

BAB II

KAJIAN TEORI

A. Kebijakan Publik

Dalam mengadakan penelitian implementasi kebijakan publik terlebih dahulu memahami tentang kebijakan. Pendefinisian mengenai kebijakan diperlukan agar kita dapat menjaga kejelasan pemikiran kita dalam pembahasan selanjutnya. Kebijakan adalah salah satu konsep dalam ilmu politik.¹ Kebijakan (*policy*) adalah suatu kumpulan keputusan yang diambil oleh seorang 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.²

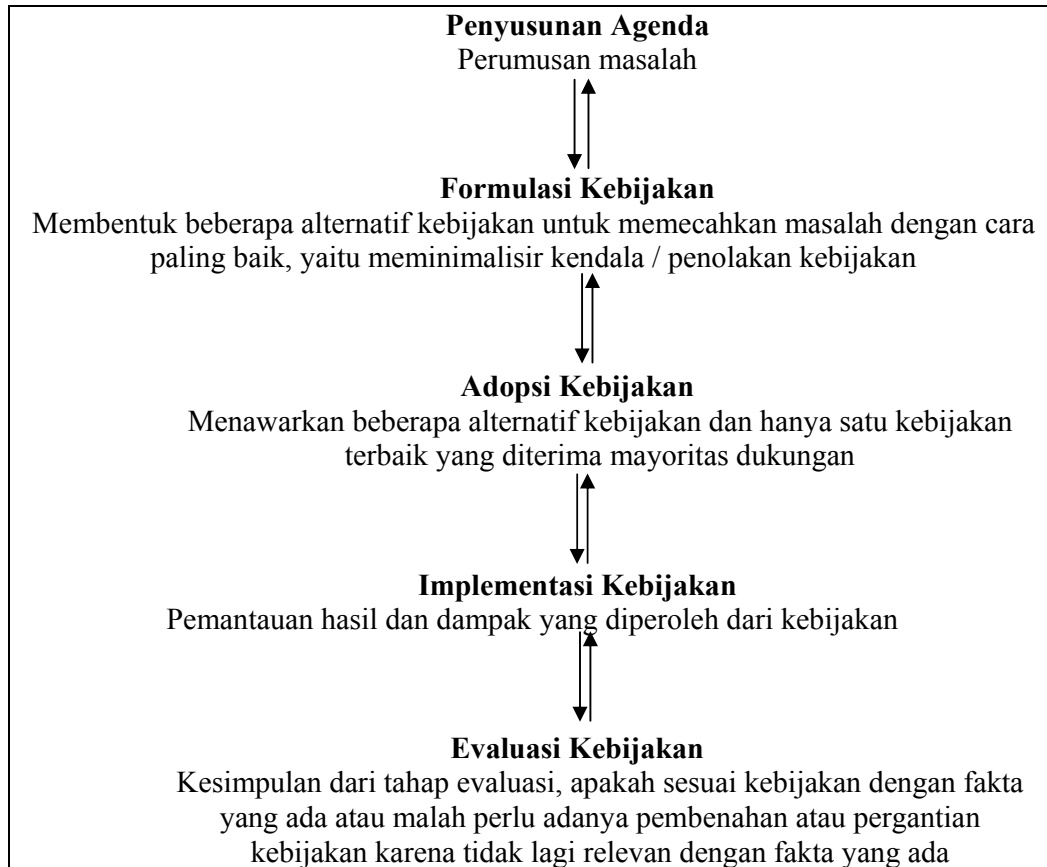
Proses pembuatan kebijakan publik merupakan suatu konsep yang kompleks karena melibatkan banyak alur proses. Tahap penilaian kebijakan seperti yang tercantum dalam bagan ini, bukan termasuk proses akhir dari kebijakan publik, sebab masih ada satu tahap lagi, yakni tahap perubahan kebijakan dan terminasi atau penghentian kebijakan. Di dalam setiap proses terdapat tahap-tahap kebijakan publik.³

¹ Miriam Budiardjo. *Dasar-dasar Ilmu Politik*, (Jakarta : PT.Gramedia Pustaka, 2009), hal.2

² *Ibid.* Hal.20

³ Dunn, William. *Pengantar Analisis Kebijakan Publik*. (Yogyakarta: Gajah Mada University Press, 2003). Hal. 24 - 25

