

BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

2.1 Tinjauan Literatur

2.1.1 Konsep Kebijakan Publik

Secara etimologi kebijakan diterjemahkan dari kata *policy* yang biasa dikaitkan dengan keputusan pemerintah maupun action dari pemerintah dengan maksud dan tujuan tertentu. Membahas tentang kebijakan (*policy*) harusnya dibedakan dengan Kebijaksanaan (*wisdom*), meskipun dalam penerapan keduanya sering diartikan sama. Menurut Harold Laswell dan Abraham Kaplan yang dikutip Dye (dalam Subarsono, 2015:3) menyatakan bahwa hendaknya kebijakan publik berisi tujuan, nilai-nilai, dan paraktika-praktika dalam sosial yang ada dalam masyarakat.

Thomas R. Dye (dalam Thoha, 2014:107) mendefinisikan kebijakan publik merupakan upaya yang dipilih oleh pemerintah untuk dilakukan atau tidak dilakukan yang berupa sasaran atau tujuan program pemerintah. Sedangkan menurut James Anderson dalam bukunya *Public Policy Making* (dalam Agustino, 2016:7), kebijakan publik, yaitu “serangkaian tindakan yang mempunyai maksud atau tujuan tertentu yang diikuti dan dilaksanakan oleh seorang aktor atau sekelompok aktor yang berhubungan dengan suatu permasalahan atau suatu hal yang menjadi perhatian”.

Kebijakan sering digunakan dalam artian tindakan atau kegiatan pemerintah serta perilaku negara pada umumnya atau bahkan seringkali diberikan makna sebagai tindakan politik. Kebijakan publik yang dilakukan oleh pemerintah untuk menyelesaikan masalah-masalah yang muncul di tengah masyarakat agar bisa dicarikan jalan keluar terbaik, yaitu melalui perundang-undangan, peraturan pemerintah, keputusan pejabat birokrasi dan keputusan lainnya termasuk peraturan daerah, keputusan pejabat politik dan sebagainya.

Istilah kebijakan publik secara umum dapat diartikan sebagai aturan dalam kehidupan bersama yang dibuat oleh pemerintah dengan maksud dan tujuan yang jelas. Kebijakan publik berkenaan dengan hubungan antar warga dan antara warga dengan pemerintah. Carl Friedrich (dalam Winarno, 2016:20) mengatakan bahwa:

“Kebijakan sebagai suatu arah tindakan yang diusulkan oleh seseorang, kelompok atau pemerintah dalam suatu lingkungan tertentu yang memberikan hambatan-hambatan serta peluang-peluang terhadap kebijakan yang diusulkan untuk menggunakan dan mengatasi dalam rangka mencapai suatu tujuan atau merealisasikan suatu sasaran atau suatu maksud tertentu”

Definisi-definisi kebijakan diatas memiliki makna yang luas dan bersifat umum sehingga banyak membuat bingung para masyarakat awam maupun akademisi. Namun sejalan dengan perkembangannya banyak para ahli yang secara eksplisit mulai menegaskan penjelasan seperti ilmuwan Friedrich dalam Winarno (2016:20) yang menyatakan bahwa kebijakan ialah suatu tindakan yang mengarah pada tujuan yang diusulkan oleh seseorang, kelompok, atau pemerintah dalam lingkungan tertentu sehubungan dengan adanya hambatan-hambatan seraya mencari peluang untuk mencapai tujuan atau sasaran yang diinginkan.

Kebijakan publik dalam prosesnya memiliki beberapa tahapan, yaitu sebagaimana dikemukakan oleh Winarno (2012:25) dibedakan dalam lima tahapan, yaitu dijelaskan sebagai berikut:

1. Tahap Penyusunan Agenda

Para pejabat yang dipilih dan diangkat menempatkan masalah pada agenda kebijakan publik, sebelumnya masalah-masalah ini berkompetisi terlebih dahulu untuk dapat masuk ke dalam agenda kebijakan. Pada akhirnya beberapa masalah masuk ke agenda kebijakan para perumus kebijakan. Pada tahap ini mungkin suatu masalah tidak disentuh sama sekali, sementara masalah yang lain ditetapkan menjadi fokus pembahasan, atau ada pula masalah karena alasan-alasan tertentu ditunda untuk waktu yang lama.

2. Formulasi Kebijakan

Masalah yang telah masuk ke agenda kebijakan kemudian dibahas oleh para pembuat kebijakan. Masalah-masalah tadi didefinisikan untuk kemudian dicari pemecahan masalah terbaik. Pemecahan masalah berasal dari berbagai alternatif atau pilihan kebijakan yang ada. Sama halnya dengan perjuangan suatu masalah yang masuk dalam agenda kebijakan, dalam tahap perumusan kebijakan masing-masing alternatif bersaing untuk dapat dipilih sebagai kebijakan yang diambil untuk memecahkan masalah. Pada tahap ini masing-masing aktor akan "bermain" untuk mengusulkan pemecahan masalah terbaik.

Formulasi kebijakan sebagai bagian dalam proses kebijakan publik merupakan tahap yang paling krusial karena implementasi dan evaluasi kebijakan hanya dapat dilaksanakan apabila tahap formulasi kebijakan telah selesai disamping itu kegagalan suatu kebijakan atau ketidaksempurnaan pengelola tahap formulasi. (Wibawa, 2014:2).

Menurut Winarno (2012:53), formulasi kebijakan sebagai suatu proses, dapat dipandang dalam dua (2) macam kegiatan. kegiatan pertama adalah memutuskan secara umum apa yang harus dilakukan atau dengan kata lain perumusan diarahkan untuk memperoleh kesepakatan tentang suatu alternatif kebijakan yang dipilih, suatu keputusan yang menyetujui adalah hasil dari proses seluruhnya. bagaimana keputusan-keputusan kebijakan dibuat, dalam hal ini suatu keputusan kebijakan mencakup tindakan oleh seorang pejabat atau lembaga resmi untuk menyetujui, mengubah atau menolak suatu alternatif kebijakan yang dipilih.

