

## **BAB II**

### **KAJIAN PUSTAKA, KERANGKA BERPIKIR, PROPOSISI**

#### **2.1 Kajian Pustaka**

Bagian fundamental dalam sebuah penelitian guna menjadikan pembahasan yang komperhensif dan mendalam adalah kajian pustaka. Kajian pustaka dalam konteks penelitian ini mengambil tiga bagian yaitu Grand Theory, Middle Theory dan Applied Theory serta Kajian penelitian terdahulu sebagai pembanding penelitian ini dengan penelitian lain. Kajian terdahulu selain untuk membandingkan juga sebagai bahan referensi penulis dalam melaksanakan analisis dan penulisan penelitian ini.

##### **2.1.1 Kajian Penelitian Terdahulu**

Kajian terdahulu selain untuk membandingkan, juga sebagai bahan referensi penulis dalam melaksanakan analisis dan penulisan penelitian ini. Maka dari itu penulis mengambil beberapa penelitian yang berbentuk jurnal untuk membandingkan serta menjadikan penulisannya sebagai referensi penelitian ini. Sebagaimana penelitian terdahulu yang penulis jadikan sebagai bahan referensi dan pembanding adalah sebagai berikut :

No	Nama Peneliti	Judul Penelitian	Persamaan dan Perbedaan			
			Teori yang digunakan	Pendekatan	Metode	Teknik Analisis
1	Hardiyansyah, Rahmad Effendi	Model Implementasi Kebijakan Publik dalam Pengelolaan Sampah dan Kebersihan Kota Palembang	Teori Implementasi Kebijakan (Edward III)	Kualitatif	Deskriptif	Obeservasi, Wawancara, Dokumentasi
2	Putra Tri Hidayat	Kebijakan Tentang Pengelolaan Sampah (Study Implementasi Penyelenggaraan Pengelolaan Sampah Berdasarkan Peraturan Daerah Kota Surakarta Nomor 3 Tahun 2010)	Teori Implementasi Kebijakan (Edward III)	Kualitatif	Deskriptif	Observasi, Wawancara, Dokumentasi
3	Gusrini Yulistia, Margaretha Suryaningsih,	Implementasi Kebijakan Pengelolaan		Kualitatif	Deskriptif	Observasi, Wawancara, Dokumentasi

	Dewi Rostyaningsih	Sampah Kota Semarang Menurut Perda Nomor 6 Tahun 2012 Tentang Pengelolaan Sampah				
4	Tri Yudianto, Prabang Setyono, Gusti Ayu Ketut Rachmi Handayani	Implementasi Kebijakan dan Strategi dalam Pengelolaan Sampah di Kabupaten Blora		Kualitatif	Deskriptif	Observasi, Wawancara, Dokumentasi
5	Yoni Rahman	Implementasi Kebijakan Pengelolaan Pengangkutan Sampah Oleh Petugas Dinas Kebersihan Pertamanan Dan Pemakaman Kota Tanjung Pinang (Studi Di Pasar Baru Kota Tanjung Pinang)		Kualitatif	Deskriptif	Observasi, Wawancara, Dokumentasi
6	Dedeng Yusuf Maolani, Deding	Implementasi Kebijakan		Kualitatif	Deskriptif	Observasi, Wawancara,

	Ishak	Pemerintah Dalam Pengelolaan Sampah di Kabupaten Dili Negara Timor Leste				Dokumentasi
7	La Ode Agus Said, Mardiyono, Irwan Noor	Implementasi Kebijakan Pengelolaan Persampahan Kota Baubau		Kualitatif	Deskriptif	Observasi, Wawancara, Dokumentasi
8	Ratna Arisandi, Hery Nariyah, Nursahidin	Implementasi Kebijakan Pengelolaan Sampah Di Dinas Lingkungan Hidup Kabupaten Cirebon		Kualitatif	Deskriptif	Observasi, Wawancara, Dokumentasi
9	M Reza Dwi A	Implementasi Kebijakan Pengelolaan Sampah Terhadap Pemberdayaan Masyarakat		Kualitatif	Deskriptif	Observasi, Wawancara, Dokumentasi

		Kota Malang (Studi Kasus di Bank Sampah Malang dan Dinas Kebersihan dan Pertamanan Kota Malang)				
--	--	--	--	--	--	--

Tabel 1, Kajian Penelitian Terdahulu

## 2.2 Kajian Terhadap Grand Theory

Grand theory merupakan sebuah kajian teori secara umum yang akan menggambarkan sebuah kajian teori yang masih luas dan pada akhirnya muncul teori penghubung ke *Middle Theory*. Dalam hal penelitian ini kajian untuk Grand Theory menggambarkan secara hirarkis teori yang dikemukakan oleh para ahli ditingkatan paling umum untuk selanjutnya membahas ranah yang lebih spesifik yaitu Middle Theory dengan teori penghubungnya.

### 2.2.1 Konsep Administrasi Publik

Administrasi Negara (*Public Administration*) merupakan usaha – usaha atau kegiatan – kegiatan dibidang kenegaraan. Administrasi Negara (*Public Administration*) menurut **Siagian** dalam bukunya yang berjudul **Filsafat Administrasi (2014:7)** menyatakan bahwa:

**“Administrasi Negara secara singkat dan sederhana dapat didefinisikan sebagai keseluruhan kegiatan yang dilakukan oleh aparatur pemerintah dari suatu Negara dalam mencapai tujuan negara”.**

Pendapat tersebut menyatakan bahwa administrasi publik adalah suatu proses yang bersangkutan dengan kegiatan – kegiatan yang dilakukan oleh aparatur (Aparatur Sipil Negara) untuk mencapai tujuan negara yang telah ditetapkan sebelumnya berdasarkan kebijakan – kebijakan yang berlaku.

Menurut **Rosenbloom** yang dikutip oleh **Pasolong** dalam bukunya yang berjudul **Teori Administrasi Publik (2014:8)**, yaitu:

**“Administrasi publik merupakan pemanfaatan teori - teori dan proses – proses manajemen, politik dan hukum untuk memenuhi keinginan pemerintah di bidang legislatif, eksekutif, dalam rangka fungsi –fungsi pengaturan dan pelayanan terhadap masyarakat secara keseluruhan atau sebagian”.**

Administrasi publik diadakan untuk memberikan pelayanan publik dan manfaatnya dapat dirasakan masyarakat setelah pemerintah meningkatkan profesionalismenya, menerapkan teknik efisiensi dan efektivitas, dan lebih menguntungkan bagi pemerintah manakala dapat mencerahkan masyarakat. Sehingga dapat dipahami bahwa administrasi publik menunjuk adanya proses yang digerakkan oleh beberapa faktor yaitu kegiatan, kerjasama yang dilakukan oleh sekelompok orang atau lembaga dalam melaksanakan tugas – tugas pemerintahan dalam memenuhi kebutuhan publik secara efisien dan efektif.

Menurut **Waldo** yang dikutip oleh **Irawan** dalam bukunya yang berjudul **Dasar – Dasar Administrasi Publik (2017:223)** mengemukakan bahwa administrasi

publik adalah organisasi dan manajemen dari manusia dan benda guna mencapai tujuan – tujuan pemerintah.

Berdasarkan definisi – definisi diatas maka dapat disimpulkan bahwa administrasi publik merupakan proses dimana sumber daya manusia dan sumber – sumber lainnya seperti modal, sarana dan prasarana, teknologi diorganisir dan dikelola sesuai dengan fungsi manajemen guna mencapai tujuan yang ada.

