

## BAB II

### TINJAUAN PUSTAKA

#### 2.1. Penelitian Terdahulu

Pada sub bab ini, peneliti akan menjelaskan tinjauan mengenai beberapa penelitian terdahulu yang mempunyai keterkaitan dengan penelitian yang dilakukan oleh peneliti ini. Perlu dijelaskan bahwa hasil dari penelitian terdahulu ini digunakan untuk dikaji dan ditelaah dengan seksama. Penelitian tersebut diantaranya adalah:

*Pertama*, penelitian yang dilakukan oleh Tanti Wulan Sari pada tahun 2019 dengan judul Implementasi Peraturan Wali Kota Jambi Nomor 61 Tahun 2018 Tentang Pembatasan Penggunaan Kantong Belanja Plastik (Jalan Pattimura Simpang Rimbo Kota Jambi). Tanti mengatakan bahwa Peraturan Wali Kota Jambi Nomor 61 Tahun 2018 tentang Pembatasan Penggunaan Kantong Belanja Plastik ini dikeluarkan didasarkan pada ketentuan dalam pasal 29 Peraturan Daerah kota Jambi Nomor 8 Tahun 2013 tentang Pengelolaan Sampah sebagai upaya mengurangi timbulan sampah dengan melakukan pembatasan penggunaan kantong plastik dan menghindari barang atau kemasan sekali pakai. Peraturan Wali Kota Jambi Nomor 61 Tahun 2018 Tentang Pembatasan Penggunaan Kantong Belanja Plastik ditujukan kepada pelaku usaha atau ritel.

Penelitian ini menggunakan teori kebijakan publik menurut James Anderson didalam bukunya “public policy-marketing” menyatakan bahwa kebijakan publik adalah serangkaian kegiatan yang mempunyai tujuan tertentu yang diikuti dan

dilaksanakan oleh seseorang atau sekelompok orang guna memecahkan suatu masalah. Penelitian ini menggunakan metode penelitian kualitatif dengan pendekatan yuridis empiris. Hasil dari penelitian ini menunjukkan bahwa peraturan Wali Kota Jambi Nomor 61 Tahun 2018 tentang Pembatasan Penggunaan Kantong Belanja Plastik (Jalan Pattimura Simpang Rimbo Kota Jambi) secara keseluruhan masih belum berjalan dengan baik sebagaimana mestinya. Namun perlahan terus terlihat adanya perkembangan kearah yang positif yang nantinya akan menjadi kabar baik apabila dapat berjalan dengan sebagaimana mestinya sesuai dengan peraturan yang ada. Terdapat adanya persamaan dan perbedaan dalam penelitian ini. Persamaannya yaitu sama-sama meneliti mengenai implementasi peraturan tentang pembatasan penggunaan kantong belanja plastik. Perbedaannya yaitu penelitian ini menggunakan metode kualitatif dengan pendekatan yuridis empiris sedangkan penulis menggunakan metode kualitatif pendekatan deskriptif dan perbedaan teori yang digunakan dalam penelitian ini .<sup>13</sup>

*Kedua*, penelitian yang dilakukan oleh Normajatun dan Abdul Haliq pada tahun tahun 2019 dengan judul Kebijakan Pemerintah Tentang Pengurangan Penggunaan Kantong Plastik Di Pasar Tradisional Kota Banjarmasin. Mereka mengatakan bahwa Kebijakan pengurangan penggunaan kantong plastik di Banjarmasin tercantum dalam Peraturan Walikota Banjarmasin Nomor 18 Tahun 2016 tentang Pengurangan Penggunaan Kantong Plastik. Peraturan ini dibuat sebagai respon atas kebijakan pemerintah mengenai diet kantong plastik melalui surat edaran Direktur

---

<sup>13</sup> Diakses pada jurnal elektronik repository.uinjambi.ac.id pada tanggal 06 Maret 2022 pukul 11.00 WIB

Jenderal Pengelolaan Sampah, Limbah, dan Bahan Beracun Berbahaya Nomor S.1230/PSLB3-PS/2016 tentang Harga dan Mekanisme Penerapan Kantong Plastik Berbayar. Peraturan Walikota Banjarmasin Nomor 18 Tahun 2016 tentang Pengurangan Penggunaan Kantong Plastik ini menjadi kebijakan yang dibuat oleh Pemerintah Kota Banjarmasin untuk mengubah pola pikir masyarakat agar tidak lagi ketergantungan dengan wadah yang cenderung dapat menyebabkan kerusakan lingkungan dan dapat menggantinya dengan kantong yang terbuat dari kertas atau kain yang dapat digunakan berkali-kali dan bersifat ramah lingkungan.

