# BAB II

# TINJAUAN PUSTAKA DAN KERANGKA PEMIKIRAN

## 2.1 Tinjauan Pustaka

### 2.1.1 Pengertian Implementasi

Implementasi berasal dari Bahasa Inggris yaitu to *implement* yang berarti mengimplementasikan. Implementasi merupakan penyediaan sarana untuk melaksanakan sesuatu yang menimbulkan dampak atau akibat terhadap sesuatu.Sesuatu tersebut dilakukan untuk menimbulkan dampak atau akibat itu dapat berupaundang-undang, peraturan pemerintah, keputusan peradilan dan kebijakan yang dibuat oleh lembaga-lembaga pemerintah dalam kehidupan kenegaraan.Secara etimologis pengertian implementasi menurut Kamus Webster yang dikutip oleh Solichin Abdul Wahab adalah:

> "Konsep implementasi berasal dari bahasa inggris yaitu *to implement*. Dalam kamus besar webster, *to implement* (mengimplementasikan) berati *to provide the means for carrying out* (menyediakan sarana untuk melaksanakan sesuatu), dan *to give practical effect to* (untuk menimbulkan dampak/akibat terhadap sesuatu)"(Webster dalam Wahab, 2004:64).

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.

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).

Kesimpulan yang dapat peneliti simpulkan adalah, implementasi itu merupakan tindakan-tindakan yang dilakukan oleh pemerintah untuk mencapai tujuan yang telah di tetapkan dalam suatu keputusan kebijakan. Pemerintah 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.

### 2.1.2 Pengertian Kebijakan

Kebijakan berasal dari Bahasa Inggris"*policy*". Akan tetapi, kebanyakan orang berpandangan bahwa istilah kebijakansenantiasa 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 kontekspolitik.

Menurut pendapat Anderson yang dikutip oleh Wahab, merumuskan kebijaksanaan adalah:

"Kebijaksanaan sebagai langkah tindakan yang secara sengaja dilakukan oleh seseorang aktor atau sejumlah aktor berkenaan dengan adanya masalah atau persoalan tertentu yangsedang dihadapi (Anderson dalam Wahab, 2004:3)."

Kebijaksanaan menurut Anderson merupakan langkah tindakan yang sengaja dilakukan oleh aktoryang berkenaan dengan adanya masalah yang sedang di hadapi.

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 bagian aturan-aturan yang ada termasuk konteks politik, karena pada dasarnya proses pembuatan kebijakan sesungguhnya merupakan suatu proses politik. Sedangkan 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.

### 2.1.3 Pengertian Implementasi Kebijakan

Implementasi kebijakan pada prinsipnya merupakan cara agar sebuah kebijakan dapat mencapai tujuannya. Implementasi kebijakan menunjuk aktivitasmenjalankan 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 bukunyayang berjudul Kebijakan Publik Berbasis *Dynamic policy analisys*, adalah:

> "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).

Dari definisi diatas, jadi implementasi kebijakan merupakan tahap yangpenting dalam merumuskan suatau kebijakan yang akhirnya berupa keputusankebijakan yang dapat menimbulkan pengaruh (sebab/akibat), dari pemerintahbenar-benar aplikabel dilapangan untuk menghasilkan *output* dan *outcomes,*dimana *output* sebagai penyebab kebijakan sedangkan *outcomes* sebagai dampakdari kebijakan.

Sedangkan pengertian tentang implementasi dan kebijakan menurut George C. EdwardsIII dapat diuraikan adalah sebagai berikut:

> "Implementasi kebijakan adalah tahap pembuatan kebijakan antara pembentukan kebijakan seperti bagian dari tindakan legislatif, menerbitkanperintah eksekutif, penyerahan *down* keputusan peradilan, atauditerbitkannya peraturan aturan dan konsekuensi dari kebijakan bagiorang-orang yang memengaruhi". (Edwards III, 1980:01).