### **2.2.2 Konsep Administrasi**

Administrasi sebagai ilmu pengetahuan baru berkembang sejak akhir abad yang lalu (abad XIX), tetapi administrasi sebagai suatu seni atau administrasi dalam praktek, timbul bersamaan dengan timbulnya peradaban manusia. Sebagai ilmu pengetahuan administrasi merupakan suatu fenomena masyarakat yang baru, karena baru timbul sebagai suatu cabang daripada ilmu – ilmu social, termasuk perkembangannya di Indonesia, dengan membawa prinsip – prinsip yang universal. Akan tetapi dalam prakteknya harus disesuaikan dengan situasi dan kondisi Indonesia dengan memperhatikan faktor – faktor yang mempunyai pengaruh terhadap perkembangan ilmu administrasi sebagai disiplin ilmiah yang berdiri sendiri.

Administrasi berasal dari bahasa Latin, terdiri dari kata “*ad*” artinya intensif dan “*ministrare*” artinya melayani. Jadi secara etimologis administrasi berarti melayani secara intensif.

Oleh karena itu, penulis hendak memaparkan beberapa definisi dari para ahli mengenai administrasi. Menurut **Silalahi** dalam bukunya yang berjudul **Studi Tentang Ilmu Administrasi (2011:11)** mengatakan bahwa:

**“Administrasi yaitu kegiatan kerjasama yang dilakukan oleh sekelompok orang berdasarkan pembagian kerja sebagaimana ditentukan dalam struktur dengan mendayagunakan sumberdaya – sumberdaya untuk mencapai tujuan secara efektif dan efisien”.**

Selanjutnya definisi lain mengenai administrasi seperti yang dikemukakan oleh **Gie** yang di kutip oleh **Silalahi** dalam bukunya yang berjudul **Studi Tentang Ilmu Administrasi (2011:9)** menyatakan bahwa administrasi adalah segenap rangkaian kegiatan penataan terhadap pekerjaan pokok yang dilakukan oleh sekelompok orang dalam kerjasama mencapai tujuan tertentu.

Dari beberapa definisi diatas, dapat dikatakan bahwa kegiatan administrasi pada dasarnya merupakan suatu kegiatan kerjasama yang dilakukan oleh sekelompok orang, baik dua orang atau lebih untuk mencapai tujuan yang telah ditetapkan sebelumnya. Kegiatan administrasi menjadi sangat penting dalam kehidupan bermasyarakat karena manusia merupakan makhluk sosial yang mana tidak dapat hidup sendiri dan saling melengkapi antara individu satu dengan individu lainnya.

Ciri – ciri administrasi menurut **Silalahi** dalam bukunya yang berjudul **Studi Tentang Ilmu Administrasi (2011:10)**, sebagai berikut:

1. Kerja sama dilakukan oleh sekelompok orang.
2. Kerja sama dilakukan berdasarkan pembagian kerja secara terstruktur.

3. Kerja sama dimaksudkan untuk mencapai tujuan.
4. Untuk mencapai tujuan memanfaatkan sumberdaya – sumberdaya.

### **2.3 Kajian Terhadap Middle Theory**

Tahapan ini merupakan kajian lanjutan dari *Grand Theory*, yang mana di lanjutkan ke teori selanjutnya melalui ahli yang mengemukakan pendapat. Maka dari itu penulis memberikan kajian secara lanjutan setelah hal yang dibahas di atas tadi sehingga terus berjalan secara lebih spesifik kajiannya. Berikut penulis menyajikan *Middle Theory* yang berkaitan dengan *Grand Theory* dan dilanjutkan ke ranah yang lebih spesifik yaitu *Applied Theory*.

#### **2.3.1 Konsep Kebijakan Publik**

Istilah kebijakan sebenarnya telah sering kita dengar dalam kehidupan sehari – hari maupun dalam kegiatan – kegiatan akademis, seperti dalam kuliah ilmu politik. Istilah kebijakan (policy term) mungkin digunakan secara luas seperti dalam Kebijakan Luar Negeri Indonesia, Kebijakan Ekonomi Jepang atau Kebijakan Pertanian di Negara – Negara Berkembang atau Negara – Negara Dunia Ketiga. Namun, istilah ini mungkin juga dipakai untuk menunjuk sesuatu yang lebih khusus, seperti misalnya jika kita mengatakan kebijakan pemerintah tentang debirokratisasi dan deregulasi.

Pengertian kebijakan publik menurut **Anderson** yang dikutip **Agustino** dalam bukunya berjudul *Dasar – Dasar Kebijakan Publik (2017:17)* menyebutkan:

**“a purpose course pf action followed by an actor or set of actor in dealing with a problem or matter of concern. (kebijakan publik adalah serangkaian kegiatan yang mempunyai tujuan tertentu yang diikuti dan dilaksanakan oleh seseorang atau sekelompok aktor yang berhubungan dengan permasalahan atau sesuatu hal yang diperhatikan)”.**

Definisi kebijakan publik menurut **Dye (1975:1)** mengatakan bahwa :

**“Kebijakan publik adalah apapun yang dipilih oleh pemerintah untuk dilakukan dan tidak dilakukan. Batasan yang diberikan oleh Dye ini dianggap agak tepat, namun batasan ini tidak cukup memberi perbedaaan yang jelas antara apa yang diputuskan oleh pemerintah untuk dilakukan dan apa yang sebenarnya dilakukan pemerintah.”**

Disamping itu, konsep ini bisa mencakup tindakan – tindakan, seperti pengangkatan pegawai baru atau pemberian lisensi. Suatu tindakan yang sebenarnya berada di luar domain kebijakan publik.

Menurut **Pressman dan Widavsky** sebagaimana dikutip **Winarno (2002:17)** mendefinisikan, Kebijakan publik sebagai hipotesis yang mengandung kondisi – kondisi awal dan akibat – akibat yang bias diramalkan. Kebijakan itu harus dibedakan dengan bentuk – bentuk kebijakan yang lain misalnya kebijakan swasta. Hal ini dipengaruhi oleh keterlibatan faktor – faktor bukan pemerintah.

Menurut **Eyestone** sebagaimana dikutip **Agustino (2008:6)** mendefinisikan, Kebijakan publik sebagai hubungan antar unit pemerintah dengan lingkungannya. Konsep yang ditawarkan Eyestone ini mengandung pengertian yang sangat luas dan kurang pasti karena apa yang dimaksud dengan kebijakan publik dapat mencakup banyak hal.

**Shfritz & Russel** sebagaimana dikutip **Pasolong (2014:39)**, mendefinisikan :

**“Kebijakan publik sebagai is whatever government decides to do or not to do (apapun yang diputuskan pemerintah untuk dilakukan atau untuk tidak dilakukan). Definisi ini menekankan bahwa kebijakan publik adalah mengenai perwujudan tindakan dan bukan merupakan pernyataan keinginan pemerintah atau pejabat publik semata. Disamping itu pilihan pemerintah untuk tidak melakukan sesuatu juga merupakan kebijakan publik karena mempunyai pengaruh (dampak) yang sama dengan pilihan pemerintah untuk melakukan sesuatu.”**

Sedangkan menurut **Nugroho (2011:96)** mengemukakan bahwa:

**“Secara sederhana kebijakan publik dapat dikatakan sebagai setiap keputusan yang dibuat oleh Negara, sebagai strategi untuk merealisasikan tujuan Negara. Kebijakan publik adalah strategi untuk mengantar masyarakat pada masa awal, memasuki masyarakat pada masa transisi, untuk menuju masyarakat yang di cita – citakan”.**

Adapun konsep kebijakan publik menurut **Young dan Quinn** yang dikutip **Suharto (2010:44)** yaitu:

- 1) Tindakan pemerintah yang berwenang. Kebijakan publik adalah tindakan yang dibuat dan diimplementasikan oleh badan pemerintah yang memiliki kewenangan hukum politis dan finansial untuk melakukannya.
- 2) Sebuah reaksi terhadap kebutuhan dan masalah dunia nyata. Kebijakan publik berupaya merepon masalah atau kebutuhan konkret yang berkembang dimasyarakat.
- 3) Seperangkat tindakan yang berorientasi pada tujuan. Kebijakan publik biasanya bukanlah sebuah keputusan tunggal, melainkan terdiri dari

beberapa pilihan tindakan atau strategi yang dibuat untuk mencapai tujuan tertentu demi kepentingan orang banyak.

