BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

A. Administrasi Publik

1. Pengertian Administrasi Publik

Banyak penjelasan atau pengertian tentang administrasi sebagaimana kita ketahui banyak tokoh yang memberikan pandangan terkait apa administrasi itu sendiri. Sjamsuddin (2006:1-3) memberikan penjelasan mengenai kata "administrasi" yang kita kenal saat ini di Indonesia berasal dari kata *administrare* (Latin: *ad* = pada, *ministrare* = melayani). Apabila ditinjau dari arti asal kata administrasi berarti "memberikan pelayanan kepada". Kata "administrasi" juga berasal dari kata "*administration*" *(to administer).* Kata *to administer* dapat berarti *to manage* (mengelola) dan *to direct* (menggerakkan). Berarti administrasi merupakan kegiatan mengelola atau menggerakkan. Selain itu kata "administrasi" juga berasal dari bahasa Belanda yaitu *administratie* yang pengertiannya mencakup *stelsematige verkrijging en verwerking van gegeven* (tata usaha), *bestuur* (manajemen organisasi), dan *behher* (manajemen sumberdaya). Dari asal kata tersebut administrasi mencakup kegiatan penatausahaan dan manajemen.

Istilah diatas memberikan pengertian yang berbeda-beda. Menurut terjemahan Latin, administrasi berarti suatu kegiatan yang bersifat memberikan pelayanan atau servis sesuai kebijakan yang ditentukan oleh yang memberikan tugas, kewajiban dan tanggung jawab kepadanya. Kemudian administrasi menurut terjemahan bahasa Inggris adalah suatu kegiatan yang punya makna luas meliputi

segenap aktifitas untuk menetapkan kebijakan serta pelaksanaannya. Sedangkan administrasi menurut bahasa Belanda memilik pengertian suatu kegiatan yang sifatnya hanya terbatas pada catat mencatat atau ketatausahaan.

Kemudian administrasi publik sendiri adalah suatu kombinasi yang kompleks antara teori dan praktik, dengan tujuan mempromosikan pemahaman terhadap pemerintah dalam hubungannya dengan masyarakat yang diperintah dan juga mendorong kebijakan publik agar lebih reponsif terhadap kebutuhan sosial. Administrasi publik berusaha melembagakan praktik-praktik manajemen agar sesuai dengan nilai efektivitas, efisiensi, dan pemenuhan kebutuhan masyarakat secara lebih baik (Nicholas Henry, 1988 dalam Pasolong, 2012:56).

Berdasarkan uraian di atas maka dapat memberikan gambaran bahwa administrasi publik adalah suatu proses kerja sama yang dilakukan pemerintah, swasta, ataupun masyarakat untuk mencapai suatu tujuan yang telah ditetapkan. Administrasi publik memilikai peran yang dapat memberikan pengaruh besar dalam sebuah negara, proses pengaturan dan pengelolaan sebuah pemerintah ditentukan oleh penerapan administrasi publik dalam sebuah pemerintahan.

2. Fungsi-Fungsi Administrasi Publik

Menurut Tjokroamidjoyo (1991) dalam Tjiptoherijanto & Manurung (2010:112), administrasi publik memiliki tiga fungsi utama:

a. Formulasi Kebijakan
   Fungsi formulasi kebijakan memiliki empat sub fungsi, yaitu analisis kebijakan, perkiraan masa depan untuk menyusun langkah-langkah alternatif, penyusunan program/strategi dan pengambilan keputusan. Konsistensi formulasi kebijakan sangat dibutuhkan dalam pencapaian tujuan masyarakat yang sejahtera.
b. Pengaturan/Pengendalian Unsur-Unsur Administrasi

Unsur-unsur adminsitrasi yang perlu dikelola ialah struktur organisasi, keuangan, kepegawaian, dan sarana-saran lain. Tugas administrasi adalah mendapatkan, menggunakan, mengendalikan keempat elemen administrasi di atas. Pengaturan/pengendalian unsur-unsur administrasi, tidak lain adalah pengelolaan internal administrasi pubik atau dapat juga dikatakan sebagai pengelolaan kapasitas administrasi publik.

c. Penggunaan Dinamika Administrasi
   Dinamika administrasi *(the dynamic of administration)* meliputi kepemimpinan, koordinasi, pengawasan dan komunikasi. Jika pengaturan/pengendalian unsur-unsur administrasi lebih menekankan pada aspek organisasi dari administrasi publik, maka penggunaan dinamika administrasi menekankan pada aspek manajemen dari administrasi publik.

Berdasrkan pemaparan mengenai fungsi Administrasi Publik, maka dapat dijelaskan mengenai fungsi dari Administrasi Publik. Fungsi dari Administrasi Publik lebih kepada kegunaan dari teori Administrasi Publik tersebut untuk bahan kajian dalam melaksanakan kebijakan publik. Pemaparan di atas juga menjelaskan tentang tugas-tugas yang dijalankan oleh Administrasi Publik serta penggunaan dinamika Administrasi Publik.

3. Peran Administrasi Publik

Peran Administrasi Publik dalam masyarakat menurut Gray dalam Pasolong (2012:18) adalah sebagai berikut:

a. Administrasi publik berperan menjamin pemerataan distribusi pedapatan nasional kepada kelompik masyarakat miskin secara berkeadilan.
b. Administrasi Publik melindungi hak-hak masyarakat atas pemilikan kekayaan, serta menjamin kebebasan bagi masyarakatatas untuk melaksanakan tanggung jawab atas diri merka sendiri dalam bidang kesehatan, pendidikan dan pelayanan bagi kelompok masyarakat lanjut usia.
c. Adminsitrasi publik berperan melestarikan nilai-nilai tradisi maysarakat yang sangat bervariasi itu dari generasi ke generasi berikutnya, serta memberikan jaminan dan dukungan sumber-sumber sehingga nilai-nilai tersebut mampu tumbuh dan berkembang sesuai

tuntutan perubahan zaman, serta dapat terus hidup bersama secara damai, serasi dan selaras dengan budaya lain di lingkungannya.

Berdasarkan uraian tentang peran Administrasi Publik diatas, dapat memberikan gambaran mengenai Administrasi Publik memiliki peran untuk melindungi dan menjamin hak-hak masyarakat secara berkeadilan serta melestarikan nilai-nilai tradisi masyarakat agar dapat hidup bersama secara damai, serasi dan selaras dengan budaya di lingkungannya.

4. Ruang Lingkup Administrasi Publik

Pembahasan ruang lingkup administrasi publik, akan dijadikan sebagai ruang lingkup penelitian administrasi publik. Menurut Nicholas Henry (1995) dalam Pasolong (2012:64), dapat dilihat dari topik-topik yang dibahas selain perkembangan ilmu administrasi publik itu sendiri, antara lain:

a. Organisasi publik pada prinsipnya berkenaan dengan model-model organisasi, dan perilaku birokrasi
b. Manajemen publik, yaitu berkenaan dengan sistem dan ilmu manajemen, evaluasi program dan produktivitas, anggaran publik, dan manajemen sumber daya manusia.
c. Implementasi yaitu menyangkut pendekatan terhadap kebijakan publik dan implementasinya, privatisasi, administrasi antar pemerintahan dan etika birokrasi.

Menurut Dimock & Dimock (1992) dalam Pasolong (2012:64) menjelaskan bahwa ruang lingkup administrasi publik terbagi menjadi empat komponen, yaitu:

a. Apa yang dilakukan pemerintah: pengaruh kebijakan dan tindakan-tindakan politis, dasar-dasar, wewenang, lingkungan kerja pemerintah, penentuan tujuan-tujuan, kebijakan-kebijakan administratif yang bersifat ke dalam, dan rencana-rencana.
b. Bagaimana pemerintah mengatur organisasi, personalia, dan pembiayaan usaha-usahanya, struktur administrasi dari segi formalnya.
c. Bagaimana para administrator mewujudkan kerjasama *(teamwork)*. Aliran dan proses administrasi dalam pelaksanaan, dengan titik berat pada pemimpin, tuntutan, koordinasi, pelimpahan wewenang,

hubungan pusat dengan bagian-bagian pengawasan, moril, hubungan masyarakat dan sebagainya.

d. Bagaimana pemerintah tetap bertanggung jawab, baik mengenai pengawasan dalam badan-badan eksekutif sendiri, dan yang lebih penting lagi mengenai pengawasan oleh badan-badan eksekutif sendiri, dan yang paling penting lagi mengenai pengawasan oleh badan-badan perwakilan rakyat, badan-badan yudikatif dan berbagai badan lainnya.

Berdasarkan uraian tentang ruang lingkup administrasi publik, maka dapat disimpulkan bahwa ruang lingkup administrasi publik adalah cakupan administrasi negara yang bergantung pada perkembangan kebutuhan dan masalah yang ada di masyarakat. Ruang lingkup atau cakupan administrasi negara sangat kompleks. Dengan adanya ruang lingkup administrasi, maka akan mempermudah dalam proses pelaksanaan Administrasi Publik.

