

## **BAB I**

### **PENDAHULUAN**

#### **1.1 Latar Belakang**

Kondisi pembangunan yang tidak merata di negara-negara berkembang saat ini dan tak terkecuali yang terjadi di Indonesia, menyebabkan dampak angka kemiskinan yang cukup signifikan. Hardiman dan Midgley (dalam Kuncoro, 1997) menyatakan bahwa kondisi kemiskinan merupakan dampak kondisi global akibat keterbelakangan ekonomi pasca suatu konflik antar negara terjadi (peperangan secara militer/ dagang). Kondisi kemiskinan didorong dengan meningkatnya pengangguran, permasalahan keterbelakangan dan ketimpangan kelas, serta kemerosotan ekonomi yang terjadi pada masyarakat.

Menitik beratkan pada kemerosotan ekonomi yang terjadi di masyarakat maka kondisi kemiskinan suatu negara dicerminkan dalam kondisi masyarakat yang tidak mampu dalam memenuhi kebutuhan ekonominya dalam kesehariannya. Hal tersebut merupakan permasalahan kemiskinan yang kompleks dan multidimensi.

Kondisi kemiskinan yang terjadi di Indonesia secara kompleks, cukup merata terjadi di daerah-daerah di Indonesia. Tak terkecuali hal tersebut terjadi di Kota Magelang. Kota Magelang yang terdiri dari tiga (3) kecamatan dan merupakan kota yang menghubungkan Kota Semarang dan Provinsi DIY tersebut memiliki kondisi mobilitas ekonomi yang cukup tinggi, namun pada faktanya keberadaan kemiskinan tidak dipungkiri masih didapati di Kota Magelang. Mengutip data dari BPS Kota Magelang, kemiskinan yang ada pada Kota Magelang dapat di gambarkan sebagai berikut;

**Tabel 1.1 Angka Kemiskinan di Kota Magelang Tahun 2020-2022**

| Wilayah Kota  | Angka Kemiskinan                   |      |      |                                     |      |      |
|---------------|------------------------------------|------|------|-------------------------------------|------|------|
|               | Jumlah Penduduk Miskin (ribu jiwa) |      |      | Persentase Penduduk Miskin (persen) |      |      |
|               | 2022                               | 2021 | 2020 | 2022                                | 2021 | 2020 |
| Kota Magelang | 8.65                               | 9.40 | 9.27 | 7.10                                | 7.75 | 7.58 |

Sumber; BPS Kota Magelang (2024)

Kondisi kemiskinan yang berada di Kota Magelang mengalami kondisi yang fluktuatif, dari tahun 2020-2022 kondisi tersebut mengalami kenaikan. Hal ini disebabkan dikarenakan adanya kondisi pandemi *Covid-19* yang mendunia dan menyebabkan segala aktivitas bermasyarakat umum termasuk kegiatan ekonomi dibatasi secara ketat oleh pemerintah di seluruh wilayah Indonesia. Namun, kondisi pasca kemiskinan di Kota Magelang membaik dalam kurun waktu dua (2) tahun terakhir. Pada tahun 2022, secara signifikan jumlah penduduk miskin pada angka 8.65 ribu jiwa.

Selanjutnya, kemiskinan menjadi tanggung jawab negara untuk mengentaskannya, hal ini sesuai dengan sebagaimana yang diamanahkan oleh UUD 1945 34 ayat (1) yang berbunyi “Fakir miskin dan anak-anak terlantar dipelihara oleh negara”, dan ayat (2) yang berbunyi “Negara mengembangkan sistem jaminan sosial bagi seluruh rakyat dan memberdayakan masyarakat yang lemah dan tidak mampu sesuai dengan martabat kemanusiaan”. Keberadaan negara dalam hal ini pemerintah sebagai penjamin kesejahteraan sosial bagi golongan masyarakat miskin harus terwujud.

Salah satu alternatif untuk mewujudkan keberadaan negara sebagai penjamin sosial penanggulangan kemiskinan di masyarakat dapat dilihat dari

beberapa program bantuan sosial baik berupa uang tunai atau bahan pangan dari pemerintah. Bantuan sosial tersebut dapat bersumber dari alokasi apa pun, seperti yang tertuang dalam Peraturan Menteri Keuangan Nomor 254/PMK.05/2015 tentang Belanja Bantuan Sosial pada Kementerian Negara/Lembaga adalah belanja dalam bentuk transfer uang, barang atau jasa yang diberikan pemerintah kepada masyarakat miskin atau tidak mampu untuk melindungi masyarakat dari kemungkinan risiko sosial, guna memperkuat kapasitas ekonomi.

APBN secara garis besar memang terdapat anggaran yang dialokasikan untuk penanganan kemiskinan melalui Bantuan Tunai Langsung (BLT), namun terdapat juga bantuan sosial bagi masyarakat yang dialokasikan melalui alokasi khusus seperti Dana bagi Hasil (DBH). DBH merupakan dana yang dialokasikan dalam Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara kepada Daerah berdasarkan angka persentase tertentu dari pendapatan negara untuk mendanai kebutuhan Daerah dalam rangka pelaksanaan desentralisasi. (Kementerian Keuangan, 2020). DBH juga memiliki bentuk yang bermacam-macam sesuai dengan kebutuhan dan hasil keuangan daerah masing-masing.

Pemanfaatan DBH sebagai bentuk pemberian bantuan pengentasan kemiskinan dapat diwujudkan oleh alokasi pemanfaatan Dana Bagi Hasil Cukai Hasil Tembakau (DBHCHT) yang tertuang dalam Peraturan Menteri Keuangan Republik Indonesia Nomor 7/PMK.07/2020 Tentang Penggunaan, Pemantauan, Dan Evaluasi Dana Bagi Hasil Cukai Hasil Tembakau. Hal tersebut tertuang dalam Permenkeu Nomor 7/PMK.07/2020 pasal 2 ayat (1) huruf (c) tentang pemanfaatan DBHCHT untuk mendanai program pembinaan lingkungan sosial. Melalui

Permenkeu tersebut, alokasi DBHCHT dapat dimungkinkan untuk dialokasikan oleh daerah untuk mengentaskan permasalahan sosial, salah satunya berkaitan dengan pengentasan kemiskinan dan pembangunan kesejahteraan sosial.

Pemanfaatan DBHCHT sebagai bantuan sosial dimanfaatkan oleh Pemerintah Kota Magelang untuk melakukan pembinaan sosial tersebut dengan pemberian bantuan langsung tunai yang bersifat sosial. Bantuan ini hanya diberikan secara khusus untuk membina masyarakat Kota Magelang yang berprofesi sebagai buruh pabrik rokok dengan standar penghasilan yang sangat minim.

