

## **BAB II**

### **TINJAUAN PUSTAKA DAN KAJIAN TEORI**

#### **2.1 Tinjauan Pustaka**

Penelitian terkait uji emisi gas buang kendaraan bermotor bukanlah yang pertama kali dilakukan, sebelumnya sudah ada beberapa penelitian yang melakukan kajian tentang ini di berbagai tempat maupun organisasi publik. Adapun 5 penelitian terdahulu yang terdiri sebagai berikut :

1. Penelitian Pertama, Jurnal Teknik Mesin Teknologi Vol. 19 No. 1, Oktober 2018. Judul: Analisis Emisi Gas Buang Kendaraan Bermotor di Kota Makassar. E-ISSN: 2828-2213 P-ISSN: 0216-4582. Penulis: Soetyono dan Djuanda. Metode penelitian ini menggunakan metode kuantitatif dengan pendekatan deskriptif komparatif. Tujuan penelitian ini adalah untuk menggambarkan kondisi gas buang kendaraan bermotor dan konsentrasi gas-gas yang berbeda yang dibuang oleh kendaraan-kendaraan bermotor dan upaya-upaya dan strategi-strategi pengendalian untuk mengatasi buangan itu. Hasil Penelitian: emisi gas buang CO, CO<sub>2</sub>, HK, dan NO<sub>2</sub> kendaraan roda empat di Kota Makassar bervariasi mulai dari berada pada di bawah ambang batas, pada ambang batas dan di atas ambang batas, kecuali emisi gas buang CO masih banyak berada di bawah ambang batas yang ditetapkan oleh Pemerintah. Terdapat perbedaan konsentrasi emisi gas buang CO, CO<sub>2</sub>, HK, dan NO<sub>2</sub> yang diemisikan kendaraan bermotor roda empat di Kota Makassar.
2. Penelitian Kedua, Jurnal Pemikiran dan Penelitian Administrasi, Sosial, Humaniora dan Kebijakan Publik. Vol. 3 No. 4, Desember 2020. Judul: Implementasi Kebijakan Penanganan Emisi Gas Buang di Kabupaten Bandung. Penulis: Ade Ridwan, Heru Nurasa dan Mas Halimah. Metode Penelitian ini menggunakan metode kualitatif dengan pendekatan deskriptif. Hasil Penelitian: kebijakan di Kabupaten Bandung khususnya mengenai implementasi penanganan emisi gas buang yang saat ini masih sangat minim

keberhasilannya, baik realisasi pada tahun 2018 baru mencapai 0,09% maupun realisasi tahun 2019 baru mencapai 2,29%.

3. Penelitian Ketiga, Jurnal Hukum Adigama Vol. 4 No. 1, Juni 2021. E-ISSN: 2655-7347 P-ISSN: 2747-0873. Judul: Efektivitas Penanganan Emisi Gas Buang Pada Kendaraan di Jakarta (ditinjau dari Pergub No. 66 Tahun 2020 Tentang Uji Emisi Gas Buang Kendaraan Bermotor). Penulis: Ovaldo Noor Hakim, Dr. Tanjung Herning Sitabuanan, S.H., C.N., M.HUM. metode penelitian: penelitian ini menggunakan metode kualitatif dengan pendekatan deskriptif. Pada penelitian ini data yang digunakan ialah data sekunder. Hasil Penelitian: adanya peraturan gubernur ini Pemerintah DKI Jakarta memikirkan kelangsungan dan kelayakan hidup generasi penerus. Jika hal ini tidak dilakukan maka generasi penerus akan hidup bersama dengan lingkungan yang tercemar. Kesadaran hukum di masyarakat belum maksimal maka banyak masyarakat yang belum mengetahui mengenai Peraturan Gubernur DKI Jakarta Nomor 66 Tahun 2020 Tentang Uji Emisi Gas Buang Kendaraan Bermotor. Masyarakat harus lebih peduli dan harus menumbuhkan kesadaran hukumnya demi kelangsungan hidup bersama yang nyaman dan bersih dari polusi udara.
4. Penelitian Keempat, Jurnal Teknologi Transportasi dan Logistik Vol. 1 No. 2, Desember 2020. E-ISSN: 2745-8954 P-ISSN: 2990. Judul: Strategi Pengendalian Emisi Gas Buang Kendaraan Bermotor Berdasarkan Model Regresi di Kota Denpasar. Nama Penulis: Hendrialdi, Bayu Kusumo Nugroho dan Aris Budi. Metode Penelitian: penelitian ini menggunakan metode kuantitatif dengan pendekatan regresi linear berganda. Hasil Penelitian: terdapat sampel sebanyak 398 kendaraan, diperoleh data kendaraan dengan bahan bakar bensin sebanyak 174 kendaraan kemudian yang lulus uji emisi sebanyak 139 (80%) dan sisanya 35 (20%) tidak lulus. Selanjutnya pengujian terhadap 174 kendaraan dengan bahan bakar solar sebanyak 159 (71%) kendaraan lulus uji emisi dan sisanya 65 (29%) tidak lulus uji emisi.
5. Penelitian kelima, Jurnal Cassowary Vol. 5 No. 1, Januari 2022. E-ISSN: 2622-6545, ISSN: 2614-8900. Judul: Analisis emisi Gas Buang Kendaraan Bermotor