B. Kebijakan Publik

1. Pengertian Kebijakan Publik

Menurut Jenkins (1978) yang dikutip oleh Wahab dalam analisis kebijakan dari formulasi sampai ke implementasi kebijaksanaan negara (2008:4) Kebijakan Publik merupakan serangkaian keputusan yang saling berkaitan yang diambil oleh seorang aktor politik atau sekelompok aktor politik berkenaan dengan tujuan yang telah dipilih beserta cara-cara untuk mencapainya dalam suatu situasi dimana keputusan-keputusan itu pada prinsipnya masih berada dalam batas-batas kewenangan kekuasaan dari para aktor tersebut.

Menurut Dye yang dikutip oleh Subarsono (2012:2), menjelaskan kebijakan publik melalui sebuah kalimat sebagaimana berikut: *"Public policy is whatever governents choose to do or not to do)*" atau diterjemahkan "Kebijakan publik

adalah apapun pilihan pemerintah untuk melakukan atau tidak melakukan". Dye juga menjelaskan definisi kebijakan publik mengandung makna bahwa:

a. Kebijakan publik tersebut dibuat oleh badan pemerintah, bukan organisasi swasta.
b. Kebijakan publik menyangkut pilihan yang harus dilakukan atau tidak dilakukan oleh badan pemerintah.

Selanjutnya Anderson yang dikutip oleh Subarsono (2012:2) mendefinisikan kebijakan publik sebagai kebijakan yang ditetapkan oleh badan-badan dan aparat pemerintah, walaupun disadari bahwa kebijakan pubik dapat dipengaruhi oleh para aktor dan faktor diluar pemerintah. Disisi lain, Anderson dalam Islamy (2007:19) mendefinisikan kebijakan publik sebagai kebijakan-kebijakan yang dikembangkan oleh badan-badan dan pejabat-pejabat pemerintah. Sebagai implikasi turunan yang timbul dari pengertian kebijakan tersebut diantaranya:

a. Bahwa kebijakan publik itu selalu mempunyai tujuan tertentu atau merupakan tindakan yang berorientasi pada tujuan.
b. Bahwa kebijakan itu berisi tindakan-tindakan atau pola-pola tindakan pejabat-pejabat pemerintah.
c. Bahwa kebijakan itu merupakan apa yang benar-benar dilakukan oleh pemerintah, jadi bukan merupakan apa yang pemerintah bermaksud akan melakukan sesuatu atau menyatakan akan melakukan sesuatu.
d. Bahwa kebijakan publik itu bersifat positif dalam arti merupakan beberapa bentuk tindakan pemerintah mengenai suatu masalah tertentu atau bersifat negatif dalam arti merupakan keputusan pejabat pemerintah untuk tidak melakukan sesuatu.
e. Bahwa kebijakan publik, setidak-tidaknya dalam arti positif, didasarkan atau selalu dilandaskan pada peraturan perundang-undangan dan bersifat memaksa (otoratif).

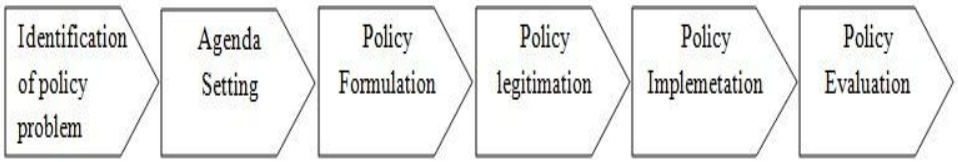
Sebagaimana perspektif mengenai pengertian kebijakan publik dari berbagai tokoh menjelaskan bahwa kebijakan publik merupakan pilihan-pilihan kebijakan

yang ditetapkan oleh aparatur atau badan pemerintah yang berdasar kepada undang-undang dan telah atau sedang dilaksanakan oleh pemerintah.

2. Proses Kebijakan Publik

Proses Kebijakan Publik secara umum dapat diartikan sebagai tahapan formulasi kebijakan, implementasi kebijakan dan evaluasi kebijakan. Tahapan pada kebijakan publik ini memberikan gambaran umum alur pembuatan kebijakan publik. Menurut Dye, proses kebijakan dapat digambarkan sebagai berikut:

Gambar 1. Tahapan dalam Proses Kebijakan



Sumber: Nugroho (2011:495)

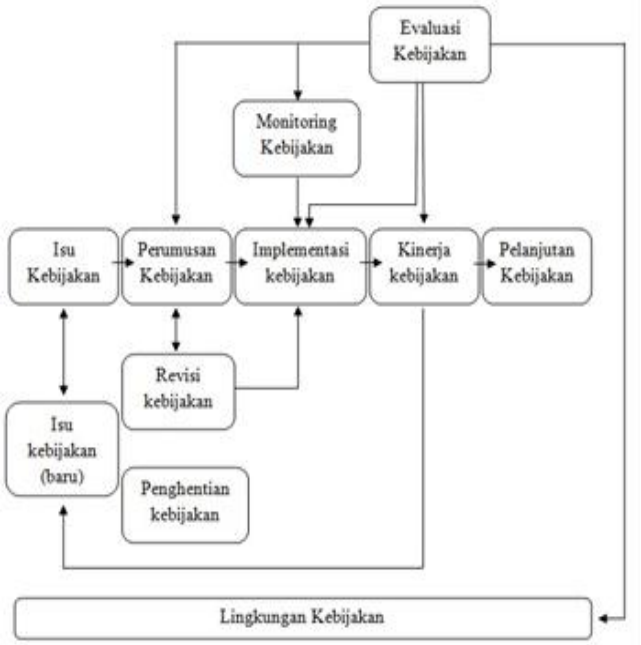
Dye seperti yang dikutip oleh Widodo (2013:16-17) menjelaskan proses kebijakan publik sebagai berikut:

a. Identifikasi masalah kebijakan *(identification of policy problem)*
   Identifikasi masalah kebijakan dapat dilakukan melalui identifikasi apa yang menjadi tuntutan *(demands)* atas tindakan pemerintah.
b. Penyusunan agenda *(agenda setting)*
   Penyusunan agenda *(agenda setting)* merupakan aktifitas memfokuskan perhatian pada pejabat publik dan media masa atas keputusan yang akan diputuskan terhadap masalah publik tertentu.
c. Perumusan Kebijakan *(policy formulation)*
   Perumusan *(formulation)* merupakan tahapan pengusulan rumusan kebijakan melalui organisasi perencanaan kebijakan, kelompok kepentingan, birokrasi pemerintah, presiden dan lembaga legislatif.
d. Pengesahan kebijakan *(legitimating of policies)*
   Pengesahan kebijakan melalui tindakan politik oleh partai politik, kelompok penekan, presiden dan kongres.
e. Implementasi Kebijakan *(implementing of policies)*
   Implementasi kebijakan dilakukan melalui birokrasi, anggaran publik, dan aktifitas agen eksekutif yang terorganisasi.

f. Evaluasi Kebijakan *(policy evaluation)*
   Evaluasi kebijakan dilakukan oleh lembaga pemerintah sendiri, konsultan diluar pemerintah, pers, dan masyarakat.

Pada proses kebijakan Dye menggambarkan tahapan keijakan secara linear. Sedangkan menurut Nugroho, tahapan kebijakan menggambarkan proses yang tidak sederhana atau sangat kompleks dalam prosesnya dengan bentuk seperti berikut:

Gambar 2. Proses Kebijakan Secara Umum



Sumber: Nogroho (2011:159)

Proses kebijakan menurut Nogroho (2011:157-159) menjelaskan proses kebijakan sebagai berikut:

a. Isu kebijakan. Disebut isu apabila bersifat strategis, yakni bersifat mendasar, yang menyangkut banyak orang atau bahkan keselamatan bersama, (biasanya) berjangka panjang, tidak bisa diselesaikan oleh orang-seorang, dan memang harus diselesaikan. Sebuah isu, baik berupa masalah bersama maupun tujuan bersama, ditetapkan sebagi isu kebijakan.

b. Isu kebijakan ini kemudian menggerakkan pemerintah untuk merumuskan kebijakan publik dalam rangka menyelesaikan masalah tersebut. Rumusan kebijakan ini akan menjadi hukum bagi seluruh negara dan warganya termasuk pemimpin negara.
c. Setelah dirumuskan, kebijakan publik ini kemudian dilaksanakan baik oleh pemerintah atau masyarakat maupun pemerintah bersama-sama masyarakat. Hal ini disebut implementasi kebijakan. Implementasi kebijakan bermuara pada *output* yang dapat berupa kebijakan itu sendiri ataupun manfaat.
d. Pada saat implementasi, dilakukan pemantauan atau monitoring untuk memastikan implementasi kebijakan konsisten dengan rumusan kebijakan. Hasil implementasi kebijakan adalah kinerja kebijakan. Pada saat inilah diperlukan evaluasi kebijakan.
e. Evaluasi yang pertama berkenaan dengan kinerja kebijakan, yaitu berkenaan dengan seberapa jauh kebijakan mencapai hasil yang diharapkan. Selanjutnya dilakukan evaluasi secara pararel pada implementasi kebijakan, rumusan kebijakan, dan lingkungan tempat kebijakan dirumuskan, diimplementasikan, dan kinerja. Hasil evaluasi menentukan apakah kebijakan dilanjutkan ataukah membawa isu kebijakan yang baru, yang mengarah pada dua pilihan diperbaiki atau revisi kebijakan, atau bahkan dihentikan.