Pemanfaatan tersebut terlaksana dalam kepemimpinan Walikota Magelang M. Nur Azis terutama pada tahun 2022 hingga 2023. Penyaluran bantuan langsung tunai (BLT) DBHCHT di Kota Magelang ini dilakukan untuk melaksanakan Peraturan Menteri Keuangan Republik Indonesia Nomor 7/PMK.07/2020 Tentang Penggunaan, Pemantauan, Dan Evaluasi Dana Bagi Hasil Cukai Hasil Tembakau yang di mana pemanfaatan DBHCHT dapat dilakukan untuk memberikan apresiasi dan pemberian pencegahan terhadap dampak bagi pekerja di pabrik rokok.

Selaras dengan hal tersebut, Pemerintah Kota Magelang kemudian melakukan implementasi kebijakan tersebut yang didukung dengan Peraturan Menteri Keuangan Republik Indonesia Nomor 2/PMK.07 /2022 yang menjadi dasar hukum Perwal Kota Magelang No. 16 Tahun 2022 Pemberian Bantuan Langsung Tunai kepada Buruh Pabrik Rokok Yang Bersumber dari Dana Bagi Hasil Cukai Hasil Tembakau Kota Magelang Tahun 2022 dan Peraturan Menteri Keuangan Republik Indonesia Nomor 3 /PMK.07/2023 yang menjadi dasar hukum Perwal

Kota Magelang No. 05 Tahun 2023 tentang Pemberian Bantuan Langsung Tunai kepada Buruh Pabrik Rokok Yang Bersumber dari Dana Bagi Hasil Cukai Hasil Tembakau Kota Magelang Tahun 2023.

Melalui Perwal Kota Magelang tersebut, tujuan adanya pemanfaatan DBHCHT sebagai BLT bagi buruh pabrik rokok di Kota Magelang dituangkan pada pasal 2 ayat (1) yang berbunyi, “Bantuan Langsung Tunai dimaksudkan untuk meningkatkan kesejahteraan dan kemampuan ekonomi buruh pabrik rokok” dan ayat (2) yang berbunyi, “Pemberian Bantuan Langsung Tunai bertujuan untuk melindungi buruh pabrik rokok dari Risiko Sosial dan sebagai pelaksanaan salah satu program pembinaan lingkungan sosial bidang kesejahteraan masyarakat yang bersumber dari DBHCHT” (Perwal Kota Magelang No. 5 Tahun 2023, 2023). Secara jelas tujuan sosial dari BLT DBHCHT Kota Magelang tahun 2022-2023 digunakan untuk peningkatan kesejahteraan dan perbaikan ekonomi buruh pabrik rokok di Kota Magelang, selain itu juga digunakan untuk perlindungan bagi buruh pabrik rokok dari risiko sosial.

Akomodasi yang diberikan untuk mewujudkan tujuan Perwal Kota Magelang tersebut dialokasikan melalui wadah BLT yang bersumber DBHCHT kepada buruh Pabrik Rokok dengan besaran Rp300.000 dengan alokasi waktu anggaran tujuh (7) bulan untuk tahun 2022 dan sembilan (9) bulan pada tahun 2023. Dikutip melalui Laporan Kinerja Instansi Pemerintah Dinas Sosial Kota Magelang tahun 2022 realisasi penerimaan sebanyak 20 masyarakat yang berprofesi sebagai buruh pabrik rokok di Kota Magelang dan pada tahun 2023 sebanyak 19 orang penerima.

Implementasi kebijakan penyaluran BLT yang bersumber DBHCHT menjadi implementasi kebijakan yang menarik. Pasalnya secara khusus kebijakan ini hanya mengakomodir penyaluran BLT kepada buruh rokok di Kota Magelang bukan kepada masyarakat umum. Hal ini memunculkan ketertarikan permasalahan mengapa BLT yang bersumber DBHCHT hanya diberlakukan secara khusus tidak diberikan secara umum kepada masyarakat Kota Magelang di tahun 2022 dan 2023? Padahal kondisi masyarakat miskin dan kategori tidak mampu tidak hanya menjangkit pada masyarakat yang berprofesi sebagai buruh pabrik rokok di Kota Magelang.

Ketertarikan permasalahan yang terjadi dalam program bantuan sosial di Kota Magelang menjadi perhatian penting bagi akademisi dibidang ilmu pemerintahan. Oleh karenanya dengan permasalahan yang telah terjadi memunculkan ide, gagasan, dan judul penelitian “Analisis implementasi penyaluran Dana Bagi Hasil Cukai Hasil Tembakau (DBHCHT) dalam bentuk Bantuan Langsung Tunai (BLT) di Kota Magelang tahun 2022-2023” Penelitian ini bertujuan untuk menganalisis implementasi permasalahan kebijakan BLT yang bersumber DBHCHT di Kota Magelang yang terjadi pada tahun 2022-2023.

## **1.2 Rumusan Masalah**

Berdasarkan latar belakang dan permasalahan yang terjadi, maka dapat ditarik sebuah kesimpulan sebagai berikut;

1. Bagaimana implementasi penyaluran Dana Bagi Hasil Cukai Hasil Tembakau (DBHCHT) dalam bentuk Bantuan Langsung Tunai (BLT) di Kota Magelang tahun 2022-2023?

### **1.3 Tujuan Penelitian**

Tujuan dari penelitian dengan judul “Analisis implementasi penyaluran Dana Bagi Hasil Cukai Hasil Tembakau (DBHCHT) dalam bentuk Bantuan Langsung Tunai (BLT) di Kota Magelang tahun 2022-2023” di antaranya;

1. Melakukan analisis implementasi penyaluran Dana Bagi Hasil Cukai Hasil Tembakau (DBHCHT) dalam bentuk Bantuan Langsung Tunai (BLT) di Kota Magelang tahun 2022-2023, dan
2. Memberikan saran dan masukan terhadap permasalahan sebagai bentuk analisis implementasi penyaluran Dana Bagi Hasil Cukai Hasil Tembakau (DBHCHT) dalam bentuk Bantuan Langsung Tunai (BLT) di Kota Magelang tahun 2022-2023.

