BAB II

TINJAUAN PUSTAKA DAN KERANGKA PEMIKIRAN

2.1 Tinjauan Pustaka

2.1.1 Kebijakan

Kebijakan berasal dari Bahasa Inggris"*policy*".Akan tetapi, kebanyakan orang berpandangan bahwa istilah kebijakan senantiasa disamakan dengan istilah kebijaksanaan.Padahal apabila dicermati berdasarkan tata bahasa, istilah kebijaksanaan berasal dari kata "*wisdom*".Peneliti berpandangan bahwa istilah kebijakan berbeda dengan istilah kebijaksanaan.Hal ini didasarkan pada pertimbangan bahwa pengertian kebijaksanaan memerlukan pertimbangan-pertimbangan yang lebih lanjut, sedangkan kebijakan mencakup peraturan-peraturan yang ada di dalamnya termasuk konteks politik.

Kebijakan sebenarnya telah sering kita dengar dalam kehidupan sehari-hari, istilah kebijakan seringkali disamakan dengan istilah kebijaksanaan.Jika diuraikan terdapat perbedaan antara kebijakan dengan kebijaksanaan.Pengertian kebijaksanaan lebih ditekankan kepada pertimbangan dan kearifan seseorang yang berkaitan dengan dengan aturan-aturan yang ada. Sedangkan kebijakan mencakup seluruh aturan-aturan yang ada termasuk konteks politik, karena pada dasarnya proses pembuatan kebijakan sesungguhnya merupakan suatu proses politik. Menurut M. Irafan Islamy berpendapat bahwa:

> "Kebijaksanaan memerlukan pertimbangan-pertimbangan yang lebih jauh lagi (lebih menekankan kepada kearifan seseorang), sedangkan kebijakan mencakup aturan-aturan yang ada di dalamnya sehingga *policy* lebih tepat

> diartikan sebagai kebijakan, sedangkan kebijaksanaan merupakan pengertian dari kata *wisdom*".
> (Islamy, 1997:5)

Berdasarkan pendapat tersebut, kebijakan pada dasarnya suatu tindakan yang mengarah kepada tujuan tertentu dan bukan hanya sekedar keputusan untuk melakukan sesuatu. Kebijakan seyogyanya diarahkan pada apa yang senyatanya dilakukan oleh pemerintah dan bukan sekedar apa yang ingin dilakukan oleh pemerintah.

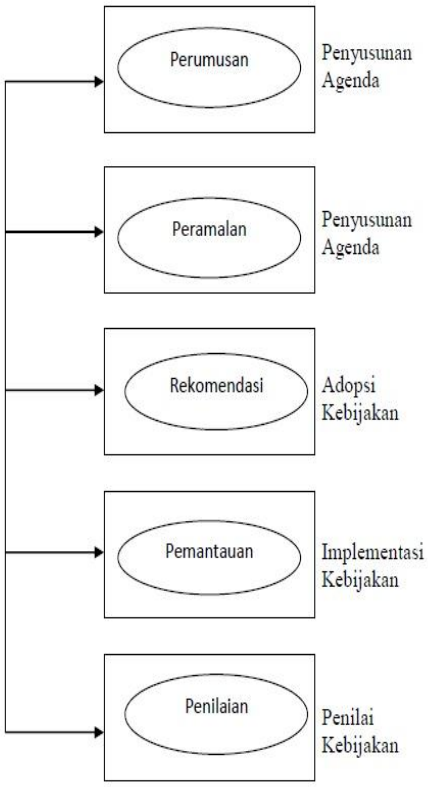
Definisi lain mengenai Kebijakan menurut pendapat Carl Friedrich yang dikutip oleh Wahab bahwa:

> "Kebijakan adalah suatu tindakan yang mengarah pada tujuan yang diusulkan oleh seseorang, kelompok atau pemerintah dalam lingkungan tertentu sehubungan dengan adanya hambatan-hambatan tertentu seraya mencari peluang-peluang untuk mencapai tujuan atau mewujudkan sasaran yang diinginkan" (Friedrich dalam Wahab, 2004:3).
> Berdasarkan pengertian diatas, maksud dari kebijakan sebagai bagian dari

kegiatan, dimana kebijakan tersebut berhubungan dengan penyelesaian beberapa maksud atau tujuan.Meskipun maksud dan tujuan dari kegiatan pemerintah tidak selalu mudah untuk dilihat, tetapi ide bahwa kebijakan melibatkan perilaku yang mempunyai maksud, merupakan bagian penting dari definisi kebijakan.umumnya tujuan tersebut ingin dicapai oleh seseorang, kelompok ataupun pemerintah.

Adapun tahap-tahap dalam proses pembuatan kebijakan menurut William N. Dunn dalam bukunya yang berjudul *Pengantar Analisis Kebijakan Publik* digambarkan sebagai berikut:

Gambar 2.1
Proses Pembuatan Kebijakan



Sumber:Dunn, 2003:24

Melengkapi pendapat yang dikemukakan di atas, maka William N. Dunn menjelaskan dari tahap-tahap dalam proses pembuatan kebijakan yaitu:

1. Penyusunan agenda, yaitu para pembuat kebijakan merumuskan masalah sehingga dapat menemukan asumsi-asumsi, mengetahui penyebab-penyebabnya, memadukan pandangan-pandangan yang bertentangan, dan merancang peluang-peluang untuk mengatasi masalah melalui kebijakan yang baru.
2. Formulasi kebijakan, yaitu para pembuat kebijakan merumuskan alternatif kebijakan untuk mengatasi masalah.
3. Adopsi kebijakan, yaitu memilih suatu alternatif kebijakan yang terbaik dalam mengatasi masalah.
4. Implementasi kebijakan, yaitu suatu tahap dimana kebijakan telah dilaksanakan oleh unit-unit eksekutor (birokrasi pemerintah) tertentu dengan memobilisasikan sumber dana dan sumber daya lainnya.
5. Penilaian kebijakan, yaitu suatu proses untuk mengevaluasi/menilai sejauh mana efektifitas dari kebijakan tersebut dalam implementasinya di lapangan. Dengan kata lain apakah kebijakan tersebut sudah dapat

> dilaksanakan secara efektif dan efisien dalam mengatasi permasalahan yang terjadi dimasyarakat dan sejauh mana kemajuan dalam pencapaian tujuan yang telah ditempuh.
> (Dunn, 2003 : 24)

Berdasarkan pendapat diatas yaitu tahapan-tahapan dibuat agar kebijakan dapat dilakukan dengan baik dan efektif, dengan dilakukannya tahapan tahapan kebijakan tersebut, diharapkan suatu kebijakan dapat diterapkan tanpa merugikan salah satu pihak, dan menguntungkan salah satu pihak lainnya, oleh karena itu pula dalam penyusunan kebijakan itu pula dibuat agar suatu pemerintahan dapat melaksanakan kebijakan tersebut dengan sesuai pada aturan yang berlaku.