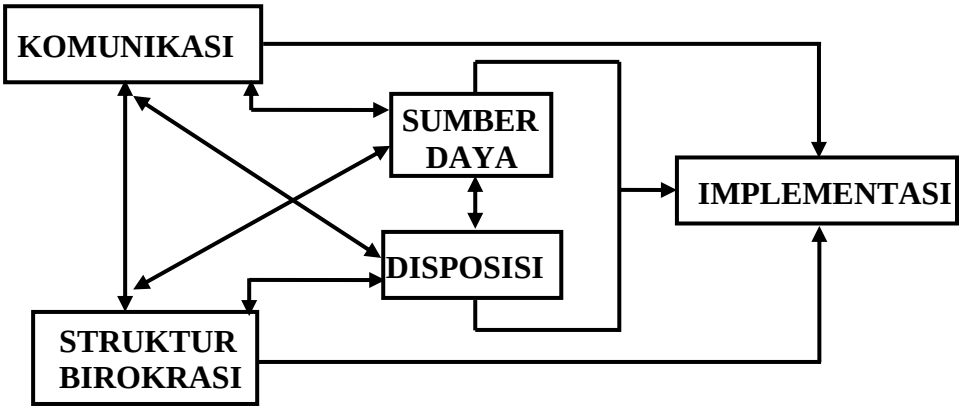
Pengertian implementasi kebijakan di atas, maka Edwards III menunjukempat variabel yang berperan penting dalam pencapaian keberhasilan implementasi yaitu:

1. *Comunication* (komunikasi)
2. *Resources* (sumberdaya)
3. *Disposition* (disposisi/sikap)
4. *Bureaucratic Structure* (strukturbirokrasi)

(Edwards III, 1980:10-11).

Dari 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 2.1**
**Model *Direct and Indirect Impact of Implementation***




(Sumber : George Edward III, 1980:148)

Model pendekatan implementasi di atas, yang dikemukan oleh George Edward 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 Edward III, ada empat faktor atau variabel penentu yaitu:

1. "*Communications*, mempunyai peranan yang penting sebagai acuan pelaksanaan kebijakan mengetahui persis apa yang akan dikerjakan, ini berarti komunikasi juga dinyatakan dengan perintah dari atasan terhadap pelaksanan kebijakan, sehingga komunikasi harus dinyatakan dengan jelas, cepat dan konsisten.

2. *Resouces*, bukan hanya menyangkut sumber daya manusia semata melainkan juga mencakup kemampuan sumber daya mineral lainnya yang mendukung kebijakan tersebut dan faktor dana.
3. *Dispositions*, sebagai kegunaan dikalangan pelaksana untuk menerapkan kebijakan, jika penerapan dilaksanakan secara efektif. Pelaksana bukan hanya harus tahu apa yang harus dikerjakan, tetapi harus memiliki kemampuan untuk menerapkan kebijakan itu.
4. *Bureaucratic Structure*, mempunyai dampak terhadap penerapan kebijakan dalam arti bahwa penerapan kebijakan tidak akan berhasil jika terdapat kelemahan dalam struktur. Dalam hal ini ada 2 karakteristik birokrasi yang umum, penggunaan sikap dan prosedur yang rutin, serta transpormasi dalam pertangungjawaban di antara unit organisasi". (George Edward III (1980:10-11).

*Pertama*, *communication* (komunikasi) menurut George C. Edwards III yaitu:

> "*The first requirement for effective policy implementation is that those who are implement a decision must know what they are supposed to do. Policy decisions and implementation orders must be followed. Naturally, these communications need to be accurate and they must be accurately perceived by implementers. Many obstacles lie in the path of transmission of implementation communication*". (syarat pertama untuk implementasi kebijakan yang efektif adalah bahwa mereka yang melaksanakan kebijakan harus tahu apa yang seharusnya mereka lakukan. Keputusan kebijakan dan perintah pelaksanaan harus dikirimkan ke individu yang tepat sebelum mereka dapat mengikuti. Komunikasi pelaksana harus akurat, dapat dimengerti oleh mereka. Banyak kendala dalam implementasi yang terdapat pada jalur komunikasi transmisi kebijakan)". (Edwards III, 1980:17).

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 kesalahpahaman 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 akan mendorong pelaksanaan mengambil tindakan dalam menafsirkan dan mengimplementasikan kebijakan yang telah dibuat oleh pemerintah.