### **1.4 Manfaat Penelitian**

Penelitian ini memiliki harapan agar bermanfaat, di antaranya;

#### **1. Manfaat Teoritis**

Secara teoritis, penelitian ini diharapkan untuk;

- a. Menambah wawasan dan pengetahuan tentang implementasi kebijakan khususnya terkait dengan analisis implementasi penyaluran Dana Bagi Hasil Cukai Hasil Tembakau (DBHCHT) dalam bentuk Bantuan Langsung Tunai (BLT) di Kota Magelang tahun 2022-2023.
- b. Mampu sebagai bahan referensi atau literatur untuk setiap orang yang ingin mengkaji tentang kebijakan bantuan sosial sebagaimana yang telah diuraikan di atas.

## **2. Manfaat Praktis**

Sedangkan secara praktis, penelitian ini diharapkan;

- a. Menjadi masukan dan memberikan sumbangan berupa bahan pertimbangan bagi pemerintah daerah, khususnya di Kota Magelang dalam melaksanakan implementasi penyaluran Dana Bagi Hasil Cukai Hasil Tembakau (DBHCHT) dalam Bentuk BLT bagi buruh pabrik rokok di Kota Magelang tahun 2022-2023.
- b. Menjadi memberikan tambahan pemahaman dan informasi kepada masyarakat mengenai bantuan langsung tunai (BLT) DBHCHT. Penelitian ini juga diharapkan dapat menjadi inspirasi dan semangat mahasiswa atau mahasiswi dari Kota Magelang untuk mau melakukan penelitian di daerahnya sendiri. Sehingga dapat melihat permasalahan dan dapat bersama-sama mencoba memberikan saran dan solusi terbaiknya.

## **1.5 Tinjauan Pustaka**

### **1.5.1 Penelitian Terdahulu**

Penelitian terdahulu menjadi salah satu acuan penulis dalam melakukan penelitian sehingga penulis dapat memperkaya teori yang akan digunakan dalam mengkaji penelitian yang dilakukan. Berdasarkan pengamatan kepustakaan yang penulis lakukan, kajian mengenai analisis implementasi penyaluran Dana Bagi Hasil Cukai Hasil Tembakau (DBHCHT) dalam bentuk Bantuan Langsung Tunai (BLT) di Kota Magelang tahun 2022-2023. belum ada yang mengkaji. Namun telah terdapat hasil karya yang relevan yang penulis teliti, hanya saja objek dan tahun

terselenggaranya kebijakan yang dikaji berbeda. Penulis mengangkat beberapa penelitian yang relevan sebagian untuk dijadikan referensi dalam memperkaya bahan kajian pada penelitian penulis.

1. Pada tahun 2020, Gultom dkk. (2020) menganalisis dampak BPNT dan Program Keluarga Harapan (PKH) terhadap kemiskinan di wilayah Minahasa Tenggara. Data yang digunakan berasal dari BPSK dan Dinas Sosial Otoritas Minahasa Tenggara. Hasil penelitian menunjukkan bahwa BPNT mempunyai dampak yang signifikan dan signifikan terhadap kemiskinan.
2. Kajian Nadhifah dan Mustofa (2021) juga mengukur dampak PKH dan BPNT terhadap kemiskinan, di mana pertumbuhan ekonomi menjadi variabel moderasi. Data yang digunakan merupakan data *time series* tahun 2018 hingga 2020. Subyek penelitian kali ini adalah seluruh masyarakat Pucakwangi penerima bantuan sosial PKH dan BPNT dari 20 desa. Hasilnya menunjukkan bahwa BPNT mempunyai dampak negatif dan signifikan terhadap kemiskinan.
3. Penelitian terdahulu yang sejenis dengan penelitian ini juga dilakukan oleh Suteki (2020) dengan judul “Kebijakan Pengaturan Penggunaan Dana Bagi Hasil Cukai Hasil Tembakau Dalam Program Pembinaan Lingkungan Sosial Guna Pengentasan Kemiskinan”. Penelitian bertujuan untuk mengetahui bagaimanakah kebijakan pengaturan (formulasi) penggunaan alokasi dana bagi hasil cukai hasil tembakau (DBHCHT) terkait dengan program pembinaan lingkungan sosial di Provinsi Jawa Tengah. Hasil

penelitian menunjukkan bahwa kebijakan pengaturan (formulasi) tentang pengentasan kemiskinan melalui pengelolaan DBHCHT pada masing-masing daerah yang ada di Jawa Tengah yang berbeda-beda. Hal ini dapat menyebabkan pengelolaan DBHCHT cukup optimal karena cukup kuat untuk melibatkan seluruh *stakeholders* dalam pengentasan kemiskinan dalam segmentasi *good governance*.

4. Selain itu, penelitian tentang pemanfaatan DBHCHT juga disinggung dalam tulisan Maburi (2023) dengan judul “Implementasi Kebijakan Penggunaan Dana Bagi Hasil Cukai Hasil Tembakau di Kabupaten Kudus”. Penyinggungan terkait pemanfaatan DBHCHT sebagai BLT disinggung secara minim pada pembahasan struktur birokrasi. Namun secara umum, Penelitian ini digunakan untuk mengetahui implementasi kebijakan penggunaan dana bagi hasil cukai hasil tembakau di Kabupaten Kudus, faktor penghambat serta upaya untuk mengatasi hambatan. Pelaksanaan penggunaan DBHCHT masih terdapat beberapa hambatan dalam implementasinya antara lain kurang fleksibelnya ketentuan penggunaan DBHCHT, *refocusing* penggunaan anggaran, dan kurangnya dedikasi pelaksana kebijakan untuk melaksanakan kebijakan. Oleh karena itu, Pemerintah perlu mengevaluasi dan lebih meningkat lagi upaya untuk mengoptimalkan penggunaan alokasi DBHCHT. Dari penelitian diperoleh kesimpulan bahwa implementasi kebijakan penggunaan dana bagi hasil cukai hasil tembakau belum optimal. Diperlukan kemauan dan kemampuan

pelaksana kebijakan dalam melaksanakan kebijakan dan ketentuan penggunaan anggaran yang fleksibel.

5. Penelitian oleh Albrina (2023) mengenai Implementasi Program Bantuan Langsung Tunai (BLT) BBM bagi Keluarga Penerima Manfaat (KPM) oleh Dinas Sosial Kota Batu. Penelitian tersebut menggunakan metode kualitatif. Hasil penelitian menunjukkan Ketepatan sasaran dinilai kurang tepat karena data yang kurang terupdate. Selain itu dalam penelitian ini juga terdapat fakta adanya kepentingan berpengaruh yakni dari instansi yang terkait seperti Dinas Sosial dan PT. Pos sangat berdampak pada pengimplementasian BLT BBM. Permasalahan lain dalam penelitian ini juga menunjukkan adanya realisasi yang tidak tercapai karena masih banyaknya data yang tidak tersalur dan data bergabung pada data daerah Kabupaten Malang.

