BAB II
TINJAUAN PUSTAKA DAN KERANGKA PEMIKIRAN

2.1 Tinjauan Pustaka

2.1.1 Kebijakan

Kebijakan berasal dari *policy* dianggap merupakan sebuah konsep yang relatif menurut Hill, yaitu: *"The concept of policy has a particular status in the rational model as the relatively durable element against which other premises and actions are supposed to be tested for consistency."* (Michael Hill, 1993:8). Kebijakan pada dasarnya merupakan tindakan yang berpola mengarah pada tujuan tertentu dan bukan sekedar keputusan guna melakukan sesuatu. Kebijakan ialah suatu program pencapaian tujuan, nilai dan tindakan-tindakan yang terarah. Jika dikaitkan dengan kebijakan publik, maka kata pelaksanaan kebijakan publik bisa diartikan agar aktivitas penyelesaian atau pelaksanaan kebijakan publik yang sudah ditetapkan atau disetujui dengan penggunaan sarana (alat) supaya mencapai tujuan kebijakan.

Definisi lain mengenai kebijakan sebagai berikut:

> "Kebijakan adalah serangkaian tindakan atau kegiatan yang diusulkan oleh seseorang, kelompok, atau pemerintah dalam suatu lingkungan tertentu dimana terdapat hambatan-hambatan (kesulitan-kesulitan) dan kemungkinan - kemungkinan (kesempatan-kesempatan) dimana kebijakan tersebut diusulkan agar berguna dalam mengatasinya untuk mencapai tujuan yang dimaksud" (Friedrich, 1963:79)

Berdasarkan pendapat para ahli bahwa kebijakan merupakan suatu tindakan yang dilakukan oleh seseorang, kelompok, atau pemerintah untuk menghadapi sebuah masalah dalam ruang lingkup suatu lingkungan. Kebijakan digunakan guna mengatasi persoalan - persoalan sehingga dapat mencapai tujuan yang sudah ditetapkan. Sejalan dengan itu menurut Islamy (2001: 20) bahwa kebijakan publik (*public policy*) adalah tindakan yang diterapkan dan dilaksanakan atau tidak dilaksanakan oleh pemerintah yang mempunyai tujuan atau berorientasi pada tujuan tertentu demi kepentingan seluruh masyarakat pada hakikatnya kebijakan publik mendasarkan pada paham bahwa kebijakan publik harus mengabdi kepada kepentingan masyarakat.

Istilah "Kebijakan" dan "Publik" dalam Kebijakan Publik dapat disimak melalui beberapa definisi tentang kebijakan publik yang dikumpulkan dari berbagai macam literatur. Pendefinisian berguna untuk menyediakan informasi bagi para perumus dan penganalisis kebijakan publik dikemudian hari manakala mereka berdiskusi dalam ruang pzolitis (Nawawi, 2009:7). Sedangkan menurut Nugroho (2014:105), kebijakan publik tidak pernah muncul di "ruangan khusus". Kebijakan publik sebagai studi bagaimana, mengapa dan apa efek dari tindakan aktif (*action*) dan pasif (*inaction*) pemerintah atau kebijakan publik adalah studi tentang apa yang dilakukan pemerintah, mengapa pemerintah mengambil tindakan tersebut, dan apa akibat dari tindakan tersebut.

Pengertian lain mengatakan bahwa kebijakan publik adalah:

> Kewenangan pemerintah dalam pembuatan suatu kebijakan yang digunakan kedalam perangkat peraturan hukum. Kebijakan tersebut bertujuan untuk menyerap dinamika sosial dalam masyarakat, yang akan dijadikan acuan

> perumusan kebijakan agar tercipta hubungan sosial yang harmonis. (Nasucha, 2004:37)

Berdasarkan pendapat para ahli bahwa, kebijakan ialah kewenangan pemerintah pada pembuatan suatu kebijakan. Kebijakan melibatkan beberapa tindakan pemerintah yang jelas untuk menangani suatu persoalan yang berada di masyarakat. kebijakan ini dibuat guna dijadikan agar terciptanya hubungan sosial yang harmonis antar masyarakat.

Harold D. Lasswell dan Abraham Kaplan mengemukakan pengertian kebijakan dalam bukunya yang berjudul *Power and Society* sebagai suatu program pencapaian tujuan, nilai-nilai dan praktik-praktik yang terarah (Lasswell dan Kaplan, 1970:17). Berdasarkan pengertian tersebut, dalam suatu kebijakan mempunyai suatu program guna mencapai tujuan, nilai-nilai yang dilakukan melalui tindakan- tindakan yang terarah.

Menurut Solichin Abdul Wahab bahwa untuk memperluas cakrawala pandang dan memperdalam pemahaman kita mengenai konsep kebijakan, ada baiknya kita harus memperhatikan beberapa hal sebagai berikut:

a. Kebijakan harus dibedakan dari keputusan
b. Kebijakan sebenarnya tidak secara serta merta dapat dibedakan dari administrasi
c. Kebijakan mencakup perilaku dan harapan-harapan
d. Kebijakan mencakup ketiadaan tindakan ataupun adanya tindakan
e. Kebijakan biasanya mempunyai hasil akhir yang akan dicapai
f. Kebanyakan para penulis buku kebijakan publik dalam mendefinisikan kebijakan (*policy*) tidak lupa memasukkan ke dalam definisinya itu akan perlunya setiap kebijakan memiliki tujuan atau sasaran tertentu baik eksplisit maupun implisit
g. Kebijakan muncul dari suatu proses yang berlangsung sepanjang waktu
h. Kebijakan meliputi hubungan-hubungan yang bersifat antar organisasi dan yang bersifat intra organisasi (antar unit-unit dalam lingkungan organisasi tertentu)

i. Kebijakan publik, meski tidak eksekutif, menyangkut para kunci lembaga-lembaga pemerintah
j. Kebijakan itu dirumuskan atau didefinisikan secara subyektif

(Wahab, 2008:41-50)

Berdasarkan konsep kebijakan diatas, kebijakan meliputi hubungan-hubungan antar organisasi yang bersifat intra organisasi yang mempunyai hasil akhir yang ingin dicapai dan mempunyai tujuan dan sasaran yang ingin dicapai. Kajian terhadap kebijakan publik lebih khusus pemaparannya kalau dibanding terhadap kajian kebijakan itu saja yang dinilai masih umum. Definisi kebijakan dengan kebijakan publik mempunyai arti yang sama yakni berkaitan dengan suatu alat untuk mencapai tujuan baik oleh individu maupun kelompok. Menurut Wiliam N. Dunn menyebut istilah kebijakan publik dalam bukunya yang berjudul *Analisis Kebijakan Publik*, pengertiannya sebagai berikut:

> "Kebijakan Publik (*Public Policy*) adalah pola ketergantungan yang kompleks dari pilihan-pilihan kolektif yang saling bergantung, termasuk keputusan-keputusan untuk tidak bertindak, yang dibuat oleh badan atau kantor pemerintah" (Dunn, 2003:132).

Kebijakan publik sesuai apa yang dikemukakan oleh Dunn mengisyaratkan adanya pilihan-pilihan kolektif yang saling berhubunga antara satu dengan yang lainnya, sehingga didalamnya terdapat keputusan-keputusan untuk melakukan tindakan. Kebijakan publik yang dimaksud ialah dibuat oleh badan atau kantor pemerintah. James E Anderson (1979:3) mengungkapkan bahwa kebijakan adalah *"a purposivecourse of action followed by an actor or set of actors in dealing with aproblem or matter of concern"* Serangkaian tindakan yang mempunyai tujuan tertentu yang diikuti dan dilaksanakan oleh seorang pelaku atau sekelompok pelaku guna memecahkan suatu masalah tertentu. Definisi ini menjelaskan aktor kebijakan,

yang menggambarkan suatu kelompok yang mempunyai otoritas untuk membuat kebijakan Sementara itu, Young dan Quinn dalam Suharto (2005:44-45) memberikan definisi kebijakan publik secara luas, yakni sebagai *"whatever governments choose to do or not do"*. Kebijakan publik dibuat oleh badan pemerintah dan kebijakan publik juga menyangkut pilihan yang harus dilakukan atau tidak dilakukan. Segala keputusan yang diambil pemerintah adalah kebijakan, namun tidak mengambil keputusan pun adalah suatu kebijakan.

Konsep kebijakan yang ditawarkan oleh Anderson ini menurut Budi Winarno (2007: 18) dianggap lebih tepat karena mempokuskan perhatian pada apa yang sebenarnya dilakukan dan bukan pada apa yang diusulkan atau dimaksudkan. Selain itu konsep ini juga membedakan secara tegas antara kebijakan (*policy*) dengan keputusan (*decision*) yang mengandung arti pemilihan diantara berbagai alternatif yang ada. Richard Rose sebagaimana dikutip Budi Winarno (2007: 17) juga menyarankan bahwa kebijakan hendaknya dipahami sebagai serangkaian kegiatan yang sedikit banyak berhubungan beserta konsekuensi bagi mereka yang bersangkutan daripada sebagai keputusan yang berdiri sendiri. Pendapat kedua ahli tersebut setidaknya dapat menjelaskan bahwa mempertukarkan istilah kebijakan dengan keputusan adalah keliru, Sebab pada intinya kebijakan dipahami sebagai arah atau pola kegiatan dan bukan sekedar suatu keputusan untuk melakukan sesuatu.

Menurut Brian W. Hogwood and Lewis A. Gunn secara umum kebijakan dikelompokan menjadi tiga, yaitu:

1. Proses pembuatan kebijakan merupakan kegiatan perumusan hingga dibuatnya suatu kebijakan.

2. Proses implementasi merupakan pelaksanaan kebijakan yang sudah dirumuskan.
3. Proses evaluasi kebijakan merupakan proses mengkaji kembali implementasi yang sudah dilaksanakan atau dengan kata lain mencari jawaban apa yang terjadi akibat implementasi kebijakan tertentu dan membahas antara cara yang digunakan dengan hasil yang dicapai

(Hogwood and Gunn, 2003:5)

Berdasarkan pengertian kebijakan diatas tersebut maka kebijakan terdiri dari proses pembuatan kebijakan, implementasi, evaluasi yang merupakan proses mengkaji ulang jawaban apa yang terjadi akibat implementasi kebijakan tertentu, hal tersebut ialah untuk memudahkan pelaksanaan kebijakan yang ada. Adanya suatu kebijakan oleh pemerintahan terkait berbagai proses dalam melakukan atau menjalankan suatu program pemerintah yang sedang berjalan maupun yang belum berjalan. Dengan adanya pengelompokan tersebut, maka akan lebih memudahkan dalam membuat suatu kebijakan dan meneliti kekurangan apa yang terjadi. Adapun menurut Woll terdapat tingkatan pengaruh dalam pelaksanaan kebijakan yaitu:

1. Adanya pilihan kebijakan atau keputusan dari tindakan pemerintah yang bertujuan untuk mempengaruhi kehidupan rakyat.
2. Adanya *output* kebijakan dimana kebijakan yang diterapkan untuk melakukan pengaturan/penganggaran, pembentukan personil dan membuat regulasi dalam bentuk program yang akan mempengaruhi kehidupan rakyat.
3. Adanya dampak kebijakan yang merupakan efek pilihan kebijakan yang mempengaruhi masyarakat.