Penelitian ini menggunakan teori implementasi kebijakan Edwards III yang didalamnya terdapat faktor-faktor yang menentukan keberhasilan implementasi kebijakan yaitu faktor komunikasi, sumber daya, disposisi dan struktur birokrasi. Penelitian ini menggunakan pendekatan deskriptif kualitatif. Hasil dari penelitian menunjukkan bahwa implementasi kebijakan pemerintah mengenai pengurangan penggunaan kantong plastik khususnya di pasar tradisional Kota Banjarmasin jika dilihat dan ditinjau dari faktor komunikasi, sumber daya, disposisi dan struktur birokrasi dapat dikatakan sudah berjalan dengan baik, namun masih terdapat adanya kendala dari sisi masyarakat yaitu masih rendahnya respon masyarakat, masih sulit untuk merubah kebiasaan masyarakat dalam menggunakan kantong belanja plastik, lalu kurangnya pemahaman masyarakat terkait pembagian bakul purun sebagai pengganti alternatif kantong plastik yang dilakukan oleh pemerintah. Terdapat adanya persamaan dan perbedaan dalam penelitian ini. Persamaannya yaitu sama-sama meneliti mengenai implementasi kebijakan terkait penggunaan kantong ramah lingkungan pengganti kantong plastik, penggunaan teori model

implementasi dan penggunaan metode penelitian. Perbedaannya yaitu terletak pada lokus penelitiannya.<sup>14</sup>

*Ketiga*, penelitian yang dilakukan oleh Ragil Nur Pamungkas jati Al Hakim, Badruddin Nasir, dan Mohammad Taufik pada tahun 2019 dengan judul Implementasi Peraturan Walikota Nomor 8 Tahun 2018 Tentang Pengurangan Penggunaan Kantong Plastik (Studi Kasus Ritel Modern Di Kota Balikpapan). Mereka mengatakan bahwa Peraturan Walikota Nomor 8 Tahun 2018 Tentang Pengurangan Penggunaan Kantong Plastik sebagai langkah inisiatif dari pemerintah Kota Balikpapan untuk menghindari ancaman sampah plastik yang didalamnya memuat mengenai bagaimana pengelolaan sampah secara rasional untuk mengurangi timbulan sampah plastik di sumber penghasil sampah.

Penelitian ini menggunakan teori Implementasi Kebijakan Edwards III yang meninjau dan melihat keberhasilan implementasi kebijakan dari beberapa komponen atau faktor yaitu komunikasi, sumber daya, disposisi dan struktur birokrasi. Penelitian ini menggunakan pendekatan deskriptif kualitatif. Hasil dari penelitian ini menunjukkan bahwa implementasi Peraturan Walikota Nomor 8 Tahun 2018 tentang Pengurangan Penggunaan Kantong Plastik di Kota Balikpapan sudah berjalan dengan lancar yang dimana hal ini dilihat dari bagaimana pelaksanaan di lapangan dan identifikasi kebijakan yang dilakukan dengan menunjukkan adanya terciptanya komunikasi yang efektif dalam pelaksanaannya, sumber daya yang

---

<sup>14</sup> Diakses pada jurnal elektronik ojs.uniska-bjm.ac.id pada tanggal 06 Maret 2022 pukul 11.45 WIB

cukup dan tersedia dengan baik, adanya instansi yang ditunjuk untuk melaksanakan peraturan dan adanya SOP yang jelas dalam pelaksanaan atau implementasi kebijakan yang dilakukan oleh Dinas Lingkungan Hidup. Terdapat adanya persamaan dan perbedaan dalam penelitian ini. Persamaannya yaitu membahas hal yang sama terkait implementasi peraturan tentang pengurangan atau pembatasan penggunaan kantong plastik. Perbedaannya yaitu terletak pada lokus penelitiannya.<sup>15</sup>

**Tabel 2.1 Perbandingan Penelitian Terdahulu**

No.	Nama Peneliti	Judul	Persamaan	Perbedaan	Hasil Penelitian
1.	Tanti Wulan Sari/2019	Implementasi Peraturan Walikota Jambi Nomor 61 Tahun 2018 Tentang Pembatasan Penggunaan Kantong Belanja Plastik (Jalan Pattimura Simpang Rimbo Kota Jambi).	Membahas mengenai implementasi peraturan tentang pembatasan penggunaan kantong belanja plastik.	Perbedaan terletak pada penggunaan teori yang berbeda. Objek atau Peraturan yang dikaji berbeda.	Penelitian ini menunjukkan bahwa implementasi peraturan Wali Kota Jambi Nomor 61 Tahun 2018 di Jalan Pattimura Simpang Rimbo Kota Jambi dilihat secara keseluruhan