2.1.2 Implementasi

Implementasi berasal dari bahasa Inggris yaitu *to implement* yang berarti mengimplementasikan.Implementasi merupakan setiap kegiatan yang dilakukan menurut rencana untuk mencapai tujuan yang telah ditentukan.Upaya untuk memahami adanya perbedaan antara yang diharapkan dengan fakta yang telah terjadi sehingga menimbulkan kesadaran mengenai pentingnya suatu pelaksanaan sebuah program.

Subarsono dalam bukunya yang berjudul *Analisis Kebijakan Publik Konsep, Teori dan Aplikasi* mengatakan bahwa:

> ”Implementasi melibatkan usaha dari *policy makers* untuk mempengaruhi apa yang oleh Lipsky disebut ”*street level bureaucrats*” untuk memberikan pelayanan atau mengatur perilaku kelompok sasaran (*target group*)” (Subarsono, 2005:88).

Definisi di atas diartikan bahwa implementasi merupakan suatu proses dari suatu usaha yang melibatkan usaha dari *policy marker* untuk memberikan

pelayanan yang baik. Pengertian tersebut menjelaskan bahwa implementasi merupakan sebuah tindakan yang dilakukan oleh pemerintah maupun swasta, baik secara individu maupun kelompok dengan maksud untuk mencapai tujuan yang telah dirumuskan melalui sebuah pelayanan.

Sedangkan 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 to* (untuk menimbulkan dampak/akibat terhadap sesuatu)".
> (Webster dalam Wahab, 2004:64)

Menurut pendapat diatas dapat pula dikatakan bahwa implementasi merupakan suatu proses dari suatu pelayanan yang dapat dilakukan oleh siapapun, pelayanan tersebut dilakukan dikarenakan mempunyai tujuan tertentu, pelayanan tersebut terdapat suatu tempat atau benda yang dipergunakan untuk melakukan proses tersebut, sehingga akan terdapat suatu dampak yang dihasilkan dari adanya proses tersebut dan mencapai sebuah tujuan yang dimaksudkan.

Sedangkan implementasi menurut Riant Nugroho (Nugroho, 2003:158) pada prinsipnya adalah cara yang dilakukan agar dapat mencapai tujuan yang dinginkan Implementasi merupakan prinsip dalam sebuah tindakan atau cara yang dilakukan oleh individu atau kelompok orang untuk pencapaian tujuan yang telah dirumuskan.

Pengertian implementasi menurut Riant Nugroho diatas dapat diartikan sebagai sebuah cara yang dilakukan untuk mencapai sebuah tujuan yang telah

ditetapkan sejak awal berdasarkan kebutuhan yang berkorelasi dengan permasalahan yang ada, sehingga dirumuskan tujuan tersebut sehingga dapat di laksanakan sebagai cara untuk memecahkan permasalahan yang ada dan sebagai cara memenuhi kebutuhan tersebut.

Implementasi menurut Van Meter dan Vanhorn dalam buku The *Policy Implementation Process: A Conceptual Framework*, menjelaskan bahwa:

> "Implementasi adalah tindakan-tindakan yang dilakukan baik oleh individu-individu/pejabat-pejabat atau kelompok-kelompok pemerintah atau swasta yang diarahkan pada tercapainya tujuan-tujuan yang telah digariskan dalam keputusan kebijakan".
> (Meter dan Vanhorn, 1975:447).

Berdasarkan pendapat dari para ahli diatas, maka peneliti dapat menyimpulkan bahwa implementasi itu merupakan tindakan-tindakan yang dilakukan oleh pemerintah ataupun swasta untuk mencapai tujuan yang telah di tetapkan dalam suatu keputusan kebijakan, kebijakan tersebut merupakan suatu ketatapan yang nantinya akan melahirkan dampak apabila diterapkan. Pemerintah ataupun swasta dalam membuat kebijakan juga harus mengkaji terlebih dahulu apakah kebijakan tersebut dapat memberikan dampak yang buruk atau tidak bagi masyarakat.Hal tersebut bertujuan agar suatu kebijakan tidak bertentangan dengan masyarakat apalagi sampai merugikan masyarakat nanti ketika sebuah kebijakan itu diterapkan.

2.1.3 Implementasi Kebijakan

Dua definisi tersebut di atas kelihatannya berbeda, tetapi apabila dicermati pada prinsipnya adalah sama. Yang dimaksudkan dengan proses oleh Gibson, Donelly dan Ivancevich sebenarnya adalah penerapan ilmu dan seni sebagaimana dimaksudkan oleh Manullang. Sedangkan pengorganisasian, penyusunan, pengarahan dan pengawasan oleh Gibson dan kawan-kawan disebut sebagai menggordinasikan berbagai aktivitas lain.

Implementasi kebijakan pada prinsipnya merupakan cara agar sebuah kebijakan dapat mencapai tujuannya. Implementasi kebijakan menunjuk aktivitas menjalankan kebijakan dalam ranah senyatanya, baik yang dilakukan oleh orang pemerintah maupun para pihak yang telah ditentukan dalam kebijakan. Berikutpengertian implementasi kebijakan menurut Dwiyanto Indiahono dalam bukunya yang berjudul *Kebijakan Publik Berbasis Dynamic policy analisys*, yaitu:

> "Implementasi kebijakan adalah tahap yang penting dalam kebijakan.Tahap ini menetukan apakah kebijakan yang ditempuh oleh pemerintahbenar-benar aplikabel di lapangan dan berhasil untuk menghasilkan *output*dan *outcomes* seperti yang telah direncanakan.*Output* adalah keluarankebijakan yang diharapkan dapat muncul sebagai keluaran langsung darikebijakan.*Output* biasanya dapat dilihat dalam waktu yang singkat pascaimplementasi kebijakan.*Outcome* adalah damapak dari kebijakan, yangdiharapkan dapat timbul setelah keluarnya output kebijakan.*Outcomes*biasanya diukur setelah keluarnya *output* atau waktu yang lama pascaimplemantasi kebijakan". (Indiahono, 2009:143).