(Woll, 2003:2)

Berdasarkan tingkat pengaruh dalam pelaksanaan kebijakan di atas, pada dasarnya kebijakan bertujuan guna mempengaruhi kehidupan rakyat. Oleh sebab itu dalam membuat sebuah kebijakan pemerintah dapat melakukan suatu tindakan yang merupakan suatu bentuk dalam pengalokasian nilai-nilai masyarakat itu sendiri.

Pembuatan suatu kebijakan oleh suatu lembaga pemerintah guna upayanya menyelesaikan suatu permasalahan yang dihadapi baik menyangkut kepentingan instasi organisasi maupun kepentingan umum, tidak terlepas dari adanya proses terlebih dahulu mulai dari kegiatan analisis permasalahan sampai pada proses pembuatan kebijakan itu sendiri.

> "Proses pembuatan kebijakan dimulai dari analisis yaitu melalui serangkaian aktivitas intelektual yang dilakukan didalam proses kegiatan yang pada dasarnya bersifat politis. Aktivitas politis tersebut dikatakan sebagai proses pembuatan kebijakan dan divisualisasikan sebagai serangkaian tahap yang saling bergantung yang diatur menurut waktu, penyusunan agenda, formulasi kebijakan, adopsi kebijakan, dan implementasi kebijakan." (Jones, 1996:22)

Keterangan ini menunjukan perlunya adanya analisis kebijakan supaya dapat memperoleh informasi yang relevan dengan kebijakan, beberapa, atau seluruh tahap, dan proses pembuatan kebijakan, tergantung pada tipe masalah yang dihadapi. Tahap-tahap kebijakan tersebut harus dilaksanakan dengan benar dan melalui perencanaan yang matang agar maksud dan tujuan sasaran dari kebijakan dapat disampaikan dengan tepat. M. Irfan Islamy menguraikan beberapa elemen penting lain dalam kebijakan publik, yaitu

1. Bahwa kebijakan publik itu dalam bentuk perdanya berupa penetapan tindakan-tindakan pemerintah;
2. Bahwa kebijakan publik itu tidak cukup hanya dinyatakan tetapi dilaksanakan dalam bentuk yang nyata;
3. Bahwa kebijakan publik, baik untuk melakukan sesuatu ataupun tidak melakukan sesuatu itu mempunyai dan dilandasi maksud dan tujuan tertentu;
4. Bahwa kebijakan publik itu harus senantiasa ditujukan bagi kepentingan seluruh anggota masyarakat"

(Islamy, 1997:20)

Elemen-elemen penting yang harus ada pada sebuah kebijakan publik adalah tindakan pemerintah yang dilakukan secara obyektif tidak hanya sekedar

wacana untuk mencapai suatu tujuan dan sasaran yang telah ditetapkan secara bersama sesuai dengan keinginan masyarakat dan guna kepentingan masyarakat.

2.1.2 Implementasi

Implementasi adalah sebuah kata yang berasal dari bahasa Inggris yang memiliki arti *to implement* dalam bahasa Indonesia yaitu mengimplementasikan. Implementasi adalah kegiatan yang telah direncanakan untuk mencapai tujuan yang telah diharapkan. Implementasi juga merupakan upaya guna memahami adanya perbedaan antara yang diharapkan pada fakta yang sudah terjadi sehingga memperoleh kesadaran mengenai pentingnya suata pelaksanaan dalam sebuah program. Imlementasi dijelaskan oleh Donald S. Van Meter dan Carl E Van Horn dalam bukunya yang berjudul *"The Policy Implementation Process: A Conceptusl Framework"* adalah:

> *"Policy implementation encompasses those action by public and private individuals or (groups) that are directed at the achievement of objectives set forth in prior policy decision. This includes both one-time efforts to transform decisions into operational term, as well as continuing efforts to achieve the large and small changes mandates by policy decisions"(Meter and Van Horn, 1975:447).*

Berdasarkan penjelasan menurut Donald S. Van Meter dan Carl E Van Horn implementasi adalah suatu proses dari sebuah implementasi kebijakan yang pada dasarnya dilakukan guna mencapai tujuan yang sudah di tetapkan sejak awal. Keputusan tersebut ditetapkan oleh berbagai aktor pada pengambil kebijakan yang berkontribusi terhabat perubahan besar yang terjadi pada masyarakat menjadi lebih baik.

Implementasi memiliki arti yang sangat beragam yang dihasilkan dari berbagai macam ilmu pegetahuan dan para ahli, yang masing-masing mempunyai pandangan yang berbeda terhadap defininisi dari implementasi tersebut. *Definisi* implementasi menurut Mazmanian, D. A dan Paul A. Sabatier dalam bukunya *Implementation and Public Policy* yang mengartikan implementasi sebagai berikut:

> *"Implementation of the basic policy decision, usually in the form of laws, but can also form commandments or the decision important executive or judicial bodies or decision. Typically, this decision identifies the problem you want addressed, explicity mention the purpose or objectives to be achieved, and various ways to structure or organize the implementation process"(Mazmanian, 1983:61).*

Implementasi yang dijelaskan menurut Mazmanian D. A dan Paul A. Sabatier tersebut menyatakan keputusan dalam implementasi dilakukan oleh orang yang berwenang untuk mengambil kebijakan berdasarkan dengan aturan-aturan, yang ditujukan guna menemukan jalan keluar dari permasalahan yang terjadi dan dapat mempengaruhi tujuan dari proses implementasi.

Implementasi dapat dimaknai dengan beberapa kata kunci yaitu untuk menjalankan kebijakan, guna memenuhi janji-janji, sebagai proses guna mencapai tujuan dan sasaran serta masih banyak lagi kata kunci untuk implementasi tersebut. Joko Widodo dalam bukunya yang berjudul *Good Governance* telaah dari dimensi: Akuntabilitas dan Kontrol Birokrasi Pada Era Desentralisasi dan Otonomi Daerah yaitu:

> "Implementasi adalah memahami apa yang senyatanya terjadi sesudah suatu program dinyatakan berlaku atau dirumuskan yang mencakup baik usaha-usaha untuk mengadministrasikan maupun untuk menimbulkan dampak nyata pada masyarakat atau kerjadian-kejadian"(Widodo, 2001:192).

Pendapat diatas yang dikemukakan oleh Joko Widodo menjelaskan bahwa implementasi merupakan sebuah program yang sudah berjalan yang mencakup usaha-usaha dari pengambil kebijakan untuk mewujudkannya secara nyata dan menghasilkan dampak yang baik untuk masyarakat.

Sedangkan menurut Riant Nugroho adalah:

> "Cara yang dilakukan agar dapat mencapai tujuan yang diinginkan implementasi meupakan prinsip dalam sebuah tindakan atau cara yang dilakukan oleh individu atau kelompok orang untuk pencapaian tujuan yang telah dirumuskan"(Nugroho, 2003:158).

Pengertian tentang implementasi diatas menurut Riant Nugroho dapat diartikan sebagai cara yang dilakukan untuk mencapai sebuah tujuan yang telah ditentukan guna kegiatan yang diimplementasikan yang dilakukan oleh individu maupun kelompok guna mencapai tujuan bersama. "Implementasi adalah suatu rangkaian aktifitas dalam rangka menghantarkan kebijakan kepada masyarakat sehingga kebijakan tersebut dapat membawa hasil sebagaimana yang diharapkan." (Gaffar, 2009:295).

Implementasi yang dijelaskan diatas bisa diartikan sebagai rangkaian suatu kegiatan yang didalamnya berisi atau mencakup peraturan dari kebijakan tersebut. Undang-undang memunculkan sebuah peraturan baik itu peraturan pemerintah, keputusan presiden, MPR, maupun peraturan daerah, yang diimplementasikan kedalam kehidupan masyarakat guna meningkatkan kualitas kehidupan dan juga dapat menghasilkan tujuan dari kebijakan tersebut.

Implementasi adalah suatu kajian yang berkaitan dengan kebijakan yang mengarah pada proses untuk menajalankan kebijakan tersebut. Implementasi adalah sebuah alat yang digunakan guna menjalankan program secara terus menerus yang

berhubungan dengan berbagai kondisi lingkungan, individu atau kelompok dan lainnya. Keberhasilan dari implementasi kebijakan yang digunakan tergantung dari mekanisme yang diterapkan pada aturan tersebut. Dalam implementasi harus selalu memperbaiki kesalahan-kesalahannya didalamnya ini bertujuan guna kedepannya kebijakan yang diimplementasikan dapat berjalan sesuai dengan yang diharapkan.

2.1.3 Implementasi Kebijakan

Secara etimologis pengertian implementasi menurut Kamus Webster yang dikutip oleh Solichin Abdul Wahab adalah:

> "Konsep implementasi berasal dari bahasa inggris yaitu to implement. Dalam kamus besar webster, to implement (mengimplementasikan) berati *to provide the means for carrying out* (menyediakan sarana untuk melaksanakan sesuatu); dan *to give practical effect t*o (untuk menimbulkan dampak/akibat terhadap sesuatu)". (Wahab, 2005:64).

Jadi sesuatu yang dilakukan guna mengeluarkan dampak atau akibat itu dapat berupa undang-undang, peraturan pemerintah, keputusan peradilan dan kebijakan yang dibuat oleh lembaga-lembaga pemerintah dalam kehidupan ke negaraan. Sementara Budi Winarno (2002), yang mengatakan bahwa implementasi kebijakan dibatasi sebagai menjangkau tindakan-tindakan yang dilakukan oleh individu-individu pemerintah dan individu-individu swasta (kelompok-kelompok) yang diarahkan untuk mencapai tujuan-tujuan yang telah ditetapkan guna keputusan-keputusan kebijaksanaan sebelumnya.

