

BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

2.1 Kebijakan Publik

Kebijakan publik merupakan suatu keputusan atau tindakan yang diambil oleh pemerintah untuk mengatasi masalah-masalah publik dan memenuhi kepentingan masyarakat secara kolektif. Menurut Subarsono (2005), kebijakan publik adalah serangkaian tindakan yang memiliki tujuan tertentu yang dilakukan oleh aktor-aktor pemerintah dalam upaya menyelesaikan persoalan-persoalan publik. Artinya, kebijakan publik mencerminkan kehendak politik dan pilihan strategis negara dalam menangani isu-isu publik. Secara umum, kebijakan publik lahir sebagai respons atas tuntutan masyarakat terhadap berbagai persoalan seperti kemiskinan, kesehatan, pendidikan, pengangguran, lingkungan hidup, serta masalah-masalah sosial dan ekonomi lainnya. Proses pengambilan kebijakan ini tidak terlepas dari proses politik, karena kebijakan yang dihasilkan merupakan hasil dari interaksi antaraktor, baik dari pemerintah, legislatif, kelompok kepentingan, media, maupun masyarakat sipil (Subarsono, 2005).

Menurut William N. Dunn (2003:11), kebijakan publik (*public policy*) adalah “*a purposive course of action followed by an actor or set of actors in dealing with a problem or matter of concern*”, atau dalam bahasa Indonesia berarti “sebuah rangkaian tindakan yang memiliki tujuan tertentu dan dilakukan oleh satu atau sekelompok aktor

dalam menangani suatu masalah atau persoalan tertentu”. Artinya, kebijakan publik adalah keputusan yang tidak bersifat acak, tetapi dirumuskan melalui proses yang sadar, sistematis, dan berorientasi pada pemecahan masalah (Leo Agustino, 2017).

Sementara itu, Thomas R. Dye (2002:1) memberikan definisi kebijakan publik sebagai: “*Whatever governments choose to do or not to do*” yang berarti “apapun yang dipilih oleh pemerintah untuk dilakukan atau tidak dilakukan”. Definisi ini menekankan bahwa kebijakan publik tidak hanya mencakup tindakan aktif (melakukan sesuatu), tetapi juga termasuk pilihan untuk tidak bertindak, yang dalam konteks tertentu juga merupakan keputusan politik. Selanjutnya, Said Zainal Abidin (2007) menyatakan bahwa kebijakan publik merupakan serangkaian tindakan yang ditetapkan dan dilaksanakan (atau tidak dilaksanakan) oleh pemerintah, yang bertujuan untuk mengatasi permasalahan publik dan memenuhi kebutuhan masyarakat secara kolektif. Kebijakan ini tidak sekadar keputusan, melainkan sebuah proses yang rasional, terstruktur, dan sistematis yang mencakup pemilihan tindakan, strategi, dan alokasi sumber daya untuk mencapai tujuan tertentu (Leo Agustino, 2017). Menurut Abidin (2007:6–7), kebijakan publik memiliki beberapa karakteristik utama:

- 1) Bersifat publik, karena ditujukan untuk kepentingan masyarakat luas.
- 2) Dirumuskan oleh aktor pemerintah, baik eksekutif, legislatif, maupun lembaga-lembaga negara lainnya.
- 3) Menggunakan sumber daya negara, seperti anggaran, tenaga kerja, dan waktu.

- 4) Dapat dievaluasi, karena mengandung indikator dan target yang memungkinkan pengukuran keberhasilan.