<sup>15</sup> Diakses pada jurnal elektronik [ejournal.pin.or.id](http://ejournal.pin.or.id) pada tanggal 06 Maret 2022 pukul 12.11 WIB

			teori lingkungan.		masih belum berjalan dengan baik seperti seharusnya, namun pelan-pelan sudah terlihat adanya perkembangan positif.
2.	Normajatun & Abdul Haliq/2019	Kebijakan Pemerintah Tentang Pengurangan Penggunaan Kantong Plastik Di Pasar Tradisional Kota Banjarmasin.	Membahas tentang implementasi kebijakan pengurangan penggunaan kantong plastik dengan fokus penggunaan kantong ramah lingkungan sebagai pengganti kantong plastik.  Menggunakan teori model	Objek atau Peraturan yang dikaji.	Penelitian menunjukkan bahwa implementasi kebijakan pemerintah mengenai pengurangan penggunaan kantong plastik khususnya di pasar tradisional Kota Banjarmasin sudah berjalan baik, namun masih terdapat adanya hambatan terumata dari

			implementasi yang sama.		masyarakat yaitu terkait respon, kebiasaan dan kurangnya pemahaman mengenai alternatif pengganti kantong plastik.
3.	Ragil Nur Pamungkas Jati Al Hakim, Badruddin Nasir dan Mohammad Taufik /2019	Implementasi Peraturan Walikota Nomor 8 Tahun 2018 Tentang Pengurangan Penggunaan Kantong Plastik (Studi Kasus Ritel Modern di Kota Balikpapan).	Membahas tentang implementasi peraturan tentang pengurangan kantong plastik.	Objek atau Peraturan yang dikaji.	Hasil dari penelitian ini menunjukkan bahwa implementasi Peraturan Walikota Nomor 8 Tahun 2018 di Kota Balikpapan sudah berjalan dengan lancar.

## 2.2. Kerangka Teori

### 2.2.1. Teori Kebijakan Publik

Menurut Chandler dan Plano, kebijakan publik adalah suatu proses pemanfaatan strategis terhadap berbagai sumber daya untuk memecahkan suatu masalah publik.<sup>16</sup> Menurut Thomas R, Dye, kebijakan publik adalah suatu pilihan yang diambil dan digunakan pemerintah untuk melakukan sesuatu atau tidak melakukan sesuatu.<sup>17</sup>

Lalu menurut Woll mengatakan bahwa kebijakan publik adalah kegiatan yang pemerintah lakukan untuk memecahkan suatu masalah pada masyarakat baik dilakukan secara langsung atau dengan melalui berbagai lembaga yang mempunyai pengaruh pada kehidupan masyarakat. Kemudian menurut James E. Anderson mengungkapkan bahwa kebijakan adalah sejumlah tindakan yang mempunyai suatu tujuan tertentu yang dilakukan dan diikuti oleh individu atau sekelompok orang untuk memecahkan suatu masalah.<sup>18</sup>

Anderson menyatakan terdapat adanya lima ciri umum dari kebijakan publik diantaranya yaitu:<sup>19</sup>

1. Setiap kebijakan harus mempunyai tujuan. Pembuatan kebijakan tidak boleh hanya asal atau karena adanya kesempatan untuk membuatnya.

---

<sup>16</sup> Meutia, Intan Fitri. *Analisis Kebijakan Publik*. (Lampung: AURA.2017). Hal. 24

<sup>17</sup> Handoyo, Eko. *Kebijakan Publik*. (Semarang: Widya Karya. 2012). Hal. 9

<sup>18</sup> Taufiqurakhman. *Kebijakan Publik (Pendelegasian Tanggungjawab Negara Kepada Presiden Selaku Penyelenggara Pemerintahan)*. (Jakarta: Universitas Moestopo Beragama. 2014). Hal. 4

<sup>19</sup> Handoyo, Eko, Op.Cit., hal. 16-17



2. Suatu kebijakan tidaklah berdiri sendiri, namun saling berkaitan dengan berbagai kebijakan lainnya yang berhubungan dengan persoalan masyarakat, berorientasi pada pelaksanaan, interpretasi dan penegakan hukum.
3. Kebijakan adalah apa yang dilakukan oleh pemerintah, bukan apa yang dikatakan akan dilakukan atau apa yang ingin mereka lakukan.
4. Kebijakan dapat berupa hal yang bersifat negatif atau dapat juga positif yang sifatnya melarang ataupun berupa suatu pengarahan atau pemberian arahan.
5. Kebijakan didasarkan pada hukum, sehingga mempunyai kewenangan untuk memaksa masyarakat mematuhi.