3. Adopsi Kebijakan

Dari banyaknya alternatif yang ditawarkan oleh perumus kebijakan, pada akhirnya salah satu alternatif tersebut diadopsi dengan dukungan dari mayoritas legislatif, konsensus antara direktur lembaga atau keputusan peradilan.

4. Implementasi Kebijakan

Implementasi sering dianggap hanya merupakan pelaksanaan dari apa yang telah diputuskan oleh legislatif atau para pengambil keputusan, seolah-olah tahapan ini kurang berpengaruh. Akan tetapi dalam kenyataannya, tahapan implementasi menjadi begitu penting karena suatu kebijakan tidak akan berarti apa-apa jika tidak dapat dilaksanakan dengan baik dan benar serta tepat sasaran.

Program-program kebijakan hanya akan menjadi catatan-catatan elit, jika tidak dilaksanakan. Oleh karena itu, keputusan program yang telah diambil sebagai alternatif pemecahan masalah harus diimplementasikan, yakni dilaksanakan oleh badan-badan administrasi maupun agen-agen pemerintah di tingkat bawah. Kemudian kebijakan yang telah diambil dilaksanakan oleh unit-unit administrasi yang memobilisasikan sumber daya finansial dan manusia. Dengan kata lain implementasi merupakan tahap dimana suatu kebijakan dilaksanakan secara maksimal dapat mencapai tujuan kebijakan itu sendiri.

5. Evaluasi Kebijakan

Evaluasi kebijakan publik (*public policy evaluation*) menurut Widodo (2016:111) dalam bukunya *Studi Kebijakan Publik (public policy study)* merupakan salah satu tahapan dari proses kebijakan publik. Evaluasi kebijakan sendiri merupakan kegiatan untuk menilai suatu kebijakan yang dibuat pemerintah. Oleh karena itu, evaluasi merupakan kegiatan pemberian nilai atas suatu "fenomena" yang mana di dalamnya terkandung pertimbangan nilai tertentu. Dalam hal ini fenomena yang dinilai adalah yang berkaitan dengan kebijakan publik, yaitu tujuan kebijakan, sasaran kebijakan, dan kelompok sasaran kebijakan (*target groups*) yang ingin dipengaruhi, berbagai instrument kebijakan yang digunakan, respon dari lingkungan kebijakan, kinerja yang dicapai, dampak yang terjadi, dan lain sebagainya. (Mustopadijaja 2012:46)

Berdasarkan penjelasan diatas dapat diketahui bahwa suatu kebijakan tidaklah mudah untuk menjadi sebuah kebijakan yang diimplementasikan, namun harus melewati proses yang panjang dan rumit. Sangat disayangkan jika kebijakan yang dibuat dengan susah payah namun tidak dapat diimplementasikan dengan baik, hal inilah yang terjadi pada Peraturan Walikota Pontianak No. 48 Tahun 2020 Tentang Jadwal Pembuangan Sampah Khususnya di Wilayah Kecamatan Pontianak Tenggara.

2.1.2 Konsep Implementasi Kebijakan

Implementasi kebijakan merupakan salah satu tahapan penting dalam kebijakan publik. Artian sederhana dari implementasi kebijakan adalah pelaksanaan atau penerapan. Dalam proses kebijakan publik, implementasi mejadi tahapan penting karena jika implementasi tidak berjalan dengan baik maka semua proses kebijakan publik akan terpengaruh dan akan diperlukan tindakan lanjut yaitu evaluasi kebijakan.

Ripley dan Franklin (dalam Winarno, 2016:134) menyatakan bahwa: "Implementasi kebijakan adalah apa yang terjadi setelah undang-undang ditetapkan yang memberikan otoritas program, kebijakan keuntungan (benefit), atau suatu jenis

keluaran yang nyata (*tangible output*).” Dari pengertian tersebut dapat diartikan bahwa implementasi mencakup tindakan-tindakan oleh berbagai aktor, khususnya para birokrat yang dimaksudkan untuk membuat program berjalan dan memperoleh hasil yang diinginkan.

Menurut Van Meter Van Horn (dalam Agustino, 2017:128), menjelaskan bahwa:

“Implementasi kebijakan adalah tindakan-tindakan yang dilakukan oleh individu-individu, kelompok-kelompok, pejabat-pejabat dalam pemerintah atau swasta yang diarahkan pada pencapaian tujuan-tujuan atau sasaran-sasaran yang telah ditetapkan”.

Berdasarkan penjelasan tersebut maka dapat diketahui bahwa implementasi kebijakan pada prinsipnya akan berkaitan dengan tiga hal mutlak, yaitu tujuan atau sasaran kebijakan, aktifitas, dan adanya hasil yang harus dicapai. Dalam perjalanannya untuk mencapai hasil yang diinginkan kebijakan diharuskan untuk melalui proses yang panjang, rumit, dan dinamis. Cara agar sebuah kebijakan dapat mencapai tujuannya tidak lebih dan tidak kurang untuk mengimplementasikan kebijakan publik ada dua pilihan langkah yaitu langsung mengimplementasikan dalam bentuk program atau informasi kebijakan derivat atau turunan dari kebijakan publik tersebut.

Proses implementasi setidaknya terdapat tiga unsur yang mutlak, seperti dikemukakan dalam Wahab (2015:11), yaitu:

- a. Adanya program atau kebijakan yang dilaksanakan
- b. Adanya target group, yaitu kelompok masyarakat yang menjadi sasaran dan diharapkan dapat menerima manfaat dari program tersebut, yaitu perubahan dan peningkatan
- c. Adanya unsur pelaksana (*implementor*), baik itu organisasi atau perorangan yang bertanggungjawab mengelola, melaksanakan, dan mengawasi proses implementasi.