Berdasarkan pengertian dari ahli diatas, bisa dikatakan bahwa implementasi kebijakan merupakan tahap yang penting dalam merumuskan suatu kebijakan yang akhirnya berupa keputusankebijakan yang dapat menimbulkan pengaruh (dampak), dari proses yang dilakukan oleh pemerintah yang benar-benar

diterapkan dilapangan untuk menghasilkan *output* dan *outcomes*,dimana *output* sebagai penyebab kebijakan sedangkan *outcomes* sebagai dampakdari kebijakan.

Sedangkan menurut Wahab juga mengungkapkan bahwa implementasi kebijakan yaitu :

> "Pelaksanaan keputusan kebijaksanaan dasar, biasanya dalam bentuk Undang-Undang, namun dapat pula berbentuk perintah-perintah atau keputusan-keputusan eksekutif yang penting atau keputusan peradilan. Keputusan tersebut mengidentifikasikan penyelesaian masalah yang ingin dicapai, dan berbagai cara untuk menstrukturkan proses implementasinya.
> (Wahab, 2001:42)

Berdasarkan dari pengertian implementasi kebijakan diatas, dapat dikatakan bahwa implementasi kebijakan merupakan suatu kebijakan yang telah diatur dalam Undang undang yang merupakan suatu perintah yang dibuat oleh pemerintah dengan mengacu pada perundangan diatasnya dimana kebijakan tersebut merupakan dampak dari permasalahan yang terjadi, dan kebijakan tersebut merupakan keputusan yang harus diambil oleh pemerintah sebagai cara penyelesaian masalah yang terbaik melalui tahapan yang telah ditentukan.

Sedangkan pengertian tentang implementasi dan kebijakan menurut George C. Edwards III dapat diuraikan sebagai berikut:

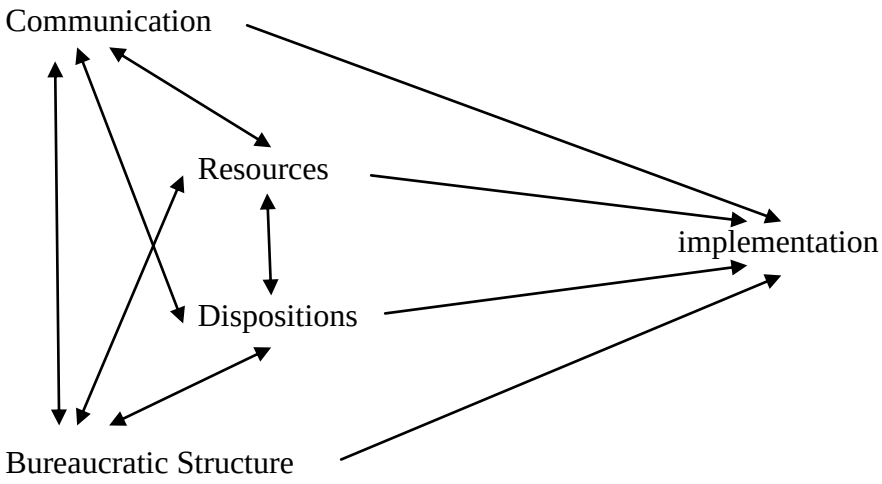
> "Policy implementation as we have seen, the stages of policy making between the establishment of a policy – such as the passage of a legislative act, the issuing of an executive prder, the handing down of a judical decision, or the promulgation of a regulatory rule – and the consequences of the policy for the people whom it effects"
> (Edwards III, 1980:01).

Pengertian implementasi kebijakan di atas, maka Edwards III menunju kempat variabel yang berperan penting dalam pencapaian keberhasilan implementasi yaitu:

1. *Communication* (komunikasi)
2. *Resources* (sumberdaya)
3. *Disposition* (disposisi/sikap)
4. *Bureaucratic Structure* (strukturbirokrasi)
   (Edwards III, 1980:10-11).

Mengenai penjelasan yang disampaikan oleh Edward III di atas, selajutnya Edward III membuat model *Direct and Indirect Impact of Implementation, dapat* dilihat di bawah ini:

Gambar 2.2
Model *Direct and Indirect Impact of Implementation*



(sumber : George Edwards III, 1980:148)

Model pendekatan implementasi di atas, yang dikemukan oleh George Edwards III merupakan sebuah abstraksi atau performansi dari suatu kebijakan yang pada dasarnya dilakukan untuk meraih kinerja implementasi kebijakan

publik yang tinggi, yang berlangsung dalam hubungan berbagai variabel dan secara berkesinambungan atau berhubungan.

Untuk mendukung proses implementasi kebijakan publik tersebut, menurut Edwards III, ada empat faktor atau variabel penentu yaitu:

1. *Communications*
   For implementation to be effective, those whose responsibility it is to implement a decision must know what they are supposed to do. Order to implement policies must be transmitted to the appropriate personnel, and they must be clear, accuarate, and consistent.

2. *Resouces*
   No matter how clear and consistent implementation order are and no matter how accurately they are transmitted, if the personnel responsible for carrying out policies lack the resources to do an effective job, implementation will not be effective.

3. *Dispositions*
   The dispositions or attitude of implementors is the third cristical factor in our approach to the study of public policy implementation. If implementations is to proceed effectively, not only must implementors know what to do and have the capability to do it, but they must also desire to carry out a policy.

4. *Bureaucratic Structure*
   Even if sufficient resources to implement a policy exist and implementors know what to do and want to do it, implementation may still be thwarted because of deficiencies in bureacratic structure.

   (George Edwards III (1980:10-11).

Adapun penjelasan mengenai teori yang dikemukakan oleh Menurut George C. Edwards III sebagai berikut:

Pertama, *Comunication* (komunikasi) Menurut George 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, 1980:17).

Kedua, 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).

Ketiga, Dispositions (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).

Keempat, *Bureaucratic Structure* (Struktur Birokrasi) menurut George C. Edwards III 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).

Komunikasi sangat menetukan keberhasilan pencapaian tujuan dari pelaksanaan. Pelaksanaan yang efektif terjadi apabila para pembuat keputusan sudah mengetahui apa yang akan dikerjakan. Pengetahuan atas apa yang akan dikerjakan dapat berjalan bila komunikasi berjalan dengan baik, sehingga setiap keputusan dan peraturan pelaksanaan harus ditransmisikan (dikomunikasikan) kepada bagian personalia yang tepat. Komunikasi dalam kebijakan memiliki beberapa macam dimensi antara lain: dimensi transformasi atau penyampaian informasi kebijakan publik, kejelasan, dan konsistensi. Semakin baik koordinasi komunikasi diantara pihak-pihak yang terlibat dalam suatu proses implementasi maka terjadinya kesalahan-kesalahan akan sangat kecil untuk terjadi dan begitu pula sebaliknya.

