BAB II

TINJAUAN PUSTAKA DAN KERANGKA PEMIKIRAN

2.1 Tinjauan Pustaka

2.1.1 Kebijakan

Kebijakan pada dasarnya diartikan sebagai suatu program pencapaian tujuan, nilai-nilai dan tindakan-tindakan yang terarah. Kebijakan mempunyai definisi yang kompleks dan beragam yang tidak hanya menitikberatkan pada satu disiplin ilmu saja, namun harus didasarkan pada berbagai disiplin ilmu lainnya seperti ilmu politik, ilmu ekonomi, ilmu sosiologi, ilmu psikologi, ilmu antropologi dan lain-lain. Hal ini terkait dengan fokus perhatian kebijakan pada suatu proses tindakan dari seseorang dalam membuat suatu peraturan, oleh karena itu kebijakan tidak akan berjalan efektif, apabila kebijakan hanya bertumpu kepada satu aspek saja.

Kebijakan menurut dalam *Public Analysis* mengemukakan bahwa:

> *"Public policy is a set of interrelated decisions taken by a political actor or group of actors concerning the selection of goals and the means of achieving them within a specified situation where these decisions should, In principle, be within the power of these actors toachieve. (Jenkins, 1978:2)."*

Kebijakan mengandung suatu unsur tindakan untuk mencapai tujuan. Umumnya tujuan tersebut ingin dicapai oleh seseorang, kelompok ataupun pemerintah. Kebijakan tentu mempunyai hambatan-hambatan

tetapi harus mencari peluang-peluang untuk mewujudkan tujuan yang diinginkan.

Kebijakan diciptakan untuk mengatur kehidupan masyarakat untuk mencapai tujuan yang telah disepakati bersama. George C. Edward III dalam buku *Implementing Public Policy* mengungkapkan komunikasi kebijakan memiliki beberapa macam dimensi antara lain: dimensi transformasi atau penyampaian informasi kebijakan publik, kejelasan, dan konsistensi (Edward III, 1980:10-11). 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.

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 dianggap sangat penting. Hal ini sejalan dengan pendapat Malayu S.P. Hasibuan yang menyatakan pentingnya kebijakan, yaitu:

1. Kebijakan merupakan kerangka dasar pemikiran dalam membimbing tindakan yang akan diambil untuk mencapai hasil yang diinginkan.
2. Kebijakan akan memberikan arti terhadap tujuan.
3. Kebijakan dipergunakan untuk menempatkan tujuan daripada organisasi.
4. Kebijakan merupakan alat delegation of authority yang penting bagi pengorganisasian.
5. Kebijakan merupakan alat untuk mendapatkan wewenang. (Malayu S.P. Hasibuan,1996:99)

Berdasarkan uraian-uraian di atas, bahwa kebijakan sangat diperlukan karena kebijakan dipandang sebagai pedoman yang dipakai untuk mencapai tujuan dan hasil yang diharapkan sesuai dengan keputusan-keputusan yang dibuat. Sehingga kebijakan yang telah pemerintah diterapkan kepada masyarakat dapat memberikan makna yang sebenarnya mengenai arah dan tujuan akhir yang akan dicapai dari kebijakan yang diterapkan oleh pemerintah.

2.1.2 Implementasi

Implementasi ialah suatu tindakan atau pelaksanaan dari sebuah rencana yang sudah disusun secara matang dan terperinci. Implementasi biasanya dilakukan setelah perencanaan sudah dianggap sempurna. Berikut ini adalah pengertian implementasi menurut para ahli.

Menurut Nurdin Usman (2002:70) dalam pendapatnya mengenai implementasi atau pelaksanaan sebagai berikut :

Implementasi adalah bermuara pada aktivitas, aksi, tindakan, atau adanya mekanisme suatu sistem, implementasi bukan sekedar aktivitas, tetapi suatu kegiatan yang terencana dan untuk mencapai tujuan kegiatan.

Pengertian implementasi yang dikemukakan di atas, dapat dikatakan bahwa implementasi adalah bukan sekedar aktivitas, tetapi suatu kegiatan yang terencana dan dilakukan secara sungguh-sungguh berdasarkan acuan norma tertentu untuk mencapai tujuan kegiatan. Oleh

karena itu implementasi tidak berdiri sendiri tetapi dipengaruhi oleh objek berikutnya.

Menurut Guntur Setiawan (2004:39) dalam pendapatnya mengenai implementasi atau pelaksanaan sebagai berikut :

Implementasi adalah perluasan aktivitas yang saling menyesuaikan proses interaksi antara tujuan dan tindakan untuk mencapainya serta memerlukan jaringan pelaksana, birokrasi yang efektif.

Berdasarkan pengertian implementasi diatas, bahwa implementasi merupakan proses untuk melaksanakan ide, proses atau seperangkat aktivitas baru dengan harapan orang lain dapat menerima dan melakukan penyesuaian dalam tubuh birokrasi demi terciptanya suatu tujuan yang bisa tercapai dengan jaringan pelaksana yang terpercaya.

2.1.3 Implementasi Kebijakan

Implementasi kebijakan merupakan suatu kunci paling penting dalam proses kebijakan publik. Implementasi kebijakan pada prinsipnya adalah cara agar sebuah kebijakan dapat mencapai tujuannya, tidak lebih dan tidak kurang. Cara tersebut ditransformasikan melalui program-program kebijakan. Hal tersebut sejalan dengan pendapat Riant Nugroho mengatakan bahwa :

> "Untuk mengimplementasikan kebijakan publik, maka ada dua pilihan langkah yang ada, yaitu langsung mengimplementasikan dalam bentuk program-program atau melalui formulasi derivat atau turunan dari kebijakan publik tersebut. (Riant Nugroho, 2003:158)"

Berdasarkan pengertian tersebut bahwa dalam proses mengimplementasikan kebijakan publik ada dua pilihan yaitu, langsung mengimplemntasikan dari bentuk program-program atau mengimplementasikan dari suatu kebijakan yang telah ditetapkan. Implementasi kebijakan sesungguhnya bukanlah sekedar bersangkut paut dengan mekanisme penjabaran keputusan- keputusan politik ke dalam prosedur-prosedur rutin lewat jalur birokrasi, melainkan lebih dari menyangkut masalah konflik, keputusan dan dampak yang akan timbul jika suatu kebijakan diimplementasikan. Dengan demikian, dapat dikatakan bahwa implementasi kebijakan merupakan tahap yang penting dari keseluruhan proses kebijakan. Kebijakan dapat berjalan dengan efektif apabila implementasi kebijakan dilaksanakan dengan maksimal. Tachjan mengatakan implementasi kebijakan dalam bukunya yang berjudul *Implementasi Kebijakan Publik* bahwa:

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

Menurut pernyataan tersebut, bahwa implementasi merupakan proses pelaksanaan yang dilakukan setelah kebijakan ditetapkan atau proses pelaksanaan kebijakan setelah kebijakan selesai dirumuskan. Implementasi merupakan tahap paling penting karena pada tahap ini kebijakan dapat dinilai berhasil atau tidak. Pengertian implementasi

kebijakan menurut Dwiyanto Indiahono dalam bukunya *Kebijakan Publik Berbasis Dynamic Policy Analisys* sebagai berikut:

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

Implementasi kebijakan merupakan suatu tahapan paling penting dalam suatu kebijakan publik, karena berhasil tidaknya suatu kebijakan terletak bagaimana aktor-aktor kebijakan publik melaksanakan atau mengimplementasikan kebijakan, apakah aktor kebijakan publik mengimplementasikan suatu kebijakan dengan optimal atau tidak dapat dilihat dari hasilnya. Berdasarkan pada definisi-definisi di atas bahwa implementasi kebijakan merupakan suatu proses pelaksanaan kebijakan-kebijakan untuk mencapai suatu tujuan dan sasaran yang telah ditetapkan. Pada tahap implementasi kebijakan kita dapat mengetahui berhasil tidaknya suatu kebijakan dilihat dari hasil yang diperoleh dalam jangka waktu tertentu.

2.1.4 Model Implementasi Kebijakan

Model implementasi yang dikembangkan oleh George C. Edward III disebut dengan *Direct and Indirect Impact of Implementation*. Dalam

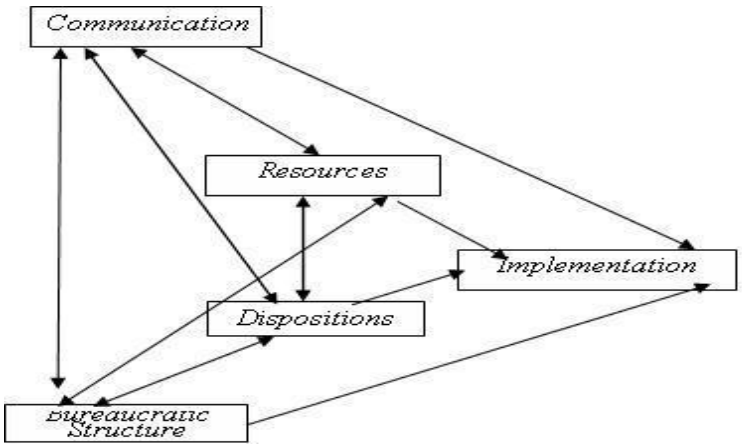
penekatan yang diteorikan oleh George C. Edward III (1980:10), terdapat empat variabel yang sangat menentukan keberhasilan suatu kebijakan, yaitu:

1. *Communication*
2. *Resources*
3. *Dispositions*
4. *Bureaucratic Structure*

(Edwards III, 1980:10).

Model implementasi menurut Edwards III di atas jelas bahwa terdapat empat faktor yang mempengaruhi implementasi, yaitu *Communication*, *Resources*, *Dispositions*, dan *Bureacratic Structure*. Masing-masing faktor tersebut saling berhubungan satu sama lainnya, kemudian secara bersama-sama mempengaruhi terhadap implementasi, melainkan secara tidak langsung mempengaruhi masing-masing dari faktor lainnya. Berikut model gambar implementasi kebijakan oleh Edwards III :

Gambar 2.1
Model Pendekatan *Direct and Indirect on Implementation*
(George Edwards III)



Sumber : Edwards III (1980:148)

Proses ini merupakan sebuah abstraksi atau performansi dari suatu kebijakan yang pada dasarnya dilakukan untuk meraih kinerja implentasi kebijakan publik yang tinggi, yang berlangsung dala hubungan berbagai variabel. Model ini mengumpamakan implementasi kebijakan berjalan secara linier dari komunikasi, sumber daya politik yang tersediadan pelaksanaan implementasi kebijakan.

Keberhasilan suatu implementasi kebijakan yang dijelaskan oleh Edward III dalam buku Implementing Public Policy dapat dipengaruhi oleh faktor-faktor diatas, adapun keberhasilan suatu implementasi kebijakan yaitu:

Kesatu *Communication* menurut Edward III adalah:

> *"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 transmittedto appropriate personal before they can be followed. Naturally, these communications need to be accurate, and theymust be accurately perceived by implementors. many obstacles lie in the path of transmission of implementation communications.(Edward III, 1980:17)"*

Pertama, yang mempengaruhi keberhasilan implementasi dari suatu kebijakan, adalah komunikasi. Menurut Edward III komunikasi sangat menentukan keberhasilan pencapaian tujuan dari implementasi kebijakan publik. Implementasi yang akan terjadi apabila para pembuat keputusan (*decision maker*) sudah mengetahui apa yang akan mereka kerjakan. 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). Pengetahuan atas apa yang akan mereka kerjakan baru dapat berjalan manakala komunikasi berjalan dengan baik, sehingga setiap keputusan kebijakan dan peraturan implementasi harus ditransmisikan (atau dikomunikasikan) kepada bagian personalia yang tepat. Selain itu, kebijakan yang dikomunikasikan pun harus tepat, akurat dan konsisten. Komunikasi (atau pentransmisian informasi) diperlukan agar para pembuat keputusan dan para implementor semakin konsisten dalam melaksanakan setiap kebijakan yang akan diterapkan dalam masyarakat.

Faktor Kedua *Resources* dalam keberhasilan suatu implementasi kebijakan menurut menurut Edward III adalah:

> *"No matter how clear and consistent implementation orders are and no matterhow accurately they aretransmitted, if the personel responsible out policies lack the resources to do an affective job, implementation will not be 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 others involved in implementation: the authority to ensure that policies are carried out as they intended; and facilities (including buildings,equipment,land and supplies) in which or with which to provide service will mean that laws will not be provided, and reasonable regulations will not be developed. (Edward III,1980:53)"*

Kedua, menurut Edward III yang mempengaruhi keberhasilan implementasi suatu kebijakan adalah sumber daya. Sumber daya merupakan hal penting lainnya dalam mengimplementasikan kebijakan dengan baik. Indikator-indikator yang digunakan untuk melihat

sejauhmana sumberdaya dapat berjalan dengan baik dan rapi, yaitu staf, informasi, wewenang dan fasilitas.

Jadi, berdasarkan penjelasan di atas dapat disimpulkan bahwa sumber daya merupakan salah satu faktor yang menentukan keberhasilan suatu implementasi, dimana sumber daya terdiri dari fasilitas, manusia, kewenangan dan informasi yang berhubungan dengan cara melaksanakan kebijakan guna tercapainya suatu implementasi.

