



Hak Cipta Dilindungi Undang-Undang

1. Dilarang mengutip sebagian atau seluruh karya tulis ini tanpa mencantumkan dan menyebutkan sumber:
 - a. Pengutipan hanya untuk kepentingan pendidikan, penelitian, penulisan karya ilmiah, penyusunan laporan, penulisan kritik atau tinjauan suatu masalah.
 - b. Pengutipan tidak mengikuti kepentingan yang wajar UIN Suska Riau.

2. Dilarang mengumumkan dan memperbanyak sebagian atau seluruh karya tulis ini dalam bentuk apapun tanpa izin UIN Suska Riau.

BAB II

TELAAH PUSTAKA

2.1 Kebijakan Publik

Menurut Meriam budiardjo (2008:20) kebijakan (police) adalah suatu kumpulan diambil seoarang pelaku atau kelompok politik dalam usaha memilih tujuan dan cara untuk mencapai tujuan itu, pada prinsipnya, pihak yang membuat kebijakan-kebijakan itu mempunyai kekuasaan untuk melaksanakan. Kemudian menurut Harbani Pasolong (2008:38) Kebijakan merupakan suatu hasil analisis yang mendalam terhadap berbagai alternatif yang bermuara kepada keputusan tentang alternatif terbaik.

Kebijakan public merupakan suatu ilmu multi disipliner karena melibatkan banyak disiplin ilmu seperti politik, social, ekonomi, dan psikologi Subarsono (2013:1). Subarsono (2013:2) kebijakan public dipahami sebagai pilihan kebijakan yang dibuat oleh pejabat atau badan pemerintahan dalam bidang tertentu, misalnya bidang pendidikan, politik, ekonomi, pertanian, industry, pertahanan, dan sebagainya.

Selanjutnya menurut Robert Eyestone (1971) dalam Budi Winarno (2007:17) mengatakan bahwa " secara luas " kebijakan public dapat didefinisikan sebagai "hubungan suatu unit pemerintah dengan lingkungannya". Konsep yang ditawarkan Eyestone ini mengandung makna yang sangat luas. Kemudian menurut Thomas R. Dye (1975) dalam Budi Winarno (2008:17) yang mengatakan bahwa "kebijakan publik adalah apapun yang dipilih oleh pemerintah untuk dilakukan dan tidak dilakukan".

**Hak Cipta Dilindungi Undang-Undang**

1. Dilarang mengutip sebagian atau seluruh karya tulis ini tanpa mencantumkan dan menyebutkan sumber:
 - a. Pengutipan hanya untuk kepentingan pendidikan, penelitian, penulisan karya ilmiah, penyusunan laporan, penulisan karya tulis ini dalam bentuk apapun tanpa izin UIN Suska Riau.
 - b. Pengutipan tidak mengikuti kepentingan yang wajar UIN Suska Riau.
2. Dilarang mengumumkan dan memperbanyak sebagian atau seluruh karya tulis ini dalam bentuk apapun tanpa izin UIN Suska Riau.

Adapun kebijakan publik sebagaimana yang dirumuskan oleh Easton (*dalam* Thoha 2002: 62-63) merupakan alokasi nilai yang otoritatif oleh seluruh masyarakat. Akan tetapi, hanya pemerintah sajalah yang berbuat secara otoritatif untuk seluruh masyarakat, dan semuanya yang dipilih oleh pemerintah untuk dikerjakan atau untuk tidak dikerjakan adalah hasil-hasil dari nilai-nilai tersebut.

James E. Anderson (2008:18) dalam Budi Winarno, *Kebijakan publik* adalah kebijakan-kebijakan yang dikembangkan oleh badan-badan dan pejabat-pejabat pemerintah. Hal ini cenderung mengacu pada persoalan teknis dan administrative saja. Anderson mengartikan kebijakan publik sebagai serangkaian tindakan yang mempunyai tujuan tertentu yang diikuti dan dilaksanakan oleh pelaku atau sekelompok pelaku guna memecahkan masalah tertentu. Lebih lanjut dikatakan Anderson ada elemen-elemen penting yang terkandung dalam kebijakan publik antara lain mencakup:

1. Kebijakan selalu mempunyai tujuan atau berorientasi pada tujuan tertentu.
2. Kebijakan berisi tindakan atau pola tindakan pejabat-pejabat pemerintah.
3. Kebijakan adalah apa yang benar-benar dilakukan oleh pemerintah, dan bukan apa yang bermaksud akan dilakukan.
4. Kebijakan publik bersifat positif (merupakan tindakan pemerintah mengenai suatu masalah tertentu) dan bersifat negatif (keputusan pejabat pemerintah untuk tidak melakukan sesuatu).
5. Kebijakan publik (positif) selalu berdasarkan pada peraturan perundangan tertentu yang bersifat memaksa (*otoritatif*).



Hak Cipta Dilindungi Undang-Undang

1. Dilarang mengutip sebagian atau seluruh karya tulis ini tanpa mencantumkan dan menyebutkan sumber:

- a. Pengutipan hanya untuk kepentingan pendidikan, penelitian, penulisan karya ilmiah, penyusunan laporan, penulisan kritik atau tinjauan suatu masalah.

2. Dilarang mengumumkan dan memperbanyak sebagian atau seluruh karya tulis ini dalam bentuk apapun tanpa izin UIN Suska Riau.

Berdasarkan pengertian dan elemen yang terkandung dalam kebijakan tersebut, maka kebijakan publik dibuat adalah dalam kerangka untuk memecahkan masalah dan untuk mencapai tujuan serta sasaran tertentu yang diinginkan.

Dari definisi-definisi di atas dapat disimpulkan juga bahwa kebijakan publik adalah:

1. Kebijakan publik dibuat oleh pemerintah yang berupa tindakan-tindakan pemerintah.
2. Kebijakan publik baik untuk melakukan atau tidak melakukan sesuatu itu mempunyai tujuan tertentu.
3. Kebijakan publik ditujukan untuk kepentingan masyarakat.

Kebijakan publik adalah keputusan-keputusan yang mengikat bagi orang banyak pada tataran strategis atau bersifat garis besar yang dibuat oleh pemegang otoritas publik. Sebagai keputusan yang mengikat publik maka kebijakan publik haruslah dibuat oleh otoritas politik, yakni mereka yang menerima mandat dari publik atau orang banyak, umumnya melalui suatu proses pemilihan untuk bertindak atas nama rakyat banyak. Selanjutnya, kebijakan publik akan dilaksanakan oleh administrasi negara yang di jalankan oleh birokrasi pemerintah. Fokus utama kebijakan publik dalam negara modern adalah pelayanan publik, yang merupakan segala sesuatu yang bisa dilakukan oleh negara untuk mempertahankan atau meningkatkan kualitas kehidupan orang banyak. Menyeimbangkan peran negara yang mempunyai kewajiban menyediakan pelayan publik dengan hak untuk menarik pajak dan retribusi; dan pada sisi lain



Hak Cipta Dilindungi Undang-Undang

1. Dilarang mengutip sebagian atau seluruh karya tulis ini tanpa mencantumkan dan menyebutkan sumber:
 - a. Pengutipan hanya untuk kepentingan pendidikan, penelitian, penulisan karya ilmiah, penyusunan laporan, penulisan kritik atau tinjauan suatu masalah.
 - b. Pengutipan tidak mengutip kepentingan yang wajar UIN Suska Riau.
2. Dilarang mengumumkan dan memperbanyak sebagian atau seluruh karya tulis ini dalam bentuk apapun tanpa izin UIN Suska Riau.

menyeimbangkan berbagai kelompok dalam masyarakat dengan berbagai kepentingan serta mencapai amanat konstitusi.

Istilah kebijakan (*policy term*) digunakan dalam praktik sehari-hari namun digunakan untuk menggantikan kegiatan atau keputusan yang sangat berbeda (Charles O. Jones 1984 dalam Budi Winarno:16). Istilah ini sering ditukarkan dengan tujuan (*Goals*), program, keputusan (*decision*), *standard*, proposal dan *grand design*. Namun demikian, meskipun kebijakan public mungkin kelihatannya sedikit abstrak atau mungkin dapat dipandang sebagai sesuatu “terjadi” terhadap seseorang.

Dan kemudian, seorang pakar ilmu politik lain Richard Rose 1969 dalam Budi Winarno 2008:17 menyarankan bahwa kebijakan hendaknya dipahami sebagai “serangkaian kegiatan yang sedikit banyak berhubungan beserta konsekuensinya bagi mereka yang bersangkutan daripada sebagai suatu keputusan tersendiri.

2.2 Implementasi Kebijakan

Implementasi kebijakan menurut Hassel Nogi S.Tangkilisan (2004:7) Implementasi kebijakan merupakan rangkaian proses penerjemahan dari kebijakan yang respon berupa aksi/tindakan para pelaku pembangunan secara konsisten dalam rangka pencapaian tujuan dan sasaran yang telah digariskan oleh kebijakan itu sendiri.

Menurut Refley dan Franklin (1982)dalam Budi Winarno (2008:145) Implementasi adalah apa yang terjadi setelah undang-undang ditetapkan yang memberikan otoritas program, kebijakan, keuntungan (benefit), atau suatu jenis



Hak Cipta Dilindungi Undang-Undang

1. Dilarang mengutip sebagian atau seluruh karya tulis ini tanpa mencantumkan dan menyebutkan sumber:
 - a. Pengutipan hanya untuk kepentingan pendidikan, penelitian, penulisan karya ilmiah, penyusunan laporan, penulisan karya tulis ini dalam bentuk apapun tanpa izin UIN Suska Riau.
 - b. Pengutipan tidak mengikuti kepentingan yang wajar UIN Suska Riau.
2. Dilarang mengumumkan dan memperbanyak sebagian atau seluruh karya tulis ini dalam bentuk apapun tanpa izin UIN Suska Riau.

keluaran yang nyata.

Menurut Bernadine R. Wijaya dan Susilo Supardo (2006:81) dalam Harbani pasolong (2008:57) mengatakan bahwa implementasi adalah proses menransformasikan suatu rencana kedalam praktik.