Menurut William N.Dunn terdapat adanya lima tahapan kebijakan publik yaitu:<sup>20</sup>

### **1. Penyusunan Agenda**

Tahap penyusunan agenda menjadi tahap awal dari kebijakan publik dimana dalam tahap ini segala permasalahan publik di masukan ke dalam agenda kebijakan. Namun tidak semua permasalahan akan dibahas hanya beberapa masalah yang dianggap patut untuk diutamakan yang akan dibahas. Dapat dikatakan dalam tahap ini segala permasalahan publik akan saling bersaing atau berkompetisi.

### **2. Formulasi Kebijakan**

Tahap formulasi kebijakan menjadi tahap selanjutnya dimana segala masalah yang telah masuk ke dalam agenda publik akan dibahas oleh para pembuat

---

<sup>20</sup> William N.Dunn. *Pengantar Analisis Kebijakan Publik, Edisi Kedua*. (Yogyakarta: Gajah Mada University Press.2003). Hal.24-25

kebijakan secara mendalam dan dibahas pula apa jalan keluar atau solusi yang tepat bagi masalah-masalah tersebut. Solusi atau pemecahan masalah ini berasal dari beberapa alternatif yang ada.

### **3. Adopsi Kebijakan**

Pada tahap ini, dilakukan adanya pemilihan atau penentuan mengenai alternatif kebijakan mana yang akan digunakan atau diadopsi untuk didasarkan dengan adanya dukungan atau persetujuan dari legislatif, konsensus diantara keputusan peradilan atau direktur lembaga. Alternatif kebijakan dipilih untuk digunakan dalam memecahkan masalah ini adalah hasil diskusi atau kesepakatan bersama dari para pembuat kebijakan.

### **4. Implementasi Kebijakan**

Dalam tahap ini, kebijakan publik yang telah dibuat dan dipilih akan dijalankan oleh berbagai badan, lembaga atau unit-unit dengan dukungan berupa sumber daya baik finansial dan manusia sampai sarana prasarana lainnya.

### **5. Evaluasi/Penilaian Kebijakan**

Pada tahap ini, setelah kebijakan sudah dilaksanakan atau diimplementasikan, maka dilakukan adanya evaluasi atau penilaian untuk melihat apakah kebijakan berhasil atau gagal dalam mengatasi permasalahan dan untuk melihat sejauh mana permasalahan teratasi dengan adanya pelaksanaan kebijakan ini.

### 2.2.2. Teori Implementasi Kebijakan Publik

Implementasi adalah terjemahan dari kata “*Implementation*” dan berasal dari kata kerja yaitu “*to implement*”. Kata “*to implement*” memiliki tiga pemahaman atau makna yaitu Pertama, bermakna membawa suatu hasil, melengkapi dan menuntaskan. Kedua, bermakna menyediakan sarana prasarana untuk menjalankan sesuatu hal. Ketiga, bermakna menyediakan dan melengkapi dengan berbagai alat.<sup>21</sup> Menurut Van Meter dan Van Horn, implementasi adalah berbagai tindakan yang dilakukan oleh seseorang atau sekelompok orang baik dari pemerintah atau swasta yang diarahkan pada tercapainya suatu tujuan tertentu yang tercantum dalam keputusan kebijakan.<sup>22</sup>

Terdapat adanya beberapa model implementasi kebijakan diantaranya yaitu:

#### 1) Model Implementasi Kebijakan George Edwards III

Menurut Chazali Situmorang dalam buku berjudul Kebijakan Publik (Teori Analisis, Implementasi, dan Evaluasi Kebijakan) dijelaskan bahwa model implementasi kebijakan menurut George Edwards III menyatakan bahwa implementasi kebijakan adalah suatu tahap pembuatan kebijakan yang di dalamnya terdapat adanya pembentukan kebijakan dan adanya konsekuensi-konsekuensi dari kebijakan tersebut bagi masyarakat yang dipengaruhinya. Dikatakan pula bahwa

