

BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

A. Izin

1. Pengertian Izin

Kata izin, menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia (Departemen Pendidikan dan Kebudayaan, 1989: 341), Izin adalah pernyataan mengabulkan (tidak melarang dsb); persetujuan membolehkan. Sedangkan menurut E. Utrecht berpendapat bahwa bila mana pembuat peraturan tidak umumnya melarang suatu perbuatan, tetapi masih juga memperkenankannya asal saja diadakan dengan cara yang ditentukan untuk masing-masing hal konkrit, maka perbuatan administrasi negara yang memperkenankan perbuatan tersebut bersifat suatu izin (*vergunning*). Izin (*vergunning*) adalah suatu persetujuan dari penguasa berdasarkan Undang-Undang atau peraturan pemerintah untuk dalam keadaan tertentu menyimpang dari ketentuan-ketentuan larangan peraturan perundang-undangan (Sutedi Adrian, 2011,167-168). Sehubungan dengan penjelasan tersebut Spelt dan ten Berge (dalam Sri Pudyatmoko, 2009: 7) berpendapat bahwa:

izin merupakan suatu persetujuan dari penguasa berdasarkan undang-undang atau peraturan pemerintah untuk dalam keadaan tertentu menyimpang dari ketentuan-ketentuan larangan peraturan perundang-undangan (izin dalam arti sempit). Berdasarkan apa yang dikatakan oleh Spelt dan Ten Berge, dalam izin dapat dipahami bahwa suatu pihak tidak dapat melakukan sesuatu kecuali diizinkan. Artinya ,

kemungkinan untuk seseorang atau suatu pihak tertutup kecuali diizinkan oleh pemerintah. Dengan demikian pemerintah mengikatkan perannya dalam kegiatan yang dilakukan oleh orang atau pihak yang bersangkutan.

2. Fungsi Dan Tujuan Pemberian Izin

Fungsi dan tujuan sebagaimana ditulis oleh (Adrian Sutedi, 2010 :193, 200), bahwa ketentuan tentang perizinan mempunyai :

a. Fungsi

Perizinan berfungsi sebagai fungsi penertib dan sebagai pengatur. Sebagai fungsi penertib, dimaksudkan agar setiap bentuk kegiatan masyarakat tidak bertentangan satu dengan yang lainnya, sehingga ketertiban dalam setiap segi kehidupan masyarakat dapat terwujud. Izin berfungsi sebagai pengaturan merupakan ujung tombak dari instrumen hukum dalam penyelenggaraan pemerintahan. Norma penutup dalam rangkaian norma hukum. Wujud dari ketetapan ini salah satunya adalah Izin. Berdasarkan jenis-jenis ketetapan, izin termasuk sebagai ketetapan yang bersifat konstitutif, yakni ketetapan yang menimbulkan hak baru yang sebelumnya tidak dimiliki oleh seseorang yang namanya tercantum dalam ketetapan itu, atau *beschikkingen welke iets toestaan wat tevoren niet geoorloofd was* (ketetapan yang memperkenankan sesuatu yang sebelumnya tidak dibolehkan). Izin merupakan ketetapan, dibuat dengan ketentuan dan persyaratan yang berlaku, yaitu : (1) persyaratan, (2) hak dan kewajiban, (3) tata cara (prosedur), (4) jangka waktu

berlaku, (5) waktu pelayanan, (6) biaya, (7) mekanisme komplain dan penyelesaian sengketa, dan (8) sanksi, (Sutedi Adrian, 2010 :180).

b. Tujuan

Tujuan perizinan adalah untuk pengendalian dan pengawasan pemerintah terhadap aktivitas dalam hal-hal tertentu yang ketentuannya berisi pedoman-pedoman yang harus dilaksanakan oleh baik yang berkepentingan ataupun oleh pejabat yang berwenang.

B. Penyelenggara Angkutan Orang Dengan Kendaraan Bermotor Umum

Penyelenggara angkutan orang dengan kendaraan umum berkaitan dengan badan usaha/perusahaan yang menyelenggarakan angkutan umum. Perusahaan angkutan umum, menurut ketentuan Pasal 1 Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2009 Tentang Lalu Lintas dan Angkutan Jalan (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2009 Nomor 96), adalah badan hukum yang menyediakan jasa angkutan orang dan/atau barang dengan kendaraan bermotor umum.

Penyelenggara angkutan umum di daerah kabupaten/kota, menurut ketentuan Pasal 139 ayat (4) Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 22 Tahun 2009 Tentang Lalu Lintas dan Angkutan Jalan (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2009 Nomor 96) mengatur bahwa, Penyediaan jasa angkutan umum dilaksanakan oleh badan usaha milik Negara, badan usaha milik daerah dan/atau badan hukum lain sesuai ketentuan peraturan perundang-undangan.

C. Izin Penyelenggaraan Angkutan Orang Dengan Kendaraan Bermotor Umum

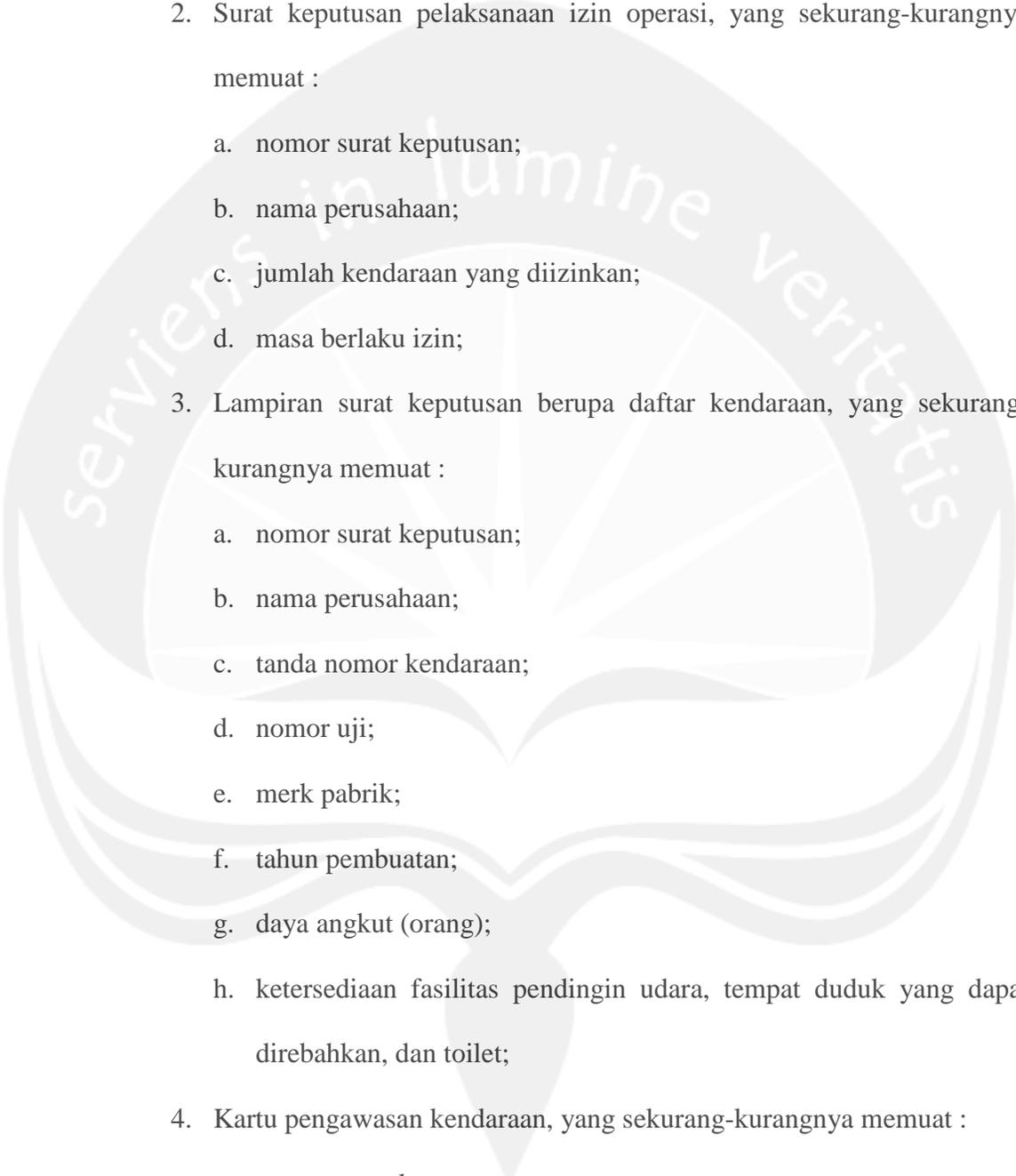
1. Izin Penyelenggaraan Angkutan Dalam Trayek

