

PENGARUH IMPLEMENTASI KEBIJAKAN KETERTIBAN UMUM TERHADAP EFEKTIVITAS PENERTIBAN PEDAGANG KAKI LIMA DI KOTA CIREBON

Oleh :

*Iskandar Zulkarnaen
hijjaztrans@gmail.com*

Abstrak

Masalah pokok dalam penelitian ini yaitu : efektivitas penelitian pedagang kaki lima di Kota Cirebon masih rendah, hal itu di duga karena implementasi kebijakan ketertiban umum belum efektif.

Berdasarkan rumusan masalah di atas, maka pertanyaan penelitian yaitu berapa besar pengaruh implementasi kebijakan ketertiban umum terhadap efektivitas penertiban pedagang kaki lima di Kota Cirebon ? serta berapa besar pengaruh implementasi kebijakan ketertiban umum melalui dimensi aktivitas implementasi dan komunikasi antar organisasi, kerekeristik agen pelaksana, kondisi ekonomi, social dan politik, serta kecendrungan aparat peleksana terhadap efektivitas penertiban pedagang kaki lima di Kota Cirebon ?

Penelitian dilakukan dengan menggunakan merode survey dengan cara mengambil sampel dan populasi. Dari populasi sebanyak 3036 orang, diambil sampel sebanyak 350 orang. Pengumpulan data dilakukan dengan cara studi kepustakaan dan studi lapangan (observasi, waancara dan angket), sedangkan analisis data dilakukan dengan menggunakan analisis kuantitatif yaitu Analisis Jalur (Path Analysis).

Hasil penelitian yaitu implementasi kebijakan ketertiban umum berpengaruh besar (54,5%) terhadap efektivitas penelitian padagang kaki lima di Kota Cirebon. Meskipun demikian, pengaruhnya belum optimal karena peningkatan efektivitas pebertiban pedagang kaki setelah ada ketertiban umum lebih banayak dirasakan oleh padagang kaki lima. Pengaruh implementasi kebijakan ketertiban umum ini lebih besar dari pada pengaruh varriabel-variabel lain (45%), sehingga efektivitas penertiban pedagang kaki lima di Kota Cirebon lebih banayak dipengaruhi oleh implementasi kebijakan umum.

Dimensi-dimensi implementasi kebijkan ketertiban umum masing-masing berepengaruh terhadap efektivitas penertiban pedagang kaki lima di Kota Cirebon. Dari keempat dimensi kebijakan ketertiban umum, dimensi yang pengaruhnya paling besar adalah kondisi ekonomi, social dan politik (20,5%), kemudian duusul oleh pengaruh dimensi aktivitas implementasi dan komunikasi antara organisasi (13,8%), serta pengaruh karakteristik agen pelaksana (11,6%). Adapun dimensi yang pengaruhnya paling kecil adalah kecenderungan aparat pelaksana (8,6%). Pengaruh tiap-tiap dimensi itu secara kumulatif berkontribusi pada besarnya penghuni implementasi kebijakan umum sebesar 54,5%.

Abstract

The main problem in this research are: effectiveness studies of street vendors in the city of Cirebon is still low, it is expected that the implementation of policies in public order has not been effective.

Based on the above formulation of the problem, the research question is how much influence the implementation of policy on the effectiveness of public order policing of street vendors in the city of Cirebon? as well as how much influence the implementation of policy through the public order dimension implementation activities and communication between organizations, kerekteristik enforcement agencies, economic conditions, social and political, as well as the tendency of the effectiveness of the control apparatus peleksana street vendors in the city of Cirebon?

The study was conducted by using Merode survey by taking samples and populations. Sebayak population 3036 people, taken a sample of 350 people. Data collection is done by means of literature study and field study (observational, waancara and questionnaires), while data analysis is done by using quantitative analysis Path Analysis (Path Analysis).

The results of research that affects public order policy implementation large (54.5%) on the effectiveness of research padagang street in the city of Cirebon. Nevertheless, the effect is not optimal due to the increased effectiveness of pebertiban vendors after no more banayak public order felt by padagang pavement. Influence public order policy implementation is greater than the influence of other variables varriabel (45%), so that the effectiveness of the control of street vendors in the city of Cirebon more banayak influenced by public policy implementation. The dimensions of the implementation of development policy public order each berepengaruh the effectiveness of policing hawkers in the city of Cirebon. Kempat dimensions of public order policy, whose influence is greatest dimension is the economic, social and political (20.5%), then duusul by the influence of the dimensions of implementation activities and communication between organizations (13.8%), as well as the influence of the characteristics of the implementing agencies (11.6%). The dimensions of the smallest effect is the tendency of executive officers (8.6%). The influence of each dimension that cumulatively contribute to the magnitude of the inhabitants of the implementation of general policies by 54.5%.

Pendahuluan

Pembangunan nasional yang sedang dilaksanakan di Indonesia pada hakekatnya merupakan proses perubahan yang dilakukan secara terencana, terprogram dan sistematis dalam rangka meningkatkan kesejahteraan masyarakat. Pembangunan nasional juga dilaksanakan untuk memenuhi amanat pembukaan Undang-undang Dasar 1945 alinea ke empat yaitu untuk memajukan kesejahteraan umum. Peningkatan kesejahteraan masyarakat ini menjadi tanggung jawab pemerintah tetapi masyarakat dituntut untuk berpartisipasi secara aktif di dalamnya.

Pembangunan nasional merupakan proses yang kompleks yang menyangkut berbagai bidang pembanguna, baik fisik maupun nonfisik. Pembangunan fisik dan non fisik ini dilaksanakan dalam berbagai bidang pembangunan, baik ideology, politik, ekonomi, social budaya maupun pertahanan dan keamanan. Pembangunan fisik dan non fisik harus

dilaksanakan secara terpadu dan strategis, sehingga dapat menunjang keberhasilan pembangunan nasional di segala bidang secara keseluruhan.

Pembangunan fisik merupakan salah satu aspek pembangunan yang sangat penting dan strategis. Pembangunan fisik ini meliputi pembangunan sarana dan prasarana berupa infrastruktur atau fasilitas umum. Pembangunan fisik ini mudah hasilnya yaitu tersedianya berbagai sarana maupun sarana yang dapat dimanfaatkan oleh seluruh lapisan masyarakat yang memerlukannya.

Pembangunan fisik berupa sarana umum seperti pasar, super market, mall atau pusat-pusat keramaian lainnya menimbulkan *multiplier effect* bagi tumbuhnya aktivitas perekonomian di sekitar sarana umum tersebut. Di sekitar pasar, supermarket, mall atau pusat-pusat keramaian lainnya banyak tumbuh aktivitas Pedagang Kaki Lima (PKL).

Pedagang kaki lima atau di singkat PKL menurut Wikipedia bahasa Indonesia (2011) adalah istilah untuk menyebut penjaja dagangan yang menggunakan gerobak. Istilah itu sering ditafsirkan demikian karena jumlah kaki pedagangnya ada lima. Lima kaki tersebut adalah dua kaki pedagang ditambah tiga “kaki” gerobak (yang sebenarnya adalah tiga roda atau dua roda dan satu kaki). Saat ini istilah PKL juga digunakan untuk pedagang di jalanan pada umumnya. Sebenarnya istilah kaki lima berasal dari masa penjajahan colonial Belanda Peraturan pemerintahan waktu itu menetapkan bahwa setiap jalan raya yang dibangun hendaknya menyediakan sarana untuk perjalanan kaki. Lebar ruas untuk pejalan adalah lima kaki atau sekitar satu setengah meter. Sekian puluh tahun setelah Indonesia sudah merdeka, ruas jalan untuk pejalan kaki banyak dimanfaatkan oleh para pedagang untuk berjualan.

Dahulu namanya adalah pedagang emperan jalan, sekarang menjadi pedagang kaki lima. Padahal jika menurut sejarahnya, seharusnya namanya adalah pedagang lima kaki. Dibeberapa tempat, pedagang kaki lima dipermasalahkan karena mengganggu para pengendara para pengendara kendaraan bermotor. Selain itu ada PKL yang menggunakan sunggai dan saluran dan saluran air terdekat untuk membuang sampah dan air cuci. Sampah dan air sabun dapat lebih merusak sungai yang ada dengan mematikan ikan dan menyebabkan *eutrofikasi*. Tetapi PKL kerap menyediakan makanan atau barang lain dengan harga yang lebih, bahkan sangat, murah dari pada membeli di toko. Modal dan biaya yang dibutuhkan kecil, sehingga kerap mengundang pedagang yang hendak memulai bisnis dengan modal yang kecil atau orang kalangan ekonomi lemah yang biasanya mendirikan bisnisnya disekitar rumah mereka.

Keberadaan PKL ini di satu pihak banyak memberikan sisi positif yaitu tumbuhnya perekonomian dan membuka lapangan kerja. Namun di lain pihak, keberadaan PKL telah menimbulkan masalah sendiri yaitu memngganggu ketertiban umum, kemacetan lalu lintas dan sebagainya. Kondisi di atas juga terjadi di Kota Cirebon yang merupakan salah satu kota yang tumbuh pesat. Di kota Cirebon sekarang banyak supermarket dan mall. Keberadan supermarket dan mall tersebut telah menyebabkan tumbuhnya pusat-pusat keramaian di kota Cirebon. Pusat-pusat keramaian itu seringkali menyebabkan kemacetan di beberapa ruas jalan yang disebabkan oleh banyaknya angkot, becak dan PKL. Belum lagi kendaraan pribadi

baik motor maupun mobil yang jumlahnya tambah banyak, sedangkan di lain pihak panjang ruas jalan tidak bertambah.

Masalah ketertiban umum merupakan masalah yang sangat serius dihadapi oleh pemerintah Kota Cirebon. Masalah ini timbul sejalan dengan perkembangan Kota Cirebon yang semakin pesat sebagai kota perdagangan, industry, pariwisata dan pendidikan di wilayah Jawa Barat bagian timur. Salah satu masalah ketertiban umum yang dihadapi Pemerintah Kota Cirebon adalah ketertiban PKL. Terhadap masalah ini, pemerintah Kota Cirebon telah melakukan kebijakan ketertiban umum secara terencana dan terpadu. Dalam implementasi kebijakan ketertiban umum tersebut. Pemerintah kota Cirebon telah menerapkan suatu system dan penertiban PKL. Dengan pola-pola tertentu, baik melalui usaha-usaha PKL maupun pemerintah melalui pendekatan prosperity (kemakmuran) dan security (keamanan).

Implementasi kebijakan ketertiban umum dimaksudkan untuk mewujudkan suatu kondisi ketertiban umum yang kondusif dan terkendali, dimana salah satu sasarannya adalah ketertiban PKL. Dasar hukum kebijakan ketertiban umum di kota Cirebon adalah Peraturan Daerah Nomor 9 Tahun 2003 tentang ketertiban umum.

Leading sector pelaksana kebijakan tersebut adalah Satuan Pamong Praja (Satpol PP) serta pendukung oleh pengawas bangunan dari dinas pekerjaan umum kota Cirebon. Sesuai dengan Undang-undang Nomor 32 tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah 148 ayat 1, keberadaan Satuan Polisi Pamong Praja sangatlah strategis karena mempunyai pasal 148 ayat 1, keberadaan Satuan Polisi Pamong Praja sangatlah strategi karena mempunyai fungsi sebagai pembantu Walikota dalam penegakan Peraturan Daerah dan penyelenggaraan Ketertiban Umum, termasuk penertiban PKL di Kota Cirebon.

Memperhatikan tugas Satuan Polisi Pamong Praja (Satpol PP) sebagai pembantu Walikota dalam penegakkan Peraturan Daerah dan penyelenggaraan Ketertiban Umum, maka satuan polisi pamong praja dituntut untuk menciptakan suatu kondisi ketertiban umum yang mantap ditandai oleh keberadaan PKL yang tertib. Oleh karena itu, Satuan Polisi Pamong Praja dituntut melaksanakan kebijakan ketertiban umum dengan sebaik-baiknya dengan mendayagunakan berbagai sumber yang ada, baik sumber daya, adana, sarana maupun prasarana. Dengan demikian, upaya penertiban PKL dapat dilaksanakan dengan seefektif mungkin.

