BAB II

TINJAUAN PUSTAKA DAN KERANGKA PEMIKIRAN

2.1 Tinjauan Pustaka

2.1.1 Kebijakan

Kebijakan berasal dari Bahasa Inggris yaitu "*policy*" Yang berarti suatu kumpulan keputusan yang diambil oleh seseorang pelaku atau kelompok politik dalam usaha memilih tujuan-tujuan dan cara-cara untuk mencapai tujuan-tujuan itu. Tetapi, kebanyakan orang berpandangan bahwa istilah kebijakan senantiasa disamakan dengan istilah kebijaksanaan. apabila dicermati kembali berdasarkan tata bahasa, istilah kebijaksanaan berasal dari kata "*wisdom*" yang berarti kemampuan seseorang untuk mengelola dua sisi kehidupan secara berimbang dengan demikian maka Peneliti berpandangan bahwa istilah kebijakan berbeda dengan istilah kebijaksanaan. Hal ini didasari atas pertimbangan bahwa pengertian kebijaksanaan memerlukan pertimbangan-pertimbangan lebih lanjut, sedangkan kebijakan mencakup peraturan-peraturan yang ada di dalamnya termasuk konteks politik.

Kebijakan sebenarnya telah sering kita dengar dalam kehidupan sehari-hari, untuk menunjang proses pengambilan keputusan. Pandangan masyarakat dalam menilai istilah kebijakan seringkali disamakan dengan istilah kebijaksanaan. Jika diuraikan kembali kedua istilah tersebut memiliki perbedaan makna, seperti kebijakan mencakup seluruh bagian-bagian yang ada termasuk

konteks politik, karena pada dasarnya proses pembuatan kebijakan sesungguhnya merupakan suatu proses politik sedangkan pengertian istilah kebijaksanaan lebih ditekankan kepada pertimbangan seseorang yang berkaitan dengan aturan-aturan yang ada.

M. Irafan Islamy dalam buku *Prinsip-Prinsip Perumusan Negara, Pengertian Kebijaksanaan* adalah:

> "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.

Menurut pendapat Alfonsus Sirait dalam bukunya *Manajemen* mendefinisikan kebijakan, sebagai berikut: "Kebijakan merupakan garis pedoman untuk pengambilan keputusan" (Sirait, 1991:115). Kebijakan merupakan sesuatu yang bermanfaat, yang merupakan penyederhanaan sistem yang dapat membantu dan mengurangi masalah-masalah dan serangkaian tindakan untuk memecahkan masalah tertentu, maka kebijakan yang memiliki keterkaitan dengan pengambilan keputusan dianggap sangat penting.

Definisi lain mengenai kebijakan diungkapkan oleh Carl Friedrich dalam buku *Man and His Government*, yang mengatakan kebijakan adalah:

> *"Policy is a saries of actions or activities proposed by one group or the government in a particular environment in ahich there are obstacles (difficulites) and possibilities (opportunities where the policy proposed to be useful in overcoming them to achieve the purpose in the mean." (Friedrich, 1963:79).*

Berdasarkan pengertian di atas, 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.

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.

Implementasi menurut Lukman Ali adalah "mempraktekan, memasangkan" (Ali, 1995:1044). Implementasi merupakan sebuah tindakan yang dilakukan oleh pemerintah maupun swasta, baik secara individu maupun kelompok dengan maksud untuk mencapai tujuan yang telah dirumuskan sebelumnya.

Berbeda dengan pendapat di atas menurut Van Meter dan Vanhorn dalam buku *The Policy Implementation Process: A Conceptual Framework*, menjelaskan bahwa: "*Implemetations is the actions undertaken by both individuals or officials or government groups or private directed at achieving the purpose outlined in the policy making*" (Meter dan Vanhorn, 1975:447).

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

Implementasi merupakan tindakan-tindakan yang dilakukan oleh pemerintah untuk mencapai tujuan yang telah ditetapkan 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.

Daniel Mazmanian dan Paul Sabatier dalam bukunya *Implementation and Public Policy* mengemukakan implementasi sebagai:

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

Implementasi apabila dikaitkan dengan kebijakan tidak hanya dirumuskan lalu dibuat dalam suatu bentuk positif seperti undang-undang dan kemudian didiamkan dan tidak dilaksanakan atau diimplementasikan, tetapi sebuah kebijakan harus dilaksanakan atau diimplementasikan agar mempunyai dampak atau tujuan yang diinginkan. Berikut pengertian implementasi kebijakan menurut Dwiyanto Indiahono dalam bukunya yang berjudul *Kebijakan Publik Berbasis Dynamic Policy Analisys*, adalah:

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

Pengertian di atas menjelaskan bahwa, implementasi adalah sebuah program atau sebuah kebijakan untuk perluasan aktifitas yang saling menyesuaikan proses interaksi antara tujuan dan tindakan untuk mencapai serta memerlukan jaringan pelaksanaan, birokrasi yang efektif. Seperti halnya kebijaksanaan yang terlihat bagus di atas kertas namun lebih sulit merumuskannya dalam kata-kata dan selogan-selogan. Implementasi kebijakan lebih sulit lagi untuk melaksanakannya dalam bentuk yang memuaskan semua orang.

2.1.3 Implementasi Kebijakan

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.