Izin penyelenggaraan angkutan dalam trayek menurut ketentuan Pasal

2. Izin Penyelenggaraan Angkutan Tidak Dalam Trayek

Pemberian izin penyelenggaraan angkutan orang dengan kendaraan bermotor tidak dalam trayek menurut ketentuan Pasal 179 ayat (2) Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2009 Tentang Lalu Lintas Angkutan Jalan(Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2009 Nomor 96), mengatur bahwa, Tata cara dan persyaratan pemberian izin diatur dengan Peraturan Menteri yang bertanggung jawab di bidang sarana dan prasarana lalu lintas dan angkutan jalan. Izin penyelenggaraan angkutan orang tidak dalam trayek menurut ketentuan Pasal 64 Keputusan Menteri Perhubungan Nomor: KM 35 Tahun 2003 Tentang Penyelenggaraan Angkutan Orang di Jalan Dengan Kendaraan Umum, merupakan satu kesatuan dokumen yang terdiri dari :

1. Surat keputusan izin operasi, yang sekurang-kurangnya memuat :
 - a. nomor surat keputusan;
 - b. nama perusahaan;
 - c. nomor induk perusahaan;
 - d. nama pimpinan perusahaan/ penanggung jawab;
 - e. alamat perusahaan/ penanggung jawab;

- 
- f. masa berlaku izin;
 2. Surat keputusan pelaksanaan izin operasi, yang sekurang-kurangnya memuat :
 - a. nomor surat keputusan;
 - b. nama perusahaan;
 - c. jumlah kendaraan yang diizinkan;
 - d. masa berlaku izin;
 3. Lampiran surat keputusan berupa daftar kendaraan, yang sekurang-kurangnya memuat :
 - a. nomor surat keputusan;
 - b. nama perusahaan;
 - c. tanda nomor kendaraan;
 - d. nomor uji;
 - e. merk pabrik;
 - f. tahun pembuatan;
 - g. daya angkut (orang);
 - h. ketersediaan fasilitas pendingin udara, tempat duduk yang dapat direbahkan, dan toilet;
 4. Kartu pengawasan kendaraan, yang sekurang-kurangnya memuat :
 - a. nomor surat keputusan;
 - b. nomor induk kendaraan;
 - c. nama perusahaan;

- d. masa berlaku izin;
 - e. tanda nomor kendaraan;
 - f. nomor uji;
 - g. daya angkut orang;
 - h. daya angkut bagasi;
5. surat pernyataan kesanggupan untuk mentaati kewajiban sebagai pemegang izin operasi, yang ditandatangani pemohon dan diketahui pejabat pemberi izin.

Permohonan untuk memperoleh izin operasi angkutan, pemohon dapat menyampaikan permohonan kepada pejabat pemberi izin. Pejabat pemberi izin wajib memberikan jawaban persetujuan atau penolakan terhadap permohonan yang diajukan selambat-lambatnya dalam waktu 14 (empat belas) hari kerja sejak permohonan diterima. Apabila permohonan ditolak, pemberi izin memberikan jawaban secara tertulis dengan disertai alasan penolakan, (lihat Pasal 64,65, dan 66 Keputusan Menteri Perhubungan Nomor : KM 35 Tahun 2003 Tentang Penyelenggaraan Angkutan Orang Di Jalan Dengan Kendaraan Umum).

Persyaratan untuk memperoleh izin operasi angkutan, sesuai ketentuan Pasal 67 Keputusan Menteri Perhubungan Nomor : KM 35 Tahun 2003 Tentang Penyelenggaraan Angkutan Orang Di Jalan Dengan Kendaraan Umum, pemohon wajib memenuhi:

- a. Persyaratan administratif, yang meliputi :

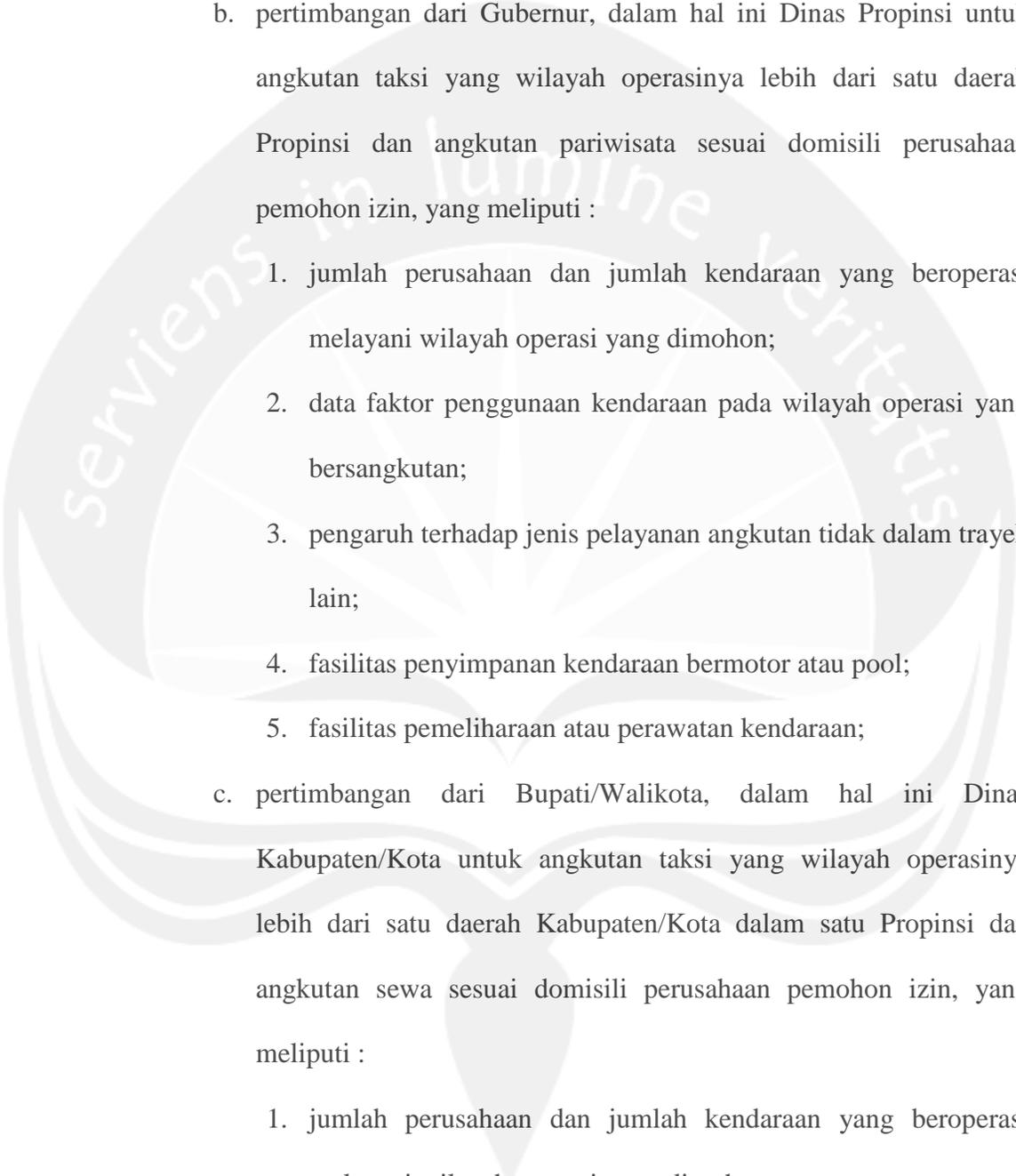
1. memiliki surat izin usaha angkutan;
 2. menandatangani Surat Pernyataan Kesanggupan untuk memenuhi seluruh kewajiban sebagai pemegang izin operasi;
 3. memiliki atau menguasai kendaraan bermotor yang laik jalan yang dibuktikan dengan fotokopi Surat Tanda Nomor Kendaraan Bermotor sesuai domisili perusahaan dan fotokopi Buku Uji;
 4. menguasai fasilitas penyimpanan/pool kendaraan bermotor yang dibuktikan dengan gambar lokasi dan bangunan serta surat keterangan mengenai pemilikan atau penguasaan;
 5. memiliki atau bekerjasama dengan pihak lain yang mampu menyediakan fasilitas pemeliharaan kendaraan bermotor sehingga dapat merawat kendaraannya untuk tetap dalam kondisi laik jalan;
 6. surat keterangan kondisi usaha, seperti permodalan dan sumber daya manusia;
 7. surat keterangan komitmen usaha, seperti jenis pelayanan yang akan dilaksanakan dan standar pelayanan yang diterapkan;
 8. surat pertimbangan dari Gubernur atau Bupati/Walikota, dalam hal ini Dinas Propinsi atau Dinas Kabupaten/Kota.
- b. Persyaratan teknis, yang meliputi :
1. Pada wilayah operasi yang dimohon masih memungkinkan untuk penambahan jumlah kendaraan;