Gambar.II.1. Tahap Kebijakan *William Dunn*



Sumber: Dunn, William. *Pengantar Analisis Kebijakan ...* Hal.25

Harold D. Lasswell dan Abraham Kaplan mengartikan kebijaksanaan sebagai *a projected program of goals, values and practice* yang artinya adalah suatu program pencapaian tujuan, nilai-nilai dan praktek-praktek yang terarah. Sedangkan penjelasan lain mengenai kebijakan publik adalah serangkaian tindakan yang di usulkan seseorang, kelompok atau pemerintah dalam suatu lingkungan tertentu dengan menunjukkan hambatan-hambatan dan kesempatan-kesempatan terhadap pelaksanaan usulan kebijaksanaan tersebut dalam rangka mencapai tujuan tertentu.⁴ Maka, dalam pelaksanaan usulan kebijakan yang

⁴ Islamy, Irfan. *Prinsip – Prinsip Perumusan Kebijaksanaan Negara*. (Jakarta: Bumi Aksara, 2000). Hal.15

menyangkut kepentingan masyarakat luas, menurut perspektif agama islam dalam al-Qur'an surat an-Nahl ayat 125 bisa menjadi dasar melaksanakan tahap-tahap kebijakan publik,

أَدْعُ إِلَى سَبِيلِ رَبِّكَ بِالْحُكْمَةِ وَالْمَوْعِظَةِ الْحَسَنَةِ وَجَدِلْهُمْ بِالَّتِي هِيَ أَحْسَنُ إِنَّ رَبَّكَ هُوَ أَعْلَمُ بِمَنْ ضَلَّ عَنْ سَبِيلِهِ ۗ وَهُوَ أَعْلَمُ بِالْمُهْتَدِينَ ﴿١٢٥﴾

Artinya: Serulah (manusia) kepada jalan Tuhan-mu dengan hikmah dan pelajaran yang baik dan bantahlah mereka dengan cara yang baik. Sesungguhnya Tuhanmu Dialah yang lebih mengetahui tentang siapa yang tersesat dari jalan-Nya dan Dialah yang lebih mengetahui orang-orang yang mendapat petunjuk. (an-Nahl ayat 125).⁵

Allah menyuruh Rosullullah agar mengajak makhluk kepada Allah dengan hikmah, yaitu Perkataan yang tegas dan benar yang dapat membedakan antara yang hak dengan yang bathil. Firman Allah: “dan bantahlah mereka dengan cara yang baik,” berdialoglah dengan mereka dengan lembut, halus, dan sapaan yang sopan.⁶

Firman Allah ini memerintahkan kepada kita agar melakukan dialog dengan suatu kebijaksanaan (*policy*) dan penyampaian lisan yang benar sehingga berlangsung sebaik mungkin. Hal ini, memberi pemikiran penting dalam pelaksanaan tahap-tahap kebijakan publik pada umumnya dan mengenai implementasi kebijakan yang diambil oleh seorang aktor politik atau sekelompok aktor politik dengan tujuan yang telah dipilah beserta cara-cara untuk mencapainya dalam suatu situasi, dimana keputusan-keputusan itu pada

⁵ Al-Qur'an. *Al-Kamil-Terjemahan*. (Jakarta: CV.Darus Sunnah, 2007). Hal.270

⁶ Ar-Rifa'I, Muhammad Nasib. *Tafsir Ibn-Katsir* jilid-2. (Jakarta: Gema Insani Press, 2007). Hal.1078-1079

prinsipnya masih berada dalam batas kewenangan, kekuasaan dari pada aktor politik pada khususnya.

Kebijakan publik merupakan respon komunikasi dua arah terhadap kondisi atau permasalahan yang segera diselesaikan. Dalam penelitian ini, kebijakan publik yang dimaksud yaitu pernyataan regulasi kebijakan yang telah ditetapkan oleh Pemkot Surabaya berkenaan dengan penataan dan pemberdayaan PKL khususnya yang berada di taman Bungkul. Regulasi tersebut adalah Perda kota Surabaya nomor 17 tahun 2003 tentang penataan dan pemberdayaan PKL. Regulasi tersebut dibuat oleh pemerintah kota yaitu walikota dewan perwakilan rakyat daerah kota Surabaya. Sebagai salah satu bentuk regulasi kebijakan publik di tingkat lokal.

Dalam pengkajian kebijakan publik ada beberapa hal yang perlu diperhatikan seperti identifikasi dan hubungan isu-isu politik baik masa lalu, sekarang dan masa yang akan datang, serta stakeholders atau aktor kunci yang turut memberikan masukan yang berkaitan dengan masalah-masalah sosial.