Berdasarkan penghematan pendahuluan penulis, penertiban PKL di Kota Cirebon kurang efektif. Hal ini dapat dilihat pada indikasi-indikasi sebagai berikut :

1. Banyak PKL yang berjualan tidak pada tempatnya, sehingga menimbulkan kemacetan di beberapa ruas jalan seperti di sekitar Pasar Pagi, Teserba Asia, dan pusat-pusat keramaian lainnya di Kota Cirebon.
2. Penertiban PKL, baik berupa penyulihan, pembinaan maupun pemeriksaan di tempat, tidak dilakukan secara rutin oleh Satuan Polisi Pamong Praja Kota Cirebon.

Masalah di atas diduga disebabkan oleh Implementasi Kebijakan Ketertiban umum yang kurang tepat. Hal ini antara lain terlihat dari kurangnya jumlah aparat Satuan Polisi Pamong Praja yaitu hanya sebanyak 90 orang, sedangkan idealnya 150 orang.

Rumusan Masalah

Rumusan masalah dalam penelitian ini yaitu dalam bentuk pernyataan masalah yaitu efektivitas penertiban Pedagang Kaki Lima di Kota Cirebon Rendah, masalah tersebut diduga karena implementasi kebijakan ketertiban umum yang kurang tepat.

Berdasarkan hal tersebut, maka identifikasi masalah dalam bentuk pertanyaan masalah yaitu :

1. Seberapa besarkah Implementasi Kebijakan Umum terhadap Efektivitas Penertiban Pedagang Kaki Lima di Kota Cirebon ?
2. Seberapa besarkah pengaruh Implementasi Kebijakan Umum berupa aktivitas implementasi dan komunikasi antar organisasi terhadap Efektivitas Penertiban Pedagang Kaki Lima di Kota Cirebon ?
3. Seberapa besarkah pengaruh Implementasi Kebijakan Umum berupa karakteristik agen pelaksana terhadap Efektivitas Penertiban Pedagang Kaki Lima di Kota Cirebon ?
4. Seberapa besarkah pengaruh Implementasi Kebijakan Umum berupa kondisi ekonomi sosial dan politik terhadap Efektivitas Penertiban Pedagang Kaki Lima di Kota Cirebon ?
5. Seberapa besarkah pengaruh Implementasi Kebijakan Umum berupa kecenderungan pelaksana terhadap Efektivitas Penertiban Pedagang Kaki Lima di Kota Cirebon ?

Tujuan Penelitian

1. Pengaruh Implementasi Kebijakan Umum terhadap Efektivitas Penertiban Pedagang Kaki Lima di Kota Cirebon.
2. Pengaruh Implementasi Kebijakan Umum berupa aktivitas implementasi dan komunikasi antar organisasi terhadap Efektivitas Penertiban Pedagang Kaki Lima di Kota Cirebon.
3. Pengaruh Implementasi Kebijakan Umum berupa karakteristik agen pelaksana terhadap Efektivitas Penertiban Pedagang Kaki Lima di Kota Cirebon ?
4. Pengaruh Implementasi Kebijakan Umum berupa kondisi ekonomi sosial dan politik terhadap Efektivitas Penertiban Pedagang Kaki Lima di Kota Cirebon ?
5. Pengaruh Implementasi Kebijakan Umum berupa kecenderungan pelaksana terhadap Efektivitas Penertiban Pedagang Kaki Lima di Kota Cirebon ?

Kegunaan Penelitian

Kegunaan penelitian ini yaitu :

1. Kegunaan teoritis yaitu untuk mengembangkan ilmu administrasi Publik, khususnya dalam kajian implementasi kebijakan public (dalam hal ini implementasi kebijakan ketertiban umum).
2. Kegunaan praktis yaitu :
 - a. Memeberikan masukan kepada pemerintah Kota Cirebon, khususnya Kepala satuan Polisi pamong Praja Kota Cirebon sebagai *leading sector* dalam rangka meningkatkan Implementasi Kebijakan ketertiban Umum dan meningkatkan efktivitas penertiban PKL di Kota Cirebon.
 - b. Sebagai acuan dan perbandingan bagi peneliti lain yang dimaksud melakukan penelitian dengan masalah yang sama.
 - c.

Tinjauan Tentang Implementasi Kebijakan

Implementasi merupakan tahap yang krusial dalam proses kebijakan publik. Suatu program kebijakan harus diimplementasikan agar mempunyai dampak atau tujuan yang diinginkan. Implementasi kebijakan bukanlah sekedar bersangkut paut dengan mekanisme penjabaran berbagai keputusan politik kedalam prosedur secara rutin lewat saluran-saluran birokrasi, melainkan juga mengangkat masalah, keputusan dan siapa yang memperoleh apa dari suatu kebijakan.

Menurut Dwidjowijoto (2008:243) menegaskan bahwa arti dari pada suatu kebijakan adalah:

“Untuk mengimplementasikan kebijakan publik, ada dua langkah pilihan yang ada, yaitu langsung mengimplementasikan dalam bentuk program atau melalui formulasi kebijakan derivat atau turunan dari kebijakan publik tersebut yang senada dengan konsep kebijakan”.

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

Implementasi pada sisi yang lain merupakan fenomena yang kompleks yang mungkin dapat dipahami sebagai suatu proses, suatu keluaran (*output*), maupun sebagai satu hasil (*outcome*). Sebagai suatu proses, implementasi dapat dilihat sebagai rangkaian keputusan dan tindakan yang ditujukan agar keputusan-keputusan kebijakan bisa dijalankan. Dalam konteks keluaran, implementasi melihat sejauh mana tujuan-tujuan yang telah direncanakan mendapatkan dukungan, seperti tingkat belanja anggaran untuk suatu program. Pada tingkat abstraksi yang tertinggi, hasil implementasi mempunyai makna bahwa telah ada perubahan yang bisa diukur setelah kebijakan atau program diluncurkan.

Konsep Implementasi

Implementasi pada prinsipnya adalah cara agar sebuah kebijakan dapat mencapai tujuannya. Tidak lebih dan tidak kurang. Untuk mengimplementasikan kebijakan publik, ada dua pilihan langkah yang ada yaitu, langsung mengimplementasikan dalam bentuk program atau fenomena kebijakan derivat atau turunan dari kebijakan publik tersebut. Implementasi merupakan suatu proses dinamis, dimana pelaksana kebijakan melakukan suatu aktivitas atau kegiatan, sehingga pada akhirnya akan mendapat suatu hasil yang sesuai dengan tujuan atau sasaran kebijakan itu sendiri.

Konsep atau studi implementasi menambahkan suatu dimensi baru kepada analisis kebijakan, memberikan suatu pemahaman baru tentang bagaimana suatu sistem berhasil atau gagal dalam menerjemahkan tujuan-tujuan kebijakan secara umum ke dalam pelayanan-pelayanan publik yang nyata dan bermakna bagi para peminat politik dan pembuat keputusan. Beberapa studi yang dilakukan untuk mengkaji implementasi kebijakan dinilai sangat informatif, namun karena kurangnya perspektif teoritik yang dapat digunakan untuk menjadi landasan kerja studi tersebut, maka sumbangan studi-studi ini pun sangat terbatas. Perspektif teoritik biasanya pembicaraan awal mengenai kerangka kerja teoritik berangkat dari kebijakan itu sendiri dimana tujuan-tujuan dan sasaran-sasaran ditetapkan.

Implementasi dapat diklasifikasikan dalam proses rancangan kebijakan. Dalam suatu kinerja yang dipengaruhi berbagai faktor dalam rangka pelaksanaan kebijakan itu sendiri, dengan kuasa efisiensi dapat dipahami, bagaimana kinerja dari suatu kebijakan, bagaimana isi kebijakan (komitmen) yang berinteraksi dengan kelompok sasaran dan bagaimana sejumlah faktor yang berasal dari lingkungan (politik, sosial, dan lainnya), yang keseluruhannya itu berpengaruh terhadap implementasi. Implementasi menunjukkan pada sejumlah kegiatan yang mengikuti pernyataan maksud tentang tujuan-tujuan program dan hasil-hasil yang diinginkan oleh para pejabat pemerintah. Implementasi mencakup tindakan-tindakan (tanpa tindakan-tindakan) oleh berbagai aktor, khususnya para birokrat, yang dimaksudkan untuk membuat program berjalan.

Pengertian Implementasi

Ripley dan Franklin yang dikutip oleh Winarno (2011:148) berpendapat bahwa:

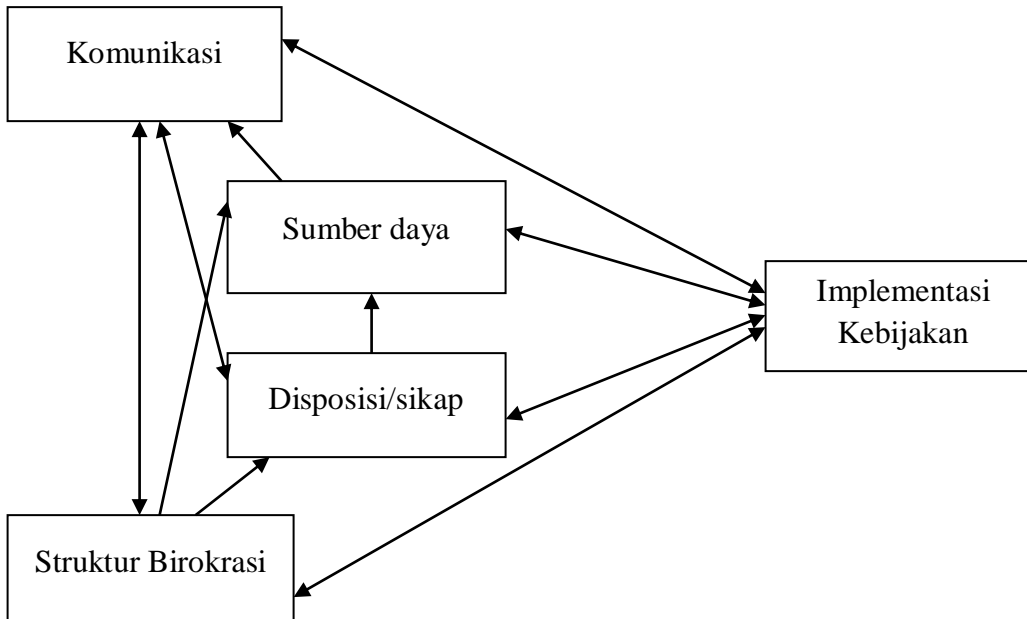
“Implementasi adalah apa yang terjadi setelah undang-undang ditetapkan yang memberikan otoritas program, kebijakan, keuntungan (*benefit*), atau suatu jenis keluaran yang nyata (*tangible output*)”.

Istilah implementasi menunjuk pada sejumlah kegiatan yang mengikuti pernyataan maksud tentang tujuan-tujuan program dan hasil-hasil yang diinginkan oleh para pejabat pemerintah. Implementasi dari suatu program melibatkan upaya-upaya *policy makers* untuk mempengaruhi perilaku birokrat pelaksana agar bersedia memberikan pelayanan dan mengatur perilaku kelompok sasaran. Implementasi yang efektif akan sangat mungkin terjadi jika lembaga pelaksanaan tidak diharuskan melakukan reorganisasi secara drastis. Suatu implementasi akan sangat berhasil bila perubahan marginal diperlukan dan konsensus tujuan adalah tinggi. Sebaliknya, bila perubahan besar ditetapkan dan konsensus tujuan rendah maka prospektif implementasi yang efektif akan sangat diragukan.

Model-Model Implementasi

Dalam sejarah perkembangan studi implementasi kebijakan, dijelaskan tentang adanya dua pendekatan guna memahami implementasi kebijakan, yakni: pendekatan *top down* dan *bottom up*. Dalam bahasa Laster dan Stewart (2000:108) istilah itu dinamakan dengan *the command and control approach* (pendekatan kontrol dan komando, yang mirip dengan *top down approach*) dan *the market approach* (pendekatan pasar, yang mirip dengan *bottom up approach*).