---

<sup>21</sup> Tachjan.H. *Implementasi Kebijakan Publik*. (Bandung: AIPI. 2006). Hal. 23

<sup>22</sup> Anggara, Sahya. *Kebijakan Publik*. (Bandung: CV Pustaka Setia. 2014). Hal 232

pada dasarnya studi implementasi kebijakan menjadi sesuatu hal yang penting bagi administrasi publik dan kebijakan publik.<sup>23</sup>

Dalam model ini, Edwards menyatakan terdapat adanya empat variabel atau faktor penting dalam suatu implementasi kebijakan. Dikatakan bahwa pada dasarnya keempat variabel atau faktor ini saling mempengaruhi satu sama lain karena keempatnya saling berinteraksi yang dimana dengan hal ini jika ada salah satu variabel yang tidak berjalan baik maka akan menghambat variabel lainnya dan begitu pun ketika satu variabel berjalan baik maka variabel lainnya akan berjalan baik. Dalam model ini, Edwards mengatakan bahwa keempat variabel ini dalam implementasi kebijakan akan saling membantu ataupun bisa sebaliknya saling menghambat satu sama lain.<sup>24</sup>

Empat variabel/faktor dalam implementasi kebijakan menurut George Edwards III yaitu:

### **1. Komunikasi**

Menurut George Edwards III, komunikasi menjadi sesuatu hal yang penting bagi proses implementasi kebijakan yang baik. Dikatakan implementasi kebijakan dapat berjalan efektif apabila para pelaksana kebijakan mengetahui apa yang harus mereka lakukan dalam mengimplementasikan kebijakan tersebut sehingga dibutuhkannya petunjuk-petunjuk yang jelas, terperinci dan mudah untuk dimengerti. Petunjuk-petunjuk dalam pelaksanaan implementasi kebijakan ini tentu

---

<sup>23</sup> Situmorang, Chazali H. *Kebijakan Publik (Teori Analisis, Implementasi, dan Evaluasi Kebijakan Publik)*. (Depok: Social Security Development Institute.2016). Hal. 216

<sup>24</sup> *Ibid*, hal. 217

harus disampaikan kepada para aparat pelaksana agar mereka dapat menjalankan implementasi sesuai dan mengikuti prosedur yang ada. Peranan komunikasi dikatakan menjadi sangat krusial mengingat ketika adanya kesalahan dalam penyampaian atau adanya ketidakjelasan petunjuk dalam proses implementasi kebijakan maka dapat dipastikan bahwa implementasi kebijakan tidak akan berjalan efektif.<sup>25</sup>

Dalam proses komunikasi dikatakan terdapat tiga faktor penting yaitu transmisi, konsistensi dan kejelasan. Faktor pertama, Transmisi adalah suatu proses penyampaian atau pemberian perintah kepada para pelaksana atau aparat untuk menjalankan keputusan yang telah dibuat dan proses ini terjadi setelah keputusan telah diambil/dibuat. Dalam prosesnya, transmisi perintah ini menemui beberapa hambatan yaitu adanya pertentangan pendapat dari para pelaksana terhadap perintah yang dikeluarkan, informasi yang ditransmisikan melalui hierarki birokrasi yang berlapis dan berliku sehingga dapat timbul adanya kesalahan atau penyimpangan informasi serta adanya ketidakmauan atau penolakan dari para pelaksana pada perintah-perintah tersebut sehingga cenderung terjadi pengabaian.<sup>26</sup>

Faktor kedua, Kejelasan dalam informasi yang disampaikan dimana dalam proses implementasi kebijakan membutuhkan informasi yang jelas terkait petunjuk atau instruksi pelaksanaan implementasi. Ketika instruksi yang disampaikan atau diberikan tidak jelas atau kabur serta tidak adanya penjelasan secara terperinci

---

<sup>25</sup> *Ibid*, hal. 218

<sup>26</sup> *Ibid*, hal. 219-220

mengenai tata pelaksanaannya akan membuat terjadinya interpretasi yang salah mengenai apa tujuan dan sasaran pelaksanaan implementasi sehingga membuat implementasi kebijakan tidak dapat efektif dalam mengatasi suatu masalah yang menjadi sasarannya.<sup>27</sup> Faktor ketiga, Konsistensi dari perintah atau instruksi implementasi. Jika instruksi implementasi tidak jelas dan tidak konsisten tentu akan membuat pelaksana kesulitan serta kebingungan dalam melaksanakan implementasi. Instruksi yang berubah-ubah dan tidak sesuai dengan kebijakan tersebut malah hanya akan membuat implementasi tidak berjalan baik dan dapat terjadi adanya penyimpangan tindakan yang tidak seharusnya dilakukan oleh para pelaksana.<sup>28</sup>