Daniel A. Mazmanian dan Paul A. Sabatier (dalam Agustino, 2016:139)

menjelaskan makna implementasi:

"Pelaksanaan keputusan kebijakan biasanya dalam bentuk undang-undang namun dapat pula berbentuk perintah-perintah atau keputusan-keputusan eksekutif yang penting atau keputusan badan peradilan. Lazimnya, keputusan tersebut mengidentifikasi masalah yang ingin diatasi, menyebutkan secara tegas tujuan dan sasaran yang ingin dicapai dan bagaimana cara untuk menstrukturkan atau mengatur proses implementasinya".

Melihat pandangan kedua ahli di atas dapat dikatakan bahwa suatu proses implementasi kebijakan itu sesungguhnya tidak hanya menyangkut perilaku badan administratif yang bertanggung jawab untuk melaksanakan suatu program yang telah ditetapkan serta menimbulkan ketaatan pada diri kelompok sasaran, melainkan pula menyangkut jaringan kekuatan politik, ekonomi, dan sosial yang secara langsung maupun tidak langsung dapat mempengaruhi segala pihak yang terlibat, sekalipun dalam hal ini dampak yang diharapkan atau yang tidak diharapkan.

Menurut Agustino (2008:139), "implementasi merupakan suatu proses yang dinamis, dimana pelaksana kebijakan melakukan suatu aktivitas atau kegiatan, sehingga pada akhirnya akan mendapatkan suatu hasil yang sesuai dengan tujuan atau sasaran kebijakan itu sendiri". Sedangkan Grindle (dalam Winarno, 2014:149) memberikan pandangannya tentang implementasi dengan mengatakan bahwa "tugas implementasi adalah membentuk suatu kaitan (*linkage*) yang memudahkan tujuan-tujuan kebijakan bisa direalisasikan sebagai dampak dari suatu kegiatan pemerintah".

Proses pelaksanaan suatu implementasi kemungkinan bisa terjadi kendala dan penyimpangan yang dilakukan oleh pelaksananya kemungkinan bisa terjadi adanya kendala dan penyimpangan yang dilakukan oleh pelaksana kegiatan. Masalah implementasi ini berkaitan dengan tujuan-tujuan kebijakan dengan realisasi dari kebijakan tersebut. Kesulitan dalam proses implementasi kebijakan dapat kita lihat dari

pernyataan seorang ahli studi kebijakan Eugene Bardach (dalam Agustino, 2006:138) melukiskan kerumitan dalam proses implementasi menyatakan pernyataan sebagai berikut:

"Adalah cukup untuk membuat sebuah program dan kebijakan umum yang kelihatannya bagus di atas kertas. Lebih sulit lagi merumuskannya dalam kata-kata dan slogan-slogan yang kedengarannya mengenakan bagi telinga pemimpin dan para pemilih yang mendengarkannya, lebih sulit lagi untuk melaksanakannya dalam bentuk cara yang memuaskan semua orang termasuk yang mereka anggap klien".

Kompleksitas implementasi bukan saja ditunjukkan oleh banyaknya aktor atau unit organisasi yang terlibat, tetapi juga dikarenakan proses implementasi dipengaruhi oleh berbagai variabel yang kompleks, baik variabel yang individual maupun variabel yang organisasional, dan masing-masing variabel tersebut berpengaruh juga saling berinteraksi satu sama lain. Terdapat kesenjangan yang ditemukan dalam implementasi yaitu suatu keadaan di mana dalam proses kebijakan akan terbuka kemungkinan terjadi perbedaan antara apa yang diharapkan oleh pembuat kebijakan dengan yang senyatanya tercapai.

2.1.3 Model Implementasi kebijakan

Ketika mengkaji lebih jauh mengenai suatu implementasi kebijakan publik, maka perlu diketahui variabel dan faktor-faktor yang mempengaruhinya. Untuk itu, diperlukan suatu model kebijakan guna menyederhanakan pemahaman konsep suatu implementasi kebijakan. Adapun beberapa model implementasi tersebut akan dijelaskan sebagai berikut:

2.1.3.1 Model Implementasi George C. Edward III

Suatu proses implementasi pasti terdapat faktor-faktor atau variabel-variabel yang merupakan cara-cara terpenting guna berhasilnya proses implementasi. Menurut George C. Edward III (dalam Agustino, 2014:149) bahwa variabel yang merupakan syarat terpenting guna berhasilnya proses implementasi kebijakan adalah:

1. Komunikasi

Variabel pertama yang mempengaruhi keberhasilan implementasi suatu kebijakan menurut Edward III adalah komunikasi. Komunikasi sangat menentukan keberhasilan suatu pencapaian tujuan dari implementasi kebijakan publik. Keberhasilan implementasi kebijakan mensyaratkan agar implementor mengetahui apa yang harus dilakukan, apa yang menjadi tujuan dan sasaran kebijakan harus di transmisikan kepada kelompok sasaran (*target group*) sehingga akan mengurangi distorsi implementasi.