William Dunn memahami analisis kebijakan sebagai suatu proses ilmu penelitian. Dalam hal ini menganalisis suatu kebijakan merupakan usaha untuk dapat merekomendasikan kebijakan. Usaha ini bermula dari penyajian secara cermat informasi yang menunjukkan adanya masalah kebijakan. Informasi ini oleh analis kemudian digunakan untuk membuat informasi tentang alternatif-alternatif kebijakan. Begitu seterusnya, sehingga aktivitas ini merupakan suatu siklus. Sedangkan siklus kebijakan menurut *Dunn* adalah sebagai berikut:

maka kebijaksanaan hanya akan berupa impian atau rencana bagus yang tersimpan rapi dalam arsip”.⁷ Karena itu setiap kebijakan dan program yang dicanangkan pemerintah selalu diimplementasikan, sehingga tidak hanya menjadi hal yang sia-sia.

a. Tahap Implementasi Kebijakan

Dengan pendekatan-pendekatan prosedural dan manajerial (*procedural and managerial approaches*) mengemukakan tahap implementasi mencakup urutan-urutan langkah sebagai berikut:⁸

1. Merancang bangun (mendesain) program beserta perincian tugas dan perumusan tujuan yang jelas, penentuan ukuran prestasi kerja, biaya dan waktu;
2. Melaksanakan program, dengan mendayagunakan struktur-struktur dan personalia, dana dan sumber-sumber, prosedur-prosedur, dan metode-metode yang tepat;
3. Membangun sistem penjadwalan , monitoring, dan sarana-sarana pengawasan yang tepat guna menjamin bahwa tindakan-tindakan yang tepat dan benar dapat segera dilaksanakan.

Dari rangkaian tahap diatas, secara garis besar implementasi kebijakan meliputi kegiatan perencanaan, penjadwalan, dan pengawasan. Kemungkinan, terjadi ketidakefektifan kebijakan yang telah ditempuh oleh pemerintah. Hal yang demikian menurut *Andrew Dunsire*: “karena adanya *implementasi gap* (kesenjangan implementasi), yaitu suatu istilah yang dimaksudkan untuk

⁷ Wahab, Sholichin Abdul. *Analisis Kebijakan, Dari Formulasi ke Implementasi Kebijakan Negara*. (Jakarta: Bumi Aksara,2008). Hal.5-7

⁸ *Ibid* ... Hal.112

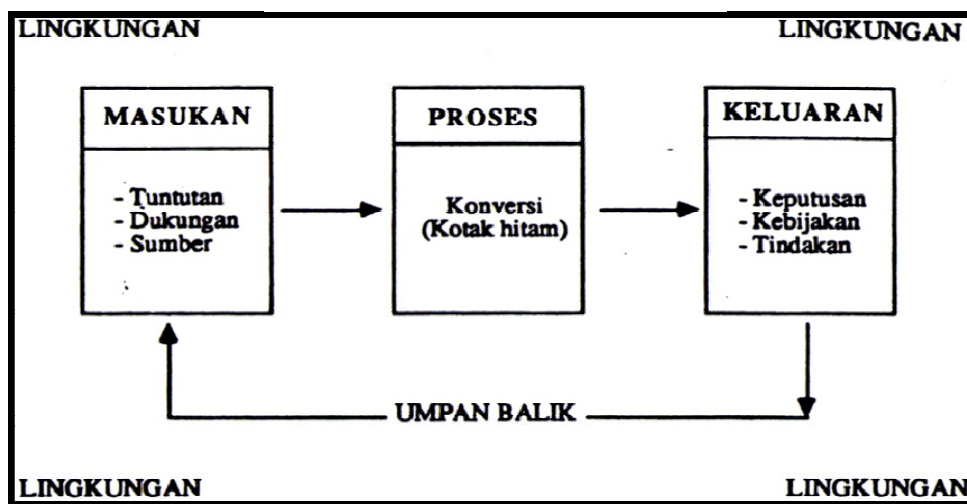
menjelaskan suatu keadaan dimana dalam proses kebijakan selalu akan terbuka kemungkinan terjadinya perbedaan antara apa yang diharapkan (direncanakan) oleh pembuat kebijakan dengan apa yang senyatanya dicapai sebagai hasil atau prestasi pelaksanaan kebijakan. Besar kecilnya perbedaan tersebut tergantung pada kemampuan organisasi atau aktor untuk mengimplementasikan kebijakan yang dipercayakan sedemikian rupa, sehingga tujuan yang telah ditetapkan dalam dokumen kebijakan tercapai (*implementation capacity*)”.⁹