Model pertama adalah model *George C. Edwards* yang dikutip oleh Winarno (2011:177) yang berpendapat ada 4 parameter penentu kebijakan publik yaitu komunikasi, sumber-sumber, disposisi atau sikap dan struktur birokrasi sehingga implementasi kebijakan menjadi efektif. Keempat parameter tersebut secara simultan dan berkaitan satu sama lain guna mencapai tujuan implementasi kebijakan *George C. Edwards III* melukiskan hubungan antara parameter-parameter komunikasi, sumber daya, disposisi atau sikap dan struktur birokrasi terlihat pada gambar sebagai berikut:



Gambar. Model Implementasi Kebijakan *George C.Edwards*

Model implementasi di atas dari *George C.Edwards* dapat digunakan sebagai alat mencitra implementasi kebijakan program diberbagai tempat dan waktu. Artinya, empat faktor yang tersedia dalam model dapat digunakan untuk mencitra fenomena implementasi kebijakan publik. Tentang keempat parameter yang saling berhubungan dan berpengaruh dalam implementasi kebijakan, *George C.Edwards* yang dikutip oleh Winarno (2011:178-206) mengemukakan:

1. Komunikasi; berkenaan dengan bagaimana kebijakan dikomunikasikan pada organisasi dan atau publik, kesediaan sumber daya untuk melaksanakan kebijakan, sikap dan tanggap dari para pihak yang terlibat, dan bagaimana struktur organisasi pelaksana kebijakan untuk mengetahui apa yang harus mereka lakukan. Keberhasilan komunikasi ditentukan oleh 3 (tiga) indikator yaitu transmisi komunikasi, kejelasan komunikasi, konsistensi komunikasi.
2. Sumber daya; berkenaan dengan sumber daya pendukung untuk melaksanakan kebijakan yaitu sumber daya manusia, kewenangan, informasi, serta sarana dan prasarana. Sumber daya menjamin dukungan efektivitas implementasi kebijakan:
 - a. Sumber daya manusia; sumber daya manusia merupakan aktor yang penting dalam pelaksanaan suatu kebijakan.
 - b. Informasi; sumber daya kedua yang penting didalam implementasi kebijakan. Informasi penting untuk mengetahui bagaimana cara menyelesaikan suatu kebijakan akibat implementasi harus mengetahui apa yang harus dilakukan ketika menerima perintah untuk melaksanakan kegiatan atau kebijakan. Oleh karena itu informasi yang disampaikan atau diterima haruslah jelas sehingga dapat mempermudah atau memperlancar pelaksanaan kegiatan atau kebijakan.

- c. Wewenangan; menurut Basu Iwastha (2000 : 114), wewenang adalah hak untuk mengambil keputusan, hak untuk mengarahkan pekerjaan oranglain dan hak untuk member perintah. Sementara itu *Henry Fayol* (2001:106) menyebutkan wewenang sebagai kebenaran untuk memberi perintah dan kekuasaan untuk memastikan ketaatan. Dengan demikian kewenangan berkaitan dengan hak atau kekuasaan untuk menjalankan kegiatan atau suatu kebijakan yang telah diciptakan.
 - d. Fasilitas; sarana dan prasarana merupakan alat pendukung dalam pelaksanaan suatu kegiatan. Sarana dan prasarana dapat juga disebut dengan perlengkapan yang dimiliki oleh organisasi dalam menunjang atau membantu para pekerja di dalam pelaksanaan kegiatan mereka. Dengan kelengkapan sarana dan sarana pada suatu organisasi, maka setiap kegiatan yang dijalankan oleh para pekerja akan lebih mudah dan cepat.
3. Disposisi atau sikap; berkenaan dengan kesediaan dari para implementor untuk menyelesaikan kebijakan publik tersebut. Kecapakan saja tidak mencukupi, tanpa kesediaan dan komitmen untuk melaksanakan kebijakan. Disposisi menjaga konsisten tujuan antara apa yang ditetapkan pengambil kebijakan dan pelaksana kebijakan. Sikap seseorang terhadap pekerjaannya mencerminkan pengalaman yang mneyenangkan serta harapan-harapannya terhadap pengalaman masa depan.
 4. Struktur birokrasi; berkenaan dengan kesesuaian organisasi birokrasi yang menjadi penyelenggara implementasi kebijakan publik. Tantangannya adalah bagaimana agar tidak terjadi *bureaucratic fragmentation* karena struktur ini menjadi proses implementasi menjadi jauh dari efektif. Struktur birokrasi menjelaskan susunan tugas dari para pelaksana kebijakan, memecahkannya dalam rincian tugas serta menetapkan prosedur standar operasi. Dwidjowijoto (2008 : 447) menyatakan bahwa di Indonesia sering terjadi inefektivitas implementasi kebijakan karena kurangnya koordinasi dan kerjasama diantara lembaga-lembaga Negara dan atau pemerintah. Menurut *Edwards* yang dikutip Winarno (2011 : 206) ada 2 indikator penting dalam struktur organisasi yaitu Standar Operasi Prosedur (SOP) dan fragmentasi organisasi. Standar Operasi Prosedur sebaiknya dibuat secara sederhana namun tetap tidak mengurangi makna sehingga tidak menyulitkan aparat pelaksana. Standar operasi prosedur merupakan tanggapan internal terhadap waktu yang terbatas dan sumber-sumber dari pelaksana serta keinginan untuk keseragaman dalam bekerjanya organisasi-organisasi yang kompleks dan tersebar luas. Dengan menggunakan standar operasi prosedur, para pelaksana memanfaatkan waktu yang tersedia dengan efisien. Fragmentasi organisasi adalah penyebaran tanggung jawab pelaksanaan tugas sehingga tidak tumpang tindih (duplikasi) dengan tetap mencakup pada pembagian tugas secara menyeluruh. Fragmentasi organisasi terutama berasal dari tekanan-tekanan di luar unit birokrasi, seperti legislatif, kelompok-kelompok kepentingan, pejabat-pejabat eksekutif, peraturan-perturan dan sifat kebijakan yang mempengaruhi organisasi. Tujuan utama struktur organisasi adalah untuk mempengaruhi perilaku individu dan kelompok sehingga dapat mencapai prestasi yang efektif. Keputusan manajerial yang penting untuk menentukan struktur organisasi adalah pembagian kerja. Pendelegasi wewenang, departementasi pekerjaan menjadi kelompok-kelompok, dan penentuan rentang kendali. Empat keputusan penting itu saling berhubungan dan saling bergantung, meskipun masing-masing mengandung masalah khusus tertentu yang dipandang terpisah satu sama lain.

Model kedua adalah model yang paling klasik, yakni model yang diperkenalkan oleh duet *Donald Van Meter* dengan *Carl Van Horn* (1975) dalam Nugroho Riant (2011 : 627) yang menjelaskan tentang dalam sebuah kebijakan. Model ini mengandaikan bahwa implementasi kebijakan berjalan secara linear dari kebijakan publik, implementor, dan kinerja kebijakan publik. Beberapa variabel yang dimasukkan sebagai variabel yang memengaruhi kebijakan publik adalah variabel berikut:

1. Aktivitas implementasi dalam komunikasi antar organisasi.
2. Karakteristik agen pelaksana / implementor.
3. Kondisi ekonomi, sosial, dan politik.
4. Kecenderungan (*disposition*) pelaksana/ implementor.

Model pendekatan *top-down* yang dirumuskan *Donald Van Meter* dan *Carl Van Horn* dalam proses implementasi merupakan sebuah abstraksi atau performansi suatu implementasi kebijakan yang pada dasarnya secara sengaja dilakukan untuk meraih kinerja implementasi kebijakan publik yang tinggi yang berlangsung dalam hubungan berbagai variabel. Model ini mengandaikan bahwa implementasi kebijakan berjalan secara linear dari keputusan politik yang tersedia, pelaksana, dan kinerja kebijakan publik.

Ada enam variabel menurut *Van Meter* dan *Van Horn*, yang mempengaruhi kinerja kebijakan publik tersebut, adalah:

1. Ukuran dan Tujuan kebijakan publik
Kinerja implementasi kebijakan dapat diukur tingkat keberhasilannya jika dan hanya jika ukuran dan tujuan dari kebijakan memang realistis dengan sosio kultur yang mengada di level pelaksana kebijakan. Ketika ukuran kebijakan atau tujuan kebijakan terlalu ideal (bahkan terlalu utopis) untuk dilaksanakan di level warga, maka akan sulit memang merealisasikan kebijakan publik hingga titik yang didapat dikatakan berhasil.
2. Sumberdaya
Keberhasilan proses implementasi kebijakan sangat tergantung dari kemampuan memanfaatkan sumberdaya yang tersedia. Manusia merupakan sumberdaya yang terpenting dalam menentukan suatu keberhasilan proses implementasi. Tahap-tahap tertentu dari keseluruhan proses implementasi menuntut adanya sumberdaya manusia yang berkualitas sesuai dengan pekerjaan yang diisyaratkan oleh kebijakan yang telah ditetapkan secara politik. Tetapi ketika kompetensi dan kapabilitas dari sumber-sumberdaya itu nihil, maka kinerja kebijakan publik sangat sulit untuk diharapkan.
3. Karakteristik Agen Pelaksana
Pusat perhatian pada agen pelaksana meliputi organisasi formal dan organisasi informal yang akan terlibat pengimplementasian kebijakan publik. Hal ini sangat penting karena kinerja implementasi kebijakan (publik) akan sangat banyak dipengaruhi oleh ciri-ciri yang tepat serta cocok dengan para agen pelaksananya.
4. Sikap/kecenderungan (*Disposition*) para pelaksana
Sikap penerimaan atau penolakan dari agen pelaksana akan sangat banyak mempengaruhi keberhasilan atau tidaknya kinerja implementasi kebijakan publik. Hal ini sangat mungkin terjadi oleh karena kebijakan yang dilaksanakan bukanlah hasil formulasi warga setempat yang mengenal betul persoalan dan permasalahan yang akan mereka rasakan.

Tetapi kebijakan yang akan implementor pelaksanaan adalah kebijakan “dari atas” (*top down*) yang sangat mungkin para pengambil keputusannya tidak pernah mengetahui (bahkan tidak mampu menyentuh) kebutuhan, keinginan, atau permasalahan yang warga ingin selesaikan.

5. Komunikasi antarorganisasi dan aktivitas pelaksana
Koordinasi merupakan mekanisme yang ampuh dalam implementasi kebijakan publik. Semakin banyak koordinasi komunikasi diantara pihak-pihak yang terlibat dalam suatu proses implementasi, maka asumsinya kesalahan-kesalahan akan sangat kecil untuk terjadi dan begitu pula sebaliknya.
6. Lingkungan ekonomi, sosial, dan politik
Hal terakhir yang juga perlu diperhatikan guna menilai kinerja implementasi publik dalam perspektif yang ditawarkan oleh *Van Metter* dan *Van Horn* adalah, sejauh mana lingkungan eksternal turut mendorong keberhasilan kebijakan publik yang telah ditetapkan.

Model ketiga adalah model *Merilee S. Grindle* (1980). Dikemukakan oleh Wibawa (1994, 22) dalam Nugroho Riant (2011:634) yang menjelaskan bahwa:

“Model dalam penerapannya harus diisi dengan kebijakan dan konteks implementasinya. Ide dasarnya adalah bahwa setelah kebijakan ditransformasikan, barulah implementasi kebijakan dilakukan. Keberhasilannya ditentukan oleh derajat *implementability* dari kebijakan tersebut”.

Isi dari kebijakan adalah mencakup hal-hal sebagai berikut:

1. Kepentingan yang terpengaruh oleh kebijakan .
2. Jenis manfaat yang akan dihasilkan.
3. Derajat perubahan yang diinginkan.
4. Kedudukan pembuat kebijakan.
5. (Siapa) pelaksana program.
6. Sumber daya yang dikerahkan.

Sementara itu, konteks implementasinya adalah:

1. Kekuasaan, kepentingan, dan strategi aktor yang terlibat.
2. Karakteristik lembaga dan penguasa.
3. Kepatuhan dan daya tanggap.