## **1.5.2 Tinjauan Teori**

### **1.5.2.1 Implementasi Kebijakan**

Implementasi kebijakan merupakan salah satu prosesi dalam siklus perumusan kebijakan. Implementasi merupakan prosesi pelaksanaan dari kebijakan yang telah direncanakan sebelumnya. Oleh karenanya berbicara implementasi kebijakan, secara sederhana juga dikaitkan dengan pembahasan kebijakan publik. Prosesi implementasi kebijakan menjadi bagian yang tak terpisahkan dalam perumusan kebijakan publik.

Pertama, Harold Lasswell (1951) mendefinisikan tentang konsep ilmu kebijakan, tolok ukur penyelidikan Harold adalah relevansi dengan dunia politik

dan sosial. Harold mencoba menanggapi langsung pertanyaan-pertanyaan yang diajukan oleh Robert Lynd (1939) dalam bukunya “*Knowledge for What?*” dan penekanan pragmatisme tanpa henti John Dewey (deLeon dan Vogenbeck, 2006), baik teorinya yang menonjol maupun pengaplikasiannya dunia nyata berada di pusat ilmu kebijakan.

Hal tersebut banyak dilihat oleh akademisi ilmu pemerintahan sebagai puncak dari penyelesaian permasalahan birokrasi pemerintahan. Para akademisi menyepakati jika dengan didasari permasalahan dunia pemerintahannya yang kian kompleks. Maka orientasi kebijakan publik harus lebih sentral. Kebijakan publik dinilai harus mampu menyelesaikan masalah yang menekan masyarakat dan pemerintahnya. Oleh Radin (2000) dalam dekade terakhir (dipengaruhi juga oleh paradigma *New Public Management*), hampir setiap birokrasi atau lembaga pemerintah (serta banyak kelompok nirlaba) telah membentuk semacam konsensus dan kesepakatan (terutama yang berhubungan dengan analisis dan/ atau evaluasi kebijakan) untuk mendukung keputusan dan agenda administratifnya yang lebih efisien serta efektif.

Dalam penelitian kebijakan publik, beberapa aspek perlu diberikan perhatian, seperti mengidentifikasi dan memahami isu-isu politik dari masa lalu, saat ini, dan masa depan, serta pihak-pihak terkait atau pemangku kepentingan yang memberikan kontribusi terkait masalah-masalah sosial.

Selanjutnya, William Dunn (1981) menggambarkan kebijakan publik sebagai suatu proses riset ilmiah. Dalam konteks ini, menganalisis suatu kebijakan merupakan upaya untuk memberikan rekomendasi kebijakan. Upaya ini dimulai

dengan menyajikan informasi dengan teliti yang mengindikasikan adanya masalah kebijakan. Informasi ini kemudian digunakan oleh analis untuk merumuskan alternatif-alternatif kebijakan.

Secara sederhana, Dunn melalui bagan di atas menyatakan bahwa dalam prosesi perumusan kebijakan publik terdapat empat (4) prosesi yang harus ditempuh, di antaranya; perumusan, implementasi, *monitoring*, dan evaluasi, lalu kembali dengan seterusnya pada tahap awal. Keempat prosesi ini menjadi saling terikat dan terkait di dunia pemerintahan. Pasalnya, keberadaan prosesi ini mempengaruhi satu sama lain untuk menghasilkan kebijakan yang baik di kalangan publik.

Berdasarkan argumentasi yang dikemukakan oleh Laswell tentang siklus kebijakan publik, kehadiran bentuk implementasi kebijakan adalah satu prosesi yang krusial dalam siklus kebijakan publik. Implementasi merupakan sebuah keharusan yang harus dilakukan, hal tersebut sebagai bentuk tindakan apa yang telah terjadi pada tahap awal proses kebijakan. Namun demikian, isi kebijakan dan dampaknya terhadap aktor yang terkena dampak, dapat secara substansial dimodifikasi, diuraikan atau bahkan dinegosiasikan selama tahap implementasi.

Pemikiran dan gagasan Laswell dapat dipahami, bahwa bentuk implementasi kebijakan publik sebagai salah satu bagian sebagai proses pelaksanaan kebijakan secara real/nyata. Implementasi kebijakan publik merupakan sebuah upaya intervensi dari pemerintah terhadap suatu kasus tertentu. Implementasi ini hadir memaknai dinamika politis dari dapur lembaga politik

kepada publik atau pun kepada sektor swasta. Prosesi ini menjadi hal yang kompleks karena melibatkan perencanaan menuju sebuah realitas yang ada.

Edward III dalam buku *“Implementing Public Policy”* menguraikan keberadaan pemahaman Laswell atas implementasi kebijakan. Edward III menyatakan bahwa;

*“...Policy implementation, as we have seen, is the stage of policymaking between the establishment of a policy (such as the passage of a legislative act, the issuing of an executive order, the handing down judicial decision, or the promulgation of regulatory rule) and the consequences of the policy for the people whom it affects. If a policy is inappropriate, it cannot alleviate the problem for which it was designed, it will probably be a failure. No matter how well it is implemented. But even a brilliant policy poorly implemented may fail to achieve the goals its designers...”*

Edward III menjelaskan bahwa implementasi kebijakan adalah tahap pembuatan kebijakan antara pembentukan kebijakan dan konsekuensi dari kebijakan dari aktor yang dipengaruhi. Posisi implementasi sebagai sebuah proses di tengah dari *input* menuju *output*. Edward III dalam pernyataannya menambahkan jika suatu kebijakan tidak tepat, maka akan menambah permasalahan baru dari proses perancangan bahkan menuju kegagalan. Sebaik apa pun sebuah kebijakan apabila diterapkan dengan buruk mungkin gagal mencapai tujuan para perancangannya.

Laswell (1958) juga berpendapat dalam implementasi kebijakan publik sering kali di dasar atas faktor-faktor tersebut dapat menjelaskan sebagai prosesi yang sering kali tidak sempurna antara kebijakan yang diadopsi dan layanan yang benar-benar diberikan. Upaya untuk menjelaskan perbedaan ini telah mengarah pada kesadaran bahwa implementasi (bahkan ketika berhasil) melibatkan jauh lebih banyak yang meleset daripada terjemahan mekanis tujuan ke dalam prosedur utama.