Dengan Implementasi kebijakan diharapkan tercapai perubahan sesuai yang direncanakan. Namun demikian kemungkinan akan terjadi penolakan terhadap perubahan sehubungan dengan implementasi kebijakan tersebut. Ragam pelaksanaan implementasi kebijakan menurut peneliti tidak hanya menyangkut perilaku badan-badan administratif yang bertanggung jawab melaksanakan program dan menimbulkan ketaatan pada diri kelompok sasaran, melainkan juga menyangkut jaringan kekuatan-kekuatan politik seperti di eksekutif, anggota legislatif, yudikatif, kelompok-kelompok kepentingan yang berpengaruh pada jalannya roda perekonomian, dan warga masyarakat sosial yang langsung atau tidak langsung dapat mempengaruhi perilaku dari semua pihak yang terlibat. Dengan demikian kebijakan publik menjadi efektif, bilamana dilaksanakan dan mempunyai dampak baik diharapkan maupun tidak bagi kelompok sasaran khususnya, dan anggota masyarakat pada umumnya.

⁹ *Ibid* ... Hal.61

Tulisan *David Easton* yang berjudul *An Approach to The Analysis of Political Systems* dipahami secara sistemik, kebijakan sebagai suatu respon terhadap kekuatan lingkungan (sosial, ekonomi, politik, kebudayaan, keamanan, geografis dan sebagainya) yang terdapat atau melingkupi sistem politik tersebut. Sistem politik sendiri terdiri dari sejumlah lembaga-lembaga dan aktivitas-aktivitas politik dalam masyarakat berfungsi merubah tuntutan-tuntutan (*demands*), dukungan-dukungan (*supports*), dan sumber-sumber (*resources*), menjadi keputusan-keputusan atau kebijakan-kebijakan yang bersifat otoritatif (sah dan mengikat) bagi seluruh anggota masyarakat.¹⁰

Gambar.II.3. Sistem Politik *David Easton*



Sumber: Islamy, Irfan. *Materi Pokok Kebijakan ...* Hal.3.27

¹⁰ Islamy, Irfan. *Materi Pokok Kebijakan ...* Hal.3.27

1. Sub sistem masukan (*inputs*), terdiri dari tuntutan-tuntutan, dukungan-dukungan, dan sumber-sumber.
2. Sub sistem proses (*withinputs*), proses merubah masukan menjadi keluaran, atau disebut juga proses konversi atau kotak hitam.
3. Sub sistem keluaran (*outputs*), hasil atau produk dari proses konversi yang berupa keputusan atau kebijakan.
4. Sub sistem lingkungan (*environment*), yaitu faktor-faktor dari luar yang mempengaruhi sistem politik seperti sosial, ekonomi, politik, kebudayaan, keamanan, geografis dan seterusnya.
5. Sub sistem umpan balik (*feed back*), yaitu dampak dari pelaksanaan keputusan atau kebijakan, baik yang positif ataupun negatif, dimanfaatkan oleh sistem politik.¹¹

Penjelasan dari gambar.II.2 diatas adalah Tuntutan timbul bila individu-individu atau kelompok-kelompok dalam masyarakat setelah memperoleh respons dari adanya peristiwa-peristiwa atau keadaan-keadaan yang ada dilingkungannya meminta kepada pemerintah untuk melakukan sesuatu atau tidak melakukan sesuatu. Dukungan dan sumber-sumber dapat diberikan oleh berbagai pihak, baik secara perorangan atau kelompok guna menunjang tuntutan-tuntutan yang telah dibuat tadi agar dapat diproses lebih lanjut. Tuntutan tanpa ditunjang oleh kuatnya dukungan dan sumber-sumber bisa mati sebelum diproses. Usaha mendorong masukan agar dapat masuk