Apabila tujuan sasaran suatu kebijakan tidak jelas atau bahkan tidak diketahui sama sekali oleh kelompok sasaran, maka kemungkinan akan terjadi resistensi dari kelompok sasaran. Komunikasi memiliki peranan penting karena suatu program hanya dapat dilaksanakan dengan baik apabila terdapat perintah yang jelas bagi para pelaksananya, hal ini menyangkut proses penyampaian informasi atau transmisi kejelasan dari informasi tersebut. Terdapat tiga indikator yang dapat dipakai dalam mengukur keberhasilan variabel komunikasi yaitu:

- a. Transmisi; yaitu penyaluran komunikasi yang baik akan dapat menghasilkan suatu implementasi yang baik pula. Seringkali yang terjadi dalam penyaluran komunikasi adalah adanya salah pengertian (*miscommunication*).
- b. Kejelasan; yaitu komunikasi yang diterima oleh para pelaksana kebijakan (*street-level-bureuarats*) haruslah jelas dan tidak membingungkan (tidak ambigu/mendua) ketidakjelasan pesan kebijakan tidak selalu menghalangi implementasi, pada tataran tertentu para pelaksana membutuhkan fleksibilitas dalam melaksanakan kebijakan.
- c. Konsistensi; yaitu perintah yang diberikan dalam melaksanakan suatu komunikasi haruslah konsisten dan jelas untuk diterapkan atau dijalankan.

2. Sumberdaya

Variabel kedua yang mempengaruhi keberhasilan implementasi suatu kebijakan adalah sumber daya. Sumber daya merupakan salah satu hal yang sangat penting dalam mengimplementasikan sebuah kebijakan. Walaupun isi kebijakan

sudah dikomunikasikan secara jelas dan konsisten, tetapi apabila implementor kekurangan sumber daya dalam pelaksanaannya, implementasi tidak akan berjalan efektif. Sumber daya tersebut dapat berupa sumber daya manusia, yakni kompetensi implementor dan sumber daya finansial.

Sumberdaya adalah faktor penting dalam proses implementasi kebijakan agar efektif. Sumber daya meliputi empat komponen yaitu: staf yang memiliki cukup informasi yang dibutuhkan guna pengambilan keputusan, kewenangan, melaksanakan tugas dan tanggung jawab serta fasilitas yang dibutuhkan dalam pelaksanaan implementasi. Sumber daya manusia yang tidak memadai baik itu jumlah ataupun kemampuan akan berakibat tidak dapat dilaksanakannya program secara sempurna, karena mereka tidak bisa melakukan pengawasan dengan baik. Informasi juga merupakan sumber daya penting bagi pelaksanaan kebijakan. Ada dua bentuk informasi yaitu informasi mengenai bagaimana cara menyelesaikan kebijakan/program serta bagi pelaksana harus mengetahui tindakan apa yang harus dilakukan dan informasi tentang data pendukung kepatuhan kepada peraturan pemerintah dan undang-undang.

3. Disposisi

Kecenderungan perilaku atau karakteristik dari pelaksana kebijakan berperan penting untuk mewujudkan implementasi kebijakan yang sesuai dengan tujuan atau sasaran. Karakter penting yang harus dimiliki oleh pelaksana kebijakan misalnya kejujuran dan komitmen yang tinggi. Kejujuran mengarahkan implementor untuk tetap berada dalam asa program yang telah digariskan, sedangkan komitmen yang tinggi dari pelaksana kebijakan akan membuat mereka selalu antusias dalam melaksanakan tugas, wewenang, fungsi, dan tanggung jawab sesuai dengan peraturan yang telah ditetapkan.

Sikap dari pelaksana kebijakan akan sangat berpengaruh dalam implementasi kebijakan. Apabila implementator memiliki sikap yang baik maka dia akan dapat menjalankan kebijakan dengan baik seperti apa yang diinginkan oleh pembuat kebijakan, sebaliknya apabila sikapnya tidak mendukung maka implementasi tidak akan terlaksana dengan baik.

4. Struktur Birokrasi

Berbicara mengenai pelaksana suatu kebijakan, tidak dapat dilepaskan dari yang namanya struktur birokrasi. Struktur birokrasi merupakan susunan komponen (unit-unit) kerja dalam organisasi yang menunjukkan adanya pembagian kerja serta adanya kejelasan bagaimana fungsi-fungsi atau kegiatan yang berbeda-beda diintegrasikan atau dikoordinasikan, selain itu struktur organisasi juga menunjukkan spesialisasi pekerjaan, saluran perintah dan penyampaian dari Dinas Lingkungan Hidup Kota Pontianak dapat dilihat bahwa implementasi kebijakan Peraturan Walikota Nomor 48 Tahun 2020 tentang jadwal pembuangan sampah telah dilaksanakan sejak kebijakan itu dikeluarkan, hanya saja masih ada kurangnya pemahaman dari masyarakat tentang peraturan tersebut.

Kebijakan publik akan dapat memberikan manfaat bagi masyarakat apabila aparat pelaksanaannya mempunyai kemampuan memahami tuntutan masyarakat, tidak kaku dalam memahami prosedur dan aturan-aturan formal, mengedepankan kepentingan masyarakat, peka terhadap ketidakadilan dan ketidakpuasan masyarakat, dan dalam setiap langkah dan tindakannya berusaha melakukan penyesuaian terhadap perkembangan kebutuhan masyarakat.

Menurut Edward, oleh karena keempat variabel diatas berpengaruh terhadap implementasi kebijakan yang bekerja secara simultan dan berinteraksi satu sama lain untuk membantu dan menghambat implementasi kebijakan, maka pendekatan yang ideal dengan cara merefleksikan kompleksitas ini dengan membahas semua faktor tersebut sekaligus. Untuk memahami suatu implementasi kebijakan perlu menyederhanakan dan memperinci penjelasan-penjelasan tentang implementasi dalam komponen utama. Keempat faktor ini saling berhubungan satu sama lain. Oleh karena itu, tidak ada faktor tunggal dalam implementasi sehingga perlu dijelaskan keterkaitan antara faktor satu dengan faktor lainnya, dan bagaimana faktor tersebut mempengaruhi kebijakan.