- 4) Sebuah keputusan untuk melakukan atau tidak melakukan sesuatu. Kebijakan publik pada umumnya merupakan tindakan kolektif untuk memecahkan masalah sosial. Namun, kebijakan publik bisa juga dirumuskan berdasarkan keyakinan bahwa masalah sosial akan dapat dipecahkan oleh kerangka kebijakan yang sudah ada dan karenanya tidak memerlukan tindakan tertentu.
- 5) Sebuah justifikasi yang dibuat oleh seorang atau beberapa orang aktor. Kebijakan publik berisi sebuah pernyataan atau justifikasi terhadap langkah – langkah atau rencana tindakan yang telah dirumuskan, bukan sebuah maksud atau janji yang belum dirumuskan keputusan yang telah dirumuskan dalam kebijakan publik bisa dibuat oleh sebuah badan pemerintah.

Kebijakan publik merupakan serangkaian proses pengambilan keputusan oleh seseorang, kelompok atau pemerintah yang memiliki konsekuensi bagi kepentingannya dan memiliki hambatan – hambatan serta kemungkinan – kemungkinan agar mencapai tujuan yang diharapkan. Melihat definisi mengenai kebijakan publik yang telah dipaparkan sebelumnya, dapat dikatakan bahwa kebijakan publik memiliki karakteristik tersendiri.

Menurut **Agustino (2008:8)** karakteristik publik dapat dijabarkan sebagai berikut:

- 1) Pada umumnya perhatian kebijakan publik ditunjukkan pada tindakan yang mempunyai maksud atau tujuan tertentu daripada perilaku yang berubah atau acak. Jadi, kebijakan publik ini memiliki tujuan yang telah terarah sebelumnya.
- 2) Kebijakan publik pada dasarnya mengandung bagian atau pola kegiatan yang dilakukan oleh pejabat pemerintah dari keputusan yang terpisah - pisah.
- 3) Kebijakan publik merupakan apa yang sesungguhnya dikerjakan oleh pemerintah dalam mengatur perdagangan, mengontrol inflasi, atau menawarkan perumahan rakyat, bukan mengenai apa maksud yang dikerjakan atau apa yang akan dikerjakan,
- 4) Kebijakan publik dapat berbentuk positif maupun negatif. Secara positif, kebijakan melibatkan beberapa tindakan pemerintah yang jelas dalam menangani suatu permasalahan. Sedangkan secara negatif, kebijakan publik dapat melibatkan suatu keputusan pejabat pemerintah untuk tidak melakukan sesuatu tindakan atau tidak mengerjakan apapun, padahal dalam konteks tersebut keterlibatan pemerintah amat diperlukan.
- 5) Kebijakan publik didasarkan pada hukum dan merupakan tindakan yang bersifat memerintah.

Sedangkan menurut **Nugroho (2011:98-100)**, Karakteristik dari kebijakan publik didasari pernyataan bahwa kebijakan publik merupakan segala sesuatu yang

dikerjakan dan tidak dikerjakan pemerintah. Maka karakteristik kebijakan publik dapat dijabarkan sebagai berikut:

- 1) Kebijakan publik berkenaan dengan setiap aturan main dalam kehidupan bersama, baik yang berkenaan dengan hubungan antar warga Negara maupun antara warga dengan pemerintah.
- 2) Kebijakan publik merangkum proses tentang bagaimana pekerjaan tersebut dirumuskan, diterapkan, dan dinilai hasilnya.
- 3) Kebijakan publik merupakan suatu keputusan.
- 4) Pemerintah menjadi pemegang hak atas kebijakan publik.
- 5) Kebijakan publik adalah kebijakan yang mengatur kehidupan bersama atau kehidupan publik, dan bukan mengatur kehidupan orang tertentu atau golongan.
- 6) Dikatakan kebijakan publik apabila manfaat yang diperoleh masyarakat yang bukan pengguna langsung produk yang dihasilkan jauh lebih besar dari pengguna langsungnya.

Karakteristik kebijakan publik ini berkaitan dengan tindakan aturan main yang memiliki maksud dan tujuan dalam kehidupan bersama, penilaian proses dari perumusan hingga evaluasi, suatu keputusan dengan pemerintah yang memegang hak atas kebijakan yang telah ditetapkan. Selain itu juga kebijakan publik dapat bersifat negatif dan positif dan dilandasi hukum sebagai peraturan yang mengikat.

### 2.3.2 Konsep Kebijakan

Secara umum kebijakan atau *policy* dipergunakan untuk menunjukkan perilaku seorang aktor misalnya seorang pejabat, suatu kelompok maupun lembaga tertentu untuk memecahkan masalah yang sedang dihadapi. Pada dasarnya terdapat banyak penjelasan dengan batasan – batasan atau pengertian mengenai kebijakan.

Dalam Kamus Bahasa Indonesia, kebijakan diartikan sebagai rangkaian konsep atas dan asas yang menjadi garis besar dan dasar rencana dalam pelaksanaan suatu pekerjaan, kepemimpinan, dan cara bertindak (tentang pemerintahan, organisasi, dsb), pernyataan cita – cita, tujuan, prinsip dan garis pedoman untuk manajemen dalam usaha mencapai sasaran.

Menurut **Federick** yang dikutip **Agustino (2008:7)** menyatakan bahwa:

**“Kebijakan sebagai serangkaian tindakan atau kegiatan yang diusulkan seseorang, kelompok atau pemerintah dalam suatu lingkungan tertentu dimana terdapat hambatan – hambatan dan kesempatan – kesempatan terhadap pelaksanaan usulan kebijaksanaan tersebut dalam rangka mencapai tujuan tertentu”.**

Pendapat ini menunjukkan bahwa ide kebijakan melibatkan perilaku yang memiliki maksud dan tujuan merupakan bagian yang penting dari definisi kebijakan, karena bagaimanapun kebijakan harus menunjukkan apa yang sesungguhnya dikerjakan daripada apa yang diusulkan dalam beberapa kegiatan pada suatu masalah.

**Wahab** mengemukakan bahwa istilah kebijakan sendiri masih terjadi silang pendapat dan merupakan ajang perdebatan para ahli. Maka, menurut **Wahab (2008:40-50)** memberikan beberapa pedoman sebagai berikut:

- 1) Kebijakan harus dibedakan dari keputusan.

- 2) Kebijakan sebenarnya tidak serta merta dapat dibedakan dari administrasi.
- 3) Kebijakan mencakup perilaku dan harapan – harapan.
- 4) Kebijakan mencakup ketiadaan tindakan ataupun adanya tindakan.
- 5) Kebijakan biasanya mempunyai hasil akhir yang akan dicapai.
- 6) Setiap kebijakan memiliki tujuan atau sasaran tertentu baik eksplisit maupun implisit.
- 7) Kebijakan muncul dari suatu proses yang berlangsung sepanjang waktu.
- 8) Kebijakan meliputi hubungan – hubungan yang bersifat antar organisasi dan bersifat intra organisasi.
- 9) Kebijakan publik meski tidak eksklusif menyangkut peran kunci lembaga – lembaga pemerintah.
- 10) Kebijakan itu dirumuskan atau didefinisikan secara subjektif.

Menurut **Islamy** sebagaimana dikutip **Suandi (2010:12)** kebijakan harus dibedakan dengan kebijaksanaan. *Policy* diterjemahkan dengan kebijakan yang berbeda artinya dengan *wisdom* yang artinya kebijaksanaan. Pengertian kebijaksanaan memerlukan pertimbangan – pertimbangan lebih jauh lagi, sedangkan kebijakan mencakup aturan – aturan yang ada didalamnya.