Menurut Wahab (1990) dalam Hassel Nogi S.Tangkilisan (2004:7) Mengatakan bahwa proses implementasi kebijakan itu sesungguhnya tidak hanya menyangkut prilaku badan administratif yang beranggung jawab untuk melaksanakan program dan menimbulkan ketaatan pada diri kelompok sasaran, melainkan pula menyangkut jaringan kekuatan-kekuatan politik, ekonomi sosial yang langsung ataupun tidak langsung dapat mempengaruhi perilaku semua pihak yang terlibat dan yang pada akhirnya berpengaruh terhadap dampak , baik yang negatif maupu yang positif.

Menurut Perserikatan Bangsa-bangsa (United Nations, 1975) dalam Solichin Abdul Wahab (2005:2) kebijakan itu diartikan sebagai pedoman untuk berindak. Pedoman itu boleh jadi amat sederhana atau kompleks, bersifat umum atau khusus, luas atau sempit, kabur atau jelas, longgar atau terperinci, bersifat kualitatif atau kuantitatif, public atau privat.

Menurut Wibawa (1992:14) dalam Hassel Nogi S.Tangkilisan (2004:7) Implementasi kebijakan merupakan pengejawantahan keputusan mengenai kebijakan yang mendasar, biasanya tertuang dalam suatu undang-undang, namun juga dapat berbentuk instruksi-instruksi eksekutif yang penting atau keputusan perundangan.

Public police adalah hasil dari suatu pemerintahan dan administrasi Negara

**Hak Cipta Dilindungi Undang-Undang**

1. Dilarang mengutip sebagian atau seluruh karya tulis ini tanpa mencantumkan dan menyebutkan sumber:
 - a. Pengutipan hanya untuk kepentingan pendidikan, penelitian, penulisan karya ilmiah, penyusunan laporan, penulisan kritik atau tinjauan suatu masalah.
 - b. Pengutipan tidak mengujikan kepentingan yang wajar UIN Suska Riau.
2. Dilarang mengumumkan dan memperbanyak sebagian atau seluruh karya tulis ini dalam bentuk apapun tanpa izin UIN Suska Riau.

adalah sarana untuk mempengaruhi terjadinya hasil-hasil tersebut, sehingga dengan demikian public police lebih diartikan sebagai pap yang dikerjakan oleh pemerintah dibandingkan daripada bagaimana proses hasil-hasil itu dibuat (Miftah thoha, 2010:102).

Menurut Riant Nugroho (2011:494) Implementasi kebijakan pada prinsipnya adalah cara agar sebuah kebijakan dapat mencapai tujuannya. Untuk mengimplementasikan kebijakan publik, ada dua pilihan langkah yaitu langsung mengimplementasikan dalam bentuk program; atau melalui formulasi kebijakan derivat atau turunan dari kebijakan publik tersebut sebagai kebijakan publik penjelas atau sering diistilahkan sebagai peraturan pelaksanaan.

Selanjutnya Riant Nugroho (2011:495) menjelaskan lagi kebijakan yang bisa langsung dimplementasikan, tanpa memerlukan kebijakan turunannya, seperti: Kepres, Inpres, Kepmen, Keputusan Kepala Daerah, Keputusan Kepala Dinas, dll, dan kebijakan yang membutuhkan kebijakan publik penjelas seperti Undang-undang dan Perda.

Riant Nugroho (2011:618) mengatakan Implementasi kebijakan 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 melalui formulasi kebijakan derivat atau turunan dari kebijakan publik tersebut.

Peter DeLeon dan Linda DeLeon (2001) dalam Riant Nugroho (2011:626), mengemukakan bahwa pendekatan-pendekatan dalam implementasi kebijakan

**Hak Cipta Dilindungi Undang-Undang**

1. Dilarang mengutip sebagian atau seluruh karya tulis ini tanpa mencantumkan dan menyebutkan sumber:

a. Pengutipan hanya untuk kepentingan pendidikan, penelitian, penulisan karya ilmiah, penyusunan laporan, penulisan karya tulis ini dalam bentuk apapun tanpa izin UIN Suska Riau.

b. Pengutipan tidak mengikuti kepentingan yang wajar UIN Suska Riau.

2. Dilarang mengumumkan dan memperbanyak sebagian atau seluruh karya tulis ini dalam bentuk apapun tanpa izin UIN Suska Riau.

publik dapat dikelompokan menjadi tiga generasi yaitu :

- a. Generasi pada tahun 1970-an, memahami implementasi kebijakan sebagai masalah-masalah yang terjadi antara kebijakan dan eksekusinya.
- b. Generasi pada tahun 1980-an, adalah generasi yang mengembangkan pendekatan implementasi kebijakan yang bersifat dari atas ke bawah.
- c. Generasi pada tahun 1990-an, dikembangkan oleh ilmuwan sosial Malcolm L. Goggin (1990), memperkenalkan pemikiran bahwa variabel perilaku aktor pelaksana implementasi kebijakan lebih menentukan keberhasilan implemenasi kebijakan.

Dalam derajat lain menurut Daniel Mazmanian dan Paul A. Sabatier dalam bukunya *Implementation and Public Policy* (1983:61) mendefinisikan implementasi kebijakan sebagai :

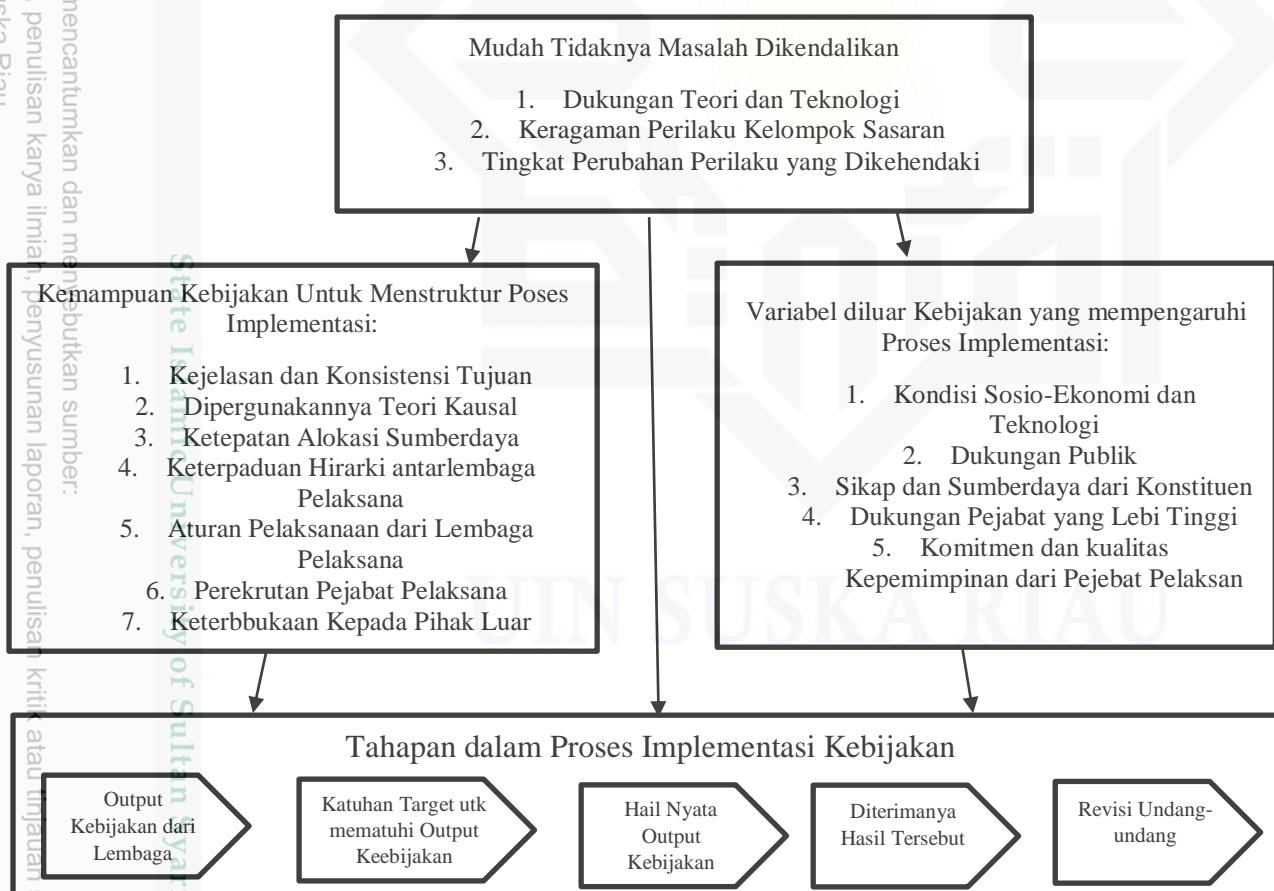
“Pelaksanaan keputusan kebijaksanaan dasar,biasanya dalam bentuk undang-undang, namun dapat pula berbentuk perintah-perintah atau keputusan-keputusan eksekutif yang penting atau keputusan badan peradilan. Lazimnya, keputusan tersebut mengidentifikasi masalah yang ingin diatasi, menyebutkan secara tegas tujuan atau sasaran yang ingin dicapai, dan berbagai cara untuk menstrukturkan atau mengatur proses implemetasinya (Leo Agustino 2014:139).

Selanjutnya adapun model implementasi kebijakan public yang ditawarkan oleh Daniel Mazmanian dan Paul Sabatier. Model implementasi yang ditawarkan mereka disebut dengan *A Framework for Policy Implementation Analysis*. Kedua ahli kebijakan ini berpendapat bahwa peran penting dari implemtasi kebijakan public adalah kemampuan dalam mengidentifikasi

variable-variabel yang memengaruhi tercapainya tujuan-tujuan pada keseluruhan proses implementasi. Dan variable-variabel yang dimaksud dapat diklasifikasikan menjadi tiga kategori besar yaitu :

1. Mudah atau Tidaknya Masalah yang akan Digarap
2. Kemampuan Kebijakan Menstruktur Proses Implementasi Secara Tepat
3. Variabel-variabel diluar Undang-undang yang Mempengaruhi Implementasi.