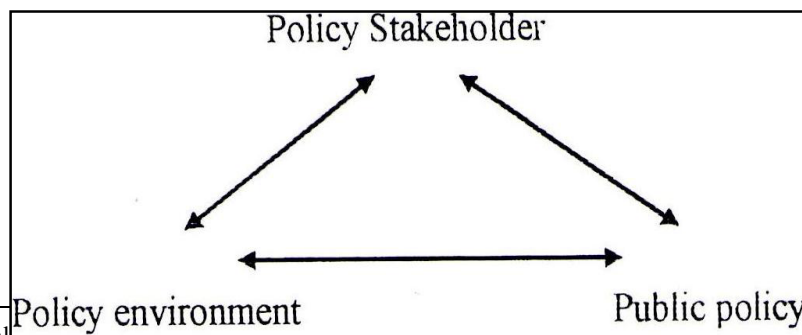
¹¹ *Ibid* ... Hal. 3.26-3.27

kedalam sistem politik yang kemudian diproses menjadi keluaran sangat dipengaruhi juga oleh tekanan-tekanan yang berasal dari lingkungan.¹² Lingkungan disini berupa lembaga legislatif, eksekutif, yudikatif, partai-partai-partai politik, kelompok kepentingan, media massa, tokoh masyarakat, anggota masyarakat, struktur birokrasi, prosedur dan mekanisme politik, sikap dan perilaku pembuat keputusan.

Semuanya itu disebut dengan sistem politik yang secara keseluruhan berinteraksi dalam suatu kegiatan atau proses untuk mengubah masukan menjadi keluaran. Proses ini yang disebut *the black box*. Hasil proses konversi tersebut berupa kebijakan publik (*public policy outputs*).¹³

Pendekatan dalam suatu kebijakan, menunjuk pada batasan diatas dan seterusnya akan memanfaatkan pendekatan sistem. Karena pengimplementasian kebijakan lebih tepat dipahami dalam setiap prosesnya dengan berbagai macam subsistem yang ada. *Hofferbert* menyebut sistem sebagai *contexts* lengkapnya adalah *policy is made in variety contexts. Different context produce different policies.*¹⁴

Gambar.II.4 Sistem Kebijakan *Thomas R.Dye*



¹² *Ibid* ... Hal. 50

¹³ *Ibid*

Sumber: Wibowo, Samudra. *Kebijakan Public ...* Hal.51

¹⁴ Wibowo, Samudra. *Kebijakan Public ...* Hal.51

Dipahami secara sistemik kebijakan sebagai suatu sistem memiliki tiga buah komponen yang berinteraksi secara timbal balik. Penjelasan komponen dari gambar.II.4 itu adalah sebagai berikut:¹⁵

1. *Policy stakeholder* (pelaku kebijakan), yakni badan pemerintah maupun orang atau lembaga non pemerintah yang terlibat dalam pembuatan kebijakan. Mereka dapat mempengaruhi dan sekaligus terkena pengaruh dari suatu kebijakan.
2. *Policy environment* (lingkungan kebijakan), yang dimaksud lingkungan bukannya orang-orang atau lembaga yang berada disekitar dan mempengaruhi pemerintah selaku penentu akhir suatu kebijakan melainkan lebih menunjuk pada bidang-bidang kehidupan masyarakat yang dapat atau perlu dipengaruhi oleh pelaku kebijakan.
3. *Public policy* (kebijakan publik) yakni serangkaian pilihan, tindakan pemerintah untuk menjawab tantangan atau memecahkan masalah kehidupan masyarakat sebagaimana didefinisikan diatas.

Hubungan-hubungan di dalam sistem kebijakan sebagaimana disebutkan diatas sebenarnya berlangsung tidak saja antar komponen sendiri. Hubungan interkomponen yang paling menonjol kita kenal adalah komponen aktor kebijakan. Hubungan antara pelaku kebijakan yang satu dengan yang lain memendam potensi untuk terjadinya perbenturan banyak sekali

¹⁵ *Ibid*

kepentingan didalamnya. Sebagaimana telah dikenal dalam teori-teori sosial, setiap individu memiliki *vested interest* sendiri-sendiri yang seringkali bertentangan satu sama lain secara tajam. Mengingat hal ini, maka pembuatan atau perumusan kebijakan bisa kita pahami sebagai suatu proses yang bersifat politis.¹⁶

C. Faktor-Faktor yang Mempengaruhi Implementasi Kebijakan

Dalam realisasi proses implementasi kebijakan Perda no.17 tahun 2003 tentang penataan dan pemberdayaan PKL ditaman Bungkul terdapat beberapa faktor-faktor yang mempengaruhi. Maka penelitian ini mengkalaborasi model implementasi kebijakan *Edward* yang bisa mempengaruhi proses implementasi kebijakan, yaitu komunikasi, sumber daya, disposisi, dan struktur birokrasi.