Menurut **Anderson** yang dikutip **Islamy (2009:17)** mengungkapkan bahwa:

**“Kebijakan adalah a purposive course of action followed by an actor or set actors in dealing with a problem or matter of concern. (Serangkaian tindakan yang mempunyai tujuan tertentu yang diikuti dan dilaksanakan oleh seorang pelaku**

**atau sekelompok pelaku guna memecahkan suatu masalah tertentu”.**

**Richard** sebagaimana dikutip **Winarno (2007:17)** mengungkapkan bahwa kebijakan hedaknya dipahami sebagai serangkaian kegiatan yang sedikit banyak berhubungan beserta konsekuensi – konsekuensi bagi mereka yang bersangkutan daripada sebagai keputusan yang berdiri sendiri. Pendapat ini menjelaskan bahwa mempertukarkan istilah kebijakan dengan keputusan adalah keliru, karena pada dasarnya kebijakan dipahami sebagai arah atau pola kegiatan dan bukan sekedar suatu keputusan untuk melakukan sesuatu.

Berdasarkan dari beberapa definisi diatas dapat disimpulkan bahwa kebijakan adalah tindakan atau kegiatan yang sengaja dilakukan atau tidak dilakukan oleh seseorang, suatu kelompok atau pemerintah yang didalamnya terdapat unsur keputusan berupa upaya pemilihan diantara berbagai alternatif yang ada guna mencapai maksud dan tujuan tertentu.

### **2.3.3 Proses Kebijakan Publik**

Proses pengembangan kebijakan berlangsung sebagai sebuah siklus kebijakan yang dimulai dari pengaturan agenda dengan penetapan atau pendefinisian masalah publik hingga proses evaluasi atau penilaian kebijakan. Berikut penjelasan proses pengembangan kebijakan publik yang dikemukakan dalam **Ayuningtyas (2014: 30)** sebagai berikut :

1. Pembuatan Agenda

Sebagai respon terhadap permasalahan publik, mesin legislatif dan birokrasi pemerintah dapat bergerak dan terlibat dalam proses formulasi, adopsi, dan implementasi kebijakan termasuk turut berperan untuk mengatasi masalah yang muncul selama proses penyusunan kebijakan. Keterlibatan aktor, elite atau pemangku kepentingan dapat terus berlanjut pada tahap analisis efektivitas kebijakan, untuk menunjukkan kekurangan dalam formulasi maupun implementasi sehingga dapat menjadi usulan agenda baru kebijakan. Oleh karena itu, pembuatan agenda menempati urutan pertama dalam siklus pengembangan kebijakan.

## 2. Formulasi Kebijakan

Proses formulasi kebijakan secara umum memiliki tahapan-tahapan diantaranya yaitu pengaturan proses pengembangan kebijakan, penggambaran permasalahan, penetapan sasaran dan tujuan, penetapan prioritas, perancangan kebijakan, penggambaran pilihan-pilihan, penilaian pilihan-pilihan, “perputaran” untuk penelaahan sejawat dan revisi kebijakan, serta akhirnya upaya untuk mendapatkan dukungan formal terhadap kebijakan yang sedang diajukan atau disusun.

## 3. Pengadopsian Kebijakan

Setelah formulasi kebijakan, tahap berikutnya adalah adopsi kebijakan yaitu sebuah proses untuk secara formal mengambil atau mengadopsi

alternatif solusi kebijakan yang ditetapkan sebagai sebuah regulasi atau produk kebijakan yang selanjutnya akan dilaksanakan. Pengadopsian kebijakan sangat ditentukan oleh rekomendasi yang antara lain berisikan informasi mengenai manfaat dan berbagai dampak yang mungkin terjadi dari berbagai alternatif kebijakan yang telah disusun dan akan diimplementasikan.

#### 4. Pengimplementasian Kebijakan

Pengimplementasian merupakan cara agar kebijakan dapat mencapai tujuannya. Definisi implementasi menurut Dunn (2003) adalah pelaksanaan pengendalian aksi-aksi kebijakan di dalam kurun waktu tertentu. Ada dua alternatif dalam implementasi kebijakan: mengimplementasikan dalam bentuk program atau membuat kebijakan turunannya. Kesiapan implementasi amat menentukan efektivitas dan keberhasilan sebuah kebijakan. Penyusunan kebijakan berbasis data atau bukti juga berpengaruh besar terhadap sukses tidaknya implementasi kebijakan.

#### 5. Evaluasi Kebijakan

Evaluasi kebijakan merupakan penilaian terhadap keseluruhan tahapan dalam siklus kebijakan, utamanya ketika sebuah kebijakan yang disusun telah selesai diimplementasikan. Tujuannya adalah untuk melihat apakah kebijakan telah sukses mencapai tujuannya dan menilai sejauh mana

keefektifan kebijakan dapat dipertanggungjawabkan kepada pihak berkepentingan.

#### **2.3.4 Jenis-Jenis Kebijakan Publik**

**James E. Anderson (1970)** mengelompokkan jenis-jenis kebijakan publik sebagai berikut.

##### ***a. Substantive and Procedural Policies***

*Substantive policy* adalah kebijakan dilihat dari substansi masalah yang di hadapi oleh pemerintahan. Misalnya, Kebijakan pendidikan, kebijakan ekonomi, dan lain-lain.

*Procedural policy* adalah kebijakan dilihat dari pihak-pihak yang terlibat dalam perumusannya (*policy stakeholders*). Misalnya Undang-Undang tentang Pendidikan Nasional. Akan tetapi, dalam pelaksanaan pembuatannya, banyak instansi/organisasi lain yang terlibat, baik instansi/organisasi pemerintah maupun organisasi bukan pemerintah, yaitu DPR, Departemen Kehakiman, Departemen Tenaga Kerja, Persatuan Guru Republik Indonesia (PGRI), dan Presiden yang mengesahkan undang-undang tersebut. Instansi-instansi/organisasi-organisasi yang terlibat tersebut disebut *policy stakeholders*.

**b. *Distributive, Redistributive, and Regulatory Policies***

*Distributive policy* adalah kebijakan yang mengatur tentang pemberian pelayan/keuntungan kepada individu, kelompok, atau perusahaan. Contoh, kebijakan tentang *tax holiday*.

*Redistributive policy* adalah kebijakan yang mengatur tentang pemindahan akolasi kekayaan, pemilikan, atau hak-hak. Contoh, Kebijakan tentang pembebasan tanah untuk kepentingan umum.

*Regulatory policy* adalah kebijakan yang mengatur tentang pembatasan/ pelarangan terhadap perbuatan/tindakan. Contoh, kebijakan tentang larangan memiliki dan menggunakan senjata api.

**c. *Material Policy***

*Material Policy* adalah kebijakan yang mengatur tentang pengalokasian/penyediaan sumber-sumber material yang nyata bagi pemerimannya. Contoh, kebijakan pembuatan rumah sederhana.

**d. *Public Goods and Private Goods Policies***

*Public goods policy* adalah kebijakan yang mengatur tentang penyediaan barang-barang/pelayanan oleh pemerintah untuk kepentingan orang banyak. Contoh kebijakan tentang perlindungan keamanan dan, penyediaan jalan umum.

*Private goods policy* adalah kebijakan yang mengatur tentang penyediaan barang-barang/pelayanan oleh pihak swasta untuk kepentingan individu (perseorangan) di pasar bebas dengan imbalan biaya tertentu. Contoh tempat hiburan, hotel dan lain-lain.

### **2.3.5 Hakikat Kebijakan Publik**

Hakikat dari sebuah kebijakan publik pada dasarnya untuk memberikan keadaan yang kondusif dalam suatu sistem penyelenggaraan pemerintahan (administrasi negara). Oleh karena itu, di dalamnya akan mengartikulasikan nilai, norma, dan etika sebagai dasar moral praktik pemerintahan. Selain itu, tujuan dan sasaran sebagai arah yang ingin dicapai dengan adanya kebijakan ini juga sebagai arah yang ingin dicapai dengan adanya kebijakan ini juga merupakan faktor lain yang tidak dapat diabaikan.