Berdasarkan pemaparan di atas maka dapat disimpulkan bahwa proses kebijakan publik memiliki beberapa tahapan yang tidak sederhana. Proses kebijakan publik merupakan proses terbentuknya sebuah kebijakan yang berasal dari suatu masalah. Masalah-masalah tersebut kemudian membentuk sebuah isu yang memaksa pemerintah untuk menentukan langkah kebijakan publik.

3. Bentuk-Bentuk Kebijakan Publik

Kebijakan publik dalam arti luas dapat dibagi ke dalam dua kelompok, yakni yang pertama kebijakan yang tertuang dalam peraturan-peraturan pemerintah yang tertulis dalam peraturan perundang-undangan dan peraturan-peraturan yang tidak tertulis namun telah disepakati bersama, yang disebut dengan konvensi-konvensi. Kebijakan publik yang tertuang dalam peraturan-peraturan pemerintah yang tertulis, disebutkan pada UU Nomor 10 tahun 2004 tentang

Pembentukan Peraturan Perundang-undangan tepatnya pada pasal 7 mengatur jenis dan hierarki peraturan perundang-undangan sebagai berikut:

a. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia tahun 1945
b. Undang-Undang/Peraturan Pemerintah Penggarnti Undang-Undang
c. Peraturan Pemerintah
d. Peraturan Presiden
e. Peraturan Daerah

Kelima peraturan yang disebutkan dalam pasal 7 UU Nomor 10 tahun 2004 tersebut merupakan produk kebijakan pubik yang telah disusun secara formal dan legal. Nugroho (2009:92) mengelompokkan bentuk kebijakan publik menjadi tiga, yaitu:

a. Kebijakan publik yang bersifat makro atau umum atau mendasar, contohnya peraturan perundang-undangan yang telah disebutkan pada Undang-Undang Nomor 10 tahun 2004 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan pada Pasal 7 diatas.
b. Kebijakan publik yang bersifat *messo* atau menengah, atau penjelas pelaksanaan. Kebijakan ini dapat berbentuk Peraturan Menteri, Surat Edaran Menteri, Peraturan Gubernur, Peratura Bupati, dan Peraturan Walikota. Kebijakan publik menengah ini dapat pula berbentuk Surat Keputusan Bersama atau SKB Antar-Menteri, Gubernur, dan Bupati atau Walikota.
c. Kebijakan publik yang bersifat mikro adalah kebijakan yang mengatur pelaksanaan atau implementasi kebijakan diatasnya. Bentuk kebijakan publik mikro ini adalah peraturan yang dikeluarkan oleh aparat publik tertentu yang berada di bawah Menteri, Gubernur, Bupati, dan Walikota.

C. Implementasi Kebijakan

1. Pengertian Implementasi Kebijakan

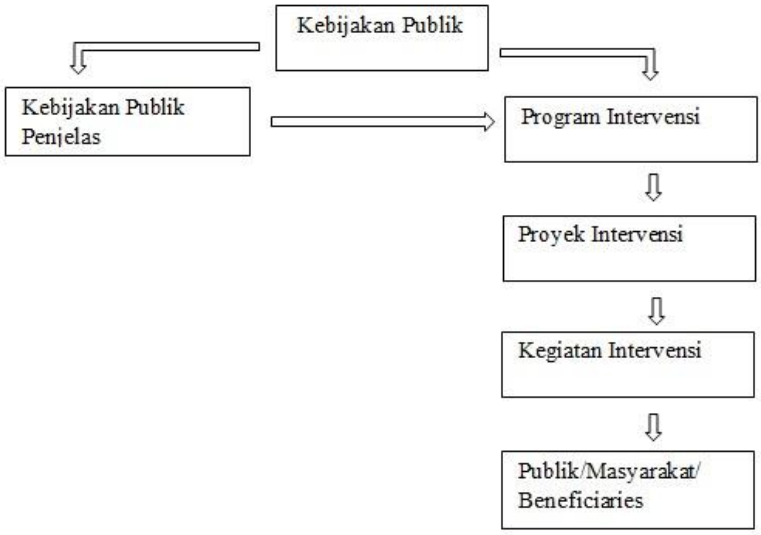
Menurut Mazmanian dan Sabatier (1986) dikutip oleh Wahab (2008: 184-185) menjelaskan bahawa dengan mempelajari masalah implementasi kebijakan berarti kita berusaha memahami apa yang senyatanya terjadi sesudah suatu program diberlakukan atau dirumuskan, yakni kejadian-kejadian dan kegiatan-kegiatan yang terjadi secara proses pengesahan/legislasi kebijakan publik. Menurut Wahab (2008:194), "dalam proses implementasi atau pengadministrasian setiap program mungkin banyak aktor yang terlibat dalam penentuan pilihan-pilihan mengenai alokasi sumber-sumber publik serta banyak pihak yang mungkin berusah keras untuk memepengaruhi keputusan-keputusan tersebut". Lebih lanjut Mazmanian dan Sabatier dikutip oleh Widodo (2009:88) menjelaskan bahwa:

> "Implementasi adalah pelaksanaan keputusan kebijakan dasar, biasanya dalam bentuk undang-undang, namun dapat pula berbentuk perintah-perintah atau keputusan-keputusan eksekutif yang penting atau keputusan badan peradilan, lazimnya keputusan tersebut mengidentifikasikan masalah yang ingin diatasi, menyebutkan tujuan/sasaran yang ingin dicapai secara tegas, dan berbagai cara untuk menstrukturkan/mengatur proses implementasinya."

Implementasi kebijakan juga bisa dianggap sebagai suatu proses, keluaran *(output)* dan hasil akhir *(outcome)*. Keberhasilan implementasi kebijakan menurut Grindle (1980) dikutip oleh Agustino (2008:139) dapat diukur dari prosesnya, dengan mempertanyakan apakah pelaksanaan program sesuai dengan yang ditetapkan yaitu melihat pada action program dari individual project dan apakah tujuan program tersebut tercapai.

Implementasi kebijakan pada prinsipnya merupakan cara supaya kebijakan bisa mencapai tujuannya. Untuk mengimplementasikannya, terdapat dua pilihan langkah yang ada, yakni langsung mengimplementasikan dalam bentuk program atau melalui formulasi kebijakan derivat atau turunan dari kebijakan publik tersebut. Secara umum digambarkan sebagai berikut:

Gambar 3. Sekuensi Implementasi Kebijakan



Sumber: Nugroho (2006:141)

2. Model Implementasi Kebijakan

Implementasi kebijakan publik memeiliki bermacam-macam model implementasi. Beberapa diantaranya dikemukakan oleh Grindle, Mazmanian & Sabatier, Van Horn & Van Meter, dan Edward III. Berdasarkan teori yang dijabarkan dalam model Edward (1984) yang dikutip oleh Widodo (2013:96), terdapat empat variabel yang penting dan mempengaruhi keberhasilan atau kegagalan dalam implementasi kebijakan publik. Diantaranya faktor komunikasi *(communication),* sumber daya *(resources),* disposisi *(disposition),* dan struktur birokrasi *(burreaucratic structure),* yang dijabarkan sebagai berikut:

a. Komunikasi *(communication)*

Komunikasi merupakan sebuah proses pemberian informasi dari komunikator (pembicara) kepada komunikan (calon penerima informasi). Sedangkan komunikasi kebijakan adalah proses penyampaian informasi kebijakan dari pembuat kebijakan *(policy maker)* kepada pelaksana kebijakan *(policy implementors).* Menurut Widodo (2013:97), informasi kebijakan publik harus disampaikan oleh pembuat kebijakan kepada pelaksana kebijakan agar para aktor kebijakan dapat memenuhi dan memahami apa yang menjadi isu, tujuan, arah dan kelompok sasaran kebijakan. Serta agar para aktor kebijakan dapat mempersiapkan secara pasti dan akurat segala hal yang dilakukan untuk melaksanakan kebijakan publik agar tujuan dan sasaran kebijakan dapat diraih. Selain itu terdapat dimensi pada komunikasi kebijakan, diantaranya dimensi transformasi *(transmission)*, kejelasan *(clarity)*, dan konsistensi *(consistency)*. Dimensi transmisi menghendaki kebijakan publik dapat disampaikan kepada aktor dan sasaran (kelompok/individu) kebijakan, baik secara langsung maupun tidak langsung terhadap kebijakan publik. Oleh karena itu, dimensi komunikasi mencakup transformasi kebijakan, kejelasan, dan konsistensi.

