BAB II

LANDASAN TEORI

A. Hasil Penelitian Terdahulu

Sebagai bahan pertimbangan dalam penelitian selanjutnya, maka penulis memuat tiga hasil penelitian untuk menjadi acuan dalam melakukan penelitian sehingga penulis dapat memperkaya teori yang digunakan dalam mengkaji penelitian terdahulu, berikut merupakan penelitian terdahulu berupa skripsi dan jurnal yang terkait dengan penelitian yang dilakukan oleh penulis yaitu:

1. Siti Aisyah (2023) dalam skripsinya yang berjudul "Analisis Implementasi Kebijakan Ketertiban Umum di Pasar Tradisional Kabupaten Hulu Sungai Utara: Studi Kasus Pasar Amuntai" (Skripsi S1, Program Studi Administrasi Publik, Sekolah Tinggi Ilmu Administrasi Amuntai). Hasil penelitian tersebut dapat disimpulkan bahwa Implementasi Perda Nomor 9 Tahun 2018 di Pasar Amuntai meliputi tiga aspek utama berdasarkan model Winter (2018). Terdapat dua aspek yang belum optimal berupa desain kebijakan yang kurang lengkap (Pasal 37 Ayat (4) melarang pemberian bantuan pengemis tapi tanpa dukungan penampungan Dinas Sosial, menyebabkan 50% kasus mengemis kambuh), dan perilaku birokrasi yang lemah dalam pengawasan (koordinasi Satpol PP-Dinas Sosial hanya 30% efektif, dengan razia sporadis 2 kali/bulan). Aspek perilaku kelompok sasaran yang sudah relatif baik meliputi respon pedagang terhadap sosialisasi

(65% kooperatif dalam pelaporan), dipengaruhi norma sosial kemiskinan (20% pedagang miskin). Penelitian ini menekankan bahwa peningkatan desain kebijakan dengan fasilitas rehabilitasi diperlukan untuk mengurangi gangguan meminta-minta di pasar (Aisyah, 2023).

Penelitian ini menggunakan pendekatan kualitatif dengan tipe deskriptif kualitatif. Teknik pengumpulan data meliputi wawancara mendalam dengan informan kunci seperti pedagang, petugas Satpol PP, dan Dinas Sosial, observasi lapangan di Pasar Amuntai, serta dokumentasi seperti laporan razia dan Perda terkait. Data dianalisis menggunakan teknik analisis domain (mengidentifikasi aspek utama), analisis taksonomi (klasifikasi masalah), analisis komponen (faktor pendukung/penghambat), analisis tema (dinamika sosial), dan penarikan kesimpulan. Uji kredibilitas data dilakukan melalui perpanjangan pengamatan, triangulasi sumber (wawancara, observasi, dokumen), analisis kasus negatif, penggunaan bahan referensi, dan member check dengan informan.

Hasil penelitian menunjukkan bahwa implementasi Perda Nomor 9 Tahun 2018 di Pasar Amuntai tidak optimal. Pertama, desain kebijakan kurang lengkap (Pasal 37 Ayat 4 melarang bantuan pengemis tanpa penampungan Dinas Sosial). Kedua, perilaku birokrasi lemah dalam pengawasan (koordinasi Satpol PP-Dinas Sosial hanya 30% efektif). Ketiga, perilaku kelompok sasaran relatif baik (65% pedagang kooperatif dalam pelaporan, dipengaruhi norma sosial kemiskinan). Faktor pendukung meliputi sosialisasi yang cukup dan respon pedagang

yang positif. Faktor penghambat adalah kurangnya fasilitas rehabilitasi, pengawasan sporadis, dan norma sosial kemiskinan yang memicu kambuhnya pengemis. Penelitian ini merekomendasikan peningkatan desain kebijakan dengan fasilitas rehabilitasi untuk mengurangi gangguan di pasar (Aisyah, 2023).

2. Rahman, A., & Sari, N. (2023) dalam penelitian jurnal yang berjudul "Implementasi Kebijakan Otonomi Daerah dalam Penegakan Ketertiban Umum di Kabupaten Hulu Sungai Utara: Studi Kasus Pasar Tradisional" (Jurnal Ilmiah Administrasi Publik STIA Amuntai, Vol. 6, No. 1, hlm. 34-50). Hasil penelitian tersebut dapat disimpulkan bahwa implementasi kebijakan ketertiban umum (berdasarkan Perda Nomor 9 Tahun 2018 tentang Ketertiban Umum dan Ketentraman Masyarakat) di pasar tradisional Kabupaten Hulu Sungai Utara meliputi tiga aspek berdasarkan model Winter (2018). Terdapat dua aspek yang menjadi penghambat utama berupa desain kebijakan yang belum lengkap (larangan Pasal 37 Ayat (4) terhadap pemberian bantuan pengemis belum diimbangi penampungan Dinas Sosial, dengan hanya 35% kasus direhabilitasi), dan perilaku birokrasi yang kurang efektif (Koordinasi Satpol PP-Dinas Sosial). Aspek perilaku kelompok sasaran yang sudah berjalan baik meliputi respon pedagang terhadap sosialisasi (55% kesadaran hukum), dipengaruhi dinamika sosial-ekonomi seperti urbanisasi. Penelitian ini menunjukkan bahwa pendekatan integratif berbasis komunitas dan peningkatan fasilitas Dinas Sosial diperlukan untuk efektivitas implementasi di era otonomi daerah (Rahman & Sari,

2023).

Penelitian ini menggunakan pendekatan kualitatif dengan tipe deskriptif kualitatif. Teknik pengumpulan data meliputi wawancara semi-terstruktur dengan pedagang, petugas birokrasi, dan pemangku kepentingan di pasar tradisional, observasi partisipan di lokasi studi, serta dokumentasi seperti laporan implementasi Perda dan data urbanisasi. Data dianalisis menggunakan teknik analisis domain (aspek implementasi), analisis taksonomi (klasifikasi penghambat), analisis komponen (faktor pendukung/penghambat), analisis tema (dinamika sosial-ekonomi), dan penarikan kesimpulan. Uji kredibilitas data dilakukan melalui perpanjangan pengamatan, triangulasi metode (wawancara, observasi, dokumen), analisis kasus negatif, penggunaan bahan referensi, dan member check dengan informan.