Pendapat lain menurut Lester dan Stewart mendefinisikan implementasi sebagai:

> *"The stage of the policy process imadiately after the passage of a law. Implementation viewed most broadly, means administration of the law in*

> *which various actors, organizations, procedures, and techniques work together to put adopted policies into effect in an effort to attain policy or program goals"* Lester dan Stewart (2000:104)

Berdasarkan pendapat para ahli diatas implementasi adalah tahap penyelenggaran kebijakan setelah ditetapkan menjadi undang-undang. Berdasarkan pandangan luas implementasi dapat diartikan sebagai pengadministrasian undang-undang kedalam berbagai aktor, organisasi, prosedur, dan teknik-teknik yang bekerja secara bersama-sama guna mencapai tujuan dan dampak yang ingin diupayakan oleh kebijakan tersebut.

Berbeda dengan pendapat Lane, implementasi sebagai konsep dapat dibagi ke dalam dua bagian. Pertama, *implementation* = F (*Intention, Output, Outcome*). Sesuai definisi tersebut, implementasi merupakan fungsi yang terdiri dari maksud dan tujuan, hasil sebagai produk dan hasil dari akibat. Kedua, implementasi merupakan persamaan fungsi dari *implementation* = F (*Policy, Formator, Implementor, Initiator, Time*). Penekanan utama kedua fungsi ini adalah kepada kebijakan itu sendiri, kemudian hasil yang dicapai dan dilaksanakan oleh implementor dalam kurun waktu tertentu (Sabatier, 1986: 21-48). Berdasarkan pendapat diatas, implementasi di bagi menjadi implementasi yang terdiri dari maksud dan tujuan, hasil suatu kebijakan yang dicapai dan dilaksanakan oleh implementor.

Pengertian lain dari implementasi kebijakan merupakan rangkaian tindakan tindak lanjut (setelah sebuah program atau kebijaksanaan ditetapkan) yang terdiri atas pengambilan keputusan, langkah-langkah yang strategis maupun yang operasional yang ditempuh guna mewujudkan suatu program atau kebijakan

menjadi kenyataan, untuk mencapai sasaran dari program yang telah ditetapkan sejak semula (Syukur, 1988:11). Implementasi kebijakan menurut Syukur ialah sebuah upaya yang ditempuh untuk mewujudkan suatu program atau kebijakan untuk mencapai target yang di tetapkan.

Tachjan mengatakan implementasi kebijakan dalam bukunya yang berjudul *Implementasi Kebijakan Publik* bahwa:

> "Implementasi kebijakan publik merupakan proses kegiatan administratif yang dilakukan setelah kebijakan ditetapkan dan disetujui. Kegiatan ini terletak diantara perumusan kebijakan dan evaluasi kebijakan. Implementasi kebijakan mengandung logika top-down maksudnya menurunkan atau menafsirkan alternatif-alternatif yang masih abstrak atau makro menjadi alternatif yang bersifat kongkrit atau makro" (Tachjan, 2006:25).

Menurut pernyataan tersebut, bahwa implementasi adalah proses pelaksanaan yang dilakukan sesudah kebijakan ditetapkan atau proses pelaksanaan kebijakan setelah kebijakan selesai dirumuskan. Implementasi merupakan tahap paling penting karena pada tahap ini kebijakan dapat dinilai berhasil atau tidak. Pengertian implementasi kebijakan menurut Dwiyanto Indiahono dalam bukunya *Kebijakan Publik Berbasis Dynamic Policy Analisys* sebagai berikut:

> "Implementasi kebijakan adalah tahap yang penting dalam kebijakan. Tahap ini menentukan apakah kebijakan yang ditempuh oleh pemerintah benar-benar aplikabel dilapangan dan berhasil untuk menghasilkan output dan outcomes seperti yang telah direncanakan. Output adalah keluaran kebijakan yang diharapkan dapat muncul sebagai keluaran langsung dari kebijakan. Output biasanya dapat dilihat dalam waktu yang singkat pasca implementasi kebijakan. Outcome adalah dampak dari kebijakan, yang diharapkan dapat timbul setelah keluarnya output atau waktu yang lama pasca implementasi kebijakan". (Indiahono, 2009:143)

Implementasi kebijakan adalah sebagai tahapan paling penting dalam suatu kebijakan publik, disebabkan karena berhasil tidaknya suatu kebijakan terdapat bagaimana aktor-aktor kebijakan publik melaksanakan atau mengimplementasikan

kebijakan, apakah aktor kebijakan publik mengimplementasikan suatu kebijakan dengan optimal atau tidak dapat dilihat dari hasilnya.

Implementasi kebijakan bukan sekadar menyangkut mekanisme penjabaran politik ke dalam prosedur-prosedur rutin melalui saluran-saluran birokrasi, melainkan lebih dari itu. Studi implementasi pastilah akan memasuki ranah permasalahan konflik, keputusan-keputusan yang pelik, dan isu mengenai siapa yang memperoleh apa, berapa banyak dari suatu kebijakan. Oleh karena itu, tidak salah jika dikatakan implemenasi kebijakan merupakan aspek yang penting dari keseluruhan proses kebijakan. Bahkan pakar kebijakan, Udoji (1981:32) dengan tegas mengatakan bahwa *"The execution of policies is as important if not more important than policy making. Policies will remain dreams or print in file jackets unless they are implemented"* Udoji (1981:32). Menurut pendapat Udoji, menunjukkan adanya hubungan yang erat antara perumusan kebijakan dengan implementasi kebijakan dalam arti walaupun perumusan dilakukan dengan sempurna namun apabila proses implementasi tidak bekerja sesuai dengan prosedurnya, maka kebijakan yang semula baik akan menjadi tidak baik dan hanya akan berupa impian atau rencana bagus yang tersimpan rapi pada suatu arsip yang tidak diimplementasikan.

Implementasi kebijakan menjadikan dasar bagi evaluasi kebijakan publik sehingga akan diketahui kinerja suatu kebijakan. Implementasi kebijakan pada prinsipnya ialah cara guna sebuah kebijakan dapat mencapai tujuannya. Dalam mengimplementasikan kebijakan publik, ada dua langkah yang ada, yaitu langsung mengimplementasikan dalam bentuk program atau dengan

formulasi kebijakan derivat atau turunan dari kebijakan publik tersebut (Nugroho, 2012:674). Berdasarkan pemaparan diatas, implementasi kebijakan memiliki dua pilihan langkah yakni langsung diimplementasikan dalam betuk program maupun turunan dari kebijakan publik dan pada dasarnya implementasi kebijakan merupakan cara guna melaksanakan suatu kebijakan supaya mencapai tujuannya.

Menurut Agustino implementasi kebijakan menyangkut tiga hal, yaitu: Pertama, adanya tujuan atau sasaran kebijakan. Kedua, adanya aktivitas pencapaian tujuan. Ketiga, adanya hasil kegiatan. Selain itu terdapat hal pokok dalam implementasi, yaitu:

a. adanya kebijakan yang dilaksanakan
b. adanya target group/ kelompok sasaran yang merupakan kelompok masyarakat yang diharapkan menerima manfaat dari kebijakan.
c. adanya unsur pelaksana (implementor) baik organisasi atau perorangan yang bertanggungjawab dalam pengelolaan, pelaksanaan, dan pengawasan dari proses implementasi

(Agustino, 2006:136)

Berdasarkan makna implementasi diatas, bahwa implementasi ialah memahami apa yang sudah terjadi terhadap suatu program yang berlaku. Untuk mengefektifkan kebijakan yang ditetapkan maka diperlukan adanya sifat implementasi kebijakan menurut Islamy. Sifat kebijakan dibedakan menjadi 2 (dua) bentuk yaitu:

1. Bersifat *Self Executing*, yang berarti bahwa dengan dirumuskannya dan disahkanya suatu kebijakan maka kebijakan tersebut akan terimplementasikan dengan sendirinya, misalnya pengakuan suatu negara terhadap kedaulatan negara lain.
2. Bersifat *Non Self Executing*, bahwa suatu kebijakan publik perlu diwujudkan dan dilaksanakan oleh berbagai pihak supaya tujuan pembuatan kebijakan tercapai.

(Islamy, 1997:102-106)

Berdasarkan pendapat diatas implementasi kebijakan yaitu kebijakan publik yang bersifat *Self Executing* adalah kebijakan yang secara langsung terimplikasi tanpa harus dikendalikan oleh lembaga eksekutif maupun legislatif sebagai contoh pengaturan kedaulatan negara. Sebaliknya kebijakan *Non Self Executing* perlu dikendalikan oleh lembaga-lembaga tesebut berikut lembaga lainnya untuk masyarakat. Kebijakan publik yang sudah disahkan akan dicantumkan dalam lembaran negara untuk segera dapat dilaksanakan.

Berkaitan dengan faktor yang mempengaruhi implementasi kebijakan suatu program, pendapat G. Shabbir Cheema dan Dennis A. Rondinelli mengemukakan bahwa terdapat beberapa faktor yang mempengaruhi implementasi kebijakan program-program pemerintah yang bersifat desentralistis. Faktor- faktor tersebut diantaranya:

1. Kondisi lingkungan.
2. Hubungan antar organisasi.
3. Sumberdaya organisasi untuk implementasi program
4. Karakteristik dan kemampuan agen pelaksana.

(Rondinelli and Cheema, 1983:30).

Berdasarkan pendapat dari G. Shabbir Cheema dan Dennis A. Rondinelli tersebut terdapat faktor yang menentukan keberhasilan suatu implementasikebijakan yang diterapkan. Apabila kita ingin mengetahui kebijakan yang diterapkan, kegagalan atau keberhasilannya bisa diukur dengan faktor-faktor yang dapat mempengaruhi kebijakan. Pemerintah Pusat setiap melaksanakan kebijakan dapat melakukan upaya guna mendorong Pemerintahan Daerah dalam program pembangunan dan pelayanan yang sejalan dengan kebijaksanaan nasional. Sedangkan menurut Burch, implementasi sistem didefinisikan sebagai suatu

implementasi yang terdiri dari rencana implementasi sistem dan pelaksanaan sistem yang menggambarkan tugas-tugas yang diperlukan dalam pengimplementasian suatu sistem (Burch, 1992:12). Berdasarkan pendapat Burch implementasi adalah rencana dan pelaksanaannya menggambarkan tugas yang diperlukan guna mengimplementasi suatu sistem.