Pengertian tentang implementasi dan kebijakan menurut George C. Edwards III dalam buku *implementation public policy* menguraikan sebagai berikut:

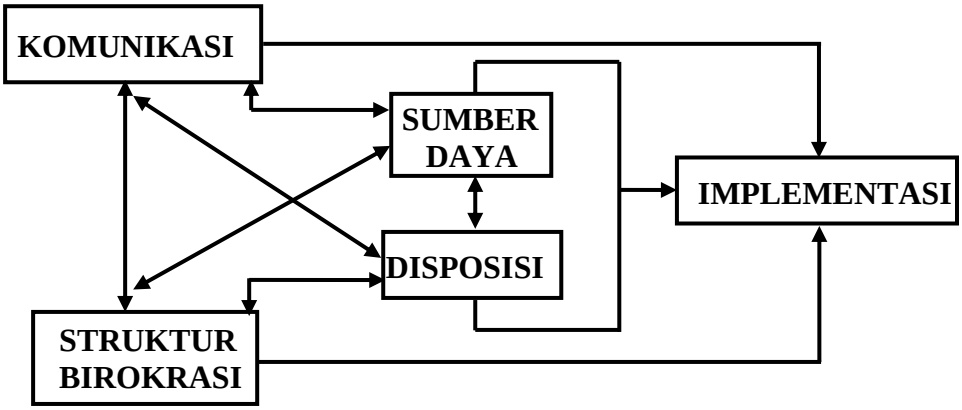
> *"Implementation of the policy is the policy making stage of policy formations as part of a legislative act, issude an executiveorder, handover, down judical decisions, or the issuance of rules and the consequences of the policy for the people who influence".*
> *(Edwards III, 1980:01).*

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

1. *Comunication*
2. *Resources*
3. *Dispositions*
4. *Bureaucratic structure* (Edwards III, 1980:10-11).

Keempat variable diatas dapat membentuk satu 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.

Empat faktor atau variable penentu yang mendukung dalam proses implementasi kebijakan publik menurut Edward III, yaitu, *comunication, resources, dispositions, Bureaucratic Structure.*

1. *Comunications*

Proses implementasi kebijakan dalam model *Direct and Indirect Impact of Implementation* yang pertama, *comunications* (komunikasi) menurut George C. Edwards III yaitu :

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

Komunikasi sangat menentukan keberhasilan pencapaian tujuan dari pelaksanaan. Pelaksanaan yang efektif terjadi apabila para pembuat keputusan sudah mengetahui apa yang akan dikerjakan. Komunikasi adalah proses penyampaian pesan informasi, ide, dan gagasan dari satu pihak kepada pihak lain. Terdapat tiga dimensi yang termasuk kedalam komunikasi Menurut pendapat George C. Edwards III dalam bukunya *Implementing Public Policy* bahwa komunikasi terdiri dari *transmision* (penyampaian informasi), *clarity* (kejelasan), dan *consistency* (konsistensi). (Edwards III, 1980:10).

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

perintah implementasi yang tidak konsisten akan mendorong pelaksanaan mengambil tindakan dalam menafsirkan dan mengimplementasikan kebijakan yang telah dibuat oleh pemerintah.

2. *Resources*

Proses implementasi kebijakan dalam model *Direct and Indirect Impact of Implementation* yang kedua adalah *Resources* (sumber daya) menurut George C. Edwards III yaitu:

> "*No matter how clear and consistent implementation orders are and no matter how accurately they are transmitted, if the personnel responsible for carrying out policies lack the resources to do an effective. Important resources include staff of the proper size and with the necessary expertise; relevant and adequate information on how to implement policies and on the compliance of the others involved in implementation; the outhority to ensure that policies are carried out as they are intended; and facilities (including buildings, equipment, land and supplies) in which or with which to provide services. Insufficient resources will mean that laws will mean that laws will not be enforced, services will not provided, and reasonable regulation in policy implementation*". (Edwards III, 1980:53).

Keberhasilan implementasi kebijakan bukan hanya ditentukan oleh sejauhmana para pelaku kebijakan (*implementors*) mengetahui apa yang harus dilakukan dan mampu melakukannya, tetapi juga ditentukan oleh keinginan para pelaku kebijakan memiliki disposisi yang kuat terhadap kebijakan yang sedang diimplementasikan. Sumber daya mempunyai peranan penting dalam implementasi kebijakan, karena bagaimanapun jelas dan konsistensi ketentuan-ketentuan atau aturan-aturan suatu kebijakan. Faktor-faktor dalam sumber daya menurut pendapat George C. Edwards III dalam bukunya *Implementing Poblic*

Policy yaitu *staff* (aparatur), *information* (informasi), *Authotity* (wewenang), dan *Facilities* (fasilitas). (Edwards III, 1980:10-11).

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

3. Dispotitions

Proses implementasi kebijakan dalam model *Direct and Indirect Impact of Implementation* yang Ketiga, *Dispotition* (disposisi) menurut George C. Edwards III, yaitu:

> "*The dispositions or attitudes of implementation is the third critical factor in our approach to the study of public policy implementation. If implementation is to proceed effectively, not only must implementers know what to do and have the capability to do it, but they must also desire to carry out a policy. Most implementers can exercise considerable discretion in the implementation of policies. One of the reasons for this is their independence from their nominal superiors who formulate the policies. Another reasons is the complexity of the policies*

> *them selves. The way in which implementers exercise their direction, however, defend in large part upon their dispositions toward the policies, their attitudes, in turn, will be influenced by their view toward the policies per see and by how they see the policies effecting their organizational and personal interest.*". (Edwards III, 1980:89).

Berdasarkan penjelasan 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, agar implementasi kebijakan dapat berjalan secara efektif dan efisien. Hal-hal yang terpenting dalam disposisi antara lain *Effect Of disposition* (tingkat kepatuhan pelaksana) dan *Incentives* (pemberian insentif). *Effect Of Disposition* (tingkat kepatuhan pelaksana) adalah kecenderungan-kecenderungan pelaksana menimbulkan hambatan-hambatan yang

nyata terhadap implementasi kebijakan. Sedangkan *Incentives* (pemberian insentif) adalah kecenderungan yang ada pelaksana melalui manipulasi *incentives* oleh pembuat kebijakan melalui keuntungan-keuntungan atau biaya-biaya akan membuat pelaksana melaksanakan perintahnya dengan baik.