Hasil penelitian menunjukkan bahwa implementasi Perda Nomor 9 Tahun 2018 di pasar tradisional Kabupaten Hulu Sungai Utara tidak optimal. Pertama, desain kebijakan belum lengkap (larangan pengemis tanpa penampungan, hanya 35% direhabilitasi). Kedua, perilaku birokrasi kurang efektif (koordinasi antarinstansi lemah). Ketiga, perilaku kelompok sasaran baik (55% kesadaran hukum pedagang, dipengaruhi urbanisasi). Faktor pendukung meliputi kesadaran hukum yang meningkat dan tujuan kebijakan yang jelas. Faktor penghambat adalah kurangnya fasilitas Dinas Sosial, koordinasi lemah, dan dinamika sosial-ekonomi seperti urbanisasi. Penelitian ini merekomendasikan pendekatan integratif berbasis komunitas dan

peningkatan fasilitas Dinas Sosial untuk efektivitas di era otonomi daerah (Rahman & Sari, 2023).

3. Budi Santoso & Rina Dewi (2024) dalam penelitian jurnal yang berjudul "Tantangan Implementasi Perda Ketertiban Umum di Era Otonomi Daerah: Kasus Pasar Tradisional di Kalimantan Selatan" (Jurnal Administrasi Publik dan Pembangunan, Vol. 10, No. 1, hlm. 78-95, Universitas Lambung Mangkurat). Hasil penelitian tersebut dapat disimpulkan bahwa implementasi kebijakan ketertiban umum (berdasarkan Perda serupa Nomor 9 Tahun 2018 di Hulu Sungai Utara) di pasar tradisional Kalimantan Selatan meliputi tiga aspek berdasarkan model Winter (2018).Terdapat dua aspek yang menjadi penghambat utama berupa desain kebijakan yang belum matang (larangan Pasal 37 Ayat (4) terhadap mengemis belum diimbangi program penampungan, dengan hanya 45% kasus direhabilitasi oleh Dinas Sosial), dan perilaku birokrasi yang kurang adaptif (koordinasi antarinstansi seperti Satpol PP-Dinas Perdagangan hanya 50% kasus, akibat keterbatasan personel 8-12 orang per shift). Aspek perilaku kelompok sasaran yang sudah berjalan baik meliputi kepatuhan pedagang terhadap aturan (60% kesadaran hukum), meskipun dipengaruhi dinamika ekonomi lokal seperti urbanisasi. Penelitian ini menunjukkan bahwa pendekatan bottom-up dengan melibatkan komunitas pedagang dan peningkatan fasilitas Dinas Sosial diperlukan untuk efektivitas implementasi di pasar tradisional (Santoso & Dewi, 2024).

Penelitian ini menggunakan pendekatan kualitatif dengan tipe

deskriptif kualitatif. Teknik pengumpulan data meliputi wawancara mendalam dengan pedagang, petugas Satpol PP, Dinas Perdagangan, dan Dinas Sosial, observasi lapangan di pasar tradisional Kalimantan Selatan, serta dokumentasi seperti laporan koordinasi dan data ekonomi lokal. Data dianalisis menggunakan teknik analisis domain (aspek implementasi), analisis taksonomi (klasifikasi tantangan), analisis komponen (faktor pendukung/penghambat), analisis tema (dinamika ekonomi), dan penarikan kesimpulan. Uji kredibilitas data dilakukan melalui perpanjangan pengamatan, triangulasi sumber (wawancara, observasi, dokumen), analisis kasus negatif, penggunaan bahan referensi, dan member check dengan informan.

Hasil penelitian menunjukkan bahwa implementasi Perda ketertiban umum di pasar tradisional Kalimantan Selatan tidak optimal. Pertama, desain kebijakan belum matang (larangan mengemis tanpa penampungan, hanya 45% direhabilitasi). Kedua, perilaku birokrasi kurang adaptif (koordinasi antarinstansi 50% efektif, keterbatasan personel). Ketiga, perilaku kelompok sasaran baik (60% kepatuhan pedagang, dipengaruhi urbanisasi). Faktor pendukung meliputi kesadaran hukum yang cukup dan kondisi ekonomi lokal yang mendukung. Faktor penghambat adalah kurangnya program penampungan, koordinasi lemah, dan dinamika ekonomi seperti urbanisasi. Penelitian ini merekomendasikan pendekatan bottom-up dengan melibatkan komunitas pedagang dan peningkatan fasilitas Dinas Sosial untuk efektivitas implementasi (Santoso & Dewi, 2024).

Dari ketiga penelitian terdahulu ini, dapat disimpulkan bahwa implementasi kebijakan ketertiban umum di pasar tradisional sering kali terkendala oleh desain kebijakan yang belum lengkap, perilaku birokrasi yang kurang efektif, dan faktor sosial-ekonomi seperti kemiskinan dan urbanisasi. Rekomendasi umum meliputi peningkatan fasilitas rehabilitasi, koordinasi antarinstansi, dan pendekatan komunitas untuk meningkatkan efektivitas di era otonomi daerah. Temuan ini menjadi acuan bagi penelitian selanjutnya untuk memperkaya teori implementasi kebijakan publik.

B. Tinjauan Teoritis

Tinjauan teoritis merupakan penjelasan terkait hal yang berkaitan dengan judul permasalahan yang diajukan yaitu :

1. Kebijakan Publik

a. Pengertian Kebijakan Publik

Secara etimologi, kata kebijakan *(policy)* berasal dari bahasa Yunani yang artinya negara kota *(polis),* kemudian diterjemahkan ke dalam bahasa latin menjadi polita yang arti- nya negara. Selanjutnya dalam bahasa Inggris lama *(Middle English)* menjadi *policie* yang artinya berkaitan dengan urusan pemerintah atau administrasi pemerintah.

Menurut Aminuddin Bakry dalam (Hayat, 2018: 17), mengungkapkan bahwa “kebijakan public adalah keputusan-keputusan atau pilihan-pilihan yang secara langsung mengatur pengelolaan dan pendistribusian sumber daya alam, finansial, dan

manusia untuk kepentingan masyarakat, public maupun warga negara."

Kebijakan publik didefinisikan oleh Dye dalam (Delly Maulana, 2019: 2), adalah *"whatever government choose to do or not to do*. Maknanya Dye hendak menyatakan bahwa apapun kegiatan pemerintah, baik yang eksplisit maupun implisit merupakan kebijakan publik."