Menurut *Grindle* ada dua variabel yang mempengaruhi implementasi kebijakan publik. Keberhasilan implementasi suatu kebijakan publik dapat diukur dari proses pencapaian hasil akhir (*outcomes*), yaitu tercapai atau tidaknya tujuan yang ingin diraih. Hal ini dikemukakan oleh *Grindle*, dimana pengukuran keberhasilan implementasi kebijakan tersebut dapat dilihat dari dua hal yaitu:

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

Setelah kegiatan pelaksanaan kebijakan yang dipengaruhi oleh isi atau konten dan lingkungan atau konteks diterapkan, maka akan dapat diketahui apakah para pelaksana kebijakan dalam membuat sebuah kebijakan sesuai dengan apa yang diharapkan, juga dapat diketahui pada apakah suatu kebijakan dipengaruhi oleh suatu lingkungan, sehingga terjadinya tingkat perubahan yang terjadi.

Pendekatan *bottom up*, memandang implementasi kebijakan dirumuskan tidak oleh lembaga yang tersentralisir dari pusat. Pendekatan *bottom up* berpangkal dari keputusan-keputusan yang ditetapkan di level warga atau masyarakat yang merasakan sendiri persoalan dan permasalahan yang mereka alami. Jadi pendekatan *bottom up* adalah model implementasi kebijakan dimana formulasi kebijakan berada ditingkat warga, sehingga mereka dapat lebih memahami dan mampu menganalisis kebijakan-kebijakan apa yang cocok dengan sumberdaya yang tersedia di daerahnya, sistem sosio kultur yang mengada agar kebijakan tersebut tidak kontraproduktif, yang dapat menunjang keberhasilan kebijakan itu sendiri.

Tinjauan tentang kebijakan

Secara umum, istilah “kebijakan” atau “*policy*” digunakan untuk menunjuk perilaku seorang aktor (misalnya seorang pejabat, suatu kelompok, maupun suatu lembaga pemerintah). Pada dasarnya terdapat banyak batasan atau definisi tersebut memberi penekanan yang berbeda-beda. Keterlibatan aktor-aktor dalam perumusan kebijakan kemudian menjadi ciri khusus dari kebijakan publik. Ini disebabkan oleh apa yang dikatakan oleh *David Easton* sebagai penguasa dalam suatu sistem politik. Menurut *Easton* mereka ini merupakan orang-orang yang terlibat dalam masalah sehari-hari dalam sistem politik, diakui oleh sebagian terbesar anggota sistem politik, mempunyai tanggungjawab untuk masalah-masalah ini. Dan mengambil tindakan-tindakan yang diterima secara mengikat dalam waktu yang panjang.

Dalam konteks persaingan Global, kebijakan publik bertujuan untuk membangun lingkungan yang memungkinkan setiap aktor baik bisnis maupun pengusaha mampu untuk mengembangkan diri menjadi pelaku-pelaku yang kompetitif, bukan hanya secara domestik, melainkan global lingkungan ini hanya dapat diciptakan secara efektif oleh kebijakan publik. Kebijakan yang terbaik adalah kebijakan yang mendorong setiap warga masyarakat untuk membangun daya saingnya masing-masing, dan bukan semakin menjerumuskan kedalam pola ketergantungan.

Van Meter dan *Van Horn* menggolongkan kebijakan-kebijakan menurut dua karakteristik yang berbeda, yakni jumlah perubahan yang terjadi dan sejauh mana konsensus menyangkut tujuan antara pemeran serta dalam proses implementasi berlangsung. Unsur perubahan merupakan karakteristik yang paling penting setidaknya dalam dua hal yaitu:

1. Proses implementasi akan dipengaruhi oleh sejauh mana kebijakan menyimpang dari kebijakan-kebijakan sebelumnya. Untuk hal ini perubahan inkremental lebih cenderung menimbulkan tanggapan positif daripada perubahan-perubahan drastis (rasional). Perubahan inkremental yang didasarkan pada pembuatan keputusan secara inkremental pada dasarnya merupakan *remedial* dan diarahkan lebih banyak kepada perbaikan terhadap ketidaksempurnaan sosial yang nyata sekarang ini daripada mempromosikan tujuan sosial di masa depan.

2. Proses implementasi akan di pengaruhi oleh jumlah perubahan organisasi yang diperlukan. Implementasi yang efektif akan sangat mungkin terjadi jika lembaga pelaksana tidak diharuskan melakukan reorganisasi secara drastis. Pandangan ini didukung oleh pendapat yang mengatakan bahwa kegagalan program-program sosial banyak berasal dari meningkatnya tuntutan-tuntutan yang dibuat terhadap struktur-struktur dan prosedur-prosedur administratif yang ada. Kebijakan yang menetapkan perubahan-perubahan dalam hubungannya dengan pemeran serta yang terlibat dalam proses implementasi akan lebih sulit dilaksanakan daripada kebijakan-kebijakan yang membutuhkan hanya perubahan kecil dalam hubungan-hubungannya yang mantap.

Ciri penting lain dari kebijakan menurut *Van Meter* dan *Van Horn* adalah tingkat konflik atau konsensus atas tujuan-tujuan dan sasaran-sasarannya. Ciri ini dilihat dari sejauh mana para pejabat yang melaksanakan kebijakan mempunyai kesepkatan terhadap tujuan-tujuan dan sasaran-sasaran program? Konsensus mungkin tidak akan terjadi bila tindakan-tindakan yang berdasarkan nilai dari para pejabat dan pemimpin menjadi faktor yang paling menentukan bagi kebijakan akhir.

Pengertian Kebijakan

Kebijakan adalah suatu hasil pemikiran kebijakan atas kerjasama yang didasarkan dari suatu pembahasan serta dirancang dan ditetapkan pada proses pelaksanaan serta di evaluasi hasil kebijakan dengan mengoptimalkan SDM (Sumber Daya Manusia) yang kompeten.

Menurut *Dunn* (2003:51-52) menjelaskan secara etimologis kebijakan adalah:

“istilah kebijakan (policy) berasal dari bahasa Yunani, sansekerta dan Latin. Akar kata dari bahasa Yunani dan sansekerta *polis* (Negara/Kota) dan *Pur* (kota) yang dikembangkan dalam bahasa Latin yaitu *politia* (Negara) dan akhirnya dalam bahasa Inggris yaitu *police*, yang artinya menangani masalah-masalah publik atau administrasi pemerintahan.

Menurut *Anderson* yang dikutip Winarno (2011:23) yang menyatakan tentang suatu kebijakan adalah:

“Kebijakan merupakan arah tindakan yang mempunyai maksud yang ditetapkan oleh suatu aktor dalam mengatasi suatu masalah atau suatu persoalan. Konsep kebijakan ini mempunyai implikasi yaitu:

- 1) Titik perhatian dalam membicarakan kebijakan berorientasi pada maksud dan tujuan, bukan sesuatu yang terjadi begitu saja melainkan sudah direncanakan oleh aktor-aktor yang terlihat dalam system politik.
- 2) Kebijakan merupakan arah atau pola tindakan yang dilakukan oleh pejabat-pejabat pemerintah dan bukan merupakan keputusan-keputusan yang tersendiri. Suatu kebijakan mencakup tidak hanya keputusan untuk menetapkan undang-undang mengenai suatu hal, tetapi juga keputusan-keputusan beserta dengan pelaksanaannya.
- 3) Kebijakan adalah apa yang sebenarnya dilakukan oleh pemerintah dan bukan diinginkan oleh pemerintah.
- 4) Kebijakan dapat bersifat positif dan negatif.

- 5) Kebijakan harus berdasarkan hukum sehingga memiliki kewenangan masyarakat untuk mematuhiya.”

Menurut *Carl I. Frederick* (1963,79) yang dikutip Nugroho (2011:93-94) mengartikan suatu kebijakan dalam suatu penerapan adalah:

“sebagai serangkaian tindakan yang diusulkan seseorang, kelompok atau pemerintah dalam suatu lingkungan tertentu, dengan ancaman dan peluang yang ada. Kebijakan yang diusulkan tersebut ditujukan untuk memanfaatkan potensi sekaligus mengatasi hambatan yang ada dalam rangka mencapai tujuan tertentu”.

Proses Pembuatan Kebijakan

Dunn(2003:24) menjelaskan tahapan-tahapan dalam proses pembuatan kebijakan adalah sebagai berikut:

1. *Fase penyusunan agenda* para pejabat baik yang dipilih lewat pemilu maupun diangkat mengangkat isu tertentu menjadi agenda publik.
2. *Fase formulasi kebijakan* dimana didalamnya pejabat merumuskan alternatif kebijakan untuk mengatasi masalah yang dirumuskan.
3. *Adopsi kebijakan* disini alternatif kebijakan dipilih dan diadopsi dengan dukungan dari mayoritas dan atau konsensus kelembagaan.
4. *Implementasi kebijakan* yang didalamnya kebijakan yang diambil dilaksanakan oleh unit-unit administrasi dengan memobilisasi sumberdaya yang dimilikinya, terutama finansial dan manusia.
5. *Penilaian kebijakan* di sini unit-unit pemeriksaan dan akuntansi menilai apakah lembaga pembuat kebijaka dan pelaksana kebijakan telah memenuhi persyaratan pembuatan kebijakan dan pelaksanaan kebijakan yang telah ditetapkan.

Analisis Kebijakan

Sebagaimana para *scholar* ilmu politik dalam pedekatan analisis kebijakan publik menciptakan teori dan model untuk membantu memahami dan menjelaskan proses pembuatan keputusan, merekapun juga mengembangkan berbagai pendekatan teoritis untuk membantu kita dalam mempelajari dan memahami perilaku seluruh sistem politik. Meskipun sebagian besar pendekatan ini belum dikembangkan khususnya untuk analisis pembentukan kebijakan, namun hal itu dapat diubah dengan mudah. Pendekatan teoritis yang akan diuji secara singkat disini antara lain, adalah: teori sistem (*system theory*), teori kelompok (*group theory*), teori elite (*elite theory*), teori proses fungsional (*functional process theory*), dan teori kelembagaan (*institutionalism*). Pendekatan teoritis ini sangat berguna dan selanjutnya dapat menarik perhatian kita pada fenomena politik yang penting, juga dapat membantu menjelaskan dan mempermudah secara berpikir kita, serta memberikan sarana yang mungkin bagi kegiatan politik atau khususnya dalam menganalisis masalah kebijakan publik.

a. Teori Sistem (*system theory*)

Kebijakan publik dapat dipandang sebagai reaksi sistem politik untuk kebutuhan yang timbul dari lingkungan sekitarnya, sistem politik, seperti yang

didefinisikan oleh *David Easton* (1965), terdiri dari kegiatan dan lembaga yang dapat diidentifikasi dan saling berhubungan dalam masyarakat yang dapat membuat keputusan berdasarkan wewenang (atau penempatan nilai) yang mengikat di masyarakat. Masukan (*input*) sistem politik berasal dari lingkungannya yang terbuka berupa permintaan (*demands*) dan dukungan (*support*). Lingkungan (*environment*) terdiri dari semua kondisi dan kejadian luar sampai pada batas sistem politik. Permintaan (*demands*) adalah klaim yang dibuat seseorang dan kelompok dalam sistem politik untuk bertindak supaya dapat memenuhi keinginannya. Dukungan (*support*) diberikan ketika suatu kelompok dan masing-masing orang mematuhi hukum, dan selain itu menerima keputusan, serta tindakan sistem politik yang berkuasa yang dibuat sebagai reaksi dari permintaan.

b. Teori Kelompok (*group theory*)

Sesuai dengan kelompok teori sistem, kebijakan publik merupakan hasil perjuangan kelompok-kelompok. Seperti seorang penulis pernah mengatakan, “apa yang disebut kebijakan publik adalah keseimbangan yang dicapai oleh perjuangan kelompok dalam suatu kejadian dan hal tersebut memberikan keseimbangan dimana golongan atau kelompok yang bertentangan selalu berusaha memberi bobot pada keinginannya” (Earl Lathan, 1965 : 36).

c. Teori Elite (*Elite Theory*)

Dari sudut pandang teori elite, kebijakan publik dapat dianggap sebagai nilai dan pilihan elite pemerintah semata. Penjelasan pokok dari teori elite adalah bahwa kebijakan publik tidak ditentukan oleh “massa” melalui permintaan dan tindakan mereka tetapi kebijakan publik diputuskan oleh suatu elite yang mengatur dan dipengaruhi oleh instansi pejabat publik. Thomas Dye dan Harmaon Zeigler dalam bukunya *The Irony Of Democracy* (1970) yang dikutip oleh Agustino Leo (2012 : 23) memberikan ringkasan mengenai teori elite, sebagai berikut:

1. Masyarakat dapat dibagi menjadi dua. Pertama, mereka-mereka yang sedikit mempunyai kekuasaan dan, kedua, mereka-mereka yang banyak tidak mempunyai kekuasaan. Hanya beberapa orang yang memberikan nilai untuk masyarakat dan massa tidak memutuskan kebijakan publik.
2. Sedikit orang yang memerintah kepada sesama dengan massa yang diperintah. Elite secara tidak proporsional diambil dari masyarakat dengan tingkat sosial-ekonomi yang lebih tinggi.
3. Pergerakan dari non-elite ke posisi elite harus kontinyu agar terpelihara stabilitas dan menghindari perubahan secara besar-besaran. Hanya non-elite yang telah diterima dalam kesepakatan elite dasar dapat diijinkan masuk dalam lingkaran pemerintah.
4. Elite membuat kesepakatan berdasarkan sistem-nilai-sosial dan pemeliharaan sistem.
5. Kebijakan publik tidak mencerminkan kebutuhan massa tetapi lebih mencerminkan nilai-nilai dan kebutuhan elite. Perubahan dalam kebijakan publik lebih merupakan penambahan daripada perobakan (penambahan memungkinkan respon untuk kejadian yang mengancam sistem sosial dengan perubahan atau perpindahan sistem yang minimum).