*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*". "(bagaimanapun jelas dan konsistensinya ketentuan-ketentuan atau aturan-aturan, serta bagaimanapun akuratnya penyampaian ketentuan-ketentuan atau aturan-aturan tersebut, jika para pelaksana kebijakan yang bertanggung jawab untuk melaksanakan kebijakan kurang mempunyai sumber-sumber daya untuk melakukan pekerjaan secara efektif, maka implementasi kebijakan tersebut tidak akan efektif. Sumber daya sebagaimana telah disebutkan meliputi: staf dari ukuran yang tepat dan dengan keahlian yang diperlukan, informasi yang relevan dan memadai tentang bagaimana menerapkan kebijakan dan kepatuhan pada orang lain yang terlibat dalam pelaksanaan, kewenangan untuk memastikan bahwa kebijakan yang dilakukan kepada mereka yang dimaksudkan, dan fasilitas (termasuk bangunan, peralatan, tanag dan pasokan) dimana dapat digunakan untuk menyediakan pelayanan)". (Edwards III, 1980:53).

Keberhasilan implementasi kebijakan bukan hanya ditentukan oleh sejauhmana para pelaku kebijakan (*implementors*) mengetahui apa yang harus dilakukan dan mampu melakukannya, tetapi juga ditentukan oleh keinginan para pelaku kebijakan memiliki disposisi yang kuat terhadap kebijakan yang sedang diimplementasikan.

Sumber daya mempunyai peranan penting dalam implementasi kebijakan, karena bagaimanapun jelas dan konsistensi 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.

Ketiga, *Dispotition* (disposisi) menurut George C. Edwards III, yaitu:

> "*The dispositions or attitudes of implementation is the third critical factor in our approach to the study of public policy implementation. If implementation is to proceed effectively, not only must implementers know what to do and have the capability to do it, but they must also desire to carry out a policy. Most implementers can exercise considerable discretion in the implementation of policies. One of the reasons for this is their independence from their nominal superiors who formulate the policies. Another reasons is the complexity of the policies them selves. The way in which implementers exercise their direction, however, defend in large part upon their dispositions toward the policies, their attitudes, in turn, will be influenced by their view toward the policies per see and by how they see the policies effecting their organizational and personal interest*". "(Disposisi atau sikap pelaksanaan implementasi adalah faktor penting ketiga dalam mempelajari pendekatan implementasi kebijakan publik, jika para pelaksana bersikap baik karena menerima suatu kebijakan maka kemungkinan besar mereka akan melaksanakan secara bersungguh-sungguh seperti tujuan yang diharapkannya. Sebaliknya jika perfektif dan tingkah laku para pelaksana berbeda dengan para pembuat kebijakan maka proses implementasi akan mengalami kesulitan)". (Edwards III, 1980:89).

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.

*Keempat*, *Bureacratic Structure* (Struktur Birokrasi) menurut George C. Edwards III dalam bukunya *Implementing Public Policy*, yaitu:

> "*Policy implementers may know what to do and have sufficient desire and resources to do it, but they may still be hampered in implementation by the structures of the organizations in which they serve, two prominent characteristics of bureaucracies are standarf operating procedurs (SOPs) and fragmentation the former develop as internal respons to the limited time and resources of implementers and the desire for uniformity in the operation of complex and widely dispersed organizations; they often remain in force due to bureaucratic inertia*"."(pelaksana kebijakan mungkin tahu apa yang harus dilakukan dan memliki keinginan yang cukup dan sumber daya untuk melakukannya, tapi mereka mungkin masih terhambat di implementasi oleh struktur organisasi dimana mereka melayani dua karakteristik utama birokrasi yaitu prosedur operasi standar (SOP) dan fragmentasi yang pertama berkembang sebagai respon internal untuk waktu yang terbatas dan sumber daya pelaksana dan keinginan untuk keseragaman dalam pengoperasian kompleks dan tersebar luas organisasi, mereka sering tetap berlaku karena inersia birokrasi)". (Edwards III, 1980:125).