Dan Berikut adalah gambar 2.1 mengenai Model Implementasi Kebijakan oleh Daniel Mazmanian dan Paul Sabatier :



Sumber: Daniel Mazmanian dan Paul Sabatier 1983 dalam Leo Agustino 2014:149

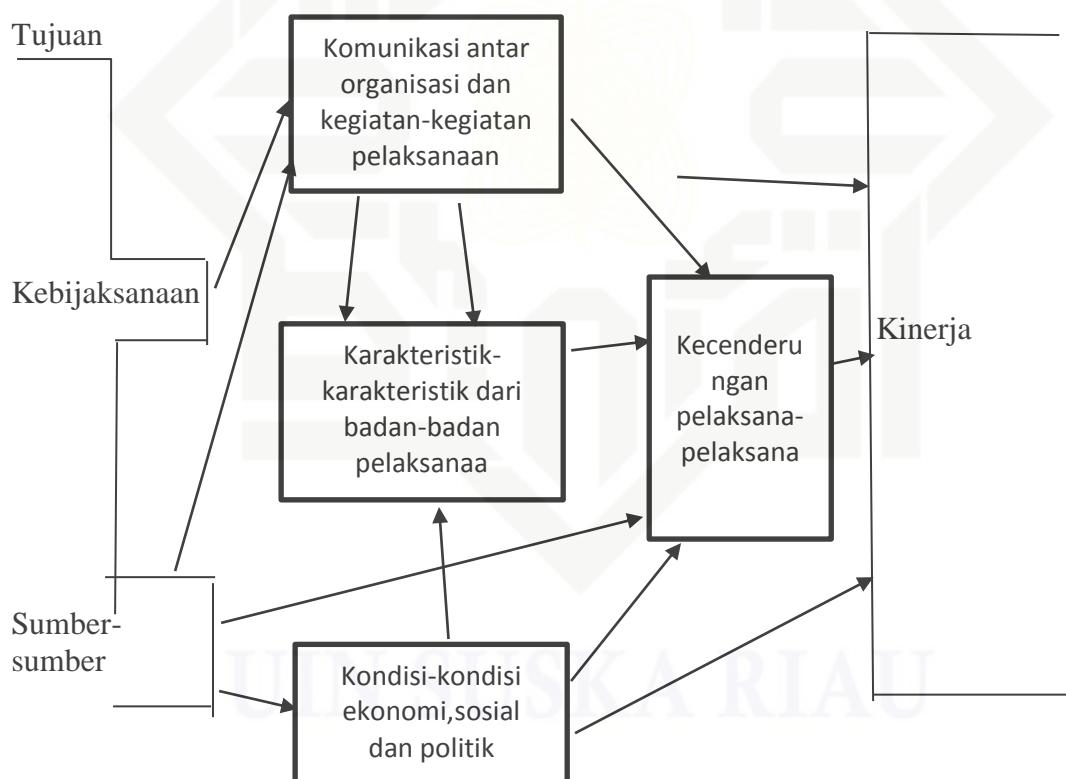
Hak Cipta Dilindungi Undang-Undang

1. Dilarang mengutip sebagian atau seluruh karya tulis ini tanpa mencantumkan dan menyebutkan sumber:
 - a. Pengutipan hanya untuk kepentingan pendidikan, penelitian, penulisan karya ilmiah, penyusunan laporan, penulisan kritik atau tinjauan suatu masalah.
 - b. Pengutipan tidak mengutip kepentingan yang wajar UIN Suska Riau.
2. Dilarang mengumumkan dan memperbanyak sebagian atau seluruh karya tulis ini dalam bentuk apapun tanpa izin UIN Suska Riau.

Menurut Van Meter dan Van Horn dalam Budi Winarno (2008:159) mengatakan bahwa implementasi yang berhasil sering kali membutuhkan mekanisme-mekanisme dan prosedur-prosedur lembaga. Hal ini akan mendorong kemungkinan yang lebih besar bagi pejabat-pejabat tinggi (atasan) untuk mendorong pelaksana (pejabat-pejabat bawahan) bertindak dalam suatu cara yang konsisten dengan ukuran-ukuran dasar dan tujuan-tujuan kebijakan.

Gambar 2.2 Model Proses Implementasi Kebijakan Van Meter dan Van Horn :

Ukuran-ukuran



Sumber : Van Meter dan Van Horn (dalam Budi Winarno 2008:157)

Menurut Hassel Nogi S.Tangkilisan (2004:9) keberhasilan implementasi kebijakan dapat dilihat dari terjadinya kesesuaian antara pelaksanaan/penerapan



Hak Cipta Dilindungi Undang-Undang

1. Dilarang mengutip sebagian atau seluruh karya tulis ini tanpa mencantumkan dan menyebutkan sumber:
 - a. Pengutipan hanya untuk kepentingan pendidikan, penelitian, penulisan karya ilmiah, penyusunan laporan, penulisan kritik atau tinjauan suatu masalah.
 - b. Pengutipan tidak mengikuti kepentingan yang wajar UIN Suska Riau.
2. Dilarang mengumumkan dan memperbanyak sebagian atau seluruh karya tulis ini dalam bentuk apapun tanpa izin UIN Suska Riau.

© Hak cipta dimiliki UIN Suska Riau
Statistician University of Syarif Kasim Riau

kebijakan dengan desain, tujuan dan sasaran kebijakan itu sendiri serta memberikan dampak atau hasil yang positif bagi pemecahan permasalahan yang dihadapi. Oleh karena itu untuk mencapai keberhasilan dari pada implementasi ini diperlukan kesamaan pandangan atas tujuan yang hendak dicapai dan komitmen semua pihak untuk memberikan dukungan bagi pelaksananya.

Dan selanjutnya menurut Grindle (1980) dalam Budi Winarno 2008 : 145 memberikan pandangannya tentang implementasi dengan mengatakan bahwa secara umum, tugas implementasi adalah membentuk suatu kaitan (*linkage*) yang memudahkan tujuan-tujuan kebijakan bias direalisasikan sebagai dampak dari suatu kegiatan pemerintah. Oleh karena itu, tugas implementasi mencakup terbentuknya “*a policy delivery system*”, dimana sarana-sarana tertentu dirancang dan dijalankan dengan harapan sampai pada tujuan-tujuan yang diinginkan.

Menurut Hessel Nogi S. Tangkilisan (2004:7) dalam mengimplementasikan kebijakan publik diperlukan suatu input berupa: peraturan perundang-undangan yang menjadi acuan, sumber daya manusia sebagai pelaksana, sumber daya keuangan yang akan mendukung pelaksanaan kebijakan, komitmen pelaku-pelaku yang terkait serta Standart Operating Procedures (SOP).

Selanjutnya, Refley dan Franklin dalam Hassel Nogi S.Tangkilisan (2004:14) menyatakan bahwa keberhasilan implementasi kebijakan program dapat di pengaruhi oleh tiga faktor, yaitu :

1. Perspektif kepatuhan (compliance) yang mengkr implementasi dari kepatuhan strate level bureaucracy terhadap atas mereka.



Hak Cipta Dilindungi Undang-Undang

1. Dilarang mengutip sebagian atau seluruh karya tulis ini tanpa mencantumkan dan menyebutkan sumber:
 - a. Pengutipan hanya untuk kepentingan pendidikan, penelitian, penulisan karya ilmiah, penyusunan laporan, penulisan kritik atau tinjauan suatu masalah.
 - b. Pengutipan tidak mengutip kepentingan yang wajar UIN Suska Riau.
2. Dilarang menggumumkan dan memperbanyak sebagian atau seluruh karya tulis ini dalam bentuk apapun tanpa izin UIN Suska Riau.

2. Kelancaran rutinitas dan ketiadaan persoalan.
3. Kinerja yang memuaskan dari semua pihak tertama kelompok penerima manfaat yang diharapkan.

Pengertian tentang kebijakan dalam beberapa literatur sangatlah beragam, namun kebijakan publik dapat dikatakan merupakan rumusan keputusan pemerintah yang menjadi pedoman tingkah laku guna mengatasi masalah publik yang mempunyai tujuan, rencana dan program yang akan dilaksanakan secara jelas (Hassel Nogi S. Tangkilisan 2004:1).

Menurut Ripley (1985) dalam Hassel Nogi S. Tangkilisan (2004:156)

Secara umum terdapat empat faktor yang mempengaruhi proses kebijakan, yaitu lingkungan, persepsi pembuat kebijakan mengenai lingkungan, aktivitas pemerintah perihal kebijakan dan aktifitas masyarakat perihal kebijakan dan Keempat faktor ini saling mempengaruhi.

Implementasi kebijakan pada prinsipnya adalah cara agar sebuah kebijakan dapat mencapai tujuannya. Untuk mengimplementasikan kebijakan publik, ada dua pilihan langkah yaitu langsung mengimplementasikan dalam bentuk program; atau melalui formulasi kebijakan derivat atau turunan dari kebijakan publik tersebut sebagai kebijakan publik penjelas atau sering diistilahkan sebagai peraturan pelaksanaan (Riant Nugroho, 2011:494).

Menurut George C. Edwards implementasi kebijakan adalah salah satu tahap kebijakan publik, antara pembentukan keijakan dan konsekuensi-konsekuensi kebijakan bagi masyarakat yang dipengaruhinya (1980 dalam Budi Winarno 2008 : 174)



1. Dilarang mengutip sebagian atau seluruh karya tulis ini tanpa mencantumkan dan menyebutkan sumber:
 - a. Pengutipan hanya untuk kepentingan pendidikan, penelitian, penulisan karya ilmiah, penyusunan laporan, penulisan kritik atau tinjauan suatu masalah.
 - b. Pengutipan tidak mengikuti kepentingan yang wajar UIN Suska Riau.
2. Dilarang mengumumkan dan memperbanyak sebagian atau seluruh karya tulis ini dalam bentuk apapun tanpa izin UIN Suska Riau.

Tahapan implementasi sebuah kebijakan merupakan tahapan yang krusial, karena tahapan ini menentukan keberhasilan sebuah kebijakan. Tahapan implementasi perlu dipersiapkan dengan baik pada tahap perumusan dan pembuatan kebijakan.