2.1.3.2 Model Implementasi Van Meter Van Horn

Selanjutnya ada model Implementasi Kebijakan yang disampaikan oleh Van Meter Van Horn yang menitik beratkan tanggung jawab implementasi kepada pelaksana atau implementor kebijakan. Menurut Van Meter Van Horn (dalam Dwiyanto Indiahono, 2017:38-39) menetapkan beberapa variabel yang diyakini dapat mempengaruhi implementasi dan kinerja kebijakan. Beberapa variabel tersebut adalah sebagai berikut:

1. Standard dan sasaran kebijakan, pada dasarnya standard dan sasaran kebijakan adalah apa yang hendak dicapai oleh program atau kebijakan baik yang berwujud maupun yang tidak, jangka pendek, menengah, ataupun panjang. Kejelasan dan

sasaran kebijakan harus dapat dilihat secara spesifik sehingga diakhir program dapat diketahui keberhasilan atau kegagalan dari kebijakan atau program yang dijalankan.

2. Kinerja kebijakan, yaitu merupakan penilaian terhadap pencapaian standard an sasaran kebijakan yang telah ditetapkan diawal.
3. Sumberdaya, menunjuk kepada seberapa besar dukungan finansial dan sumberdaya manusia untuk melaksanakan program atau kebijakan. Hal sulit yang terjadi adalah berapa nilai sumberdya untuk menghasilkan implementasi kebijakan dengan kinerja yan baik. Evaluasi program seharusnya dapat menjelaskan nilai yang efisien.
4. Komunikasi antar badan pelaksana, menunjuk kepada mekanisme prosedur yang dicanangkan untuk mencapai sasaran dan tujuan program. Komunikasi ini harus ditetapkan sebagai acuan, misalnya: seberapa sering rapat rutin akan dilaksanakan, dimana dan kapan. Komunikasi antar organisasi juga menunjuk adanya tuntutan saling dukung antar institusi yang berkaitan dengan program/kebijakan.
5. Karakteristik badan pelaksana, menunjuk seberapa besar daya dukung struktur organisasi, nilai-nilai yang berkembang, hubungan dan komunikasi yang terjadi di internal birokrasi.
6. Lingkungan sosial, ekonomi, dan politik, menunjuk bahwa lingkungan dalam ranah implementasi dapat mempengaruhi kesuksesan implementasi itu sendiri.
7. Sikap pelaksana, menunjuk bahwa variabel penting dalam implementasi kebijakan adalah sikap pelaksana. Seberapa demokratis, antusias dan responsif terhadap kelompok sasaran dan lingkungan beberapa yang dapat ditunjuk sebagai bagian dari sikap pelaksana ini.

Menurut Van Meter Van Horn (dalam Winarno, 2012:162) Implementasi yang berhasil seringkali membutuhkan mekanisme-mekanisme dan prosedur-prosedur lembaga. Hal ini sebenarnya akan mendorong kemungkinan yang lebih besar baik pejabat-pejabat tinggi (atasan) untuk mendorong pelaksana tingkat bawah bertindak dalam satu cara yang konsisten dengan ukuran-ukuran dasar dan tujuan-tujuan kebijakan.

2.1.3.3 Model Implementasi Daniel Mazmanian dan Paul Sabatier

Model Implementasi Kebijakan yang disampaikan oleh Daniel Mazmanian dan Paul Sabatier berfokus pada kebijakan yang dibuat apakah memang layak diimplementasikan dan membahas kendala-kendala teknis yang mungkin ditemukan dalam proses implementasinya. Menurut Daniel Mazmanian dan Paul Sabatier (dalam Agustino, 2008:145-148) ada tiga variabel penting yang mempengaruhi implementasi kebijakan, yaitu:

1. Mudah atau tidaknya masalah yang digarap, meliputi:
 - a. Kesukaran-kesukaran teknis
 - b. Keberagaman perilaku yang diatur
 - c. Persentase totalitas penduduk yang tercakup dalam kelompok sasaran
 - d. Tingkat dan ruang lingkup perubahan perilaku yang dikehendaki
2. Kemampuan keijakan menstruktur proses implementasi secara tepat pada pembuat kebijakan menggunakan wewenang yang dimilikinya untuk menstruktur proses implementasi secara tepat melalui berbagai cara, yaitu:
 - a. Kecermatan dan kejelasan penjenjangan tujuan-tujuan resmi yang akan dicapai
 - b. Ketetapan alokasi sumber dana
 - c. Kesempatan para pejabat terhadap tujuan yang termaktub dalam undang-undang.
3. Variabel-variabel yang diluar undang-undang yang mempengaruhi implementasi, yaitu:
 - a. Kondisi sosial-ekonomi dan teknologi
 - b. Dukungan politik
 - c. Sikap dan sumber-sumber yang dimiliki masyarakat

2.1.3.4 Model Implementasi Grindle

Grindle (dalam Anggara, 2014:254-257) mengungkapkan ada dua variabel yang mempengaruhi implementasi kebijakan publik. Keberhasilan implementasi suatu kebijakan dapat diukur dari proses pencapaian hasil akhir (*outcomes*), yaitu tercapai

atau tidaknya tujuan yang ingin diraih. Menurut Grindle Pencapaian keberhasilan implementasi kebijakan diukur dari dua hal, yaitu:

1. Dilihat dari prosesnya, dengan mempertanyakan apakah pelaksanaan kebijakan sesuai dengan yang ditentukan (*design*) dengan menunjukan pada aksi kebijakan.
2. Apakah tujuan keberhasilan tercapai. Dimensi ini diukur dengan melihat dua faktor, yaitu:
 - a. Efek pada masyarakat secara individu dan kelompok
 - b. Tingkat perubahan yang terjadi serta penerimaan kelompok sasaran dan perubahan yang terjadi.