Karakteristik ini menunjukkan bahwa kebijakan publik merupakan proses yang bersifat kolektif dan rasional, serta melibatkan berbagai aktor dan kepentingan dalam penyelesaian persoalan masyarakat. Menurut Said Zainal Abidin (2007:13–16), kebijakan publik dirumuskan melalui proses yang berurutan dan berkelanjutan, yang disebut dengan *policy cycle*. Tahapan-tahapan tersebut meliputi:

- 1) Identifikasi masalah: Proses pengenalan dan pengakuan terhadap suatu masalah yang dianggap penting untuk ditangani oleh pemerintah.
- 2) Perumusan kebijakan: Pengembangan berbagai alternatif solusi dan analisis atas pilihan-pilihan kebijakan.
- 3) Pengambilan keputusan: Pemilihan satu dari alternatif kebijakan yang akan diimplementasikan.
- 4) Pelaksanaan kebijakan: Eksekusi kebijakan oleh instansi pelaksana atau birokrasi pemerintah.
- 5) Evaluasi kebijakan: Penilaian terhadap efektivitas dan dampak kebijakan terhadap masyarakat.

Dengan demikian, kebijakan publik bukanlah proses yang bersifat linier atau satu kali selesai, melainkan proses yang dinamis dan terus-menerus, yang harus

disesuaikan dengan kondisi sosial, politik, ekonomi, serta kebutuhan masyarakat yang terus berkembang.

2.2 Implementasi Kebijakan

Secara umum, implementasi kebijakan dapat dimaknai sebagai proses perubahan aturan atau kebijakan menjadi tindakan nyata. Dalam praktiknya, proses ini tidaklah sederhana, melainkan kompleks dan sering kali dipengaruhi oleh berbagai dinamika politik, karena melibatkan intervensi dari aktor-aktor yang memiliki kepentingan tertentu.

Howlett dan Ramesh 1983 (Agustino, 2017) mengatakan bahwa implementasi kebijakan sebagai *“the process whereby programs or policies are carried out, it denoted the translation of plans into practice”* atau implementasi merupakan tahapan di mana program atau kebijakan dilaksanakan, yakni penerjemahan dari perencanaan ke dalam tindakan nyata. Hal ini sejalan dengan pandangan Leo Agustino yang mengutip Barrett (2004), bahwa implementasi adalah proses mengonversi kebijakan menjadi aksi konkret atau sebagai *“....translating policy into action”* yang artinya menerjemahkan kebijakan ke dalam tindakan (Barrett 2004).

Biasanya, kebijakan dituangkan dalam bentuk peraturan perundang-undangan, instruksi, atau keputusan resmi. Setiap keputusan tersebut umumnya memuat identifikasi masalah yang ingin diselesaikan, serta dirumuskan dengan tujuan dan sasaran yang jelas, yang kemudian diwujudkan melalui serangkaian upaya

implementatif.. Sedangkan Van Meter dan Van Horn 1975 (dalam Leo Agustino, 2017) mengembangkan model implementasi kebijakan yang lebih sistematis, dengan menyoroti enam variabel utama yang mempengaruhi implementasi, yaitu: standar dan tujuan kebijakan, sumber daya, karakteristik lembaga pelaksana, komunikasi antar organisasi, disposisi pelaksana, dan kondisi sosial, ekonomi, serta politik. Model ini menggambarkan implementasi sebagai proses kompleks yang melibatkan interaksi berbagai faktor internal dan eksternal

Dalam penjelasan yang lebih teknis, George C. Edwards III (1980) menawarkan pendekatan *top-down* dalam memahami proses implementasi kebijakan publik. Edwards berpendapat bahwa keberhasilan suatu implementasi sangat ditentukan oleh empat variabel utama, yaitu komunikasi, sumber daya, disposisi pelaksana, dan struktur birokrasi (Agustino, 2017:142).

2.3.1 Komunikasi

Variabel pertama adalah komunikasi, yang menurut Edwards menjadi titik awal dari efektivitas implementasi kebijakan. Ia menekankan bahwa pesan-pesan kebijakan harus dikomunikasikan dengan jelas, konsisten, dan dapat diterima oleh pelaksana kebijakan. Dalam praktiknya, proses komunikasi ini mencakup tiga aspek penting, yakni: transmisi (penyampaian informasi dari pembuat ke pelaksana), kejelasan (informasi harus bebas dari ambiguitas), dan konsistensi (tidak boleh sering berubah agar pelaksana tidak kebingungan) (Agustino, 2017). Jika komunikasi terganggu atau pesan tidak dipahami dengan baik, maka peluang terjadinya deviasi implementasi akan semakin besar.