(angkutan umum penumpang) di Kabupaten Manokwari. Nama Penulis: Hendri Irnawan Saputro, Eko Agus Martanto dan Umi Yuminarti. Metode Penelitian: penelitian ini menggunakan metode kuantitatif. Hasil Penelitian: terdapat empat unsur yang diukur yaitu senyawa HC, CO, CO<sub>2</sub>, dan O<sub>2</sub>. Hasil uji emisi gas buang hasil pencemaran udara kendaraan angkutan umum di terminal Wosi Type B memperlihatkan mayoritas angkutan umum yang diperiksa dalam penelitian ini tidak lulus uji emisi gas buang yaitu 40 kendaraan (63,50%) dan hanya 33 kendaraan (36,50%) yang lulus uji emisi gas buang. Hal ini menjelaskan bahwa mayoritas angkutan umum yang beroperasi di Kota Manokwari mengeluarkan emisi gas buang melebihi ambang batas yang telah ditetapkan dan berpotensi mencemari udara.

**Tabel 2.1**  
**Penelitian Terdahulu**

No	Judul Penelitian, Nama dan Tahun	Metodologi Penelitian	Hasil Penelitian
1.	<p><b>Nama Jurnal :</b> Jurnal Teknik Mesin Teknologi Vol. 19 No. 1, Oktober 2018</p> <p><b>E-ISSN :</b> 0216 - 4582</p> <p><b>P-ISSN :</b> 2828 - 2213</p> <p><b>Nama Penulis :</b> (1) Soetyono Iskandar (2) Djuanda</p> <p><b>Judul :</b> Analisis Emisi Gas Buang Kendaraan Bermotor di Kota Makassar</p>	<p>Penelitian ini menggunakan pendekatan kuantitatif dengan metode deskriptif komparatif</p>	<p>Emisi gas buang CO, CO<sub>2</sub>, HK dan NO<sub>2</sub> kendaraan roda empat di Kota Makassar bervariasi mulai dari berada pada di bawah ambang batas, pada ambang batas dan di atas ambang batas dan terbanyak berada di atas ambang batas, kecuali emisi gas buang CO masih banyak berada di bawah ambang batas yang ditetapkan oleh pemerintah. Terdapat perbedaan konsentrasi emisi gas buang CO, CO<sub>2</sub>, HK dan NO<sub>2</sub> yang diemisikan kendaraan bermotor roda empat di Kota Makassar.</p>