## 2. Sumber Daya

Dalam melaksanakan proses implementasi suatu kebijakan dibutuhkan adanya sumber daya sebagai faktor penting yang mendukung proses implementasi kebijakan agar dapat terlaksana dengan baik dan efektif, sumber daya tersebut yaitu staf, informasi, wewenang, dan fasilitas-fasilitas. Staf menjadi sesuatu hal yang penting dimana dalam proses implementasi kebijakan pada dasarnya yang dilihat adalah mengenai ketersediaan pelaksana dan bagaimana kualitas atau kemampuan dari pelaksana tersebut. Informasi dibutuhkan sebagai sumber yang mendukung agar proses implementasi dapat berjalan dengan efektif. Pada dasarnya dalam implementasi kebijakan, informasi yang dibutuhkan adalah informasi mengenai

---

<sup>27</sup> *Ibid*, hal. 221

<sup>28</sup> *Ibid*, hal. 222

bagaimana melaksanakan suatu kebijakan dan apakah para pelaksana yang terlibat telah menaati peraturan yang berlaku.<sup>29</sup>

Wewenang begitu dibutuhkan untuk dapat melaksanakan proses implementasi kebijakan. Tanpa adanya kewenangan atau wewenang yang dimiliki maka implementasi kebijakan tidak akan dapat dilaksanakan karenanya tidak adanya wewenang yang dapat digunakan untuk menjalankan tugas serta memberikan arahan maupun perintah-perintah. Fasilitas-fasilitas adalah penyokong dalam pelaksanaan kebijakan yang akan dilakukan. Fasilitas dibutuhkan sebagai perbekalan atau alat yang membantu proses implementasi kebijakan yang dijalankan oleh para pelaksana.<sup>30</sup>

### 3. Disposisi

Dalam buku Chazali Situmorang berjudul Kebijakan Publik (Teori Analisis, Implementasi, dan Evaluasi Kebijakan) menjelaskan atau memberikan pemahaman bahwa disposisi dapat juga diartikan menjadi kecenderungan-kecenderungan. Dikatakan bahwa dalam proses implementasi kebijakan pada dasarnya pelaksana kebijakan menjadi pihak yang memegang peranan penting. Namun para pelaksana ini biasanya memiliki kecenderungan-kecenderungan. Kecenderungan ini biasanya terkait dengan tingkah laku dari para pelaksana. Adanya kecenderungan-kecenderungan dari para pelaksana kebijakan ini pada dasarnya memiliki atau membawa pengaruh pada proses implementasi kebijakan. Ketika para pelaksana

---

<sup>29</sup> *Ibid*, hal. 288-232

<sup>30</sup> *Ibid*, hal. 235-239

memiliki tingkah laku yang baik dan mampu mengikuti arahan serta tahapan implementasi yang benar maka tentu implementasi kebijakan akan terlaksana dengan baik. Namun terkadang para pelaksana ini memiliki tingkah laku yang tidak baik dan memiliki pandangan-pandangan pribadi yang tidak sesuai dengan tujuan dari kebijakan tersebut.<sup>31</sup>

Para pelaksana dan pembuat kebijakan biasanya akan memiliki pandangan yang berbeda dalam melihat suatu kebijakan sehingga sasaran dari kebijakan tersebut tidak dipandang secara sama. Dalam proses implementasi kebijakan, para pelaksana akan cenderung melakukan pengabaian dan ketidaktaatan dikarenakan adanya keterlibatan pandangan-pandangan pribadi sehingga kebanyakan dari mereka tidak setuju dengan tatanan yang sudah ada. Selain itu kecenderungan ini juga berasal dari pengaruh luar yaitu adanya pihak-pihak lain yang ingin kepentingannya diutamakan sehingga para pelaksana dalam menjalankan proses implementasi kebijakan justru lebih memihak dan mementingkan kepentingan pihak-pihak lain yang juga mempengaruhi kepentingan mereka pribadi.<sup>32</sup>

#### **4. Struktur birokrasi**

Dalam implementasi kebijakan, Prosedur ukuran kerja (SOP) diperlukan agar para pelaksana dapat bekerja melaksanakan kebijakan dengan terarah dan sama. Namun terkadang SOP dapat menjadi hambatan apabila SOP tidak mampu menyesuaikan diri dengan adanya perubahan yang terjadi. Selain itu pada situasi-