Komunikasi adalah proses penyampaian pesan informasi, ide, dan gagasan dari satu pihak kepada pihak lain. komunikasi merupakan syarat utama dalam implementasi kebijakan untuk berjalan lebih efektif. Para pelaksana kebijakan harus dapat mengetahui apa yang seharusnya mereka lakukan. Keputusan-keputusan dan perintah-perintah harus dilanjutkan oleh para pelaksana dengan tepat sebelum keputusan-keputusan dan perintah-perintah itu dapat diikuti. 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), *clarity* (kejelasan), dan *consistency* (konsistensi). *Transmision* (penyampaian informasi) adalah penyampaian informasi kebijakan publik yang disampaikan oleh para pelaksana kebijakan kepada kelompok sasaran atau disebut dengan masyarakat.

Pengabdian atau kesalah pahaman mengenai keputusan sering kali terjadi, salah satu penyebab dalam menstransmisikan perintah-perintah dalam implementasi adalah penolakan implementor atau pelaksana kebijakan melakukan diskresi yang tidak bisa dihindarkan didalam aturan umum.*Clarity* (kejelasan)merupakan faktor kedua dari komunikasi yang merupakan tujuan yang telah ditentukan dan tidak menyimpang dari ketentuan dalam pelaksanaannya harus jelas dan konsisten dan sesuai dengan kebijakan yang telah dibuat oleh pemerintah dan harus jelas.*Consistency* (konsisten) merupakan faktor ketiga yaitu unsur kejelasan dimana perintah-perintah implementasi yang tidak konsisten akanmendorong pelaksanaan mengambil tindakan dalam menafsirkan dan mengimplementasikan kebijakan yang telah dibuat oleh pemerintah.

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 ketentuan-ketentuan atau aturan-aturan suatu kebijakan. Jika para implementor mengimplementasikan kebijakan kurang mempunyai sumber-sumber untuk melakukan pekerjaan secara efektif, maka implementasi kebijakan tersebut tidak akan berjalan dengan efektif. 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 diatas dapat dijelaskan bahwa dalam sumber daya terdapat empat faktor yaitu *staff* (aparatur), *information* (informasi), *authority* (wewenang), dan *facilities* (fasilitas). *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.

Berdasarkan penjelasan di atas 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, dalam implementasi kebijakan jika ingin berhasil secara efektif dan efisien. Maka para implementor tidak hanya mengetahui apa yang harus mereka lakukan dan mempunyai kemampuan untuk implementasi kebijakan tersebut, tetapi mereka lakukan dan mempunyai keinginan untuk mengimplementasikan kebijakan tersebut.

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.

Bureaucratic structure merupakan suatu badan yang terlibat dalam implementasi kebijakan secara keseluruhan. Struktur organisasi bertugas melaksanakan kebijakan memiliki pengaruh besar terhadap pelaksanaan kebijakan, 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 di atas 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 *Standard Operating*

procedure (SOP) dan *Fragmentation* (penyebaran tanggung jawab).*Standard Operating Procedures* (SOP) adalah mekanisme, sistem dan prosedur pelaksanaan kebijakan, pembagian tugas pokok, fungsi kewenangan dan tanggung jawab yang dilaksanakan oleh pelaksana kebijakan.Sedangkan *fragmentation* (fragmentasi) adalah penyebaran tanggung jawab atas suatu kebijakan antara beberapa unit organisasi oleh pelaksana kebijakan.

Berdasarkan pengertian pengertian implementasi kebijakan diatas maka peneliti menyimpulkan bahwa implementasi kebijakan merupakan suatu cara penyelesaian masalah yang dilakukan dengan menggunakan metode dan beberapa alternatif pilihan pemecahahan masalah yang dirumuskan berdasarkan peraturan perundang undangan yang telah ditetapkan. Implementasi kebijakan sendiri merupakan suatu peraturan yang dibuat pemmerintah yang akan menghasilkan *input* dan *output* ketika kebijakan ini berjalan, tetapi implementasi kebijakan tersebut sebenarnya memberikan dampak yang baik atau buruk setelah di implementasikan dan kemudian pemenrintah melakukan evaluasi terhadap kebijakan tersebut.

2.1.4 Tahap-tahap Implementasi Kebijakan

Untuk implementasi kebijakan yang efaktif ditetapkan, maka diperlukan adanya tahap-tahap implementasi kebijakan. M. Irfan Islamy membagi tahap implementasi dalam dua bentuk, yaitu:

a. Bersifat *self-executing*, yang berarti bahwa dengan dirumuskannyadan disahkannya suatu kebijakan maka kebijakan tersebut akan terimplementasikan dengan sendirinya, misalnya pengakuan suatu negara terhadap kedaulatan negara lain.

b. Bersifat *non self-executing,*yang berarti bahwa suatu kebijakan publik perlu diwujudkan dan dilaksanakan oleh berbagai pihak supaya tujuan pembuatan kebijakan tercapai.
(Islamy, 1997:102-106).

Berdasarkan pengertian diatas implementasi kebijakan meliputi *self-executing* yang berarti kebijakan tersebut akan terimplementasikan dengan sendirinya misalnya dengan pengakuan suatu Negara dengan Kedaulatan Negara yang lain, juga bersifat *non self-executing*yang berarti perlu diwujudkannya oleh beberapa pihak agar terwujudnya tujuan kebijakan yang dicapai.

Sedangkan menurut Brian W. Hogwood dan Lewis A. Gunn (dalam Solichin Abdul Wahab, 1991, 36) mengemukakan sejumlah tahap implementasi sebagai berikut :

Tahap I : Terdiri atas kegiatan-kegiatan :

a. Menggambarkan rencana suatu program dengan penetapan tujuan
b. Menentukan standar pelaksanaan.
c. Menentukan biaya yang akan digunakan beserta waktu pelaksanaan.

Tahap II : Merupakan pelaksanaan program dengan mendayagunakan struktur staf, sumber daya, prosedur, biaya serta metode

Tahap III : Merupakan kegiatan-kegiatan :

a. Menentukan jadual
b. Melakukan pemantauan
c. Mengadakan pengawasan untuk menjamin kelancaran program.