2. Prioritas diberikan bagi perusahaan angkutan yang mampu memberikan pelayanan angkutan yang terbaik.

Selain persyaratan administratif dan teknis, pemohon izin operasi angkutan wajib melakukan kerjasama dengan otorita/badan pengelola, seperti bandara, stasiun kereta api, dan pelabuhan, untuk pelayanan angkutan dari dan ke kawasan yang mempunyai otorita/badan pengelola. Permohonan izin operasi angkutan, sesuai ketentuan Pasal 68 Keputusan Menteri Perhubungan Nomor : KM 35 Tahun 2003 Tentang Penyelenggaraan Angkutan Orang Di Jalan Dengan Kendaraan Umum, dapat berupa :

- a. izin bagi pemohon baru;
- b. pembaharuan masa berlaku izin;
- c. perubahan izin, terdiri dari :
 1. penambahan kendaraan;
 2. penggantian dokumen perizinan yang hilang atau rusak;
 3. perubahan kepemilikan perusahaan;
 4. penggantian kendaraan meliputi peremajaan kendaraan dan perubahan nomor kendaraan.

Permohonan izin bagi pemohon baru sesuai Ketentuan Pasal 69 Keputusan Menteri Perhubungan Nomor : KM 35 Tahun 2003 Tentang Penyelenggaraan Angkutan Orang Di Jalan Dengan Kendaraan Umum, diajukan kepada pejabat pemberi izin dilengkapi dengan:

- 
- a. persyaratan administratif dan teknis;
 - b. pertimbangan dari Gubernur, dalam hal ini Dinas Propinsi untuk angkutan taksi yang wilayah operasinya lebih dari satu daerah Propinsi dan angkutan pariwisata sesuai domisili perusahaan pemohon izin, yang meliputi :
 1. jumlah perusahaan dan jumlah kendaraan yang beroperasi melayani wilayah operasi yang dimohon;
 2. data faktor penggunaan kendaraan pada wilayah operasi yang bersangkutan;
 3. pengaruh terhadap jenis pelayanan angkutan tidak dalam trayek lain;
 4. fasilitas penyimpanan kendaraan bermotor atau pool;
 5. fasilitas pemeliharaan atau perawatan kendaraan;
 - c. pertimbangan dari Bupati/Walikota, dalam hal ini Dinas Kabupaten/Kota untuk angkutan taksi yang wilayah operasinya lebih dari satu daerah Kabupaten/Kota dalam satu Propinsi dan angkutan sewa sesuai domisili perusahaan pemohon izin, yang meliputi :
 1. jumlah perusahaan dan jumlah kendaraan yang beroperasi melayani wilayah operasi yang dimohon;
 2. data faktor penggunaan kendaraan pada wilayah operasi yang bersangkutan;

3. pengaruh terhadap jenis pelayanan angkutan tidak dalam trayek lain;
4. fasilitas penyimpanan kendaraan bermotor atau pool;
5. fasilitas pemeliharaan atau perawatan kendaraan.

Berdasarkan permohonan, pemberi izin melakukan analisis persyaratan administratif dan persyaratan teknis. Apabila permohonan yang diajukan pemohon diterima pejabat pemberi izin, pemberi izin memberikan izin operasi, berupa :

- a. surat keputusan izin operasi;
- b. surat keputusan pelaksanaan izin operasi;
- c. lampiran surat keputusan izin operasi berupa daftar kendaraan;
- d. kartu pengawasan kendaraan;
- e. surat pernyataan kesanggupan untuk mentaati seluruh kewajiban sebagai pemegang izin operasi, yang ditandatangani pemohon dan diketahui pejabat pemberi izin.

Permohonan pembaharuan masa berlaku izin menurut ketentuan Pasal 70 ayat Keputusan Menteri Perhubungan Nomor : KM 35 Tahun 2003 Tentang Penyelenggaraan Angkutan Orang Di Jalan Dengan Kendaraan Umum, diajukan kepada pejabat pemberi izin dilengkapi dengan :

- a. persyaratan administratif dan teknis;

b. pertimbangan dari Gubernur, dalam hal ini Dinas Propinsi untuk angkutan taksi yang wilayah operasinya lebih dari satu daerah Propinsi dan angkutan pariwisata sesuai domisili perusahaan pemohon izin, yang meliputi :

1. data faktor penggunaan kendaraan pada wilayah operasi yang bersangkutan;
2. fasilitas penyimpanan kendaraan bermotor atau pool;
3. fasilitas pemeliharaan atau perawatan kendaraan;

c. pertimbangan dari Bupati/Walikota, dalam hal ini Dinas Kabupaten/Kota untuk angkutan taksi yang wilayah operasinya lebih dari satu daerah Kabupaten/Kota dalam satu Propinsi dan angkutan sewa sesuai domisili perusahaan pemohon izin, yang meliputi :

1. data faktor penggunaan kendaraan pada wilayah operasi yang bersangkutan;
2. fasilitas penyimpanan kendaraan bermotor atau pool;
3. fasilitas pemeliharaan atau perawatan kendaraan.

Berdasarkan permohonan pemberi izin melakukan analisis persyaratan administratif dan persyaratan teknis. Apabila permohonan yang diajukan pemohon diterima pejabat pemberi izin, pemberi izin memberikan izin operasi, berupa :

- a. surat keputusan izin operasi;
- b. surat keputusan pelaksanaan izin operasi;

- c. lampiran surat keputusan izin operasi berupa daftar kendaraan;
- d. kartu pengawasan kendaraan;
- e. surat pernyataan kesanggupan untuk mentaati seluruh kewajiban sebagai pemegang izin operasi, yang ditandatangani pemohon dan diketahui pejabat pemberi izin.