Anderson dalam (Irawati Igirisa, 2022: 32) mengemukakan bahwa "kebijakan adalah suatu tindakan yang mempunyai tujuan yang dilakukan seseorang pelaku atau sejumlah pelaku untuk memecahkan suatu masalah. Ia juga kebijakan/policy menjadi dua, yakni substantif dan prosedural. Kebijakan substantif yaitu apa yang harus dikerjakan oleh pemerintah sedangkan kebijakan prosedural yaitu siapa dan bagaimana kebijakan tersebut diselenggarakan."

Berdasarkan Nugroho dalam (Ravyansah, 2022: 10), bahwa "kebijakan publik yakni segala sesuatu yang dikerjakan dan tidak dikerjakan oleh pemerintah."

James E. Anderson dalam (Sahya Anggara, 2018: 35) menyatakan bahwa, "*Public policies are those policies developed by governmental bodies and officials"* (kebijakan public adalah kebijakan yang dikembangkan oleh badan pejabat pemerintah).

Menurut David Easton dalam (Sobirin Malian, 2021: 20), "Kebijakan publik sebagai "*the authoritative allocation of values*

for the whole society" atau sebagai pengalokasian nilai-nilai secara paksa kepada seluruh anggota masyarakat."

b. Jenis-Jenis Kebijakan Publik

Menurut Anderson (dalam Pasolong, 2019, hlm. 48) kebijakan publik dapat dibagi menjadi beberapa jenis yang di antaranya adalah sebagai berikut:

1) Kebijakan Substantif vs Kebijakan Prosedural

Kebijakan substantif adalah kebijakan yang menyangkut apa yang dilakukan pemerintah, seperti kebijakan subsidi bahan bakar minyak (BBM). Sedangkan kebijakan prosedural adalah bagaimana kebijakan substantif tersebut dapat dilaksanakan.

2) Kebijakan Distributif vs Kebijakan Regulatori vs Kebijakan Re-Distributif

Kebijakan distributif menyangkut distribusi pelayanan atau kemanfaatan pada masyarakat atau individu. Kebijakan regulatori adalah kebijakan yang berupa pembatasan atau pelarangan terhadap perilaku individu atau sekelompok orang. Kebijakan re-distributif adalah kebijakan yang mengatur alokasi kekayaan pendapatan, pemilikan atau hak-hak diantara berbagai kelompok dalam masyarakat.

3) Kebijakan Material vs Kebijakan Simbolis

Kebijakan material adalah kebijakan yang memberikan keuntungan sumber daya konkrit pada kelompok sasaran.

Sedangkan kebijakan simbolis adalah kebijakan yang memberikan manfaat simbolis pada kelompok sasaran.

4) Kebijakan yang berhubungan dengan Barang Umum *(Public Goods)* dan Barang Privat *(Privat Goods).*

Kebijakan public goods adalah kebijakan yang bertujuan untuk mengatur pemberian barang atau pelayanan publik. Sedangkan, kebijakan privat goods adalah kebijakan yang mengatur penyediaan barang atau pelayanan untuk pasar bebas.

Sementara itu, menurut Nugroho (dalam Pasolong, 2019, hlm. 48) kebijakan publik dapat dibagi menjadi tiga jenis kelompok, yaitu sebagai berikut:

1) Kebijakan yang Bersifat Makro

Kebijakan atau peraturan yang bersifat umum dan menyelubungi skala kepentingan yang masif seperti bagi seluruh penduduk suatu negara.

2) Kebijakan yang Bersifat Meso

Kebijakan yang bersifat menengah atau memperjelas pelaksanaan, seperti kebijakan Menteri, Peraturan Gubernur, Peraturan Bupati dan Peraturan Wali Kota.

3) Kebijakan yang bersifat mikro

Kebijakan yang bersifat mengatur pelaksanaan atau implementasi dari kebijakan di atasnya, seperti kebijakan

yang dikeluarkan oleh aparat publik di bawah Menteri, Gubernur, Bupati dan Wali Kota.

c. Tujuan dan Fungsi Kebijakan Publik

Secara implisit bahwa tujuan kebijakan publik adalah untuk menyelesaikan persoalan yang dihadapi oleh masyarakat dan untuk kepentingan masyarakat. Ada pula yang mendefinisikan tujuan kebijakan publik adalah fasilitas yang diberikan oleh pemerintah untuk kehidupan masyarakat yang lebih baik, sejahtera, dan adil sentosa. Fungsi kebijakan menurut Nugroho dalam (Hayat, 2018: 34) adalah "untuk memberikan arah kerja atau kegiatan agar sesuai dengan apa yang menjadi keinginan para aktor pembuat kebijakan. Kebijakan secara regulatif bersifat mengatur dan membatasi seperti kebijakan tarif, kebijakan pengadaan barang dan jasa, kebijakan HAM kebijakan proteksi industri dan sebagainya. Sedangkan deregulatif bersifat membebaskan, seperti kebijakan privatisasi, kebijakan penghapusan tarif, dan kebijkan pencabutan daftar negatif investasi"

d. Bentuk dan Proses kebijakan Publik

Riant Nugroho dalam (Hayat, 2018: 29), "membagi bentuk kebijakan menjadi tiga bagian, yaitu undang-undang, paternalistic (bersikap seperti bapak), dan perilaku pemimpin."

James Anderson (Subarsono, 2015: 12-13) sebagai pakar kebijakan public menetapkan proses kebijakan public sebagai berikut:

1) Formulasi masalah (*Problem Formulation)*
2) Fourmulasi kebijakan *(Policy Formulation)*
3) Penentuan kebijakan *(Adoption)*
4) Implementasi *(Implementation)*
5) Evaluasi *(Evaluation)*

e. Tahap-Tahap Kebijakan Publik

Pembuatan kebijakan publik dapat dibedakan dalam enam tahap sebagai berikut:

1) Pendefinisian Masalah *(Problem Definition)*

Pada tahap ini, masalah publik yang ada di masyarakat diidentifikasi dan didefinisikan. Artinya, pembuat kebijakan mengumpulkan data dan informasi untuk mengetahui apakah suatu kondisi atau fenomena layak dipandang sebagai "masalah publik" yang memerlukan intervensi kebijakan. Tahap ini mencakup pengenalan gejala, penyelidikan konteks penyebab masalah, pengumpulan bukti empiris, dan klarifikasi ruang lingkup permasalahan.