Dimensi transformasi menghendaki agar kebijakan publik dapat ditransformasikan kepada pelaksana, kelompok sasaran, dan pihak yang terkait dengan kebijakan. Dimensi kejelasan *(clarity)*

menghendaki agar kebijakan yang ditransmisi kepada semua aktor, kelompok sasaran, dan pihak-pihak terkait dengan kebijakan dapat ditransformasikan dengan baik dan jelas (baik secara langsung atau tidak langsung) yang harus memiliki unsur kejelasan, sehingga diantara mereka mengetahui dan memahami maksud, tujuan, dan sasaran juga substansi dari kebijakan publik. Sehingga kebijakan yang dibuat dapat berjalan secara efektif dan efisien.

b. Sumber daya *(resources)*

Menurut Edward III dikutip oleh Widodo (2013:98) mengungkapkan bahwa faktor sumber daya mempunyai peran yang vital dalam implementasi kebijakan publik. Yang kemudian dijabarkan bahwa bagaimanapun jelas dan konsistensinya ketentuan-ketentuan atau aturan-aturan tersebut, jika para aktor kebijakan publik kurang bertanggungjawab dalam melaksanakan tugasnya dan tidak konsisten, maka implementasi kebijakan tersebut tidak akan berjalan efektif dan efisien. Sumber daya terdiri atas beberapa bagian, diantaranya sumber daya manusia, sumber daya keuangan, dan sumber daya peralatan (ifrastruktur) yang diperlukan dalam melaksanakan kebijakan.

1) Sumber daya manusia

Faktor sumber daya manusia menurut Edward III dalam Widodo (2013:98) menegaskan bahwa *"Probably the most resources in implementing policy is staff".* Jumlah sumber daya harus manusia

harus mencukupi jumlah dan memiliki kecakapan khusus sesuai dengan bidang dan keahlian masing-masing sesuai dengan asas efisiensi. Jadi efektivitas pelaksanaan kebijakan sangat ditentukan oleh sumber daya manusia atau aparatur yang bertanggungjawab melaksanakan kebijakan. Meskipun peraturan pada pelaksanaan kebijakan sudah jelas dan telah ditransformasikan secara tepat, namun jika kualitas dan kuantitas sumber daya manusia minim, maka pelaksanaan kebijakan publik tidak dapat berjalan dengan baik.

2) Sumber Daya Anggaran/Keuangan

Sumber daya anggaran atau keuangan merupakan sumber yang memperngaruhi efektivitas pelaksanaan kebiajakan selain sumber daya manusia. Hal tersebut dikarenakan sumber daya keuangan berfungsi membiayai operasional pelaksanaan kebijakan. Terbatasnya anggaran yang tersedia dapat menyebabkan kualitas pelayanan publik tidak maksimal. Sebagaimana ditegaskan oleh Edward III dalam Widodo (2013:100), *"Budgetary limitations, and citizens opposition limit the quality of the services that implementator can be provide to the public".* Kondisi tersebut menyebabkan para aktor kebijakan tidak dapat melaksanakan tugas dan fungsinya secara optimal dan mendapatkan insentif sesuai dengan yang diharapkan, sehingga berdampak pada gagalnya

pelaksanaan sebuah program. Terbatasnya insentif tersebut tidak mampu mengubah sikap dan perilaku aktor.

3) Sumber Daya Peralatan *(Facility)*

Merupakan sarana yang digunakan unutk mendukung operasional sebuah kebijakan yang meliputi gedung, tanah, listrik, dan semua sarana terkait yang mendukung dalam memberikan pelayanan dan implementasi kebijakan sesuai dengan yang dikemukakan Edward dalam Widodo (2013:102). Menegaskan *"Physical facilties may also be critical resources in implementation won't be succed".* Melalui penjelasan tersebut kita ketahui bahwasanya keterbatasan fasilitas dan peralatan juga dapat mempengaruhi berhasil atau tidaknya sebuah kebijakan. Apabila fasilitas terbatas, maka menyebabkan kesulitan untuk mendapatkan informasi yang akurat, tepat, handal, dan dapat dipercaya akan sangat merugikan pelaksanaan sistem yang akuntabilitas. Keterbatasan fasilitas yang tersedia kurang menunjang efisiensi dan mengurangi motivasi aktor kebijakan dalam melaksanakan tugasnya.

4) Sumber Daya Informasi dan Kewenangan

Sebagaimana dijelaskan sebelumnya, bahwa sumber daya informasi menjadi faktor penting dalam implementasi kebijakan. Terutama informasi yang relevan dan cukup berkaitan dengan begaimana cara mengimplementasikan suatu kebijakan. Selain itu informasi mengenai kerelaan atau kesanggupan dari berbagai pihak

yang terlibat dalam implementasi kebijakan tersebut. Hal ini bertujuan agar para aktor kebijakan publik tidak melakukan sebuah kesalahan dalam menginterpretasi tentang pelaksanaan kebijakan. Kewenangan juga merupakan sumber daya yang mempengaruhi efektivitas pelaksanaan kebijakan. Kewenangan sangat diperlukan sebagai salah satu upaya untuk menyampaikan keputusan dan meyakinkan masyarakat bahwa sebuah kebijakan dapat dilaksanakan sesuai dengan keinginan bersama.

c. Disposisi *(dispotition)*

Menurut Edward III yang dikutip Widodo (2013:104), menjelaskan bahwa disposisi merupakan kemampuan serta kemauan yang kuat dari lembaga pelaksana program untuk melaksanakan program tersebut. Faktor penentu keberhasilan sebuah implementasi kebijakan tidak hanya seberapa jauh pengetahuan aktor kebijakan tentang tugasnya, tetapi juga ditentukan kemauan para pelaku kebijakan tadi memiliki disposisi yang kuat terhadap kebijakan yang sedang diimplementasikan. Disposisi ini merupakan kemauan, keinginan, dan kecenderungan para pelaku kebijakan untuk melaksanakan kebijakan tadi secara sungguh-sungguhm sehingga apa yang menjadi tujuan kebijakan dapat diwujudkan. Disposisi akan muncul diantara para pelaku kebijakan, manakala akan menguntungkan tidak hanya organisasinya, tetapi juga dirinya, manakala mereka cukup pengetahuan da mereka dapat mendalami dan memahaminya.

Pengetahuan, pendalaman, dan pemahaman kebijakan ini akan menimbulkan sikap menerima, acuh taka acuh, dan menolak terhadap ebijakan. Sikap itulah yang akan memunculkan disposisi pada diri pelaku kebijakan.

d. Struktur birokrasi *(burreaucratic structure)*

Edward III yang dikutip dalam Widodo (2013:106) menyebutkan tentang implementasi kebijakan bisa jadi masih belum efektif karena adanya ketidakefisienan struktur birokrasi. Struktur birokrasi mencakup banyak aspek, diantaranya struktur organisasi, pembagian kewenangan, hubungan antara unit-unit organisasi yang ada di dalam organisasi tersebut, dan hubungan organisasi tersebut dengan pihak luar organisasi dan sebagainya. Struktur organisasi merupakan fragmentasi dan termasuk *Standard Operational Procedure (SOP)* yang akan memudahkan dan menyamakan tindakan dari para aktor kebijakan dalam melaksanakan tugasnya. Dimensi fragmentasi menegaskan bahwa struktur birokrasi yang terfragmentasi dapat meningkatkan gagalnya proses komunikasi, dimana para aktor kebijakan memiliki peluang yang besar untuk mengalami distorsi informasi dan instruksi.

Berdasarkan penjelasan diatas, terdapat beberapa variabel yang mempengaruhi tingkat keberhasilan sebuah kebijakan diantaranya adalah komunikasi, sumber daya, disposisi dan struktur organisasi. Kebijakan dapat

berhasil apabila keempat variabel tersebut dapat dipenuhi secara konsisten, tanggungjawab, dan akuntabilitas penuh.

3. Faktor-faktor yang Mempengaruhi Implementasi Kebijakan

Keberhasilan implementasi kebijakan ditentukan oleh banyak faktor atau variabel, yang mana saling bearhubungan antar variabel satu dengan lainnya. Untuk mengetahui variabel-variabel tersebut maka Subarsono (2012: 89-104) mengelaborasi beberapa teori kebijakan.

a. Teori Grindle (1980): implementasi kebijakan dipengaruhi oleh variabel isi kebijakan dan lingkungan implementasi.

   Variabel isi kebijakan mencakup: (1) sejauh mana kepentingan kelompok sasaran atau *target groups* termuat dalam isi kebijakan; (2) jenis manfaat yang diterima ole target groups; (3) sejauh mana perubahan yang diinginkan dari sebuah kebijakan; (4) apakah letak sebuah program sudah tepat; (5) apakah sebuah kebijakan telah menyebutkan implementornya dengan rinci; dan (6) apakah sebuah program didukung oleh sumber daya yang memadai.