1) Transmisi

Faktor pertama yang memengaruhi efektivitas komunikasi kebijakan adalah transmisi, yakni proses penyebaran atau penyaluran informasi kepada pihak pelaksana. Sebelum suatu keputusan dapat dijalankan, penting bagi pejabat pelaksana untuk mengetahui bahwa keputusan tersebut telah ditetapkan sekaligus memahami instruksi yang menyertainya. Oleh karena itu, komunikasi kebijakan tidak hanya perlu sampai kepada pelaksana, tetapi juga harus dapat dipahami dengan baik. Kejelasan dan keterbukaan dalam penyampaian informasi menjadi syarat utama agar tidak terjadi kebingungan maupun kesalahan dalam proses pelaksanaan. Dengan demikian, perhatian terhadap mekanisme transmisi informasi merupakan langkah awal yang menentukan keberhasilan implementasi kebijakan..

2) Konsistensi

Agar kebijakan dapat diimplementasikan secara efektif, diperlukan konsistensi dalam setiap perintah pelaksanaan. Instruksi yang jelas dan konsisten akan memudahkan pelaksana dalam menjalankan kebijakan sesuai tujuan yang ditetapkan. Sebaliknya, inkonsistensi dapat menimbulkan kesulitan dalam penafsiran, sehingga berpotensi menghasilkan tindakan yang keliru dan menurunkan efektivitas kebijakan. Tingkat konsistensi keputusan sangat dipengaruhi oleh kompleksitas kebijakan publik, tantangan dalam program baru, serta ketidakjelasan sasaran yang ingin dicapai. Edwards menegaskan bahwa hubungan erat antara komunikasi dan implementasi menunjukkan

semakin jelas dan tepat suatu keputusan maupun arahan disampaikan, maka semakin tinggi pula peluang kebijakan tersebut berhasil dilaksanakan. Kejelasan

3) Kejelasan

Menurut Edwards, keberhasilan implementasi kebijakan ditentukan oleh sejauh mana para pelaksana memahami dengan jelas apa yang harus dilakukan. Instruksi kebijakan perlu disampaikan secara tegas dan terperinci agar tidak menimbulkan kesalahpahaman atau penafsiran yang menyimpang dari tujuan awal. Apabila arahan tidak jelas, maka besar kemungkinan akan terjadi kekeliruan dalam pelaksanaan yang berakibat pada terhambatnya pencapaian sasaran kebijakan. Oleh sebab itu, kejelasan komunikasi menjadi faktor kunci untuk memastikan seluruh pihak terkait memahami instruksi dengan tepat sehingga implementasi dapat berlangsung sesuai rencana.

2.3.2 Sumber Daya

Variabel kedua adalah sumber daya. Edwards meyakini bahwa sebaik apa pun kebijakan yang dibuat, tanpa dukungan sumber daya yang memadai, pelaksanaan kebijakan akan mengalami kendala serius. Sumber daya ini mencakup berbagai aspek seperti ketersediaan dan kompetensi sumber daya manusia, informasi teknis dan administratif, kewenangan formal untuk bertindak, serta fasilitas dan sarana pendukung lainnya (Agustino, 2017). Ketiadaan salah satu dari unsur ini dapat menyebabkan kebijakan gagal mencapai tujuannya. Misalnya, kurangnya pelatihan bagi petugas pelaksana

atau keterbatasan anggaran sering kali menjadi hambatan utama dalam pelaksanaan program-program publik. Sumber daya meliputi :

1) Sumber Daya Manusia (staf)

Keberhasilan implementasi kebijakan sangat ditentukan oleh kualitas, kemampuan, serta keterampilan para pelaksana. Mereka dituntut memiliki kecakapan teknis yang memadai agar mampu menghadapi berbagai hambatan yang muncul selama proses pelaksanaan. Dengan kompetensi yang cukup, pelaksana dapat meminimalkan kendala, sekaligus beradaptasi terhadap perubahan maupun penyesuaian yang diperlukan dalam menjalankan kebijakan.