4. *Bureacratic Structure*

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

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

Bureaucratic structure merupakan suatu badan yang terlibat dalam implementasi kebijakan secara keseluruhan. Struktur organisasi bertugas melaksanakan kebijakan memiliki pengaruh besar terhadap 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. Dengan demikian bahwa setiap unsur memiliki suatu peran yang sangat penting dalam membangun implementasi kebijakan. Bahkan unsur-unsur diatas memiliki ketergantungan satu sama lainnya. Hal ini menunjukan bahwa tanpa adanya keikutsertaan satu unsur akan dapat memberi pengaruh pada jalannya proses implementasi kebijakan.

Pendapat lain dikemukakan oleh Mazmanian dan Sabaiter (1979), yang dikutip oleh Solichin Abdul Wahab, dalam buku *Evaluasi Kebijakan Publik* menjelaskan makna implementasi ini dengan menjelaskan bahwa:

> "memahami apa yang senyatanya terjadi sesudah suatu program dinyatakan berlaku atau dirumuskan merupakan fokus perhatian implementasi kebijakan, yakni kejadian-kejadian dan kegiatan-kegiatan yang timbul sesudah disahkannya pedoman-pedoman kebijakan Negara, yang mencakup baik usaha-usaha untuk mengadministrasikannya maupun untuk menimbulkan akibat atau dampak nyata pada masyarakat atau kejadian-kejadian." (Wahab, 1997: 64-65)

Pengertian implementasi di atas apabila dikaitkan dengan kebijakan tidak hanya dirumuskan lalu dibuat dalam suatu bentuk positif seperti undang-undang dan kemudian didiamkan dan tidak dilaksanakan atau diimplementasikan, tetapi sebuah kebijakan harus dilaksanakan atau diimplementasikan agar mempunyai dampak atau tujuan yang diinginkan.

Berikut pengertian implementasi kebijakan menurut Indiahono dalam bukunya yang berjudul Kebijakan Publik Berbasis *Dynamic policy analisys*, adalah:

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

definisi di atas, jadi implementasi kebijakan merupakan tahap yang penting dalam merumuskan suatau kebijakan yang akhirnya berupa keputusankebijakan yang dapat menimbulkan pengaruh (sebab/akibat), dari pemerintah benar-benar aplikabel dilapangan untuk menghasilkan *output* dan *outcomes*, dimana *output* sebagai penyebab kebijakan sedangkan *outcomes* sebagai dampak dari kebijakan.

Implementasi kebijakan pada prinsipnya merupakan cara agar sebuah kebijakan dapat mencapai tujuannya. Lester dan Stewart yang dikutip oleh Winarno, menjelaskan bahwa implementasi kebijakan adalah:

> “Implementasi kebijakan dipandang dalam pengertian luas merupakan alat administrasi hukum dimana berbagai actor, organisasi, prosedur dan teknik yang bekerja bersama-sama untuk menjalankan kebijakan guna meraih dampak atau tujuan yang diinginkan”. (Lester dan Stewart dalam Winarno, 2002:101-102).

Definisi di atas menekankan bahwa implementasi kebijakan merupakan sesuatu yang dilakukan untuk menimbulkan dampak atau akibat dapat berupa Undang-undang, peraturan pemerintah, keputusan peradilan dan kebijakan yang dibuat lembaga-lembaga pemerintah dalam kehidupan bernegara.

Implementasi kebijakan menurut Nugroho terdapat dua pilihan untuk mengimplementasikannya dalam bentuk program-program dan melalui formulasi kebijakan derivate atau turunan dari kebijakan tersebut (Nugroho, 2003:158). Oleh karena itu, implementasi kebijakan yang telah dijelaskan oleh Nugroho merupakan dua pilihan, dimana yang pertama langsung mengimplementasikan dalam bentuk program dan pilihan kedua melalui formulasi kebijakan.

2.1.4 Manajemen Sampah

Sampah merupakan salah satu permasalahan yang dapat merugikan banyak pihak baik masyarakat maupun pemerintah itu sendiri. Sampah merupakan sisa dari bentuk limbah atau barang buangan yang tidak terpakai lagi oleh manusia yang berbentuk padat.

Segala macam organisme yang ada di alam ini selalu menghasilkan limbah atau bahan buangan atau yang dapat juga kita sebut sampah. Semakin majunya peradaban, menambah jenis limbah atau sampah dalam kehidupan kita. Sampah itu sendiri terbagi menjadi dua, yaitu:

1. Sampah Organik
   Jenis sampah daratan yang dapat didegradasi atau dipecah oleh mikroorganisme, menjadi bahan yang mudah menyatu kembali dengan alam tanpa menimbulkan pencemaran pada lingkungan.
2. Sampah Anorganik
   Jenis sampah daratan yang tidak dapat didegradasi atau dipecah oleh mikroorganisme, dan tidak dapat menjadi bahan yang mudah menyatu kembali dengan alam.

(Wardhana, 2004:99-100)

Pengertian di atas tersebut sampah terbagi menjadi dua kategori pertama

sampah organik yaitu sampah yang mudah menyatu kembali dengan alam dengan sendirinya dapat melebur tanpa menimbulkan pencemaran. Kedua sampah anorganik merupakan sampah yang tidak bisa melebur dengan alam, biasanya sampah jenis tersebut dapat digunakan kembali menjadi barang yang berguna. Penumpukan sampah yang tidak terkendali dapat menimbulkan penyakit dan pencemaran lingkungan. Pengendalian sampah sangat diperlukan untuk mengurangi dampak buruk tersebut. Salah satu usaha yang dilakukan yaitu dengan cara pengelolaan sampah yang baik, oleh karena itu peran aktif pemerintah daerah dan masyarakat menjadi tuntutan yang harus dilakukan bersama.

