

## **BAB II**

### **KAJIAN PUSTAKA**

#### **2.1 Penelitian Terdahulu**

Adapun beberapa hasil penelitian terdahulu yang sesuai dengan perhatian dan fokus pada penelitian ini. Penelitian-penelitian tersebut juga meneliti tentang Implementasi pada kebijakan yang dikeluarkan oleh Walikota mengenai penerapan protokol kesehatan dalam rangka memutus mata rantai penyebaran *Covid-19*. Selain itu beberapa penelitian memiliki teori yang sama dengan penelitian ini yang fokus pada Implementasi hasil dari kebijakan yang diterapkan. Diharapkan dengan adanya beberapa referensi tersebut dapat memberikan gambaran pada peneliti dalam proses penelitian ini nantinya.

Erwin Dwijaryantaka Kusuma, Abdul Wahid, Diyan Isnaeni mempublikasikan penelitiannya dalam jurnal riset unisma yang berjudul “ Penerapan Sanksi Pelanggar Physical Distancing dan Penggunaan Masker Berdasarkan Perwali Batu Nomor 78 Tahun 2020”. Hasil penelitian tersebut bisa disimpulkan bahwa langkah tersebut sudah tepat dan dapat meminimalisir persebaran *Covid-19*. Akan tetapi, pada umumnya masih terdapat beberapa masyarakat yang tidak mematuhi kebijakan tersebut.

Rafi Ramadhani mempublikasikan penelitiannya dalam jurnal layanan masyarakat yang berjudul “Implementasi Sosialisasi Covid-19 Dalam Upaya Meningkatkan Kesadaran Masyarakat Terhadap Protokol Kesehatan Di Kota Jakarta” Hasil penelitian tersebut bisa

disimpulkan bahwa dengan adanya sosialisasi yang dilakukan Masyarakat lebih hati-hati dalam melakukan sesuatu dimasa pandemi dan semakin kaya akan pengetahuan protokol kesehatan pandemi.

Selain dari kedua penelitian diatas, peneliti juga mengadopsi beberapa teknik dan teori penelitian yang ditulis oleh Ida Bagus Brahma dan A A Ngurah Oka Yudistira Darmadi. Judul penelitian yang ditulis adalah “Penindakan Terhadap Masyarakat Yang Tidak Menggunakan Masker Sebagai Pelaksanaan Protokol Kesehatan Baru” yang dipublikasikan pada jurnal kertha desa, Vol 8 No 8. Hasil dari penelitiannya adalah Hasil dari penelitian ini menjelaskan bahwa penindakan terhadap masyarakat yang tidak menggunakan masker sesuai peraturan Gubernur Nomor 46 Tahun 2020 tentang penerapan disiplin terhadap protokol kesehatan sudah dilaksanakan pada awal September 2020. Selain pihak Kepolisian dan Satpol PP, penindakan juga dilaksanakan bersama pecalang dan satgas *covid-19* di seluruh desa adat Bali.

Desy Ria Simanjuntak mempublikasikan penelitiannya pada tahun 2020 dengan judul “Gambaran Kepatuhan Masyarakat Menerapkan Protokol Kesehatan Covid-19 di Tempat Umum Periode September 2020 di DKI Jakarta,” Dari hasil penelitian tersebut menunjukkan bahwa kepatuhan masyarakat dalam penerapan protokol kesehatan Setelah dilakukan studi terhadap data-data sekunder di *website* survei Badan Pusat Statistik mengenai *covid-19*, masyarakat yang lebih mematuhi yaitu di kalangan lansia usia 60 tahun ke atas.

Faura Dea Ayu Pinasti juga mempublikasikan penelitiannya pada tahun 2020, mengenai prokes yang berjudul “ Analisis Dampak

Pandemi Corona Virus Terhadap Tingkat Kesadaran Masyarakat Dalam Penerapan Protokol Kesehatan”. Pada penelitian tersebut memfokuskan pada penyuluhan mengenai pentingnya pemakaian masker dan menjaga kebersihan tangan dan penggunaan *handsanitizer*. Sehingga sebagian besar masyarakat yang kurang mengetahui tentang pentingnya protokol kesehatan, lebih waspada pada penyebaran *covid-19*.