Keseluruhan faktor tersebut akan terelaborasikan dalam suatu bentuk kebijakan secara utuh. **Mulyadi (2009:43)** mengemukakan bahwa pembuatan dan perumusan kebijakan berhubungan dengan proses pengidentifikasian dan penganalisisan nilai-nilai yang tumbuh dorongan dan spirit yang efektif bagi kebijakan tersebut, begitupun sebaliknya.

Pada sisi lain, kepercayaan publik secara luas akan memengaruhi kebijakan dan kondusivitas publik. Ketika publik tidak lagi memiliki kepercayaan (trust) kepada para pelaku kebijakan (policy makers), akan sulit bagi kebijakan tersebut untuk diimplementasikan secara benar. Daya dukung publik akan rendah, dan yang

kemungkinan terjadi adalah apatis dan apriori terhadap kebijakan, dan lebih jauhnya lagi tidak ada kepatuhan atau ketaatan sebagaimana diharapkan. Dalam situasi seperti ini, segala bentuk kebijakan yang dibangun akan selalu dipermasalahkan.

Permasalahan lain adalah ketika pihak *inner public* tidak memiliki kepercayaan terhadap publiknya (*outer public*). Publik (*outer*) akan selalu dianggap sebagai pihak yang harus selalu diatur secara formal, publik yang tidak disiplin, rendah kualitas tanggung jawabnya, individualistis dan egosentris, dan sebagiannya. Situasi seperti ini tentunya akan menjadikan para pembuat kebijakan terjebak pada pemikiran formalistis, detail, rigid dalam memformulasikan kebijakan. Dampak yang muncul adalah detailnya muatan kebijakan yang pada akhirnya menimbulkan rigiditas dan kekakuan dalam implementasinya.

Kecenderungan ketidakpercayaan dari kedua belah pihak dalam proses formulasi kebijakan publik ini hendaknya tidak dibiarkan mengalir mengikuti arus tanpa adanya upaya pengehentiannya.

Dalam memformulasikan suatu kebijakan, hendaknya tidak didasarkan pada adanya motif “negatif”. Kebijakan harus dirumuskan dengan suasana objektif sebagai akibat dari adanya kebutuhan bersama, baik pemerintahan maupun masyarakat tentang sesuatu hal yang menjadi kepentingannya.

Pemerintah dan masyarakat harus saling “mengintropeksi” diri agar kepercayaan di antara keduanya dapat tercipta dengan baik. Oleh karena itu,

pemerintah hendaknya dapat menunjukkan dan mengembangkan strategi yang efektif untuk membangun kepercayaan publik yang tinggi. Pemerintah yang kuat birokrasi yang professional masyarakat yang terdidik, akan menjadi dorongan dan spirit yang kuat bagi terbangunnya kebijakan publik yang efektif. Keduanya harus mampu menunjukkan tanggung jawab akuntabilitas dan responsibilitas yang tinggi sesuai dengan kapastias.

Di tengah krisis kepercayaan masyarakat terhadap pemerintah yang begitu tinggi, tidak mudah untuk dapat memformulasikan, mewujudkan dan mengimplementasikan suatu produk kebijakan publik. Oleh karena itu, para pengambil kebijakan harus mampu memahami kondisi lingkungannya dengan baik. Kebijakan publik pada dasarnya dibuat untuk menyelesaikan masalah-masalah publik yang teridentifikasi. Penyelesaiannya memerlukan tindakan-tindakan publik, yaitu melalui pengaturan dan penetapan kebijakan (Dunn, 1994:58).

#### **2.4. Kajian Terhadap Applied Theory**

Kajian spesifik yaitu appalied theory sesuai dengan konteks penelitian yang dilakukan, selain itu applied theory berkaitan dengan middle theory. Applied theory akan menghasilkan kajian yang menuntun penulis untuk melakukan penelitian secara spesifik. Selain spesifik pada kajian terhadap applied theory akan menunjukkan model dan variabel yang akan digunakan untuk selanjutnya dilakukan operasionalisasi variabel sehingga hasil penelitian dapat terbangun.

### 2.4.1 Konsep Implementasi Kebijakan

Implementasi kebijakan publik merupakan salah satu tindakan untuk mencapai tujuan yang telah direncanakan sebelumnya terhadap pengambilan keputusan. Implementasi kebijakan publik adalah tahapan penting dalam realisasi kebijakan publik secara komprehensif. Menurut **Nugroho (2014:657)** mengatakan bahwa implementasi kebijakan pada prinsipnya adalah cara agar sebuah kebijakan dapat mencapai tujuannya.

Definisi implementasi kebijakan menurut **Mulyadi (2015:26)** menyatakan bahwa:

**“implementasi suatu kebijakan pada dasarnya adalah suatu perubahan atau transformasi yang bersifat multiorganisasi, dimana perubahan yang diterapkan melalui strategi implementasi kebijakan ini mengaitkan berbagai lapisan masyarakat”.**

Definisi implementasi kebijakan menurut **Purwanto dan Sulistyastuti (2012:58)** yaitu:

**“Policy implementation as a process, a series of substantial decision and action directed toward putting a prior authoritative federal decision into effect. (Implementasi kebijakan sebagai sebuah proses, serangkaian keputusan dan tindakan penting yang diarahkan dalam penetapan keputusan oleh pemerintah yang memiliki dampak dari keputusan tersebut)”.**

Dari beberapa definisi diatas dapat disimpulkan bahwa implementasi kebijakan tidak akan dimulai sebelum tujuan – tujuan dan sasaran – sasaran ditetapkan atau diidentifikasi oleh keputusan – keputusan kebijakan. Jadi implementasi merupakan

suatu proses kegiatan yang dilakukan oleh berbagai actor sehingga pada akhirnya akan mendapatkan suatu hasil yang sesuai dengan tujuan – tujuan kebijakan tersebut.

Fungsi implementasi kebijakan menurut **Wahab (1997)** adalah untuk membentuk suatu hubungan yang memungkinkan tujuan – tujuan atau sasaran kebijakan Negara diwujudkan sebagai suatu *outcome* (hasil). Dalam khasanah pengetahuan yang kini dikenal dengan sebutan ilmu kebijakan publik harus diakui bahwa hanya baru pada dasarnya terakhir ini saja para ilmuwan sosial, khususnya pada para ahli ilmu politik menaruh perhatian yang besar terhadap masalah persoalan pelaksanaan kebijakan atau menerimanya sebagai bagian integral dari studi proses perumusan kebijakan.

Proses untuk melakukan kebijakan perlu mendapatkan perhatian yang seksama. Karena itu, keliru apabila menganggap bahwa proses pelaksanaan kebijakan dengan sendirinya akan berlangsung secara mulus tanpa hambatan. Harus dipahami bahwa proses kebijakan merupakan proses dinamis, banyak faktor yang mempengaruhinya. Kebijakan yang telah ditetapkan oleh pemerintah dan memperoleh legitimasi dari lembaga legislatif telah memungkinkan birokrasi untuk bertindak.

Pelaksanaan kebijakan dirumuskan secara pendek *to implement* (untuk pelaksanaan) berarti *to provide the means for carrying out* (menyediakan sarana untuk melaksanakan sesuatu), berarti *to give practical effect to* (menimbulkan dampak pada sesuatu). Maka pelaksanaan kebijakan dapat dipandang sebagai suatu proses melaksanakan keputusan kebijakan, biasanya dalam bentuk undang – undang

peraturan pemerintah, peraturan daerah, keputusan peradilan, perintah eksekutif atau dekrit presiden.