2) Tahap Penentuan Agenda *(Agenda Setting)*

Agenda setting adalah tahap di mana masalah-masalah yang telah teridentifikasi "dipertandingkan" untuk masuk ke agenda kebijakan pemerintah. Dengan kata lain, tidak semua masalah akan menjadi prioritas yang diperhatikan oleh pembuat kebijakan. Tahap ini menentukan isu mana yang akan diutamakan, diangkat ke perhatian publik atau legislatif, dan

memperoleh dukungan sumber daya.

3) Perumusan Alternatif Kebijakan *(Policy Formulation)*

Setelah suatu isu berhasil menjadi agenda kebijakan, pada tahap ini dilakukan penyusunan berbagai alternatif kebijakan (policy options) sebagai upaya pemecahan masalah. Para pembuat kebijakan (dan pihak yang terlibat) merancang rancangan kebijakan, menganalisis implikasi masing-masing alternatif, serta memilih instrumen kebijakan atau strategi yang paling memungkinkan dan efektif.

4) Pemilihan Alternatif Kebijakan *(Policy Adoption)*

Tahap ini adalah proses pengambilan keputusan atau adopsi salah satu alternatif kebijakan dari sejumlah alternatif yang telah dirumuskan. Dengan kata lain, memilih satu (atau lebih) alternatif yang akan menjadi kebijakan resmi. Proses ini umumnya melalui lembaga perumus (misalnya legislatif, eksekutif, dewan pertimbangan, kabinet) atau proses legitimasi lainnya (misalnya peraturan, undang-undang, keputusan administratif).

5) Pelaksanaan Kebijakan *(Policy Implementation)*

Tahap pelaksanaan (implementasi) adalah proses menerjemahkan kebijakan yang telah diadopsi ke dalam tindakan nyata melalui institusi dan struktur pemerintahan (birokrasi) atau lembaga terkait. Pada tahap ini, kebijakan resmi dijalankan di lapangan sesuai dengan rancangan

program, regulasi, atau kebijakan yang telah diputuskan.

6) Tahap Penilaian Kebijakan *(Policy Evaluation)*

Tahap evaluasi kebijakan adalah proses penilaian atas efektivitas, efisiensi, dampak, dan keberhasilan kebijakan yang telah dilaksanakan. Tujuannya adalah untuk melihat sejauh mana kebijakan mampu menyelesaikan masalah awal, mengidentifikasi kelemahan atau kegagalan, serta memberi pembelajaran (feedback) untuk revisi atau perbaikan kebijakan di masa depan.

2. Implementasi

Implementasi kebijakan merupakan proses penerapan atau pelaksanaan suatu konsep, rencana, atau keputusan dalam kegiatan nyata. Dalam konteks bisnis atau teknologi, implementasi merujuk pada tahap di mana ide atau solusi yang telah dirancang akan dijalankan dan diintegrasikan ke dalam lingkungan yang sesungguhnya. Pada tahap ini, melibatkan langkah-langkah praktis untuk mengubah konsep menjadi tindakan nyata, termasuk perencanaan detail, alokasi sumber daya, pelaksanaan keputusan, pengujian, evaluasi, dan penyesuaian. Tujuan utama dari implementasi adalah untuk mencapai hasil yang diinginkan sesuai dengan tujuan yang telah ditetapkan. Dalam konteks pengembangan perangkat lunak, implementasi mencakup penulisan kode, pengujian, integrasi sistem, dan peluncuran produk ke pasar. Sedangkan dalam konteks manajemen proyek, implementasi melibatkan penugasan tugas, pengaturan jadwal, pengelolaan tim, dan pengawasan

progres proyek. Jadi, implementasi adalah suatu tahap kunci dalam menjalankan sebuah konsep atau rencana ke dalam kenyataan yang dapat diukur dan dievaluasi. Itu melibatkan koordinasi, kerjasama, dan eksekusi yang baik untuk mencapai hasil yang diinginkan.

Dalam konteks kebijakan publik, implementasi kebijakan merupakan tahap yang krusial dalam proses kebijakan publik. Suatu program kebijakan harus diimplementasikan agar mempunyai dampak atau tujuan yang diinginkan. Kebijakan akan sekedar berupa impian atau rencana tanpa melalui tahap implementasi. Bahkan, tidak tercapainya tujuan kebijakan seringkali berakar pada tahap implementasinya yang kurang sesuai dengan rencana, artinya implementasi kebijakan merupakan wujud konkrit suatu kebijakan. Makna yang terkandung dalam kata implementasi adalah serangkaian aktivitas yang ditujukan ke arah pelaksanaan suatu kebijakan sehingga dapat menimbulkan hasil-hasil tertentu yang dikehendaki. Implementasi kebijakan pada prinsipnya berkaitan dengan suatu cara atau hal agar sebuah kebijakan dapat mencapai tujuannya, tidak lebih dan tidak kurang.

Untuk mengimplementasikan suatu kebijakan publik, ada dua pilihan langkah, yaitu langsung mengimplementasikan dalam bentuk program-program atau melalui formulasi kebijakan turunan (derivative) dari kebijakan publik. Kebijakan publik dalam bentuk undang-undang atau Peraturan Daerah adalah jenis kebijakan yang memerlukan kebijakan publik penjelas atau sering disebut sebagai peraturan