Permohonan penambahan kendaraan menurut ketentuan Pasal 71 Keputusan Menteri Perhubungan Nomor : KM 35 Tahun 2003 Tentang Penyelenggaraan Angkutan Orang Di Jalan Dengan Kendaraan Umum, diajukan kepada pejabat pemberi izin dilengkapi dengan :

- a. persyaratan administratif dan persyaratan teknis;
- b. pertimbangan dari Gubernur, dalam hal ini Dinas Propinsi untuk angkutan taksi yang wilayah operasinya lebih dari satu daerah Propinsi dan angkutan pariwisata sesuai domisili perusahaan pemohon izin, yang meliputi :
 1. jumlah perusahaan dan jumlah kendaraan yang beroperasi melayani wilayah operasi yang dimohon;
 2. data faktor penggunaan kendaraan pada wilayah operasi yang bersangkutan;
 3. pengaruh terhadap jenis pelayanan lainnya;
 4. fasilitas penyimpanan kendaraan bermotor atau pool;
 5. fasilitas pemeliharaan atau perawatan kendaraan.

c. pertimbangan dari Bupati/Walikota, dalam hal ini Dinas Kabupaten/Kota untuk angkutan taksi yang wilayah operasinya lebih dari satu daerah Kabupaten/Kota dalam satu Propinsi dan angkutan sewa sesuai domisili perusahaan pemohon izin, yang meliputi :

1. Jumlah perusahaan dan jumlah kendaraan yang beroperasi melayani wilayah operasi yang dimohon;
2. Data faktor penggunaan kendaraan pada wilayah operasi yang bersangkutan;
3. Pengaruh terhadap jenis pelayanan lainnya;
4. Fasilitas penyimpanan kendaraan bermotor atau pool;
5. Fasilitas pemeliharaan atau perawatan kendaraan.

Pemberi izin melakukan analisis persyaratan administratif dan persyaratan teknis. Apabila permohonan yang diajukan pemohon dapat diterima pejabat pemberi izin, maka pemberi izin memberikan izin operasi, berupa :

- a. Surat keputusan pelaksanaan izin operasi;
- b. Lampiran surat keputusan izin operasi berupa daftar kendaraan;
- c. Kartu pengawasan kendaraan tambahan.

Permohonan penggantian dokumen perizinan yang hilang, menurut ketentuan Pasal 72 Keputusan Menteri Perhubungan Nomor : KM 35 Tahun 2003 Tentang Penyelenggaraan Angkutan Orang Di Jalan

Dengan Kendaraan Umum, diajukan kepada pejabat pemberi izin dilengkapi dengan:

- a. Surat keterangan hilang dari pihak Kepolisian;
- b. Bukti telah diumumkan terhadap dokumen yang hilang di media massa dalam waktu 2 (dua) hari oleh pemegang izin.

Apabila permohonan yang diajukan pemohon dapat diterima pejabat pemberi izin, pemberi izin memberikan izin operasi, berupa dokumen perizinan yang mengalami kehilangan.

Permohonan perubahan kepemilikan perusahaan menurut ketentuan Pasal 73 Keputusan Menteri Perhubungan Nomor : KM 35 Tahun 2003 Tentang Penyelenggaraan Angkutan Orang Di Jalan Dengan Kendaraan Umum, diajukan kepada pejabat pemberi izin dilengkapi dengan :

- a. Persyaratan administratif;
- b. Pertimbangan dari Walikota/Bupati, dalam hal ini Dinas Kota/Kabupaten untuk angkutan taksi yang wilayah operasinya lebih dari satu daerah Propinsi, angkutan taksi yang wilayah operasinya lebih dari satu daerah Kabupaten/Kota dalam satu Propinsi, angkutan sewa dan angkutan pariwisata menurut domisili kepemilikan lama dan baru, yang meliputi :
 1. Pengecekan terhadap kebenaran dan keabsahan dokumen pengalihan kepemilikan, seperti akte notaris dan status/bentuk pengalihan pemilikan;

2. Fasilitas penyimpanan kendaraan bermotor atau pool;
 3. Fasilitas pemeliharaan atau perawatan kendaraan;
- c. Dokumen izin operasi yang dimiliki.

Apabila permohonan yang diajukan pemohon dapat diterima pejabat pemberi izin, pemberi izin memberikan izin operasi, berupa :

1. Surat keputusan izin operasi;
2. Surat keputusan pelaksanaan izin operasi;
3. Lampiran surat keputusan izin operasi berupa daftar kendaraan;
4. Kartu pengawasan kendaraan;
5. Surat pernyataan kesanggupan untuk mentaati seluruh kewajiban sebagai pemegang izin operasi, yang ditandatangani pemohon dan diketahui pejabat pemberi izin.

Permohonan penggantian kendaraan menurut ketentuan Pasal 74 Keputusan Menteri Perhubungan Nomor : KM 35 Tahun 2003 Tentang Penyelenggaraan Angkutan Orang Di Jalan Dengan Kendaraan Umum, meliputi peremajaan kendaraan dan perubahan identitas kendaraan, diajukan kepada pejabat pemberi izin dilengkapi dengan:

- a. Persyaratan administratif;
- b. Pertimbangan dari Bupati / Walikota, dalam hal ini Dinas Kabupaten / Kota untuk angkutan taksi yang wilayah operasinya lebih dari satu daerah Propinsi, angkutan taksi yang wilayah operasinya lebih dari satu daerah Kabupaten/Kota dalam satu Propinsi, angkutan sewa dan

angkutan pariwisata menurut domisili perusahaan berupa keterangan peruntukan kendaraan lama;

c. Dokumen izin operasi yang dimiliki.

Apabila permohonan yang diajukan diterima pejabat pemberi izin, pemberi izin memberikan izin operasi, berupa :

1. Lampiran surat keputusan izin operasi berupa daftar kendaraan;
2. Kartu pengawasan kendaraan yang mengalami penggantian kendaraan.

D. Otonomi Daerah

1. Pengertian Otonomi Daerah

Otonomi (*autonomy*) berasal dari bahasa Yunani, *auto* berarti sendiri dan *nomous* berarti hukum atau peraturan. Secara harafiah otonomi berarti hukum/mengatur sendiri. Otonomi menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia, otonomi adalah pemerintahan sendiri, otonomi daerah adalah hak wewenang, dan kewajiban daerah untuk mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Daerah menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia, adalah bagian permukaan bumi dalam kaitannya dengan keadaan alam, dsb yang khusus; atau lingkungan pemerintah; wilayah kabupaten, (Propinsi, Negara dsb). Menurut kamus hukum daerah dalam bahasa Belanda *Gewest*, *region/province* (bahasa Inggris).

Otonomi menurut *Encyclopedia of social science*, dalam pengertian asli adalah *The legal self of sufficiency of social body and in actual independence*. Kaitannya dengan politik dan pemerintahan, otonomi daerah bersifat *self government* atau *the condition of living under one's own laws*. Jadi otonomi daerah adalah daerah yang memiliki *legal self sufficiency* yang bersifat *self government* yang diatur dan diurus oleh *own law*, sehingga otonomi daerah lebih menitikberatkan pada aspirasi daripada kondisi. (Ridwan Juniarso dan Sudrajad Sodik, 2010, 109).