2) Informasi

Terdapat dua aspek utama yang berkaitan dengan informasi dalam implementasi kebijakan. Pertama, informasi yang diterima harus selaras dengan ketentuan serta prosedur yang telah ditetapkan, termasuk mekanisme pelaksanaan yang jelas agar tidak menimbulkan kesalahan komunikasi. Kedua, kepatuhan hukum dari para pelaksana menjadi hal krusial, di mana setiap tahapan teknis kebijakan harus mengikuti peraturan dan perundang-undangan yang berlaku untuk mencegah dampak negatif akibat pelanggaran. Dengan memperhatikan kedua aspek tersebut, penyampaian informasi yang akurat dan kepatuhan terhadap hukum dapat meminimalisasi kesalahan sekaligus memastikan kebijakan dijalankan sesuai aturan yang ada.

3) Wewenang

Kewenangan dalam implementasi kebijakan sangat dipengaruhi oleh jenis serta tingkat kompleksitas program yang dijalankan. Bentuk kewenangan tersebut dapat berupa pemberian instruksi kepada pejabat lain, membawa perkara ke ranah hukum, mengeluarkan panggilan pengadilan, menarik dana dari suatu program, maupun melaksanakan tindakan administratif lain yang dibutuhkan untuk menunjang pelaksanaan kebijakan. Otoritas ini umumnya berada pada pimpinan atau pejabat yang diberi tanggung jawab dalam implementasi, dan menjadi instrumen penting untuk mengambil keputusan, terutama dalam kondisi mendesak selama proses pelaksanaan.

4) Fasilitas

Fasilitas mencakup aspek fisik seperti gedung perkantoran, peralatan, serta sarana dan prasarana lain yang mendukung pelaksanaan kebijakan. Ketersediaan fasilitas yang memadai, ditunjang dengan sumber daya manusia yang kompeten dan berwenang, memungkinkan implementasi kebijakan berlangsung lebih efektif dan terarah. Dukungan fasilitas yang tepat juga berperan dalam memastikan seluruh tahapan pelaksanaan dapat dijalankan sesuai rencana sekaligus mengurangi potensi hambatan yang muncul dalam proses implementasi.

2.3.3 Disposisi Pelaksana

Variabel ketiga adalah disposisi pelaksana, yang merujuk pada sikap, komitmen, dan integritas aktor-aktor pelaksana kebijakan. Menurut Edwards

1980, pelaksana yang tidak mendukung kebijakan, baik secara ideologis maupun praktis, cenderung tidak akan melaksanakan kebijakan tersebut dengan sepenuh hati. Sebaliknya, jika pelaksana menunjukkan sikap terbuka, profesional, dan antusias terhadap pelaksanaan kebijakan, maka peluang keberhasilan akan meningkat. (Agustino, 2017) turut menekankan bahwa sikap pelaksana memegang peran kunci dalam mengartikulasi kebijakan menjadi tindakan konkret di lapangan.