2.	<p><b>Nama Jurnal :</b> Jurnal Hukum Adigama Vol. 4 No.1 Juni 2021  <b>E-ISSN :</b> 2655-7347  <b>P-ISSN :</b> 2747-0873  <b>Nama Penulis :</b> (1) Ovaldo Noor hakim (2) Dr. Tanjung Herning Sitabuanan, S.H., C.N., M.HUM.  <b>Judul :</b> Efektivitas Penanganan Emisi Gas Buang Pada Kendaraan di Jakarta (ditinjau Dari Pergub No.66 Tahun 2020 Tentang Uji Emisi Gas Buang Kendaraan Bermotor)</p>	<p>Penelitian ini menggunakan pendekatan kualitatif dengan metode deskriptif. Pada penelitian ini data yang digunakan ialah data sekunder</p>	<p>Adanya peraturan gubernur ini pemerintah DKI Jakarta memikirkan kelangsungan dan kelayakan hidup generasi penerus. Jika hal ini tidak dilakukan maka generasi penerus akan hidup bersama dengan lingkungan yang tercemar. Kesadaran hukum di masyarakat belum maksimal maka banyak masyarakat yang belum mengetahui mengenai peraturan Gubernur DKI Jakarta Nomor 66 Tahun 2020 Tentang Uji Emisi Gas Buang Kendaraan Bermotor. Masyarakat harus lebih peduli dan harus menumbuhkan kesadaran hukumnya demi kelangsungan hidup bersama yang nyaman dan bersih dari polusi udara.</p>
3.	<p><b>Nama Jurnal :</b> Jurnal Teknologi Transportasi Dan Logistik Vol.1 No.2 Desember 2020  <b>E-ISSN :</b> 2745-8954  <b>P-ISSN :</b> 2716-2990  <b>Nama Penulis :</b> (1) Hendrialdi (2) Bayu Kusumo Nugroho (3) Aris Budi Sulistyio  <b>Judul :</b> Strategi Pengendalian Emisi Gas Buang Kendaraan Bermotor Berdasarkan Model Regresi di Kota Denpasar</p>	<p>Penelitian ini menggunakan pendekatan kuantitatif dengan metode regresi linear berganda</p>	<p>Hasil penelitian ini terdapat sampel sebanyak 398 kendaraan, diperoleh data kendaraan dengan bahan bakar bensin sebanyak 174 kendaraan kemudian yang lulus uji emisi sebanyak 139 (80%) dan sisanya 35 (20%) tidak lulus. Selanjutnya pengujian terhadap 174 kendaraan dengan bahan bakar solar sebanyak 159 (71%) kendaraan lulus uji emisi dan sisanya 65 (29%) tidak lulus uji emisi.</p>

4.	<p><b>Nama Jurnal :</b> jurnal Cassowary Vol.5 No.1 Januari 2022  <b>E-ISSN :</b> 2622-6545  <b>ISSN :</b> 2614-8900  <b>Nama Penulis :</b> (1) Hendri Irnawan Saputro  (2) Eko Agus Martanto  (3) Umi Yuminarti  <b>Judul :</b> Analisis Emisi Gas Buang Kendaraan Bermotor (angkutan umum penumpang) di Kabupaten Manokwari</p>	<p>Penelitian ini menggunakan pendekatan kuantitatif</p>	<p>Terdapat empat unsur yang diukur yaitu senyawa HC, CO, CO<sub>2</sub>, dan O<sub>2</sub>. Hasil uji emisi gas buang hasil pencemaran udara kendaraan angkutan umum di terminal Wosi Type B memperlihatkan mayoritas angkutan umum yang diperiksa dalam penelitian ini tidak lulus uji emisi gas buang yaitu 40 kendaraan (63,50%) dan hanya 33 kendaraan (36,50%) yang lulus uji emisi gas buang. Hal ini menunjukkan bahwa mayoritas angkutan umum yang beroperasi di Kota Manokwari mengeluarkan emisi gas buang melebihi ambang batas yang telah ditetapkan dan berpotensi mencemari udara.</p>
5.	<p><b>Nama Jurnal :</b> Jurnal Pemikiran dan Penelitian Administrasi, Sosial, Humaniora dan Kebijakan Publik Vol. 3 No. 4, Desember 2020  <b>Nama Penulis :</b> (1) Ade Ridwan (2) Heru Nurasa (3) Mas Halimah  <b>Judul :</b> Implementasi Kebijakan Penanganan Emisi Gas Buang di Kabupaten Bandung</p>	<p>Penelitian ini menggunakan pendekatan kualitatif dengan metode deskriptif</p>	<p>Kebijakan di Kabupaten Bandung khususnya mengenai Implementasi Penanganan emisi gas buang yang saat ini masih sangat minim keberhasilannya, baik realisasi pada tahun 2018 baru mencapai 0,09% maupun realisasi tahun 2019 baru mencapai 2,29%.</p>