Ketiga, Menurut Edward III mengatakan bahwa keberhasilan implementasi kebijakan ditentukan oleh:

> *"The dispositions or attiudes 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 implementors know what to do and have the capability to do it, but they must also desire to carry out a policy. most implementors 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 reason is the complexity of the policies themselves. the way in which implementors exercise their direction, however, depends in large part upon their dispositions toward the policies. their attitudes, in turn, will be influenced by their views toward the policies per se and by how they see the policies effecting their organizational and personal interests.(Edward III, 1980:89)"*

Berdasarkan pengertian diatas peneliti menginterpretasikan disposisi atau sikap para pelaksana adalah faktor penting dalam pendekatan mengenai pelaksanaan Jika pelaksanaan ingin efektif, maka para pelaksana tidak hanya harus mengetahui apa yang akan dilakukan tetapi juga harus memiliki kemampuan untuk melaksanakannya, dimana kualitas dari suatu kebijakan dipengaruhi oleh kualitas atau ciri-ciri dari

para aktor pelaksana. Keberhasilan kebijakan bisa dilihat dari disposisi (karakteristik agen pelaksana).

Ketiga, variabel yang mempengaruhi tingkat keberhasilan suatu kebijakan ialah disposisi. Disposisi atau sikap dari pelaksana kebijakan adalah faktor penting ketiga dalam pendekatan mengenai implementasi suatu kebijakan. Jika implementasi suatu kebijakan ingin efektif, maka para pelaksana kebijakan tidak hanya harus mengetahui apa yang akan dilakukan tetapi juga harus memiliki kemampuan untuk mekaksanakannya, sehingga dalam praktiknya tidak menjadi bias. Hal-hal penting yang perlu dicermati pada variabel disposisi Menurut George C. Edwards III (1980:11) dalam bukunya *Implementing Public Policy* terdapat dua faktor dalam *Disposition* (sikap pelaksana) yaitu *Effects Of Disposition* (tingkat kepatuhan pelaksana) dan *Incentives* (insentif).

Faktor Keempat dalam keberhasilan suatu implementasi kebijakan menurut Edward III *Bureaucratic structure* adalah:

> *"Policy implementors 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 standard operating prosedurs (SOPs) and fragmentation. the former develop as internal respons to the limited time and resources of implementors and the desire for uniformity in the operation of complex and widely dispersed organizations; they often remain in force due to bureaucratic inertia. (Edward III,1980:125)"*

Keempat, menurut Edward III yang mempengaruhi keberhasilan implementasi suatu kebijakan adalah struktur birokrasi. Walaupun

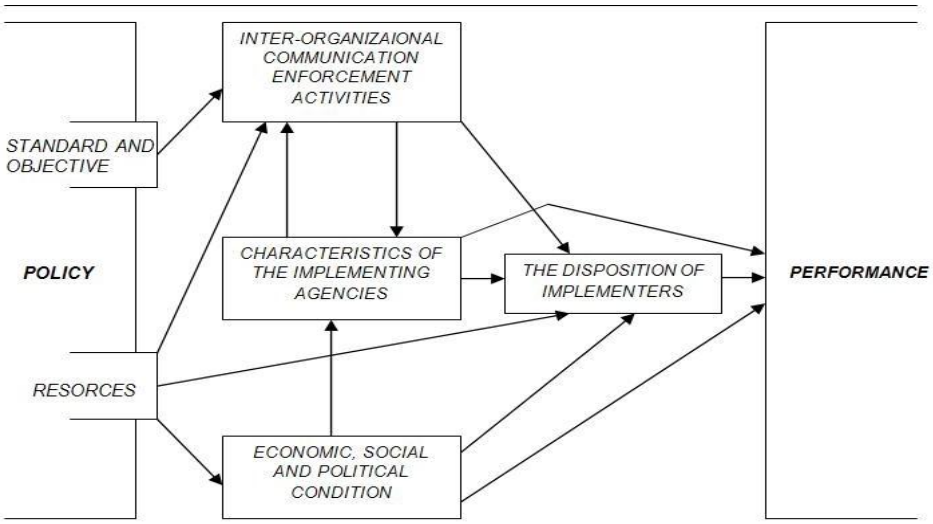
sumber-sumber untuk melaksanakan suatu kebijakan tersedia, atau para pelaksana kebijakan mengetahui apa yang harusnya dilakukan dan mempunyai keinginan untuk melaksanakan suatu kebijakan, tetapi kemungkinan kebijakan tersebut tidak dapat terlaksana atau terealisasi masih tetap ada karena terdapatnya kelemahan dalam struktur birokrasi. Kebijakan yang begitu kompleks menuntut adanya kerjasama banyak orang, ketika struktur birokrasi tidak kondusif pada kebijakan yang tersedia, maka hal ini akan menyebabkan implementasi dari kebijakan tersebut akan tidak tercapai. Menurut pendapat George C. Edwards III (1980:11-12) dalam bukunya *Implementing Public Policy* terdapat dua hal yang terdapat dalam struktur birokrasi yaitu : *Standard Operating Procedures* (SOP), dan *Fragmentation* (Fragmentasi).

Model lain mengatakan bahwa faktor-faktor keberhasilan suatu implementasi menurut pendapat Donald S. Van Meter dan Carl E. Van Horn dalam bukunya *The Policy Implementation Process: A Conceptual Framework* yaitu:

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

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

Gambar 2.2
A model of the Policy Implementation process (*Van Metter dan Van Horn*)



Sumber : Donald S. Van Meter dan Carl E. Van Horn (1975 : 463).

Berdasarkan faktor-faktor keberhasilan dalam implementasi kebijakan di atas, dapat dijelaskan bahwa implementasi kebijakan, *pertama* standar dan sasaran kebijakan harus jelas dan terukur sehingga dapat direalisasikan. Apabila standar dan kebijakan hilang, maka akan terjadi konflik diantara para agen pelaksana implementasi. *Kedua*, implementasi kebijakan perlu dukungan sumber daya, baik sumber daya manusia maupunsumber daya lainnya. *Ketiga*, komunikasi antar organisasi dan penguatan aktivitas dalam implementasi perlu dukungan dan koordinasi dengan instansi lain. Untuk itu diperlukan koordinasi dan kerjasama antara instansi bagi keberhasilan suatu kebijakan. *Keempat*, karakteristik agen pelaksana mencakup struktur birokrasi, norma-norma, dan pola-pola

hubungan yang terjadi dalam birokrasi yang semuanya akan mempengaruhi implementasi suatu kebijakan.

Kelima, kondisi sosial, ekonomi dan politik variabel ini mencakup struktur sumber daya ekonomi, lingkungan yang dapat mendukung keberhasilan implementasi kebijakan, sejauhmana kelompok-kelompok kepentingan dapat memberikan dukungan bagi implementasi kebijakan, karakteristik para partisipan yaitu mendukung atau menolak. *Keenam,* disposisi implementor ini mencangkup tiga hal yaitu respon implementor terhadap kebijakan yang akan dipengaruhi keinginannya untuk melaksanakan kebijakan, kognisi yakni pemahaman terhadap kebijakan dan intensitas disposisi implementor yakni prefansi nilai yang dimiliki oleh implementor.