Proses implementasi kebijakan ini perlu diperhatikan juga mengenai batasan- batasan implementasi. Van Meter, Donald dan Van Horn, Carl E menguraikan batasan implementasi kebijakan, sseperti dinyatakan sebagai berikut:

> *"Policy implementation encompasses those actions by the public and private individuals (or groups) that are directed at the achievement of objectives set forth in prior policy decisions. This include both one time efforts to transform decision into operational terms, as well as continuing efforts to achieve the large and small changes mandated by policy decision".* (Meter dan Vanhorn, 1975:447)

Berdasarkan pernyataan dari teori diatas, implementasi kebijakan mempokuskan pada suatu tindakan, baik yang dilakukan oleh pihak pemerintah maupun individu (atau kelompok) swasta yang diarahkan guna mencapai tujuan-tujuan yang telah ditetapkan pada suatu keputusan kebijakan sebelumnya. Pada suatu saat tindakan-tindakan ini, berusaha mentransformasikan keputusan-keputusan menjadi pola-pola operasional serta melanjutkan usaha-usaha tersebut mencapai perubahan, baik besar maupun kecil yang diamanatkan oleh keputusan-keputusan kebijakan tertentu.

Menurut Nugroho D pada prinsipnya ada empat tepat yang perlu dipenuhi dalam hal keefektivan implementasi kebijakan, sebagai berikut :

a. Tepat kebijakan
b. Tepat pelaksanaannya
c. Tepat target

d. Tepat lingkungan
e. Tepat Proses
(Nugroho .2014:686)

Berdasarkan pendapat ahli diatas, ada empat tepat yang harus dipenuhi pada hal keefektivan implementasi kebijakan. Tepat kebijakan, ketepatan kebijakan dinilai dari sejauh mana kebijakan yang ada telah mencakup hal-hal yang memecahkan masalah yang akan dipecahkan. Tepat pelaksanaannya, aktor implementasi kebijakan tidaklah hanya pemerintah. Ada tiga lembaga yang menjadi pelaksana yaitu, pemerintah, kerjasama antara pemerintah-masyarakat/swasta, atau implementasi kebijakan yang diswastakan. Tepat target, target yang direncanakan sesuai dengan yang ditargetkan dan tidak tumpang tindih. Terlalu banyak kebijakan yang tampaknya baru namun pada prinsipnya mengulang kebijakna lama dengan hasil yang sama tidak efektoknya dengan kebijakan sebelumnya. Tepat lingkungan, ada dua lingkungan yang paling menentukan yaitu Lingkungan kebijakan yaitu interaksi di antara lembaga perumus kebijakan dan pelaksana kebijakan dengan lembaga lain yang terkait. Tepat proses, secara umum mplementasi kebijakan publik terdiri dari tiga proses, yakni *policy acceptance*, *policy adaption*, *strategic rediness.*

2.1.4 Model Implementasi Kebijakan

Dalam studi implementasi kebijakan, terdapat tiga pendekatan model implementasi yaitu: kebijakan yang berpola "dari atas ke bawah" (*top-down*), "dari bawah ke atas" (*bottom-up*), dan pendekatan kombinasi *top-down* dan *bottom-up*. Model "*top-down*" berupa pola yang dikerjakan oleh pemerintah untuk rakyat,

dimana partisipasi lebih berbentuk mobilisasi. Sebaliknya, "*bottom-up*" bermakna meski kebijakan dibuat oleh pemerintah, namun pelaksanaannya oleh rakyat (Nugroho, 2003:167). Sedangkan menurut Donald P.Warwick, dalam tahap implementasi program terdapat dua kategori faktor yang bekerja mempengaruhi keberhasilan pelaksanaan kebijakan, yaitu: faktor pendorong (*facilitating condition*) dan faktor penghambat (*impeding condition*). (Wahab, 1997: 67). Menurut pendapat ahli diatas tahap implementasi dibagi menjadi 2 faktor yaitu faktor pendorong dan faktor penghambat.

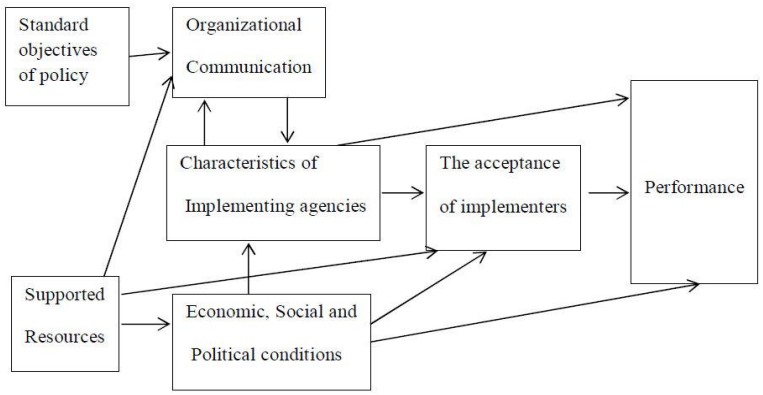
Model implementasi kebijakan publik yang di kemukakan oleh Van Meter dan Van Horn yang dikutip oleh Agustino dalam bukunya yang berjudul *The Policy Implementation Process: A Conceptual Framework* yaitu*:*,

1. *Policy standards and objectives;*
2. *Policy resources;*
3. *Interorganizational communication and enforcement activites;*
4. *The characteristics of the implementing agencies;*
5. *Economic, social, and conditions;*
6. *The disposition of implementers.*

(Van Meter dan Van Horn, 1975:462-478)

Berikut model implementasi kebijakan menurut Van Meter dan Van Horn:

Gambar 2.1
Model Implementasi Kebijakan Menurut Van Meter dan Van Horn



Sumber: Van Meter dan Van Horn 1975:462-478

Berdasarkan faktor-faktor keberhasilan dalam implementasi kebijakan di atas, dapat dijelaskan bahwa implementasi kebijakan, *pertama* standar dan sasaran kebijakan harus jelas dan terukur sehingga dapat direalisasikan. Apabila standar dan kebijakan hilang, maka akan terjadi konflik diantara para agen pelaksana implementasi. *Kedua*, implementasi kebijakan perlu dukungan sumber daya, baik sumber daya manusia maupun sumber daya lainnya. *Ketiga*, komunikasi antar organisasi dan penguatan aktivitas dalam implementasi perlu dukungan dan koordinasi dengan instansi lain. Untuk itu diperlukan koordinasi dan kerjasama antara instansi bagi keberhasilan suatu kebijakan. *Keempat*, karakteristik agen pelaksana mencakup struktur birokrasi, norma-norma, dan pola-pola hubungan yang terjadi dalam birokrasi yang semuanya akan mempengaruhi implementasi suatu kebijakan. *Kelim*a, kondisi sosial, ekonomi dan politik variabel ini mencakup struktur sumber daya ekonomi, lingkungan yang dapat mendukung keberhasilan implementasi kebijakan, sejauhmana kelompok-kelompok kepentingan dapat

memberikan dukungan bagi implementasi kebijakan, karakteristik para partisipan yaitu mendukung atau menolak. *Keenam*, disposisi implementor ini mencangkup tiga hal yaitu respon implementor terhadap kebijakan yang akan dipengaruhi keinginannya untuk melaksanakan kebijakan, kognisi yakni pemahaman terhadap kebijakan dan intensitas disposisi implementor yakni prefansi nilai yang dimiliki oleh implementor.

Pendapat lain tentang model implementasi kebijakan menurut Mazmanian dan Sabatier disebut model kerangka analisis implementasi. Mereka mengklasifikasikan proses implementasi kebijakan ke dalam tiga variabel:

1. Mudah tidaknya masalah dikendalikan yang berkenaan dengan indikator masalah teori dan teknis pelaksanaan, keragaman objek, dan perubahan seperti apa yang di kehendaki.
2. Kemampuan kebijakan untuk merekstruktur proses implementasi dengan indikator kejelasan dan konsistensi tujuan, dipergunakannya teori kausal, ketepatan alokasi sumber dana, keterpaduan hirarkis di antara lembaga pelaksana, aturan pelaksanan dari lembaga pelaksana, dan perekrutan pejabat pelaksana dan keterbukaan kepada pihak luar dan variable di luar kebijakan yang mempengaruhi proses implementasi yang berkenaan dengan indikator kondisi sosio-ekonomi dan teknologi, dukungan public, sikap dan risorsis konstituen, dukungan pejabat yang lebih tinggi, dan komitmen dan kualitas kepemimpinan dari pejabat pelaksana.
3. Tahapan dalam proses implementasi dengan lima tahapan, pemahaman dari lembaga/badan pelaksana dalam bentuk disusunnya kebijakan pelaksana, kepatuhan objek, hasil nyata, penerimaan atas hasil nyata tersebut, dan akhirnya mengarah pada revisi atas kebijakan yang dibuat dan dilaksanakan tersebut ataupun keseluruhan kebijakan yang bersifat mendasar.

(Mazmanian dan Sabatier,1983:20-39)

Berdasarkan pemaparan tersebut bahwa suatu implementasi kebijakan dapat berhasil apabila kita mengetahui isi kebijakan secara jelas sehingga dalam pelaksanaannya dapat berjalan dengan mudah, jelas disini yaitu jelas sasaran dan

tujuannya serta adanya pemahaman pelaksana kebijakan dalam menjalankan kebijakannya.