   Sedangkan variabel lingkungan kebijakan mencakup: (1) seberapa besar kekuasaan, kepentingan, dan strategi yang dimiliki oleh para aktor yang terlibat dalam implementasi kebijakan; (2) karakteristik institusi dan rezim yang sedang berkuasa; (3) tingkat kepatuhan dan responsivitas kelompok sasaran.

b. Teori Edwards III (1989): dalam pandangan teori ini implementasi kebijakan dipengaruhi empat variabel, yakni:

1) Komunikasi: keberhasilan implementasi kebijakan mensyaratkan agar implementor mengetahui apa yang harus dilakukan. Apa yang menjadii tujuan dan sasaran *(target group)* sehingga akan mengurangi distorsi implementasi.
2) Sumber daya: sumber daya dapat bewujud sumber daya dapat berwujud sumber daya manusia, yakni kompetensi implementor, dan sumber daya finasnsial. Apabila implementor kekurangan sumber daya untuk melaksanakan, implementasi tidak akan berjalan efektif.
3) Disposisi: disposisi adalah watak dan karakteristik yang dimiliki oleh implementor, seperti komitmen, kejujuran, sifat demikratis. Apabila implementor memiliki disposisi yang baik, maka dia akan dapat menjalankan kebijakan dengan baik seperti apa yang diingninkan oleh pembuat kebijakan.
4) Struktur birokrasi: salah satu dari aspek struktur yang penting dari setiap organisasi adalah danya prosedur operasi yang standar (*Standard Operating Procedures* atau SOP). SOP mejadi pedoman bagi setiap implementor dalam bertindak.

c. Menurut Soenarko (2003:185) ada beberapa faktor penghambat implementasi kebijakan, antara lain:

1) Teori yang menjadi dasar keijaksanaan itu tidak tepat.
2) Sarana yang dipilih untuk pelaksanaan tidak efektif.
3) Sarana itu mungkin tidak atau kurang dipergunaka sebagaimana mestinya.
4) Isi dari kebijakan bersifat samar-samar.
5) Ketidakpastian faktor intern dan/atau faktor ekstern.
6) Kebijakan yang ditetapkan mengandung banyak lubang.
7) Dalam pelaksanaan kurang memperhatikan permasalahan teknis.
8) Adanya kekurangan akan ketersediaannya sumber-sumber pembantu (waktu, uang, dan sumber daya manusia).

Dari beberapa pendapat diatas dapat disimpulkan bahwa dalam sebuah implementasi kebijakan ada faktor-faktor yang membuat kebijakan berhasil diimplementasikan dan faktor-faktor yang membuat kebijakan gagal diimplementasikan. Agar suatu kebijakan dapat berhasil diimplemntasikan, maka para pembuat kebijakan harus memikirkan cara terbaik supaya pada saat

kebijakan diimplementasikan, faktor-faktor yang membuat kebijakan gagal bisa diminimalisir.

D. Kepariwisataan

1. Pengertian Pariwisata

Pariwisata adalah suatu perjalanan yang dilakukan untuk sementara waktu yang diselenggarakan dari suatu tempat ke tempat lain, dengan maksud bukan untuk berusaha atau mencari nafkah di tempat yang dikunjungi, tapi semata-mata untuk menikmati perjalanan guna bertamasya atau rekreasi dan untuk menutupi kebutuhan beraneka ragam. Dengan kata lain pariwisata memiliki beberapa unsur diantaranya unsur perjalanan, unsur tempat, aktifitas perjalanan, dan adanya unsur waktu (Yoeti, 2008:112). Sedangkan menurut pendapat dari Spillane James dalam Sakti (2012:42), pariwisata adalah perjalanan dari satu tempat ke tempat lain dan bersifat sementara, dilakukan perorangan atau kelompok sebagai usaha mencari keseimbangan dalam dimensi sosial budaya dan ilmu.

Kemudian terdapat penjelasan lain mengenai pariwisata yang dikemukakan oleh Musanef (1955:11), pariwisata merupakan suatu perjalanan yang dilaksanakan untuk sementara waktu, yang diselenggarakan dari suatu tempat ke tempat lain untuk menikmati perjalanan tersebut guna bertamasya dan rekreasi, melihat dan menyaksikan atraksi wisata di tempat lain untuk memenuhi keinginan yang beraneka ragam. Dalam perjalanan tersebut biasanya mencakup keinginan tentang:

a. Keseluruhan fenomena alam atau buatan manusia yang dimanfaatkan untuk kepentingan wisatawan.

b. Kegiatan-kegiatan yang ditunjukkan untuk memenuhi kebutuhan wisatawan dalam melakukan aktifitas perjalanan.

Adapun jenis-jenis kegiatan dan usaha pariwisata itu antara lain:

a. Usaha yang berhubungan dengan pengelolaan dan pengembangan objek dan daya tarik wisata, baik wisata alam, budaya, dan wisata minat khusus.
b. Usaha yang berhubungan dengan penyediaan sarana dan prasarana wisata, seperti penyediaan akomodasi, makanan dan minuman, penyediaan angkutan wisata, jasa biro perjalanan, penginapan, toko souvenir dan sebagainya.
c. Usaha lain yang terkait dengan kegiatan pengembangan sektor wisata, meliputi pengembangan sumber daya manusia, upaya promosi dan pemasaran objek wisata dan lain-lain.

Melalui beberapa penjelasan mengenai definisi pariwisata diatas, dapat disimpulkan bahwa pariwisata adalah suatu kegiatan yang dilakukan perorangan atau kelompok untuk mencari keseimbangan hidup dan dilakukan dalam jangka waktu yang sementara dengan cara berpindah dari suatu tempat ke tempat lain bukan bermaksud untuk mencari nafkah atau tempat tinggal, namun untuk tujuan mencari kesenangan dan menikmati keindahan dari tempat yang dikunjungi.

2. Pengertian Kepariwisataan

Kepariwisataan merupakan keseluruhan kegiatan pemerintah, dunia usaha dan masyarakat yang ditujukan untuk menata kebutuhan perjalanan dan persinggahan wisata (Marpaung, 1994:59). Hal tersebut disebabkan

kepariwisataan lebih menekankan pada tindakan yang dilakukan oleh pemerintah dalam memperbaiki potensi wisata di suatu daerah untuk meningkatkan pendapatan atau pemasukan bagi daerah atau devisa negara. Selain itu kesejahteraan masyarakat juga menjadikan perhatian penting dalam berlangsungnya kepariwisataan.

Menurut Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 10 Tahun 2009 Tentang Kepariwisataan, berbagai macam kegiatan wisata dan didukung berbagai fasilitas serta layanan yang disediakan oleh masyarakat, pengusaha, Pemerintah dan Pemerintah Daerah merupakan definisi dari pariwisata. Kemudian kepariwisataan merupakan keseluruhan kegiatan yang terkait dengan pariwisata dan bersifat multidimensi serta multidisiplin yang muncul sebagai wujud kebutuhan setiap orang dan negara serta interaksi antara wisatawan dan masyarakat setempat, sesama wisatawan, Pemerintah, Pemerintah Daerah, dan pengusaha. Dalam Undang-Undang tersebut juga dijabarkan mengenai apa saja tujuan dari kepariwisatan, diantaranya:

a. Meningkatkan pertumbuhan ekonomi
b. Meningkatkan kesejahteraan masyarakat
c. Menghapuskan kemiskinan
d. Mengatasi pengangguran
e. Melestarikan alam, lingkungan dan sumber daya alam
f. Memajukan kebudayaan
g. Memupuk rasa cinta tanah air
h. Memperkukuh jati diri dan kesatuan bangsa, dan

i. Mempererat persahabatan antar bangsa

Sebagaimana dijelaskan melalui undang-undang diatas, dalam Peraturan Daerah Kota Batu Nomor 1 Tahun 2013 tentang Penyelenggaraan Kepariwisataan juga memberikan pemaparan yang secara garis besar memiliki kesamaan terkait dengan apa itu pariwisata, kepariwisataan, serta tujuan kepariwisataan.

Berdasarkan penjelasan diatas mengenai kepariwisataan, maka dapat disimpulkan bahwa kepariwisataan adalah keseluruhan kegiatan yang dilakukan oleh tiga sektor yaitu pemerintah, swasta, dan masyarakat yang memiliki keterkaitan dengan pariwisata dan segala bentuk kebutuhan yang diperlukan oleh wisatawan dalam melakukan perjalanan wisata telah disiapkan oleh ketiga aktor tersebut. Selain itu, kepariwisataan juga berkaitan erat dengan masuk dan tinggalnya orang-orang dari berbagai daerah, wilayah atau bahkan negara lain ke kawasan wisata dengan bermaksud hanya untuk singgah/tidak menetap.