Variabel-variabel kebijakan bersangkutan dengan tujuan-tujuan yang telah ditetapkan dari sumber-sumber yang tersedia. Pusat perhatian pada badan-badan pelaksana baik organisasi formal maupun informal. Sedangkan komunikasi antara organisasi terkait dengan kegiatan-kegiatan pelaksanaan mencangkup hubungan didalam lingkungan sistem politik. Berkaitan dengan faktor-faktor yang mempengaruhi implementasi kebijakan Subarsono dalam bukunya *Analisis Kebijakan Publik (Konsep, Teori dan Aplikasi)* sebagai berikut:

1. Kondisi lingkungan Lingkungan sangat mempengaruhi implementasi kebijakan, yang dimaksud lingkungan ini mencangkup lingkungan sosio kultural serta keterlibatan penerima program.

2. Hubungan antar organisasi Dalam banyak program, implementasi sebuah program perlu dukungan dan koordinasi dengan instansi lain, untuk itu diperlukan koordinasi dan kerjasama antar instansi bagi keberhasilan suatu program.
3. Sumber daya organisasi untuk implementasi program Implementasi kebijakan perlu didukung sumber daya baik sumber daya manusia (human resources) maupun sumber daya non-manusia (non human resources).
4. Karekteristik dan kemampuan agen pelaksana Yang dimaksud karakteristik dan kemampuan agen pelaksana adalah mencakup struktur birokrasi, norma-norma, dan pola-pola hubungan yang terjadi dalam birokrasi yang semuanya itu akan mempengaruhi implementasi suatu program.(Subarsono, 2006:101)

Faktor-faktor di atas menunjukkan keberhasilan dalam pelaksanaan kebijakan yang dibuat dan ditetapkan oleh pemerintah. Kebijakan tersebut dapat berhasil apabila terdapat faktor-faktor tersebut dengan memberi fokus pada tujuan yang sudah ditetapkan.

Model kebijakan yang lain sebagaimana dikembangkan oleh Brian W. Hogwood dan Lewis A.Gunn bahwa untuk dapat mengimplementasikan kebijaksanaan publik secara sempurna (*perfect implementation*) maka diperlukan beberapa persyaratan tertentu. Syarat-syarat itu meliputi sebagai berikut :

a. *The circumstances external to the implementing agency do not impose crippling constrants;*
b. *That adequate time and sufficient resources are made available to the programme;*
c. *That the Required combination of resources is actually available*;
d. *Than the policy to be implemented is based upon a valid theory of cause and affect*;
e. *That the relationship between cause and effect is direct and that there are few if any, intervening links*;
f. *That dependency relantionship are minimal*;

g. *That there is understanding of and agreement on objectives*;
h. *That tasks are fully specified in correct sequence*;
i. *That there is perfect communication and coordination*;
j. That those in authority can demand and obtain perfect compliance; *(Brian W. Hogwood and Lewis A.Gunn, 1984 : 199-206)*

Selanjutnya menurut model implementasi kebijakan publik Daniel A. Mazmanian dan Paul A. Sabatier (1983 : 21) bahwa variabel penting yang mempengaruhi tercapainya tujuan-tujuan formal pada keseluruhan proses implementasi dibagi ke dalam kategori, yaitu : (1) *the tractabilityof the problem(s) being dresessed; (2) the ability of the statute favorably the implementations process; and (3) the net effect of variety of political variables on the balance of support for statutory objectives.*

Ketiga variabel tersebut mempengaruhi dalam proses implementasi sebagai *independent variable* yang dibedakan dari tahap-tahap implementasi lainnya yang harus diperlakukan sebagai variabel tergandung. Dalam hubungan antar variabel setiap tahap akan berpengaruh terhadap tahap yang lain.

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

masyarakat, adanya komunikasi yang selaras menjadi penentu keberhasilan suatu implementasi kebijakan.

Berdasarkan kepada pengertian-pengertian di atas mengenai implementasi kebijakan beserta faktor-faktor yang mempengaruhi implementasi kebijakan bahwa suatu implementasi tidak dapat berjalan secara lancar, efektif dan efisien apabila variabel-variabel implementasi kebijakan tidak saling berkesinambungan, seperti dalam penelitian ini peneliti memilih faktor-faktor yang mempengaruhi implementasi kebijakan dari George Edwards III yaitu faktor-faktor yang mempengaruhi berjalan atau tidaknya suatu kebijakan dilihat dari 4 (empat) faktor yaitu komunikasi, sumber daya, disposisi dan struktur birokrasi. Faktor-faktor tersebut saling berhubungan satu sama lain seperti komunikasi berhubungan erat dengan sumber daya, disposisi maupun struktur birokrasi dan seterusnya maka apabila ada salah satu faktor yang tidak berjalan maka akan mempengaruhi faktor lainnya sehingga proses implementasi kebijakan tidak berjalan dengan efektif dan efisien.

Model implementasi kebijakan dari Edwards III diumpakan seperti sebuah sistem yang berkaitan satu dengan yang lainnya, sehingga apabila ada aspek yang tidak berjalan maka sistem tersebut tidak akan berjalan. Faktor komunikasi menurut Edwards III berkaitan dengan bagaimana proses penyampaian kebijakan dari aparatur kepada masyarakat, dimana Edwards memberikan faktor lain untuk mendukung terlaksananya faktor komunikasi ini yaitu terdiri dari transmisi, kejelasan, dan konsistensi.

Transmisi berkaitan dengan bagaimana alur penyampaian informasi yang diberikan oleh aparatur kepada masyarakat. Kejelasan berkaitan dengan apakah informasi yang diberikan kepada masyarakat sudah jelas dan dimengerti oleh masyarakat. Konsistensi bahwa informasi yang disampaikan sesuai dengan kaidah-kaidah yang berlaku.

Faktor selanjutnya adalah sumber daya. Sumber daya berkaitan dengan sumber-sumber yang mendukung jalannya kebijakan meliputi sumber daya aparatur, sumber daya finansial dan sumber daya lainya seperti sarana dan prasarana. Sumber daya aparatur berkaitan dengan kemampuan aparatur dilihat dari kualitas dan kuantitasnya dan sumber daya finansial berhubungan dengan bagaimana dana yang mendukung proses jalannya kebijakan. Faktor berikutnya adalah disposisi yang terdiri dari efek disposisi dan insentif. Terakhir berkaitan dengan struktur birokrasi struktur yang berkaitan dengan kewenangan masing - masing aparatur dalam menjalankan kebijakan yang terdiri dari fragmentasi dan SOP.