6. Elite yang aktif merupakan subjek pengaruh langsung dari massa yang apatis yang relatif kecil. Elite lebih banyak mempengaruhi massa daripada massa yang mempengaruhi elite.

Teori elite merupakan teori pembentukan kebijakan yang agak provokatif. Kebijakan merupakan hasil keluaran elite yang mencerminkan nilai mereka dengan tujuan melayani mereka, salah satu yang mungkin merupakan keinginan publik adalah visi kesejahteraan massa secara imajiner. Teori elite memusatkan perhatian pada tugas elite dalam pembentukan kebijakan dan pada kenyataannya bahwa dalam sistem politik orang yang memerintah jauh lebih sedikit dari pada orang yang diperintah.

d. Teori Proses Fungsional (*Functionl Process Theory*)

Cara lain untuk memahami studi pembentukan kebijakan adalah melihat pada bermacam-macam aktifitas fungsional yang terjadi dalam proses kebijakan. *Harold Lasswell* (1965) memberikan skema yang melibatkan tujuh kategori analisis fungsional yang akan bertindak sebagai dasar pembahasan di sini yang dikutip oleh *Agustino Leo* (2012 : 24-25), yaitu:

1. Intelegensi : yaitu bagaimana informasi kebijakan yang menjadi perhatian dari pembuatan kebijakan dikumpulkan dan diproses.
2. Rekomendasi : yaitu bagaimana rekomendasi (atau alternatif) yang sesuai dengan masalah dibuat dan ditawarkan.
3. Preskripsi : yaitu bagaimana aturan umum dipakai atau diumumkan, dan digunakan oleh siapa?
4. Invokasi : yaitu siapa yang menentukan apakah perilaku yang ada bertentangan dengan peraturan atau hukum.
5. Aplikasi : yaitu bagaimana hukum atau peraturan sesungguhnya dilaksanakan atau diterapkan.
6. Penghargaan : yaitu bagaimana pelaksanaan kebijakan, keberhasilan, atau kegagalan diukur.
7. Penghentian : yaitu bagaimana peraturan atau hukum hentikan atau diteruskan dengan bentuk yang diubah atau diperbaiki.

Meskipun *Laswell* menunjuk hal tersebut diatas sebagai “proses pengambilan keputusan”, namun hal tersebut berjalan dalam membuat pilihan khusus dan sungguh-sungguh melibatkan bagian kegiatan dalam beberapa hal definisi kebijakan yang telah diberikan ada. Dalam proses selanjutnya, pembuatan kebijakan dapat mencari dan menggunakan informasi baru, dalam rangka untuk merubah proses kebijakan yang asli.

e. Teori kelembagaan (*Institutionalism*)

Studi kelembagaan pemerintah merupakan salah satu perhatian ilmu politik yang tertua. Kehidupan poliyik umumnya berkisar pada lembaga pemerintah seperti : legislatif, eksekutif, pengadilan dan partai politik. Lebih jauh lagi kebijakan publik awalnya berdasarkan kewenangannya ditentukan dan dilaksanakan oleh lembaga pemrintah.

Analisis kebijakan adalah memastikan bahwa kebijakan yang hendak diambil benar-benar dilandaskan atas manfaat optimal yang akan diterima oleh publik, dan bukan asal menguntungkan pengambilan kebijakan, oleh karena itu, analisis kebijakan perlu memiliki kecakapan-kecakapan sebagai berikut:

- a. Mampu cepat mengambil fokus pada kriteria keputusan yang paling sentral.
- b. Memiliki kemampuan analisis multi disiplin, jika pun tidak, mampu mengakses kepada sumber pengetahuan diluar disiplin yang dikuasai.
- c. Mampu memikirkan jenis-jenis tindakan kebijakan yang dapat diambil.
- d. Mampu menghindari pendekatan *toolbox* atau *textbook* untuk menganalisa kebijakan, melainkan mampu menggunakan metode yang paling sederhana namun tepat dan menggunakan logika untuk mendesain metode jika metode yang dikehendaki memang tidak tersedia.
- e. Mampu mengatasi ketidakpastian.
- f. Mampu mengemukakan dengan ngka (tidak hanya asumsi-asumsi kualitatif)
- g. Mampu membuat rumusan analisa yang sederhana namun jelas.
- h. Mampu memeriksa fakta-fakta yang diperlukan.
- i. Mampu meletakkan diri dalam posisi orang lain (empati), khususnya sebagai pengambil kebijakan dan publik yang menjadi konstituennya.
- j. Mampu menahan diri hanya untuk memberikan analisis kebijakan, bukan keputusan
- k. Mampu tidak saja mengatakan “ya” atau tidak” pada usulan yang masuk, namun juga mampu memberikan definisi dan analisa dari usulan tersebut.
- l. Mampu menyadari bahwa tidak ada kebijakan yang sama sekali benar, sama sekali rasional, dan sama sekali kompleks.
- m. Mampu memahami bahwa ada batas-batas intervensi kebijakan public.
- n. Mempunyai etika profesi yang tinggi.

Menurut *Dunn* (2011:269-270) bahwa analisis kebijakan adalah :

“aktivitas intelektual dan praktis yang ditujukan untuk menciptakan, secara kritis menilai, dan mengomunikasikan pengetahuan tentang dan dalam proses kebijakan. Analisis kebijakan adalah disiplin ilmu sosial terapan yang menggunakan berbagai metode pengkajian multipel dalam konteks argumentasi dan debat politik”.

Mengikuti *Dunn*, metode analisis kebijakan menggabungkan lima prosedur umum yang lazim dipakai dalam pemecahan masalah manusia, yaitu:

1. Definisi : Menghasilkan informasi mengenai kondisi-kondisi yang menimbulkan masalah kebijakan.
2. Prediksi : Menyediakan informasi mengenai konsekuensi di masa medatang dari penerapan alternatif kebijakan, termasuk jika tidak melakukan sesuatu.
3. Preskripsi : Menyediakan informasi mengenai nilai konsekuensi alternatif kebijakan di masa mendatang.
4. Deskripsi : Menghasilkan informasi tentang konsekuensi sekarang dan masa lalu dari diterapkannya alternatif kebijakan.
5. Evaluasi : Kegunaan alternatif kebijakan dalam memecahkan masalah.

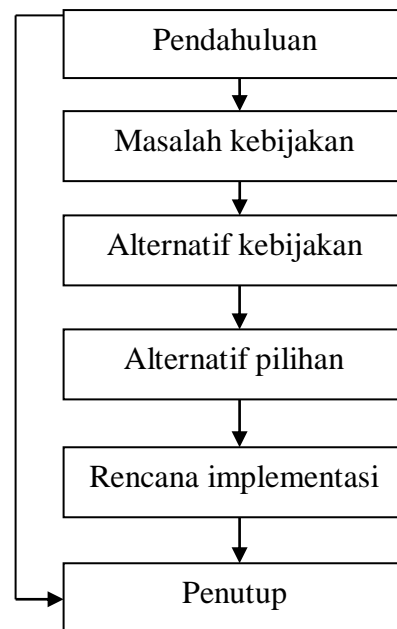
Analisis kebijakan diambil dari berbagai macam disiplin ilmu dengan tujuan memberikan informasi yang bersifat : *deskriptif*, *evaluatif*, dan/atau *preskriptif*. Analisis kebijakan tiga nilai pertanyaan yaitu:

- 1) Nilai yang pencapaiannya merupakan tolak ukur utama menilai apakah suatu masalah sudah teratasi?
- 2) Fakta yang keberadaannya dapat membatasi atau meningkatkan pencapaian nilai-nilai.
- 3) Tindakan yang penerapannya dapat menghasilkan pencapaian nilai-nilai.

Menurut *Carl V. Patton & David S. Savicky* 1993 (2011 : 319) mengatakan bahwa:

“Analisis kebijakan adalah tindakan yang diperlukan untuk dibuatnya sebuah kebijakan, baik kebijakan yang baru sama sekali atau kebijakan yang baru sebagai konsekuensi dari kebijakan yang ada karena analisis kebijakan berbeda dengan periset kebijakan, analisis kebijakan bekerja pada ruanglingkup yang serba terbatas”.

Carl V. Patton & David S. Savicky menggambarkan tentang analisis kebijakan sebagai berikut:



Gambar. Tentang analisis kebijakan

Gambar diatas dapat disimpulkan bahwa analisis kebijakan dapat diterapkan secara baik jika pendahuluan, masalah kebijakan, alternatif kebijakan, alternatif pilihan, rencana implementasi dan penutup sudah terkonsep dengan baik sehingga outputnya dapat lebih terencana dan tersusun pada hasil penerapan kebijakan.

Evaluasi kebijakan

Evaluasi dengan menggunakan tipe sistematis atau juga sering disebut sebagai evaluasi ilmiah merupakan evaluasi yang mempunyai kemampuan lebih baik untuk menjalankan evaluasi

kebijakan dibandingkan dengan tipe evaluasi yang lain. Menyangkut evaluasi kebijakan dalam pandangan Jones, didorong oleh persyaratan-persyaratan legal untuk evaluasi program dan pembiayaan untuk melakukan kerja, saat ini riset evaluasi telah berkembang menjadi usaha yang signifikan. Untuk melakukan evaluasi yang baik dengan margin kesalahan yang minimal beberapa ahli mengembangkan langkah-langkah dalam evaluasi kebijakan. Salah satu ahli tersebut adalah *Eedward A. Suchman*.

Suchman mengemukakan enam langkah dalam evaluasi kebijakan, yakni:

1. Mengidentifikasi tujuan program yang akan dievaluasi
2. Analisis terhadap masalah
3. Deskripsi dan standarisasi kegiatan
4. Pengukuran terhadap tingkatan perubahan yang terjadi
5. Menentukan apakah perubahan yang diamati merupakan akibat dari kegiatan tersebut atau karena penyebab yang lain
6. Beberapa indikator untuk menentukan keberadaan suatu dampak

Evaluasi kebijakan adalah ditunjukkan untuk menilai sejauh mana keefektifan kebijakan publik guna dipertanggungjawabkan kepada konstituennya, sejauh mana tujuan dicapai, evaluasi diperlukan untuk melihat kesenjangan antara “harapan” dengan “kenyataan”.

Evaluasi kebijakan sebagai suatu pengkajian secara sistematis dan empiris terhadap akibat-akibat dari suatu kebijakan dan program pemerintah yang sedang berjalan dan kesesuaiannya dengan tujuan-tujuan yang hendak dicapai oleh kebijakan tersebut.