Dengan pertimbangan penulis, bahwa setiap implementasi kebijakan selalu terdiri dari tiga unsur, yaitu program kebijakan, *stakeholders*, dan *target groups*. Beberapa faktor akan dibahas sebagai kesatuan yang utuh dalam memandang manfaat pengimplementasian program kebijakan tentang penataan dan pemberdayaan PKL (*target groups*) yang dilakukan oleh *stakeholders* dalam hal ini pelaksana yang ditunjuk pemerintah untuk memberikan peluang usaha pada bagian dari sektor informal ini agar pembinaan yang dilakukan menjadi usaha mandiri.

Tidak ada faktor tunggal dalam proses implementasi. sehingga perlu dijelaskan keterkaitan antara satu jenis dengan jenis yang lain, dan bagaimana hal

¹⁶ Santoso, Amir. *Suatu Pengantar Analisis Kebijakan Publik*. (Jurnal: Ilmu Politik No.3, 1994)

ini mempengaruhi proses implementasi kebijakan. Dalam mengkaji implementasi kebijakan, *George C. Edward III* mulai dengan mengajukan pertanyaan, prakondisi-prakondisi apa yang diperlukan sehingga suatu implementasi kebijakan berhasil?, dan hambatan-hambatan utama apa yang mengakibatkan suatu implementasi gagal?.

Berdasarkan kedua pertanyaan tersebut dirumuskan keempat faktor atau variabel yang merupakan syarat-syarat penting guna berhasilnya proses implementasi. Keempat faktor tersebut adalah: Berikut adalah penjelasan faktor-faktor tersebut:

1. Komunikasi

Komunikasi dalam implementasi kebijakan memegang peranan penting karena *stakeholders* harus mengetahui apa yang akan dikerjakan. Hal ini berkaitan dengan mentransmisikan informasi tentang proses implementasi dengan baik kepada *target groups* dengan kejelasan dan konsistensi *stakeholders* dalam hasil proses informasi tentang implementasi kebijakan.

1.1 Transmisi adalah faktor pertama yang berpengaruh terhadap komunitas kebijakan. Sebelum pejabat dapat mengimplementasikan suatu keputusan, ia harus menyadari bahwa suatu keputusan yang telah dibuat dan suatu perintah untuk melaksanakannya telah dikeluarkan. Hambatan yang timbul dalam mentransmisikan perintah kebijakan. *Pertama*, pertentangan pendapat antara para pelaksana dengan perintah yang dikeluarkan. *Kedua*, informasi melewati

berlapis-lapis hierarki birokrasi. *Ketiga*, pelaksana mempunyai *su'udzon* terhadap persyaratan-persyaratan suatu kebijakan.¹⁷

1.2 *Van Meter* dan *Van Horn* juga menjelaskan, bahwa implementasi akan berjalan efektif bila ukuran-ukuran dan tujuan-tujuan dipahami oleh individu-individu yang bertanggung jawab dalam kinerja kebijakan. Dengan begitu, sangat penting untuk memberi perhatian yang besar kepada kejelasan ukuran-ukuran dasar dan tujuan-tujuan kebijakan, ketepatan komunikasinya dengan para pelaksana dengan berbagai sumber informasi.¹⁸ Kejelasan adalah faktor kedua yang ditemukan *Edward*. Jika kebijakan-kebijakan diimplementasikan sebagaimana yang diinginkan, maka petunjuk-petunjuk pelaksanaan tidak hanya harus diterima oleh para pelaksana kebijakan, tetapi komunikasi kebijakan tersebut harus jelas. Ada enam faktor yang mendorong terjadinya ketidakjelasan komunikasi kebijakan. Faktor-faktor tersebut adalah kompleksitas kebijakan publik, keinginan untuk tidak mengganggu kelompok-kelompok masyarakat, kurangnya konsensus mengenai tujuan-tujuan kebijakan, masalah-masalah dalam memulai suatu kebijakan baru, menghindari pertanggungjawaban kebijakan, dan sifat pembentukan kebijakan pengadilan.¹⁹ Petunjuk-petunjuk kebijakan tidak dapat dilaksanakan kecuali jika petunjuk-petunjuk kebijakan dinyatakan dengan jelas. Sehingga para pelaksana dapat mengetahui apa yang diharapkan dari ukuran-ukuran dasar dan tujuan dari petunjuk kebijakan tersebut.