2.1.4.1 Unsur - Unsur Implementasi Kebijakan

George C. Edward III dalam buku *Implementing Public Policy* mengungkapkan komunikasi kebijakan memiliki beberapa macam dimensi antara lain: dimensi transformasi atau penyampaian informasi kebijakan publik, kejelasan, dan konsistensi (Edward III, 1980:10-11). 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. Implementasi merupakan sebuah kegiatan yang memiliki tiga unsur penting dan mutlak dalam menjalankannya. Adapun unsur-unsur implementasi kebijakan menurut Wahab meliputi :

1. Adanya program yang dilaksanakan.
2. Adanya kelompok target, yaitu masyarakat yang menjadi sasaran dan diharapkan akan menerima manfaat dari program tersebut.
3. Adanya pelaksanaan, baik organisasi atau perorangan yang bertanggung jawab dalam pengelolaan, pelaksanaan maupun pengawasan dari proses penerapan tersebut (Wahab, 1990:45)

Berdasarkan pengertian di atas maka penerapan mempunyai unsur yaitu program, target dan pelaksanaan dalam mewujudkan tujuan yang diinginkan. Sehingga dalam pelaksanaannya kecil kemungkinan terjadi kesalahan, kalaupun ada kesalahan maka akan dapat disadari dengan cepat. Tachjan (2006:26) menjelaskan tentang unsur-unsur dari implementasi kebijakan yangmutlak harus ada yaitu:

1. Unsur pelaksana.
2. Adanya program yang dilaksanakan serta.
3. Target group atau kelompok sasaran.

Unsur pelaksana adalah implementor kebijakan yang diterangkan Dimock & Dimock dalam Tachjan sebagai berikut:

> "Pelaksana kebijakan merupakan pihak -pihak yang menjalankan kebijakan yang terdiridari penentuan tujuan dan sasaran organisasional, analisis serta perumusan kebijakan danstrategi organisasi, pengambilan keputusan, perencanaan, penyusunan

> program, pengorganisasian, penggerakkan manusia, pelaksanaan operasional, pengawasan serta penilaian.(Dimock & Dimock dalam Tachjan,2006:28)"

Pihak yang terlibat penuh dalam implementasi kebijakan publik adalah birokrasi. Dengan begitu, unit-unit birokrasi menempati posisi dominan dalam implementasi kebijakan yang berbeda dengan tahap fomulasi dan penetapan kebijakan publik dimana birokrasi mempunyai peranan besar namun tidak dominan. Selanjutnya, menurut Grindle dalam Tachjan menjelaskan bahwa isi program harus menggambarkan; "kepentingan yang dipengaruhi (*interest affected*), jenis manfaat (*type of benefit*), derajat perubahan yang diinginkan (*extent of change envisioned*), status pembuatkeputusan (*site of decision making*), pelaksana program (*program implementers*) serta sumberdaya yang tersedia (*resources commited*)"

Program dalam konteks implementasi kebijakan publik terdiri dari beberapa tahap yaitu:

1. Merancang bangun (*design*) program beserta perincian tugas dan perumusan tujuanyang jelas, penentuan ukuran prestasi yang jelas serta biaya dan waktu.
2. Melaksanakan (*application*) program mendayagunakan struktur-struktur dan personalia, dana serta sumber-sumber lainnya, prosedur dan metode yang tepat.
3. Membangun sistem penjadwalan, monitoring dan sarana-sarana pengawasan yang tepatguna serta evaluasi (hasil) pelaksanaan kebijakan. (Grindle dalam Tachjan, 2006:34)

Unsur implementasi kebijakan publik yang terakhir adalah target group atau kelompok sasaran, Tachjan (2006:35) mendefinisikan bahwa:

” Target group yaitu sekelompok orang atau organisasi dalam masyarakat yang akan menerima barang atau jasa yang akan dipengaruhi perilakunya oleh kebijakan”. Berdasarkan penelitian yang telah dilakukan berkaitan dengan kelompok sasaran dalam konteks implementasi kebijakan bahwa karakteristik yang dimiliki olehkelompok sasaran seperti: besaran kelompok, jenis kelamin, tingkat pendidikan, pengalaman,usia serta kondisi sosial ekonomi mempengaruhi terhadap efektivitas implementasi.

2.1.5 Pengertian Peraturan Daerah

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

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

Berdasarkan pendapat tersebut maka daerah mempunyai kewenangan terhadap pembuatan suatu peraturan daerah serta dalam pengaturan suatu keuangan daerah, dimana hal ini dilakukan untuk mewujudkan daerah ke arah yang lebih maju, aman, tertib, serta sejahtera,

kebutuhan-kebutuhan masyarakat terpenuhi. Berdasarkan Undang-Undang No. 23 Tahun 2014 pasal 1 nomor 25, pengertian peraturan daerah adalah yang selanjutnya disebut Perda atau yang disebut dengan nama lain Perda Provinsi dan perda Kabupaten/Kota. Yang merupakan Peraturan Perundang-undangan yang dibentuk oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi/Kabupaten/Kota dengan persetujuan bersama Gubernur/Bupati/Walikota. Peraturan Daerah sebagai salah satu kewenangan Daerah menurut Soejito adalah :

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

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

2.1.6 Definisi Plastik

Plastik pada umumnya sering kita jumpai pada kehidupan sehari-hari karena setiap adanya aktifitas jual beli barang plastik digunakan sebagai alat pembungkus atau tempat menaruh barang pada proses jual beli barang yang ada di swalayan maupun pasar modern dan tradisional. Plastik ialah senyawa *poliner* yang terbentuk dari polimerisasi molekul-

molekul kecil (*monomer*) *hidrokarbon* yang membentuk rantai yang panjang dengan struktur yang kaku. Plastik merupakan senyawa sintesis dari minyak bumi (terutama *hidrokarbon* rantai pendek) yang dibuat dengan reaksi polimerisasi molekul- molekul kecil (*monomer*) yang sama, sehingga membentuk rantai panjang dan kaku yang akan menjadi padat setelah temperatur pembentukannya. Plastik memiliki titik didih dan titik beku yang beragam, tergantung dari monomer pembentuknya. *Monomer* yang sering digunakan adalah *etena (C2H4), propena(C3H6), styrene(C8H8), vinil klorida*, *nylon* dan *karbonat(CO3).* Plastik merupakan senyawa *polimer* yang penamaan nya sesuai dengan nama *monomer* nya dan diberi awalan poli-. Contohnya, plastik yang terbentuk dari *monomer- monomer propena,* namanya adalah *polipropilena*.

Hampir semua plastik sulit untuk diuraikan. Plastik yang memiliki ikatan karbon rantai panjang dan memiliki tingkat kestabilan yang tinggi, sama sekali tidak dapat diuraikan oleh *mikroorganisme*.

2.1.6.1 Jenis – Jenis Plastik

Penggunaan plastik dan kantong plastik terus mengalami kenaikan setiap tahunnya sehingga jumlah sampah plastik pun ikut bertambah, karena semakin banyaknya barang-barang yang terbuat dari plastik dan mulai berkurangnya ketertarikan masyarakat terhadap barang-barang yang terbuat dari bahan alami, karena barang-barang yang menggunakan plastik memberikan kesan yang lebih praktis daripada yang lainnya.