Dwiharini Puspitaningsih mempublikasikan penelitiannya pada tahun 2020 yang berjudul “ Peningkatan Pengetahuan dan Kesadaran Masyarakat Dalam Penerapan Protokol Kesehatan 3M di Wilayah Pasar Kemlagi”. dengan adanya penelitian ini dapat meningkatkan pengetahuan dan kesadaran masyarakat dalam penerapan protokol kesehatan 3M dengan cara melakukan pemberian *pretest* dan sosialisasi edukasi kesehatan yang berada di pasar Kemlagi, Mojokerto.

## 2.2 Matrik Penelitian Terdahulu

No	Nama & Judul	Pokok Masalah	Metode	Hasil Penelitian
1	Erwin Dwijaryantaka “Penerapan Sanksi Pelanggar Physical Distancing dan Penggunaan Masker Berdasarkan Perwali Batu Nomor 78 Tahun 2020” Tahun 2020	Masyarakat yang kurang patuh akan perturan protokol kesehatan tentang penggunaan masker dan menjaga jarak	Metode yang digunakan adalah jenis penelitian Yuridis Empiris dengan pendekatan yuridis sosiologis. Pengumpulan data melalui observasi dan wawancara	bisa disimpulkan bahwa langkah tersebut sudah tepat dan dapat meminimalisir persebaran Covid-19. Akan tetapi, pada umumnya masih terdapat beberapa masyarakat yang tidak mematuhi kebijakan kepala daerah kota Batu
2	Rafi Ramadani “Implementasi Sosialisasi Covid-19 Dalam Upaya Meningkatkan Kesadaran Masyarakat Terhadap Protokol Kesehatan Di Kota Jakarta” Tahun 2020	Kurangnya kepatuhan masyarakat terhadap peraturan serta protokol kesehatan Covid-19 yang telah ditetapkan oleh pemerintah diakibatkan bias kognitif yang merupakan kesalahan sistematis dalam pola berpikir.	Metode yang digunakan yaitu 4 intervensi secara jaringan (daring) dan 1 intervensi secara luar jaringan (luring).	Dari hasil implementasi sosialisasi Covid-19 ini. Masyarakat lebih hati-hati dalam melakukan sesuatu dimasa pandemi dan semakin kaya akan pengetahuan protokol kesehatan pandemi.

3	<p>Ida Bagus Brahma “ Penindakan Terhadap Masyarakat yang tidak Menggunakan Masker Sebagai Pelaksanaan Protokol Kesehatan Baru di Provinsi Bali” Tahun 2020</p>	<p>Terdapat beberapa masyarakat yang belum sepenuhnya faham mengenai cara menjaga kebersihan tangan dan pentingnya penggunaan handsanitizer, serta penggunaan masker yang benar.</p>	<p>Metode penelitian ini menggunakan metode penelitian hukum normatif. Dengan pendekatan sosiologis dan teknik pengumpulan data observasi berdasarkan fakta dan kenyataan yang ada di lapangan.</p>	<p>Hasil dari penelitian ini menjelaskan bahwa penindakan terhadap masyarakat yang tidak menggunakan masker sesuai peraturan Gubernur Nomor 46 Tahun 2020 tentang penerapan disiplin terhadap protokol kesehatan sudah dilaksanakan pada awal September 2020. Selain pihak Kepolisian dan Satpol PP, penindakan juga dilaksanakan bersama pecalang dan satgas covid-19 di seluruh desa adat Bali.</p>
---	---	--	---	---