3. Jenis-jenis Pariwisata

Apabila berbicara mengenai potensi, tentunya setiap daerah memiliki keunikan serta potensi yang beraneka ragam antara suatu daerah dengan daerah lainnya. Begitu juga dengan jenis-jenis pariwisata dari tiap daerah yang memiliki ciri khas dan keunikan masing-masing. Oleh sebab itu, jenis-jenis pariwisata harus dibedakan agar mempermudah pemerintah dalam menentukan langkah-langkah strategis melalui kebijakan yang dibuat guna mendukung keberlangsungan kegiatan kepariwisataan. Dengan membedakan pariwisata menjadi beberapa jenis, fasilitas yang disiapkan untuk tiap-tiap pariwisata dapat disesuaikan sesuai jenis sehingga menunjang perkembangan pariwisata tersebut.

Menurut Direktorat Jenderal Pariwisata (1989:9), pariwisata dapat dibedakan menjadi beberapa jenis antara lain:

a. Sumber-sumber yang bersifat alamiah atau objek wisata alam seperti iklim, pemandangan alam, lingkungan hidup, flora, fauna, kawah, danau, gunung, sungai, karang ikan di bawah laut, goa-goa, lembah, tebing, dan sebagainya.
b. Sumber-sumber buatan manusia atau objek wisata buatan manusia seperti sisa-sisa peradaban manusia di masa lampau, manumen sejarah dan sebagainya.
c. Sumber-sumber yang bersifat manusia atau objek budaya seperti tari-tarian, sandiwara, drama, upacara-upacara, peristiwa penting dan sebagainya.

Berdasarkan penjelasan mengenai jenis-jenis pariwisata yang dikemukakan oleh beberapa ahli diatas, maka dapat diartikan bahwa tiap-tiap daerah, wilayah atau negara memiliki berbagai macam jenis pariwisata yang berbeda-beda dan memiliki ciri khas masing-masing. Dengan dikelompokkannya pariwisata menjadi beberapa jenis, tentunya mempermudah pemerintah untuk menentukan langkah dalam mengembangkan pariwisata di daerah masing-masing.

E. Kesejahteraan Masyarakat

1. Pengertian Kesejahteraan Masyarakat

Semua manusia pasti mendambakan hidup dalam kondisi yang layak dari segi jasmani maupun rohani. Hal tersebut tentu menjadikan perhatian besar bagi pemerintah di suatu negara, seperti halnya di Indonesia. Sering kita membaca dan mendengarkan kalimat pembukaan Undang-Undang Dasar 1945 pada alinea 4: “Kemudian daripada itu untuk membentuk suatu Pemerintah Negara Indonesia yang melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia dan untuk memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa, dan

ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi dan keadilan sosial, maka disusunlah kemerdekaan kebangsaan Indonesia itu dalam suatu Undang-Undang Dasar Negara Indonesia, yang terbentuk dalam suatu susunan Negara Republik Indonesia yang berkedaulatan rakyat dengan berdasar kepada Ketuhanan Yang Maha Esa, Kemanusiaan yang adil dan beradab, Persatuan Indonesia, dan Kerakyatan yang dipimpin oleh hikmat kebijaksanaan dalam permusyawaratan /perwakilan, serta dengan mewujudkan suatu keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia". Melalui kalimat tersebut dapat diketahui bahwa Indonesia memiliki tujuan yang sangat spesifik, salah satunya adalah memajukan kesejahteraan umum.

Menurut Arthur Durham kesejahteraan sosial dapat didefinisikan sebagai kegiatan-kegiatan terorganisir dengan tujuan meningkatkan kesejahteraan dari segi sosial melalui pemberian bantuan kepada orang untuk memenuhi kebutuhan-kebutuhan di dalam beberapa bidang kehidupan keluarga dan anak, kesehatan, penyesuaian sosial, waktu senggang, standar-standar kehidupan dan hubungan-hubungan sosial (Lendriyono, 2007). Kemudian Sumarnonugroho dalam Lendriyono (2007) menjelaskan bahwa kesejahteraan berarti mencakup beberapa hal, diantaranya: aman sentosa, makmur, atau selamat (terlepas dari segala macam gangguan, kesukaran, dan sebagainya).

Menurut Undang-Undang Nomor 11 tahun 2009, kesejahteraan sosial adalah kondisi terpenuhinya kebutuhan material, spiritual, dan sosial warga negara agar dapat hidup layak dan mampu mengembangkan diri, sehingga dapat melaksanakan fungsi sosialnya.

Berdasarkan penjelasan diatas, kesejahteraan sosial memiliki beberapa pengertian yang berbeda-beda walaupun substansinya sama. Kesejahteraan sosial pada intinya mengacu kepada tiga konsep, yaitu:

1) Kondisi kehidupan atau keadaan sejahtera, yakni terpenuhinya kebutuhan-kebutuhan jasmaniah, rohaniah dan sosial.
2) Institusi, arena atau bidang kegiatan yang melibatkan lembaga kesejahteraan sosial dan berbagai profesi kemanusiaan yang menyelenggarakan usaha kesejahteraan dan pelayanan sosial.
3) Aktifitas, yakni kegiatan-kegiatan atau usaha yang terorganisir untuk mencapai kodisi sejahtera.

2. Indikator Kesejahteraan

Menurut Sukirno (1985), kesejahteraan merupakan susuatu yang bersifat obyektif dimana setiap orang mempunyai pedoman, tujuan dan cara hidup yang berbeda pula terhadap faktor-faktor yang menentukan tingkat kesejahteraan. Aspek kesejahteraan yang begitu luas dan kompleks sehingga tidak memungkinkan untuk menyajikan data yang mampu mengukur semua segi kesejahteraan. Oleh karena itu indikator yang digunakan di dalam penelitian ini hanya menyangkut kesejahteraan yang dapat diukur saja berdasarkan indikator yang digunakan BPS. Indikator-indikator yang digunakan BPS dalam SUSENAS, diantaranya:

a. Pendapatan rumah tangga
b. Pengeluaran rumah tangga
c. Keadaan tempat tinggal
d. Fasilitas tempat tinggal
e. Kesehatan anggota rumah tangga
f. Kemudahan mendapatkan pelayanan kesehatan

g. Kemudahan memasukkan anak ke jenjang pendidikan
h. Kemudahan mendapatkan alat transportasi
i. Kehidupan beragama
j. Rasa aman dari gangguan kejahatan
k. Kemudahan dalam melakukan kegiatan olahraga

Menurut Badan Pusat Statistik Indonesia (2014) menjelaskan bahwa guna melihat tingkat kesejahteraan rumah tangga suatu wilayah ada beberapa indikator yang dapat dijadikan ukuran, antara lain:

a. Kependudukan
b. Kesehatan dan gizi
c. Pendidikan
d. Ketenagakerjaan
e. Taraf dan pola konsumsi
f. Perumahan dan lingkungan
g. Kemiskinan
h. Sosial

Indikator Keluarga Sejahtera pada dasarnya berawal dari pokok pikiran yang terkandung dalam Undang-Undang Nomor 10 Tahun 1992 yang dimuat dalam (jatim.bkkbn.go.id) disertai asumsi bahwa kesejahteraan merupakan variabel komposit yang terdiri dari berbagai indikator yang spesifik dan operasional. Karena indikator yang diplih akan digunakan oleh kader di desa, yang pada umumnya tingkat pendidikanya relatif rendah, untuk mengukur derajat kesejahteraan para anggotanya dan sekaligus sebagai pegangan untuk melakukan intervensi, maka indikator tersebut selain harus memiliki validitas yang tinggi, juga dirancang sedemikian rupa sehingga cukup sederhana dan secara operaional dapat dipahami dan dilakukan oleh masyarakat di desa.