Dari beberapa model implementasi kebijakan diatas, Model Implementasi Edward III adalah model yang paling pas menurut peneliti, berdasarkan permasalahan yang ada. Oleh karena itu, peneliti memutuskan untuk menggunakan model implementasi Edward III sebagai pisau analisis bagi peneliti dalam mengkaji Implementasi Peraturan Walikota Pontianak Tentang Jadwal Pembuangan Sampah di Kecamatan Pontianak Tenggara, karena model implementasi Edward III ini cocok dengan masalah yang peneliti angkat dan Teori yang dikemukakan oleh Edward III juga selaras dengan penelitian yang akan peneliti laksanakan.

2.2 Peraturan Jadwal Pembuangan Sampah di Kecamatan Pontianak Tenggara

Pengelolaan sampah di Kota Pontianak merupakan masalah yang bisa dikatakan serius, karena jika tidak ditangani dengan baik akan menjadi masalah bagi ketertiban umum dan kenyamanan masyarakat dapat terganggu. Sehingga pemerintah Kota Pontianak mengeluarkan Peraturan Daerah Nomor 12 Tahun 2021 Tentang Pengelolaan Sampah, dengan tujuan sebagaimana dijelaskan di pasal 4, yang berbunyi:

Pasal 4

Tujuan disusunnya peraturan daerah ini adalah untuk:

- a. Meningkatkan kesehatan masyarakat
- b. Meningkatkan kualitas lingkungan
- c. Menjadikan sampah sebagai sumberdaya yang bernilai ekonomis

Berdasarkan Perda diatas jelas bahwa permasalahan sampah memerlukan perhatian khusus dari pemerintah dan juga dari masyarakat itu sendiri. Dari Perda diatas dapat kita pahami bahwa pemerintah dalam proses pengelolaan sampah selain untuk mewujudkan ketertiban umum, juga memanfaatkan sampah sebagai sumber daya yang bernilai dan dapat menjadi sumber pemasukan dengan melakukan daur ulang dan yang sejenisnya.

Berdasarkan penelitian dilapangan masyarakat masih membuang sampah di luar jadwal pembuangan sampah dan ada juga oknum masyarakat yang membuang sampah di luar TPS yang menyebabkan timbunan sampah liar yang sangat mengganggu ketertiban, padahal ketentuan mengenai pembuangan sampah telah diatur dengan sedemikian rupa agar terciptanya kenyamanan bagi masyarakat, yaitu berdasarkan Peraturan Daerah Kota Pontianak nomor 11 tahun 2019 tentang ketertiban umum, yang berbunyi:

Pasal 6

- (2) Setiap Orang/badan wajib membuang sampah di TPS resmi pada waktu yang ditentukan oleh Pemerintah Kota Pontianak.

Pasal 6 pada Perda No. 11 tahun 2019 diatas menjelaskan bahwa setiap individu atau kelompok yang membuang sampah di luar TPS akan dikategorikan sebagai sampah liar dan bagi yang membuang sampah di TPS namun diluar jadwal yang telah

ditentukan apabila tertangkap tangan akan dilakukan penyitaan kartu identitas berupa KTP atau kartu identitas lainnya dan akan diproses secara hukum yang berlaku, sebagaimana dijelaskan pada:

Pasal 42

- (2) Pembebanan biaya paksaan penegakan hukum dikenakan terhadap:
 - b. Setiap orang atau badan hukum yang melanggar ketentuan Pasal 5 dan Pasal 6 ayat (1), ayat(2), dan ayat (3) dikenakan pembebanan biaya paksaan penegakan hukum sebesar Rp. 500.000,- (lima ratus ribu rupiah) dan/atau sanksi administrasi berupa penahanan untuk sementara waktu Kartu Tanda Penduduk atau kartu identitas lainnya;

Proses selanjutnya setelah dilakukan penyitaan kartu identitas adalah para pelanggar diminta datang ke Kantor Satuan Polisi Pamong Praja untuk melakukan pembayaran denda sebesar Rp. 500.000,- dan pengambilan kembali kartu identitas yang disita, dalam hal ini telah dilakukan pembaharuan, dimana pada tahun 2019 proses hukum bagi para pelanggar dilakukan Naik Sidang dan membayar denda sejumlah yang ditentukan oleh hakim.

Berdasarkan data yang diperoleh dari Dinas lingkungan Hidup Kota Pontianak tahun 2020 terdapat 8 orang yang tertangkap tangan membuang sampah tidak sesuai jadwal. Proses selanjutnya adalah para pelanggar diminta datang ke Kantor SatPol-PP untuk melakukan pemberkasan dan pembayaran denda sejumlah 500.000 rupiah. Setelah proses pemberkasan selesai maka para pelanggar berhak mendapatkan kartu identitas mereka kembali. (Dinas Lingkungan Hidup Kota Pontianak, 2021).

Mengenai pelaksanaan teknis dari Peraturan Daerah Kota Pontianak No. 11 Tahun 2019 diatas, maka dibentuklah Peraturan Walikota Pontianak No. 48 Tahun 2020 yang berbunyi:

Pasal 5

- (1) Setiap orang/badan wajib membuang sampah di TPS yang telah disediakan oleh Pemerintah Daerah.
- (2) Sampah dari rumah tangga dibuang ketempat pembuangan sampah sementara yang disediakan oleh Pemerintah Daerah, dengan syarat dikemas/dibungkus dengan rapi agar tidak berserakan.
- (3) Sampah dari kegiatan gotong royong di masyarakat dibuang ketempat pembuangan sampah sementara yang disediakan oleh Pemerintah Daerah, yang telah mendapat persetujuan dari Dinas Lingkungan Hidup melalui Camat dan Lurah.
- (4) Khusus sampah yang berasal dari bongkaran bangunan, material lainnya, sisa hasil usaha dan barang kadaluarsa wajib dibuang langsung ketempat pembuangan akhir.
- (5) Khusus barang kadaluarsa yang dibuang wajib mendapat persetujuan dari Dinas Lingkungan Hidup.
- (6) Yang termasuk kategori material lainnya adalah barang-barang rumah tangga yang tidak digunakan, sisa pangkasan pohon, sisa bahan bangunan, limbah cair dan padat hasil pembersihan IPAL dan minyak sisa gorengan.
- (7) Yang termasuk kategori sisa hasil usaha adalah kotak kemasan buah, daun kelapa, kulit dan batok kelapa, kulit durian, tandan pisang dan sampah lainnya yang sejenis.
- (8) Pembuangan sampah sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dan ayat (2) dilakukan mulai Pukul 18.00 Wib sampai dengan Pukul 06.00 Wib.
- (9) Khusus pembuangan sampah pada lokasi Depo dilakukan mulai Pukul 16.00 Wib sampai dengan Pukul 06.00 Wib.