4	Desy Ria Simanjuntak “ Gambaran Kepatuhan Masyarakat Menerapkan Protokol Kesehatan Covid-19 di Tempat Umum Periode September 2020 di DKI Jakarta, Tahun 2020	Persentase kepatuhan masyarakat terhadap covid-19 sangat rendah di tempat atau lokasi pasar tradisional/ pedagang kaki lima karena cenderung sempit dan tidak sebanding dengan jumlah pengunjung.	Penelitian yang digunakan adalah penelitian deskriptif dengan analisis dokumen dari Badan Pusat Statistik. Teknik pengumpulan data melalui kuisioner dan teknik total sampling	Setelah dilakukan studi terhadap data-data sekunder di website survei Badan Pusat Statistik mengenai covid-19 pada tanggal 7-14 september 2020 di atas 80% adalah usia >60 tahun. Dan di atas 70% adalah perempuan dan tempat kerja sebesar 86%.
5	Faura Dea Ayu Pinasti “ Analisis Dampak Pandemi Corona Virus Terhadap Tingkat Kesadaran Masyarakat Dalam Penerapan Protokol Kesehatan” Tahun 2020	Berdasarkan hasil kuisioner, menunjukkan bahwa masyarakat belum menerapkan protokol kesehatan dengan baik, bahkan sebagian besar masyarakat juga belum bisa menjaga kebersihan tangan.	Metode penelitian ini menggunakan metode cross-sectional dan studi observasi. Teknik pengumpulan data menggunakan teknik sampling dengan kuisioner.	Dengan adanya penyuluhan mengenai pentingnya pemakaian masker dan menjaga kebersihan tangan dan penggunaan handsanitizer sebagian besar masyarakat telah menerapkan protokol kesehatan tersebut.

6	Dwiharini Puspitaningsih “Peningkatan Pengetahuan dan Kesadaran Masyarakat Dalam Penerapan Protokol Kesehatan 3M di Wilayah Pasar Kemlagi” Tahun 2020	Tingginya resiko adanya kerumunan masyarakat yang melakukan jual beli di pasar kemlagi, dan kurang paham akan pengetahuan protokol kesehatan yang berlaku.	Metode penelitian ini menggunakan metode observasi. Teknik pengumpulan data dengan cara evaluasi posttest	Meningkatkan pengetahuan dan kesadaran masyarakat dalam penerapan protokol kesehatan 3M dengan cara melakukan pemberian pretest dan sosialisasi edukasi kesehatan.
---	---	--	---	--

### 2.2.2. Critical Review

#### Penelitian pertama yaitu oleh

Erwin Dwijaryantaka:

“Penerapan Sanksi Pelanggar Physical Distancing dan Penggunaan Masker Berdasarkan Perwali Batu Nomor 78 Tahun 2020”.

- Persamaan dari penelitian Erwin Dwijaryantaka dengan penelitian yang peneliti lakukan adalah sama-sama menggunakan Peraturan Walikota daerah masing-masing yaitu kebijakan penanggulangan Covid 19 dan juga metode penelitian yang sama-sama menggunakan metode kualitatif pendekatan deskriptif.

- Perbedaan dari penelitian ini terletak pada, objek penelitian yang digunakan peneliti pertama dilakukan pada kebijakan penanganan protokol kesehatan di Kota Batu. sedangkan peneliti yang dijadikan objek penelitian kebijakan penanganan protokol kesehatan yang berada di Kecamatan Bubutan Kota Surabaya.

#### Penelitian kedua yaitu oleh

Rafi Ramadani :

“Implementasi Sosialisasi Covid-19 Dalam Upaya Meningkatkan Kesadaran Masyarakat Terhadap Protokol Kesehatan Di Kota Jakarta”.

- Persamaan dari penelitian Rafi Ramadani dengan penelitian yang peneliti lakukan adalah sama-sama menggunakan penganan masyarakat terhadap peraturan serta protokol kesehatan Covid-19 yang telah ditetapkan oleh pemerintah
- Perbedaan dari penelitian ini terletak di penggunaan teori di penilitian ini tidak menggunakan teori para ahli padahal menggunakan teori implementasi, dan penliti menggunakan toeri Edward III

**Penelitian ketiga yaitu Ida Bagus Brahmana :**

“ Penindakan Terhadap Masyarakat yang tidak Menggunakan Masker Sebagai Pelaksanaan Protokol Kesehatan Baru di Provinsi Bali”

- Perbedaan adalah sama-sama menggunakan Peraturan Pemerintah masing-masing yaitu kebijakan penanggulangan Covid 19 dan juga metode penelitian yang sama-sama menggunakan metode kualitatif pendekatan deskriptif.
- Perbedaan dari penelitian ini terletak pada, objek penelitian yang digunakan peneliti pertama dilakukan pada kebijakan penanganan protokol kesehtan di seluruh provinsi Bali. sedangkan peneliti yang dijadikan objek penelitian kebijakan penanganan protokol kesehtan yang berada di Kecamatan Bubutan Kota Surabaya.