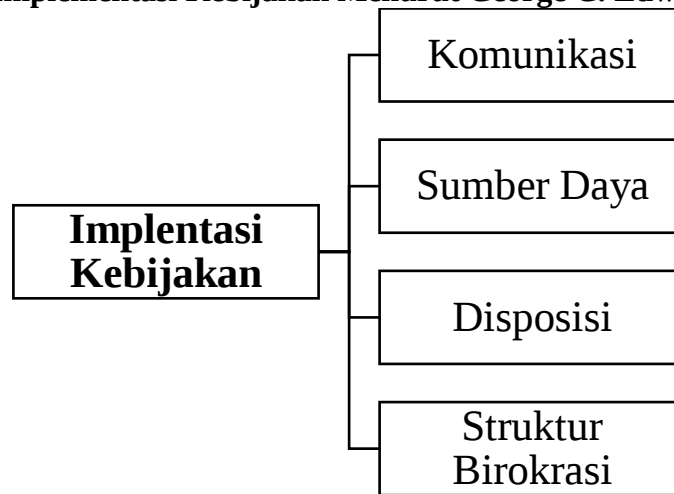
Hal ini juga didukung pertanyaan mendasar tentang konflik, pengambilan keputusan, dan "siapa mendapat apa" dalam masyarakat.

Namun, secara dasar pelaksanaan kebijakan sebagai implementasi dapat dilihat dari berbagai sudut pandang, sudut pandang itulah yang kemudian mendukung perspektif bagaimana sebenarnya kebijakan itu dibuat dan dilaksanakan. Secara garis besar setidaknya terdapat tiga sudut pandang dalam implementasi kebijakan publik, di antaranya dari; pembuat kebijakan; pelaksana kebijakan; dan pengguna atau sasaran kebijakan. Dalam sudut pandang ini mampu menggambarkan sejauh mana fokus kebijakan itu akan terlaksana sebagai keberpihakan kepada publik.

Oleh karenanya menurut Edward III, untuk menghindari kegagalan dalam implementasi kebijakan, setidaknya ada beberapa faktor yang memberikan pengaruh besar. Oleh Edward III faktor itu dikembangkan dalam komunikasi, sumber daya, disposisi/nilai, dan struktur birokrasi.

Faktor utama dalam implementasi kebijakan dipengaruhi oleh komunikasi. Selanjutnya proses komunikasi akan memberikan pengaruh pada penyediaan sumber daya, disposisi, dan struktur birokrasi. Adapun sumber daya akan memberikan pengaruh pada disposisi dan struktur birokrasi. Dan disposisi akan memberikan pengaruh pada struktur birokrasi. Faktor-faktor tersebut lingkupnya oleh Edward III dijelaskan sebagai saling terikat dan tidak bisa dilepaskan salah satu. Faktor tersebut mempengaruhi keberhasilan proses implementasi kebijakan sesuai dengan perencanaan dan sesuai dengan tujuan, lebihnya mereka berdampak pada keputusan-keputusan publik.

**Bagan 1.2 Implementasi Kebijakan Menurut George C. Edward III**



Sumber; George C. Edward III (1980)

Edward III (1980) menjelaskan faktor-faktor yang mempengaruhi tersebut dalam berikut;

**A. *Communication* (Komunikasi)**

Kutipan Edward III (1980) mengenai komunikasi dijelaskan bahwa indikator komunikasi menjadi sebuah peranan penting dalam implementasi kebijakan. Hal tersebut seperti yang dinyatakan oleh Edward III dalam bukunya sebagai berikut;

*“... For implementation to be effective, those whose responsibility it is to implement a decision must know what they are supposed to do. Orders to implement policies must be transmitted to the appropriate personnel, and they must be clear, accurate, and consistent. If the policies decisionmakers wish to see implemented are not clearly specified, they may be misunderstood by those at whom they are directed. Obviously, confusion by implementors about what to do increases the chances that they will not implement a policy as those who passed or ordered it intended...” (George C. Edward III, 1980: 10)*

Komunikasi menjadi tanggung jawab sejauh mana pelaksana kebijakan mengetahui arah dan tujuan kebijakan. Komunikasi dimuatkan untuk mencapai kejelasan kebijakan seperti apa sehingga di dalamnya diharuskan memuatkan

transmisi dua komunikasi antar pembuat, pelaksana dan pengguna kebijakan; serta dimuatkan konsistensi yang berulang. Komunikasi ini meminimalisir kebingungan yang terjadi antara pembuat, pelaksana, dan pengguna kebijakan. Apabila komunikasi tidak berhasil. Maka kebijakan tersebut menjadi implementasi yang tidak sepenuhnya berfungsi dengan baik. Komunikasi yang baik dalam implementasi kebijakan. Edward III (1980) setidaknya komunikasi tersebut mampu mencapai transmisi, kejelasan, dan konsistensi.

### **B. Resource (Sumber Daya)**

Kutipan Edward III (1980) menjelaskan bahwa sumber daya menjadi faktor kedua setelah komunikasi. Hal tersebut dikutip sebagai berikut;

*“...No matter how clear and consistent implementation orders are and no matter how accurately they are transmitted, if the personnel responsible for carrying out policies lack the resources to do an effective job, implementation will not be effective. Important resources include staff of the proper size and with the necessary expertise; relevant and adequate information on how to implement policies and on the compliance of others involved in implementation; the authority to ensure that policies are carried out as they are intended; and facilities (including buildings, equipment, land, and supplies) in which or with which to provide services...”* (George C. Edward III, 1980: 10-11)

Sumber daya dipengaruhi oleh seberapa jauh komunikasi. Dalam indikator sumber daya dimuatkan oleh Edward III mengenai ketersediaan segala hal yang menyangkut kebutuhan fisik kebijakan, seperti; sumber daya manusia (SDM), sumber daya fasilitas, dan yang paling penting sumber daya anggaran. Edward III juga menjelaskan dengan jelas apabila, tidak peduli seberapa jelas dan konsisten perintah implementasi dan tidak peduli seberapa akurat mereka ditransmisikan, jika personel yang bertanggung jawab untuk melaksanakan kebijakan kekurangan

sumber daya untuk melakukan pekerjaan yang efektif, implementasi tidak akan efektif.