Kata Pengelolaan dapat disama artikannya dengan kata manajemen, yang berarti pula pengaturan atau pengurusan (Arikunto, 1993: 31). Banyak orang yang mengartikan manajemen sebagai pengaturan, pengelolaan, dan pengadministrasian, dan memang itulah pengertian yang populer saat ini. Pengelolaan diartikan sebagai suatu rangkaian pekerjaan atau usaha yang dilakukan oleh sekelompok orang untuk melakukan serangkaian kerja dalam mencapai tujan tertentu mendefinisan manajemen sebagai berikut :

> *"Management is theprocess of planning and decision making, organizing, leading and controlling andorganization human, financial, physical and information recources to archieveorganizational goals in an efficient and effective manner"* Griffin (1990: 6)

Dikatakan manajemen adalah suatu proses perencanaan dan pengambilan keputusan, pengorganisasian, memimpin dan pengendalian organisasi manusia, keuangan, fisik dan informasi sumber daya untuk mencapai tujuan organisasi

secara efisiensi dan efektif. Nanang Fattah, (2004: 1) berpendapat bahwa dalam proses manajemen terlibat fungsi-fungsi pokok yang ditampilkan oleh seorang manajer atau pimpinan, yaitu perencanaan (*planning*), pengorganisasian (*organising*), pengarahan (*actuating),* dan pengawasan (*controlling*). Oleh karena itu, manajemen diartikan sebagai proses merencanakan, mengorganising, mengarahkan, dan mengendalikan upaya organisasi dengan segala aspeknya agar tujuan organisasi tercapai secara efektif dan efisien.

Pengertian manajemen telah banyak dibahas para ahli yang antara satu dengan yang lain saling melengkapi. Stoner yang dikutip oleh Handoko menyatakan bahwa "manajemen merupakan proses perencanan, pengorganisasian, pengarahan, dan pengawasan, usaha-usaha para anggota organisasi dan pengguna sumber daya organisasi lainya untuk mencapai tujuan organisasi yang telah ditetapkan". Stoner menekanan bahwa manajemen dititik beratkan pada proses dan sistem. Oleh karena itu, apabila dalam sistem dan proses perencanaan, pengorganisasian, pengarahan, penganggaran, dan sistem pengawasan tidak baik, proses manajemen secara keseluruhan tidak lancar sehingga proses pencapaian tujuan akan terganggu atau mengalami kegagalan (Shyhabuddin Qalyubi, 2007: 271).

Bedasarkan definisi manajemen di atas secara garis besar tahap-tahap dalam melakukan manajemen meliputi melakukan perencanaan, pengorganisasian, pelaksanaan, dan pengawasan. Perencanaan merupakan proses dasar dari suatu kegiatan pengelolaan dan merupakan syarat mutlak dalam suatu

kegiatan pengelolaan. Kemudian pengorganisasian berkaitan dengan pelaksanaan perencanaan yang telah ditetapkan. Sementara itu pengarahan diperlukan agar menghasilkan sesuatu yang diharapkan dan pengawasan yang dekat. Dengan evaluasi, dapat menjadi proses monitoring aktivitas untuk menentukan apakah individu atau kelompok memperolah dan mempergunakan sumber-sumbernya secara efektif dan efisien untuk mencapai tujuan.

Bedasarkan fungsi manajemen (pengelolaan) di atas secara garis besar dapat disampaikan bahwa tahap-tahap dalam melakukan manajemen meliputi: perencanaan, pengorganisasian, pelaksanaan, dan pengawasan. Fungsi-fungsi manajemen tersebut bersifat universal, di mana saja dan dalam organisasi apa saja. Namun, semuanya tergantung pada tipe organisasi, kebudayaan dan anggotanya. Pada penelitian ini, peneliti cenderung berpedoman pada pendapat Terry dalam The Liang Gie (2000: 21), yang menyatakan bahwa kegiatan atau fungsi manajemen, meliputi: perencanaan (*planning*), pengorganisasian (*organizing)*, pengarahan (a*ctuating*), dan pengawasan (*controlling*).

2.1.4.1 Perencanaan (*Planning*)

Batasan atau pengertian perencanaan bermacam-macam sesuai dengan pendapat para ahli manajemen. Menurut Sutarno NS (2004: 109), perencanaan diartikan sebagai perhitungan dan penentuan tentang apa yang akan dijalankan dalam rangka mencapai tujuan tertentu, dimana menyangkut tempat, oleh siapa pelaku itu atau pelaksana dan bagaimana tata cara mencapai itu.

"Planning is the basis from which all other function are spawned. Without a congruent plan, organizations usually lack a central focus". Cropper (1998: 1) Bahwa perencanaan adalah dasar yang akan dikembangkan menjadi seluruh fungsi berikutnya. Tanpa rencana yang tepat dan padu sebuah organisasi akan kehilangan fokus sentral berpijak bukan sekedar daftar kegiatan yang harus Dilakukan.