Dengan demikian dapat disimpulkan bahwa proses implementasi kebijakan itu sesungguhnya tidak hanya menyangkut perilaku badan administratif yang bertanggung jawab untuk melaksanakan program dan menimbulkan ketaatan pada diri kelompok sasaran, melainkan pula menyangkut jaringan kekuatan – kekuatan politik, ekonomi, dan sosial yang langsung atau tidak langsung dapat mempengaruhi perilaku dari semua pihak yang terlibat, dan pada akhirnya berpengaruh terhadap dampak baik yang diharap (*intended*) maupun yang tidak diharapkan. Untuk mengefektifkan kebijakan yang ditetapkan maka diperlukan adanya sifat implementasi kebijakan menurut **Islami (1997:102-106)** yaitu:

- 1) Bersifat *Self Executing*, yang berarti bahwa dengan dirumuskannya dan disahkannya suatu kebijakan maka kebijakan tersebut akan terimplementasikan dengan sendirinya, misalnya pengakuan suatu Negara atau terhadap kedaulatan Negara lain.
- 2) Bersifat *Non Self Executing*, bahwa suatu kebijakan publik perlu diwujudkan dan dilaksanakan oleh berbagai pihak supaya tujuan pembuatan kebijakan tercapai.

**Edward III** dalam **Nugroho (2006:40)** menyatakan bahwa masalah utama administrasi publik adalah *lack of attention to implementation*. Dikatakannya, *without effective implementation to decision of police makers will not be carried out*

*successfully*. Edward menyarankan untuk memperhatikan isu pokok agar implementasi kebijakan menjadi efektif, yaitu:

**1. Communication (Komunikasi)**

Berkenaan dengan bagaimana kebijakan dikomunikasikan pada organisasi dan atau publik.

**2. Resource (Sumber Daya)**

Berkenaan dengan ketersediaan sumber daya pendukung, khususnya sumber daya manusia. Hal ini berkenaan dengan kecakapan pelaksana kebijakan publik untuk *carry out* kebijakan secara efektif.

**3. Disposition (Disposisi)**

Berkenaan dengan kesediaan para implementor untuk melaksanakan kebijakan publik tersebut. Kecakapan saja tidak mencukupi, tanpa kesediaan dan komitmen untuk melaksanakan kebijakan.

**4. Bureaucratic Structures (Struktur Birokrasi)**

Berkenaan dengan kesesuaian organisasi birokrasi yang menjadi penyelenggara implementasi kebijakan publik. Tantangannya adalah bagaimana agar tidak terjadi bureaucratic fragmentation karena struktur ini menjadikan proses implementasi menjadi jauh dari efektif. Di Indonesia sering terjadi inefektivitas implementasi kebijakan karena kurangnya koordinasi dan kerja sama diantara lembaga – lembaga Negara dan atau pemerintahan.

**Edward III** dalam **Dwiyanto (2009:31)** mengemukakan model implementasi kebijakan dengan menunjuk empat variable yang berperan penting dalam pencapaian keberhasilan implementasi, sebagai berikut:

**1. *Communication* (Komunikasi)**

Bahwa setiap kebijakan dapat dilaksanakan dengan baik jika terjadi komunikasi efektif antara pelaksana program (kebijakan) dengan para kelompok sasaran (target group). Tujuan dan sasaran dari program / kebijakan dapat disosialisasikan secara baik sehingga dapat menghindari adanya distorsi atas kebijakan dan program. Hal ini menjadi penting karena semakin tinggi pengetahuan kelompok sasaran atas program maka akan mengurangi tingkat penolakan dan kekeliruan dalam mengaplikasikan program dan kebijakan dalam ranah yang sesungguhnya. Dalam implementasi kebijakan *light on* ini bentuk komunikasi yang dilakukan adalah sosialisasi, baik kepada kelompok sasaran maupun sosialisasi antar pelaksana kebijakan atau implementor.

**2. *Resource* (Sumber Daya)**

Setiap kebijakan harus didukung oleh sumber daya yang memadai, baik sumber daya manusia maupun sumber daya financial. Sumber daya manusia adalah kecukupan baik kualitas maupun kuantitas implementor yang dapat melingkupi seluruh kelompok sasaran. Sumber daya financial adalah kecukupan modal investasi atas sebuah program/kebijakan. Keduanya harus

diperhatikan dalam implementasi program/kebijakan pemerintah sebab tanpa kehandalan implementor, kebijakan menjadi kurang enerjik dan berjalan lambat dan seadanya. Sedangkan, sumber daya financial menjamin keberlangsungan program/kebijakan. Tanpa ada dukungan financial yang memadai, program tidak dapat berjalan efektif dan cepat dalam mencapai tujuan dan sasaran.

### **3. *Disposition* (Disposisi)**

Bahwa karakteristik yang menempel erat kepada implementor kebijakan/program. Karakter yang penting dimiliki oleh implementor adalah kejujuran, komitmen dan demokratis. Implementor yang memiliki komitmen tinggi dan jujur akan senantiasa bertahan diantara hambatan yang ditemui dalam program/kebijakan. Kejujuran mengarahkan implementor untuk tetap berada dalam program yang telah digariskan dalam guide line program. Komitmen dan kejujurannya membawanya semakin antusias dalam melaksanakan tahap – tahap program secara konsisten. Sikap yang demokratis akan meningkatkan kesan baik implementor dan kebijakan dihadapan anggota kelompok.

### **4. *Bureaucratic Structures* (Struktur Birokrasi)**

Struktur birokrasi menjadi penting dalam implementasi kebijakan. Aspek struktur birokrasi ini mencakup dua hal penting, yaitu mekanisme dan struktur organisasi pelaksana sendiri. Mekanisme implementasi program biasanya sudah ditetapkan melalui standar operating procedur (SOP) yang

dicantumkan dalam guide line program/kebijakan. SOP yang baik mencantumkan kerangka yang jelas, sistematis, tidak berbelit dan mudah dipahami oleh siapapun karena akan menjadi acuan dalam bekerjanya implementor. Sedangkan struktur organisasi pelaksana pun sejauh mungkin menghindari hal yang berbelit, panjang, dan kompleks. Struktur organisasi pelaksana harus dapat menjamin adanya pengambilan keputusan atas kejadian luar biasa dalam program secara cepat. Hal ini hanya dapat lahir jika struktur di desain secara ringkas dan fleksibel menghindari “virus weberian” yang kaku, terlalu hirarkis dan birokratis.

**Edward III** dalam **Sjafi’I & Pratiwi (2016:9)** mengemukakan model implementasi kebijakan dengan menunjuk empat variable yang berperan penting bagi suksesnya implementasi kebijakan serta hambatan yang dihadapi dalam penerapannya tergantung pada faktor yang mempengaruhi proses dan performance implementasi, yaitu:

- 1. *Communication* (Komunikasi)**

Suatu kebijakan hanya dapat dilaksanakan dengan baik apabila kebijakan tersebut jelas bagi pelaksananya. Hal ini menyangkut proses penyampaian informasi atau transmisi yang disampaikan dari pembuat kebijakan kepada pelaksana kebijakan.

- 2. *Resource* (Sumber Daya)**

Sumber daya merupakan faktor yang berpengaruh langsung terhadap efektifitas pelaksanaan kebijakan. Suatu kebijakan telah didukung oleh perangkat hukum dan peraturan yang kuat serta dirumuskan secara baik, apabila tidak didukung oleh sumber daya dalam jumlah yang memadai, akan sulit untuk diimplementasikan sesuai dengan tujuan kebijakan. Pelaksanaan kebijakan yang disampaikan secara teratur, jelas, dan konsisten tidak dijalankan secara efektif jika terhadap ketimpangan sumberdaya yang diperlukan unyuk menjalankan keputusan.

### 3. *Disposition* (Disposisi)

Program yang telah dibuat oleh pembuat kebijakan akan dapat diimplementasikan dengan baik apabila tersedia prakondisi yang memungkinkan adanya mekanisme *compliance*.