Ada beberapa jenis plastik yang beredar di masyarakat sebagai berikut :

a. *Polyethylene Terephthalate (PET, PETE)*
   PET biasanya dipergunakan di botol minuman dan jenisnya transparan, jernih/bening. Botol-botol dengan bahan ini direkomendasikan hanya untuk sekali pakai. Karena bila terlalu sering dipakai, apalagi digunakan untuk menyimpan air hangat atau panas, akan mengakibatkan lapisan polimer pada botol tersebut meleleh dan mengeluarkan zat karsinogenik (dapat menyebabkan kanker)
b. *High Density Polyethylene (HDPE)*
   Benda dengan kode HDPE bentuknya berwarna putih susu dan digunakan untuk botol susu, jus, air, kotak sereal, produk pencuci, galon air minum, kursi lipat, dan lain-lain. HDPE merupakan salah satu bahan plastik yang aman untuk digunakan karena kemampuan untuk mencegah reaksi kimia antara kemasan plastik berbahan HDPE dengan makanan/minuman yang dikemasnya.
c. *Vinyl (Polyvinyl Chloride or PVC)*
   Bahan ini paling susah untuk didaur ulang dan biasa digunakan untuk pipa, kontruksi bangunan, plastik pembungkus (cling wrap), dan botol-botol. Bahan ini lebih tahan terhadap bahan senyawa kimia, minyak. Kandungan dari PVC yaitu DEHA yang terdapat pada plastik pembungkus dapat bocor dan masuk ke makanan berminyak bila dipanaskan. Reaksi yang terjadi antara PVC dengan makanan yang dikemas dengan plastik ini berpotensi berbahaya untuk ginjal, hati dan berat badan.
d. *Low Density Polyethylene (LDPE)*
   Benda dengan kode LDPE biasa dipakai untuk tempat makanan dan botol-botol yang lembek (madu, mustard). Barang berbahan LDPE ini sulit dihancurkan, tetapi tetap baik untuk tempat makanan karena sulit bereaksi secara kimiawi dengan makanan yang dikemas dengan bahan ini.
e. *Polypropylene (PP)*
   Barang dengan kode ini merupakan pilihan terbaik untuk bahan plastik terutama untuk yang berhubungan dengan makanan dan minuman seperti tempat menyimpan makanan, botol minum, tempat obat dan botol minum untuk bayi. Cirinya biasa botol transparan yang tidak jernih atau berawan.
f. *Polystyrene (PS)*
   PS biasa dipakai sebagai bahan tempat makan styrofoam, tempat minum sekali pakai, tempat CD, karton tempat

> telor, dll. Bahan Polystyrene bisa membocorkan bahan styrine ke dalam makanan ketika makanan tersebut bersentuhan. Bahan Styrine berbahaya untuk otak mengganggu hormon estrogen pada wanita yang berakibat pada masalah reproduksi, dan pertumbuhan dan sistem syaraf. Bahan ini dapat dikenali dengan cara dibakar (cara terakhir dan sebaiknya dihindari). Ketika dibakar, bahan ini akan mengeluarkan api berwarna kuning-jingga, dan meninggalkan jelaga. (Fristianty, 2015:287)

Dari penjabaran tentang jenis-jenis plastik dan kandungan yang terdapat didalamnya, secara umum plastik tersusun dari *polimer* yaitu rantai panjang dan satuan-satuan yang lebih kecil yang disebut monomer. *Polimer* ini dapat masuk dalam tubuh manusia karena bersifat tidak larut, sehingga bila terjadi akumulasi dalam tubuh akan menyebabkan kanker. Masing-masing jenis plastik mempunyai tingkat bahaya yang berbeda tergantung dari material plastik dan bahan kimia penyusunnya.

Penggunaan plastik secara terus-menerus akan menimbulkan banyak bahaya terhadap manusia, serta kerusakan terhadap lingkungan sekitar karena jumlah sampah plastik yang dihasilkan oleh manusia semakin banyak. Maka diharapkan masyarakat dalam meminimalisir penggunaan plastik maupun kantong plastik dengan menganti bahan-bahan yang lebih aman dan ramah lingkungan.

2.1.6.2 Logam Berat Yang Terkandung Dalam Plastik

Plastik terdiri atas berbagai senyawa yang terdiri *polietilen, polistiren,* dan *polivinil klorida*. Bahan-bahan tersebut bersifat *inert* dan *rekalsitran*. Senyawa lain penyusun plastik yang disebut *plasticizers*

terdiri: (a) ester asam lemak (*oleat*, *risinoleat, adipat, azelat*, dan *sebakat* serta turunan minyak tumbuhan, (b) *ester asam phthalat, maleat,* dan *fosforat*. Bahan tambahan untuk pembuatan plastik seperti *Phthalic Acid Esters (PAEs)* dan *Polychlorinated Biphenyls (PCBs)* sudah diketahui sebagai karsinogen yang berbahaya bagi lingkungan walaupun dalam konsentrasi rendah.

Sampah plastik dibuat dari bahan sintetis, umumnya menggunakan minyak bumi sebagai bahan dasar, ditambah bahan-bahan tambahan yang umumnya merupakan logam berat (*kadnium, timbal*, *nikel*) atau bahan beracun lainnya seperti *Chlor*. Racun dari plastik ini terlepas pada saat terurai atau terbakar. Penguraian plastik akan melepaskan berbagai jenis logam berat dan bahan kimia lain yang dikandungnya. Bahan kimia ini terlarut dalam air atau terikat di tanah, dan kemudian masuk ke tubuh kita melalui makanan dan minuman. Sedangkan pembakaran plastik menghasilkan salah satu bahan paling berbahaya di dunia, yaitu *Dioksin. Dioksin* adalah salah satu dari sedikit bahan kimia yang telah diteliti secara intensif dan telah dipastikan menimbulkan Kanker. Bahaya dioksin sering disejajarkan dengan DDT, yang sekarang telah dilarang di seluruh dunia. Selain *dioksin*, abu hasil pembakaran juga berisi berbagai logam berat yang terkandung di dalam plastik, Menurut Darmono :

> "Faktor yang menyebabkan logam berat termasuk dalam kelompok zat pencemar adalah karena adanya sifat-sifat logam berat yang tidak dapat terurai (non degradable) dan mudah diabsorbsi. Organisme pertama yang terpengaruh akibat penambahan polutan logam berat ke tanah atau habitat lainnya adalah organisme dan tanaman yang tumbuh ditanah atau habitat tersebut. Dalam

> ekosistem alam terdapat interaksi antar organisme baik interaksi positif maupun negatif yang menggambarkan bentuk transfer energi antar populasi dalam komunitas tersebut. Dengan demikian pengaruh logam berat tersebut pada akhirnya akan sampai pada hierarki rantai makanan tertinggi yaitu manusia. Logam-logam berat diketahui dapat mengumpul didalam tubuh suatu organisme dan tetap tinggal dalam tubuh untuk jangka waktu lama sebagai racun yang terakumulasi.(Darmono,1995:25)"

2.1.6.3 Tujuan Pengurangan Penggunaan Kantong Plastik

Dalam Peraturan Daerah Kota Bandung Nomor 17 Tahun 2012 Tentang Pengurangan Penggunaan Kantong Plastik, mempunyai pengaturan terhadap pengurangan penggunaan kantong plastik bertujuan untuk :

1) Melindungi wilayah Daerah dari pencemaran dan/atau kerusakan lingkungan yang diakibatkan oleh penggunaan kantong plastik.
2) Menjamin kelangsungan kehidupan makhluk hidup dan kelestarian ekosistem;
3) Menjamin keselamatan, kesehatan. Dan kehidupan warga Daerah dari ancaman pencemaran dan/atau kerusakan lingkungan hidup, yang disebabkan oleh penggunaan kantong plastik.
4) Menjaga kelestarian fungsi lingkungan hidup.
5) Mencapai keserasian, keselarasan, dan keseimbangan lingkungan hidup.
6) Menjamin terpenuhinya keadilan generasi masa kini dan generasi masa depan dalam penggunaan kantong plastik.
7) Menjamin pemenuhan dan perlindungan hak atas lingkungan hidup yang baik dan sehat bagi warga Daerah akibat penggunaan kantong plastik.