---

<sup>31</sup> *Ibid*, hal. 241-242

<sup>32</sup> *Ibid*, hal. 247-251



situasi baru terkadang diperlukan adanya perubahan atau pembaharuan SOP yang disesuaikan dengan situasi baru tersebut. Para pejabat harusnya dapat memahami situasi dan tidak terpaku pada prosedur yang tidak sesuai. SOP pada dasarnya memiliki manfaat dalam implementasi kebijakan yaitu membuat organisasi mampu menyesuaikan diri dengan tanggungjawab baru. Hal lainnya adalah terkait dengan fragmentasi organisasi atau penyebaran tanggungjawab yang dimana hal ini membutuhkan adanya koordinasi dari berbagai badan-badan. Biasanya koordinasi akan terhambat dan tidak berjalan dengan baik karena masing-masing badan mementingkan dan mengutamakan prioritas dari masing-masing badan.<sup>33</sup>

## **2) Model Implementasi Kebijakan Merilee S.Grindle**

Dalam model implementasi kebijakan Merilee S.Grindle dikatakan bahwa pada dasarnya keberhasilan dari suatu implementasi kebijakan dipengaruhi oleh dua variabel utama yaitu isi kebijakan (content of policy) dan konteks implementasi (context of implementation). Isi kebijakan ini mencakup yaitu kepentingan yang terpenuhi oleh suatu kebijakan, jenis manfaat yang dihasilkan, derajat perubahan yang diharapkan, kedudukan dari pembuat kebijakan, para pelaksana kebijakan dan sumber daya yang dikerahkan. Konteks implementasi mencakup yaitu kekuasaan, kepentingan strategi aktor yang terlibat, karakteristik dari lembaga dan penguasa serta kepatuhan dan daya tanggap para pelaksana.<sup>34</sup>

---

<sup>33</sup> *Ibid*, hal.254-262

<sup>34</sup> Anggara, Sahya, Op.Cit., hal. 254-257

### 3) Model Implementasi Kebijakan Mazmanian dan Sabatir

Model implementasi kebijakan Mazmanian dan Sabatir biasa disebut sebagai model Kerangka Analisis Implementasi. Dalam model ini dikatakan bahwa implementasi merupakan suatu upaya untuk menjalankan suatu kebijakan yang telah diputuskan. Dalam model implementasi ini dikatakan bahwa proses implementasi mencakup tiga variabel yaitu variabel independen, variabel intervening dan variabel dependen.<sup>35</sup> Pertama, variabel independen yang menjelaskan terkait mudah atau tidaknya suatu masalah dikendalikan, berkaitan dengan indikator masalah teori dan teknis pelaksanaan, beraneka ragam objek, dan perubahan yang diinginkan.

Kedua, variabel intervening yaitu terkait dengan kemampuan dari kebijakan serta variabel diluar kebijakan yang mempengaruhi proses implementasi yaitu kondisi sosial, ekonomi dan teknologi, dukungan publik, sikap konstituen, dukungan dari para pejabat posisi atas, serta komitmen dan kualitas kepemimpinan dari para pejabat pelaksana. Ketiga, variabel dependen adalah tahapan dalam proses implementasi yang mencakup lima tahap yaitu pemahaman dari lembaga pelaksana, kepatuhan dari objek, hasil nyata, penerimaan atas hasil nyata tersebut, terakhir revisi dari kebijakan yang dibuat dan sudah dilaksanakan atau keseluruhan dari kebijakan yang sifatnya mendasar.

Dari beberapa definisi di atas, maka dalam penelitian ini penulis menggunakan model implementasi kebijakan George Edwards III yang difokuskan

---

<sup>35</sup> Handoyo, Eko, Op.Cit., hal. 106

pada satu indikator yaitu indikator komunikasi untuk menjawab rumusan masalah. Indikator komunikasi dalam model implementasi Edwards III ini mencakup tiga faktor penting yaitu transmisi, kejelasan dan konsistensi.