Perencanaan merupakan suatu proses mempersiapkan serangkaian pengambilan keputusan untuk dilakukanya tindakan dalam mencapai tujuan organisasi, dengan dan tanpa menggunakan sumber-sumber yang ada. Adapun aspek perencanaan meliputi:

1. Apa yang dilakukan?
2. Siapa yang melakukan?
3. Di mana akan melakukan?
4. Apa saja yang diperlukan agar tercapainya tujuan dapat dilakukan?
5. Bagaimana melakukannya?
6. Apa saja yang dilakukan agar tercapainya tujuan dapat maximum? (Arikunto, 1993: 38)

Dengan demikian kunci keberhasilan dalam suatu pengelolaan atau manajemen tergantung atau terletak pada perencanaanya. Perencanaan merupakan suatu proses dan kegiatan pimpinan (*manager*) yang terus menerus, artinya setiap kali timbul sesuatu yang baru. Perencanaan merupakan langkah awal setiap manajemen. Perencanaan merupakan kegiatan yang akan dilakukan di masa depan dalam waktu tertentu untuk mencapai tujuan tertentu pula. Sebuah perencanaan yang baik adalah yang rasional, dapat dilaksanakan dan menjadi panduan langkah

selanjutnya. Oleh karena itu, perencanaan tersebut sudah mencapai permulaan pekerjaan yang baik dari proses pencapaian tujuan organisasi.

Berdasarkan uraian diatas, perencanaan pada hakekatnya merupakan proses pemikiran yang sistematis, analisis, dan rasional untuk menentukan apa yang akan dilakukan, bagaimana melakukanya, siapa pelaksananya, dan kapan kegitan tersebut harus dilakukan.

2.1.4.2 Pengorganisasian (*Organizing*)

Rue dan Byars (2006:6) berpendapat: *"Organizing is grouping activities, assigning activities an providing the authority necessary to carry out the activities"*. Pengorganisasian merupakan pengelompokan kegiatan-kegiatan penugasan kegiatan-kegiatan penyediaan keperluan, wewenang untuk melaksanakan kegiatannya. Dalam suatu organisasi dituntut adanya kerja sama antara dua orang atau lebih untuk mencapai siatu tujuan secara efektif dan efisien. Organisasi merupakan suatu proses untuk merancang struktur formal, pengelompokan dan mengatur serta membagi tugas-tugas atau pekerjaan diantara para anggota organisasi agar tujuan organisasi dapat tecapai.

Untuk mencapai tujuan tersebut maka perlu dipilih orang yang memiliki kemampuan dan kompetensi dalam melaksanakan tugas. Oleh karena itu, perlu memilih dan menentukan orang yang akan dipercaya atau diposisikan dalam posisi tersebut. Sehubungan dengan hal tersebut, perlu diperhatikan dalam hal proses penarikan, penempatan, pemberian latihan dan pengembangan anggotaanggota organisasi.

2.1.4.3 Pengarahan (*Actuating*)

Pengarahan (*Direction*) adalah keinginan untuk membuat orang lain mengikuti keinginannya dengan menggunakan kekuatan pribadi atau kekuasaan jabatan secara efektif dan pada tempatnya demi kepentingan jangka panjang perusahaan. Termasuk didalamnya memberitahukan orang lain apa yang harus dilakukan dengan nada yang bervariasi mulai dari nada tegas sampai meminta atau bahkan mengancam. Tujuannya adalah agar tugas-tugas dapat terselesaikan dengan baik.

Pengarahan berarti para manajer mengarahkan, memimpin dan mempengaruhi bawahan. Manajer tidak melakukan semua kegiatan sendiri, tetapi menyelesaikan tugas-tugas esensi al melalui orang-orang lain. Mereka juga tidak sekedar memberikan perintah, tetapi menciptakan iklim yang dapat membantu para bawahan melakukan pekerjaan secara paling baik.

Fungsi pengarahan adalah suatu fungsi kepemimpinan manajer untuk meningkatkan efektifitas dan efisiensi kerja secara maksimal serta menciptakan lingkungan kerja yang sehat, dinamis, dan lain sebagainya.

2.1.4.4 Pengawasan (*Controlling*)

Pengawasan adalah kegiatan membandingkan atau mengukur yang sedang atau sudah dilaksanakan dengan kriteria, norma-norma standar atau rencana-rencana yang sudah ditetapkan sebelumnya (Sutarno NS, 2004:128).

Pengawasan atau kontrol yang merupakan bagian terakhir dari fungsi manajemen dilaksanakan untuk mengetahui:

a. Apakah semua kegiatan telah dapat berjalan sesuai dengan rencana sebelumnya.
b. Apakah didalam pelaksanaan terjadi hambatan, kerugian, penyalahgunaan kekuasaan dan wewenang, penyimpangan dan pemborosan.
c. Untuk mencegah terjadinya kegagalan, kerugian, penyalahgunaan kekuasaan dan wewenang penyimpangan, dan pemborosan.
d. Untuk meningkatkan efisien dan efektifitas organisasi.

Tujuan pengawasan adalah:

1. Menentukan dan menghilangkan sebab-sebab yang menimbulkan kesulitan sebelum kesulitan itu terjadi.
2. Mengadakan pencegahan dan perbaikan terhadap kesalahan-kesalahan yang terjadi.
3. Mendapatkan efisiensi dan efektifitas.

Dengan demikian, perencanaan merupakan proses awal dari suatu kegiatan pengelolaan yang keberadaanya sangat diperlukan dalam memberikan arah atau patokan dalam suatu kegiatan, kemudian pengorganisasian berkaitan dengan penyatuan seluruh sumber daya yang ada untuk bersinergi dalam mempersiapkan pelaksanaan kegiatan. Tahap berikutnya pengarahan dan pelaksanaan kegiatan yang selalu berpedoman pada perencanaan yang telah ditetapkan. Tahap terakhir adalah pengawasan yang meliputi kegiatan monitoring dan evaluasi tersebut, dapat dilakukan perbaikan selama kegiatan berlangsung atau untuk memperbaiki program kegiatan berikutnya sehingga tujuan yang telah direncanakan tercapai dengan baik.