**Penelitian keempat yaitu : Desy Ria Simanjuntak.**

“ Gambaran Kepatuhan Masyarakat Menerapkan Protokol Kesehatan Covid-19 di Tempat Umum Periode September 2020 di DKI Jakarta”

- Persamaan pada penelitian adalah sama-sama dilatarbelakangi tentang masalah Masyarakat Menerapkan Protokol Kesehatan Covid-19.
- Perbedaan terletak pada subyek penelitian, dimana peneliti keempat subyek penelitiannya efektivitas dan perspektif pelaksanaan, sedangkan penulis melihat dari segi pelaksanaan, metode penelitian yang digunakan juga berbeda peneliti keempat menggunakan dua 15 metode kualitatif dan kuantitatif, sedangkan penulis menggunakan metode kualitatif saja.

**Penelitian kelima yaitu Faura Dea Ayu Pinasti :**

“ Analisis Dampak Pandemi Corona Virus Terhadap Tingkat Kesadaran Masyarakat Dalam Penerapan Protokol Kesehatan”.

- Persamaan dalam penelitian ini adalah sama-sama melihat Masyarakat Menerapkan Protokol Kesehatan Covid-19.
- Perbedaan dalam penelitian ini dengan penelitian penulis terletak pada subyek penelitian, fokus penelitian, obyek penelitian yang berbeda.

## **2.3 Landasan Teori**

### **A. Kebijakan Publik**

Kebijakan publik merupakan suatu istilah yang dipakai dalam memecahkan masalah sehingga dalam lingkungan kita sehari-hari hal tersebut menjadi bahasan apa yang di maksud dengan kebijakan publik. Menurut Chandler dan Plano (1988) berpendapat bahwa kebijakan publik adalah pemanfaatan yang strategis terhadap sumberdaya-sumberdaya yang ada untuk memecahkan masalah masalah publik untuk pemerintah. Dalam kenyataannya, kebijakan tersebut telah banyak membantu para pelaksana

pada tingkat birokrasi pemerintah maupun para politisi untuk memecahkan masalah-masalah publik. Selanjutnya dikatakan bahwa kebijakan publik merupakan suatu bentuk intervensi yang dilakukan secara terus menerus oleh pemerintah demi kepentingan kelompok yang kurang beruntung dalam masyarakat agar mereka dapat hidup, dan ikut berpartisipasi dalam lingkungan secara luas (Tangkilisan 2003).

Harrold Laswell dan Abraham Kaplan berpendapat bahwa kebijakan publik hendaknya berisi tujuan, nilai-nilai, dan praktika-praktika sosial yang ada dalam masyarakat (AG Subarsono, 2010). Ini berarti kebijakan publik tidak boleh bertentangan dengan nilai-nilai dan praktik-praktik sosial yang ada dalam masyarakat. Ketika kebijakan publik berisi nilai-nilai yang bertentangan dengan nilai-nilai yang hidup dalam masyarakat, maka kebijakan publik tersebut akan mendapat resistensi ketika diimplementasikan. Sebaliknya, suatu kebijakan publik harus mampu mengakomodasi nilai-nilai dan praktika-praktika yang hidup dan berkembang dalam masyarakat.

Ada banyak definisi mengenai apa itu kebijakan publik. Definisi mengenai apa itu kebijakan publik mempunyai makna yang berbedabeda, sehingga pengertian-pengertian tersebut dapat diklasifikasikan menurut sudut pandang masing-masing penulisnya. Berikut ini beberapa definisi tentang kebijakan publik:

- 1) Menurut Thomas R. Dye ( 1981 ) Kebijakan publik dikatakan sebagai apa yang tidak dilakukan maupun apa yang dilakukan oleh pemerintah (“ is whatever government choose to do or not to do”). Pokok kajian dari hal ini adalah negara. Pengertian ini selanjutnya dikembangkan dan diperbaharui oleh para ilmuwan yang berkecimpung dalam ilmu kebijakan publik. Definisi kebijakan publik menurut Thomas R. Dye ini

dapat diklasifikasikan sebagai keputusan (decision making), dimana pemerintah mempunyai wewenang untuk menggunakan keputusan otoritatif, termasuk keputusan untuk membiarkan sesuatu terjadi, demi teratasinya suatu persoalan publik.