*Bureaucratic structure* merupakan suatu badan yang terlibat dalam implementasi kebijakan secara keseluruhan. Struktur organisasi bertugas melaksanakan kebijakan memiliki pengaruh besar terhadap 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 diatas bahwa implementasi kebijakan adalah rangkaian tindakan-tindakan yang nyata dalam mencapai tujuan yang telah ditentukan dalam keputusan kebijaksanaan yang dilakukan individu atau kelompok-kelompok tertentu, sehingga menciptakan suatu hasil dari kinerja implementasi kebijakan yang baik dalam hal pelayanan publik kepada masyarakat.

### 2.1.4 Tahap-tahap Implementasi Kebijakan

Untuk mengektifkan implementasi kebijakan yang 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 secara jelas.
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. Mengadakab pengawasan untuk menjamin kelancaran pelaksanaanprogram.

Dengan demikian 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 implementasikebijakan ke dalam tiga variabel:

1. Mudah tidaknya masalah dikendalikan yang berkenaan dengan indikator masalah teori dan teknis pelaksanaan, keragamanobjek, dan perubahan seperti apa yang di kehendaki.
2. Kemampuan kebijakan untuk merekstruktur prosesimplementasi dengan indikator kejelasan dan konsistensi tujuan, dipergunakannya teori kausal, ketepatan alokasi sumber dana, keterpaduan hirarkis di antara lembaga pelaksana, aturan pelaksanan dari lembaga pelaksana, dan perekrutan pejabat pelaksana dan keterbukaan kepada pihak luar

dan variable diluar kebijakan yang mempengaruhi proses implementasi yang berkenaan dengan indikator kondisi sosio-ekonomi danteknologi, 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)

### 2.1.6 Pengertian 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".

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 ilmukesehatan 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.

Sedangkan Hadiwiyoto (1983:12),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 social ekonomis tidak ada harganya dan dari segi lingkungan dapat menyebabkan pencemaran atau gangguankelestarian”.

Berdasarkan pengertian diatas maka dapat disimpulkan bahwa sampah adalah bahan buangan atau sisa-sisa baik berbentuk padat atau setengah padat dari zat organik dan anorganik yang diproduksi oleh manusia dalam aktivitasnya maupun proses alam dan belum mempunyai nilai ekonomis.

#### 2.1.6.1 Jenis dan Sumber Sampah

Jenisdansumbersampahyang dikelola berdasarkan menurutUndang-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 berbahaya dan 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 denganefektif.

Menurut Cunningham (2004:57) tahap pengelolaan sampah modern terdiridari 3R (*Reduce*, *Reuse*, *Recycle*) sebelum akhirnya dimusnahkan atau dihancurkan. Adapun pengertian 3R sebagai berikut:

1. *Reduce* (mengurangi)
2. *Reuse (*menggunakan kembali)
3. *Recycle* (mendaur ulang)

(Cunningham, 2004:57)

Berdasarkan pengertian di atas Penanganan sampah 3R sangat penting untuk dilaksanakan dalam rangka pengelolaan sampah padat perkotaan yang efisien dan efektif, sehingga dapat mengurangi biaya pengelolaansampah.

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, 2008: 45)

Dari uraian diatas pengelolaan sampah dengan Program 3R merupakancara yang efektif dalam pengelolaan sampah jiga dilakukan dengan sungguhsungguhkhususnya oleh masyarakat yang merupakan penghasil sampah palingproduktif. Pada pelaksanaan dilapangan, pengelolaan sampah juga mengalami hambatan. Hambatan terbesar yaitu kurangnya pengetahuan masyarakat dankebiasaan 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 transportas, 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.

Menurut Undang-undang No. 12 Tahun 2010 pada pasal 5 PemerintahDaerah mempunyai tugas menjamin terselenggaranya pengelolaan sampahregional 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.

## 2.2 Kerangka Pemikiran

Sementara itu kebijakan yang telah direncanakan dengan sangat baik, dapat mengalami kegagalan jika kebijakan tersebut kurang diimplementasikan

dengan baik oleh pelaksana tersebut. Maka konsekuensi-konsekuensi yang akan terjadi harus dapat diterima dan diulang kembali guna mencapai keberhasilan.