2.1.5 Pelaksanaan Pembuatan Peraturan Daerah

Sesuai ketentuan Pasal 12 Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, materi muatan Perda adalah seluruh materi muatan dalam rangka penyelenggaraan otonomi daerah dan tugas pembantuan dan menampung kondisi khusus daerah serta penjabaran lebih lanjut Peraturan Perundang-undangan yang lebih tinggi. Rancangan Peraturan Daerah dapat berasal dari Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD), Gubernur atau Bupati/ Walikota. Apabila dalam satu kali masa sidang Gubernur atau Bupati/ Walikota dan DPRD menyampaikan rancangan Perda dengan materi yang sama, maka yang dibahas adalah rancangan Perda yang disampaikan oleh DPRD, sedangkan rancangan Perda yang disampaikan oleh Gubernur atau Bupati/ Walikota dipergunakan sebagai bahan persandingan.

Program penyusunan Perda dilakukan dalam satu Program Legislasi Daerah, sehingga diharapkan tidak terjadi tumpang tindih dalam penyiapan satu materi Perda. Ada berbagai jenis Perda yang ditetapkan oleh Pemerintah Daerah Kabupaten Kota dan Propinsi antara lain:

1. Pajak Daerah
2. Retribusi Daerah
3. Tata Ruang Wilayah Daerah
4. APBD
5. Rencana Program Jangka Menengah Daerah
6. Perangkat Daerah

7. Pemerintahan Desa
8. Pengaturan umum lainnya

Proses Penyusunan Peraturan Daerah

Dalam rangka tertib administrasi dan peningkatan kualitas produk hukum daerah, diperlukan suatu proses atau prosedur penyusunan Perda agar lebih terarah dan terkoordinasi. Hal ini disebabkan dalam pembentukanPerda perlu adanya persiapan yang matang dan mendalam, antara lainpengetahuan mengenai materi muatan yang akan diatur dalam Perda, pengetahuan tentang bagaimana menuangkan materi muatan tersebut ke dalam Perda secara singkat tetapi jelas dengan bahasa yang baik serta mudahdipahami, disusun secara sistematis tanpa meninggalkan tata cara yang sesuai dengan kaidah bahasa Indonesia dalam penyusunan kalimatnya.

Prosedur penyusunan ini adalah rangkaian kegiatan penyusunanproduk hukum daerah sejak dari perencanaan sampai dengan penetapannya. Proses pembentukan Perda terdiri dari 3 (tiga) tahap, yaitu:

1. Proses penyiapan rancangan Perda yang merupakan proses penyusunan dan perancangan di lingkungan DPRD atau di lingkungan Pemda (dalam hal ini Raperda usul inisiatif). Proses ini termasuk penyusunan naskah inisiatif (initiatives draft), naskah akademik (academic draft) dan naskah rancangan Perda (legal draft).
2. Proses mendapatkan persetujuan, yang merupakan pembahasan di DPRD.

3. Proses pengesahan oleh Kepala Daerah dan pengundangan oleh Sekretaris Daerah.

Ketiga proses pembentukan Perda tersebut dapat diuraikan sebagai berikut :

1. Proses Penyiapan Raperda di lingkungan DPRD. Berdasarkan amandemen I dan II Pasal 20 ayat (1) UUD 1945, DPR memegang kekuasaan membentuk Undang-Undang dan berdasarkan Pasal 21 ayat (1) UUD 1945, anggota-anggota DPR berhak mengajukan usul rancangan Undang-Undang. Begitu pula di tingkat daerah, DPRD memegang kekuasaan membentuk Perda dan anggota DPRD berhak mengajukan usul Raperda. Dalam pelaksanaannya Raperda dari lingkungan DPRD diatur lebih lanjut dalam Peraturan Tata Tertib DPRD masing-masing daerah. Pembahasan Raperda atas inisiatif DPRD dikoordinasikan oleh Sekretaris Daerah atau unit kerja yang ditunjuk oleh Kepala Daerah. Setelah itu juga dibentuk Tim Asistensi dengan Sekretariat Daerah atau berada di Biro/Bagian Hukum.
2. Proses Penyiapan Raperda di Lingkungan Pemerintahan Daerah. Dalam proses penyiapan Perda yang berasal dari Pemerintah Daerah bisa dilihat dalam Keputusan Menteri Dalam Negeri dan Otonomi Daerah Nomor 23 Tahun 2001 tentang Prosedur Penyusunan Produk Hukum Daerah yang telah diganti dengan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 16 Tahun 2006 tentang Prosedur Penyusunan Produk Hukum Daerah yang ditetapkan pada tanggal 19 Mei 2006.

3. Proses Mendapatkan Persetujuan DPRD. Pembahasan Raperda di DPRD baik atas inisiatif Pemerintah Daerah maupun atas inisiatif DPRD, dilakukan oleh DPRD bersama Gubernur/Bupati/ Walikota, Pemda membentuk Tim Asistensi dengan Sekretaris Daerah berada di Biro/Bagian Hukum. Tetapi biasanya pembahasan dilakukan melalui beberapa tingkatan pembicaraan. Tingkat-tingkat pembicaraan ini dilakukan dalam rapat paripurna, rapat komisi, rapat gabungan komisi, rapat panitia khusus dan diputuskan dalam rapat paripurna. Secara lebih detail mengenai pembahasan di DPRD baik atas inisiatif DPRD ditentukan oleh Peraturan Tata Tertib DPRD masingmasing. Khusus untuk Raperda atas inisiatif DPRD, Kepala Daerah akan menunjuk Sekretaris Daerah atau pejabat unit kerja untuk mengkoordinasikan rancangan tersebut.
4. Proses Pengesahan dan Pengundangan Apabila pembicaraan suatu Raperda dalam rapat akhir di DPRD telah selesai dan disetujui oleh DPRD, Raperda akan dikirim oleh Pimpinan DPRD kepada Kepala Daerah melalui Sekretariat Daerah dalam hal ini Biro/ Bagian Hukum untuk mendapatkan pengesahan. Penomoran Perda tersebut dilakukan oleh Biro/Bagian Hukum. Kepala Biro/Bagian Hukum akan melakukan autentifikasi. Kepala Daerah mengesahkan dengan menandatangani Perda tersebut untuk diundangkan oleh Sekretaris Daerah. Sedangkan Biro/Bagian Hukum bertanggung jawab dalam