Peraturan Daerah Kota Bandung Nomor 17 tahun 2012 bertujuan untuk melindungi wilayah Kota Bandung dari pencemaran dan kerusakan lingkungan yang diakibatkan oleh penggunaan kantong plastik yang

berbahaya bagi keseimbangan lingkungan hidup serta kelestarian lingkungan hidup bagi masa depan. Oleh sebab itu diharapkan masyarakat dapat mengurangi penggunaan kantong plastik serta dapat menjaga kelestarian fungsi lingkungan hidup.

2.1.6.4 Kebijakan Pengurangan Penggunaan Kantong Plastik

Sebagai bentuk pelaksanakan UU Nomor 18 Tahun 2008 tentang Pengelolaan Sampah, pemerintah telah mengundangkan peraturan pemerintah terkait UU itu. Peraturan yang diundangkan pada 15 Oktober 2012 itu adalah Peraturan Pemerintah Nomor 81 Tahun 2012 tentang Pengelolaan Sampah Rumah Tangga dan Sampah Sejenis Sampah Rumah Tangga. Peraturan ini sekaligus memperkuat landasan hukum bagi penyelenggaraan pengelolaan sampah di Indonesia, khususnya di daerah.

Beberapa muatan pokok penting yang diamanatkan oleh peraturan pemerintah ini, yaitu:

1. Memberikan landasan yang lebih kuat bagi pemerintah daerah dalam penyelenggaraan pengelolaan sampah yang berwawasan lingkungan dari berbagai aspek antara lain legal formal, manajemen, teknis operasional, pembiayaan, kelembagaan, dan sumber daya manusia.
2. Memberikan kejelasan perihal pembagian tugas dan peran seluruh parapihak terkait dalam pengelolaan sampah mulai dari kementerian/lembaga di tingkat pusat, pemerintah provinsi, pemerintah kabupaten/kota, dunia usaha, pengelola kawasan sampai masyarakat.
3. Memberikan landasan operasional bagi implementasi 3R (reduce, reuse, recycle) dalam pengelolaan sampah menggantikan paradigma lama kumpul-angkut-buang;
4. Memberikan landasan hukum yang kuat bagi pelibatan dunia usaha untuk turut bertanggungjawab dalam pengelolaan sampah

sesuai dengan perannya. Peraturan pemerintah ini meliputi pengaturan tentang:

1) Kebijakan dan strategi pengelolaan sampah.
2) Penyelenggaraan pengelolaan sampah.
3) Kompensasi.
4) Pengembangan dan penerapan teknologi.
5) Sistem informasi.
6) Peran masyarakat dan pembinaan.

Peraturan ini memberi penekanan penting pada dunia usaha untuk ikut serta dalam proses pengelolaan sampah. Dunia usaha tidak sekadar dianjurkan tapi diwajibkan untuk mengurangi timbulan sampah dan menggunakan kemasan yang gampang terurai oleh proses alam. Produsen pun diwajibkan ikut serta dalam proses daur ulang sampah dan memanfaatkan kembali sampah bekas produknya.

Di Kota Bandung telah mempunyai Peraturan Daerah yang mengatur penggunaan pengurangan kantong plastik, karena sampah plastik menyubang 20 persen sampah anorganik di Kota Bandung, Peraturan Daerah Kota Bandung Nomor 17 Tahun 2012 Tentang Pengurangan Penggunaan Kantong Plastik ini merupakan turunan dari Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2012 tentang Pengelolaan Sampah dan Peraturan Pemerintah Nomor 81 Tahun 2012 tentang Pengelolaan Sampah Rumah Tangga. Di harapkan dengan adanya peraturan tersebut dapat mengurangi penggunaan kantong plastik di masyarakat Kota Bandung.

2.2 Kerangka Pemikiran

Implementasi merupakan suatu proses, tindakan, hasil dan aktivitas dalam pelaksanaan program-program yang telah ditetapkan pemerintah

untuk mencapai tujuan bersama. Faktor-faktor yang mempengaruhi implementasi kebijakan dari model implementasi kebijakan Edward III meliputi komunikasi, sumber daya, disposisi, dan struktur birokrasi.

Menurut Edwards III (1980:10), komunikasi kebijakan memiliki beberapa macam dimensi antara lain, yaitu 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 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).

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.

Sumber daya merupakan suatu sarana dan prasarana maupun kemampuan aparatur yang mendukung berjalannya suatu kebijakan. Faktor-faktor dalam sumber daya menurut pendapat George C. Edwards III (1980:10-11) dalam bukunya *Implementing Public Policy* yaitu *staff* (aparatur), *information* (informasi), *Authotity* (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 oleh pelaksana 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 (1980:11) dalam bukunya *Implementing Public Policy* terdapat dua faktor dalam *Disposition* (sikap pelaksana) yaitu *Effects Of Disposition* (tingkat kepatuhan pelaksana) dan *Incentives* (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 pada pelaksana melalui manipulasi incentives oleh pembuat kebijakan melalui keuntungan-keuntungan atau biaya-biaya akan membuat pelaksana melaksanakan perintahnya dengan baik. 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.

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

1. Implementasi merupakan suatu proses, tindakan, hasil dan aktivitas dalam pelaksanaan program-program yang telah ditetapkan pemerintah untuk mencapai tujuan bersama.
2. Implementasi kebijakan merupakan serangkaian kegiatan (tindakan) setelah suatu kebijakan dirumuskan. Tanpa suatu kegiatan implementasi, maka suatu kebijakan yang telah dirumuskan akan menjadi sia-sia. Implementasi kebijakan dengan demikian merupakan rantai yang menghubungkan

formulasi kebijakan dengan hasil (*outcome*) kebijakan yang diharapkan.

3. Peraturan daerah (Perda) merupakan peraturan perundang-undangan yang dibentuk oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten/Kota dengan bersama bupati ataupun walikot. Perda disusun berdasarkan adanya masalah-masalah pemerintahan yang sedang berkembang dimasyarakat. Perda mempunyai kekuatan hukum yang mengikat warga masyarakat agar menaati semua peraturan yang telah ditentukan.
4. Pengurangan Penggunaan Kantong Plastik adalah cara untuk meminimalisasi volume, distribusi dan penggunaan secara bijaksana. Serta bertahap akan mengurangi ketergantungan terhadap kantong plastik yang tidak ramah lingkungan.
5. Kantong Plastik adalah kantong yang terbuat dari atau mengandung bahan dasar plastik, *lateks* atau *polyethylene*, *thermoplastic synthetik polimeric*, atau bahan-bahan sejenis lainnya.