Otonomi daerah berdasarkan Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2004 Nomor 125), sebagaimana diubah dengan Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 12 Tahun 2008 Tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2008 Nomor 59) Pasal 1 ayat :

- (5) Otonomi daerah adalah hak, wewenang, dan kewajiban daerah otonom untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat sesuai dengan peraturan perundang-undangan.
- (6) bahwa Daerah otonom selanjutnya disebut daerah, adalah kesatuan masyarakat hukum yang mempunyai batas-batas wilayah yang berwenang mengatur dan mengurus urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat dalam Sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Otonomi daerah menurut Sarundajang sebagaimana ditulis Riant

Nugroho (2000,47-48) terdapat 5 klasifikasi yaitu :

1. Otonomi organik atau rumah tangga organik. Otonomi ini mengatakan bahwa rumah tangga adalah keseluruhan urusan-urusan yang menentukan mati hidupnya badan otonomi atau daerah otonom.
2. Otonomi formal atau rumah tangga formal. Adapun yang dimaksud dengan otonomi formal adalah apa yang menjadi urusan otonomi itu tidak dibatasi secara positif. Satu-satunya pembatasan ialah daerah otonom yang bersangkutan tidak boleh mengatur apa yang telah diatur oleh perundangan yang lebih tinggi tingkatannya.
3. Otonomi Materiil atau Rumah Tangga Materiil. Kewenangan daaerahn otonom itu dibatasi secara positif yaitu dengan menyebutkan secara limitatif dan terinci atau secara tegas apa saja yang berhak diatur dan diurusnya.
4. Otonomi Riil atau Rumah Tangga Riil. Pada prinsipnya menyatakan bahwa penentuan tugas pengalihan atau penyerahan wewenang-wewenang urusan tersebut didasarkan kepada kebutuhan dan keadaan serta kemampuan daerah yang menyelenggarakannya.
5. Otonomi nyata, bertanggung jawab, dan dinamis, kepada daerah disertai suatu hak, wewenang, dan kewajiban untuk mengatur dan mengurus fungsi-fungsi pemerintahan di bidang tertentu. Otonomi yang nyata, artinya disesuaikan dengan faktor-faktor tertentu yang hidup dan berkembang secara obyektif di daerah. Otonomi yang bertanggung jawab artinya selaras atau sejalan dengan tujuannya yaitu melancarkan pembangunan. Otonomi yang dinamis artinya dapat memberi dorongan lebih baik dan maju atas segala kegiatan pemerintahan.

2. Tujuan Otonomi Daerah

Pemberian otonomi luas di Indonesia kepada daerah sebagaimana dalam penjelasan umum Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 Tentang

Pemerintahan Daerah, diarahkan untuk mempercepat terwujudnya kesejahteraan masyarakat melalui peningkatan pelayanan, pemberdayaan dan peran serta masyarakat, melalui peningkatan, pelayanan, pemberdayaan, dan peran serta masyarakat, peningkatan daya saing daerah dengan memperhatikan prinsip demokrasi, pemerataan, keadilan, keistimewaan dan kekhususan suatu daerah dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia; serta penyelenggaraan pemerintahan daerah perlu ditingkatkan dengan lebih memperhatikan aspek-aspek hubungan antar susunan pemerintahan dan antar pemerintahan daerah, potensi dan keanekaragaman daerah, peluang dan tantangan persaingan global dengan memberikan kewenangan yang seluas-luasnya kepada daerah disertai dengan pemberian hak dan kewajiban menyelenggarakan otonomi daerah dalam kesatuan sistem penyelenggaraan pemerintahan negara. Pemberian otonomi juga dalam rangka penyelenggaraan desentralisasi pemerintahan, dengan dua tujuan utama yang ingin dicapai sebagaimana ditulis oleh Juniarso Ridwan dan Ahmad Sodik Sudrajat, (2010 : 129) yaitu :

1. Tujuan politik, yaitu akan memposisikan pemerintah daerah sebagai medium pendidikan politik bagi masyarakat local dan secara agregat akan berkontribusi pada pendidikan politik secara nasional
2. Tujuan administratif, yaitu akan memposisikan pemerintah daerah unit pemerintahan di tingkat lokal yang berfungsi untuk menyediakan pelayanan masyarakat secara efektif, efisien, dan ekonomis.

E. Landasan Teori

1. Teori Kebijakan Publik

Kebijakan publik sebagaimana dikemukakan oleh Robert Eyestone, bahwa secara luas kebijakan publik dapat didefinisikan sebagai hubungan suatu unit pemerintahan dengan lingkungannya. Sedangkan menurut Thomas R. Dye, bahwa kebijakan publik adalah apapun yang dipilih oleh pemerintah untuk dilakukan dan tidak dilakukan. Carl Friedrich memandang bahwa, kebijakan sebagai suatu arah tindakan yang diusulkan oleh seseorang, kelompok atau pemerintah dalam suatu lingkungan tertentu yang memberikan hambatan-hambatan dan peluang-peluang terhadap kebijakan yang diusulkan untuk menggunakan dan mengatasi dalam rangka mencapai suatu tujuan atau merealisasikan suatu sasaran atau suatu maksud tertentu. Mengkomparasi berbagai definisi yang dikemukakan oleh para ahli tersebut, Amir Santoso menyimpulkan bahwa, pada dasarnya pandangan mengenai kebijakan publik dibagi dalam dua wilayah kategori. *Pertama*, pendapat ahli yang menyamakan kebijakan publik dengan tindakan-tindakan pemerintah. Artinya semua tindakan pemerintah dapat disebut sebagai kebijakan publik. *Kedua*, para ahli yang memberikan perhatian khusus kepada pelaksanaan kebijakan. Para ahli dalam kategori ini terbagi dalam dua kubu, yakni mereka yang memandang kebijakan publik sebagai keputusan-keputusan pemerintah yang mempunyai tujuan dan maksud-maksud tertentu, dan mereka menganggap kebijakan publik memiliki akibat-akibat yang bisa

diramalkan. Menurut kubu ini kebijakan publik dipandang sebagai proses perumusan, implementasi dan evaluasi kebijakan. Ini berarti bahwa kebijakan publik adalah serangkaian instruksi dari para pembuat keputusan kepada pelaksana kebijakan yang menjelaskan tujuan-tujuan dan cara-cara untuk mencapai tujuan tersebut. Sedangkan kubu kedua lebih melihat kebijakan publik terdiri dari rangkaian keputusan dan tindakan. Kubu ini merumuskan bahwa kebijakan publik sebagai suatu hipotesis yang mengandung kondisi-kondisi awal dan akibat-akibat yang bisa diramalkan, (Budi Winarno, 2012, 20-23).

Kebijakan publik menurut Lester dan Stewart, adalah arah tindakan yang mempunyai tujuan yang diambil oleh seorang atau sejumlah aktor dalam mengatasi suatu masalah atau persoalan. Arah tindakan itu berkaitan dengan pembuatan keputusan. Pembuatan keputusan mencakup pilihan suatu alternatif dari banyak alternatif yang berbeda. Dengan demikian pembuatan keputusan merupakan bagian dari pembuatan kebijakan. Pengkajian terhadap model kebijakan publik menurut Lester dan Stewart terdiri dari model *Elitis* dan model *pluralis*.

a. Model *Elits*

Sebagian besar negara berkembang atau negara-negara Dunia Ketiga yang mendasarkan pada sistim otoriter, menggunakan model elit untuk pembentukan kebijakan publik yang berlangsung di negara-negara itu. Teori elit mengatakan bahwa semua lembaga politik dan lembaga-

lembaga masyarakat lainnya tidak bisa dielakkan dan didominasi oleh sekelompok individu yang sangat kuat, yang memanipulasi instrumen-instrumen kekuasaan bagi kepentingan mereka. Kebijakan publik merupakan produk elit, yang merefleksikan nilai-nilai mereka untuk penguatan kepentingan-kepentingan mereka.