### 4. *Bureaucratic Structure* (Struktur Birokrasi)

Agar suatu kebijakan dapat berjalan dengan baik harus mencakup faktor obyektif, seperti komunikasi, sumberdaya, struktur birokrasi, akan tetapi juga faktor subyektif, yaitu bagaimana sikap para pelaksana (disposisi) serta kemauan atau niat para pelaksana untuk melaksanakan kebijakan sebaik-baiknya sesuai dengan tujuan dikeluarkannya kebijakan itu. Namun dalam banyak hal dan cara mereka pada kenyataannya memiliki keleluasaan yang besar untuk melaksanakan kebijakan sesuai dengan caranya sendiri yang berbeda dengan kemauan para pembuat kebijakan. Oleh karena itu untuk keberhasilan suatu kebijakan sangat ditentukan oleh sikap para pelaksana

yang mendukung dan mau melaksanakan kebijakan tersebut dengan yang telah ditetapkan oleh pembuat kebijakan.

#### 2.4.2 Konsep Implementasi

Implementasi berasal dari bahasa inggris yaitu “*to implement*” yang berarti mengimplementasikan. Implementasi merupakan penyediaan saranaa untuk melaksanakan sesuatu yang menimbulkan dampak atau akibat terhadap sesuatu. Sesuatu tersebut dilakukan untuk menimbulkan dampak atau akibat itu dapat berupa undang – undang, peraturan pemerintah, keputusan peradilan dan kebijakan yang dibuat oleh lembaga – lembaga pemerintah dalam kehidupan kenegaraan.

Secara etimologis pengertian implementasi menurut **Webster** yang dikutip oleh **Wahab (2004)** yaitu:

**“Konsep implementasi berasal dari bahasa inggris yaitu *to implement*. Dalam kamus besar Webster, *to implement* (mengimplementasikan berarti *to provide the means for carrying out* (menyediakan sarana untuk melaksanakan sesuatu) dan *to give practical effect to* (untuk menimbulkan dampak/akibat terhadap sesuatu)”.**

Definisi implementasi menurut **Mulyadi (2015:12)** menyatakan bahwa implementasi mengacu pada tindakan untuk mencapai tujuan – tujuan yang telah ditetapkan dalam suatu keputusan. Tindakan ini berusaha untuk mengubah keputusan – keputusan tersebut menjadu pola – pola operasional serta berusaha mencapai perubahan – perubahan besar atau kecil sebagaimana yang telah diputuskan sebelumnya. Implementasi pada hakikatnya juga merupakan upaya pemahaman apa yang seharusnya terjadi setelah program dilaksanakan.

Dalam tataran praktis, implementasi adalah proses pelaksanaan keputusan dasar. Proses tersebut terdiri atas beberapa tahapan yakni:

- 1) Tahapan pengesahan peraturan perundangan.
- 2) Pelaksanaan keputusan oleh instansi pelaksana.
- 3) Kesiadaan kelompok sasaran untuk menjalankan keputusan.
- 4) Dampak nyata keputusan baik yang dikehendaki maupun tidak.
- 5) Dampak keputusan sebagaimana yang diharapkan instansi pelaksana.
- 6) Upaya perbaikan atas kebijakan atau peraturan perundangan.

Proses persiapan implementasi setidaknya menyangkut beberapa hal penting yaitu:

- 1) Penyiapan sumber daya, unit dan metode.
- 2) Penerjemahan kebijakan menjadi rencana dan arahan yang dapat diterima dan dijalankan.
- 3) Penyediaan layanan, pembayaran dan hal lain secara rutin.

Definisi implementasi menurut **Grindle** yang dikutip **Mulyadi (2015:47)** mengemukakan bahwa implementasi merupakan proses umum tindakan administratif yang dapat diteliti pada tingkat program tertentu.

Sedangkan menurut **Horn** yang dikutip **Tahir (2014:55)** mengemukakan bahwa:

**“Implementasi sebagai tindakan – tindakan yang dilakukan oleh baik individu – individu / pejabat – pejabat atau kelompok – kelompok pemerintah atau swasta yang diarahkan pada**

**pencapaian tujuan – tujuan yang telah digariskan dalam kebijakan”.**

Menurut Wahyu yang dikutip Mulyadi (2015:50) mengemukakan bahwa:

**“Implementasi merupakan studi untuk mengetahui proses implementasi, tujuan utama proses implementasi itu sendiri untuk memberi umpan balik pada pelaksanaan kebijakan dan juga untuk mengetahui apakah proses pelaksanaan telah sesuai dengan rencana atau standar yang telah ditetapkan, selanjutnya untuk mengetahui hambatan dan masalah yang muncul dalam proses implementasi”.**

Definisi implementasi menurut Salusu yang dikutip Tahir (2014:55-56) menyatakan bahwa:

**“Implementasi sebagai operasionalisasi dari berbagai aktivitas guna mencapai suatu sasaran tertentu dan menyentuh seluruh jajaran manajemen mulai dari manajemen puncak sampai pada karyawan terbawah”.**

Selanjutnya menurut Kapioru (2014:105) mengemukakan bahwa ada empat faktor yang mempengaruhi kinerja implementasi, yaitu:

1. Kondisi lingkungan (*Environmental Conditions*).
2. Hubungan antar organisasi (*Inter-organizational Relationship*).
3. Sumber Daya (*Resources*).
4. Karakter institusi implementor (*Characteristic Implementing Agencies*).

Adapun faktor yang menentukan berhasil atau tidaknya suatu proses implementasi sebagaimana dikemukakan Purwanto yang dikutip Syahida (2014:13), yaitu:

1. Kualitas kebijaka itu sendiri.

2. Kecukupan input kebijakan (terutama anggaran).
3. Ketepatan instrument yang dipakai untuk mencapai tujuan kebijakan (pelayanan, subsidi, hibah dan lainnya).
4. Kapasitas implementor (struktur organisasi, dukungan SDM, koordinasi pengawasan, dan sebagainya).
5. Karakteristik dan dukungan kelompok sasaran (apakah kelompok sasaran adalah individu atau kelompok, laki – laki atau perempuan, terdidik atau tidak).
6. Kondisi lingkungan geografi, sosial, ekonomi, dan politik dimana implementasi tersebut dilakukan.

Berdasarkan definisi diatas dapat disimpulkan bahwa pengertian implementasi merupakan suatu proses yang berkaitan dengan kebijakan dan program – program yang akan diterapkan oleh suatu organisasi atau institusi, khususnya yang berkaitan dengan institusi Negara dan menyertakan sarana dan prasarana untuk mendukung program – program yang akan dijalankan tersebut.

## **2.5 Konsep Pengelolaan Sampah**

Dalam Undang – Undang Nomor 18 Tahun 2008 mengenai Pengelolaan Sampah, pengelolaan sampah merupakan kegiatan sistematis, menyeluruh, dan berkesinambungan yang meliputi pengurangan dan penanganan sampah.

Pengelolaan sampah adalah kegiatan yang dilakukan dalam menangani sampah yang ditimbulkan sampai dengan pembuangan akhir. Pengelolaan sampah yang baik

bukan untuk kepentingan kesehatan saja, tetapi juga untuk keindahan lingkungan. Yang dimaksud pengelolaan sampah adalah pengumpulan dan pemindahan sampah dari sumber sampah ke tempat penampungan sementara dan pengangkutan sampah dari tempat penampungan sampah sementara menuju ke tempat pemrosesan akhir. Kemudian sampah yang telah terkumpul di pemrosesan akhir dikelola dengan cara mengubah karakteristik, komposisi, dan jumlah sampah atau diproses untuk mengembalikan hasil pengelolaan sebelumnya ke media lingkungan secara aman.