Berdasarka pemikiran di atas, maka indikator dan kriteria keluarga sejahtera yang ditetapkan adalah sebagai berikut:

a. Keluarga Pra Sejahtera

Adalah keluarga yang belum dapat memenuhi salah satu atau lebih dari 5 kebutuhan dasarnya (*basic needs*), sebagai keluarga Sejahtera I, seperti:

1) Kebutuhan akan pengajaran agama
2) Pangan
3) Papan
4) Sandang
5) Kesehatan

b. Keluarga Sejahtera Tahap I

Adalah keluarga yang telah dapat memenuhi kebutuhan dasarnya secara minimal, yaitu:

1) Melaksanakan ibadah menurut agama oleh masing-masing anggota keluarga
2) Pada umumnya seluruh anggota keluarga makan 2 (dua) kali sehari atau lebih
3) Seluruh anggota keluarga memiliki pakaian yang berbeda untuk di rumah, bekerja/sekolah dan bepergian.
4) Bagian yang terluas dari lantai rumah bukan dari tanah
5) Bila anak sakit atau pasangan usia subur ingin ber KB dibawa ke sarana/petugas kesehatan

c. Keluarga Sejahtera Tahap II

Yaitu keluarga-keluarga yang di samping telah dapat memenuhi kebutuhan kriteria Keluarga Sejahtera I, harus pula memenuhi syarat sosial psikologi, yaitu:

1) Anggota keluarga melaksanakan ibadah secara teratur
2) Paling kurang, sekali seminggu keluarga menyediakan daging/ikan/telur sebagai lauk pauk
3) Seluruh anggota keluarga memperoleh paling kurang satu stel pakaian baru per tahun
4) Luas lantai rumah paling kurang delapan meter persegi tiap penghuni rumah

5) Seluruh anggota keluarga dalam 3 bulan terakhir dalam keadaan sehat
6) Paling kurang 1 (satu) orang anggota keluarga yang berumur 15 tahun keatas mempunyai penghasilan tetap
7) Seluruh anggota keluarga yang berumur 10-60 tahun bisa membaca tulisan latin
8) Saluruh anak berusia 5-15 tahun bersekolah pada saat ini
9) Bila anak hidup 2 atau lebih, keluarga yang masih pasangan usia subur memakai kontrasepsi (kecuali sedang hamil)

d. Keluarga Sejahtera Tahap III

Yaitu keluarga yang memenuhi sysrat keluarga sejahtera tahap I dan tahap II serta memenuhi syarat pengembangan keluarga, yaitu:

1) Mempunyai upaya untuk meningkatkan pengetahuan agama
2) Sebagian dari penghasilan keluarga dapat disisihkan untuk tabungan keluarga
3) Biasanya makan bersama paling kurang sekali sehari dan kesempatan itu dimanfaatkan untuk berkomunikasi antar anggota keluarga
4) Ikut serta dalam kegiatan masyarakat di lingkungan tempat tinggalnya
5) Mengadakan rekreasi bersama diluar rumah paling kurang 1 kali dalam 6 bulan
6) Dapat memperoleh berita dari surat kabar/TV/majalah
7) Anggota keluarga mampu menggunakan sarana transportasi yang sesuai dengan kondisi daerah setempat

e. Keluarga Sejahtera Tahap III Plus

Keluarga yang dapat memenuhi kriteria Keluarga Sejahtera Tahap I samapai III dan dapat pula memenuhi kriteria berikut sebagai pengembangan keluarganya, yaitu:

1) Secara teratur atau pada waktu tertentu dengan sukarela memberikan sumbangan bagi kegiatan sosial masyarakat dalam bentuk materiil
2) Kepala keluarga atau anggota keluarga aktif sebagai pengurus perkumpulan/yayasan/institusi masyarakat. Aktif sebagai pengurus organisasi kemasyarakatan.

Melalui penjelasan di atas dapat diketahui apa saja indikator-indikator dari keluarga sejahtera. Indikaot-indikator tersebut dapat digunakan sebagai ukuran bagi masyarakat yang kurang sejahtera sehingga pemerintah dapat mengklasifikasikan dan memberikan bantuan kepada keluarga yang kurang sejahtera.

F. Penelitian Terdahulu

1. Zuki Maulana Esmeraldo, 2014, **Implementasi Program Nasional Pemberdayaan Masyarakat (PNPM) Mandiri Pariwisata dalam Pengembangan Desa Wisata** (Studi pada Desa Sumberejo Kota Batu).

   Hasil penelitian menunjukkan bahwa secara keseluruhan pelaksanaan PNPM Mandiri Pariwisata yang dilaksanakan di desa Sumberejo sudah berjalan sesuai dengan Peraturan Menteri Pariwisata dan Kebudayaan nomor KM.18/HM.001/MKP/2011 tentang Pedoman PNPM Mandiri Pariwisata. Pelaksanaan PNPM Mandiri Pariwisata melalui musyawarah warga untuk perencaan dan pelaksanaan yang kemudian direncanakan pada Rencana Usulan Kerja (RUK) dan seusai hasil RUK bahwa bantuan dana diberikan kepada kelompok kerja pertanian dan kelompok kerja wisata untuk kegiatan kepariwisataan, bantuan dana tidak boleh dipergunakan untuk pembangunan infrastruktur. Selain itu, yang perlu dieperhatikan yaitu peran masyarakat dalam pelaksanaan PNPM Mandiri Pariwisata di desa Sumberejo yang secasra keseluruhan masih belum sangat aktif dalam pelaksanaan PNPM Mandiri Pariwisata.

2. Titin Muftiro, 2008, **Implementasi Kebijakan Pengembangan Pariwisata** (Studi Terhadap Implementasi Perda No. 8 Tahun 2011 Kab. Gresik tentang RTRW 2010-2030 di Pulau Bawean).

   Hasil penelitian menunjukkan bahwa Implementasi Kebijakan Pengembangan Pariwisata di Pulau Bawean, prosesnya masih panjang, penilaian baru bisa dilakukan sekedar langkah-langkah apa yang telah dilakukan dan akan dilakukan guna berkembangya pariwisata di Pulau Bawean. Untuk saat ini, telah dilakukan pembangunan lapangan terbang serta pembenahan jalan lingkar Bawean guna memperlancar aksesibilitas ke dan di Pulau Bawean. Terkait objek daya tarik wisata (ODTW), pemerintah melalui dinas terkait juga telah memetakan ODTW yang ada di Pulau Bawean, yang tertuang dalam laporan Kajian Pengembangan Potensi Pariwisata Kabupaten Gresik Tahun 2011.

3. Herrista Anggie Wijono Putri, 2014, **Implementasi Peraturan Daerah Kota Malang Nomor 6 Tahun 2006 Tentang Penyelenggaraan Usaha Pemondokan Dalam Meningkatkan Pendapatan Asli Daerah.**

   Hasil penelitian ini menunjukan bahwa implementasi Peraturan Daerah Kota Malang Nomor 6 Tahun 2006 Tentang Penyelenggaraan Usaha Pemondokan belum bisa terlaksana dengan baik serta pajak yang dihasilkan masih sedikit. Hal ini dibuktikan dengan adanya pemilik pemondokan (kos-kosan) yang hanya sedikit mengurus izin untuk usah tersebut. Selain itu, pemilik pemondokan (kos-kosan) juga tidak membayarkan pajak.

4. Irene Astryd Purwaningtyas, 2015, **Implementasi Peraturan Daerah Nomor 16 Tahun 2012 Tentang Pelayanan dan Pemanfaatan Fasilitas Bandar Udara Blimbingsari Kabupaten Banyuwangi** (Studi di Bandara Udara Bilimbingsari Kecamatan Rogojampi Kabupaten Banyuwangi).

   Hasil dari penelitian menunjukkan bahwa implementasi Peraturan Daerah Nomor 16 Tahun 2012 Tentang Pelayanan dan Pemanfaatan Fasilitas Bandar Udara Blimbingsari dilakukan dengan difokuskan pada agen implementator Peraturan Daerah yaitu Dinas Perhubungan Komunikasi dan Informatika. Sedangkan data fokus penelitian cenderung memperhatikan isu pokok agar implementasi kebijakan menjadi efektif milik G. Edward III yaitu: *communication* (komunikasi), *resources* (ketersediaan sumber daya pendukung), *dispotition or attitudes* (kesediaan dan komitmen untuk melaksanakan kebijakan), *burreaucratic* (sturktur birokrasi). Hambatan-hambatan yang terjadi salah satunya adalah kurangnya koordinasi antar dinas untuk mengimplementasikan Perda yang menjadi kewenangan Pemerintah Kabupaten Banyuwangi karena adanya pembangunan terminal baru Bandar Undara Blimbingsari yang menggunakan konsep *"Go Green"*.
5. Putri Faradilla, 2014, **Implementasi Peratura Daerah No. 18 Tahun 2012 tentang Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan dalm Upaya Pengendalian Alih Fungsi Lahan Pertanian Pangan** (Studi Pada Badan Perencanaan dan Pembangunan Daerah dan Dinas Pertanian Kabupaten Tulungagung).

Hasil dari penelitian menunjukkan bahwa implementasi perlindungan lahan pertanian pangan berkelanjutan belum dilaksanakan dengan maksimal dengan belum dilaksanakannya beberapa aspek dalam ruang lingkup. Data lahan sebelum dan sesudah terbitnya peraturan daerah perlindungan lahan pertanian pangan berkelanjutan menunjukkan bahwa banyak terjadi alih fungsi lahan dari lahan irigasi teknis menjadi permukiman desa dan kota. Belum terbitnya peraturan bupati terkait perlindungan lahan pertanian menjadi faktor penghambat terbesar dan pemberian bantuan kepada petani berupa alat-alat pertanian dan pupuk adalah faktor pendorong yang sangat berpengaruh dalam penelitian ini. oleh karena itu peneliti menyarankan pemerintah Kabupaten Tulungagung segera menerbitan peraturan Bupati yang berkaitan dengan Peraturan Daerah tentang Perlinfungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan sehingga setelah itu tahap-tahap kegiatan yang belum dilaksanakan dapat segera dilaksanakan.