2. Menurut Mustopadidjaja AR (2002) Kebijakan publik adalah suatu keputusan yang dimaksudkan untuk mengatasi permasalahan tertentu, untuk melakukan kegiatan tertentu.

## **B. Implementasi Kebijakan**

Bahwa tanpa implementasi yang efektif maka keputusan pembuat kebijakan tidak akan berhasil dilaksanakan. Implementasi kebijakan adalah aktivitas yang terlihat setelah dikeluarkan pengarahan yang sah dari suatu kebijakan yang meliputi upaya mengelola *input* untuk menghasilkan *output* atas *outcomes* bagi masyarakat. Tahap implementasi dapat dicirikan dan dibedakan dengan tahap pembuatan kebijakan. Pembuatan kebijakan disuatu sisi merupakan proses yang memiliki logika *bottom-up*, dalam arti proses kebijakan diawali dengan penyampaian aspirasi, permintaan atau dukungan dari masyarakat. Sedangkan implementasi kebijakan di sisi lain di dalamnya memiliki logika *top-down*, dalam arti penurunan alternative kebijakan yang abstrak atau makro menjadi tindakan konkrit atau mikro. Edward III (1984:1)

Teori George C. Edward Edward III (dalam Subarsono, 2011: 90-92) berpandangan bahwa implementasi kebijakan dipengaruhi oleh empat variabel, yaitu:

a) Komunikasi, yaitu keberhasilan implementasi kebijakan mensyaratkan agar implementor mengetahui apa yang harus dilakukan, dimana yang menjadi tujuan dan sasaran kebijakan harus ditransmisikan kepada kelompok sasaran (target group), sehingga akan mengurangi distorsi implementasi.

b) Sumberdaya, meskipun isi kebijakan telah dikomunikasikan secara jelas dan konsisten, tetapi apabila implementor kekurangan sumberdaya untuk melaksanakan, maka implementasi tidak akan berjalan efektif. Sumber daya tersebut dapat berwujud sumber daya manusia, misalnya kompetensi implementor dan sumber daya finansial.

c) Disposisi, adalah watak dan karakteristik yang dimiliki oleh implementor, seperti komitmen, kejujuran, sifat demokratis. Apabila implementor memiliki disposisi yang baik, maka implementor tersebut dapat menjalankan kebijakan dengan baik seperti apa yang diinginkan oleh pembuat kebijakan. Ketika implementor memiliki sikap atau perspektif yang berbeda dengan pembuat kebijakan, maka proses implementasi kebijakan juga menjadi tidak efektif.

d) Struktur Birokrasi, Struktur organisasi yang bertugas mengimplementasikan kebijakan memiliki pengaruh yang signifikan terhadap implementasi kebijakan. Aspek dari struktur organisasi adalah Standard Operating Procedure (SOP) dan fragmentasi. Struktur organisasi yang terlalu panjang akan cenderung melemahkan pengawasan dan menimbulkan red-tape, yakni prosedur birokrasi

yang rumit dan kompleks, yang menjadikan aktivitas organisasi tidak fleksibel.

### **C. Faktor-faktor Implementasi**

Implementasi kebijakan diperlukan karena pada tahap itulah dapat dilihat “kesesuaian” berbagai faktor determinan keberhasilan implementasi kebijakan atau program. Alasan tersebut sejalan dengan pernyataan Korten dan Syahrir (1980) bahwa keefektifan kebijakan atau program tergantung pada tingkat kesesuaian antara program dengan pemanfaat, kesesuaian program dengan organisasi pelaksana dan kesesuaian program kelompok pemanfaat dengan organisasi pelaksana. Selain alasan tersebut, implementasi kebijakan diperlukan untuk melihat adanya hubungan antara implementasi kebijakan dengan faktor-faktor lain.

#### **Faktor penghambat Implementasi Kebijakan**

Faktor Penghambat Implementasi Kebijakan Menurut Bambang Sunggono dalam buku Hukum dan kebijakan publik

Implementasi kebijakan mempunyai beberapa faktor penghambat, yaitu:

a) Isi kebijakan.