### **C. Dispositions (Disposisi)**

Selanjutnya, Disposisi menjadi sebuah pemahaman penting dalam implementasi kebijakan. Edward III menjelaskan disposisi dalam bukunya sebagai berikut;

*“The dispositions or attitudes of implementors is the third critical factor in our approach to the study of public policy implementation. If implementation is to proceed effectively, not only must implementors know what to do and have the capability to do it, but they must also desire to carry out a policy. Most implementors can exercise considerable discretion in the implementation of policies. One of the reasons for this is their independence from their nominal superiors who formulates the policies. Another reason is the complexity of the policies themselves. The way in which implementors exercise their discretion, however, depends in large part upon their dispositions toward the policies. Their attitudes, in turn, will be influenced by their views toward the policies per se and by how they see the policies affecting their organizational and personal interests. Implementors are not always disposed to implement policies as those who originally made them would like. Consequently, decisionmakers are often faced with the task of trying to manipulate or work around implementors’ dispositions or to reduce their discretion...” (George C. Edward III, 1980: 11)*

Disposisi merupakan gambaran sikap dari pelaksana. Edward III berharap kepada pelaksana kebijakan untuk memiliki keinginan melaksanakan kebijakan. Hal ini kemudian mendukung komitmen besar untuk mengimplementasikan kebijakan yang independen dan berorientasi pada tujuan kebijakan. Disposisi dipengaruhi oleh komunikasi dan sumberdaya. Disposisi ini juga akan dipengaruhi cara pandang sumber daya pelaksana kebijakan sehingga memunculkan sebuah kecenderungan atau nilai-nilai bagaimana proses implementasi itu dapat dijalankan

oleh pelaksana. Sehingga intrik pribadi dari segi pemikiran dan tindakan pelaksana akan berpengaruh besar berhasil atau tidaknya dalam disposisi ini.

#### **D. Bureaucratic Structure (Struktur Birokrasi)**

Terakhir adalah struktur birokrasi (Edward III, 1980) yang dikutip sebagai berikut;

*“Even if sufficient resources to implement a policy exist and implementors know what to do and want to do it, implementation may still be thwarted because of deficiencies in bureaucratic structure. Organizational fragmentation may hinder the coordination necessary to implement successfully a complex policy requiring the cooperation of many people, and it may also waste scarce resources, inhibit change, create confusion, lead to policies working at cross-purposes, and result in important functions being overlooked. As organizational units administer policies they develop standard operating procedures (SOPs) to handle the routine situations with which they regularly deal. Unfortunately, SOPs designed for ongoing policies are often, inappropriate for new policies and may cause resistance to change, delay, waste, or unwanted actions. SOPs sometimes hinder rather than help policy implementations.” (George C. Edward III, 1980: 11-12)*

Struktur birokrasi dijelaskan bahwa unit organisasi mengelola kebijakan, mereka mengembangkan prosedur operasi standar (SOP) untuk menangani situasi rutin yang mereka hadapi secara teratur sebagai struktur birokrasi. Namun sering kali, SOP yang dirancang untuk kebijakan yang sedang berlangsung tidak sesuai untuk kebijakan baru dan dapat menyebabkan resistensi terhadap perubahan, penundaan, pemborosan, atau tindakan yang tidak diinginkan. SOP terkadang menghambat daripada membantu implementasi kebijakan

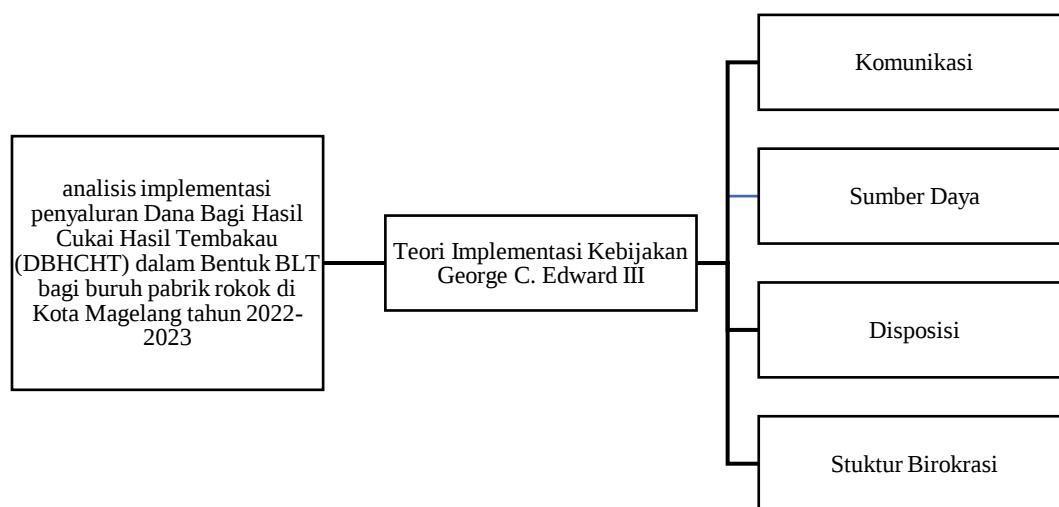
Teori implementasi kebijakan publik oleh Edward III setidaknya dapat dipahami sebagai prosesi implementasi kebijakan dengan metode *top down to bottom*, hal ini berkaitan dengan fokus faktor yang mempengaruhinya didasari atas sudut pandang dari pelaksana kebijakan kepada pengguna kebijakan. Oleh

karenanya berkaitan dengan penelitian dengan judul “Analisis implementasi penyaluran Dana Bagi Hasil Cukai Hasil Tembakau (DBHCHT) dalam bentuk Bantuan Langsung Tunai (BLT) di Kota Magelang tahun 2022-2023” peneliti memutuskan mengadopsi teori Implementasi Kebijakan oleh Edward III (1980) sebagai tinjauan teoritis yang ada. Model implementasi kebijakan Edward III (1980) digunakan dalam penelitian ini dikarenakan adanya keterikatan permasalahan yang ada mampu dianalisis dan dipecahkan dalam elemen komunikasi, sumberdaya, disposisi dan struktur birokrasi dalam pelaksanaan implementasi penyaluran Dana Bagi Hasil Cukai Hasil Tembakau (DBHCHT) dalam Bentuk BLT bagi buruh pabrik rokok di Kota Magelang tahun 2022-2023.