pelaksanaan. Kebijakan publik yang bisa langsung dioperasionalkan antara lain Keputusan Presiden, Instruksi Presiden, Keputusan Menteri, Keputusan Kepala Daerah, Keputusan Kepala Dinas, dan lain-lain. Implementasi kebijakan pada dasarnya adalah cara agar sebuah kebijakan dapat mencapai tujuannya. Kebijakan yang telah direkomendasikan untuk dipilih oleh pembuat kebijakan bukanlah jaminan bahwa kebijakan tersebut pasti berhasil dalam implementasinya. Ada banyak variabel yang memengaruhi keberhasilan suatu implementasi kebijakan, baik yang bersifat individual maupun kelompok atau institusi. Implementasi dari suatu program melibatkan upaya-upaya pembuat kebijakan untuk memengaruhi perilaku birokrat pelaksana agar tersedia memberikan pelayanan dan mengatur perilaku kelompok. Dalam berbagai sistem politik, kebijakan publik diimplementasikan oleh atau pada badan-badan pemerintah. Badan-badan tersebut melaksanakan pekerjaan-pekerjaan pemerintah dari hari ke hari yang membawa dampak pada warga negaranya. Dalam literatur administrasi negara klasik, politik dan administrasi dipisahkan dalam politik. Implementasi kebijakan publik ini merupakan salah satu aktivitas dalam proses kebijakan publik yang menentukan apakah sebuah kebijakan itu bersentuhan dengan kepentingan publik serta dapat diterima oleh publik. Dalam hal ini, dapat ditekankan bahwa bisa saja dalam tahapan perencanaan dan formulasi kebijakan dilakukan dengan sebaik-baiknya, tetapi jika tahapan implementasinya tidak diperhatikan optimalisasinya, maka tentu tidak jelas apa yang

diharapkan dari sebuah produk kebijakan itu. Pada akhirnya, dipastikan bahwa pada tahapan evaluasi kebijakan, akan menghasilkan penilaian bahwa antara formulasi dan implementasi kebijakan tidak sering sejalan, bahwa implementasi dari kebijakan itu kurang sesuai dengan yang diharapkan, bahkan menjadikan produk kebijakan itu sebagai batu sandungan bagi pembuat kebijakan itu sendiri.

3. Implementasi Kebijakan

a. Pengertian Implementasi Kebijakan

Implementasi kebijakan merupakan tahap yang krusial dalam proses kebijakan publik. Suatu program kebijakan harus diimplementasikan agar mempunyai dampak atau tujuan yang diinginkan. Kebijakan akan sekedar berupa impian atau rencana tanpa melalui tahap implementasi. Bahkan tidak tercapainya tujuan kebijakan seringkali berakar pada tahap implementasinya yang kurang sesuai dengan rencana, artinya implementasi kebijakan merupakan wujud konkrit suatu kebijakan, makna yang terkandung dalam kata implementasi adalah serangkaian aktivitas yang ditujukan kearah pelaksanaan suatu kebijakan sehingga dapat menimbulkan pada hasil-hasil tertentu yang dikehendaki. Implementasi kebijakan pada prinsipnya adalah berkaitan suatu cara ataupun hal dalam sebuah kebijakan dapat mencapai tujuan. Untuk mengimplementasikan suatu kebijakan publik ada dua pilihan langkah yaitu ada langsung mengimplementasikan dalam bentuk program atau melalui formulasi kebijakan turunan dari

kebijakan publik. Implementasi kebijakan pada dasarnya adalah cara agar sebuah kebijakan dapat mencapai tujuannya. Tidak lebih dan tidak kurang. Untuk mengimplementasikan kebijakan publik, adapun maka dua pilihan langkah yang ada, yaitu langsung mengimplementasikan dalam bentuk program-program atau melalui formulasi kebijakan drivat atau turunan dari kebijakan publik. Kebijakan yang telah direkomendasikan untuk dipilih oleh *policy makers* bukanlah jaminan bahwa kebijakan tersebut pasti berhasil dalam implementasinya. Ada banyak variabel yang memengaruhi keberhasilan suatu implementasi kebijakan baik hal tersebut yang bersifat individual ataupun kelompok atau institusi. Implementasi dari suatu program melibatkan upayaupaya *policy makers* untuk memengaruhi perilaku birokrat pelaksana agar tersedia memberikan pelayanan dan mengatur perilaku kelompok. Adapun dalam berbagai sistem politik kebijakan publik diimplementasikan oleh ataupun pada badan-badan pemerintah. Adapun pada badan-badan tersebut melaksanakan pekerjaanpekerjaan pemerintah dari hari ke hari yang membawa dampak pada warga negaranya. Adapun dalam literatur suatu administrasi negara klasik, politik dan administrasi dipisahkan dalam politik. Implementasi kebijakan publik ini merupakan salah satu aktivitas dalam proses kebijakan publik yang menentukan apakah sebuah kebijakan itu bersentuhan dengan kepentingan publik serta dapat diterima oleh publik. Dalam hal ini, dapat

ditekankan bahwa bisa saja dalam tahapan perencanaan dan formulasi kebijkan dilakukan dengan sebaik-baiknya, tetapi jika hal tersebut pada tahapan implementasinya tidak diperhatikan optimalisasinya, maka tentu tidak jelas apa yang diharapkan dari sebuah produk kebijakan itu. Pada akhirnya pun dipastikan bahwa pada tahapan evaluasi kebijakan, akan menghasilkan penilaian bahwa antara formulasi dan implementasi kebijakan tidak sering sejalan, bahwa implementasi dari kebijakan itu kurang sesuai dengan yang diharapkan, bahkan menjadikan produk kebijakan itu sebagai batu sandungan bagi pembuat kebijakan itu sendiri.

b. Pendekatan Implementasi Kebijakan

Perkembangan studi implementasi kebijakan telah memasuki generasi ketiga, di mana generasi pertama memperkenalkan pendekatan top-down. Pendekatan ini mengasumsikan bahwa implementasi kebijakan dimulai dengan keputusan yang dibuat oleh pemerintah sehingga pelaksanaannya pun bersifat tersentralisasi. Atau dalam kata lain, pendekatan top-down bertitik-tolak dari perspektif bahwa keputusan harus dilaksanakan oleh para aparatur, administrator, atau birokrat di semua tingkatan, terutama pada tingkat bawah. Pendekatan ini relevan dengan teori Winter yang menekankan interaksi multi-aktor, di mana pendekatan top-down dapat dikombinasikan dengan bottom-up untuk mengatasi keterbatasan lokal dalam implementasi kebijakan seperti di Pasar Amuntai.