Menurut pendapat George C. Edwards III dalam bukunya *Implementing Public Policy* bahwa *Comunication* (komunikasi) terdiri dari *transmision* (penyampaian informasi), *clarity* (kejelasan), dan *consistency* (konsistensi). *Resouces* (Sumber daya) terdiri dari *staff* (aparatur), *information* (informasi), *Authotity* (wewenang), dan *Facilities* (fasilitas). *Dispositions* (sikap pelaksana) terdiri dari *Effects Of Disposition* (tingkat kepatuhan pelaksana) dan *Incentives* (insentif). *Bureaucratic Structure* (Struktur birokrasi) terdiri dari *Standard Operating Procedures* (SOP), dan *Fragmentation* (Fragmentasi). (Edwards III, 1980:11-12).

Menurut Edward III, komunikasi 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.

Sumber daya merupakan keberhasilan proses merupakan hal yang mempengaruhi keberhasilan suatu implementasi. Menurut Edward III sumber daya terdiri dari fasilitas dan informasi yang berhubungan dengan cara melaksanakan kebijakan. Keberhasilan kebijakan dilihat dari disposisi (karakteristik agen pelaksana). Hal ini sangat penting karena kinerja pelaksanaan kebijakan publik akan sangat banyak dipengaruhi oleh ciri-ciri yang tepat serta cocok dengan para agen pelaksananya. Kualitas dari suatu kebijakan dipengaruhi

oleh kualitas atau ciri-ciri dari para aktor, kualitas tersebut adalah tingkat pendidikan, kompetensi dalam bidangnya, pengalaman kerja, dan integritas moralnya. Struktur birokrasi terdapat aturan kerja atau SOP, dimana dalam SOP memiliki aturan yang membatasi para aparatur dalam melaksanakan suatu kebijakan agar tidak menyimpang dari aturan yang telah ditetapkan. Fragmentasi atau penyebaran tanggung jawab merupakan suatu kewajiban yang dimiliki oleh setiap aparatur dalam melaksanakan kebijakan tersebut, kewajiban kerja tersebut membuat para aparatur agar lebih bertanggung jawab akan kewajiban dan membuat sistem pekerjaan tersebut menjadi lebih tertib dan terarah.

Pemerintah agar dapat meningkatkan hubungan kerja antar instansi pemerintah serta dapat menyediakan pelayanan bagi masyarakat dan dunia usaha secara efektif dan transparan, diperlukan kerangka arsitektur dan platform yang kompatibel bagi semua Departemen dan lembaga pemerintah, serta penerapan standarisasi bagi beberapa hal yang terkait dengan penggunaan teknologi telematika secara luas.

Beberapa yang akan dilaksanakan termasuk pengembangan *e-Government* melalui semua instansi pemerintah dan penyediaan layanan masyarakat, memperbaharui kerangka peraturan dan prosedur transaksi di lingkungan pemerintah, serta membangun komitmen dan kesepakatan untuk memperlancar pertukaran dan penggunaan informasi antar instansi pemerintah. Untuk keperluan itu, pemerintah akan meningkatkan kesadaran dan kesiapan pengguna kemajuan teknologi telematika untuk mengimplementasikan *e-Government* secara efektif, serta mengintensifkan pendidikan dan pelatihan

teknologi telematika untuk meningkatkan keahlian Pegawai Negri Sipil di semua tingkat.

Implementasi kebijakan pada prinsipnya adalah cara agar sebuah kebijakan dapat mencapai tujuannya agar tidak lebih dan tidak kurang, untuk mengimplementasikan kebijakan publik, maka ada dua pilihan langkah yang ada, yaitu langsung mengimplementasikan dalam bentuk program-program atau melalui formulasi kebijakan derivat atau turunan dari kebijakan publik tersebut.