Kesulitan dalam evaluasi kebijakan, antara lain adalah tujuan-tujuan dalam kebijakan publik jarang dilakukan (ditulis) secara cukup jelas, dalam arti seberapa jauh tujuan-tujuan kebijakan publik itu harus dicapai. Pengembangan ukuran-ukuran yang tepat dan dapat diterima semua pihak sangat sulit dilakukan.

Evaluasi kebijakan dibagi menjadi dua bagian yaitu: evaluasi internal, dilaksanakan oleh pihak-pihak yang terlibat langsung dalam persiapan atau implementasi sebuah proyek. Sedangkan evaluasi eksternal adalah dilaksanakan oleh pihak-pihak yang tidak terlibat langsung dalam persiapan desain proyek atau implementasinya.

Evaluasi kebijakan secara sederhana, menurut *William Dunn* (1999:608), berkenaan dengan produksi informasi mengenai nilai-nilai atau manfaat-manfaat hasil kebijakan. Kinerja kebijakan yang dinilai dalam evaluasi kebijakan melingkupi: (1) seberapa jauh kebutuhan, nilai, dan kesempatan telah dapat dicapai melalui tindakan kebijakan/program. Dalam hal ini evaluasi kebijakan mengungkapkan seberapa jauh tujuan-tujuan tertentu telah dicapai. (2) apakah tindakan yang ditempuh oleh implementing agencies sudah benar-benar efektif, responsif, akuntabel, dan adil. (3) bagaimana efek dan dampak dari kebijakan itu sendiri. Oleh karena itu fungsi evaluasi kebijakan yang begitu baik guna kebaikan bersama warga masyarakat, maka untuk menghasilkan informasi mengenai kerja kebijakan, *William Dunn* (611-623) menyatakan bahwa ada beberapa pendekatan evaluasi kebijakan guna menghasilkan penilaian yang baik. Pendekatan-pendekatan tersebut ialah: evaluasi semu, evaluasi formal, dan evaluasi keputusan teoritis.

Evaluasi semu ialah pendekatan yang menggunakan metode deskriptif untuk menghasilkan informasi yang valid dan dapat dipercaya mengenai hasil kebijakan tanpa berusaha untuk menanyakan tentang manfaat atau nilai dari hasil-hasil kebijakan terhadap individu, kelompok, ataupun masyarakat secara keseluruhan.

Evaluasi formal adalah untuk menghasilkan informasi yang valid dan cepat dipercaya mengenai hasil-hasil kebijakan yang didasarkan atas tujuan formal program kebijakan deskriptif. Tipe utama variasi-variasi model kebijakan formal, *pertama*, evaluasi perkembangan. Dalam varian ini evaluasi formal berupaya untuk menunjukkan kegiatan atau aktivitas evaluasi kebijakan secara eksplisit yang diciptakan untuk melayani kebutuhan sehari-hari staf program. *Kedua*, evaluasi proses retrospektif, yang meliputi pemantauan atau evaluasi program setelah program tersebut diterapkan untuk jangka waktu tertentu. Varian ini cenderung dipusatkan pada masalah-masalah dan kendala-kendala yang terjadi selama implementasi berlangsung, yang berhubungan dengan keluaran dan dampak yang diperoleh.

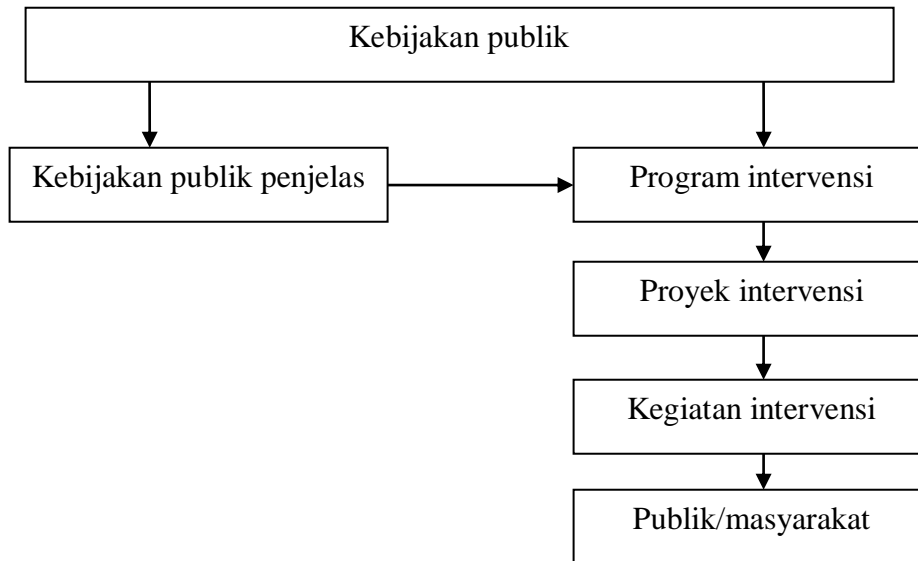
Evaluasi keputusan teoritis adalah pendekatan evaluasi kebijakan yang menggunakan metode-metode deskriptif untuk menghasilkan informasi yang dapat dipertanggungjawabkan dan valid menangani hasil-hasil kebijakan yang secara eksplisit dinilai oleh berbagai macam pelaku kebijakan.

Implementasi kebijakan

Implementasi kebijakan merupakan suatu kajian mengenai studi kebijakan yang mengarah pada proses pelaksanaan dari suatu kebijakan. Dalam praktiknya implementasi kebijakan merupakan suatu proses yang begitu kompleks bahkan tidak jarang bermuatan politis dengan adanya intervensi berbagai kepentingan.

Implementasi kebijakan dipandang dalam pengertian yang luas, merupakan tahap dari proses kebijakan segera setelah penetapan undang-undang di mana berbagai aktor, organisasi, prosedur dan teknik bekerja bersama-sama untuk menjalankan kebijakan dalam upaya untuk menjalankan kebijakan dalam upaya untuk meraih tujuan-tujuan kebijakan atau program-program. Implementasi pada yang lain merupakan fenomena yang kompleks yang mungkin dapat dipahami sebagai suatu proses, suatu keluaran (*output*) maupun sebagai suatu dampak (*outcome*).

Implementasi kebijakan pada prinsipnya adalah cara agar sebuah kebijakan dapat mencapai tujuannya. Tidak lebih dan tidak kurang untuk mengimplementasikan kebijakan publik, maka ada dua pilihan langkah yang ada, yaitu langsung mengimplementasikan dalam bentuk program-program atau melalui formulasi kebijakan derivat atau turunan dan kebijakan publik tersebut secara umum dapat digambarkan pada halaman berikut ini:



Gambar. Sekuensi Implementasi Kebijakan

Rangkaian implementasi kebijakan dari gambar diatas, dapat dilihat dengan jelas, yaitu dimulai dari program, ke proyek dan ke kegiatan. Model tersebut mengadaptasi mekanisme yang lazim dalam manajemen, khusus manajemen sektor publik.

Efektivitas

Pengertian administrasi dalam arti luas pada hakekatnya merupakan kerja sama antar kelompok manusia untuk mencapai tujuan bersama yang telah ditentukan sebelumnya. Manusia dalam mengadakan kerjasama tersebut membentuk wadah kerja sama yang disebut organisasi.

Berdasarkan pendapat di atas, maka pencapaian sasaran merupakan criteria untuk menilai sejauhmana keberhasilan suatu organisasi. Criteria untuk menilai sejauhmana keberhasilan suatu organisasi. Kriteria untuk menilai sejauhmana keberhasilan organisasi mencapai sasarannya itu lazim dikenal dengan istilah efektivitas.

Emerson dalam Handyaningrat (1996 :16) mengemukakan bahwa tentang efektivitas sebagai berikut :

Efektivitas berarti pengukuran dalam arti tercapainya sasaran atau tujuan yang telah ditentukan sebelumnya. Jelasnya bila sasaran atau tujuan telah tercapai sesuai dengan yang direncanakan sebelumnya adalah efektif. Jadi kalau tujuan atau sasaran itu tidak selesai dengan waktu yang telah ditentukan pekerjaan itu tidak efektif.

Pengaruh Implementasi Kebijakan Terhadap Efektivitas Kegiatan

Sebagaimana telah dikemukakan sebelumnya bahwa kebijakan public mempunyai tujuan atau sasaran tertentu. Tujuan dan sasaran ini hanya dapat diapai apabila kebijakan public itu diimplementasikan. Hal ditegaskan oleh adiwisastra ddalam teachjian (2006 : xii) mengemukakan bahwa “kebijkakan public yang dibuat hanya akan menjadi “macian kertas” apabila tidak berhasil diimplementasikan”.

Secara khusus berkaitan dengan efektivitas implementasi kebijakan public, Sumaryadi (2005:112) mengemukakan bahwa :

Efektivitas implemntasi kebijakan efektif apabila terjadinya efektivitas pada tingkat procedural dan juga efektivitas pada tingkat tujuan dan hasil yang hendak dicapai.oleh karena itu selain aspek procedural, yang tak kalah pentingnya adalah aspek tujuan. Dengan demikian sesuai dengan aspek procedural dan tujuan yang diinginkan serta menghasilkan manfaat nyata kepada masyarakat.

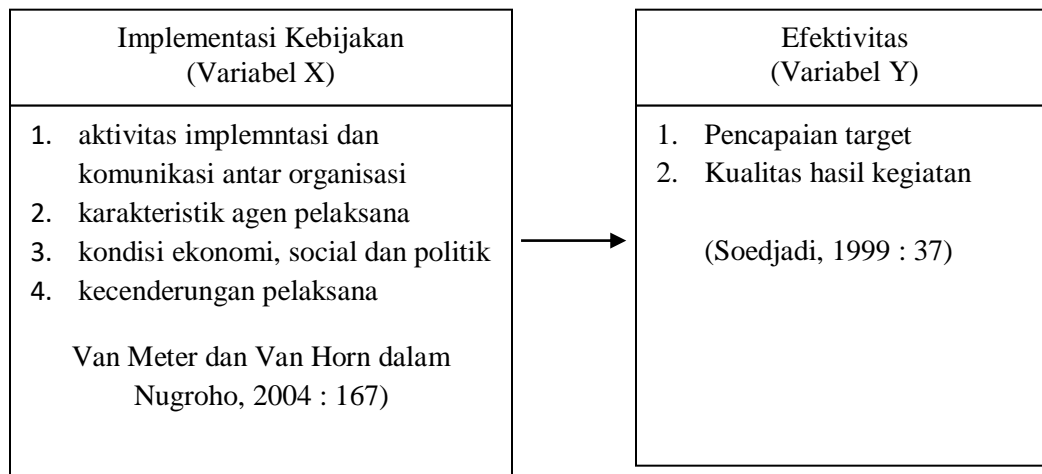
Berdasarkan pendapat di atas, efektivitas implementasi kebijakan public dapat dilihat dari pencapaian efektivitas pada tingkat prosudural meliputi ketepatan waktu penyelesaian kegiatan, sedangkan aspek tujuan dan hasil meliputi pencapaian target dan kualitas hasil yang dicapai.

Berdasarkan uraian di atas, maka implementasi kebjikakan public berpengaruh terhadap efektivitas suatu kegiatan, ketertiban dan keindahan akan berpengaruh pada efektivitas pentertiban pedagang kaki lima di Kota Cirebon.

Kerangka Pemikiran

Kerangka pemikiran dalam penelitian ini yaitu : impelementasi kebijakan ketertiban umum yang di dalamnya meliputi : 1) aktivitas implemntasi dan komunikasi antar organisasi, 2) karakteristik agen pelaksana, 3) kondisi ekonomi, social dan politik serta 4) kecenderungan pelaksana, berpengaruh terhadap efektivitas penertiban pedagang kaki lima.