¹⁷ Winarno, Budi. *Kebijakan Publik: Teori dan Proses*. (Yogyakarta: Medpress, 2007). Hal.176

¹⁸ *Ibid* ... Hal.158

¹⁹ *Ibid* ... Hal.177

1.3 Konsistensi adalah faktor ketiga yang berpengaruh dalam komunikasi kebijakan. Jika implementasi kebijakan ingin berlangsung efektif, maka perintah-perintah pelaksanaan harus konsisten dan jelas.²⁰ Perintah-perintah implementasi mungkin diteruskan secara cermat, jelas, dan konsisten, tetapi jika para pelaksana kekurangan sumber-sumber yang diperlukan untuk melaksanakan kebijakan-kebijakan, maka implementasi ini pun cenderung tidak efektif.²¹ Dijelaskan juga oleh *Van Meter* dan *Van Horn*, prospek-prospek tentang implementasi yang efektif ditentukan oleh kejelasan ukuran-ukuran dan tujuan-tujuan yang dinyatakan oleh ketetapan konsistensi dalam mengkomunikasikan ukuran-ukuran dan tujuan-tujuan tersebut.²²

1.4 Komunikasi merupakan suatu proses yang kompleks dan sulit, karena komunikasi adalah penerusan pesan kebijakan antara instansi terkait dan para implementator, yang mana pesan tersebut bisa disimpangkan dan disebarluaskan secara sengaja atau tidak. Lebih daripada itu, jika sumber-sumber informasi yang berbeda memberikan interpretasi-interpretasi yang tidak konsisten terhadap kebijakan yang akan disampaikan, maka akan memberikan interpretasi-interpretasi yang bertentangan, para implementator akan menghadapi kesulitan yang besar untuk melaksanakan maksud-maksud kebijakan.

2. Sumber-Sumber

Dalam menyelesaikan permasalahan PKL tentunya diperlukan keterlibatan beberapa instansi dalam implementasi kebijakan, hal ini dapat menimbulkan

²⁰ *Ibid* ... Hal.177-181

²¹ *Ibid* ... Hal.181-193

²² *Ibid* ...Hal.159

masalah apabila tidak diikuti dengan tindakan-tindakan yang bisa menjamin bahwa aktivitas yang dilakukan memang mengarah pada tujuan yang sama. Tindakan komunikasi bisa dilakukan untuk mengatasi masalah yang mungkin timbul dengan dilibatkannya berbagai pihak berkepentingan adalah koordinasi.

Maka yang dimaksud sumber-sumber disini adalah sumber daya yang meliputi, Staf administratif yang cukup (jumlah dan kopotensinya), informasi yang dibutuhkan guna pengambilan keputusan, kewenangan atau *authority* dalam melaksanakan tanggung jawab, fasilitas yang dibutuhkan dalam pelaksanaan.²³

Sumber daya merupakan faktor yang berpengaruh secara langsung terhadap keefektifan pelaksana kebijakan. Bagaimanapun bagusnya kebijakan jika tidak didukung sumber daya yang mencukupi akan sulit untuk diimplementasikan. Karena keberhasilan pelaksanaan program kebijakan sangat tergantung pada sumber daya yang memadai dan pengoptimalan tuntutan kebutuhan yang ada.

Edward menjelaskan lagi dari sumber daya yang tak kalah pentingnya adalah dana. Faktor dana dalam jumlah yang memadai merupakan faktor kritis sebagai penunjang keberhasilan pelaksanaan suatu implementasi kebijakan.²⁴

Dalam kebijakan pengaturan dan pembinaan PKL koordinasi antara staf yang baik maupun keahliannya sangat dibutuhkan karena berpengaruh langsung terhadap kemampuan untuk memberikan pelayanan kepada masyarakat. Sementara keahlian teknis atau non teknis merupakan pendukung utama agar para pelaksana mampu menjalankan fungsinya dengan efisien sesuai tingkat kewenangan agar meminimalisir kelemahan yang dapat mengakibatkan tumpang

²³ *Ibid* ... Hal.181-193

²⁴ *Ibid* ... Hal.191-193

tindih tugas, kekosongan tugas, konflik kesalahpahaman yang akan menghambat proses pelaksanaan kebijakan.