6. Rolan Adhytama, 2014, **Implementasi Peraturan Daerah Provinsi Jawa Timur Tentang Perlindungan dan Pemberdayaan Pasar Tradisional di Kota Malang** (Studi Pelaksanaan Peraturan Daerah Provinsi Jawa Timur No. 3 Tahun 2008 tetntang Perlindungan, Pemberdayaan dan Penataan Pasar Modern di Pasar Besar Kota Malang).

   Hasil penelitian ini menunjukkan beberapa permasalahan yang muncul di pasar tradisional, baik itu dari pedagang maupun pemerintah. Oleh sebab itu, untuk menekan permasalahan yang ada diperlukan campur tangan pemerintah dalam mengelola pasar tradisional tersebut. Pemerintah diharapkan mampu

menentukan langkah dan cara untuk kemudian mengelola keberadaan pasar tradisional secara baik. Dibutuhkan sebuah Peraturan Daerah yang bersifat mengikat, melindungi dan memberdayakan pasar tradisional ini sehingga nantinya keberlangsungan pasar tradisional ini dapat terjamin ditengah himpitan kondisi dan situasi pasar modern yang telah merajalela akhir-akhir ini. Proses implementasi sebuah Peraturan Daerah tentunya tak luput dari pengamatan, karena hal ini menjadi faktor penentu berjalan tidaknya sebuah peraturan yang sudah dirumuskan untuk kemudian diterapkan. Proses implementasi Peraturan Daerah menjadi agenda evaluasi yang dilakukan peneliti untuk kemudian meganalisis permasalahan yang terjadi pada proses penerapan peraturan.

Perlu adanya penguatan organisasi dalam pengelolaan pasar tradisional agar proses implementasi Peraturan Daerah yang sudah diterbitkan berjalan baik. Hal itu juga tidak terlepas dari respon pemerintah Kota Malang dalam menyikapi terbitnya Peraturan dari tingkat Provinsi. Dengan respon yang baik dari tingkat kota, maka proses implementasi Peraturan Daerah setidaknya akan berjalan secara baik disertai dengan pengawasan dan penguatan organisasi terkait.

7. Winda Pratami, 2016, **Implementasi Peraturan Daesrah Kota Malang Nomor 16 Tahun 2010 tentang Pajak Daerah** (Studi pada Pemungutan Pajak Hotel Kategori Rumah Kos).

   Hasil dari penelitian ini menunjukkan bahwa berkaitan dengan implementasi pemungutan pajak hotel kategori rumah kos di Kota Malang apabila ditinjau

dari kriteria pajak daersah masih belum sepenuhnya terpenuhi. Hal ini ditunjukkan dengan tidak memenuhinya beberpa kriteria antara lain elastisitas sumber pendapatan, keadila secara horizontal, kemampuan administratif dalam aspek pendapatan dan kesepakatan politis. Sedangkan hasil penelitian terkait dengan faktor yang mempengaruhi implementasi pemungutan pajak hotel kategori rumah kos di Kota Malang menunjukkan bahwa ada beberapa aspek yang belum terpenuhinya diantaranya, sumber daya petugas masih kurang sehingga kesulitan dalam melakukan pendataan, rendahnya kesadaran dari pemilik rumah kos untuk membayar pajak serta belum ada standar operasional prosedur secar khusus yang mengatur pemungutan pajak hotel kategori rumah kos.

8. Dyah Ayu Virgoreta, 2014, **Implementasi Program Keluarga Harapan Dalam Upaya Meningkatkan Kesjahteraan Masyarakat** (Studi Pada Desa Beji Kecamatan Jenu Kabupaten Tuban Jawa Timur)

   Hasil penelitian diketahui, dalam pelaksanaannya target pelaksana Program Keluarga Harapan (PKH) di Desa Beji terdiri kondisi sosial ekonomi RTSM setelah mendapatkan Program Keluarga Harapan (PKH) ini mengalami perubahan, taraf pendidikan anak-anak RTSM yaitu adanya kualitas pendidikan berupa keaktifan untuk berpartisipasi dalam kegiatan belajar mengajar di sekolah, status kesejatan dan gizi ibu hamil, ibu nifas dan balita dibawah 6 tahun dari RTSM. Dibuktikan dengan adanya partisipasi aktif peserta untuk berkunjung ke fasilitas kesehatan, sertaterpenuhinya akses dan kualitas pelayanan pendidikan dan kesehatan bagi RTSM. Berdasarkan data

yang ada diketahui bahwa setiap thunnya jumlah peserta PKH di Desa Beji mengalami penurunan. Hal ini membuktikan dengan adanya bantukan PKH tersebut setidaknya akan mengurangi angka kemiskinan. Dengan meningkatkan kualitas sumber daya manusia dari RTSM melalui bantuan khusus di bidang pendidikan dan kesehatan diharapkan masyarakat di Desa Beji Kecamatan Jenu menjadi semakin sejahtera.

9. Intan Permatasari, 2014, **Implementasi Program Desa Sejahtera Terpadu (PDST) Dalam Meningkatkan Kesejahteraan Sosial** (Studi di Desa Labuhan Kidul, Kecamatan Sluke Kabupaten Rembang).

   Penelitian ini menunjukkan bahwa dalam rangka mewujudkan peningkatan kesejahteraan sosial bagi PMKS melalui PDST, Kemensos RI memberikan bantuan kepada keluarga fakir miskin berupa Kelompok Usaha Bersama (KUBE) dan bantuan modal usaha kepada Wanita Rawan Sosial Ekonomi (WRSE). Selain itu organisasi lain seperti Pekerja Sosial Masyarakat (PSM), Karang Taruna, Komisi Perlindungan Anak Desa (KPAD) dan Lembaga Swadaya Masyarakat (LSM) dari Kecamatan Sarang juga membantu Pengelola Rumah Sosial dalam memberikan bantuan dan pelayanan sosial kepada PMKS. Hasil dari implementasi PDST telah banyak dirasakan oleh warga desa khususnya PMKS yakni perunahan peningkatan taraf ekonomi, warga miskin mampu diberdayakan, adanya perubahan sosial yang semakin baik, dan terbentuknya lembaga sosial sejak PDST diimplementasikan. Faktor hubungan kerjasama pengelola Rumah Sosial dengan lembaga sosial lain dan komitmen dari pendamping Rumah Sosial Menjadi pendukung dalam

implementasi PDST. Sedangkan kurangnya sumberdaya manusia yang berkompeten dalam mengoperasikan komputer, sulitnya mengkoordinasi Pengelola Rumah Sosial untuk menghadiri rapat, dan mindset Pengelola Rumah Sosial yang mau berkerja jika ada upahnya menjadi faktor penghambat dalam implementasi PDST.

10. Ikvina Maghfir, 2011, **Implementasi Kebijakan *Coorporate Social Responsibility* (CSR) ExxonMobil Terhadap Kesejahteraan Masyarakat Sekitar** (Studi Kasus Pada Masyarakat Sekitar Sumur Minyak Banyu Urip Kabupaten Bojonegoro).

    Hasil penelitian ini menjelaskan bahwa dalam mengimplementasikan tanggung jawab sosialnya, ExxonMobil mendelegasikan anak perusahaannya yakni Mobil Cepu Ltd dalam melakukan aktifitas tanggung jawab sosial perusahaan sepenuhnya, meliputi ganti rugi lahan dan program pemberdayaan masyarakat terkait dalam tiga bidang yaitu pendidikan, kesehatan dan penegmbangan ekonomi, termasuk juga perbaikan infrastruktur telah memberikan perubahan signifikan dan berjalan efektif. Kendala-kendala yang ditemui adalah pemahaman CSR yang beragam dan keterbatasan SDM dalam mekanisme pelaksanaan CSR. Dengan adanya program CSR anak perusahaan ExxonMobil, yakni Mobil Cepu Ltd. Diharapkan dapat membantu tugas pemerintah daerah dalam pembangunan dan kesejahteraan masyarakat, terutama masyarakat sekitar sumur minyak Banyu Urip yang berpotensi merasakan dampak lingkungan dari proses produksi Minyak dan Gas ExxonMobil. Dalam pelaksanaan CSR yang ada tidak hanya untuk

kepentingan citra perusahaan saja, tetapi lebih ditekankan pada komitmen perusahaan untuk ikut melaksanakan pembangunan terhadap kesejahteraan masyarakat, sesuai dengan UUPT No.40 Tahun 2007. Menjelaskan bahwa melalui undang-undang ini, industri atau korporasi-korporasi wajib untuk melaksanakannya, dalam konteks inilah aktifitas *Coorporate Social Responsibility* (CSR) menjadi agenda wajib bagi perusahaan sesuai dengan aturan perundang-undangan.