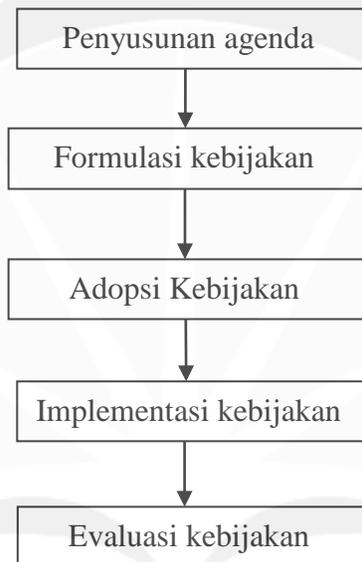
Model elits, Dye dan Zeigler berpendapat bahwa kebijakan publik merupakan preferensi nilai-nilai dari para elit yang berkuasa. Seringkali dikatakan bahwa kebijakan publik merefleksikan tuntutan-tuntutan dari “rakyat”, namun apa yang dikatakan itu adalah mitos, bukan merupakan realitas kehidupan masyarakat demokrasi. Teori elite menurut Dye bahwa “rakyat” mempunyai perilaku apatis, dan tidak memiliki informasi yang baik tentang kebijakan publik. Oleh karena itu, sebenarnya para elit membentuk opini masyarakat luas mengenai persoalan-persoalan kebijakan dan bukan masyarakat luas membentuk opini elit. Sehingga para pejabat publik dan birokrat hanya sekedar menjalankan kebijakan-kebijakan yang diputuskan oleh para elit. Kebijakan-kebijakan publik mengalir “ke arah bawah” dari para elit ke masyarakat luas. Jadi kebijakan-kebijakan publik itu bukan berasal dari tuntutan-tuntutan masyarakat luas (Budi Winarno, 2012:45).

b. Model Pluralis

Berbalikan dengan model elit yang menitikberatkan pada elit politik, model pluralis lebih percaya pada peran subsistem-subsistem yang berada dalam sistem demokrasi. Pandangan-pandangan pluralis sebagaimana dirangkum oleh Robert Dahl dan David Truman dalam Budi Winarno (2012: 49). Menjelaskan bahwa :

1. Kekuasaan merupakan atribut individu dalam hubungannya dengan individu-individu yang lain dalam proses pembuatan keputusan.
2. Hubungan-hubungan kekuasaan tidak perlu tetap berlangsung, namun hubungan-hubungan kekuasaan lebih dibentuk untuk keputusan-keputusan khusus. Setelah keputusan ini dibuat maka hubungan-hubungan kekuasaan tersebut tidak akan tampak, hubungan ini akan digantikan oleh seperangkat hubungan kekuasaan yang berbeda ketika keputusan selanjutnya hendak dibuat.
3. Tidak ada perbedaan yang tetap di antara “elit” dan “massa”. Individu-individu yang berpartisipasi dalam pembuatan keputusan dalam suatu waktu tidak dibutuhkan oleh individu yang sama yang berpartisipasi dalam waktu yang lain. Individu masuk dan keluar dalam partisipasinya sebagai pembuat keputusan digolongkan menjadi aktif atau tidak aktif dalam politik.
4. Kepemimpinan bersifat cair dan mempunyai mobilitas yang tinggi, kekayaan merupakan aset dalam politik, tetapi hanya merupakan salah satu dari sekian banyak aset politik yang ada.
5. Terdapat banyak pusat kekuasaan di antara komunitas. Tidak ada kelompok tunggal yang mendominasi pembuatan keputusan untuk masalah kebijakan. Kompetisi dapat dianggap berada diantara pemimpin. Kebijakan publik lebih lanjut dipandang merefleksikan tawar-menawar atau kompromi yang dicapai di antara kompetisi pemimpin-pemimpin politik.

Tahap-tahap kebijakan publik menurut Jones dan beberapa ahli dalam Budi Winarno, (2012: 36) meliputi : penyusunan agenda, formulasi kebijakan, adopsi kebijakan, implementasi dan penilaian kebijakan. Skema Tahapan-tahapan proses kebijakan tersebut adalah sebagai berikut :



Proses-proses kebijakan tersebut meliputi :

a. Tahap agenda

Para pejabat yang dipilih dan diangkat menempatkan masalah pada agenda publik. Sebelumnya masalah-masalah ini berkompetisi untuk masuk ke dalam agenda kebijakan. Pada akhirnya, beberapa masalah agenda masuk kebijakan para perumus kebijakan. Pada tahap ini suatu masalah mungkin tidak disentuh sama sekali, sementara masalah yang lain ditetapkan menjadi fokus pembahasan, atau ada pula masalah karena alasan-alasan tertentu ditunda untuk waktu yang lama

b. Tahap Formulasi

Masalah yang telah masuk ke agenda kebijakan kemudian dibahas oleh para pembuat kebijakan. Masalah-masalah tadi didefenisikan untuk kemudian dicari pemecahan

masalah terbaik. Pemecahan masalah tersebut berasal dari berbagai alternatif atau pilihan kebijakan (*policy alternatives/policy options*) yang ada. Sama halnya dengan perjuangan suatu masalah untuk masuk dalam agenda kebijakan, dalam tahap perumusan kebijakan masing-masing alternatif bersaing untuk dapat dipilih sebagai kebijakan yang diambil untuk memecahkan masalah. Pada tahap ini, masing-masing aktor akan “bermain” untuk mengusulkan pemecahan masalah terbaik.

c. Tahap adopsi

Dari sekian banyak alternatif kebijakan yang ditawarkan oleh para perumus kebijakan, pada akhirnya salah satu dari alternatif kebijakan tersebut diadopsi dengan dukungan dari mayoritas legislatif, konsensus antara direktur lembaga atau keputusan pengadilan

d. Tahap Implementasi

Suatu program kebijakan hanya akan menjadi catatan-catatan elit, jika program tersebut tidak diimplementasikan. Oleh karena itu keputusan program kebijakan yang telah diambil sebagai alternatif pemecahan masalah harus diimplementasikan, yakni dilaksanakan oleh badan-badan administrasi maupun agen-agen pemerintah di tingkat bawah. Kebijakan yang telah diambil dilaksanakan oleh unit-unit administrasi yang memobilisasi sumberdaya finansial dan manusia. Pada tahap implementasi ini berbagai kepentingan akan saling bersaing. Beberapa implementasi kebijakan mendapat dukungan para pelaksana (*implementators*), namun beberapa yang lain mungkin akan ditentang oleh para pelaksana

e. Tahap Evaluasi

Pada tahap ini kebijakan yang telah dijalankan akan dinilai atau dievaluasi, untuk melihat sejauh mana kebijakan yang dibuat telah mampu memecahkan masalah. Kebijakan publik pada dasarnya dibuat untuk meraih dampak yang diinginkan. Dalam hal ini, memecahkan masalah yang dihadapi masyarakat. Oleh karena itu ditentukanlah ukuran-ukuran atau kriteria-kriteria yang menjadi dasar untuk menilai apakah kebijakan publik telah meraih dampak yang diinginkan.