George C Edwards III (1980) Dalam Budi Winnarno (2008:174) mengungkapkan ada 4 faktor dalam mengimplementasikan suatu kebijakan public yaitu :

1. Komunikasi

Keberhasilan implementasi kebijakan mengisyaratkan agar implementor mengetahui apa yang harus dilakukan. Apa yang menjadi tujuan dan sasaran kebijakan harus ditransmisikan kepada kelompok sasaran (target group) sehingga akan mengurangi distorsi implementasi. Apabila tujuan dan sasaran suatu kebijakan tidak jelas atau bahkan tidak diketahui sama sekali oleh kelompok sasaran, maka kemungkinan akan terjadi resistensi dari kelompok sasaran. Hal yang mendorong komunikasi yaitu a. transmisi, b. kejelasan dan c. konsistensi.

2. Sumber Daya

Walaupun kebijakan sudah dikomunikasikan secara jelas dan konsisten, tetapi apabila implementor kekurangan sumberdaya untuk melaksanakannya, implementasi tidak akan berjalan baik. Sumberdaya tersebut dapat terwujud sumberdaya manusia, yaini kopetensi implementor, dan sumberdaya finansial. Sumberdaya adalah faktor yang terpenting untuk implementasi kebijakan agar efektif. Tanpa sumberdaya, kebijakan hanya tinggal kertas diatas dokumen saja. Sumber-sumber yang penting meliputi : a. staf yang memadai serta keahlian-

Hak Cipta Dilindungi Undang-Undang
1. Dilarang mengutip sebagian atau seluruh

keahlian yang baik untuk melaksanakan tugas mereka, b. wewenang dan c. fasilitas-fasilitas yang diperlukan untuk menerjemahkan usul-usul diatas kertas guna melaksanakan pelayanan-pelayanan public.

3. Disposisi

Disposisi adalah watak dan karakteristik yang dimiliki oleh implementor seperti komitmen, kejujuran, dan sifat demokrasi. Apabila implementor memiliki disposisi yang baik, maka dia akan dapat menjalankan kebijakan dengan baik seperti apa yang diinginkan oleh pembuat kebijakana. Ketika implementor memiliki sikap dan perspektif yang berbeda dengan pembuat kebijakan, maka proses implementasi kebijakan juga menjadi tidak efektif. Berbagai pengalaman pembangunan diberbagai negara-negara Dunia Ketiga menunjukkan bahwa tingkat komitmen dan kejujuran aparat sangat rendah.Berbagai kasus korupsi yang muncul adalah contoh konkret dari rendahnya komitmen dan kejujuran aparat dalam mengimplementasikan program-program kebijakan dalam pembangunan.

4. Struktur Birokrasi

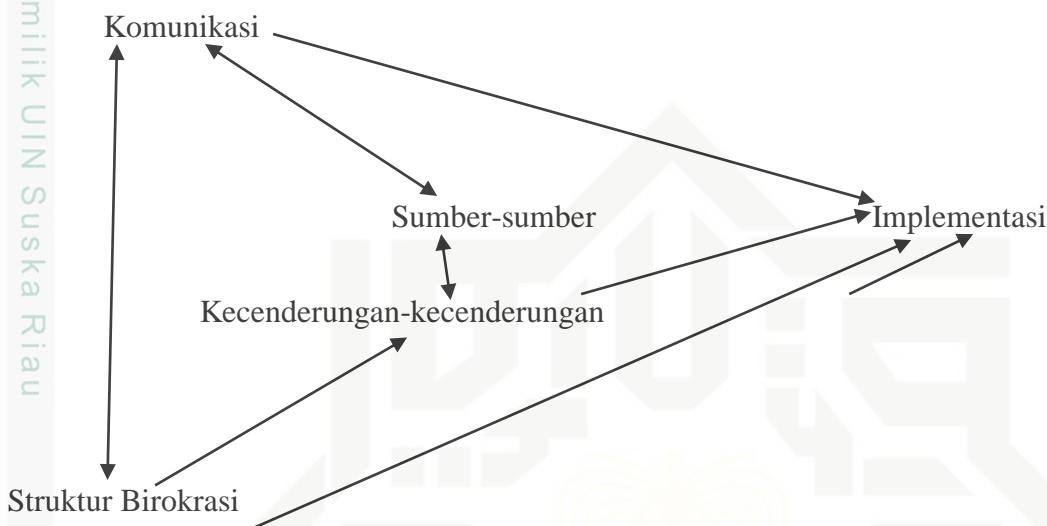
Struktur organisasi yang bertugas mengimplementasikan kebijakan memiliki pengaruh yang signifikan terhadap implementasi kebijakan. Salah satu dari aspek struktur yang penting dari setiap organisasi adalah adanya prosedur operasi standar (*standard operating procedure*) yang menjadi pedoman bagi setiap implementor dalam bertindak. Struktur organisasi yang terlalu panjang akan cenderung melemahkan pengawasan dan menimbulkan prosedur birokrasi yang rumit dan kompleks. Ini pada gilirannya menyebabkan aktivitas organisasi tidak fleksibel.

Hak Cipta Dilindungi Undang-Undang

1. Dilarang mengutip sebagian atau seluruh karya tulis ini tanpa mencantumkan dan menyebutkan sumber:
 - a. Pengutipan hanya untuk kepentingan pendidikan, penelitian, penulisan karya ilmiah, penyusunan laporan, penulisan kritik atau tinjauan suatu masalah.
 - b. Pengutipan tidak mengutip kepentingan yang wajar UIN Suska Riau.
2. Dilarang mengumumkan dan memperbanyak sebagian atau seluruh karya tulis ini dalam bentuk apapun tanpa izin UIN Suska Riau.

Gambar 2.3

Dampak Langsung dan Tidak Langsung pada Implementasi



Sumber : C. Edward III dalam Budi Winarno 2008:2008

Keempat faktor itu secara simultan bekerja dan berinteraksi satu sama lain agar membantu proses implementasi atau sebaliknya menghambat proses implementasi.

Implementasi sebuah kebijakan secara konseptual bias dikatakan sebagai proses pengumpulan sumber daya alam dan sumber daya manusia dan diikuti dengan penentuan tindakan-tindakan yang harus diambil untuk mencapai tujuan kebijakan. Rangkaian tindakan yang diambil tersebut merupakan bentuk transformasi rumusan-rumusan yang diputuskan dalam kebijakan pola-pola operasional yang pada akhirnya akan menimbulkan perubahan sebagaimana diamanatkan dalam kebijakan yang diambil sebelumnya. Hakikat utama implementasi adalah pemahaman atas apa yang harus dilakukan setelah sebuah kebijakan diputuskan.



Hak Cipta Dilindungi Undang-Undang

1. Dilarang mengutip sebagian atau seluruh karya tulis ini tanpa mencantumkan dan menyebutkan sumber:
 - a. Pengutipan hanya untuk kepentingan pendidikan, penelitian, penulisan karya ilmiah, penyusunan laporan, penulisan kritik atau tinjauan suatu masalah.
 - b. Pengutipan tidak mengujikan kepentingan yang wajar UIN Suska Riau.
2. Dilarang mengumumkan dan memperbanyak sebagian atau seluruh karya tulis ini dalam bentuk apapun tanpa izin UIN Suska Riau.

2.3 Pedagang Kaki Lima

Annal(1983:30) dalam Hassel Nogi S.Tangkilisan (2004:202)Istilah pedagang kaki lima merupakan peninggalan zaman penjajahan Belanda, diambil dari ukuran lebar trotoar yang waktu itu dihitung dalam feet sama dengan kaki kira-kira 31 centi meter lebih sedikit. Lebar trotoar waktu itu lima kaki (1.5 meter). Pedagang yang berjualan disepanjang trotoar tersebut kemudian disebut pedagang kaki lima.

Menurut Akhirudin (1982) dalam Hassel Nogi S. Tangkilisan (2004:202) Pedagang kaki lima adalah orang dengan modal relatif sedikit berusaha dibidang produksi dan berjualan barang-barang (jasa-jasa) untuk memenuhi kebutuhan kelompok konsumen tertentu didalam masyarakat. Aktivitasnya dilaksanakan dalam suasana lingkungan yang informal.

Menurut McGee dan Yeung (1977: 25) dalam skripsi Kusnadi (2012:38) PKL mempunyai pengertian yang sama dengan "hawkers", yang didefinisikan sebagai orang-orang yang menjajakan barang dan jasa untuk dijual di tempat yang merupakan ruang untuk kepentingan umum, terutama di pinggir jalan dan trotoar.

Kemudian menurut tim peneliti dari fakultas hukum Universitas Parahiyangan (1980:1) dalam Hassel Nogi S. Tangkilisan 2004:203), Pedagang kaki lima diartikan sebagai pedagang yang melakukan usaha atau kegiatannya, yaitu berdagang di kaki lima atau trotoar yang dulu berukuran lebar kurang dari lima kaki, dan biasanya mengambil tempat atau lokasi di daerah-daerah keramaian umum seperti didepan pertokoan, pasar, sekolah, gedung bioskop dan lain-lain.



Hak Cipta Dilindungi Undang-Undang

1. Dilarang mengutip sebagian atau seluruh karya tulis ini tanpa mencantumkan dan menyebutkan sumber:
 - a. Pengutipan hanya untuk kepentingan pendidikan, penelitian, penulisan karya ilmiah, penyusunan laporan, penulisan kritik atau tinjauan suatu masalah.
 - b. Pengutipan tidak mengikuti kepentingan yang wajar UIN Suska Riau.
2. Dilarang mengumumkan dan memperbanyak sebagian atau seluruh karya tulis ini dalam bentuk apapun tanpa izin UIN Suska Riau.