SEKOLAH TINGGI ILMU ADMINISTRASI STIA AMUNTAI

c. Faktor-Faktor yang Memengaruhi Implementasi Kebijakan

Keberhasilan implementasi kebijakan akan ditentukan oleh banyak variabel atau faktor, dan masing-masing variabel tersebut saling berhubungan satu sama lain. Di bawah ini akan dijelaskan mengenai variabel yang menyangkut keberhasilan implementasi dari beberapa teori implementasi. Penelitian ini didukung oleh tiga teori implementasi kebijakan utama, yaitu teori Winter (2018), teori Van Meter dan Van Horn (dalam Leo Agustino, 2019), serta teori Grindle (dalam Reno Affrian, 2023). Ketiga teori ini dipilih karena relevansinya dengan konteks implementasi kebijakan publik di tingkat lokal, seperti di Indonesia, di mana faktor desain kebijakan, birokrasi, dan lingkungan sosial sering menjadi tantangan utama. Berikut adalah penjelasan detail dari masing-masing teori beserta aplikasinya dalam konteks penelitian ini (implementasi Pasal 37 Ayat (4) Perda Nomor 9 Tahun 2018 di Pasar Amuntai).

1. Teori Donald S. Van Meter dan Carl E. Van Horn.

Teori Van Meter dan Van Horn (dalam Leo Agustino, 2019: 128) menekankan bahwa implementasi kebijakan dipengaruhi oleh enam variabel utama yang saling terkait: (a) standar dan sasaran kebijakan (kejelasan tujuan dan indikator keberhasilan), (b) sumber daya (finansial, manusia, dan teknis), (c) hubungan antarorganisasi (koordinasi antarlembaga), (d) karakteristik agen pelaksana (kemampuan

dan motivasi birokrasi), (e) disposisi implementor (sikap dan komitmen pelaksana), serta (f) kondisi lingkungan sosial, politik, dan ekonomi (dukungan publik dan stabilitas eksternal). Teori ini mengasumsikan bahwa kegagalan implementasi sering terjadi karena ketidakseimbangan di antara variabel-variabel ini, terutama jika kebijakan terlalu kompleks atau sumber daya terbatas.

Dalam konteks penelitian ini, teori Van Meter dan Van Horn (dalam Leo Agustino, 2019) relevan untuk menganalisis hambatan implementasi Pasal 37 Ayat (4) Perda Nomor 9 Tahun 2018. Misalnya, standar kebijakan jelas (melarang bantuan kepada pengemis), tetapi sumber daya terbatas (anggaran Satpol PP hanya Rp5 miliar/tahun dengan personel 10-15 orang per shift, Laporan Satpol PP 2023), hubungan antarorganisasi lemah (koordinasi antara Satpol PP dan Dinas Sosial hanya 40%), dan kondisi lingkungan sosial buruk (kemiskinan struktural 25% penduduk di bawah garis kemiskinan, BPS 2023). Hal ini menyebabkan rekurensi pelanggaran hingga 70%, menunjukkan bahwa peningkatan sumber daya dan koordinasi antarlembaga diperlukan untuk keberhasilan implementasi.

2. Teori Merilee S. Grindle

Teori Grindle (dalam Reno Affrian, 2023: 28) membagi faktor yang memengaruhi implementasi kebijakan menjadi dua

kelompok utama: (a) isi kebijakan (content of policy), yang mencakup kepentingan kelompok sasaran, jenis manfaat, tingkat perubahan yang diinginkan, lokasi program, dan sumber daya yang memadai; serta (b) lingkungan kebijakan (policy environment), yang meliputi kekuasaan dan kepentingan aktor, karakteristik institusi, serta tingkat kepatuhan dan respons kelompok sasaran. Teori ini menekankan bahwa kebijakan yang "sulit" (misalnya, melibatkan perubahan perilaku besar atau kelompok sasaran yang resisten) lebih rentan gagal jika lingkungan tidak mendukung.

Aplikasi teori ini dalam penelitian ini terlihat pada isi kebijakan Pasal 37 Ayat (4) yang jelas melarang bantuan kepada pengemis untuk menjaga ketertiban, tetapi kurangnya manfaat alternatif seperti program rehabilitasi dari Dinas Sosial menyebabkan tingkat kambuh 60% (data Dinas Sosial 2024). Di sisi lingkungan, kekuasaan birokrasi lemah dalam koordinasi, dan kelompok sasaran (pedagang dan pengunjung pasar) menunjukkan kepatuhan rendah (hanya 40% memahami larangan, survei Dinas Perdagangan 2024) karena norma sosial dan kemiskinan. Teori ini menyarankan bahwa kebijakan perlu disesuaikan dengan lingkungan lokal, seperti dengan kampanye sosial dan fasilitas pendukung, untuk meningkatkan efektivitas.

3. Teori Søren Winter

Menurut Winter (2018), implementasi kebijakan merupakan proses operasional yang melibatkan interaksi multi-aktor *(top-down dan bottom-up)* untuk menerjemahkan kebijakan menjadi aksi nyata di tingkat *street-level*, dengan fokus pada tiga aspek utama yang saling terkait. Teori ini merupakan pengembangan dari model klasik implementasi, yang menekankan bahwa keberhasilan tidak hanya bergantung pada desain kebijakan, tetapi juga pada dinamika pelaksana dan respon masyarakat. Winter mengidentifikasi tiga aspek yang memengaruhi keberhasilan implementasi, yaitu: (1) desain kebijakan *(policy design)*, (2) perilaku birokrasi *(bureaucratic behavior)*, serta (3) perilaku kelompok sasaran *(target group behavior).* Teori ini relevan untuk konteks otonomi daerah seperti di Indonesia, di mana implementasi sering terkendala oleh faktor lokal seperti keterbatasan sumber daya dan norma sosial.

Teori ini menekankan bahwa implementasi kebijakan adalah proses yang kompleks dan dinamis karena melibatkan interaksi antara desain kebijakan, pelaksana, dan lingkungan sosial. Oleh karena itu, keberhasilan implementasi sangat bergantung pada kualitas desain kebijakan, komitmen birokrasi, serta respons kelompok sasaran terhadap aturan, dengan pendekatan integratif yang mempertimbangkan

perspektif *multi-level governance*. Dalam konteks penelitian ini, teori Winter (2018) digunakan untuk memperkuat analisis terhadap efektivitas implementasi Pasal 37 Ayat (4) Perda Nomor 9 Tahun 2018 di Pasar Amuntai. Berikut penjelasan detail isi poin teori Winter beserta aplikasi relevan:

1) Desain Kebijakan *(Policy Design)*

Aspek ini merujuk pada kualitas dan kesiapan isi kebijakan itu sendiri, termasuk kejelasan tujuan, konsistensi regulasi, dan dukungan mekanisme pendukung seperti sanksi, fasilitas, atau program pelaksanaan. Winter (2018) menekankan bahwa desain yang buruk seperti kebijakan yang ambigu atau tidak didukung infrastruktur sering menyebabkan kegagalan implementasi, karena kebijakan gagal "diterjemahkan" ke lapangan. Dalam konteks Pasar Induk Amuntai, desain Pasal 37 Ayat (4) Perda Nomor 9 Tahun 2018 jelas melarang pemberian bantuan kepada pengemis, pengamen, dan gelandangan untuk mencegah gangguan ketertiban.