Berdasarkan penelitian di lapangan yang dilakukan oleh peneliti diketahui bahwa terdapat tumpukan sampah di TPS pada siang hari, hal tersebut menunjukkan bahwa masih ada pelanggaran pada pasal 5 ayat (8) Peraturan Walikota Pontianak Nomor 48 tahun 2020, Perwal ini merupakan *Update* dari Perwal No. 06 Tahun 2006 yang juga membahas tentang jadwal pembuangan sampah, yaitu seharusnya dilakukan pada pukul 18:00 WIB sampai dengan pukul 06:00 WIB.

Dinas Lingkungan Hidup menyampaikan bahwa mereka sudah berusaha semaksimal mungkin dalam proses implementasi jadwal pembuangan sampah ini, namun dengan luasnya wilayah kota Pontianak yang menjadi daerah pengawasan

mereka pasti terdapat celah untuk munculnya pelanggaran atas peraturan yang ada, disini kesadaran masyarakatlah yang sangat berpengaruh terhadap suksesnya implementasi peraturan jadwal pembuangan sampah ini. Ketika masyarakat patuh terhadap aturan yang ada, tidak akan ada pelanggaran yang terjadi baik itu TPS dalam keadaan dijaga ataupun tidak, maka ketertiban akan tercipta dan semua itu akan kembali pada masyarakat itu sendiri.

2.2 Hasil Penelitian Yang Relevan

Sebagai bahan referensi bagi peneliti dalam penelitian ini, peneliti melihat dan membaca skripsi-skripsi yang terdahulu sebagai bahan perbandingan, diantaranya sebagai berikut:

1. Penelitian yang dilakukan oleh Erfandi (2021) Mahasiswa Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Tanjungpura dengan judul Skripsi “Implementasi Kebijakan Peraturan Daerah Kota Pontianak Nomor 11 Tahun 2019 Tentang Ketertiban Umum: Studi Penertiban Pembuangan Sampah Di Kelurahan Sungai Jawi Dalam Pontianak Barat”. Penelitian yang dilakukan Erfandi ini menggunakan metode deskriptif-kualitatif dengan fokus penelitian mengkaji faktor-faktor yang mempengaruhi implementasi kebijakan, yaitu sama dengan penelitian yang peneliti laksanakan. Persamaan lain terdapat pada teori yang digunakan Erfandi dan Peneliti sama-sama menggunakan teori Edward III. Perbedaan dari penelitian Erfandi dan penelitian yang peneliti laksanakan adalah terdapat pada objek penelitian yang dibahas, yaitu kebijakannya penelitian Erfandi membahas kebijakan dasar mengenai aturan pembuangan sampah, sedangkan penelitian peneliti membahas kebijakan turunannya, yaitu kebijakan teknis dari aturan pembuangan sampah yang

ada di Kota Pontianak.

2. Penelitian yang dilakukan oleh Murdiningsih (2014) Mahasiswa Jurusan Administrasi Publik Universitas Sam Ratulangi Kota Manado dengan judul “Implementasi Kebijakan Pengelolaan Persampahan Di Dinas Kebersihan Kota Manado”. Dari hasil penelitian terdapat perbedaan dan persamaan antara Penelitian ini dengan penelitian yang peneliti lakukan, yaitu: Persamaan dari penelitian yang dilakukan adalah terdapat pada metode yang digunakan, yaitu sama-sama menggunakan metode deskriptif kualitatif. Sedangkan perbedaannya adalah peneliti sebelumnya mengarah pada proses pengelolaan persampahan, sementara penelitian ini mengarah pada siapa sasaran kebijakan dan faktor-faktor apa yang mempengaruhi implementasi kebijakan.