3. Disposisi

Menurut penulis, disposisi diartikan sebagai sikap dan komitmen dari *stakeholders* khususnya dari mereka yang menjadi implementer dari suatu kebijakan dan program. Didalam penjelasan *Edward* terdapat dua bagian yang harus ikut dijelaskan dalam penjelasan disposisi ini, yaitu:²⁵

a. Sikap Pelaksana

Para pelaksana mempunyai keleluasaan yang besar dalam melaksanakan kebijakan-kebijakan. Sikap atau watak para pelaksana merupakan faktor ketiga yang mempunyai konsekuensi-konsekuensi penting bagi implementasi kebijaksanaan. Apabila pelaksanaan kebijakan ingin berjalan efektif. Para pelaksana tidak hanya harus tahu apa yang harus dikerjakan dan tidak pula hanya mempunyai kemampuan untuk melaksanakan kebijakan. Tetapi para pelaksana harus mempunyai keinginan yang kuat untuk melaksanakan sebuah kebijaksanaan.²⁶

Dari pernyataan *Edward* tersebut dapat dijelaskan bahwa implementasi kebijakan pengaturan dan pembinaan PKL ini tentunya tidak mengabaikan aspek sikap akan kecenderungan dari pelaksana yang positif yaitu mereka menerima dan tidak menolak tujuan yang terkandung dalam kebijakan tersebut. Sebaliknya pelaksana akan mengalami kegagalan dalam mengimplementasikan program tersebut apabila mereka menolak tujuan dan

²⁵ *Ibid* ... Hal.194-196

²⁶ *Ibid* ... Hal.198

manfaat yang ada. Termasuk dalam hal ini pembahasan tentang sikap pelaksana akan mencakup penilaian terhadap keberadaan *target grup* (PKL) ditaman Bungkul dan yang kedua adalah kepatuhan pelaksana terhadap ketentuan kebijakan.

b. Dukungan Dari Kelompok Sasaran

Implementasi dapat dilihat dari sudut pandang kelompok sasaran. Kelompok sasaran dalam hal ini adalah anggota paguyuban PKL yang dalam penelitian ini lokasi pemberdayaannya berada ditaman Bungkul Surabaya.

Seperti yang diungkapkan *Edward*, kita sering menemukan fakta bahwa bila kelompok-kelompok kepentingan dan komite-komite dalam badan legislatif mendukung suatu badan, maka mereka mengharapkan imbalan dukungan birokrasi yang berkesinambungan. Kondisi seperti ini akan menciptakan suatu lingkungan yang baik bagi perkembangan *parokialisme*. Pandangan *parokialisme* ini mempunyai pengaruh yang cukup kuat bagi implementasi kebijakan yang efektif.²⁷

Hal ini dapat diketahui bahwa dalam pengimplementasian kebijakan banyak menemui hambatan karena adanya konspirasi kebijakan yang ada. Saling memanfaatkan dan tidak mau merasa dirugikan dengan kebijakan yang telah diregulasikan.

²⁷ *Ibid* ... Hal.195

4. Struktur Birokasi

Struktur organisasi-organisasi yang melaksanakan kebijakan memiliki pengaruh penting pada implementasi. Menurut *Edward* salah satu dari aspek-aspek struktural paling dasar dari suatu organisasi adalah prosedur-prosedur kerja ukuran dasarnya adalah *Standart Operating Procedures (SOP)*.

Prosedur-prosedur biasa ini dalam menanggulangi keadaan-keadaan umum digunakan dalam organisasi-organisasi publik dan swasta. Dengan menggunakan SOP, para pelaksana dapat memanfaatkan waktu yang tersedia. Selain itu, SOP juga menyeragamkan tindakan-tindakan dari para pejabat dalam organisasi-organisasi yang kompleks dan tersebar luas, yang pada gilirannya dapat menimbulkan fleksibilitas yang besar.

Pada dasarnya, para pelaksana kebijakan mungkin mengetahui apa yang dilakukan dan mempunyai cukup keinginan dan sumber-sumber untuk melakukannya. Tetapi dalam pelaksanaannya mungkin mereka masih dihambat oleh struktur-struktur organisasi dimana mereka menjalankan kegiatan tersebut. Menurut *Edward* , selain SOP ada karakteristik utama dari birokrasi yaitu fragmentasi, dimana berasal dari tekanan-tekanan diluar unit birokrasi, seperti komite-komite legislatif, kelompok-kelompok kepentingan, pejabat-pejabat eksekutif, konstitusi Negara, dan sifat kebijakan yang mempengaruhi organisasi birokrasi-birokrasi pemerintah.²⁸

²⁸ *Ibid* ... Hal.203