Kerangka pemikiran tersebut dapat digambarkan dalam bentuk paradigm penelitian yaitu :



**Gambar
Paradigma Penelitian**

Hipotesis

Berdasarkan paradigam penelitian di atas penulis mengajukan hipotesis yaitu :

1. Ada pengaruh implementasi kebijakan ketertiban umum terhadap efektivitas penertiban pedagang kaki lima di Kota Cirebon.
2. Ada pengaruh implementasi kebijakan ketertiban umum berupa aktivitas implementasi dan komunikasi antar organisasi terhadap efektivitas penertiban pedagang kaki lima di Kota Cirebon.
3. Ada pengaruh implementasi kebijakan ketertiban umum berupa karakteristik agen pelaksana terhadap efektivitas penertiban pedagang kaki lima di Kota Cirebon.
4. Ada pengaruh implementasi kebijakan ketertiban umum berupa kondisi ekonomi social dan politik terhadap efektivitas penertiban pedagang kaki lima di Kota Cirebon.
5. Ada pengaruh implementasi kebijakan ketertiban umum berupa kecendrungan pelaksana terhadap efektivitas penertiban pedagang kaki lima di Kota Cirebon.

Disain Penelitian

Desain penelitian yang penulis gunakan adalah penelitian hubungan variable X yang mempengaruhi variable Y. Variabel yang mempengaruhi (variable bebas) adalah implementasi kebijakan ketertiban umum. Sedangkan variable yang dipengaruhi (variable terikat) adalah Efektivitas Penertiban Pedagang Kaki Lima.

Variabel Implementasi Kebijakan Ketertiban Umum terdiri dari empat deminsi yaitu :

1. Aktivitas Implementasi dan Komunikasi antar organisasi
2. Karakteristik agen pelaksana
3. Kondisi ekonomi, sosial dan politik
4. Kecenderungan (*disposition*).

Metode Penelitian Yang Digunakan

Menurut sugiyono (2003 : 1) metode penelitian adalah cara ilmiah untuk mendapatkan data dengan tujuan dan kegunaan tertentu”. Dengan demikian, metode penelitian berkaitan dengan teknik-teknik pengumpulan beserta analisis data tersebut.

Metode penelitian yang penulis gunakan adalah metode survay. Kerlinger dalam sugiyono (2003 : 3) mengemukakan bahwa “ penelitian survay adalah penelitian yang dilakukan pada populer besar mapun kecil, tetapi data yang dipelajari adalah dara dari sampel yang diambil dari populasi tersebut”. Dengan demikian penelitian survay mengharuskan dilakukan penarikan sampel dari populasi.

Populasi dan Sampel

Populasi dalam penelitian ini terdiri dari tiga kelompok yaitu :

1. Aparat pelaksana kebijakan ketertiban umum di Kota Cirebon sebanyak 33 orang yang terdiri dari aparat 32 orang, seksi ketentraman dan ketertiban 1 orang.
2. Perusahaan Daerah Kota Cirebon 3 orang;
3. Pedagang kaki lima 3.000 orang.

Jadi ukuran dari ketiga kelompok populasi tersebut adalah 3.036 orang. Penarikan sampel yang diambil dari tiap-tiap populasi menggunakan rumus *simple random sampling*.

$$n = \frac{N}{n.d2 + 1} \quad (\text{Yamane dalam rahmat, 2003 : 113})$$

keterangan :

- n : Ukuran sampel yang dicari
 N : Ukuran populasi
 d : Presisi = 0,05 atau 5%

| No | Kelompok Populasi | Anggota Populasi | Sampel |
|----|----------------------------|------------------|------------|
| 1 | Aparat pelaksana kebijakan | 33 | 31 |
| 2 | PD pasar | 3 | 3 |
| 3 | PKL | 3000 | 316 |
| | Jumlah | 3036 | 350 |

Teknik Pengumpulan Data

Pengumpulan data dilakukan teknik sebagai berikut :

1. Studi kepustakaan yaitu pengumpulan data dari sumber-sumber tertulis (buku, peraturan perundang-undangan, dokumen, arsip dan lain-lain)
2. Studi lapangan dengan cara :
 - a. Observasi, yaitu pengumpulan data dengan cara melakukan pengamatan pada lokasi penelitian.
 - b. Wawancara yaitu teknik pengumpulan data dengan cara mengadakan tanya jawab dengan pejabat yang berwenang, dalam hal ini yaitu Kepala Kantor Satuan Polisi Pamong Praja Kota Cirebon.
 - c. Angket

Yaitu teknik pengumpulan data dengan cara menyebarkan daftar pertanyaan tertulis yang sudah disertai dengan pilihan jawabannya kepada 98 orang responden.

Angket terdiri dari lima pilihan jawaban dengan menggunakan skala likers, dimana masing-masing ketentuan sebagai berikut :

Tabel. 2
Pilihan Jawaban dalam Angket

| No. | Pilihan Jawaban | Skor Pernyataan Positif | Skor Pernyataan Negatif |
|-----|--------------------------------|-------------------------|-------------------------|
| 1 | Sangat Setuju | 5 | 1 |
| 2 | Setuju | 4 | 2 |
| 3 | Antara Setuju dan Tidak Setuju | 3 | 3 |
| 4 | Tidak Setuju | 2 | 4 |
| 5 | Sangat Tidak Setuju | 1 | 5 |

Operasional Variabel

Dalam rangka memudahkan dalam melakukan pengukuran, maka variabel tersebut dioperasionalkan dengan menjabarkan ke dalam dimensi dan indikator yaitu :

Tabel. 3
Operasional Variabel Penelitian

| Variabel | Dimensi | Indikator |
|------------------------|---|---|
| Implementasi Kebijakan | 1. Aktivitas implementasi dan komunikasi antar organisasi | 1. Metode yang digunakan 2. Dukungan dana 3. Kelengkapan sarana dan prasarana 4. Komunikasi dan koordinasi antar instansi 5. Penyuluhan kepada pedagang |
| | 2. Karakter agen pelaksana | 1. Jumlah aparat 2. Pengetahuan aparat 3. Pengalaman aparat 4. Keterampilan aparat |
| | 3. Kondisi ekonomi, sosial dan politik | 1. Kondisi ekonomi 2. Kondisi sosial 3. Kondisi politik |
| | 4. Kecenderungan aparat pelaksana | 1. Motivasi aparat 2. Disiplin aparat 3. Sikap aparat |
| Efektivitas | 1. Pencapaian Target | 1. Pencapaian sasaran 2. Pencapaian tujuan 3. Pencapaian target 4. Ketepatan waktu 5. Pemanfaatan sumber |
| | 2. Kualitas hasil kegiatan | 1. Keretlibatan lingkungan 2. Panataan PKL 3. Pemberdayaan PKL 4. Kesadaran PKL 5. Partisipasi PKL |

Hasil Penelitian Variabel X (Implementasi kebijakan Ketertiban Umum)

Pertumbuhan penduduk yang tinggi di daerah perkantoran menimbulkan berbagai permasalahan yang rumit, karena pihak pemerintah khususnya pemerintah kota belum bisa atau lamban mengantisipasi adanya pertumbuhan jumlah penduduk yang cepat misalnya dengan pengadaan lahan pemukiman, kesempatan kerja, penyediaan sarana dan prasarana dan sebagainya. Salah satu permasalahan yang timbul selain dari kriminalitas, penganggutan, sampah, banjir dan sebagainya adalah masalah keberadaan pedagang kaki lima (PKL) yang ditimbulkan dari keberadaan PKL ini dengan pola ketidakteraturannya misalnya menciptakan kawasan kumuh, kesemrawutan, kemacetan lalu lintas dan mengurani keindahan atau estetika kota.

Salah satu wujud dari sektor informal adalah kegiatan Pedagang kaki Lima, dimana kegiatan ini timbul karena tidak terpenuhinya kebutuhan pelayanan oleh kegiatan formal yang mana kegiatan mereka sering menimbulkan gangguan terhadap lingkungannya dan sering dipojokan sebagai penyebab timbulnya berbagai permasalahan seperti mengganggu pergerakan pejalan kaki atau menyebabkan kemacetan lalu lintas di kawasan Jalan sukalila, karanggetas dan pekiringan yang mana pedagang kaki lima menggunakan lahan-lahan umum (*public land*).

Berdasarkan hasil angket dan perhitungan diperoleh data bahwa variabel X (implementasi kebijakan ketertiban umum) ini memiliki total hasil angket sebesar 8361, sedangkan standar skor tertinggi adalah 52500. Dengan demikian, persentase pelaksanaan variabel X adalah sebesar $(33103 : 52500) \times 100\% = 63\%$.

Implementasi kebijakan ketertiban umum akan di analisis dalam empat dimensi yaitu aktivitas implementasi dan komunikasi antar organisasi, Berdasarkan hasil angket dan perhitungan diperoleh data bahwa variabel X (implementasi kebijakan ketertiban umum) ini memiliki total hasil angket sebesar 8361, sedangkan standar skor tertinggi adalah 52500. Dengan demikian, persentase pelaksanaan variabel X adalah sebesar $(33103 : 52500) \times 100\% = 63\%$.

Implementasi kebijakan ketertiban umum akan di analisis dalam empat dimensi yaitu aktivitas implementasi dan komunikasi antar organisasi, karakteristik agen pelaksana, kondisi ekonomi, sosial dan politik serta kecenderungan aparat pelaksana.

Berikut ini penulis akan menguraikan keempat dimensi implementasi kebijakan ketertiban umum tersebut berdasarkan data dari hasil wawancara dan pengamatan serta dari hasil angket.

Aktivitas Implementasi dan Komunikasi Antar Organisasi

Implementasi kebijakan penertiban PKL dilakukan satpol PP sesuai dengan Perda Nomor 9 Tahun 2003 tentang Ketertiban Umum. Implementasi dan sosialisasi kebijakan penertiban perdagangan kaki lima yang umum dilakukan Satpol PP adalah dengan melakukan patroli terutama di jalan kartini, siliwangi, karanggetas dan pekiringan setiap hari.

Pelaksanaan kebijakan dengan patroli ini dilakukan dengan upaya mengontrol agar para PKL tidak menggunakan tempat-tempat yang dilarang untuk berjualan. Tujuan patroli tersebut adalah untuk menertibkan pedagang yang berjualan di badan jalan sehingga pengguna jalan tidak terganggu dengan aktivitas pedagang kaki lima. Tidak hanya itu terkadang pemerintah kota melalui tim terpadu juga melakukan penertiban bagi pedagang yang berjualan di jalan siliwangi setelah pukul 07.00 WIB. Selain melakukan tersebut, pemerintah kota telah memberikan solusi dengan membangun lokalisasi penampungan untuk pedagang kaki lima. Lokasi pasar ini adalah Pasar Mambo yang tujuannya untuk pedagang kaki lima yang masih berjualan di beberapa ruas jalan karanggetas, siliwangi.

Kebijakan pemerintah Kota Cirebon kepada pedagang untuk ketertiban PKL yang berjualan sekitar jalan Kartini, Siliwangi, Karanggetas dan pekiringan agar terorganisir dan terencana serta dapat mewujudkan umum di Kota Cirebon. Dalam kenyataannya hingga 2015 pasar mambo belum sepenuhnya diisi oleh pedagang untuk menempati kios-kios yang disediakan. Berkaitan dengan ini pemerintah selalau mengomunikasikan dengan PKL. Sosialisasi yang dilakukan oleh pemerintah dilakukan dengan cara memeberikan surat edaran ke pedagang untuk segera mengisi kios-kios yang telah disediakan.

Berdasarkan wawancara dengan satpol PP mengatakan sarana dan prasarana bagi anggota satpol PP sangat diperlukan. Terlebih saat menjalankan tugas di lapangan harus dilengkapi dengan peralatan memadai. Sejauh ini semua peralatan yang diperlukan sudah lengkap dan memadai. Kelengkapan peralatan diantaranya baju anti huru hara, mobil dinas, pengecut listrik, perahu karet, gas air mata, pistol jaring dan tenda. Dalam kesempatan yang sama satpol PP di Kota Cirebon memiliki kendaraan meliputi mobil boks, minibus, mobil reacue, mobil dapur umum dan mobil panggung, masing-masing satu unit serta tiga unit mobil pick up.

Berdasarkan hasil angket dan perhitungan, maka aktivitas implementasi dan komunikasi antar organisasi berada pada persentase sedang 63% yang berarti implementasinya cukup efektif tetapi belum ideal.