2.3 Kerangka Pikir

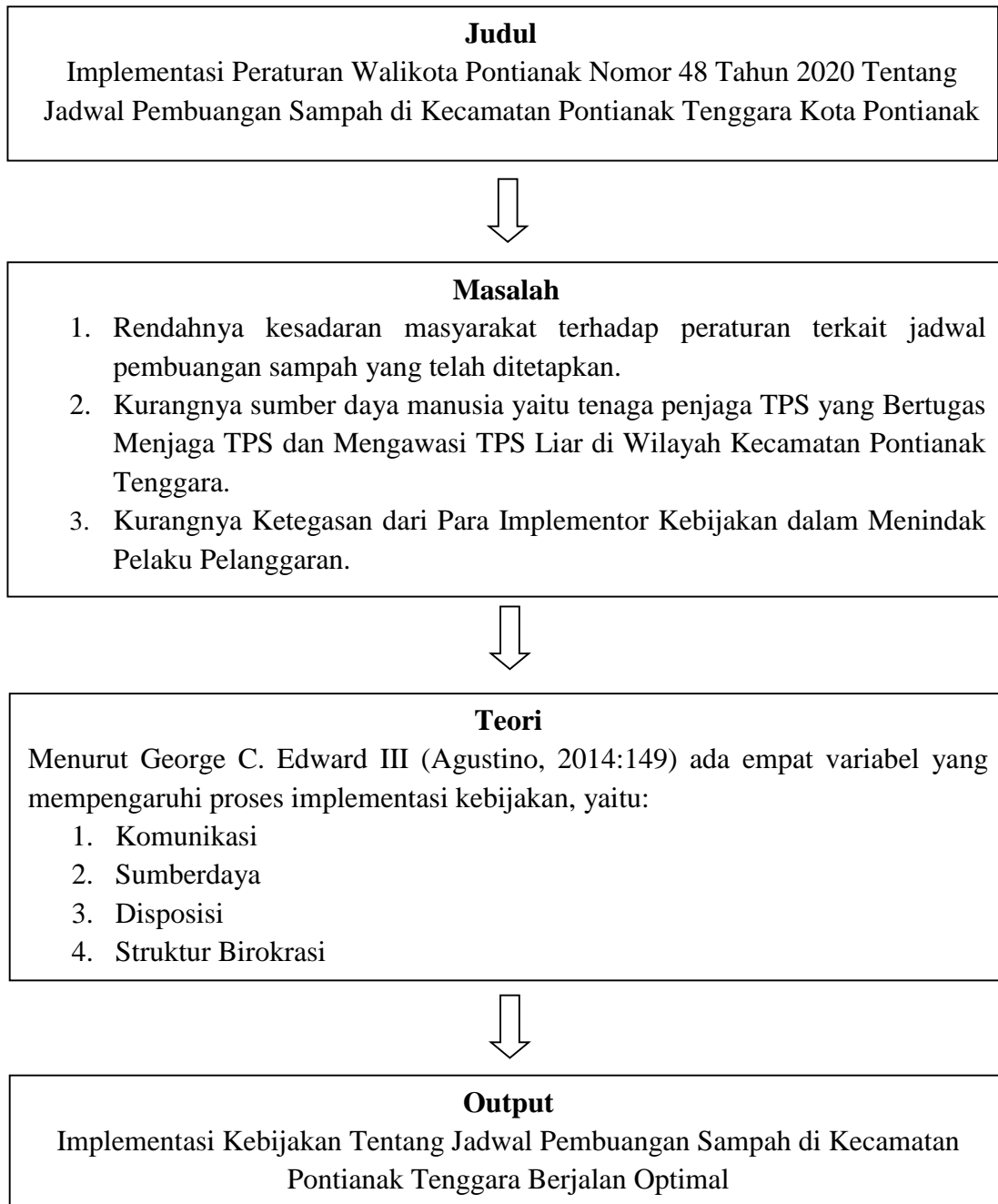
Implementasi kebijakan merupakan tahap yang penting dalam merumuskan suatu kebijakan yang akhirnya berupa keputusan kebijakan yang dapat menimbulkan pengaruh (dampak), dari proses yang dilakukan oleh pemerintah yang benar-benar diterapkan dilapangan untuk menghasilkan *output* dan *outcomes*, dimana *output* sebagai penyebab kebijakan sedangkan *outcomes* sebagai dampak dari kebijakan.

Ketika menyusun penelitian tentang implementasi kebijakan Peraturan Walikota Nomor 48 Tahun 2020 tentang jadwal pembuangan sampah di Kecamatan Pontianak Tenggara, peneliti menggunakan teori dari George C. Edwards III sebagai pisau analisis untuk mengukur sejauh mana implementasi kebijakan mengenai jadwal pembuangan sampah di TPS Kecamatan Pontianak Tenggara sudah berjalan, karena

teori yang dikemukakan oleh Edward III adalah yang paling relevan dengan masalah yang peneliti angkat, yaitu dengan mengkaji 4 Indikator yang ditawarkan, antara lain: Komunikasi, Sumberdaya, Disposisi, dan Struktur Birokrasi. Adapun 4 indikator ini mengarah pada Implementor kebijakan, yaitu dalam hal ini adalah Dinas Lingkungan Hidup Kota Pontianak.

Implementasi kebijakan akan berjalan dengan baik jika 4 indikator yang ditawarkan George C. Edwards III semuanya berjalan secara bersamaan, apabila ada salah satu indikator yang tidak berjalan dengan baik, maka implementasi kebijakan tidak akan berjalan dengan baik pula. Untuk itu keempat indikator tersebut harus berjalan sejalur dan saling mendukung satu sama lain dan saling berhubungan, karena antara komunikasi, sumberdaya, disposisi, dan struktur birokrasi tidak dapat terpisahkan untuk terciptanya tujuan dari implementasi kebijakan yang baik. Dalam penelitian ini output yang hendak dicapai adalah terciptanya Implementasi kebijakan jadwal pembuangan sampah yang baik dan optimal sesuai dengan tujuan kebijakan yang telah ditetapkan.

Gambar 2.1.
Alur Pikir Penelitian



2.4 Pertanyaan Penelitian

1. Bagaimana proses komunikasi yang dilakukan dalam upaya mengimplementasikan kebijakan tentang jadwal pembuangan sampah di Kecamatan Pontianak Tenggara?
2. Bagaimana sumberdaya yang disediakan pemerintah apakah sudah memadai untuk menunjang tercapainya tujuan kebijakan yang dibuat, yaitu Perwal No. 48 Tahun 2020 tentang jadwal pembuangan sampah di kecamatan Pontianak Tenggara?
3. Bagaimana disposisi atau sikap dari para pelaksana kebijakan apakah sudah maksimal dalam mengimplementasikan kebijakan tentang jadwal pembuangan sampah di Kecamatan Pontianak Tenggara?
4. Bagaimana keadaan struktur birokrasi di Dinas Lingkungan Hidup Kota Pontianak selaku implementor dari perwal No. 48 tahun 2020 tentang jadwal pembuangan sampah di Kota Pontianak?