### 1.6 Kerangka Berpikir

Kerangka berpikir dalam penelitian ini dijelaskan keterkaitan permasalahan yang terjadi dengan tinjauan teori yang ada, oleh karenanya dapat digambarkan sebagai berikut;

**Bagan 1.3 Kerangka Berpikir**



Sumber; Edward III (1980) dengan olah pribadi

Kerangka berpikir di atas dapat dijelaskan sebagai berikut;

1. Berangkat dari permasalahan, dan dukungan dari penelitian terdahulu maka adanya penelitian ilmiah ini dilakukan untuk menganalisis implementasi yang terjadi terkait program/kebijakan bantuan langsung tunai (BLT) DBHCHT di Kota Magelang pada 2022-2023. Menggunakan analisa implementasi kebijakan, penelitian ini akan membedah permasalahan kebijakan BLT yang terjadi di Kota Magelang.
2. Selaras dengan analisa implementasi kebijakan penyaluran BLT bagi buruh pabrik rokok yang bersumber dari DBHCHT Kota Magelang tahun 2022-2023, maka dalam penelitian ini mengadopsi teori implementasi kebijakan oleh George C. Edward III. Permasalahan dan analisa implementasi kebijakan program BLT DBHCHT tersebut dijabarkan dalam empat (4) elemen, di antaranya; komunikasi, sumberdaya, disposisi, dan struktur birokrasi.

### 1.7 Operasionalisasi Konsep

Operasionalisasi konsep dalam penelitian “Analisis implementasi penyaluran Dana Bagi Hasil Cukai Hasil Tembakau (DBHCHT) dalam bentuk Bantuan Langsung Tunai (BLT) di Kota Magelang tahun 2022-2023” di antaranya;

**Tabel 1.4 Operasionalisasi Konsep**

| No. | Aspek      | Indikator                                      | Sub-Indikator                                                                                                                                                                                                                                                                                                  |
|-----|------------|------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 1   | Komunikasi | 1. Transmisi<br>2. Kejelasan<br>3. Konsistensi | 1. Terdapat proses transmisi dalam pendekatan komunikasi dari Dinas Sosial terkait pelaksanaan kebijakan penyaluran BLT DBHCHT di Kota Magelang tahun 2022-2023,<br>2. Terdapat arah kejelasan komunikasi Dinas Sosial dalam pelaksanaan Implementasi Kebijakan penyaluran BLT DBHCHT Kota Magelang 2022-2023, |

| No. | Aspek              | Indikator                                                                                                              | Sub-Indikator                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                              |
|-----|--------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
|     |                    |                                                                                                                        | 3. Terdapat konsistensi yang dilakukan oleh Dinas Sosial Kota Magelang dalam pelaksanaan implementasi kebijakan penyaluran BLT DBHCHT Kota Magelang tahun 2022-2023.                                                                                                                                                                                                                                                                                                       |
| 2   | Sumber Daya        | 1. Ketersediaan sumber daya manusia yang memadai<br>2. Adanya sumber daya fasilitas<br>3. Program sumber daya anggaran | 1. Terdapat sumber daya yang memadai dalam pelaksanaan Kebijakan penyaluran BLT DBHCHT di Kota Magelang 2022-2023 dan hal tersebut disediakan oleh Dinas Sosial Kota Magelang,<br>2. Terdapat sumber daya fasilitas atau sumber daya fisik yang menunjang proses implementasi kebijakan penyaluran BLT DBHCHT di Kota Magelang tahun 2022-2023,<br>3. Terdapat anggaran dana yang sesuai dengan pelaksanaan kebijakan penyaluran BLT DBHCHT Kota Magelang tahun 2022-2023. |
| 3   | Disposisi          | 1. Pemahaman nilai<br>2. Dampak dan kesadaran sebagai konsekuensi nilai                                                | 1. Terdapat pemahaman nilai dari Dinas Sosial Kota Magelang dalam pelaksanaan implementasi penyaluran BLT DBHCHT Kota Magelang 2022-2023,<br>2. Terdapat dampak dari pemahaman nilai sebagai konsekuensi kesadaran dari Dinas Sosial ketika proses implementasi penyaluran BLT di Kota Magelang berlangsung.                                                                                                                                                               |
| 4   | Struktur Birokrasi | 1. Terdapat Standar Operasional Prosedur<br>2. Kejelasan penyaluran tugas<br>3. Kemudahan akses birokrasi              | 1. Terdapat SOP dalam pelaksanaan penyaluran Implementasi BLT DBHCHT Kota Magelang 2022-2023,<br>2. Terdapat kejelasan penyaluran tugas dari pelaksana satu dengan pelaksana terkait dalam implementasi penyaluran BLT                                                                                                                                                                                                                                                     |

| No. | Aspek | Indikator | Sub-Indikator                                                                                                                                                                                     |
|-----|-------|-----------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
|     |       |           | DBHCHT Kota Magelang 2022-2023,<br>3. Kemudahan akses birokrasi bagi pengguna kebijakan dalam hal ini masyarakat terhadap pelaksanaan kebijakan penyaluran BLT DBHCHT di Kota Magelang 2022-2023. |

Sumber; Data olah pribadi (2024)

## 1.8 Metode Penelitian

### 1.8.1 Desain dan Tipe Penelitian

Penelitian ini mengadopsi penelitian dengan metode kualitatif. Penelitian kualitatif sebagai mana yang dijelaskan oleh Cresswell (2007) merupakan sebuah metode untuk mengeksplorasi dan memahami makna yang dijelaskan dari sejumlah individu atau kelompok terkait masalah sosial atau kemanusiaan yang terjadi. Pendekatan kualitatif digunakan untuk mendeskripsikan implementasi penyaluran Dana Bagi Hasil Cukai Hasil Tembakau (DBHCHT) dalam Bentuk BLT bagi buruh pabrik rokok di Kota Magelang tahun 2022-2023 yang didasari atas sumber data dari Dinas Sosial Kota Magelang baik primer atau sekunder yang saling berkaitan.

### 1.8.2 Situs Penelitian

Penelitian dengan judul “Analisis implementasi penyaluran Dana Bagi Hasil Cukai Hasil Tembakau (DBHCHT) dalam bentuk Bantuan Langsung Tunai (BLT) di Kota Magelang tahun 2022-2023” dilaksanakan di Kota Magelang. Penelitian ini di akan difokuskan pada Dinas Sosial Kota Magelang sebagai situs penelitian. Pemilihan Dinas Sosial Kota Magelang sebagai situs penelitian dikarenakan instansi tersebut memiliki keterikatan erat dengan evaluasi kebijakan bantuan sosial yang ada di Kota Magelang. Selain itu, dinas sosial menyediakan

sumber data secara primer dan sekunder yang nantinya menjadi landasan dalam menganalisis permasalahan yang terjadi dalam penelitian ini.

### **1.8.3 Subjek Penelitian**

Dalam penelitian ini teknik pengambilan data menggunakan teknik *purposive sampling*. Sugiono (2014) menjelaskan bahwa *purposive sampling* merupakan sebuah sampling atau metode penentuan narasumber yang didasari dengan metode *non random*, di mana peneliti menentukan identitas sampel sebagai narasumber yang sesuai dengan kriteria dalam penelitian. Dalam sampling tersebut, peneliti berharap kepada narasumber yang telah ditentukan mampu memberikan jawaban yang sesuai fakta dan kenyataan terkait dengan permasalahan.