Karakteristik agen Pelaksana

Aparat pelaksana yang dimaksud disini adalah Satuan Polisi Pamong Praja. Berdasarkan wawancara yang penulis lakukan, jumlah aparat adalah sebanyak 95 orang tetapi jumlah sebanyak itu masih belum memadai guna menunjang implementasi kebijakan ketertiban umum secara efisien dan efektif. Idealnya aparat harus ada sekitar 150 orang, sedamngkat aparat yang ada hanya 95 orang yang berarti kekurangan 55 orang.

Dalam memenuhi kebutuhan personal ini harus dilakukan dengan baik agar memenuhi ketentuan tersebut. Penambahan jumlah personal ini sering dengan tugas yang diemban Satpol PP cukup dan menumbuhkan jumlah personal yang cukup besar dan membutuhkan jumlah personal yang cukup banyak.

Berdasarkan hasil angket dan perhitungan di atas maka karakteristik agen pelaksana ini berada pada persentase 63%, yang berarti implentasinya cukup efektif tetapi belum ideal. Penyebabnya adalah karena masih banyak kendala yang dihadapi.

Karakteristik agen Pelaksana

Keberadaan aparat merupakan factor yang penting dalam implementasi kebijakan ketertiban umum. Banyak indicator yang mengacu pada keberadaan aparat sebagai agen palaksana (implementor) ini, diantaranya menyangkut kuantitas/jumlah aparat pelaksana kebijakan itu

sendiri. Dalam hal ini, jika jumlah aparat yang dibutuhkan tidak sesuai dengan kebutuhan maka akan menghambat keberhasilan implementasi kebijakan ketertiban umum.

Aparat pelaksana yang dimaksud disini adalah stauan pamong Praja. Berdasarkan wawancara yang penulis lakukan, jumlah aparat sebanyak 95 orang tetapi jumlah aparat sebanyak itu masih belum memadai guna menunjang Implementasi Kebijakan Ketertiban Umum secara efisien dan efektif. Idealnya jumlah aparat yang harus ada adalah sekitar 150 orang. Personel yang dapat menjadi anggota Satpol PP ini tidak sembarangan, karena memenuhi criteria khusus sebagai Satpol PP, seperti memiliki fisik tegap dan sehat serta tinggi badan 160 cm untuk laki-laki dan 155 untuk perempuan.

Berdasarkan hasil angket dan perhitungan, maka karakteristik agen pelaksana ini berada pada presentase sedang (63%) yang berarti implementasinya cukup efektif tetapi belum ideal. Penyebabnya adalah karena masih banyak kendala yang dihadapi seperti yang telah diuraikan diatas.

Kondisi Ekonomi, Sosial dan Politik

Kelompok PKL sebagai bagian dari kelompok usaha kecil adalah kelompok usaha yang tak terpisahkan dari asset pembangunan nasional yang berbasis kerakyatan, jelas merupakan bagian integral dunia usaha nasional yang mempunyai kedudukan potensi dan peran yang sangat strategis dan turut mewujudkan tujuan pembangunan nasional pada umumnya dan tujuan pembangunan ekonomipada khususnya. Pedagang kaki lima ini timbul juga dari adanya suatu kondisi pembangunan perekonomian dan pendidikanyang tidak merata di Indonesia.

Kemudian mengenai kondisi social, keberadaan sector informal (PKL) di Kota dalam perkembangannya dianggap mengganggu Ketertiban Umum Kota yang penyelesaiannya dengan mengeluarkan Peraturan Daerah (Perda) yang salah satunya penertiban PKL di Kota Cirebon dengan melaksanakan penertiban secara insentif, yang menghasilkan PKL tetap menjadi fenomena di Kota Cirebon.

Kemudian mengenai kondisi politik terjadi kekacauan peraturan antara perda dan perwali dimana menurut perda nomor 9 tahun 2003 dikatakan untuk setiap kaki lima dilarang berjualan diatas badan jalan atau trotoar tetapi peraturan walikota nomor 50 tahun 2009 mengatakan penempatan lapak tidak di badan jalan atau tidak menghabiskan badan jalan atau trotoar. Ini menjadi kesimpangsiuran peraturan dimata Satpol PP.

Berdasarkan wawancara denganpihak Satpol PP setiap PKL hampir semuanya memiliki perwali yang menjadikan kekuatan mereka yang mengatakan bahwa PKL boleh berjualan di atas trotoar tetapi tidak boleh menghabiskan badan jalan atau trotoar.

Berdasarkan hasil angket diperoleh data tentang persentase pelaksanaan Kondisi, ekonomi, Sosial dan Politik adalah sedang (63%) yang berarti implementasinya cukup efektif tetapi belum

ideal. Penyebabnya adalah karena masih banyak kendala yang dihadapi seperti penulis uraikan diatas.

Kecenderungan Aparat Pelaksana

Kecenderungan aparat pelaksana dalam implementasi kebijakan berkaitan dengan aspek-aspek mental dan perilaku sumber daya manusia. Kecenderungan aparat yang penting dalam implementasi kebijakan ketertiban umum di Kota Cirebon adalah menyangkut motivasi aparat pelaksana yaitu dorongan-dorongan dalam diri aparat dalam melaksanakan tugas dalam kaitannya dengan Implementasi Kebijakan Ketertiban Umum. Motivasi memegang peranan yang sangat penting karena aparat yang memiliki motivasi yang tinggi akan bekerja dengan bersemangat sehingga kinerjanya baik.

Bedasarkan waancara yang penulis lakukan, keberadaan satpol PP sangat penting dan strategis dalam penyelenggaraan pemerintah daerah sesuai dengan lingkup tugasnya, termasuk di dalamnya penyelenggaraan perlindungan masyarakat (Linmas) peran fungsi Satpol PP. Diberikannya kewenangan pada Satpol PP untuk memelihara keamanan dan ketertiban masyarakat bukanlah tanpa alasan. Namun, didukung oleh dasar pijakan yuridis yang jelas, sebagaimana dinyatakan dalam Undang-Undang nomor 32 tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah khususnya pasal 13 dan 14 pada huruf c, yang menyebutkan urusan wajib yang menjadi kewenangan Pemerintah Daerah meliputi penyelenggaraan ketertiban umum dan ketentraman masyarakat.

Demikian pula dalam pasal pemerintah daerah yang mengamanatkan dibentuknya satuan polisi pamong praja untuk membantu Kepala Daerah dalam menegakkan Peraturan daerah dan penyelenggaraan ketertiban umum serta ketentraman masyarakat.

Berdasarkan hasil angket tentang pelaksanaan kecenderungan aparat pelaksana berada pada persentase sedang (63%), yang berarti cukup efektif tetapi belum ideal. Penyebabnya adalah karena masih banyak kendala yang dihadapi seperti yang telah penulis uraikan diatas.

Hasil Penelitian Variabel Y (Efektivitas)

Penertiban pedagang kaki lima di Kota Cirebon pada hakikatnya merupakan upaya untuk mendekatkan pelayanan kepada masyarakat dengan mengakomodasi segala betuk tuntutan dan harapan masyarakat. Oleh karena itu penertiban pedagang kaki lima tersebut harus menjamin peningkatan kesejahteraan masyarakat melalui peningkatan efektifitas. Dengan demikian, berbagai kebutuhan masyarakat dapat dipenuhi sehingga kesejahteraan masyarakat meningkat.

Dalam penelitian ini efektifitas difokuskan pada penertiban pedagang kaki lima. Untuk memperoleh data tentang variable Y (efektivitas), telah menyebarkan angket kepada 250 responden.

Pencapaian Target

Pencapaian target yang dilakukan Satpol PP diantaranya penertiban PKL diruas jalan siliwangi, kartini dan karaanggetas harus terbebas dari lapak-lapak yang berdiri diatas badan trotoar tetapi kenyataan tetap saja banyak dari PKL yang berdagang diatas badan trotoar.

Ketepatan waktu berdagang di jalan siliwangi dan kartini di perbolehkan berdagang malam hari pukul 18.30 WIB sampai dengan pukul 22.00 WIB mulai dari lapangan alun-alun kejaksan sampai dengan SMPN 2 Kota Cirebon sedangkan jalan kartini mulai dari ruas gedung bimbingan belajar ganesha operation sampai rel kereta api.

Berdasarkan hasil angket dan perhitungan diatas, maka pencapaian target dalam penertiban PKL di Kota Cirebon berada dalam peresentase sedang (63%), yang berarti cukup berkualitas tetapi belum ideal. Penyebabnya adalah karena masih banyak kendala yang dihadapi seperti yang telah penulis uraikan di atas.

Kualitas Hasil Kegiatan

Keberadaan PKL diruas jalan siliwangi dan karanggetas sudah layak untuk ditata karena selain jumlahnya kian meningkat, kepedulian PKL tentang penataan lingkungan yang bersih juga masih sangat minim. Agar lebih baik penataan tersebut seharusnya pihak PD pasar kota Cirebon akan mendata jumlah PKL yang diwilayahnya kemudian menata sebaik mungkin, agar keberadaan PKL ini tidak mengganggu keindahan dan ketertiban umum.

Berdasarkan wawancara yang penulis lakukan perda nor 9 tahun 2003 tentang ketertiban umum yang dilakukan satpol PP belum sepenuhnya terwujud karena kurang Perusahaan Daerah Pasar-Pasar Kota Cirebon yang tidak rutin melakukan pembinaan dan pengawasan sehingga PKL tetap mendirikan dagangannya diatas trotoar. Sehingga satpol PP yang menertibkan PKL.

Berdasarkan perhitungan hasil angket kualitas hasil kegiatan dalam penertiban PKL pelayanan public di Kota Cirebon berada dalam persentase sedang (62%) yang berarti cukup berkualitas tetapi belum ideal. Penyebabnya adalah karena masih banyak kendala yang dihadapi seperti yang telah penulis uraikan di atas.

Pengaruh Implementasi Kebijakan Ketertiban Umum Terhadap efektivitas Penertiban Pedagang Kaki Lima di Kota Cirebon

Tujuan implementasi kebijakan ketertiban umum di Kota Cirebon adalah untuk mendekatkan masyarakat pada pelayanan. Dengan demikian melalui implementasi kebijakan ketertiban umum diharapkan kualitas pelayanan akan menjadi lebih baik. Meskipun demikian, karena implementasi kebijakan ketertiban umum belum dilaksanakan secara efektif (persentasenya baru mencapai 60,3% maka pelayanan public di Kota Cirebon juga belum sepenuhnya berkualitas.

Kondisi ini menunjukkan belum efektifnya implementasi kebijakan ketertiban umum (60,3%) menyebabkan belum terwujudnya efektivitas secara optimal (62,1%). Dengan kata lain, Implementasi kebijakan ketertiban umum berpengaruh terhadap efektivitas di Kota Cirebon.

DAFTAR PUSTAKA

Dunn, William N. 2003. *Pengantar Analisis Kebijakan Publik*. Yogyakarta : Gajah Mada University Press

Fariad Ali. 2011. *Studi Analisis Kebijakan*. Makasar : Reflika Aditama

Hasibuan Malayu. 2009. *Manajemen Sumber Daya Manusia*. Jakarta : PT. Bumi Askara

Handayaniingrat, Soewarno. 1996. *Pengantar studi Ilmu administrasi dan Manajemen*. Toko Gunung agung, Jakarta.

Moleong J. Lexy, M.A. 2013. *Metodologi Penelitian Kualitatif (Edisi Revisi)* . Bandung: Remaja Rosdakarya.

Nugroho Riant. 2011. *Public Policy : Dinamika Kebijakan, Analisis Kebijakan, Manajemen Kebijakan*. Jakarta : Elex Media Komputindo

Siagian, Sondang P. 2009. *Fungsi-fungsi Manajerial*. Bina Aksara, Jakarta.

Sugiyono. 2008. *Metode Penelitian Administrasi*. Bandung : Alfabeta

Suharsono. 2005. *Analisis Kebijakan Publik (konsep, teori dan Aplikasi)*. Yogyakarta : Pustaka Pelajar

Suharto Edi, ph. D. 2007. *Kebijakan Sosial Sebagai Kebijakan Publik*. Bandung : Alfabeta.

Wibawa Samudra. 2011. *Kebijakan Publik*. Yogyakarta : Graha Ilmu

Winarno Budi, M.A. 2011. *Kebijakan Publik, teori dan proses (Edisi & Revisi Terbaru)* . Yogyakarta : Caps