2.3.4 Struktur Birokrasi

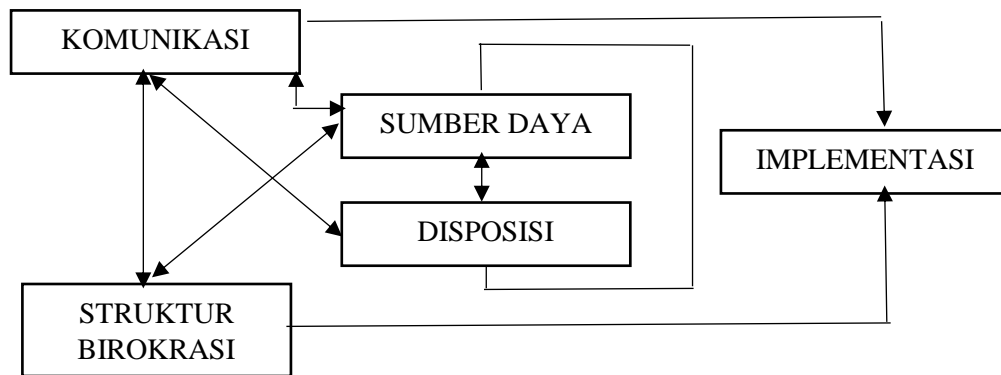
Variabel terakhir adalah struktur birokrasi. Dalam teori Edwards 1980, struktur birokrasi adalah mekanisme formal yang mengatur pembagian tugas, koordinasi, dan alur pelaporan dalam proses implementasi. Birokrasi yang baik ditandai dengan adanya *Standar Operasional Prosedur* (SOP) yang jelas serta tingkat fragmentasi yang rendah antarunit pelaksana, sehingga menghindari tumpang tindih atau kebingungan tugas. Jika struktur birokrasi bersifat terlalu kaku, tidak adaptif, atau terjadi konflik kewenangan antarbagian, maka kebijakan akan sulit dilaksanakan secara efektif (Agustino, 2017)

Teori implementasi kebijakan yang diajukan oleh Edwards III 1980 menjadi sangat relevan untuk menganalisis fenomena implementasi di tingkat lokal, terutama dalam konteks kebijakan yang melibatkan banyak aktor dan rentan terhadap fragmentasi kelembagaan. Dalam pengelolaan limbah industri tahu, keempat variabel tersebut digunakan untuk mengidentifikasi titik-titik kritis implementasi, seperti bagaimana komunikasi antarinstansi dilakukan,

apakah sumber daya tersedia, bagaimana sikap pelaksana, serta apakah struktur birokrasi mendukung pelaksanaan yang efektif.

Dengan menggunakan pendekatan ini, penelitian tidak hanya menilai keberhasilan implementasi dari tercapainya tujuan, tetapi juga menguraikan faktor-faktor apa saja yang berkontribusi terhadap keberhasilan maupun kegagalan pelaksanaan kebijakan.

Gambar 2. 1 Model Implementasi Kebijakan Edwards III (1980)



Sumber : (Agustino, 2017)

2.3 Kerangka Pemikiran

Kerangka pemikiran dalam penelitian ini berangkat dari permasalahan limbah industri tahu di Kabupaten Ciamis yang belum dikelola dengan baik, sehingga menimbulkan pencemaran lingkungan seperti bau tidak sedap, air sungai yang menghitam, dan gangguan bagi masyarakat sekitar. Untuk mengatasi masalah tersebut, Pemerintah Daerah Kabupaten Ciamis telah membuat kebijakan, seperti Peraturan Bupati Kabupaten Ciamis Nomor 67 Tahun 2016 tentang Izin Pembuangan Air

Limbah. Namun, dalam pelaksanaannya, kebijakan tersebut belum berjalan maksimal. Oleh karena itu, penelitian ini menggunakan teori implementasi kebijakan dari George C. Edwards III yang menilai keberhasilan kebijakan dari empat aspek, yaitu komunikasi, sumber daya, disposisi (sikap pelaksana), dan struktur birokrasi.

Keempat aspek ini digunakan untuk menganalisis mengapa kebijakan pengelolaan limbah tahu belum efektif. Penelitian ini juga melihat peran dua instansi terkait, yaitu Dinas Lingkungan Hidup serta Dinas Koperasi, UKM, dan Perdagangan, dalam melaksanakan kebijakan tersebut. Dengan kerangka ini, peneliti ingin mengetahui bagaimana kebijakan itu dijalankan, apa saja hambatannya, dan bagaimana solusinya agar pengelolaan limbah tahu di Ciamis bisa berjalan lebih baik ke depannya.

Gambar 2. 2 Kerangka Pemikiran