Sedangkan jika terdapat penyimpangan atau pelanggaran dapat diambil tindakan yang sesuai, dengan segera. Jadi implementasi kebijakan akan selalu berkaitan dengan perencanaan penetapan waktu dan pengawasan.

Sedangkan menurut Mazmanian dan Sabatier dalam Solichin Abdul Wahab, (1991:38) mempelajari masalah implementasi kebijakan berarti berusaha

untuk memahami apa yang senyatanya terjadi sesudah suatu program diberlakukan atau dirumuskan. Yakni peristiwa-peristiwa dan kegiatan-kegiatan yang terjadi setelah proses pengesahan kebijakan baik yang menyangkut usaha-usaha untuk mengadministrasi maupun usaha untuk memberikan dampak tertentu pada masyarakat. Hal ini tidak saja mempengaruhi perilaku lembaga-lembaga yang bertanggung jawab atas sasaran (*target grup*) tetapi juga memperhatikan berbagai kekuatan politik, ekonomi, sosial yang berpengaruh pada impelementasi kebijakan negara.

2.1.5 Faktor- faktor yang Mempengaruhi Implementasi Kebijakan

Berdasarkan pendapat diatas implementasi kebijakan yaitu kejadian atau kegiatan yang timbul setelah disahkannya pedomanpedomankebijakan negara. Model Mazmania dan Sabtier di sebut model kerangka analisisimplementasi. Mereka mengkalsifikasikan 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 variable diluar 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.
   (Mazmania, Sabatier,1983:20-39)

Berdasarkan pendapat ahli diatas dapat diartikan bahwa proses implementasi kebijakan dapat dibedakan menjadi 3 variabel yaitu cara penyelesaian masalah yang ada dengan menggunakan teknik-teknik penyelesaian masalah menggunakan teori yang sesuai dengan permasalahan yang ada sehingga dapat di tetapkan bagaimana tujuan yang dikehendaki. Selain itu juga diperlukan sumberdaya-sumberdaya yang digunakan guna menunjang proses pelaksanaan kebijakan tersebut sehingga dapat mencapai tujuan tersebut, setelah adanya proses yang berjalan tersebut akan terlihat hasil yang telah dicapai setelah proses implementasi kebijakan tersebut dan dapat dilakukan evaluasi terhadap hasil yang telah dicapai.

2.1.6 Sampah

Sampah memiliki banyak pengertian dalam batasan ilmu pengetahuan. Namun pada prinsipnya sampah adalah suatu bahan yang terbuang atau dibuang dari sumber hasil aktivitas manusia maupun alam yang belum memiliki nilai ekonomis.Bentuk sampah biasa berada dalam setiap fase materi, yaitu padat, cair dan gas.

Menurut Azwar (1990:53), Sampah adalah :

> "Sesuatu yang tidak dipergunakan lagi,yang tidak dapat dipakai lagi, yang tidak disenangi dan harus dibuang, makasampah tentu saja harus dikelola dengan sebaik-baiknya, sedemikian rupasehingga hal-hal yang negatif bagi kehidupan tidak sampai terjadi".

Berdasarkan pendapat ahli diatas, dapat dikatakan bahwa sampah merupakan barang sisa syang dhasilkan dari suatu proses aktivitas manusia yang bersifat negatif, yang tentu dapat merugikan apabila sampah tersebut tidak

dikelola dengan baik oleh karena itu perlu adanya pengelolaan dari pemerintah agar tidak menimbulkan hal hal negatif yang akan terjadi di masyarakat.

> Selanjutnya menurut Kodoatie (2003:312)**,** mendefinisikan sampah sebagai berikut: "Sampah adalah limbah atau buangan yang bersifat padat, setengah padat yang merupakan hasil sampingan dari kegiatan perkotaan atau siklus kehidupan manusia, hewan maupun tumbuh-tumbuhan".

Sampah dalam ilmu kesehatan lingkungan (*refuse*) sebenarnya hanya sebagian dari benda atauhal-hal yang dipandang tidak digunakan, tidak dipakai, tidak disenangi atau harus dibuang, sedemikian rupa sehingga tidak menganggu kelangsungan hidup, karena didalam sampah terdapat zat zat atau mikro organisme yang menempel dan bercampur sehingga dapat menimbulkan penyakit dan bau yang tidak sedap jika terhirup.

Sedangkan Hadiwiyoto dalam Kuncoro (2009:14), memberikan batasan definisi sampah yaitu:

> "Sampah adalah sisa-sisa bahan yang mengalami perlakuan-perlakuan,baik karena telah diambil bagian utamanya, atau karena sudah tidak adamanfaatnya, yang ditinjau dari segi sosial ekonomis tidak ada harganya dan dari segi lingkungan dapat menyebabkan pencemaran atau gangguan kelestarian".

Berdasarkan pendapat dari para ahli diatas maka dapat disimpulkan bahwa sampah adalah bahan buangan atau sisa-sisa baik berbentuk padat atau setengah padat dari zat organik dan anorganik yang kemudian bercampur yang dihasilkan dari produksi manusia dalam aktivitasnya maupun proses alam dan belum mempunyai nilai ekonomis, dan sampah juga dapat menjadi tempat berkembangnya berbagai macam penyakit.

2.1.6.1 Jenis dan Sumber Sampah

Jenis dan sumber sampah yang dikelola berdasarkan menurut Undang-Undang No 18 Tahun 2008 terdiri atas:

1. Sampah rumah tangga

   Sampah rumah tangga berasal dari kegiatan sehari-hari dalam rumahtangga, tidak termasuk tinja dan sampah spesifik.

2. Sampah sejenis sampah rumah tangga

   Sampah sejenis sampah rumah tangga berasal dari kawasankomersial, kawasanindustri, kawasan khusus, fasilitas sosial, fasilitasumum, dan/atau fasilitas lainnya.

3. Sampah spesifik

   Sampah spesifik meliputi:

   a. sampah yang mengandung bahan beracun.
   b. sampah yang mengandung limbah bahan berbahaya dan beracun.
   c. sampah yang timbul akibat bencana.
   d. puing bongkaran bangunan.
   e. sampah yang secara teknologi belum dapat diolah.
   f. sampah yang timbul secara tidak periodik.