Oleh karenanya berkaitan dengan penelitian ini, maka subjek penelitian yang telah didapat untuk diwawancara adalah;

1. Hadi Sutopo yang merupakan Sekretaris Dinas Sosial Kota Magelang Tahun 2024,
2. Krisna yang merupakan Pengolah Data Dinsos Kota Magelang, dan
3. Dwi Ambar Pratiknyo yang merupakan Penyuluh Sosial Ahli Madya Dinsos Kota Magelang.

### **1.8.4 Jenis dan Sumber Data**

Jenis dan sumber data dalam penelitian ini terbagi menjadi dua (2), yaitu; data primer dan data sekunder. Jenis dan sumber data dapat dijelaskan sebagai berikut;

#### **1.8.4.1 Data Primer**

Data primer merupakan sumber utama dalam penelitian ini. Sumber data primer akan didapat oleh peneliti dengan melakukan observasi dan interviu/wawancara secara langsung terhadap objek dan subjek penelitian.

#### **1.8.4.2 Data Sekunder**

Sumber data sekunder dalam penelitian ini adalah sumber-sumber data cetak ataupun elektronik untuk melengkapi fakta dalam penelitian ini. Berkaitan dengan penelitian ini sumber data primer ini diperoleh melalui Data Cetak BLT yang bersumber dari DBHCHT oleh Dinas Sosial Kota Magelang Tahun 2022-2023, LKjP Pemerintah Kota Magelang 2022-2023, Website Dinas Sosial Kota Magelang, dan sumber data sekunder lainnya yang berkaitan dengan penelitian ini.

#### **1.8.5 Teknik Pengumpulan Data**

Beberapa teknik dilakukan dalam penelitian ini, di antaranya;

##### **1. Observasi**

Observasi dalam penelitian ini telah dilakukan dengan melakukan observasi yang dilakukan pada kantor Dinas Sosial Kota Magelang yang beralamat pada Jl. Pangeran Diponegoro No.11, Magelang, Kec. Magelang Tengah, Kota Magelang, Jawa Tengah. Observasi dilakukan selama dua (2) minggu untuk masa penelitian untuk memperoleh data mengenai Analisis implementasi penyaluran Dana Bagi Hasil Cukai Hasil Tembakau (DBHCHT) dalam bentuk Bantuan Langsung Tunai (BLT) di Kota Magelang tahun 2022-2023.

##### **2. Interviu (Wawancara)**

Interviu atau wawancara telah dilakukan oleh penulis kepada ketiga narasumber utama yang menjadi subjek penelitian. Pemilihan ketiga narasumber tersebut dikarenakan subjek peneliti merupakan penanggung jawab dari proses implementasi Perwal Kota Magelang No. 16 Tahun 2022 dan Perwal Kota Magelang No. 05 Tahun 2023 tentang Penyaluran BLT DBHCHT di Kota Magelang tahun 2022-2023. Wawancara berjalan dengan baik kepada ketiga narasumber, narasumber juga tidak segan untuk menawarkan keterbukaan informasi guna kelancaran perolehan data.

### **3. Dokumentasi**

Dokumentasi dalam penelitian ini diperoleh melalui hasil pencarian data fisik dan elektronik berupa LKjIP Dinsos Kota Magelang Tahun 2022-2023, Perwal Kota Magelang No. 16 Tahun 2022 dan Perwal Kota Magelang No. 05 Tahun 2023 tentang Penyaluran BLT DBHCHT di Kota Magelang tahun 2022-2023, Renstra Kota Magelang Tahun 2022 dan 2023, dan dokumen dukung lainnya.

#### **1.8.6 Teknik Analisis Data**

Untuk mendukung penelitian yang ilmiah, setelah untuk menunjang perolehan data dan penulisan karya ilmiah yang menunjang penjelasan pernyataan-pernyataan dalam penelitian, maka diperlukan analisis data. Dalam teknik analisis data mengadopsi milik Miles dan Huberman (dalam Umrati dan Wijaya, 2020) terbagi atas tahap;

##### **1. Pengumpulan data**

Pengumpulan data merupakan tahap awal dalam penelitian ini, seperti yang dikutip dalam Sugiyono (2010) proses ini merupakan proses pencarian data

dari pihak-pihak yang terkait dari permasalahan. Data yang dicari beragam, baik berupa hasil wawancara, hasil karya ilmiah, data pendukung, atau foto sebagai dokumentasi.

## **2. Reduksi data**

Setelah melakukan pencarian data, maka tahap selanjutnya merupakan tahap reduksi data. Reduksi data merupakan tahapan penyaringan dan pengelompokan data yang diperoleh sebelum disajikan pada tahap selanjutnya. Pada tahap ini, peneliti akan menyeleksi data yang diperlukan dan yang terkait dengan pembahasan dan membuang data yang tidak diperlukan. Sehingga akan memunculkan hasil data yang ideal dan fokus mengkaji pembuktian permasalahan.

## **3. Penyajian Data**

Penyajian data merupakan tahapan ketiga dalam penelitian ini. Dalam tahap ini akan disajikan data secara interaktif sesuai dengan kaidah Miles dan Huberman. Dimana metode yang digunakan merupakan metode triangulasi data. Pertama, data yang disajikan berupa prolog sebagai pernyataan permasalahan; kedua, pernyataan permasalahan akan didukung dengan bukti-bukti; dan yang terakhir bukti akan dianalisis sebagai keterkaitan permasalahan, data, dan teori.

## **4. Penarikan Kesimpulan**

Proses yang terakhir setelah adanya penyajian, menurut Miles dan Huberman adalah penarikan kesimpulan. Penarikan kesimpulan merupakan tahap verifikasi dan sinkronisasi dengan bukti dan temuan lapangan. Pada penelitian

ilmiah umumnya, kesimpulan akan menjawab rumusan masalah yang telah ditetapkan. Terdapat dua (2) simpulan dalam penelitian ini; Pertama, simpulan sementara dapat terjadi ketika dalam penelitian masih dimungkinkan data-data yang masih valid sehingga peneliti harus memberikan verifikasi terhadap permasalahan yang terjadi; dan yang kedua, kesimpulan akhir dalam penelitian ini ketika data-data telah dinyatakan cukup untuk menjawab rumusan masalah.