Model lain adalah model Edwards III. Dengan menamakan model implementasi kebijakan publiknya dengan *direct dan indirect impact on implementation.* Pengertian tentang implementasi kebijakan menurut George C.Edwards III dalam buku *implementation public policy* menguraikan sebagai berikut:

> *"Implementation of the policy is the policy making stage of policy formations as part of a legislative act, issude an executiveorder, handover, down judical decisions, or the issuance of rules and the consequences of the policy for the people who influence". (Edwards III, 1980:01).*

Pengertian implementasi kebijakan diatas, sering dianggap merupakan pelaksanaan dari apa yang telah diputuskan oleh legislatif atau para pengambil keputusan, seolah-olah tahap ini kurang berpengaruh. Akan tetapi pada kenyataannya, tahap implementasi menjadi begitu penting karena suatu kebijakan tidak akan berarti apa-apa jika tidak dapat dilaksanakan dengan baik dan benar. Dengan kata lain implementasi merupakan tahap dimana suatu kebijakan dilaksanakan secara maksimal dan dapat mencapai tujuan kebijakan itu sendiri. Dengan demikian pengertian tersebut menunjukan empat variable yang berperan penting dalam mencapai keberhasilan implementasi yaitu :

1. Communication.
2. Resources.
3. Disposition.
4. Bureauratice Structure.
(Edwards III, 1980:10)

Faktor-Faktor implementasi kebijakan di atas maka peneliti uraikan sebagai berikut:

1. *Comunications*

Variabel tersebut menjadikan gambaran untuk peneliti bahwa dibutuhkan komunikasi yang baik agar terciptanya keberhasilan implementasi kebijakan. Para pembuat keputusan harus mengetahui apa yang mereka kerjakan sehingga setiap keputusan kebijakan dan peraturan implementasi harus dikomunikasikan kepada bagian personalia yang tepat. Selain itu, kebijakan yang dikomunikasikan pun harus tepat, akurat, dan konsisten. Komunikasi diperlukan agar para pembuat keputusan di dan para implementator akan semakin konsisten dalam melaksanakan setiap kebijakan yang akan ditetapkan dalam masyarakat. Proses implementasi kebijakan dalam *model Direct and Indirect Impact of Implementation* yang pertama, *comunications* (komunikasi) menurut George C.Edwards III yaitu :

> *"The first requirement for effective policy implementation is that those who are implement a decision must know what they are supposed to do. Policy decisions and implementation orders must be followed. Naturally, these communications need to be accurate and they must be accurately perceived by implementers. Many obstacles lie in the path of transmission of implementation communication." (Edwards III, 1980:53).*

Komunikasi sangat menentukan keberhasilan pencapaian tujuan dari pelaksanaan. Pelaksanaan yang efektif terjadi apabila para pembuat keputusan sudah mengetahui apa yang akan dikerjakan. Komunikasi adalah proses penyampaian pesan informasi, ide, dan gagasan dari satu pihak kepada pihak lain. Terdapat tiga dimensi yang termasuk kedalam komunikasi Menurut pendapat George C.Edwards III dalam *bukunya Implementing Public Policy* bahwa

komunikasi terdiri dari *transmision* (penyampaian informasi), *clarity* (kejelasan), dan *consistency* (konsistensi). (Edwards III, 1980:10).

Berdasarkan pendapatnya bahwa dalam komunikasi harus terdapat tiga hal yang sangat penting yaitu terdiri dari *transmision* (penyampaian informasi), adalah penyampaian informasi kebijakan publik yang disampaikan oleh para pelaksana kebijakan kepada kelompok sasaran atau disebut dengan masyarakat. *Clarity* (kejelasan) merupakan faktor kedua dari komunikasi yang merupakan tujuan yang telah ditentukan dan tidak menyimpang. Sedangkan *Consistency* (konsisten) merupakan faktor ketiga yaitu unsur kejelasan dimana perintah-perintah implementasi yang tidak konsisten akan mendorong pelaksanaan mengambil tindakan dalam menafsirkan dan mengimplementasikan kebijakan yang telah dibuat oleh pemerintah.

2. Resources

Variabel atau indikator kedua yang mempengaruhi keberhasilan implementasi suatu kebijakan adalah sumber daya. Proses implementasi kebijakan dalam model Direct and Indirect Impact of Implementation yang kedua adalah Resources (sumber daya) menurut George C. Edwards III yaitu:

> *"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. 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 the others involved in implementation; the outhority 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. Insufficient resources will mean that laws will mean that laws will not be enforced,*

> *services will not provided, and reasonable regulation in policy implementation". (Edwards III, 1980:53).*

Keberhasilan implementasi kebijakan bukan hanya ditentukan oleh sejauhmana para pelaku kebijakan (implementors) mengetahui apa yang harus dilakukan dan mampu melakukannya, tetapi juga ditentukan oleh keinginan para pelaku kebijakan memiliki disposisi yang kuat terhadap kebijakan yang sedang diimplementasikan. Sumber daya mempunyai peranan penting dalam implementasi kebijakan, karena bagaimanapun jelas dan konsistensi ketentuanketentuan atau aturan-aturan suatu kebijakan. Faktor-faktor dalam sumber daya menurut pendapat George C. Edwards III dalam bukunya *Implementing Poblic Policy* yaitu *staff* (aparatur), *information* (informasi), *Authotity* (wewenang), dan *Facilities* (fasilitas). (Edwards III, 1980:10-11).

Berdasarkan pendapat Edwards di atas dapat dijelaskan bahwa dalam sumber daya terdapat empat faktor yaitu *staff* (aparatur), adalah pelaku kebijakan dan memiliki kewenangan yang diperlukan dalam suatu kebijakan agar dapat berjalan sesuai dengan tujuan yang telah direncanakan. *Information* (informasi) adalah data yang diolah menjadi suatu bentuk lain yang lebih berguna yaitu pengetahuan atau keterangan yang ditujukan bagi penerima dalam pengambilan keputusan baik pada masa sekarang atau yang akan datang dalam melaksanakan dan mematuhi apa yang telah menjadi tugas dan kewajibannya. *Authority* (kewenangan) adalah kewenangan yang bersifat formal yang dikeluarkan dalam melaksanakan kebijakan. Sedangkan *facilities* (fasilitas) adalah sumber daya peralatan pendukung dalam melakukan tugas operasionalnya (sarana dan prasarana) hal terpenting yang harus dimiliki oleh pelaksana kebijakan.

3. Dispotitions

Variabel ketiga yang mempengaruhi tingkat keberhasilan implementasi kebijakan publik menurut Edwards III, adalah disposisi. Disposisi atau sikap dari pelaksana kebijakan adalah faktor penting ketiga dalam pendekatan mengenai pelaksanaan suatu kebijakan publik. Jika pelaksanaan suatu kebijakan ingin efektif, maka para pelaksana kebijakan tidak hanya harus mengetahui apa yang akan dilakukan tetapi juga harus memiliki kemampuan untuk melaksanakannya, sehingga dalam praktiknya tidak terjadi bias. Proses implementasi kebijakan dalam model Direct and Indirect Impact of Implementation yang Ketiga, Dispotition (disposisi) menurut George C. Edwards III, yaitu:

> *"The dispositions or attitudes of implementation is the third critical factor in our approach to the study of public policy implementation. If implementation is to proceed effectively, not only must implementers know what to do and have the capability to do it, but they must also desire to carry out a policy. Most implementers can exercise considerable discretion in the implementation of policies. One of the reasons for this is their independence from their nominal superiors who formulate the policies. Another reasons is the complexity of the policies them selves. The way in which implementers exercise their direction, however, defend in large part upon their dispositions toward the policies, their attitudes, in turn, will be influenced by their view toward the policies per see and by how they see the policies effecting their organizational and personal interest.". (Edwards III, 1980:89).*

Berdasarkan penjelasan diatas bahwa disposisi adalah watak atau karakteristik yang dimiliki oleh pelaksana kebijakan seperti memiliki kejujuran, mempunyai komitmen, dan sifat demokratik. Apabila pelaksana kebijakan mempunnyai karakteristik atau watak yang baik, maka dia akan melaksanakan kebijakan dengan baik sesuai dengan sasaran tujuan dan keinginan pembuat kebijakan.

Disposition (sikap pelaksana) adalah kecenderungan-kecenderungan, keinginan atau kesepakatan para pelaksana untuk melaksanakan kebijakan secara sungguh-sungguh apa yang menjadi tujuan kebijakan untuk dapat diwujudkan. Menurut George C. Edwards III dalam bukunya *Implementing Public Policy* terdapat dua faktor dalam *Disposition* (sikap pelaksana) yaitu *Effects Of Disposition* (tingkat kepatuhan pelaksana) dan *Incentives* (insentif). (Edwards III, 1980:11).

Berdasarkan pendapat di atas bahwa disposisi diartikan sebagai sikap para pelaksana untuk mengimplementasikan kebijakan, agar implementasi kebijakan dapat berjalan secara efektif dan efisien. Hal-hal yang terpenting dalam disposisi antara lain *Effect Of disposition* (tingkat kepatuhan pelaksana) dan *Incentives* (pemberian insentif). *Effect Of Disposition* (tingkat kepatuhan pelaksana) adalah kecenderungan-kecenderungan pelaksana menimbulkan hambatan-hambatan yang nyata terhadap implementasi kebijakan. Sedangkan Incentives (pemberian insentif) adalah kecenderungan yang ada pelaksana melalui manipulasi incentives oleh pembuat kebijakan melalui keuntungan-keuntungan atau biaya-biaya akan membuat pelaksana melaksanakan perintahnya dengan baik.

4. Bureacratic Structure

Variabel keempat, menurut Edwards III, yang mempengaruhi tingkat keberhasilan implementasi kebijakan publik adalah struktur birokrasi. Walaupun sumber-sumber untuk melaksanakan suatu kebijakan tersedia, atau para pelaksana kebijakan mengetahui apa yang seharusnya dilakukan, dan

mempunyai keinginan untuk melaksanakan suatu kebijakan, kemungkinan kebijakan tersebut tidak dapat terlaksana atau terealisasi karena terdapatnya kelemahan dalam struktur birokrasi.

Proses implementasi kebijakan dalam model Direct and Indirect Impact of Implementation yang Keempat, Bureacratic Structure(Struktur Birokrasi) menurut George C. Edwards III dalam bukunya Implementing Public Policy, yaitu:

> *"Policy implementers may know what to do and have sufficient desire and resources to do it, but they may still be hampered in implementation by the structures of the organizations in which they serve, two prominent characteristics of bureaucracies are standarf operating procedurs (SOPs) and fragmentation the former develop as internal respons to the limited time and resources of implementers and the desire for uniformity in the operation of complex and widely dispersed organizations; they often remain in force due to bureaucratic inertia.".(Edwards III, 1980:125).*

Bureaucratic structure merupakan suatu badan yang terlibat dalam implementasi kebijakan secara keseluruhan. Struktur organisasi bertugas melaksanakan kebijakan memiliki pengaruh besar terhadap pelaksanaankebijakan, didalam sturktur birokrasi terdapat dua hal penting yang dapat mempengaruhinya salah satunya yaitu aspek struktur birokrasi yang penting dari setiap organisasi adalah adanya prosedur operasi standar (Standard operating procedurs) atau SOP. SOP ini merupakan pedoman untuk para pelaksana kebijakan dalam bertindak atau menjalankan tugasnya. Selain SOP yang mempengaruhi struktur birokrasi adalah fragmentasi yang berasal dari luar organisasi. Menurut pendapat George C. Edwards III dalam bukunya Implementing Public Policy terdapat dua hal yang terdapat dalam struktur birokrasi yaitu Standard Operating Procedures (SOP), dan Fragmentation(Fragmentasi). (Edwards III, 1980:11-12).