Berdasarkan pengertian di atas bahwa jenis sampah yang dikelola ada 3 (tiga) jenis yaitu sampah rumah tangga, sampah sejenis sampah rumah tanggadan sampah spesifik.Ketiga jenis sampah tersebut dikelola berdasarkan asas tanggung jawab dari penghasil sampah, sehingga jika dikelola dengan baik dapatmenjadi barang yan bermanfaat dan memiliki nilai jual. Dibutuhkan kesadaran dari masyarakat dan dukungan pemerintah, untuk mengelola sampah dengan efektif.

Selanjutnya penjelasan mengenai pengertian 3R dikemukakan oleh Soedrajat, sebagai berikut:

1. *Reduce* berarti mengurangi jumlah sampah yang dihasilkan. Prinsip*Reduce* dilakukan dengan cara sebisa mungkin melakukanminimalisasi barang atau material yang digunakan.
2. *Reuse* berarti menggunakan kembali. Prinsip *reuse* dilakukan dengancara sebisa mungkin memilih barang-barang yang bisa dipakaikembali, menghindari pemakaian barang-barang yang hanya sekalipakai. Hal ini dapat memperpanjang waktu pemakaian barang sebelumia menjadi sampah.
3. *Recycle* berarti mendaur ulang, Prinsip *recycle* dilakukan dengan carasebisa mungkin, barang-barang yang sudah tidak berguna lagi, bisadidaur ulang. Tidak semua barang bisa didaur ulang, namun saat inisudah banyak industri non-formal dan industri rumah tangga yangmemanfaatkan sampah menjadi barang lain.
   (Soedrajat, 2006: 45)

Uraian diatas diartikan bahwa pengelolaan sampah dengan Program 3R merupakan cara yang efektif dalam pengelolaan sampah juga dilakukan dengan sungguh sungguh khususnya oleh masyarakat yang merupakan penghasil sampah paling produktif. Pada pelaksanaan dilapangan, pengelolaan sampah juga mengalami hambatan.Hambatan terbesar yaitu kurangnya pengetahuan masyarakat dan kebiasaan masyarakat yang hanya membuang saja tanpa memilah terlebih dahulu.

2.1.6.2 Pengelolaan Sampah

Pengelolaan sampah didefinisikan adalah semua kegiatan yang bersangkut paut dengan pengendalian timbulnya sampah, pengumpulan, transfer dan pengelolaan dan pemrosesan akhir/pembuangan sampah, dengan mempertimbangkan faktor kesehatan lingkungan, ekonomi, konservasi, estetika, dan faktor-faktor lingkungan lainnya yang erat kaitannya dengan respon masyarakat.

Menurut UU No 18 Tahun 2010 pengelolaan sampah didefinisikan sebagai kegiatan yang sistematis, menyuluruh, dan berkesinambungan yang meliputi pengurangan dan penanganan sampah. Kegiatan pengurangan meliputi :

a. Pembatasan timbul sampah
b. Pendauran ulang sampah
c. Pemanfaatan kembali sampah

Sedangkan kegiatan penanganan sampah meliputi :

1. Pemilahan dalam bentuk pengelompokan dan pemisahan sampah sesuai dengan jenis, jumlah, dan sifat sampah.
2. Pengumpulan dalam bentuk pengambilan dan pemindahan sampah dari sumber sampah ke tempat penampungan sementara (TPS) atau tempat pengelolaan sampah 3R skala kawasan (TPS 3R), atau tempat pengelolaan sampah terpadu.
3. Pengangkutan dalam bentuk membawa sampah dari sumber atau dari tempat penampungan tempat sementara atau dari tempat sampah 3R terpadu menuju ke tempat pemrosesan akhir (TPA) atau tempat pengelolaan sampah terpadu (TPST).
4. Pengelolaan dalam bentuk mengubah karakteristik, komposisi, dan jumlah sampah.
5. Pemrosesan akhir sampah dalam bentuk pengembalian sampah atau residu hasil pengolahan sebelumnya ke media lingkungan secara aman.

Dalam Undang-undang tersebut juga diatur bahwa Pemerintah Daerah mempunyai tugas menjamin terselenggaranya pengelolaan sampah yang baik dan berwawasan lingkungan di Daerah, meliputi :

a. Menumbuhkembangkan dan meningkatkan kesadaran masyarakat dalam pengelolaan sampah.
b. Melakukan penelitian serta pengembangan teknologi pengurangan dan penanganan sampah.
c. Memfasilitasi, mengembangkan, dan melaksanakan upaya pengurangan, penanganan, dan pemanfaatan sampah.
d. Melaksanakan pengelolaan sampah dan memfasilitasi penyediaan prasarana dan sarana pengelolaan sampah regional.
e. Mendorong dan memfasilitasi pengembangan manfaat hasil pengolahan sampah.
f. Memfasilitasi penerapan teknologi spesifik lokal yang berkembang pada masyarakat di Daerah untuk mengurangi dan menangani sampah.

g. Melakukan koordinasi antar Organisasi Perangkat Daerah dan Kabupaten/Kota dengan lembaga Pemerintah, masyarakat, dan dunia usaha agar terdapat keterpaduan dalam pengelolaan sampah; dan
h. Menyediakan unit pelayanan pengaduan masyarakat.

Undang-undang diatas dapat dijadikan sebagai pedoman bagi masyarakat dalam membuang sampah dan mengelola sampah sehingga dapat menumbuhkan kesadaran masyarakat dalam dalam mengelola sampah, selain itu juga Undang-undang tersebut juga dapat mengembangkan teknologi-teknologi pengelolaan sampah yang lebih baik sehingga dapat menghasilkan pengelolaan sampah yang lebih baik dan bermanfaat dan diperlukan pemanfaatan sumberdaya yang ada.

2.2 Kerangka Pemikiran

Implementasi merupakan suatu proses dari suatu usaha yang melibatkan usaha dari *policy marker* untuk memberikan pelayanan yang baik. Pengertian tersebut menjelaskan bahwa implementasi merupakan sebuah tindakan yang dilakukan oleh pemerintah maupun swasta, baik secara individu maupun kelompok dengan maksud untuk mencapai tujuan yang telah dirumuskan melalui sebuah pelayanan. implementasi juga merupakan suatu proses dari suatu pelayanan yang dapat dilakukan oleh siapapun, pelayanan tersebut dilakukan dikarenakan mempunyai tujuan tertentu, pelayanan tersebut terdapat suatu tempat atau benda yang dipergunakan untuk melakukan proses tersebut, sehingga akan terdapat suatu dampak yang dihasilkan dari adanya proses tersebut dan mencapai sebuah tujuan yang dimaksudkan.