Pertama, implementasi kebijakan gagal karena masih samarnya isi kebijakan, maksudnya apa yang menjadi tujuan tidak cukup terperinci, sarana-sarana dan penerapan prioritas, atau program-program kebijakan terlalu umum atau sama sekali tidak ada. Kedua, karena kurangnya ketetapan intern maupun ekstern dari kebijakan

yang akan dilaksanakan. Ketiga, kebijakan yang akan diimplementasikan dapat juga menunjukkan adanya kekurangan-kekurangan yang sangat berarti. Keempat, penyebab lain dari timbulnya kegagalan implementasi suatu kebijakan publik dapat terjadi karena kekurangan-kekurangan yang menyangkut sumber daya-sumber daya pembantu, misalnya yang menyangkut waktu, biaya/dana dan tenaga manusia.

b) Informasi.

Implementasi kebijakan publik mengasumsikan bahwa para pemegang peran yang terlibat langsung mempunyai informasi yang perlu atau sangat berkaitan untuk dapat memainkan perannya dengan baik. Informasi ini justru tidak ada, misalnya akibat adanya gangguan komunikasi.

c) Dukungan.

Pelaksanaan suatu kebijakan publik akan sangat sulit apabila pada pengimplementasiannya tidak cukup dukungan untuk pelaksanaan kebijakan tersebut.

d) Pembagian potensi.

Sebab yang berkaitan dengan gagalnya implementasi suatu kebijakan publik juga ditentukan aspek pembagian potensi diantara para pelaku yang terlibat dalam implementasi.

Dalam hal ini berkaitan dengan diferensiasi tugas dan wewenang organisasi pelaksana. Struktur organisasi pelaksanaan dapat menimbulkan masalah-masalah apabila pembagian wewenang dan tanggung jawab kurang disesuaikan dengan pembagian tugas atau ditandai oleh adanya pembatasan-pembatasan yang kurang jelas. (Sunggono, 1994)

### **Faktor pendukung Implementasi Kebijakan**

Kebijakan yang dibuat oleh pemerintah tidak hanya ditujukan dan dilaksanakan untuk intern pemerintah saja, akan tetapi ditujukan dan harus dilaksanakan pula oleh seluruh masyarakat yang berada di lingkungannya. Menurut James Anderson, masyarakat mengetahui dan melaksanakan suatu kebijakan publik dikarenakan :

- a) Respek anggota masyarakat terhadap otoritas dan keputusan-keputusan badan-badan pemerintah.
- b) Adanya kesadaran untuk menerima kebijakan .
- c) Adanya keyakinan bahwa kebijakan itu dibuat secara sah, konstitusional, dan dibuat oleh para pejabat pemerintah yang berwenang melalui prosedur yang ditetapkan.
- d) Sikap menerima dan melaksanakan kebijakan publik karena kebijakan itu lebih sesuai dengan kepentingan pribadi
- e) Adanya sanksi-sanksi tertentu yang akan dikenakan apabila tidak melaksanakan suatu kebijakan. (Sugiono, 1994)

Berdasarkan teori diatas bahwa faktor pendukung implementasi kebijakan harus didukung dan diterima oleh masyarakat, apabila anggota masyarakat mengikuti dan mentaati sebuah kebijakan maka sebuah implementasi kebijakan akan berjalan sesuai tujuan yang telah ditetapkan tanpa ada hambatan-hambatan yang mengakibatkan sebuah kebijakan tidak berjalan sesuai dengan tujuan yang telah ditetapkan sebelumnya

## 2.4 Kerangka Pemikiran

**Gambar 2.1**

**Skema Kerangka Berpikir Penelitian**

**PERWALI NOMOR 67 TAHUN 2020 TENTANG PENERAPAN  
PROTOKOL KESEHATAN DALAM RANGKA PENCEGAHAN  
DAN MEMUTUSKAN MATA RANTAI PENYEBARAN COVID-19  
DI KOTA SURABAYA**



**Indikator Teori George C. Edward**

- A. Komunikasi
- B. Sumberdaya
- C. Disposisi
- D. Struktur Birokrasi
- E. Isi Kebijakan
- F. Informasi
- G. Dukungan
- H. Pembagian Potensi