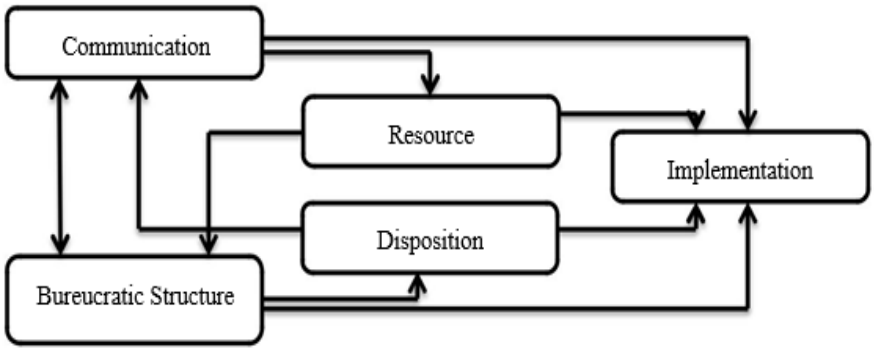
Berdasarkan pendapat diatas dapat dijelaskan bahwa Bureaucratic structure (struktur birokrasi) merupakan sumber-sumber dalam mengimplementasikan suatu kebijakan yang sudah mencukupi dan para pelaksananya mengetahui apa dan bagaimana cara melakukannya serta mempunyai keinginan untuk melakukannya akan tetapi implementasi kebijakan masih belum dapat dikatakan efektif karena ketidakefisienan struktur birokrasi yang ada. Hal-hal yang penting dalam struktur birokrasi yaitu SOP dan fragmentasi. SOP adalah mekanisme, sistem dan prosedur pelaksanaan kebijakan, pembagian tugas pokok, fungsi kewenangan dan tanggung jawab yang dilaksanakan oleh pelaksana kebijakan. Sedangkan fragmentasi adalah penyebaran tanggung jawab atas suatu kebijakan antara beberapa unit organisasi oleh pelaksana kebijakan.

Berdasarkan pengertian-pengertian diatas bahwa implementasi kebijakan adalah rangkaian tindakan-tindakan yang nyata dalam mencapai tujuan yang telah ditentukan dalam keputusan kebijaksanaan yang dilakukan individu atau kelompok-kelompok tertentu, sehingga menciptakan suatu hasil dari kinerja implementasi kebijakan yang baik dalam hal pelayanan publik kepada masyarakat. Dengan demikian bahwa setiap unsur memiliki suatu peran yang sangat penting dalam membangun implementasi kebijakan. Bahkan unsur-unsur diatas memiliki ketergantungan satu sama lainnya. Hal ini menunjukan bahwa tanpa adanya keikutsertaan satu unsur akan dapat memberi pengaruh pada jalannya proses implementasi kebijakan.

Gambar 2.2

Model Pendekatan *Direct and Indirect on Implementation*

(George Edwards III)



(Sumber : George Edwards III 1980:148)

Menurut model pendekatan Edwards III dijelaskan bahwa suatu kebijakan publik dapat berjalan dengan baik jika semua unsur-unsur pendukung kebijakan publik dapat berjalan harmonis. Edwards III membagi unsur-unsur tersebut kedalam empat bagian yaitu komunikasi, struktur birokrasi, sumberdaya dan disposisi.

2.1.5 Faktor-faktor Pendukung / Menghambat Implementasi Kebijakan

Menurut Brian W. Hogwood dan Lewis A. Gun dalam wahab mengemukakan faktor keberhasilan implementasi kebijakan sebagai berikut:

a. Kondisi eksternal yang dihadapi oleh Badan atau instansi pelaksana tidak akan mengalami gangguan atau kendala yang serius. Hambatan-hambatan tersebut mungkin sifatnya baik, politis dan sebagainya,
b. Untuk pelaksanaan program tersedia waktu dan sumber-sumber yang cukup memadai,
c. Perpaduan sumber-sumber yang diperlukan benar-benar tersedia,

d. Kebijaksanaan yang akan diimplementasikan didasarkan oleh suatu hubungan kualitas yang handal,
e. Hubungan kausalitas bersifat langsung dan hanya sedikit mata rantai penghubungnya,
f. Hubungan saling ketergantungan kecil,
g. Pemahaman yang mendalam dan kesepakatan terhadap tujuan,
h. Tugas-tugas diperinci dan ditempatkan dalam urutan yang tepat,
i. Komunikasi dan koordinasi sempurna,
j. Pihak-pihak yang memiliki wewenang kekuasaan dapat menuntut dan mendapatkan kepatuhan yang sempurna.

(Wahab, 1997-71-78)

Berdasarkan pengertian tersebut maka kebijakan yang dibuat oleh pemerintah tidak hanya ditujukan dan dilaksanakan oleh intern pemerintah saja, akan tetapi ditujukan dan harus dilaksanakan pula oleh seluruh masyarakat yang berada dilingkungannya dengan disertai komunikasi dan koordinasi yang sinergis antar pihak-pihak yang berkaitan. Hubungan sinergis yang terjadi antara pemerintah dengan masyarakat, adanya komunikasi yang selaras menjadi penentu keberhasilan suatu implementasi kebijakan.

Menurut Warwick, pada implementasi terdapat dua kategori faktor yang bekerja dan mempengaruhi keberhasilan pelaksanaan kebijakan yaitu:

1. Faktor pendorong (*facilitating conditions*);
   a. Komitmen Pimpinan Politik: dalam praktek adalah terutama komitmen dari pimpinan pemerintah karena pimpinan pemerintah pada hakekatnya tercakup dalam pimpinan politik yang berkuasa didaerah.
   b. Kemampuan Organisasi: dalam tahap implementasi program hakekatnya dapat diartikan sebagai kemampuan untuk melaksanakan tugas, seperti yang ditetapkan atau dibebankan pada salah satu unit organisasi.
   c. Komitmen Para Pelaksana (Implementers): salah satu asumsi yang sering kali terbukti keliru ialah jika pimpinan telah siap untuk bergerak, maka bawahan akan segera ikut.
2. Faktor penghambat (*impeding conditions*).
   a. Banyaknya ‘Pemain’ (actors) Yang Terlibat Semakin banyak pihak yang terlibat dan turut mempengaruhi pelaksanaan, makin rumit

komunikasi makin besar kemungkinan terjadinya ‘delay’ hambatan dalam proses pelaksanaan.

b. Terdapatnya Komitmen atau Loyalitas Ganda Dalam banyak kasus terjadi, pihak yang terlibat maupun seseorang yang seharusnya ikut berperan demi keberhasilan dalam menentukan ataupun menyetujui suatu proyek dalam pelaksanaannya masih mengalami penundaan karena adanya komitmen terhadap proyek, waktunya tersita oleh tugas-tugas lainnya atau program lain.
c. Kerumitan yang Melekat pada proyek itu sendiri Dalam hal ini berupa faktor teknis, faktor ekonomi, pengadaan bahan dan faktor perilaku pelaksana atau masyarakat. Keempat, Jenjang Pengambilan Keputusan yang Terlalu Banyak Makin banyak jenjang dan tempat pengambilan keputusan yang persetujuannya diperlukan sebelum rencana proyek dilaksanakan. Demikian pula pada tahap operasi, penyaluran dana dan sumbangan yang diperlukan, memakan banyak waktu karena memerlukan persetujuan dari banyak pihak.
d. Faktor Lain: Waktu dan Perubahan Kepemimpinan Makin panjang waktu yang dibutuhkan dari saat penyusunan rencana dengan pelaksanaan, makin besar kemungkinan pelaksanaan menghadapi hambatan. Terlebih bila terjadi perubahan kebijakan.

(Warwick ,2008:17)

Berdasarkan pendapat ahli diatas, terdapat dua kategori faktor yang bekerja dan mempengaruhi keberhasilan suatu implementasi yakni faktor pendorong dan faktor penghambat. Faktor pendorong suatu implementasi kebijakan harus memiliki suatu komitmen dari pimpinan karena pada dasarnya pimpinan politik lah yang berkuasa di daerah. Kemampuan organisasi juga menjadi faktor pendorong karena untuk melaksanakan tugas harus memiliki kualitas dan kuantitas dari organisasi yang menjalankan kebijakan tersebut. Komitmen para pelaksana, bila tidak ada komitmen dalam menjalankan suatu kebijakan, kebijakan tersebut tidak akan berjalan sesuai tujuan yang sudah ditetapkan. Faktor penghambat suatu implementasi kebijakan terlalu banyak ‘pemain’ (*actors*) yang terlibat. Semakin banyak pihak yang terlibat maka semakin rumit untuk berkomunikasi antar pihak. Faktor lain yang menghambat suatu implementasi kebijakan adalah waktu dan

perubahan kepemimpinan. Semakin lama waktu yang dibutuhkan dari penyusunan rencana hingga pelaksanaan, semakin besar kemungkinan pelaksanaan menghadapi hambatan dan juga apabila terjadi perubahan kebijakan akan semakin lama.

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 programprogram kebijakan terlalu umum atau sama sekali tidak ada. Kedua, karena kurangnya ketetapan intern maupun ekstern dari kebijakan yang akan dilaksanakan. Ketiga, kebijakan yang akan diimplementasiakan dapat juga menunjukkan adanya kekurangankekurangan 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 pengimlementasiannya tidak cukup dukungan untuk pelaksanaan kebijakan tersebut.
d. Pembagian potensi.
   Sebab musabab 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: 149-153).

Suatu kebijakan publik akan menjadi efektif apabila dilaksanakan dan mempunyai manfaat positif bagi anggota-anggota masyarakat. Dengan kata lain,

tindakan atau perbuatan manusia sebagai anggota masyarakat harus sesuai dengan apa yang diinginkan oleh pemerintah atau negara. Sehingga apabila perilaku atau perbuatan mereka tidak sesuai dengan keinginan pemerintah atau negara, maka suatu kebijakan publik tidaklah efektif.