Menurut Kartini Kartono (1980) dalam Hassel Nogi S. Tangkilisan (2004:203) mendefinisikan pedagang kaki lima seperti di bawah ini :

1. Kelompok ini merupakan produsen sekaligus distributor (Produksi sendiri).
2. Peralatan kaki lima yang memberikan konotasi, bahwa mereka pada umumnya menjajakan barang-barang dagangan pada tikar dipinggir jalan, atau dimuka toko yang dianggap strategis.
3. Pedagang kaki lima umumnya bermodal kecil, bahkan tidak jarang mereka hanya merupakan “alat” bagi pemilik modal dengan mendapatkan sekedar komisi sebagai imbalan jerih payah.
4. Pada umumnya kelompok pedagang kaki lima ini merupakan kelompok marginal, bahkan ada pula yang tergolong pada kelompok sub marginal.
5. Pada umumnya kualitas barang yang diperdagangkan oleh para pedagang kaki lima yang mengkhususkan diri dari dalam hal penjualan barang-barang cacat sedikit dengan harga yang jauh lebih murah.
6. Omset penjualan pedagang kaki lima ini pada umumnya memang tidak besar.
7. Para pembeli pada umumnya merupakan pembeli yang berdayabeli rendah (berasal dari apa yang dinamakan lower income pockets).
8. Kasus dimana pedagang kaki lima berhasil secara ekonomi, sehingga akhirnya dapat menaiki tangga dalam jenjang hirarki pedagang yang sukses, agak langka.
9. Pada umumnya usaha para pedagang kaki lima merupakan *family enterprise*, atau malah *one man enterprise*.
10. Barang yang ditawarkan pedagang kaki lima biasanya tidak standar, dari

**Hak Cipta Dilindungi Undang-Undang**

1. Dilarang mengutip sebagian atau seluruh karya tulis ini tanpa mencantumkan dan menyebutkan sumber:
 - a. Pengutipan hanya untuk kepentingan pendidikan, penelitian, penulisan karya ilmiah, penyusunan laporan, penulisan kritik atau tinjauan suatu masalah.
 - b. Pengutipan tidak mengujikan kepentingan yang wajar UIN Suska Riau.
2. Dilarang mengumumkan dan memperbanyak sebagian atau seluruh karya tulis ini dalam bentuk apapun tanpa izin UIN Suska Riau.

shifting jenis barang yang diperdagangkan para pedagang sering kali terjadi.

11. Tawar menawar antara pedagang dan pembeli ciri khas usaha perdagangan para pedagang kaki lima.
12. Terdapat jiwa kewiraswastaan yang kuat pada para pedagang kaki lima.

Sementara itu Hauser (1985:110) dalam Hassel Nogi S. Tangkilisan (2004:190) mengatakan bahwa dalam teori migrasi selalu akan terjadi keseimbangan dimana arus tenaga kerja dari daerah rendah akan mengalir ke daerah berpendapatan tinggi. Tetapi karena keterbatasan kesempatan kerja dan tidak bisa tertampung dalam sektor formal, dan terpaksa menerima pekerjaan atau menciptakan lapangan pekerjaan di sektor informal.

Menurut Hassel Nogi S. Tangkilisan (2004:191) Untuk dapat dikatakan suatu usaha termasuk dalam sektor informal, usaha tersebut harus mempunyai ciri-ciri sebagai berikut :

1. Kegiatannya tidak terorganisir secara baik, karena unit usaha informal tidak mempergunakan fasilitas atau kelembagaan yang tersedia bagi sektor formal.
2. Pada umumnya tidak memiliki izin usaha.
3. Pola usahanya tidak teratur, baik lokasi maupun jam kerja.
4. Tidak terkena langsung kebijaksanaan pemerintah untuk membantu golongan ekonomi lemah.
5. Unit usaha mudah beralih antar sub sektor.
6. Berteknologi sederhana.
7. Skala operasinya kecil karena modal dan perputaran usaha juga kecil.
8. Tidak memerlukan pendidikan formal, karena hanya berdasarkan pengalaman

**Hak Cipta Dilindungi Undang-Undang**

1. Dilarang mengutip sebagian atau seluruh karya tulis ini tanpa mencantumkan dan menyebutkan sumber:
 - a. Pengutipan hanya untuk kepentingan pendidikan, penelitian, penulisan karya ilmiah, penyusunan laporan, penulisan kritik atau tinjauan suatu masalah.
 - b. Pengutipan tidak mengikuti kepentingan yang wajar UIN Suska Riau.
2. Dilarang mengumumkan dan memperbanyak sebagian atau seluruh karya tulis ini dalam bentuk apapun tanpa izin UIN Suska Riau.

sambil bekerja.

9. Pada umumnya bekerja sendiri atau hanya dibantu pekerja keluarga yang tidak dibayar.
10. Mereka bermodal dari tabungan sendiri atau dari lembaga keuangan yang tidak resmi.
11. Sebagian besar hasil produksi atau jasa mereka hanya dinikmati masyarakat berpenghasilan rendah serta sebagian kecil masyarakat golongan menengah.

Soetjipto Wirosardjono (1976:25) dalam Hassel Nogi S. Tangkilisan (2004:195-196) menjelaskan konsep sektor informal, dengan menunjukkan ciri-ciri pokoknya sebagai berikut :

1. Pola kegiatannya tidak teratur baik dalam arti waktu, permodalan maupun penerimaan.
2. Ia tidak tersentuh oleh peraturan-peraturan yang ditetapkan oleh pemerintah.
3. Modal peralatan dan perlengkapan maupun omsetnya biasanya kecil dan diusahakan atas dasar perhitungan harian.
4. Tidak mempunyai tempat yang tetap dan atau keterikatan dengan usaha-usaha lain.
5. Umumnya melayani golongan masyarakat yang berpendapatan rendah.
6. Tidak membutuhkan keahlian dan keterampilan khusus sehingga secara luas dapat menyerap bermacam-macam tingkatan tenaga kerja.

Pedagang kaki lima merupakan jenis pekerjaan yang penting dan relative khas dalam sector informal di daerah perkotaan. Kekhususan tersebut karena

Hak Cipta Dilindungi Undang-Undang

1. Dilarang mengutip sebagian atau seluruh karya tulis ini tanpa mencantumkan dan menyebutkan sumber:
 - a. Pengutipan hanya untuk kepentingan pendidikan, penelitian, penulisan karya ilmiah, penyusunan laporan, penulisan kritik atau tinjauan suatu masalah.
 - b. Pengutipan tidak mengujikan kepentingan yang wajar UIN Suska Riau.
2. Dilarang mengumumkan dan memperbanyak sebagian atau seluruh karya tulis ini dalam bentuk apapun tanpa izin UIN Suska Riau.

kehadiran pedagang kaki lima di tengah melimpahnya tenaga kerja dan sedikit lapangan kerja telah mampu menyerap sebagian besar tenaga kerja untuk memasukinya (Ray Bromley dalam Hassel Nogi S. Tangkilisan 2004:206).

Menurut lokasinya, sektor informal yang terdapat baik didaerah perkotaan maupun didesa, sektor informal yang berada di desa disebut tradisional, sedangkan yang berada dikota tetap disebut sector informal. Secara umum melihat realita ketenaga kerjaan di Indonesia, tampaknya sector informal akan menjadibagian yang tidak terpisahkan dari system ekonomi dan social selama pembangunan masih bertumpu pada strategi pertumbuhan (Hassel Nogi S. Tangkilisan,2004:197).

2.4 Penelitian Terdahulu

Sebagai bahan pertimbangan dalam penelitian ini akan dicantumkan beberapa hasil penelitian terdahulu oleh beberapa peneliti yang pernah penulis baca diantaranya :

Penelitian yang dilakukan oleh Sutar jurusan Administrasi Negara tahun 2010 mengenai Implementasi Perda No 12 Tahun 2008 Tentang Ketertiban Sosial Dalam Penanganan Geladangan Di Kota Pekanbaru. Hasil dari penelitian ini menunjukkan bahwa implementasi perda no 12 tahun 2008 tentang ketertiban social dalam penanganan geladangan di kota pekanbaru tidak terimpelementasi dengan baik. Banyak faktor yang menghambat penerapan perda tersebut seperti kurangnya personil yang akan menertibkan geladangan, kurangnya komunikasi antara penerap kebijakan dan penerima kebijakan,

Hak Cipta Dilindungi Undang-Undang

1. Dilarang mengutip sebagian atau seluruh karya tulis ini tanpa mencantumkan dan menyebutkan sumber:
 - a. Pengutipan hanya untuk kepentingan pendidikan, penelitian, penulisan karya ilmiah, penyusunan laporan, penulisan kritik atau tinjauan suatu masalah.
 - b. Pengutipan tidak mengikuti kepentingan yang wajar UIN Suska Riau.
2. Dilarang mengumumkan dan memperbanyak sebagian atau seluruh karya tulis ini dalam bentuk apapun tanpa izin UIN Suska Riau.

© Hak Cipta milik UIN Suska Riau

kurangnya dukungan dari masyarakat sekitar dan gelandangan yang terkena razia tidak jera setelah di razia berulang kali.

Kusnadi jurusan Administrasi Negara Tahun 2012 Fakultas Ekonomi Dan Ilmu Sosial melakukan penelitian tentang Implementasi Kebijakan Peraturan Daerah (Perda) Nomor 11 Tahun 2001 Tentang Penataan Dan Pembinaan Pedagang Kaki Lima Di Kawasan Jalan HR. Soebrantas Di Kecamatan Tampan Kota Pekanbaru (Study Kasus di Pasar Malam Jongkok). Hasil penelitian yang dilakukan oleh saudara Kusnadi menjelaskan bahwa implementasi perda tersebut tidak berjalan sebagaimana mestinya. Sebab masih ada PKL di pasar jongkok di Jalan Soebrantas tidak mengantongi izin dari pemerintah kota dan mereka hanya memperoleh izin dari Rt/Rw setempat saja dengan jasa Rp.4000/ malam. Serta memperoleh izin dari pemilik ruko untuk berjualan di depan rukonya.