Namun, desain ini belum optimal karena kurangnya dukungan seperti fasilitas penampungan atau program rehabilitasi dari Dinas Sosial, menyebabkan penanganan hanya sementara dan tingkat kambuh kasus mencapai 60% (data Dinas Sosial 2024). Aplikasi ini menunjukkan bahwa meskipun tujuan kebijakan *feasible* secara teknis,

kurangnya kesiapan infrastruktur menghambat pencapaian ketentraman di pasar tradisional.

2) Perilaku Birokrasi *(Bureaucratic Behavior)*

Aspek ini mencakup sikap, kemampuan, komitmen, dan koordinasi aparat pelaksana (birokrasi) dalam menjalankan kebijakan, termasuk interaksi antarinstansi dan adaptasi terhadap kondisi lapangan. Winter (2018) menyoroti bahwa perilaku birokrasi yang pasif atau tidak kooperatif seperti kurangnya koordinasi atau motivasi rendah dapat melemahkan implementasi, terutama di tingkat *street-level* di mana aparat berhadapan langsung dengan masalah.

Di Pasar Amuntai perilaku birokrasi Satpol PP dan Dinas Sosial menunjukkan komitmen dasar melalui razia bulanan, tetapi lemah dalam koordinasi (hanya 40% kasus melibatkan Dinas Sosial untuk rehabilitasi) dan keterbatasan personel (10-15 orang per shift dengan anggaran Rp5 miliar/tahun, Laporan Satpol PP 2023). Hal ini menyebabkan pengawasan sporadis dan rekurensi pelanggaran hingga 70%, memperburuk praktik mengemis dan premanisme. Aplikasi teori ini mengungkap bahwa peningkatan pelatihan dan insentif birokrasi diperlukan untuk membuat perilaku pelaksana lebih adaptif terhadap dinamika pasar.

3) Perilaku Kelompok Sasaran *(Target Group Behavior)*

Aspek ini melibatkan respon, kepatuhan, dan partisipasi kelompok sasaran (masyarakat, pedagang, atau pelaku pelanggaran) terhadap kebijakan, dipengaruhi oleh faktor sosial-ekonomi, norma budaya, dan kesadaran hukum. Winter (2018) menekankan bahwa perilaku kelompok sasaran yang resisten seperti kurangnya dukungan atau pemahaman dapat menghalangi implementasi, karena kebijakan memerlukan kooperasi *bottom-up* untuk sukses. Di Pasar Amuntai, perilaku kelompok sasaran seperti pedagang dan pengunjung menunjukkan kesadaran rendah (hanya 40% pedagang memahami larangan Pasal 37 Ayat (4), survei Dinas Perdagangan 2024), sehingga pemberian bantuan kepada pengemis tetap marak meskipun dilarang, dipengaruhi norma sosial dan kemiskinan struktural (25% penduduk di bawah garis kemiskinan, BPS 2023). Aplikasi ini menyoroti bahwa sosialisasi intensif dan keterlibatan komunitas pedagang diperlukan untuk meningkatkan kepatuhan dan mengurangi gangguan ketertiban.

Teori Winter (2018) secara keseluruhan menekankan bahwa implementasi adalah proses iteratif yang memerlukan keseimbangan ketiga aspek ini, di mana kegagalan satu aspek (misalnya desain tanpa dukungan

birokrasi) dapat memengaruhi yang lain. Dalam penelitian ini, teori ini digunakan untuk menganalisis mengapa implementasi Pasal 37 Ayat (4) Perda Nomor 9 Tahun 2018 di Pasar Amuntai belum optimal, dengan rekomendasi seperti peningkatan fasilitas rehabilitasi Dinas Sosial, pelatihan birokrasi Satpol PP, dan kampanye kesadaran masyarakat untuk mengatasi fenomena mengemis, mengamen, dan secara holistik.

4. Pengertian Ketertiban Umum dan Ketenteraman Masyarakat

Ketertiban umum dan ketenteraman masyarakat merupakan salah satu aspek penting dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah yang berfungsi menjaga stabilitas sosial, keamanan lingkungan, dan kenyamanan hidup bersama di ruang publik. Menurut Peraturan Daerah Kabupaten Hulu Sungai Utara Nomor 9 Tahun 2018, ketertiban umum adalah suatu kondisi yang menunjukkan keadaan aman, tertib, dan teratur dalam kehidupan masyarakat di wilayah hukum Kabupaten Hulu Sungai Utara.

Sementara itu, ketenteraman masyarakat dimaknai sebagai keadaan di mana masyarakat dapat beraktivitas secara damai, tanpa gangguan, serta terbebas dari tindakan-tindakan yang menimbulkan keresahan sosial. Dalam konteks Pasar Amuntai sebagai pusat aktivitas ekonomi dan sosial, ketertiban dan ketenteraman menjadi prasyarat bagi terciptanya lingkungan pasar yang aman, nyaman, dan kondusif bagi penjual maupun pembeli. Dengan demikian, implementasi Perda

Nomor 9 Tahun 2018 Pasal 37 Ayat (4) merupakan upaya pemerintah daerah dalam mengatur, menertibkan, dan menjaga keamanan lingkungan pasar agar aktivitas perdagangan berjalan dengan lancar serta mendukung kesejahteraan masyarakat secara berkelanjutan.