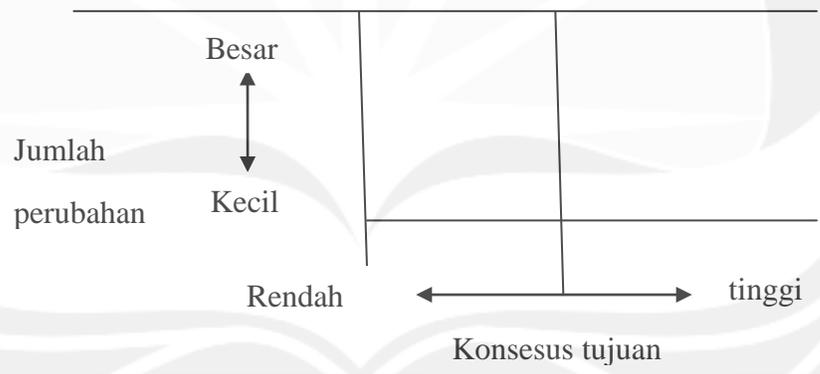
2. Teori Implementasi Kebijakan Publik

Implementasi kebijakan merupakan tahap dari proses kebijakan segera setelah penetapan undang-undang. Implementasi kebijakan menurut van Meter dan van Horn merupakan tindakan-tindakan yang dilakukan oleh individu-individu (atau kelompok-kelompok) pemerintah maupun swasta yang diarahkan untuk mencapai tujuan-tujuan yang telah ditetapkan dalam keputusan-keputusan kebijakan sebelumnya. Tindakan-tindakan ini mencakup usaha-usaha untuk mengubah keputusan-keputusan menjadi tindakan-tindakan operasional dalam kurun waktu tertentu maupun dalam rangka melanjutkan usaha-usaha untuk mencapai perubahan-perubahan besar dan kecil yang ditetapkan oleh keputusan-keputusan kebijakan. Tahap implementasi kebijakan dimulai setelah tujuan-tujuan dan saran-saran ditetapkan atau diidentifikasi oleh keputusan-keputusan kebijakan. Dengan demikian, tahap implementasi terjadi hanya setelah undang-undang ditetapkan dan dana disediakan untuk membiayai implementasi kebijakan tersebut (Budi Winarno, 2012 : 149- 150).

Pemberian izin penyelenggaraan angkutan orang di jalan dengan kendaraan bermotor umum merupakan bentuk keputusan pemerintah dan sebagai wujud implementasi kebijakan, van Meter dan van Horn menggolongkannya dalam dua karakteristik, yakni : jumlah perubahan yang terjadi dan sejauh mana konsensus menyangkut tujuan antara pemeran serta dalam proses implementasi berlangsung. Unsur perubahan merupakan

karakteristik yang paling penting setidaknya dalam dua hal. *Pertama*, implementasi akan dipengaruhi oleh sejauh mana kebijakan menyimpang dari kebijakan-kebijakan sebelumnya. Hal ini perubahan-perubahan inkremental lebih cenderung menimbulkan tanggapan positif daripada perubahan-perubahan drastis (rasional). *Kedua*, proses implementasi akan dipengaruhi oleh jumlah perubahan organisasi yang diperlukan. Ada yang menyarankan bahwa implementasi yang efektif akan sangat mungkin terjadi jika lembaga pelaksana tidak diharuskan melakukan reorganisasi secara drastis. Kebijakan yang menetapkan perubahan-perubahan dalam hubungannya dengan pemeran serta yang terlibat dalam proses implementasi akan lebih sulit dilaksanakan daripada kebijakan-kebijakan yang membutuhkan hanya perubahan kecil dalam hubungan-hubungan yang mantap, (Budi Winarno, 2012 : 155). Sementara itu, Gross dan kawan-kawan, mengemukakan bahwa salah satu factor yang mempengaruhi consensus tujuan adalah sejauh mana para pejabat bawahan (implementers) berperan serta dalam pembuatan keputusan kebijakan. Pendapat tersebut dengan argumentasi bahwa. *Pertama*, peran serta menimbulkan semangat staf yang tinggi dan semangat staf yang tinggi diperlukan bagi implementasi yang berhasil; *Kedua*, peran serta menimbulkan komitmen yang besar dan tingkat komitmen yang tinggi diperlukan untuk memengaruhi perubahan; *Ketiga*, peran serta menimbulkan komitmen yang besar tentang suatu pembaharuan dan kejelasan diperlukan untuk implementasi; *Keempat*,

dengan menggunakan postulat resistensi dasar terhadap perubahan, argumen yang dibangun kemudian adalah bahwa peran serta akan mengurangi resistensi awal dan dengan demikian memudahkan implementasi yang berhasil dan; *Kelima*, para pejabat bawahan akan cenderung menentang suatu pembaruan, jika prakarsa atas pelaksanaan kebijakan semata-mata berasal dari pejabat yang menjadi atasan mereka. Kombinasi dari dua ciri ini menghasilkan suatu tipologi kebijakan sebagaimana diuraikan dalam gambar berikut yang menunjukkan dimensi-dimensi yang mempengaruhi implementasi kebijakan publik :



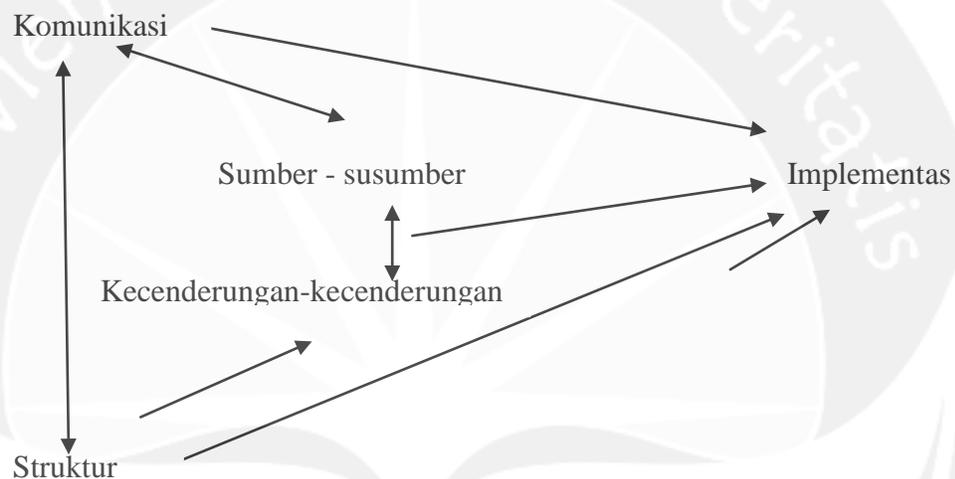
Tipologi implementasi kebijakan sebagaimana digambarkan di atas menjelaskan bahwa, bila sejumlah besar kebijakan-kebijakan didapati dalam kategori “perubahan besar/konsensus rendah”, perubahan kecil/konsensus tinggi”. Program-program yang membutuhkan perubahan besar menimbulkan konflik tujuan pada pihak actor-aktor yang bersangkutan,

sementara konsensus tujuan biasanya paling tinggi karena melibatkan perubahan kecil. Sebaliknya usaha-usaha yang menyebabkan kebijakan-kebijakan perubahan kecil/perubahan tinggi adalah kurang besar. Kebijakan-kebijakan seperti itu direfleksikan dalam sifat inkrementalisme, suatu kebijakan publik yang menetapkan bahwa keputusan-keputusan kebijakan sekarang secara luas merupakan fungsi keputusan-keputusan sebelumnya. Kebijakan inkrementalis merupakan kebijakan “tambal-sulam” sehingga menimbulkan kontrversi yang lebih kecil. Kebijakan ini lebih memfokuskan diri pada perbaikan kebijakan sebelumnya dan tidak menyentuh pada perubahan yang mendasar. Hal inilah yang mengakibatkan kontroversi atau ketidak sepakatan yang terjadi cenderung lebih rendah dibandingkan dengan kebijakan “bergaya” rasionalis, (Budi Winarno, 2012 : 156). Implementasi juga merupakan fenomena yang dipahami sebagai suatu proses, suatu keluaran (*output*) maupun sebagai suatu dampak (*outcome*). Implementasi kebijakan menurut Ripley dan Franklin adalah apa yang terjadi setelah undang-undang ditetapkan yang memberikan otoritas program, kebijakan, keuntungan (*benefit*), atau jenis keluaran yang nyata (*tangible output*). Implementasi mencakup tindakan-tindakan (tanpa tindakan) oleh berbagai actor, khususnya para birokrat, yang dimaksudkan untuk membuat program berjalan. Tindakan-tindakan itu mencakup bermacam-macam kegiatan. *Pertama*, badan-badan pelaksana yang ditugasi oleh undang-undang dengan tanggung jawab menjalankan program harus mendapatkan sumber-sumber