Selanjutnya penelitian yang dilakukan oleh Dwi Hendra S tahun 2014 dengan judul penelitian Implementasi Perda No. 21 Tahun 2008 ,Tentang Ketertiban Umum (Studi Kasus Pedagang Kaki Lima di Kota Tembilahan). Dari hasil penelitian saudara Dwi Hendra bahwasanya pengimplementasian kebijakan mengenai ketertiban umum di kota Tembilahan yaitu pada Jl. Arif Parit II belum terimplementasi dengan maksimal. Alasanya banyak faktor yang menghambat baik dari dalam atau dari luar pemerintah itu sendiri sehingga dalam penerapan kebijakannya masih tidak mencapai target sesuai dengan yang diharapkan.

Penelitian yang dilakukan oleh Putri Adilya tahun 2015, ia meneliti tentang implementasi perda kabupaten Inhil Nomor 21 Tahun tentang ketertiban umum



Hak Cipta Dilindungi Undang-Undang

1. Dilarang mengutip sebagian atau seluruh karya tulis ini tanpa mencantumkan dan menyebutkan sumber:

- a. Pengutipan hanya untuk kepentingan pendidikan, penelitian, penulisan karya ilmiah, penyusunan laporan, penulisan kritik atau tinjauan suatu masalah.

- 2. Dilarang menggumumkan dan memperbanyak sebagian atau seluruh karya tulis ini dalam bentuk apapun tanpa izin UIN Suska Riau.

yang fokus pada penertiban bangunan liar dipinggir jalan di kabupaten Inhil. Hasil yang didapatkan dari penelitiannya bahwa implementasi perda tersebut berjalan dengan baik namun belum begitu maksimal hasilnya, dapat dilihat hasilnya bahwa bangunan liar yang ada di Kecamatan Tempuling mulai membaik. Namun tetap saja masih ada yang mendirikan bangunan ditepi jalan umum, dikarenakan sosialisasi pemerintah hanya terfokus pada masyarakat yang berada ditepi jalan umum saja.

Selanjutnya adalah penelitian yang dilakukan oleh Geovani Meiwanda tahun 2014 tentang Implementasi Perda No. 5 Tahun 2002 Tentang Ketertiban Umum (Studi kasus pedagang kaki lima) belum berjalan secara maksimal. Masalah yang dihadapi Satpol PP sebagai implementor dalam menertibkan pkl dikarenakan kurangnya koordinasi antar instansi terkait dalam proses penertiban. Dengan begitu banyaknya pkl dan minimnya personil Satpol pp membuat pihak pemerintah tidak maksimaml dalam menertibkan pkl di pekanbaru.

Dapat disimpulkan dari kelima penelitian terdahulu yang berkenaan dengan pengimplementasian kebijakan telah terimplementasi namun belum sepenuhnya terimplementasi dengan baik, masih adanya kendala yang menghambat keijakan tersebut untuk terimplementasi dengan maksimal. Maka dari itu ini menjadi bahan pertimbangan pemerintah dalam menerapkan kebijakan dengan baik dimasa yang akan datang dan juga sebagai referensi penulis untuk menyelesaikan penelitian saat ini.



Hak Cipta Dilindungi Undang-Undang

1. Dilarang mengutip sebagian atau seluruh karya tulis ini tanpa mencantumkan dan menyebutkan sumber:
 - a. Pengutipan hanya untuk kepentingan pendidikan, penelitian, penulisan karya ilmiah, penyusunan laporan, penulisan kritik atau tinjauan suatu masalah.
 - b. Pengutipan tidak mengikuti kepentingan yang wajar UIN Suska Riau.
2. Dilarang mengumumkan dan memperbanyak sebagian atau seluruh karya tulis ini dalam bentuk apapun tanpa izin UIN Suska Riau.

Kemudian hal yang memberikan kesamaan dalam penelitian ini ialah bahwa kelima penelitian diatas dengan penelitian sekarang adalah sama-sama mengkaji tentang kebijakan publik dan pengimplementasiannya. Dan yang membedakan penelitian terdahulu diatas dengan penelitian yang penulis lakukan sekarang ialah fokus studi kasus yang diambil oleh penulis berbeda dengan penelitian terdahulu diatas seperti ketertiban social, ketertiban bangunan liar ditepi jalan ada pula yang mengkaji pasar jongkok. Namun ada beberapa yang sama mengenai pkl yaitu kusnadi, hendra dan geovani. Apapun kasusnya, penelitian sekarang berbeda dengan penelitian terdahulu, hal ini dikarenakan masa yang dilakukan berbeda dan orang yang melakukannya juga berbeda. Ditambah lagi lokasi penelitian yang dilakukan juga terdapat perbedaan, dan yang pastinya analisa serta cara penyampaian dalam penelitian sudah sudah pasti berbeda bila dibandingkan dengan penelitian yang dilakukan penulis sekarang. Oleh karena itu penulis yang menjadikan faktor perbedaan yang dominan ialah penelitian sebelumnya ialah penelitian saat ini mengkaji tentang pkl ditepi jalan dan khusus hanya ditepi jalan bukan di pasar atau seluruh kota, ini hanya berfokus pada satu lokasi kasus yakni ditepi jalan Soebrantas Kota Pekanbaru.

2.5 Pandangan Islam Tentang Kebijakan Publik Dan Ketertiban Umum

2.5.1 Kebijakan Publik Dalam Pandangan Islam

Kebijakan sebagai suatu tujuan atau serangkaian prinsip tindakan yang dilakukan oleh pemerintah pada periode tertentu dalam hubungan suatu subjek atau tanggapan pada suatu permasalahan. Hal ini sesuai dengan firman Allah SWT dalam surat An-Nisa' ayat 59 yang berbunyi :



يٰ أَيُّهَا الَّذِينَ ءَامَنُوا اطِّبِعُوا أَطْبَاعَ اللَّهِ وَأَطْبِعُوا أَطْبَاعَ الرَّسُولِ وَأُولَئِكَ الْأَمْرُ مِنْكُمْ فَإِنْ تَنْزَلُ عَلَيْهِ فِي شَيْءٍ فَرُدُوْهُ إِلَى اللَّهِ وَالرَّسُولِ إِنْ كُنْتُمْ تُؤْمِنُونَ بِاللَّهِ وَالْيَوْمِ الْآخِرِ ذَلِكَ خَيْرٌ وَأَحْسَنُ ثَأْوِيْلًا ٥٩

Artinya : “ *Hai orang-orang yang beriman, taatilah Allah dan taatilah Rasul (Nya), dan ulil amri di antara kamu. Kemudian jika kamu berlainan pendapat tentang sesuatu, maka kembalikanlah ia kepada Allah (Al Quran) dan Rasul (sunnahnya), jika kamu benar-benar beriman kepada Allah dan hari kemudian. Yang demikian itu lebih utama (bagimu) dan lebih baik akibatnya* ” (QS. An-Nisa’:59)

Kebijakan merupakan aturan yang dibuat agar ditaati dan dijalankan dengan baik, sehingga kehidupan yang ada didunia ini dapat berjalan dengan baik. Seperti halnya kebijakan yang dijalankan oleh para nabi dari Allah ta’ala di berbagai periode adalah mereformasi pusat kekuasaan dan kedaulatan masyarakat dengan berpijak pada strategi reformasi dan bertujuan membimbing mereka. Sebagaimana kebijakan Nabi Musa as dalam menghadapi Fir'aun. Allah berfirman,

وَلَقَدْ أَخْذَنَا ءَالَّفِرْعَوْنَ بِالسَّنَنِ وَنَقْصٍ مِّنَ الْتَّمَرِ لَعَلَّهُمْ يَذَكَّرُونَ ١٣٠

Artinya : “ *Dan sesungguhnya Kami telah menghukum (Fir'aun dan) kaumnya dengan (mendatangkan) musim kemarau yang panjang dan kekurangan buah-buahan, supaya mereka mengambil pelajaran (QS. Al-A’raf : 130).*



Hak Cipta Dilindungi Undang-Undang

1. Dilarang mengutip sebagian atau seluruh karya tulis ini tanpa mencantumkan dan menyebutkan sumber:

a. Pengutipan hanya untuk kepentingan pendidikan, penelitian, penulisan karya ilmiah, penyusunan laporan, penulisan kritik atau tinjauan suatu masalah.

b. Pengutipan tidak mengikuti kepentingan yang wajar UIN Suska Riau.

2. Dilarang mengumumkan dan memperbanyak sebagian atau seluruh karya tulis ini dalam bentuk apapun tanpa izin UIN Suska Riau.

Kemudian ayat lain yang memebicarakan tentang kebijakan publik terdapat pada surah Al-imran ayat 26 yang berbunyi :

قُلْ اللَّهُمَّ مَلِكَ الْمُلْكِ تُؤْتِي الْمُلْكَ مَنْ شَاءَ وَتَنْزِعُ الْمُلْكَ مِمَّنْ شَاءَ وَتُعَزِّزُ مَنْ شَاءَ وَتُنْذِلُ مَنْ شَاءَ بِيَدِكَ الْخَيْرِ إِنَّكَ عَلَى كُلِّ شَيْءٍ قَدِيرٌ ۖ

Artinya: Katakanlah: "Wahai Tuhan Yang mempunyai kerajaan, Engkau berikan kerajaan kepada orang yang Engkaukehendaki dan Engkau cabut kerajaan dari orang yang Engkaukehendaki. Engkau muliakan orang yang Engkaukehendaki dan Engkau hinakan orang yang Engkaukehendaki. Di tangan Engkaulah segala kebajikan. Sesungguhnya Engkau Maha Kuasa atas segala sesuatu.(QS. Al

-Imran : 26)

Selain itu ada sebuah hadist yang menyatakan pandangan mengenai kebijakan publik yang diriwayatkan oleh Bukhari dan Muslim yang artinya :

"Abu Said (abdurrahman) bin samurah r.a Berkata : rasulullah saw telah bersabda kepada saya : Ya Abdurrahman bin samurah, jangan menuntut kedudukan dalam pemerintahan, karena kau diserahi jabatan tanpa minta, kau akan dibantu oleh Allah untuk melaksanakannya, tai jika dapat jabatan itu karena permintaanmu, maka akan diserahkan keatas bahumu atau kebijaksanaanmu sendiri. Dan apabila kau telah bersumpah untuk sesuatu kemudian ternyata jika kau lakukan lainnya akan lebih baik, maka tebuslah sumpah itu dan kerjakanapa ang lebbih baik itu"(Bukhari dan Muslim)

Dalam menjalankan sebuah kekuasaan melalui suatu kebijakan, hendaklah dilakukan dengan baik agar tidak menyalahi aturan dan susai dengan apa yang



1. Dilarang mengutip sebagian atau seluruh karya tulis ini tanpa mencantumkan dan menyebutkan sumber:

a. Pengutipan hanya untuk kepentingan pendidikan, penelitian, penulisan karya ilmiah, penyusunan laporan, penulisan kritik atau tinjauan suatu masalah.