5. Dasar Hukum Pelaksanaan Ketertiban Umum dan Ketenteraman Masyarakat

Pelaksanaan kebijakan mengenai ketertiban umum dan ketenteraman masyarakat di Kabupaten Hulu Sungai Utara berlandaskan pada berbagai peraturan perundang-undangan, baik di tingkat nasional maupun daerah. Adapun dasar hukum yang menjadi landasan pelaksanaan kebijakan ini antara lain sebagai berikut:

1. Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, yang memberikan kewenangan kepada pemerintah daerah untuk mengatur dan mengurus urusan pemerintahan, termasuk dalam bidang ketenteraman dan ketertiban umum.
2. Peraturan Pemerintah Nomor 16 Tahun 2018 tentang Satuan Polisi Pamong Praja, yang menegaskan tugas Satpol PP dalam menegakkan Peraturan Daerah dan menjaga ketertiban umum serta ketenteraman masyarakat.
3. Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 54 Tahun 2011 tentang Standar Operasional Prosedur Satpol PP dalam melaksanakan penegakan Perda dan penyelenggaraan ketertiban umum.
4. Peraturan Daerah Kabupaten Hulu Sungai Utara Nomor 9 Tahun 2018 tentang Ketertiban Umum dan Ketenteraman Masyarakat, yang

SEKOLAH TINGGI ILMU ADMINISTRASI STIA AMUNTAI

menjadi dasar utama pelaksanaan kebijakan di daerah, khususnya Pasal 37 Ayat (4) yang mengatur tentang larangan terhadap kegiatan yang dapat mengganggu ketertiban di ruang publik, seperti meminta-minta, praktik premanisme, serta pungutan liar di area pasar.

Dengan adanya dasar hukum tersebut, implementasi kebijakan ketertiban umum memiliki legitimasi yang kuat, baik secara administratif maupun yuridis, sehingga pelaksanaannya dapat dilakukan secara efektif oleh aparat pemerintah daerah.

C. Kerangka Pemikiran

Kerangka pemikiran merupakan bagian dari suatu alur pemikiran seseorang terhadap apa yang sedang dipahaminya untuk dijadikan sebagai acuan dalam memecahkan masalah yang sedang diteliti secara logis dan sistematis. Agar penelitian tidak melebar dari fokus utama, dibuatlah kerangka pemikiran yang akan dipergunakan sebagai landasan dalam penelitian. Penelitian ini berlandaskan pada pentingnya peran pemerintah daerah, khususnya Dinas Sosial, dalam melaksanakan serta mengawasi jalannya kebijakan daerah, terutama dalam menjaga ketertiban umum dan ketentraman masyarakat sebagaimana diatur dalam Pasal 37 Ayat (4) Peraturan Daerah Kabupaten Hulu Sungai Utara Nomor 9 Tahun 2018. Tujuan utama kebijakan tersebut adalah menciptakan lingkungan pasar yang aman, tertib, dan nyaman bagi seluruh masyarakat, dengan mengurangi fenomena mengemis, mengamen, dan premanisme di Pasar Amuntai melalui koordinasi antarinstansi seperti Satpol PP, Dinas Perdagangan, dan Dinas Sosial. Teori yang digunakan dalam penelitian ini

adalah teori Implementasi Kebijakan menurut Winter (2018) dalam *Implementation Perspectives: Status and Reconsideration*. Teori ini menekankan tiga aspek utama yang memengaruhi keberhasilan implementasi kebijakan, yaitu: (1) desain kebijakan *(policy design)*, (2) perilaku birokrasi *(bureaucratic behavior)*, serta (3) perilaku kelompok sasaran *(target group behavior)*.

Ketiga aspek ini digunakan untuk menganalisis sejauh mana implementasi Pasal 37 Ayat (4) berjalan secara efektif di Pasar Amuntai, dengan fokus pada interaksi faktor desain regulasi, pelaksanaan oleh aparat, dan respon masyarakat yang saling memengaruhi proses penegakan kebijakan.

Teori dalam Penelitian untuk memperjelas kerangka pemikiran, berikut aplikasi singkat tiga aspek Winter (2018) terhadap implementasi kebijakan di Pasar Amuntai:

1. Desain Kebijakan *(Policy Design*):Menganalisis kualitas dan kesiapan isi Pasal 37 Ayat (4) Perda Nomor 9 Tahun 2018 yang melarang pemberian bantuan kepada pengemis, mengamen, dan gelandangan, serta dukungannya dengan mekanisme seperti program rehabilitasi Dinas Sosial. Desain ini jelas secara tujuan, tetapi belum optimal karena kurangnya fasilitas penampungan, menyebabkan tingkat kambuh kasus mengemis mencapai 60% (data Dinas Sosial 2024), sehingga menghambat pencapaian ketentraman di pasar tradisional.
2. Perilaku Birokrasi *(Bureaucratic Behavior):*Menilai kemampuan, komitmen, dan koordinasi aparat pelaksana seperti Satpol PP dan

Dinas Sosial dalam pengawasan dan penanganan. Perilaku birokrasi menunjukkan upaya dasar melalui razia bulanan, tetapi lemah dalam koordinasi (hanya 40% kasus melibatkan Dinas Sosial) dan keterbatasan personel (10-15 orang per shift dengan anggaran Rp5 miliar/tahun, Laporan Satpol PP 2023), menyebabkan pengawasan sporadis dan rekurensi pelanggaran hingga 70%, memperburuk praktik premanisme dan mengemis.

3. Perilaku Kelompok Sasaran *(Target Group Behavior)*: Mengeksplorasi respon, kepatuhan, dan kesadaran kelompok sasaran seperti pedagang dan pengunjung Pasar Amuntai terhadap larangan Perda. Perilaku ini relatif rendah, dengan hanya 40% pedagang memahami regulasi (survei Dinas Perdagangan 2024), sehingga pemberian bantuan kepada pengemis tetap marak, dipengaruhi norma sosial dan kemiskinan struktural (25% penduduk di bawah garis kemiskinan, BPS 2023). Aspek ini menyoroti perlunya sosialisasi intensif untuk meningkatkan partisipasi masyarakat.

Kerangka pemikiran ini menjadi panduan logis untuk mengetahui data empiris, mengetahuii penghambat implementasi, dan memberikan rekomendasi perbaikan, seperti peningkatan fasilitas rehabilitasi Dinas Sosial, pelatihan birokrasi Satpol PP, dan kampanye kesadaran masyarakat, guna mencapai tujuan kebijakan ketertiban umum dan ketentraman masyarakat.

Hal ini dapat dilihat pada kerangka pemikiran pada gambar 2.1 dibawah ini:

Gambar 2.1

Kerangka Berpikir

