, Badan Usaha Milik Daerah, Menjadi penyelenggara pelayanan publik.

Dari beberapa pengertian pelayanan publik yang diuraikan tersebut, dalam konteks pemerintah daerah, pelayanan publik dapat disimpulkan sebagai pemberian layanan atau melayani keperluan orang atau masyarakat

dan/atau organisasi lain yang mempunyai kepentingan pada organisasi itu, sesuai dengan aturan pokok dan tata cara yang ditentukan dan ditujukan untuk memberikan kepuasan kepada penerima pelayanan.

b. Prinsip-prinsip Penyelenggaraan Pelayanan Publik

Penyelenggaraan pelayanan publik dilakukan oleh penyelenggara pelayanan publik yaitu penyelenggara Negara/pemerintah, penyelenggara perekonomian dan pembangunan, Lembaga independen yang dibentuk oleh pemerintah, badan usaha/badan hukum yang diberi wewenang melaksanakan sebagian tugas dan fungsi pelayanan publik, badan usaha/badan hukum yang bekerjasama dan/atau dikontrak untuk melaksanakan sebagian tugas dan fungsi pelayanan publik dan masyarakat umum atau swasta yang melaksanakan sebagian tugas dan fungsi pelayanan publik

Terdapat 3 unsur penting dalam pelayanan publik, yaitu:

- 1) Organisasi pemberi (penyelenggara) pelayanan yaitu Pemerintah Daerah,
- 2) Penerima layanan (pelanggan) yaitu orang atau masyarakat atau organisasi yang berkepentingan,
- 3) Kepuasan yang diberikan dan/atau diterima oleh penerima layanan (pelanggan).

Dengan demikian, pemerintah daerah dalam menjalankan monopoli pelayanan publik, sebagai regulator/pembuat peraturan (rule government/peraturan pemerintah) harus mengubah pola pikir dan kerjanya

dan disesuaikan dengan tujuan pemberian otonomi daerah, yaitu memberikan dan meningkatkan pelayanan yang memuaskan masyarakat. Untuk terwujudnya *good governance*.

c. Standar Pelayanan Publik

Setiap Penyelenggaraan pelayanan publik harus memiliki standar pelayanan, sebagai jaminan adanya kepastian bagi pemberi didalam pelaksanaan tugas dan fungsinya dan bagi penerima pelayanan dalam proses pengajuan permohonannya. Standar pelayanan merupakan ukuran yang dibakukan dalam penyelenggaraan pelayanan publik sebagai pedoman yang wajib ditaati dan dilaksanakan oleh penyelenggara pelayanan, dan menjadi pedoman bagi penerima pelayanan dalam proses pengajuan permohonan, serta sebagai alat kontrol masyarakat dan/atau penerima layanan atas kinerja penyelenggara pelayanan.

4. Santunan Kematian

Santunan Kematian adalah bantuan yang diberikan kepada anggota keluarga atau ahli waris yang meninggal dunia sebagai bentuk kepedulian pemerintah terhadap keluarga yang sedang berduka. Penduduk adalah setiap orang yang bertempat tinggal tetap didalam wilayah Kabupaten Balangan yang telah memenuhi ketentuan administrasi kependudukan. Keluarga adalah sekelompok orang yang mendiami sebagian atau seluruh bangunan yang tertinggal bersama dan makan dari satu dapur yang tidak terbatas pada orang-orang yang mempunyai hubungan darah saja atau seorang yang mendiami sebagian atau seluruh bangunan yang mengurus keperluan hidupnya sendiri

dan terdaftar dalam Kartu Keluarga (KK) yang diterbitkan oleh Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil Kabupaten Balangan.

Santunan Kematian adalah Sumbangan dalam bentuk uang yang diberikan kepada Ahli waris untuk meringankan beban keluarga yang ditinggalkan. Ahli waris adalah orang tua, suami, istri, anak dan keluarga sekandung. Pejabat Pengelola Keuangan Daerah yang selanjutnya disingkat Pejabat Pengelola Keuangan Daerah adalah kepala satuan kerja pengelola keuangan daerah yang mempunyai tugas melaksanakan pengelolaan APBD dan bertindak sebagai bendahara umum daerah.

Pemberian Santunan Kematian Pasal 3 (1) Pemerintah Daerah memberikan bantuan berupa Santunan Kematian atas terjadinya peristiwa kematian warga dan terdaftar sebagai penduduk secara sah. (2) Santunan Kematian sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diberikan kepada ahli waris/keluarga. (3) Pemberian Santunan Kematian sebagaimana dimaksud pada ayat (2) adalah dalam rangka meringankan beban ahli waris/ keluarga atas biaya penguburan dan biaya lainnya yang dianggap perlu untuk kepentingan almarhum/almarhumah; (4) Pemberian Santunan Kematian sebagaimana dimaksud pada ayat (3) yang dibayarkan dalam bentuk uang.

Santunan Kematian sebagaimana dimaksud dalam Pasal 3 ayat (1) diberikan atas peristiwa kematian yang terjadi pada: a. warga yang memiliki KTP dan/atau KK dengan domisili Kabupaten Balangan; b. warga yang belum dewasa yang orang tua / walinya ber KTP Balangan dan yang bersangkutan

terdaftar dalam KK; c. bayi baru lahir atau anak-anak yang orang tuanya memiliki KTP/ KK penduduk Balangan.

C. Kerangka Pemikiran

Peraturan Bupati Nomor 16 Tahun 2022 Tentang Santunan Kematian di Kabupaten Balangan bagi Penduduk Miskin Kabupaten Balangan di dalam pasal 5 dijelaskan bahwa dalam rangka mewujudkan efektivitas pemberian bantuan sosial berupa santunan kematian untuk membantu meringankan beban biaya bagi pihak keluarga yang mengalami peristiwa kematian perlu adanya penyesuaian terhadap sasaran santunan kematian. Yang bertujuan sebagai wujud kepedulian Pemerintah Daerah untuk membantu masyarakat miskin di daerah yang meninggal dunia, meringankan beban keluarga miskin yang anggota keluarganya meninggal dunia dan tertib administrasi data kematian di daerah.

Mengingat begitu pentingnya persoalan Implementasi Peraturan Bupati Nomor 16 Tahun 2022 Tentang Santunan Kematian Di Desa Baramban Kecamatan Awayan Kabupaten Balangan dilihat dari teori George C. Edward Edward III (dalam Subarsono, 2020: 90-92) dalam implementasi yaitu :

1. Komunikasi
2. Sumber daya.
3. Disposisi
4. Struktur Birokrasi

Dalam penelitian ini peneliti menggambarkan kerangka pemikiran yang mana di gambarkan dengan gambar kerangka pemikiran sebagai berikut:

Gambar 2.1
Kerangka Pemikiran