2. Dilarang menggumumkan dan memperbanyak sebagian atau seluruh karya tulis ini dalam bentuk apapun tanpa izin UIN Suska Riau.

perbuat. Karena dibuatnya suatu kebijakan ialah untuk berlaku adil dan menyelesaikan permasalan yang muncul dari masyarakat. Dapat dikorelasikan dengan salah satu ayat Al-qur'an dalam surah An-Nahl : 90 yaitu

﴿إِنَّ اللَّهَ يَأْمُرُ بِالْعَدْلِ وَالْإِحْسَنِ وَإِيتَاءِ ذِي الْقُرْبَىٰ وَيَنْهَا عَنِ الْفَحْشَاءِ وَالْمُنْكَرِ وَالْبَغْيِ يَعِظُكُمْ لَعَلَّكُمْ تَذَكَّرُونَ﴾
٩٠

Artinya: ‘’Sesungguhnya Allah menyuruh (kamu) berlaku adil dan berbuat kebijakan, memberi kepada kaum kerabat, dan Allah melarang dari perbuatan keji, kemungkaran dan permusuhan. Dia memberi pengajaran kepadamu agar kamu dapat mengambil pelajaran’’(QS.Surah An-Nahl :90)

Kebijakan dibuat oleh pemimpin dalam mengatur pemerintahannya, untuk itulah kebijakan dibuat. Kebijakan memebrikan adanya tuntutan kemaslahatan umum yang mesti didahulukan untuk mencegah kemudharatan seperti yang terdapat pada hadis dibawah ini :

“seorang imam (khalifah) adalah pemelihara dan pegatur urusan (rakyat), dan dia akan diminata pertanggungjawabannya terhadap rakyat.”(HR. Muslim).

Oleh karena itu, suatu kebijakan hendaknya sesuai dengan keadaan yang ada dilapangan, dan semestinya seorang menjalankan kebijakan haruslah bersifat adil dalam menerapkannya.

2.5.2 Ketertiban Umum Dalam Pandaangan Islam

Surat Ar Rum (30) ayat 41-42 tentang Larangan Membuat Kerusakan di Muka bumi.



© Hak Cipta Milik UIN Suska Riau
ظَهَرَ الْفَسَادُ فِي الْبَرِّ وَالْبَحْرِ بِمَا كَسَبَتْ أَيْدِي النَّاسِ لِيُذِيقَهُمْ بَعْضَ الَّذِي عَمِلُوا
 لَعَلَّهُمْ يَرَجِعونَ ۚ ۱۴ قُلْ سِيرُوا فِي الْأَرْضِ فَانظُرُوا كَيْفَ كَانَ عَقْبَةُ الَّذِينَ مِنْ قَبْلِ
 كَانَ أَكْثَرُهُمْ مُشْرِكِينَ ۚ ۱۵

Artinya : ‘‘Telah nampak kerusakan di darat dan di laut disebabkan karena perbuatan tangan manusia, supaya Allah merasakan kepada mereka sebahagian dari (akibat) perbuatan mereka, agar mereka kembali (ke jalan yang benar)’’ (QS. Ar.rum : 41)

Artinya : Katakanlah: "Adakanlah perjalanan di muka bumi dan perhatikanlah bagaimana kesudahan orang-orang yang terdahulu. Kebanyakan dari mereka itu adalah orang-orang yang mempersekuatkan (Allah)"(QS.Ar-rum : 42)

Dalam ayat yang mulia ini Allah Ta'ala menyatakan bahwa kerusakan yang terjadi dimuka bumi, alam berbagai bentuknya, penyebab utamanya adalah adalah perbuatan buruk dan maksiat manusia. Maka ini menunjukkan bahwa perbuatan maksiat adalah inti “kerusakan” yang sebenarnya dan merupakan sumber uutama kerusakan yang tampak dibumi.

Imam Abul'Aliyah ar-Riyaahi berkata, “Barangsiapa yang **bermaksiat** kepada Allah dimuka bumi maka (berarti) dia telah berbuat kerusakan padanya, karena perbaikan dimuka bumi dan dilangit (hanya dicapai) dengan keta'atan (kepada Allah Ta'ala). Imam asy-Syaukaani ketika menafsirkan ayat diatas berkata “(Dalam ayat ini) Allah menjelaskan bahwa **perbuatan syirik dan maksiat** adalah sebab timbulnya kerusakan dalam semesta.

Hak Cipta Dilindungi Undang-Undang

1. Dilarang mengutip sebagian atau seluruh karya tulis ini tanpa mencantumkan dan menyebutkan sumber:

a. Pengutipan hanya untuk kepentingan pendidikan, penelitian, penulisan karya ilmiah, penyusunan laporan, penulisan karya tulis ini dalam bentuk apapun tanpa izin UIN Suska Riau.

2. Dilarang mengumumkan dan memperbanyak sebagian atau seluruh karya tulis ini dalam bentuk apapun tanpa izin UIN Suska Riau.

**Hak Cipta Dilindungi Undang-Undang**

1. Dilarang mengutip sebagian atau seluruh karya tulis ini tanpa mencantumkan dan menyebutkan sumber:
 - a. Pengutipan hanya untuk kepentingan pendidikan, penelitian, penulisan karya ilmiah, penyusunan laporan, penulisan kritik atau tinjauan suatu masalah.
 - b. Pengutipan tidak merugikan kepentingan yang wajar UIN Suska Riau.
2. Dilarang mengumumkan dan memperbanyak sebagian atau seluruh karya tulis ini dalam bentuk apapun tanpa izin UIN Suska Riau.

Selain untuk beribadah kepada Allah, manusia juga diciptakan sebagai khalifah dimuka bumi. Sebagai khalifah, manusia memiliki tugas untuk memanfaatkan, mengelola dan memelihara alam semesta. Allah telah menciptakan alam semesta untuk kepentingan dan kesejahteraan semua makhluk-Nya, khususnya manusia.

Keserakahan dan perlakuan buruk sebagian manusia terhadap alam dapat menyengsarakan manusia itu sendiri. Tanah longsor, banjir, kekeringan, tata ruang daerah yang tidak karuan dan udara serta air yang tercemar adalah buah kelakuan manusia yang justru merugikan manusia dan makhluk hidup lainnya. Islam mengajarkan agar umat manusia senantiasa menjaga lingkungan. Hal ini seringkali tercermin dalam beberapa pelaksanaan ibadah, seperti ketika menunaikan ibadah haji. Dalam haji, umat Islam dilarang menebang pohon-pohon dan membunuh binatang. Apabila larangan itu dilanggar maka ia berdosa dan diharuskan membayar denda (dam). Lebih dari itu Allah SWT melarang manusia berbuat kerusakan di muka bumi.

Tentang memelihara dan melestarikan lingkungan hidup, banyak upaya yang bisa dilakukan, misalnya rehabilitasi SDA berupa hutan, tanah dan air yang rusak perlu ditingkatkan lagi. Dalam lingkungan ini program penyelamatan hutan, tanah dan air perlu dilanjutkan dan disempurnakan. Pendayagunaan daerah pantai, wilayah laut dan kawasan udara perlu dilanjutkan dan makin ditingkatkan tanpa merusak mutu dan kelestarian lingkungan hidup. (QS. al-An'am ayat 135) :

فَلَمْ يَقُولُواْ عَلَىٰ مَا كَانُوكُمْ إِنِّي عَامِلٌ فَسَوْفَ تَعْلَمُونَ مَنْ تَكُونُ لَهُ عِصْبَةُ الدَّارِ إِنَّهُ لَا يُنَزِّلُ الظُّلْمَوْنَ



Hak Cipta Dilindungi Undang-Undang

1. Dilarang mengutip sebagian atau seluruh karya tulis ini tanpa mencantumkan dan menyebutkan sumber:

a. Pengutipan hanya untuk kepentingan pendidikan, penelitian, penulisan karya ilmiah, penyusunan laporan,

b. Pengutipan tidak mengikuti kepentingan yang wajar UIN Suska Riau.

2. Dilarang mengumumkan dan memperbanyak sebagian atau seluruh karya tulis ini dalam bentuk apapun tanpa izin UIN Suska Riau.

Artinya : Katakanlah: "Hai kaumku, berbuatlah sepenuh kemampuanmu, sesungguhnya akupun berbuat (pula). Kelak kamu akan mengetahui, siapakah (di antara kita) yang akan memperoleh hasil yang baik di dunia ini. Sesungguhnya orang-orang yang zalim itu tidak akan mendapatkan keberuntungan.(QS Al-An'am : 135)

Oleh karena itu, setiap orang yang zalim meskipun ia merasakan kenikmatan di dunia, namun akhirnya adalah kebinasaan . Rasulullah shalallu 'alaihi wassalam bersabda yang artinya “ Sesungguhnya Allah memberi tangguh orang zalim, sehingga keika tiba (waktu) Allah menghukumnya, Maka Allah tidak akan meloloskannya.” (HR. BUKHORI, Muslim, Tirmizi dan Ibnu Majah, Shahihul Jaami' no. 1822).

Disamping bekerja harus berdasar keahlian, bekerja juga harus dilakukan dengan penuh semangat (etos kerja yang baik). Dalam kaitannya dengan etos kerja, Allah menjelaskan bahwa hendaklah manusia berbuat dengan sepenuh kemampuannya masing-masing, karena Allah juga akan berbuat yang sama (QS. al-An'am ayat 135). Di samping itu, dalam ayat ini juga dapat diambil pemahaman bahwa manusia yang tidak berusaha secara sungguh-sungguh adalah termasuk orang-orang yang dzalim, karena Allah telah menjadikan kehidupan di dunia ini sebagai lahan mencari kebahagiaan. Orang-orang yang dzalim semacam ini divonis oleh Allah sebagai orang yang tidak akan mendapatkan keberuntungan, sebagai balasan atas kedzaliman yang diperbuatnya.