Menurut Alfiandra (2009) pengelolaan sampah dilakukan melalui tiga tahapan, sebagai berikut:

1. Pengumpulan

Pengelolaan sampah dari tempat asalnya sampai ke tempat pembuangan sementara sebelum menuju tahapan berikutnya. Untuk melakukan pengumpulan, umumnya akan melibatkan sejumlah tenaga yang mengumpulkan sampah setiap periode waktu tertentu.

2. Pengangkutan

Mengangkut sampah dengan menggunakan sarana bantuan berupa alat transportasi tertentu ke tempat pembuangan akhir. Hal ini juga melibatkan tenaga yang pada periode waktu tertentu mengangkut sampah dari tempat pembuangan sementara ke tempat pembuangan akhir.

3. Pembuangan akhir

Dimana sampah akan mengalami pemrosesan baik secara fisik, kimia, maupun biologis hingga tuntas penyelesaian seluruh proses.

## **2.6 Kerangka Berpikir**

Suatu kebijakan yang dibuat oleh seseorang atau lembaga tertentu adalah bukti nyata dari apa yang ingin dicapainya. Dalam pelaksanaan kebijakan ini diperlukan beberapa poin penting agar tujuan dari suatu kebijakan menjadi lebih terarah dan terstruktur. Sama halnya dengan kebijakan pengelolaan sampah yang dibuat oleh Dinas Lingkungan Hidup dan Kebersihan Kota Palembang yang juga memiliki poin penting dalam pelaksanaannya.

Menurut **Edward III : 2010** mengatakan bahwa terdapat beberapa faktor yang mempengaruhi keberhasilan ataupun kegagalan dari suatu implementasi kebijakan. Beberapa faktor yang mempengaruhinya adalah komunikasi, sumber daya, disposisi, dan struktur birokrasi. Berikut akan dijelaskan lebih lanjut pengertian dari masing – masing faktor ini.

### **1. *Communication* (Komunikasi)**

Berkenaan dengan bagaimana kebijakan dikomunikasikan pada organisasi dan atau publik.

### **2. *Resource* (Sumber Daya)**

Berkenaan dengan ketersediaan sumber daya pendukung, khususnya sumber daya manusia. Hal ini berkenaan dengan kecakapan pelaksana kebijakan publik untuk *carry out* kebijakan secara efektif.

### **3. Disposition (Disposisi)**

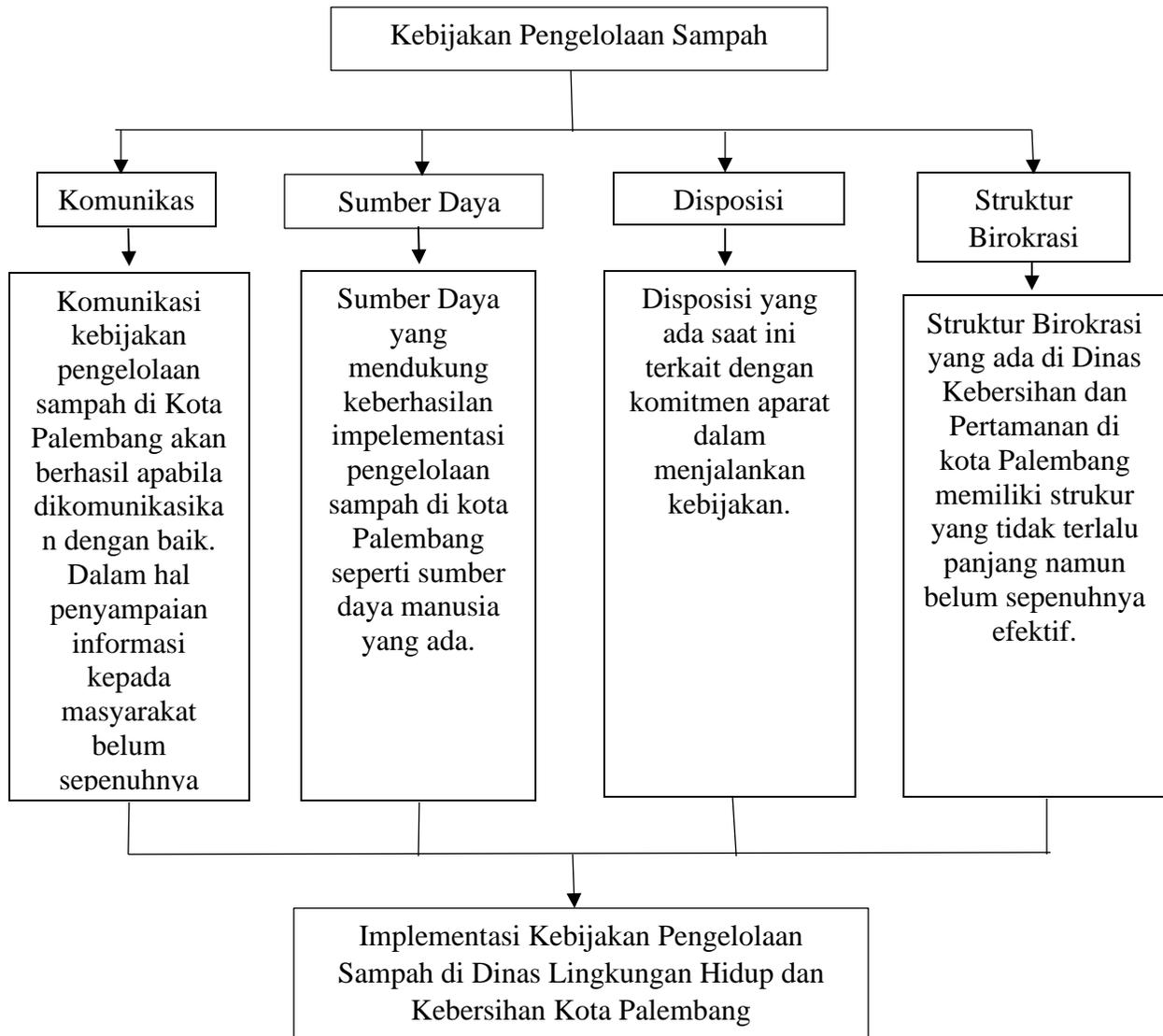
Berkenaan dengan kesediaan para implementor untuk melaksanakan kebijakan publik tersebut. Kecakapan saja tidak mencukupi, tanpa kesediaan dan komitmen untuk melaksanakan kebijakan.

### **4. Bureaucratic Structures (Struktur Birokrasi)**

Berkenaan dengan kesesuaian organisasi birokrasi yang menjadi penyelenggara implementasi kebijakan publik. Tantangannya adalah bagaimana agar tidak terjadi bureaucratic fragmentation karena struktur ini menjadikan proses implementasi menjadi jauh dari efektif. Di Indonesia sering terjadi inefektivitas implementasi kebijakan karena kurangnya koordinasi dan kerja sama diantara lembaga – lembaga Negara dan atau pemerintahan.

Dengan adanya faktor – faktor ini, diharapkan implementasi kebijakan pengelolaan sampah di Dinas Lingkungan Hidup dan Keberhasilan Kota Palembang dapat terlaksana dengan baik dan efektif sesuai dengan yang telah direncanakan.

Gambar 1, Kerangka Berpikir



## 2.7 Proposisi

Berdasarkan uraian dan teori yang telah peneliti uraikan pada kerangka berpikir, berikut ini proposisi mengenai Implementasi Kebijakan Pengelolaan Sampah di Dinas Lingkungan Hidup dan Kebersihan Kota Palembang didasarkan pada *communication* (komunikasi), *resource* (sumber daya), *disposition* (disposisi), dan *bureaucratic structures* (struktur birokrasi) yang menjawab perumusan masalah:

Untuk mengetahui implementasi kebijakan diterapkan melalui peran komunikasi, optimalnya sumber daya disertai disposisi dan birokrasi yang efisien menjadi pilihan dalam penanganan pengelolaan sampah di kota Palembang.