Berdasarkan kerangka pemikiran diatas, maka definisi operasional Implementasi Kebijakan Balai Pengelolaan sampah Regional di Kota Bandung dapat dijelaskan di bawah ini :

1. Implementasi adalah tindakan-tindakan yang dilakukan oleh pihak Balai Pengelolaan Sampah Regional yang di arahkan pada pengelolaan sampah di Kota Bandung agar tercapainya tujuan-tujuan yang di harapkan demi melestarikan Kota Bandung.
2. Kebijakan adalah rangkaian konsep yang diinginkan oleh Balai Pengelolaan Sampah Regional agar menjadi pedoman dan dasar rencana dalam pelaksanaan suatu pekerjaan, kepemimpinan, dan cara bertindak untuk mengelola sampah di Kota Bandung agar tertata dengan baik.
3. Implementasi kebijakan adalah tindakan-tindakan yang dilakukan untuk tercapainya tujuan-tujuan yang telah digariskan oleh keputusan kebijaksanaan dalam Implementasi Kebijakan Pengelolaan Sampah Regional di Kota Bandung.

4. Implementasi Kebijakan Pengelolaan Sampah Regional Kota Bandung merupakan proses kegiatan administratif yang dilakukan oleh Balai Pengelolaan Sampah Regional yang di setujui sehingga memunculkan peradilan dalam membuat kegiatan pengelolaan sampah di Kota Bandung dan menjadikan suatu informan bagi para aparatur Balai Pengelolaan Sampah Regional yang bersifat konkrit. Implementasi Kebijakan terdiri dari :
    1. *Communication* atau Komunikasi, yaitu suatu proses dalam mana seseorang atau beberapa orang, kelompok, organisasi, dan masyarakat menciptakan, dan menggunakan informasi agar terhubung dengan lingkungan dan orang lain dalam implementasi kebijakan pengelolaan sampah di Kota Bandung. Komunikasi terdiri dari :
        a. *Transmision* (penyampaian informasi) adalah penyampaian informasi oleh Balai pengelolaan Sampah Regional dalam implementasi kebijakan pengelolaan di Kota Bandung.
        b. *Clarity* (kejelasan) adalah suatu keadaan jelas untuk merencanakan tujuan yang telah ditentukan dan tidak menyimpang dari ketentuan dalam pelaksanaannya harus jelas dan konsisten serta sesuai dengan kebijakan yang dilaksankan Balai Pengelolaan Sampah Regional Provinsi Jawa Barat dalam implementasi kebijkan pengelolaan sampah di Kota Bandung.
        c. *Consistensy* (konsistensi) adalah unsur kejelasan dimana perintah-perintah implementasi yang tidak konsisten akan mendorong pelaksanaan mengambil tindakan dalam menafsirkan dan

mengimplementasikan kebijkan yang dilaksanakan Balai Pengelolaan Sampah Regional dalam implementasi kebijakan pengelolaan sampah di Kota Bandung.

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
   b. *Information* (informasi) adalah data yang sudah diolah menjadi suatu bentuk lain yang berguna dalam implementasi kebijakan pengelolaan sampah di Kota Bandung.
   c. *Authority* (kewenangan) adalah otoritas atau legitimasi bagi para pelaksana dalam melaksanakan kebijakan secara politik dalam implementasi kebijakan pengelolaan sampah di Kota Bandung.
   d. *Facilites* (fasilitas) adalah adalah sumber daya peralatan pendukung dalam melakukan tugas oprasionalnya (sarana dan prasarana) yang harus dimiliki oleh Kota Bandung dalam implementasi kebijakan pengelolaan sampah.
3. *Disposition* (sikap pelaksana) adalah sikap positif pelaksana untuk melaksankan kebijakan yang menjadi tujuan dalam implementasi kebijakan pengelolaan sampah di Kota Bandung. *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 di Kota Bandung.
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 di Kota Bandung.

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 Kota Bandung. 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 di Kota Bandung.
   b. *Fragmentation* (penyebaran tanggung jawab) adalah penyebaran tanggung jawab atas bidang kebijakan antara beberapa unit organisasi oleh pelaksana dalam implementasi kebijakan pengelolaan sampah di Kota Bandung.

5. Sampah adalah sisa kegiatan sehari-hari manusia atau proses alam yang berbentuk padat sehinga bisa menimbulkan hal-hal yang tidak diinginkan.

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

**Gambar 2.2**
**Kerangka Pemikiran**