(QS. al-Anfal ayat 27) :

يَأَيُّهَا الْذِينَ ءامَنُوا لَا تَخُونُوا اللَّهَ وَالرَّسُولَ وَتَخُونُوا أَمْتَكُمْ وَأَنْتُمْ تَعْلَمُونَ ٢٧

Hak Cipta Dilindungi Undang-Undang

Artinya : ‘’Hai orang-orang yang beriman, janganlah kamu mengkhianati Allah dan Rasul (Muhammad) dan (juga) janganlah kamu mengkhianati amanat-amanat yang dipercayakan kepadamu, sedang kamu mengetahui (QS. Al-Anfalayat :27)

Diriwayatkan dalam hadits shahih bahwa Rasulullah saw. Bersabda :

“Ada tiga hal, siapa saja yang tiga hal itu ada padanya, ia mendapatkan manisnya iman : (yaitu) hendaklah Allah dan Rasul_Nya lebih ia cintai daripada selain dari keduanya; hendaklah seseorang mencintai orang lain, ia tidak mencintainya kecuali karena Allah; dan hendaklah ia benci untuk kembali pada kekufuran sebagaimana ia benci untuk dilemparkan kedalam api neraka.”(HR. Al- Bukhori).

Dapat disimpulkan bahwa Allah membenci hambanya berbuat kerusakan dimuka bumi dan sungguh pedih siksaan Allah bagi orang-orang yang melanggar perintah-Nya. Maka bertqwalah kepada Allah dan mohon perlindungan atas-Nya untuk keselamatan di duia dan di akhirat sehingga engkau terhindar dari siksa api neraka.

2.6 Definisi Konsep

- #### a. Kebijakan Publik

Kebijakan public adalah apapun yang dipilih oleh pemerintah untuk dilakukan dan tidak dilakukan oleh Thomas R. Dye (1975) dalam Budi Winarno (2007:17).

- #### b. Implementasi Kebijakan

Menurut George C. Edwards implementasi kebijakan adalah salah satu

**Hak Cipta Dilindungi Undang-Undang**

1. Dilarang mengutip sebagian atau seluruh karya tulis ini tanpa mencantumkan dan menyebutkan sumber:
 - a. Pengutipan hanya untuk kepentingan pendidikan, penelitian, penulisan karya ilmiah, penyusunan laporan, penulisan kritik atau tinjauan suatu masalah.
 - b. Pengutipan tidak mengutip kepentingan yang wajar UIN Suska Riau.
2. Dilarang menggumumkan dan memperbanyak sebagian atau seluruh karya tulis ini dalam bentuk apapun tanpa izin UIN Suska Riau.

tahap kebijakan publik, antara pembentukan kebijakan dan konsekuensi-konsekuensi kebijakan bagi masyarakat yang dipengaruhinya (1980 dalam Budi Winarno 2007 : 147)

c. Ketertiban Umum

Ketertiban Umum merupakan suatu asas standar yang dibentuk oleh badan pembuat undang-undang atau oleh pengadilan sebagai suatu dasar atau asas yang penting bagi Negara dan semua masyarakat (Balck's Law Dictionary)

d. Pedagang kaki lima

Pedagang Kaki Lima adalah orang dengan modal relatif sedikit berusaha dibidang produksi dan berjualan barang/jasa untuk memenuhi kebutuhan kelompok konsumen tertentu didalam masyarakat. Aktivitasnya dilaksanakan dalam suasana lingkungan yang informal (Akhirudin (1982) dalam Hassel Nogi S. Tangkilisan (2004:202).

Dari berbagai teori yang telah disampaikan para ahli pada bab sebelumnya maka peneliti memilih teori implementasi kebijakan dari George C. Edward III sebagai landasan penelitian. Teori ini berasumsi bahwa implementasi suatu kebijakan dipengaruhi oleh faktor-faktor komunikasi, sikap (*disposisi*), sumber daya, dan struktur birokrasi.

Dalam hal ini penulis hanya akan mengadopsi ke empat variable diatas dari teori implementasi Edward yang relevan dengan kondisi permasalahan di lapangan, yaitu komunikasi, sumber daya, disposisi (sikap) dan struktur birokrasi. Selanjutnya, dalam pemecahan indikator tentang implementasi kebijakan nantinya

Hak Cipta Dilindungi Undang-Undang

1. Dilarang mengutip sebagian atau seluruh karya tulis ini tanpa mencantumkan dan menyebutkan sumber:
 - a. Pengutipan hanya untuk kepentingan pendidikan, penelitian, penulisan karya ilmiah, penyusunan laporan, penulisan kritik atau tinjauan suatu masalah.
 - b. Pengutipan tidak mengikuti kepentingan yang wajar UIN Suska Riau.
2. Dilarang mengumumkan dan memperbanyak sebagian atau seluruh karya tulis ini dalam bentuk apapun tanpa izin UIN Suska Riau.

© Hak Cipta Dilindungi Undang-Undang
Universitas Islam Sultan Syarif Kasim Riau

akan di bagi berdasarkan teori dari George C. Edwar III dibawah ini, hasil analisanya diharapkan lebih memadai.

2.7 Konsep Operasional

Variabel	Indikator	Sub Indikator
Implementasi Kebijakan Tentang Peraturan Daerah Kota Pekanbaru No. 05 Tahun 2002 Tentang Ketertiban Umum	a. Komunikasi b. Sumber Daya	<ol style="list-style-type: none"> 1. Sosialisasi Peraturan Perda No. 05 Tahun 2002 Tentang Ketertiban Umum 2. Komunikasi Yang Baik dan Jelas Antara pelaksana kebijakan Dan Pedagang tentang perda ketertiban umum 3. Pemerintah Kota Pekanbaru Konsisten Dalam Menerapkan Peraturan Daerah No.05 tahun 2002 Tentang Ketertiban Umum Kepada Pedagang Melalui Berbagai Media <ol style="list-style-type: none"> 1. Tersedianya sumber daya Manusia yang tegas Dalam menegakkan Kebijakan tentang Ketertiban umum Kepada Para Pedagang. 2. Tersedianya sumber daya informan yang baik tentang Perda Ketertiban Umum 3. Tersedianya sarana dan prasarana dalam menegakkan Perda No.5 Tahun 2002



- Hak Cipta Dilindungi Undang-Undang**
1. Dilarang mengutip sebagian atau seluruh karya tulis ini tanpa mencantumkan dan menyebutkan sumber:
 - a. Pengutipan hanya untuk kepentingan pendidikan, penelitian, penulisan karya ilmiah, penyusunan laporan, penulisan kritik atau tinjauan suatu masalah.
 - b. Pengutipan tidak mengujikan kepentingan yang wajar UIN Suska Riau.
 2. Dilarang mengumumkan dan memperbanyak sebagian atau seluruh karya tulis ini dalam bentuk apapun tanpa izin UIN Suska Riau.

<p>Hak Cipta Dilindungi Undang-Undang</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Dilarang mengutip sebagian atau seluruh karya tulis ini tanpa mencantumkan dan menyebutkan sumber: <ol style="list-style-type: none"> a. Pengutipan hanya untuk kepentingan pendidikan, penelitian, penulisan karya ilmiah, penyusunan laporan, penulisan kritik atau tinjauan suatu masalah. b. Pengutipan tidak mengujikan kepentingan yang wajar UIN Suska Riau. 2. Dilarang mengumumkan dan memperbanyak sebagian atau seluruh karya tulis ini dalam bentuk apapun tanpa izin UIN Suska Riau. 	<p>Tentang Ketertiban Umum</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Sikap Pelaksana keijakan Terhadap Pelanggaran 2. Penertiban Yang Dilakukan Aparat Pemerintah 3. Larangan secara Lisan Dan Tulisan <ol style="list-style-type: none"> 1. Melaksanakan Pengawasan Kebijakan Sesuai Prosedur 2. Tanggung Jawab Pelaksana Kebijakan 3. Melakukan Koordinasi-koordinasi Terhadap instansi terkait
---	---

Sumber : C. Edward III dalam Budi Winarno(2007:175-202)

2.8 Kerangka Pemikiran

Implementasi kebijakan merupakan suatu cara apa dan bagaimana agar sebuah kebijakan dapat mencapai tujuan. Untuk itu, penulis ingin mengetahui bagaimana Peraturan Daerah Kota Pekanbaru Nomor 05 tahun 2002 diimplementasikan sehingga akan diketahui juga faktor-faktor yang mempengaruhinya.

Hak Cipta Dilindungi Undang-Undang

1. Dilarang mengutip sebagian atau seluruh ~~ketentuan~~, penulisan karya ilmiah, penyusunan laporan, penulisan kritik atau tinjauan suatu masalah.
2. Dilarang mengumumkan dan memperdagangkan seluruh karya tulis ini dalam bentuk apapun tanpa izin UIN Suska Riau.

Berdasarkan uraian tersebut maka kerangka berpikir penelitian sebagaimana digambarkan dalam Gambar 2.4 berikut:

Implementasi Perda No. 05 Tahun 2002 Tentang Ketertiban Umum

Pasal 19 Ayat 1 :

Dilarang menempatkan benda/barang dalam bentuk apapun di tepi jalan, jalur hijau, taman dan tempat-tempat umum dengan tujuan untuk menjalankan suatu usaha atau pun tidak, kecuali di tempat-tempat yang dizinkan oleh Walikota atau pejabat yang ditunjuk.

Faktor-Faktor Yang Mempengaruhi Implementasi (Edward III)

- a. Communication
- b. Resources
- c. Disposition or attitudes
- d. Bureaucratic structures

Out Put

- a. Terimplementasi
- b. Kurang Terimplementasi
- c. Tidak Terimplementasi

Sumber: (C. Edward III dalam Budi Winarno, 2007:174)