Implementasi kebijakan merupakan tahap yang penting dalam merumuskan suatu kebijakan yang akhirnya berupa keputusan kebijakan yang

dapat menimbulkan pengaruh (dampak), dari proses yang dilakukan oleh pemerintah yang benar-benar diterapkan dilapangan untuk menghasilkan *output* dan *outcomes*,dimana *output* sebagai penyebab kebijakan sedangkan *outcomes* sebagai dampakdari kebijakan.

Dalam menyusun penelitian tentang implementasi kebijakan Peraturan Daerah Nomor 09 Tahun 2011 tantang pengelolaan sampah 3R di TPS Indaramayu dan TPS Subang, peneliti menggunakan teori dari George C. Edwards III untuk mengukur sejauh mana implementasi kebijakan pengelolaan sampah dengan menggunakan prinsip 3R di TPS Indramayu dan TPS Subang Kecamatan Antapani Kota Bandung.

Komunikasi merupakan salah satu faktor penting demi suksesnya implementasi kebijakan program 3R tersebut, komunikasi yang dibangun antara Pemerintah Kota Bandung, PD Kebersihan, aparatur pengelola di TPS Indramayu dan TPS Subang, masyarakat harus terbangun baik. Dalam pelaksaannya komunikasi yang dibangun oleh aparatur di TPS 3R TPS Indramayu dan TPS Subang masih sangat kurang, sosialisasi yang dilakukan oleh PD Kebersihan kurang maksimal sehingga banyak masyarakat yang tidak tahu dan tidak mengerti tentang program 3R di TPS Indramayu, seiring dengan kurangnya sosialisasi peran serta masyarakat juga sangat minim dan oleh karena itu program 3R di TPS Indramayu dan TPS Subang kurang berjalan baik.

Dalam mengukur berhasilnya suatu komunikasi diperlukan kejelasan dan konsistensi, kejelasan yang dimaksud adalah kejelasan mengenai program 3R di TPS Indramayu dan TPS Subang kepada masyarakat, kejelasan tersebut berupa

kejelasan pelaksanaan, tujuan, dan peran serta masyarakat demi berjalan baiknya program tersebut, kejelasan informasi akan membuat masyarakat mengerti peran mereka dalam implementasi kebijakan program 3R, selain itu juga komunikasi yang dibangun juga perlu adanya konsistensi dalam penyampaiannya, bukan hanya satu kali atau dua kali, tetapi berjalan seterusnya demi tercapainya tujuan program 3R.

Selain komunikasi, hal lain yang diperlukan demi terlaksanannya program 3R adalah faktor sumberdaya, sumberdaya yang dimaksud adalah berupa aparatur, fasilitas, kewenangan, dan informasi, sumberdaya yang ada di TPS 3R TPS Indramayu dadn TPS 3R Subang menurut peneliti masih kurang jelas, aparatur yang ditempatkan di TPS 3R Indramayu dan TPS 3R Subang sangat minim dengan fasilitas *standard* seperti truk angkut sampah dan tempat penampungan sampah seperti TPS biasa lainnya, kewenangan yang diberikan oleh PD Kebersihan kepeada aparatur kurang jelas dari hasil pengamatan peneliti, aparatur yang ditempatkan di TPS 3R Indramayu dan TPS 3R Subang tidak sama setiap harinya.

Untuk suksesnya implementasi kebijakan program 3R di TPS Indramayu dan TPS Subang, sumberdaya yang yang diperlukan harus disesuaikan dengan kebutuhan, sumberdaya berupa aparatur, fasilitas, kewenangan, dan informasi harus bisa berjalan seimbang dan saling berhubungan satu sama lain sehingga dapat menciptakan suksesnya tujuan mprogram 3R di TPS Indramayu dan TPS Subang.

Selain sumberdaya, disposisi juga harus bisa berjalan dengan baik, peneliti mengkategorikan disposisi melalui insentif dan tingkat kepatuhan aparatur terhadap implementasi kebijakan program 3R di TPS Indramayu dan TPS Subang, insentif merupakan keuntungan dari tercapainya tujuan dari implementasi kebijakan program 3R di TPS Indramayu dan TPS Subang, dan tingkat kepatuhan aparatur di TPS 3R Indramayu dan TPS Subang masih kurang baik. PD Kebersihan merubah TPS Indramayu dan TPS Subang menjadi TPS 3R bertujuan agar program 3R dalam pengomposan sampah dapat berjalan baik demi terciptanya kebersihan di lingkungan kecamatan Antapani, tapi dalam pelaksanaannya TPS 3R Indramayu dan TPS 3R Subang hampir tidak berjalan sama sekali, kegiatan yang ada di TPS 3R hampir sama dengan TPS biasa lainnya setiap harinya hanya terdapat kegiatan pengangkutan sampah dan tidak ada kegiatan pengomposan di TPS Indramayu dan TPS Subang.

Implementasi kebijakan diperlukan disposisi yang baik, keuntungan dan tingkat kepatuhan aparatur harus berjalan berhubungan, keuntungan yang didapat semua pihak dari terciptanya kebersihan di Kota Bandung harus dibarengi dengan tingkat kepatuhan aparatur dalam pelaksanaan program 3R di TPS Indramayu dan TPS Subang. Dengan terciptanya disposisi yang baik dan benar, maka implementasi kebijakan program 3R dapat berjalan dengan baik.

Selain itu juga struktur birokrasi yang ada di PD Kebersihan yang tidak jelas juga diyakini peneliti membuat program 3R di TPS Indramayu dan TPS Subang tidak berjalan seperti seharusnya, penyebaran aparatur dalam pelaksanaan program 3R di TPS Indramayu dan TPS Subang hanya 3 orang saja dari PD

kebersihan, dalam pengomposan sampah juga hanya dibantu dengan beberapa orang pemulung yang mengambil sampah kering. Didalam struktur birokrasi di PD Kebersihan bagian manajerial yang menangani program 3R juga tidak ada, *standard operating procedure* yang ditetapkan oleh PD Kebersihan juga tidak jelas, peneliti tidak tahu seperti apa saja peraturan tentang pengelolaan sampah di PD kebersihan, apakah melaksanakan seperti UU atau tidak.

Implementasi kebijakan program 3R yang sukses di Jalan Indramayu dapat diterapkan melalui struktur birokrasi yang baik, penempatan aparatur yang baik disertai *standard operating procedure* yang jelas dalam pengomposan sampah di TPS Indramayu dan TPS Subang diyakini peneliti dapat membuat implementasi kebijakan program 3R di TPS indramayu dan TPS Subang dapat berjalan baik dan sesuai yang diamanatkan Undang-undang.