2.2 Devinisi Peraturan Daerah

Daerah dalam konteks otonomi daerah mempunyai wewenang dalam mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri. Berdasarkan pada bunyi tersebut maka daerah mempunyai wewenang dalam membuat serta menetapkan suatu peraturan daerah. Hak untuk menetapkan Peraturan Daerah disebut hak legislatif (*legislatieve bevoegdheid, legislative power*). Menurut Soejito sebagai badan hukum publik, Daerah dilengkapi dengan kewenangan-kewenangan khusus yaitu :

a. Kewenangan untuk membuat Peraturan Daerah yang berlaku umum dan dapat bersifat memaksa.
b. Hak budget
c. Dan sebagainya.
(Soejito, 1983: 6)

Berdasarkan pendapat tersebut maka daerah mempunyai kewenangan terhadap pembuatan suatu peraturan daerah serta dalam pengaturan suatu keuangan daerah, dimana hal ini dilakukan untuk mewujudkan daerah ke arah yang lebih maju, aman, tertib, serta sejahtera, kebutuhan-kebutuhan masyarakat terpenuhi. Berdasarkan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 pasal 1 nomor 25, pengertian peraturan daerah adalah yang selanjutnya disebut Perda atau yang disebut dengan nama lain Perda Provinsi dan perda Kabupaten/Kota. Yang merupakan Peraturan Perundang-undangan yang dibentuk oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah

Provinsi/Kabupaten/Kota dengan persetujuan bersama Gubernur/Bupati/Walikota. Peraturan Daerah sebagai salah satu kewenangan Daerah menurut Soejito adalah :

> "Peraturan Daerah adalah keputusan yang merupakan norma yang ditetapkan oleh penguasa tertentu, yakni Kepala Daerah dengan persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah yang bersangkutan, dan harus memenuhi syarat-syarat formal tertentu untuk dapat mempunyai kekuatan hukum dan mengikat. (Soejito,1983 : 9)"

Berdasarkan pengertian tersebut Peraturan Daerah merupakan suatu hasil keputusan yang ditetapkan secara bersama dalam ruang lingkup daerah untuk mencapai suatu cita-cita bersama. Aktor pembuat Peraturan Daerah adalah Kepala Daerah dengan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.

2.3 Penataan dan Pemberdayaan Pedagang Kaki Lima (PKL)

Berdasarkan Perda Kabupaten Purwakarta Nomor 8 tahun 2016, PKL adalah pelaku usaha yang melakukan usaha perdagangan dengan menggunakan sarana usaha bergerak maupun tidak bergerak, menggunakan prasarana kota, fasilitas sosial, fasilitas umum, lahan dan bangunan milik pemerintah dan/atau swasta yang bersifat sementara/tidak menetap.

Penataan PKL adalah upaya yang dilakukan oleh pemerintah daerah melalui penetapan lokasi binaan untuk melakukan penetapan, pemindahan, penertiban dan penghapusan lokasi PKL dengan memperhatikan kepentingan umum, sosial, estetika, kesehatan, ekonomi, keamanan, ketertiban, kebersihan lingkungan dan sesuai dengan peraturan perundang-undangan.

Pemberdayaan PKL adalah upaya yang dilakukan oleh pemerintah, pemerintah daerah, dunia usaha dan masyarakat secara sinergis dalam bentuk

penumbuhan iklim usaha dan pengembangan usaha terhadap PKL sehingga mampu tumbuh dan berkembang baik kualitas maupun kuantitas usahanya.

Pengertian dari pemberdayaan adalah upaya yang dilakukan pemerintah terhadap kelompok sasaran yang diidentikkan sebagai upaya memberdayakan (mengembangkan kelompok sasaran dari kedaan tidak/kurang berdaya menjadi mempunyai daya. Menurut pakar Jim Ife, pemberdayaan dinyatakan sebagai

> *"empowerment means providing people with the resources, opportunity, knowledge, and skill to increase their capacities to determine their own future, and to participate in and affect of their community".* (Jim Ife. 1995: 182)

Dengan kata lain, pemberdayaan diartikan sebagai persiapan sumber daya yang ditujukan kepada masyarakat berupa sumber daya, kesempatan, pengetahuan, dan keahlian untuk meningkatkan kapasitas diri dari masing-masing masyarakat yang nantinya menentukan masa depan mereka, serta adanya partisipasi dan kehidupan yang terpengaruh dalam kehidupan di dalam komunitas masyarakat itu.

2.4 Definisi Pedagang Kaki Lima (PKL)

PKL merupakan salah satu bentuk usaha sektor informal diperkotaan. Jumlahnya sangat besar dan seringkali lebih mendominasi dibanding jenis usaha sektor informal lainnya. Secara *"etimologi*" atau bahasa, pedagang biasa diartikan sebagai jenis pekerjaan beli dan jual . Pedagang adalah orang yang bekerja dengan cara membeli barang dan kemudian menjualnya kembali dengan mengambil keuntungan dari barang yang di jualnya kembali. Kaki lima diartikan sebagai lokasi berdagang yangtidak permanen atau tetap.

PKL dapat diartikan sebagai pedagang yang tidak memiliki lokasi usaha yang permanen atau tetap. Lain dengan tinjauan hukum, pendefinisian secara ilmiah mengenai Pedagang Kaki Lima seringkali membutuhkan bantuan dengan cara pengidentifikasikan sejumlah ciri atau karakteristiknya. Kesulitan memberikan definisi secara tepat ini dinyatakan oleh Ray Bromley dalam Rusli dengan menyatakan :

> "Pedagang Kaki Lima terletak pada tepal batas penelitian yang tidak di definisikan secara tepat, antara penelitian kesempatan kerja dan patologi sosial dan ciri pokoknya, mobilitas,ketidakmampuan, serta kemiskinan dan tingkat pendidikan relatif rendah dari kebanyakan pelakunya sangatmempersulit penelitian". (Bromley, 1979)

Pejabat kota dan sebagian kaum elit lokal biasanya memandang PKL sebagai gangguan yang membuat kota menjadi kotor dan tidak rapi menyebabkan lalu-lintas macet, buang sampah sembarangan, gangguan bagi para pejalan kaki, pesaing pedagang toko yang terkena pajak besar. PKL sering digambarkan sebagai pengangguran terselubung, atau setengah pengangguran dengan laju pertumbuhan yang begitu cepat di negara-negara berkembang. Beberapa profesi di sektor informal rentan dengan pelanggaran hukum atau justru adalah bentuk pelanggaran hukum seperti prostitusi, sehingga sering dikejar-kejar oleh petugas ketertiban umum dari pemerintah kota/kabupaten. Fungsi Perda ini adalah untuk mengantisipasi terjadinya permasalahan, tetapi ditetapkan setelah terjadi permasalahan, sebagai pembenaran atas penertiban yang dilakukan petugas.

2.5 Definisi Pasar

Pengertian Pasar Pasar merupakan suatu daerah dimana pembeli dan penjual saling berhubungan satu sama lainya, untuk melakukan pertukaran barang maupun

jasa pada waktu-waktu tertentu. Menurut Peraturan Presiden RI No. 112 Tahun 2007, pasar adalah area tempat jual beli barang dengan jumlah penjual lebih dari satu, baik yang disebut sebagai pusat perbelanjaan, pasar tradisional, pertokoan, mall, plasa, pusat perdagangan maupun sebutanlainnya. Dari definisi ini, ada empat poin penting yang menonjol yang menandai terbentuknya pasar, yaitu:

1. Ada penjual dan pembeli
2. Mereka bertemu di sebuah tempat tertentu
3. Terjadi kesepakatan di antara penjual dan pembeli, sehingga terjadi jual beli atau tukar menukar
4. Antara penjual dan pembeli kedudukannya sederajat.

Peraturan Presiden RI No. 112 Tahun 2007, pasar tradisional adalah pasar yang dibangun dan dikelola oleh Pemerintah, Pemerintah Daerah, Swasta, Badan Usaha Milik Negara dan Badan Usaha Milik Daerah termasuk kerjasama dengan swasta dengan tempat usaha berupa toko, kios, los dan tenda yang dimiliki/dikelola oleh pedagang kecil, menengah, swadaya masyarakatatau koperasi dengan usaha skala kecil, modal kecil dan dengan proses jual beli barang dagangan melalui tawar menawar. Lebih lanjut menurut Perpres tersebut, pasar tradisional boleh berlokasi pada setiap sistem jaringan jalan, termasuksistem jaringan jalan lokal atau jalan lingkungan pada kawasan pelayanan bagian kota/kabupaten atau lokal atau lingkungan (perumahan) di dalam kota/kabupaten.

Di dalam Perpres tersebut juga disebutkan bahwa toko modern adalah toko dengan sistem pelayanan mandiri, menjual berbagai jenis barang secara eceran dengan bentuk minimarket, supermarket, atau department store. Dari sisi

kelembagaan, perbedaan karakteristik pengelolaan pasar modern dan pasar tradisional nampak dari lembaga pengelolanya. Pada pasar tradisional, kelembagaan pengelola umumnya ditangani oleh Dinas Pasar yang merupakan bagian dari sistem birokrasi.

2.6 Kerangka Pemikiran

Implementasi pada dasarnya berkaitan dengan proses, hasil, aktivitas dan tindakan untuk mencapai suatu tujuan dan sasaran yang telah ditetapkan agar dapat memberikan kontribusi yang besar terhadap kondisi dan situasi yang lebih baik. Proses merupakan suatu jenjang waktu dari pelaksanaan terhadap program-program yang telah dirumuskan dalam mencapai tujuan dan sasaran yang telah ditetapkan. Berjalan tidaknya suatu implementasi tergantung dari prosesnya. Hasil merupakan suatu yang didapatkan setelah suatu program dilaksanakan. Aktivitas berkaitan dengan kegiatan yang dilakukan oleh aparatur dalam melaksanakan program-program. Tindakan merupakan prilaku dari aktor yang melaksanakan implementasi dalam hal ini adalah aparatur pemerintahan untuk mencapai tujuan dan sasaran. Suatu implementasi biasanya berkaitan dengan suatu peraturan atau kebijakan dalam suatu daerah.

Kebijakan adalah suatu respon yang dilakukan oleh pemerintahan sebagai upaya penyelesaian masalah yang sedang terjadi. Kebijakan merupakan suatu aturan yang dibentuk untuk menciptakan suasana dan keadaan menjadi lebih baik yang memiliki sifat mengikat. Tujuan dibuat kebijakan adalah untuk menyelesaikan permasalahan yang sangat sulit diselesaikan. Kebijakan bisa dibuat oleh pengusa atau individu dan kelompok yang mempunyai kewenangan dalam

membuat kebijakan tersebut untuk mencapai tujuan yang telah direncanakan pada program yang berada di dalam kebijakan itu sendiri.

Implementasi kebijakan merupakan suatu proses yang menentukan pada penerapan kebijakan. Implementasi kebijakan dapat menentukan apakah kebijakan tersebut dapat sampai terhadap tujuan dan direalisasikan dengan baik sehingga dapat mencapai tujuan yang telah diharapkan. Aturan dalam kebijakan tertentu yang memiliki tujuan yang sangat baik tidak akan terjadi apabila tidak terealisasikan secara maksimal. Penelitian ini membahas tentang salah satu kebijakan yang dibentuk oleh pemerintahan daerah untuk menyelesaikan masalah yang terjadi di masyarakat. Peraturan Daerah Kabupaten Purwakarta Nomor Tahun 2016 tentang Penataan dan Pemberdayaan Pedagang Kaki Lima merupakan suatu bentuk kebijakan public yang dibuat oleh pemerintahan daerah Kabupaten Purwakarta.