yang dibutuhkan agar implementasi berjalan lancar. Sumber-sumber ini meliputi personil, peralatan, tempat dan di atas semuanya tentu saja uang. *Kedua*, badan-badan pelaksana mengembangkan bahasa anggaran dasar menjadi arahan konkret, regulasi, serta rencana-rencana dan desain program. *Ketiga*, badan-badan pelaksana harus mengorganisasikan kegiatan-kegiatan mereka dengan menciptakan unit-unit birokrasi dan rutinitas untuk mengatasi beban kerja. *Keempat*, badan-badan pelaksana memberikan keuntungan atau pembatasan kepada para pelanggan atau kelompok-kelompok target. Implementasi kebijakan menurut van Meter dan van Horn merupakan tindakan-tindakan yang dilakukan oleh individu-individu (atau kelompok-kelompok) pemerintah maupun swasta yang diarahkan untuk mencapai tujuan-tujuan yang telah ditetapkan dalam keputusan-keputusan kebijakan sebelumnya. Tindakan-tindakan ini mencakup usaha-usaha untuk mengubah keputusan-keputusan menjadi tindakan-tindakan operasional dalam kurun waktu tertentu maupun dalam rangka melanjutkan usaha-usaha untuk mencapai perubahan-perubahan besar dan kecil yang ditetapkan oleh keputusan-keputusan kebijakan. Tahap implementasi kebijakan dimulai setelah tujuan-tujuan dan saran-saran ditetapkan atau diidentifikasi oleh keputusan-keputusan kebijakan. Dengan demikian, tahap implementasi terjadi hanya setelah undang-undang ditetapkan dan dana disediakan untuk membiayai implementasi kebijakan tersebut (Budi Winarno, 2012 : 147, 148

dan 149). Factor-faktor yang mempengaruhi implementasi dan Jumlah perubahan dan consensus tujuan dalam implementasi kebijakan publik.

Dampak langsung dan tidak langsung terhadap implementasi kebijakan digambarkan oleh George C Edwards dalam Budi Winarno, (2012 : 211) adalah sebagai berikut :



Hubungan faktor-faktor satu dengan yang lainnya dapat menjelaskan peranan mereka dalam proses implementasi. Faktor-faktor yang mempengaruhi implementasi kebijakandalam menurut Edwards dalam Budi Winarno (2012, 179-206) adalah :

a. Komunikasi

Komunikasi dalam implementasi kebijakan meliputi transmisi, kejelasan (*clarity*) dan konsistensi.

1. Transmisi

Ada beberapa hambatan yang timbul dalam mentransmisikan perintah-perintah implementasi. *Pertama* pertentangan pendapat antara para pelaksana dengan perintah yang dikeluarkan oleh pengambil kebijakan. Pertentangan terhadap kebijakan-kebijakan akan menimbulkan hambatan-hambatan atau distorsi seketika terhadap komunikasi kebijakan. Hal ini terjadi karena para pelaksana menggunakan keleluasaan yang tidak dapat mereka elakkan dalam melaksanakan keputusan-keputusan dan perintah-perintah umum. *Kedua* informasi melewati berlapis-lapis hierarki birokrasi. Seperti kita ketahui birokrasi mempunyai struktur yang ketat dan cenderung sangat hierarkhis. Kondisi ini sangat mempengaruhi tingkat efektivitas komunikasi kebijakan yang dijalankan. Penggunaan sarana komunikasi yang tidak langsung dan tidak adanya saluran-saluran komunikasi yang ditentukan mungkin juga mendistorsi pelaksanaan. *Ketiga* Penangkapan komunikasi-komunikasi mungkin dihambat oleh persepsi yang selektif dan ketidak mauan para pelaksana untuk mengetahui persyaratan-persyaratan suatu kebijakan. Kadang-kadang para pelaksana mengabaikan apa yang sudah jelas dan mencoba menduga-duga makna komunikasi-komunikasi yang sebenarnya.

2. Kejelasan (*clarity*)

Jika kebijakan-kebijakan diimplementasikan sebagaimana yang diinginkan, maka petunjuk-petunjuk pelaksanaan tidak hanya harus diterima oleh para pelaksana kebijakan, tetapi juga komunikasi kebijakan tersebut harus jelas. Seringkali instruksi-instruksi yang diteruskan kepada pelaksana-pelaksana kabur dan tidak menetapkan kapan dan bagaimana suatu program dilaksanakan. Ketidak kejelasan pesan komunikasi yang disampaikan berkenaan dengan implementasi kebijakan akan mendorong terjadinya interpretasi yang salah bahkan mungkin bertentangan makna pesan awal. Menurut Edwards ada enam faktor yang mendorong terjadinya ketidak jelasan komunikasi kebijakan. Faktor-faktor tersebut adalah kompleksitas kebijakan public, keinginan untuk tidak mengganggu kelompok-kelompok masyarakat, kurangnya konsensus mengenai tujuan-tujuan kebijakan, masalah-masalah dalam memulai suatu kebijakan baru, menghindari pertanggung jawaban kebijakan, dan sifat pembentukan kebijakan pengadilan.

3. Konsistensi

Jika implementasi kebijakan ingin berlangsung efektif, maka perintah-perintah pelaksanaan harus konsisten dan jelas. Walaupun perintah-perintah yang disampaikan kepada para pelaksana kebijakan mempunyai unsur kejelasan, tetapi bila

perintah tersebut bertentangan maka perintah tersebut tidak akan memudahkan para pelaksana kebijakan menjalankan tugasnya dengan baik.

b. Sumber-sumber

Pelaksana kebijakan membutuhkan sumber-sumber untuk mengimplementasikan kebijakan. Sumber-sumber tersebut meliputi: *staf*, yang memadai serta keahlian-keahlian yang baik untuk melaksanakan tugas-tugas mereka, wewenang dan fasilitas yang diperlukan untuk menerjemahkan usul-usul atas kertas guna melaksanakan pelayanan-pelayanan publik.

c. Kecenderungan-kecenderungan

Jika para pelaksana bersikap baik terhadap suatu kebijakan tertentu, dan hal ini berarti adanya dukungan, kemungkinan besar mereka melaksanakan kebijakan sebagaimana yang diinginkan oleh para pembuat keputusan awal. Sebaliknya, bila tingkah laku-tingkah laku atau perspektif-perspektif para pelaksana berbeda dengan para pembuat keputusan, maka proses pelaksanaan suatu kebijakan menjadi semakin sulit.

d. Struktur Birokrasi

Pada dasarnya, para pelaksana kebijakan mungkin mengetahui apa yang dilakukan dan mempunyai cukup keinginan serta sumber-sumber untuk melakukannya. Tetapi dalam pelaksanaannya mungkin

mereka masih dihambat oleh struktur-struktur organisasi di mana mereka menjalankan kegiatan tersebut. Menurut Edwards, ada dua karakteristik utama dari birokrasi. *Pertama*, prosedur-prosedur kerja ukuran-ukuran dasar atau sering disebut, *Standard Operating Procedures (SOP)*, berkembang sebagai tanggapan internal terhadap waktu yang terbatas dan sumber-sumber dari para pelaksana serta keinginan untuk keseragaman dalam bekerjanya organisasi-organisasi yang kompleks dan tersebar luas. *Kedua*, Fragmentasi yang berasal terutama dari tekanan-tekanan di luar unit-unit birokrasi, seperti komite-komite legislatif, kelompok-kelompok kepentingan, pejabat-pejabat eksekutif, konstitusi Negara dan sifat kebijakan yang memengaruhi organisasi birokrasi-birokrasi pemerintah.