Agar implementasi kebijakan berjalan dengan baik maka antara komunikasi, sumberdaya, disposisi, dan struktur birokrasi semuanya harus berjalan dengan baik, apabila ada salah satu indikator yang tidak berjalan dengan baik, maka implementasi kebijakan tidak akan berjalan dengan baik. Untuk itu keempat indikator tersebut harus berjalan baik dan saling mendukung satu sama lain dan saling berhubungan, karena antara komunikasi, sumberdaya, disposisi, dan struktur birokrasi tidak dapat terpisahkan untuk tercipyanya tujuan dari implementasi kebijakan yang baik.

Berdasarkan kerangka pemikiran diatas, maka definisi operasional mengenai implementasi kebijakan pengelolaan sampah di TPS 3R Indramayu TPS 3R Subang, dan dapat dijelaskan sebagai berikut :

Implementasi adalah tindakan-tindakan yang dilakukan oleh pihak Perusahaan Daerah Kebersihan Kota Bandung dalam pengelolaan daur ulang sampah di TPS Indramayu dan TPS Subang agar mengurangi jumlah sampah dan dimanfaatkan menjadi bisnis.

Kebijakan adalah rangkaian konsep yang dibuat oleh Pemerintah Kota Bandung tentang tata cara yang telah diatur oleh perundangan dan peraturan yang di bawahnya untuk mengatasi masalah sampah yang ada di Jalan Indramayu.

Implementasi kebijakan pengeloaan sampah 3R PD Kebersihan Kota Bandung adalah tindakan-tindakan yang dilakukan oleh PD Kebersihan dalam pengelolaan daur ulang sampah (3R) dan implementasinya kepada masyarakat, yang bertujuan untuk mengurangi volume sampah yang ada dan meningkatkan industry kreatif di masyarakat, dalam implementasi kebijakan ini terdapat indikator yang dapat dijelaskan sebagai berikut:

1. *Communication* atau Komunikasi, yaitu suatu proses penyampaian informasi yang dilakukan PD Kebersihan Kota Bandung dalam implementasi kebijakan 3R kepada masyarakat, dan komunikasi ini dipengaruhi oleh 2 faktor yaitu :

    a. *Transmision* (penyampaian informasi) adalah penyampaian informasi atau sosialisasi yang dilakukan oleh PD Kebersihan tentang program 3R kepada masyarakat dinilai masih sangat kurang sehingga masyarakat program ini kurang efektif.

b. *Clarity* (kejelasan) adalah suatu keadaan jelas untuk merencanakan tujuan yang telah ditentukan. Dalam hal ini penyampaian informasi program 3R dinilai masih kurang jelas dan tidak semua masyarakat tahu akan program 3R tersebut.

c. *Consistensy* (konsistensi) adalah dimana penyampaian informasi yang dilakukan secara terus menerus, dalam hal ini tidak adanya informasi yang dilakukan secara konsisten oleh PD Kebersihan Kota Bandung Kepada masyarakat.

2. *Resources* (sumber daya), adalah pelaksana yang bertanggung jawab untuk melaksanakan implementasi kebijakan pengelolaan sampah di Kota Bandung. Sumber Daya terdiri dari:

   a. *Staff* (staff) adalah pelaku kebijakan yang memiliki kewenangan dalam Implementasi Kebijakan Pengelolaan Sampah di Kota Bandung yang dinilai masih sangat kurang.
   b. *Information* (informasi) adalah data yang sudah diolah menjadi suatu bentuk lain yang berguna dalam implementasi kebijakan pengelolaan sampah R3 di TPS Indramayu dan TPS Subang.
   c. *Authority* (kewenangan) adalah otoritas atau legitimasi bagi para pelaksana dalam melaksanakan kebijakan secara politik dalam implementasi kebijakan pengelolaan sampah R3 di TPS Indramayu dan TPS Subang.

d. *Facilites* (fasilitas) adalah adalah sumber daya peralatan pendukung dalam melakukan tugas oprasionalnya (sarana dan prasarana) yang harus dimiliki oleh TPS 3R Indramayu dan TPS 3R Subang dalam implementasi kebijakan pengelolaan sampah. Dalam hal ini adalah jumlah kendaraan yang kurang, kerjasama yang dijalin dengan perusahaan swasta tidak berjalan dengan maksimal, adanya tong tong sampah yang tidak dimanfaatkan oleh masyarakat dengan baik.

3. *Disposition* (sikap pelaksana) adalah sikap positif pelaksana untuk melaksankan kebijakan yang menjadi tujuan dalam implementasi kebijakan pengelolaan sampah di TPS Indramayu dan TPS Subang. *Disposition* (sikap pelaksana) terdiri dari:
    a. *Effect of disposition* (tingkat kepatuhan pelaksana) adalah pelaksana yang menimbulkan hambatan-hambatan yang nyata terhadap implementasi kebijakan pengelolaan sampah R3 di TPS Indramayu dan TPS subang.
    b. *Incentivies* (insentif) adalah kecenderungan-kecenderungan yang ada pada pelaksana melalui manipulasi insentif oleh pembuat kebijakan melalui keuntungan-keuntungan atau biaya-biaya yang akan membuat pelaksana melaksanakan implementasi kebijakan pengelolaan sampah R3 di TPS Indramayu dan TPS Subang.
4. *Bureaucratic structure* (struktur birokrasi), yaitu susunan dan hubungan antara tiap bagian secara posisi yang ada pada perusahaaan dalam menjalin

kegiatan operasional untuk mencapai tujuan implementasi kebijakan pengelolaan sampah di TPS Indramayu dan TPS Subang. Struktur birokrasi terdiri dari:

a. *Standard Operating Prosedure* (SOP) adalah mekanisme,sistem, dan prosedur pelaksana kebijakan, pembagian tugas pokok, fungsi kewenangan, dan tanggung jawab dalam implementasi kebijakan pengelolaan sampah R3 di TPS Indramayu dan TPS Subang.
b. *Fragmentation* (penyebaran tanggung jawab) adalah penyebaran tanggung jawab atas bidang kebijakan antara beberapa unit organisasi oleh pelaksana dalam implementasi kebijakan pengelolaan sampah R3 di TPS Indramayu dan TPS Subang.

Berdasarkan definisi oprasional di atas, maka peneliti membuat model kerangka pemikiran yaitu sebagai berikut:

Gambar 2.3
Model Kerangka Pemikiran Penelitian