penggandaan, distribusi dan dokumentasi Perda tersebut. Apabila masih ada kesalahan teknik penyusunan Perda, Sekretaris DPRD dengan persetujuan Pimpinan DPRD dan Kepala Daerah dapat menyempurnakan teknik penyusunan Raperda yang telah disetujui oleh DPRD sebelum disampaikan kepada Kepala Daerah. Jika masih juga terdapat kesalahan teknik penyusunan setelah diserahkan kepada Kepala Daerah, Kepala Daerah dapat menyempurnakan teknik penyusunan tersebut dengan persetujuan Pimpinan DPRD. Setelah Perda diundangkan dan masih terdapat kesalahan teknik penyusunan, Sekretaris Daerah dengan persetujuan Pimpinan DPRD dapat meralat kesalahan tersebut tanpa merubah substansi Perda melalui Lembaran Daerah. Pemda wajib menyebarluaskan Perda yang telah diundangkan dalam Lembaran Daerah agar semua masyarakat di daerah setempat dan pihak terkait mengetahuinya.

5. Lembaran Daerah dan Berita Daerah

   a. Agar memiliki kekuatan hukum dan dapat mengikat masyarakat, Perda yang telah disahkan oleh Kepala Daerah harus diundangkan dalam Lembaran Daerah.

   b. Untuk menjaga keserasian dan keterkaitan Perda dengan penjelasannya, penjelasan atas Perda tersebut dicatat dalam Tambahan Lembaran Daerah dan ditetapkan bersamaan dengan pengundangan Perda sebagaimana yang diundangkan di atas.

Pejabat yang berwenang mengundangkan Perda tersebut adalah Sekretaris Daerah.

2.2 Kerangka Pemikiran

Sampah merupakan material sisa yang tidak diinginkan setelah berakhirnya suatu proses. Sampah didefinisikan oleh manusia menurut derajat keterpakaiannya, dalam proses-proses alam sebenarnya tidak ada konsep sampah, yang ada hanya produk-produk yang dihasilkan setelah dan selama proses alam tersebut berlangsung. Akan tetapi karena dalam kehidupan manusia didefinisikan konsep lingkungan maka sampah dapat dibagi menurut jenis-jenisnya, jenis sampah di Kota Cimahi terdapat 2 jenis yaitu sampah organik dan sampah non organik.

Sampah Organik terdiri dari bahan-bahan penyusun tumbuhan dan hewan yang diambil dari alam atau dihasilkan dari kegiatan pertanian, perikanan atau yang lain. Sampah ini dengan mudah diuraikan dalam proses alami. Sampah rumah tangga sebagian besar merupakan bahan organik. Termasuk sampah organik, misalnya sampah dari dapur, sisa tepung, sayuran, kulit buah, dan daun.

Sampah Anorganik berasal dari sumber daya alam tak terbarui seperti mineral dan minyak bumi, atau dari proses industri. Beberapa dari bahan ini tidak terdapat di alam seperti plastik dan aluminium. Sebagian zat anorganik secara keseluruhan tidak dapat diuraikan oleh alam, sedang sebagian lainnya hanya dapat diuraikan dalam waktu yang sangat lama Sampah jenis ini pada tingkat rumah tangga, misalnya berupa botol, botol plastik, tas plastik, dan kaleng.

Implementasi kebijakan tentang pengelolaan sampah di Dinas Kebersihan dan Pertamanan Kota Cimahi merujuk pada Perda No.16 Tahun 2011 tentang pengelolaan sampah.

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. 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).

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.

Transmisi penyaluran komunikasi yang baik akan dapat menghasilkan suatu implementasi yang baik pula dalam suatu penyelesaian masalah, begitu pula dengan pengelolaan sampah di Kota Cimahi yang menjadi suatu bagian dari tugas yang perlu untuk dilaksanakan oleh Dinas Kebersihan dan Pertamanan Kota Cimahi seringkali terjadi masalah dalam penyaluran komunikasi yaitu adanya salah pengertian (miskomunikasi) yang disebabkan banyaknya tingkatan birokrasi yang harus dilalui dalam proses komunikasi, sehingga apa yang diharapkan tidak sesuai dengan di lapangan. Kejelasan komunikasi merupakan suatu cara yang dilakukan oleh Dinas Kebersihan dan Pertamanan Kota Cimahi sebagai pelaksana kebijakan *(street-level-bureaucrats)* dalam mengelola sampah di Kota Cimahi, Kejelsan komunikasi harus jelas dan tidak membingungkan atau tidak

ambigu/mendua. Konsistensi perintah yang dilaksanakan oleh Dinas Kebersihan dan Pertamanan Kota Cimahi dalam pengelolaan sampah perlu konsisten dan jelas untuk ditetapkan atau dijalankan oleh para aparaturnya maupun para petugas dilapangan. Bilamana perintah yang diberikan sering berubah-ubah, maka dapat menimbulkan kebingungan bagi pelaksana di lapangan dan secara langsung akan menyebabkan tidak maksimalnya pengelolaan samapah.