Terkait dengan penelitian ini, maka di tetapkan definisi operasional sebagai berikut:

1. Komunikasi yaitu penyampaian informasi dari Wali Kota kepada aparatur dinas terkait sebagai pelaksana

kebijakan. Selanjutnya informasi tersebut disampaikan kepada kelompok sasaran maupun pihak yang terkait dalam implementasi kebijakan. Agar tujuan kebijakan dapat tercapat, komunikasi meliputi :

a. Transmisi, yaitu proses penyampaian atau melalui apa informasi tersebut disampaikan oleh Wali Kota kepada aparatur Dinas terkait, dan melalui aparatur Dinas terkait menyampaikan informasi tersebut kepada kelompok sasaran maupun pihak yang terkait dalam implementasi kebijakan.
b. Kejelasan informasi, yaitu informasi yang disampaikan oleh Wali Kota kepada aparatur Dinas terkait dan informasi yang disampaikan aparatur kepada kelompok sasaran maupun pihak yang terkait jelas, tepat dan akurat.
c. Konsistensi informasi, yaitu informasi yang disampaikanoleh Wali Kota kepada aparatur Dinas terkait dan informasi yang disampaikan aparatur kepada kelompok sasaran maupun pihak yang terkait akurat dan tidak berubah-rubah.

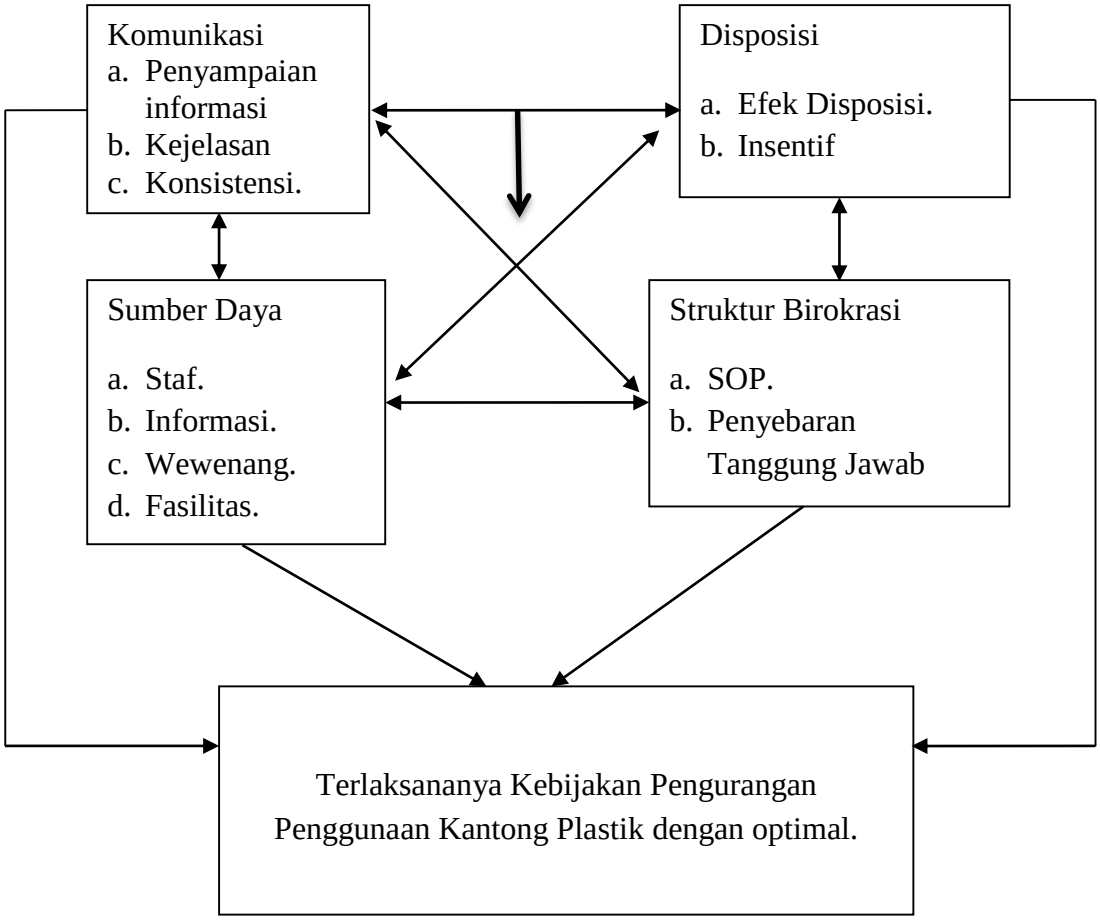
2. Sumber Daya yaitu potensi atau unsur tertentu yang mendukung terlaksananya kebijakan. Sumber daya meliputi:

a. *Staff*, yaitu aparatur Dinas terkait yang melaksanakan kebijakan.
b. Fasilitas, yaitu segala sesuatu yang dimiliki aparatur Dinas terkait untuk membantu memudahkan pelaksanaan kebijakan.
c. Informasi yaitu, keterangan, berita yang dimiliki oleh aparatur Dinas terkait, untuk disampaikan kepada kelompok sasaran maupun pihak yang terkait dalam pelaksanaan kebijakan.
d. Kewenangan yaitu, hak atau kekuasaan yang dimiliki oleh aparatur Dinas terkait untuk melaksanakan kebijakan.

3. Disposisi yaitu sikap dari aparatur Dinas terkait, Disposisi meliputi :
   a. Sikap Pelaksana yaitu, karakter yang dimiliki oleh aparatur Dinas terkait dalam melaksanakan suatu kebijakan.
   b. Tingkat kepatuhan pelaksana, yaitu kesungguhan atau kemauan yang dimiliki oleh aparatur Dinas terkait untuk melaksanakan suatu kebijakan.
4. Struktur birokrasi yaitu pembagian tugas atau kewenangan dalam melaksanakan kebijakan. Struktur birokrasi meliputi :

a. *Standart Operating Prosedures* (SOP) yaitu, aturan atau pedoman yang digunakan oleh aparatur Dinas terkait dalam melakukan suatu pekerjaan.
b. Fragmentasi, yaitu penyebaran tanggung jawab pada aparatur Dinas terkait sehingga mereka mengetahui tanggung jawabnya masing-masing.

Gambar 2.3
Model Kerangka Pemikiran *)



*) Sumber : Diolah dari model teori implementasi Edward III

2.3 Proposisi

Berdasarkan kerangka pemikiran di atas keberhasilan implementasi kebijakan ditentukan oleh komunikasi yang dilakukan oleh pembuat dan pelaksana kebijakan, sumberdaya yang tersedia, disposisi serta struktur birokrasi yang dimiliki oleh pembuat dan pelaksana kebijakan.