Penataan dan Pemberdayaan Pedagang Kaki Lima merupakan suatu peraturan yang mengatur bagaimana upaya untuk mengatasi permasalahan pedagang kaki lima dalam penataan dan pemberdayaan yang selama ini menjadi akar permasalahan di Pasar Rebo Kabupaten Purwakarta. Penataan PKL di Pasar Rebo dilakukan dengan cara memberi tempat/lokasi yang baru yaitu Pasar simpang, dimana pemerintah berharap agar para PKL di pasar Rebo dapat direlokasi ke Pasar simpang. Adanya peraturan ini diharapkan segala aktivitas PKL di Pasar Rebo Purwakarta umumnya dapat dikendalikan sehingga dapat mengembalikan kondisi ketertiban, keamanan, kenyamanan, keindahan, dan kebersihan kota

Berdasarkan permasalahan yang telah dijelaskan, peneliti menggunakan teori dari George C.Edwards III untuk membedah permasalahan pada penelitian ini.

Faktor – faktor yang mempengaruhi keberhasilan implementasi kebijakan dari model implementasi kebijakan George C. Edwards III yang meliputi komunikasi, sumberdaya, disposisi, dan struktur birokrasi. Sehingga dapat dikatakan bahwa implementasi suatu kebijakan dapat tercapai tujuannya jika empat indikator yang mempengaruhi keberhasilan kebijakan tersebut berjalan sinergi satu sama lain.

Faktor yang pertama adalah komunikasi. Komunikasi merupakan salah satu faktor yang menentukan dalam meralisasikan Perda tentang penataan dan pemberdayaan PKL khususnya pada penataan PKL di Pasar Rebo tersebut. Sosialisasi perda merupakan cara dari bentuk komunikasi yang bertujuan supaya PKL mengetahui tentang adanya perda sehingga perda tersebut dapat tepat sasaran dan terlaksana sesuai dengan yang diharapkan.

Faktor yang kedua adalah sumberdaya. Sumberdaya yang terkait dalam penelitian ini meliputi pemerintah daerah sebagai pembuat kebijakan penataan dan pemberdayaan PKL, pelaksana dari kebijakan tersebut adalah Satuan Polisi Pamong Praja (SATPOLPP) seksi penegakan perundang-undangan daerah dan Dinas terkait yaitu Dinas Koperasi, UMKM, Perindustrian dan Perdagangan Kabupaten Purwakarta.

Faktor yang ketiga adalah disposisi. Disposisi adalah sikap dari pelaksana kebijakan, kecenderungan, keinginan atau kesepakatan yang melaksanakan Peraturan Daerah Kabupaten Purwakarta Nomor 8 Tahun 2016 tentang Penataan dan Pemberdayaan Pedagang Kaki Lima. Kesepakatan dari kebijakan ini perlu terjalin dengan baik antara pemerintah pelaksana kebijakan

dengan PKL sebagai objek dari kebijakan khususnya para pedagang kaki lima yang berada di Pasar Rebo.

Faktor yang keempat adalah struktur birokrasi. Struktur birokrasi merupakan tokoh yang sentral dalam merealisasikan kebijakan Peraturan Daerah Kabupaten Purwakarta Nomor 8 Tahun 2016 Tentang Penataan dan Pemberdayaan Pedagang Kaki Lima karena apabila lemahnya struktur birokrasi dapat mengakibatkan ketidak jelasan kepada pembagian wewenang dalam melaksanakan kebijakan khusunya Penataan PKL di Pasar Rebo Kabupaten Purwakarta.

Berdasarkan kerangka pemikiran di atas, maka definisi operasional dalam penelitian ini adalah:

1. Implementasi merupakan suatu proses, tindakan, hasil dan aktivitas dalam pelaksanaan program-program yang telah ditetapkan pemerintah untuk mencapai tujuan bersama. Implementasi Peraturan Daerah Kabupaten Purwakarta Nomor 8 Tahun 2016 Tentang Penataan dan Pemberdayaan Pedagang Kaki Lima bertujuan menciptakan Kabupaten Purwakarta yang aman, bersih, dan tertib dan memantapkan Kabupaten Purwakarta sebagai kota tujuan wisata.
2. Kebijakan merupakan serangkaian konsep atas pelaksanaan program penataan dan pembinaan untuk mencapai tujuan yang telah dirumuskan.
3. Penataan adalah penempatan lokasi dan tempat usaha PKL melalui relokasi, revitalisasi pasar, belanja tematik, konsep festival dan konsep pujasera.

4. PKL adalah setiap orang yang melakukan kegiatan usaha perdagangan atau jasa, yaitu melayani kebutuhan barang-barang atau makanan yang dikonsumsi langsung oleh konsumen, yang dilakukan cenderung berpindah-pindah dengan kemampuan modal yang kecil/terbatas, dalam melakukan usaha tersebut menggunakan peralatan sederhana dan memiliki lokasi di tempat-tempat umum (terutama di atas trotoar atau sebagian badan jalan).
5. Penataan PKL adalah upaya untuk menata dan mengatur PKL agar dapat berdagang ditempat yang sudah disediakan.
6. Implementasi Kebijakan adalah pelaksanaan Implementasi Peraturan Daerah Kabupaten Purwakarta Nomor 8 Tahun 2016 Tentang Penataan dan Pemberdayaan Pedagang Kaki Lima Untuk mengukur suatu keberhasilan implementasi kebijakan dilihat dalam indiator berikut:
    1) Komunikasi adalah proses penyampaian informasi dari aparatur yang memiliki fungsi penataan selaku pelaksana kebijakan Implementasi Peraturan Daerah Kabupaten Purwakarta Nomor 8 Tahun 2016 Tentang Penataan dan Pemberdayaan Pedagang Kaki Lima kepada masyarakat. Komunikasi dalam penelitian ini meliputi:
        a. Transmisi adalah alur penyampaian informasi yang telah ditetapkan oleh pemerintah Kabupaten Purwakarta selaku pelaksana kebijakan Peraturan Daerah Kabupatem Purwakarta

Nomor 8 Tahun 2016 Tentang Penataan dan Pemberdayaan Pedagang Kaki Lima

b. Kejelasan adalah tujuan yang telah ditetapkan jelas adanya dan sesuai dengan kebijakan yang buat oleh Pemerintah Kabupaten Purwakarta selaku pelaksana kebijakan Peraturan Daerah Kabupatem Purwakarta Nomor 8 Tahun 2016 Tentang Penataan dan Pemberdayaan Pedagang Kaki Lima.

c. Konsistensi adalah ketetapan tujuan sesuai dengan kebijakan yang dibuat oleh Pemerintah Kabupaten Purwakarta selaku pelaksana Peraturan Daerah Kabupatem Purwakarta Nomor 8 Tahun 2016 Tentang Penataan dan Pemberdayaan Pedagang Kaki Lima

2) Sumber daya adalah sumber-sumber dalam pelaksanaan Peraturan Daerah Kabupatem Purwakarta Nomor 8 Tahun 2016 Tentang Penataan dan Pemberdayaan Pedagang Kaki Lima yang bertanggung jawab untuk melaksanakan kewenangan dalam fungsi penataan PKL. Sumber daya dalam penelitian ini meliputi:

a. Staf adalah aparatur Pemerintah Kabupaten Purwakarta selaku pelaksana fungsi penataan kebijakan Peraturan Daerah Kabupatem Purwakarta Nomor 8 Tahun 2016 Tentang Penataan dan Pemberdayaan Pedagang Kaki Lima yang memiliki wewenang dalam penataan PKL.

b. Informasi adalah data yang diperlukan aparatur guna ditunjukan kepada penerima dalam pengambilan keputusan dalam melaksanakan apa yang menjadi tugas dan kewajibannya sesuai dengan Peraturan Daerah Kabupatem Purwakarta Nomor 8 Tahun 2016 Tentang Penataan dan Pemberdayaan Pedagang Kaki Lima.

c. Kewenangan adalah kewenangan yang bersifat formal dalam mejalankan kebijakan Peraturan Daerah Kabupatem Purwakarta Nomor 8 Tahun 2016 Tentang Penataan dan Pemberdayaan Pedagang Kaki Lima.

d. Sarana dan Prasarana adalah fasilitas pendukung dalam melaksanakan kebijakan Peraturan Daerah Kabupatem Purwakarta Nomor 8 Tahun 2016 Tentang Penataan dan Pemberdayaan Pedagang Kaki Lima.

3) Disposisi adalah sikap para pelaksana pembuat Peraturan Daerah Kabupatem Purwakarta Nomor 8 Tahun 2016 Tentang Penataan dan Pemberdayaan Pedagang Kaki Lima untuk melaksanakan kebijakan secara sungguh-sungguh dalam fungsi penataan PKL. Disposisi dalam penelitian ini meliputi:

a. Efek disposisi adalah pengaruh yang ditimbulkan oleh pelaksana kebijakan Peraturan Daerah Kabupatem Purwakarta Nomor 8 Tahun 2016 Tentang Penataan dan Pemberdayaan Pedagang Kaki Lima dalam penataan PKL.

b. Insentif adalah upah lebih yang diberikan kepada pelaksana kebijakan Peraturan Daerah Kabupatem Purwakarta Nomor 8 Tahun 2016 Tentang Penataan dan Pemberdayaan Pedagang Kaki Lima dalam hal ini Pemerintah Kabupaten Purwakarta.

4) Struktur birokrasi adalah struktur atau hierarki atau pembagian kewenangan dalam pelaksanaan implementasi kebijakan kebijakan Peraturan Daerah Kabupatem Purwakarta Nomor 8 Tahun 2016 Tentang Penataan dan Pemberdayaan Pedagang Kaki Lima dalam penataan PKL. Struktur birokrsdi dalam penelitian ini meliputi:

a. Fragmentasi adalah penyebaran tanggung jawab beberapa unit di dalam Pemerintah Pemerintah Kabupaten Purwakarta dalam perkembangan penataan PKL.

b. *Standard Operating Procedur* (SOP) adalah prosedur pelaksanaan kebijakan oleh Pemerintah Kabupaten Purwakarta.

Berikut ini merupakan model kerangka pemikiran yang dibuat oleh peneliti untuk memperjelas dan mempertajam sebagai tambahan dari kerangka teori yang telah diuraikan sebagai berikut:

Gambar 2.3
Model Kerangka Pemikiran