Dinas Kebersihan dan Pertamanan Kota Cimahi dalam melaksanakan Perda No.16 Tahun 2011 terkait pengelolaan sampah di Kota Cimahi seharusnya memiliki sumber daya yang memadai, sumber daya tersebut meliputi aparatur, sarana maupun prasarana seperti, truk sampah, tempat pembuangan sementara, tempat pembuangan akhir, dan bak motor sampah.

Disposisi merupakan sikap dari aparatur Dinas Kebersihan dan Pertamanan Kota Cimahi, dalam mengelola sampah di Kota Cimahi, sikap aparatur disini perlu di perhatikan karena mempunyai hubungan yang sangat penting terhadap implementasi kebijakan pengelolaan sampah di Kota Cimahi sesuai dengan Peraturan Daerah No.16 Tahun 2011.

Struktur birokrasi di Dinas Kebersihan dan Pertamanan Kota Cimahi dalam pengelolaan sampah merupakan pembagian kerja bagi para aparatur di Dinas Kebersihan dan Pertamanan Kota Cimahi kedalam sub-sub bidang yang sebelumnya telah ditentukan dengan kemampuan dari para aparatur itu sendiri, yang bertujuan agar pengelolaan samapah dapat berjalan secara maksimal.

Berdasarkan teori dan pemaparan di atas maka peneliti membuat Definisi operasional sebagai berikut yaitu:

1. Implementasi adalah tindakan-tindakan yang dilakukan oleh Dinas Kebersihan dan Pertamanan dalam pengelolaan sampah di Kota Cimahi sesuai dengan peraturan daerah Pasal 14 No.16 Tahun 2011,
2. Kebijakan adalah serangkaian tindakan atau kegiatan yang diusulkan oleh Dinas Kebersihan dan Pertamanan Kota Cimahi sebagai lembaga pemerintah yang mengurusi masalah kebersihan dalam pengelolaan sampah di Kota Cimahi.
3. Implementasi kebijakan adalah rangkaian tindakan-tindakan yang nyata dalam mencapai tujuan yang telah ditentukan dan dilakukan oleh Dinas Kebersihan dan Pertamanan Kota Cimahi, yang meliputi :
    a. *Communication* atau komunikasi adalah proses penyampaian pesan, ide dan gagasan dari satu pihak kepada pihak lain yang dilakukan dalam implementasi kebijakan tentang pengelolaan sampah di Kota Cimahi. *Communication* (komunikasi) terdiri dari:
        1. *Transmission* (penyampaian informasi) adalah penyampaian informasi yang disampaikan oleh Dinas Kebersihan dan Pertamanan Kota Cimahi dalam implementasi pengelolaan sampah di Kota Cimahi.
        2. *Clarity* (kejelasan) adalah suatu kejelasan perencenaan pengelolaan sampah yang dilaksanakan oleh Dinas Kebersihan dan Pertamanan

Kota Cimahi dan dalam pelaksanaannya tidak menyimpang serta harus jelas dan konsisten.

3. *Consistency* (konsistensi) adalah pelaksanaan kegiatan yang dilakukan oleh Dinas Kebersihan dan Pertamanan Kota Cimahi dalam mengelola sampah secara berkesinambungan sesuai dengan peraturan yang berlaku

b. *Resources* (sumber daya) adalah pelaksana serta alat bantu bagi Dinas Kebersihan dan Pertamanan Kota Cimahi dalam mengelola sampah di Kota Cimahi. *Resources* terdiri dari:

1. *Staff* (staf) adalah pelaku kebijakan yang memiliki kewenangan dalam melekasanakan pengelolaan sampah di Kota Cimahi.
2. *Information* (informasi) adalah data yang sudah diolah menjadi suatu bentuk lain yang berguna dalam pengelolaan sampah di Kota Cimahi.
3. *Authority* (kewenangan) adalah otoritas atau legitimasi bagi para pelaksana dalam melaksanakan kebijakan secara politik dalam pengelolaan sampah di Kota Cimahi.
4. *Facilities* (fasilitas) adalah sumber daya peralatan pendukung dalam melakukan tugas operasionalnya (sarana dan prasarana) yang harus dimiliki oleh Kota Cimahi dalam pengelolaan sampah di Kota Cimahi.

c. *Disposition* (sikap pelaksana) adalah sikap positif pelaksana untuk melaksanakan kebijakan yang menjadi tujuan dalam implementasi

kebijakan tentang pengelolaan sampah di Kota Cimahi. Disposition terdiri dari:

1. *Effect of disposition* (tingkat kepatuhan pelaksana) adalah pelaksana yang menimbulkan hambatan-hambatan yang nyata terhadap implementasi kebijakan tentang pengelolaan sampah di Kota Cimahi.
2. *Incentives* (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 dengan baik dalam implementasi kebijakan tentang pengelolaan sampah di Kota Cimahi.

d. *Bureaucratic structure* (struktur birokrasi) adalah struktur organisasi, pembagian wewenang dalam implementasi kebijakan tentang pengelolaan sampah di Kota Cimahi. *Bureaucratic structure* terdiri dari:

1. *Standard Operating Prosedures* (SOP) adalah mekanisme, sistem dan prosedur pelaksana kebijakan, pembagian tugas pokok, fungsi kewenangan, dan tanggung jawab dalam implementasi kebijakan tentang pengelolaan sampah di Kota Cimahi.
2. *Fragmentation* (penyebaran tanggung jawab) adalah penyebaran tanggung jawab atas bidang kebijakan antara beberapa unit organisasi oleh pelaksana dalam implementasi kebijakan tentang pengelolaan sampah di Kota Cimahi.

Dari pemaparan alur berpikir peneliti di atas, maka peneliti membuat model kerangka pemikiran sebagai berikut:

Gambar 2.2
Model Kerangka Pemikiran