### 2.2.3. Teori Etika Lingkungan

Etika Lingkungan Hidup adalah suatu disiplin ilmu yang membahas mengenai hubungan antara manusia dan lingkungan. Teori etika lingkungan semakin berkembang karena adanya berbagai isu-isu lingkungan yang telah menjadi pembahasan sejak lama dan adanya berbagai bahaya dari kerusakan lingkungan yang telah dirasakan hingga saat ini di seluruh dunia. Adanya teori etika lingkungan ini menjadi suatu harapan untuk dapat mencegah dan memperbaiki lingkungan dari aspek moral manusia.<sup>36</sup>

Teori Ekosentrisme atau *Deep Ecology* adalah teori moral lingkungan yang dalam implementasinya umumnya mementingkan kesejahteraan manusia. Dalam teori etika ini mengusahakan adanya keseimbangan antara kepentingan individu dengan kepentingan keseluruhan ekosistem. Etika Ekologi ini menekankan terkait hal-hal berikut yaitu .<sup>37</sup>

- 1) Manusia merupakan bagian dari alam.
- 2) Menekankan hak hidup makhluk lain, meskipun dapat dimanfaatkan oleh manusia tetapi tidak boleh diperlakukan dengan sewenang-wenang.

---

<sup>36</sup> Suka, I.Ginting. *Teori Etika Lingkungan: Antroposentrisme dan Ekosentrisme*. (Bali: Udayana University Press. 2012). Hal. 29

<sup>37</sup> *Ibid*, hal.35

- 3) Merasakan rasa prihatin akan perasaan dari semua makhluk dan sedih apabila alam diperlakukan secara sewenang-wenang.
- 4) Kebijakan mengenai manajemen lingkungan untuk seluruh makhluk.
- 5) Alam haruslah dijaga dan dilestarikan serta tidak dikuasai.
- 6) Pentingnya untuk melindungi keanekaragaman hayati.
- 7) Menghargai, menjaga dan memelihara tata alam.
- 8) Mengutamakan atau berorientasi pada tujuan jangka panjang sesuai ekosistem.
- 9) Mengkritik sistem ekonomi dan politik serta memberikan adanya pilihan sistem alternatif lain yaitu sistem mengambil yang dibarengi dengan memelihara.

Teori Antroposentrisme adalah suatu teori yang memandang bahwa manusia adalah pusat dari sistem alam semesta. Dikatakan bahwa manusia dan kepentingnya menjadi sesuatu yang paling menentukan di dalam tatanan ekosistem dan dalam kebijakan yang diambil dalam kaitannya dengan alam, baik secara langsung ataupun tidak langsung. Antroposentrisme juga didefinisikan oleh beberapa ahli atau penulis sebagai akar penyebab dari terjadinya krisis ekologi, adanya kenaikan jumlah populasi manusia, dan tingginya kepunahan spesies non-manusia.<sup>38</sup>

Beberapa pihak yang menyetujui dan mendukung pandangan antroposentris menyatakan bahwa pemeliharaan lingkungan yang sehat dan berkelanjutan

---

<sup>38</sup> *Ibid*, hal. 37-39

dibutuhkan untuk terwujudnya kesejahteraan manusia dan bukan hanya untuk kepentingan pribadi atau individu semata. Dalam teori ini, etika antroposentris dibagi menjadi dua yaitu etika antroposentris yang menekankan pada aspek estetika dari alam yang maksudnya adalah penekanan pada kepentingan manusia dan etika antroposentris yang mengutamakan kepentingan dari generasi penerus yang maksudnya adalah adanya perlindungan alam yang ditujukan bagi generasi penerus.<sup>39</sup>

### **2.3. Kerangka Pemikiran**

Dalam upaya mengendalikan penggunaan kantong plastik dan pengurangan limbah plastik di DKI Jakarta dibutuhkan adanya penerapan Peraturan Gubernur DKI Jakarta Nomor 142 Tahun 2019 Tentang Kewajiban Penggunaan Kantong Belanja Ramah Lingkungan pada Pusat Perbelanjaan, Toko Swalayan dan Pasar Rakyat. Oleh karena itu, dibutuhkan adanya implementasi yang tepat untuk dapat melihat bagaimana penerapan Peraturan Gubernur DKI Jakarta Nomor 142 Tahun 2019 di Pasar Tanah Abang, Jakarta Pusat. Maka penulis menggunakan teori Model Implementasi Kebijakan George Edwards III yang difokuskan pada satu indikator yaitu indikator komunikasi. Dalam indikator komunikasi terdapat adanya tiga faktor penting yaitu :

1. Transmisi
2. Kejelasan
3. Konsistens

---

<sup>39</sup> *Ibid*, hal. 40

**Gambar 2.1 Kerangka Berpikir**



**Sumber: Peneliti, Tahun 2022**