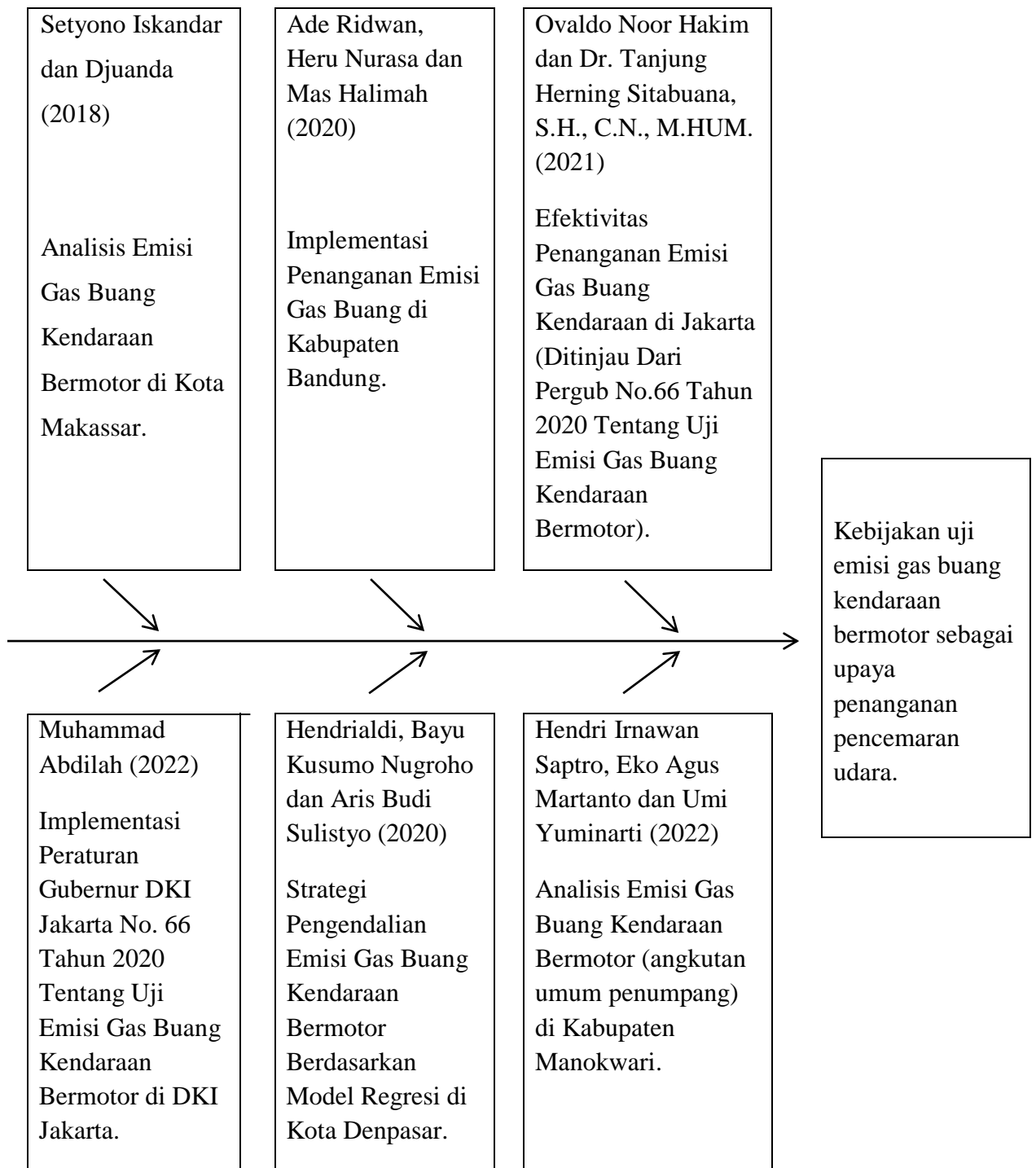
Berdasarkan penelitian terdahulu diatas umumnya penelitian menggunakan teknik pengumpulan data studi literatur yang berasal dari penelitian terdahulu, artikel, berita dan lain-lain pada uji emisi gas buang kendaraan bermotor di Indonesia. Pembeda penelitian ini dengan penelitian terdahulu yaitu fokus pada Implementasi Peraturan Gubernur Provinsi Daerah Khusus Ibukota

Jakarta Nomor 66 Tahun 2020 Tentang Uji Emisi Gas Buang Kendaraan Bermotor di DKI Jakarta melalui perspektif kajian atau keilmuan administrasi publik dengan menggunakan metode deskriptif pendekatan kualitatif dan menggunakan teori implementasi Van Meter dan Van Horn.

Sedangkan dalam penelitian terdahulu Analisis Emisi Gas Buang Kendaraan Bermotor di Kota Makassar, Implementasi Kebijakan Penanganan Emisi Gas Buang di Kabupaten Bandung, Efektivitas penanganan Emisi Gas Buang Pada Kendaraan di Jakarta (ditinjau dari Pergub Nomor 66 Tahun 2020 Tentang Uji Emisi Gas Buang Kendaraan Bermotor), Strategi Pengendalian Emisi Gas Buang Kendaraan Bermotor Berdasarkan Model Regresi di Kota Denpasar, Analisis Gas Buang Kendaraan Bermotor (angkutan umum penumpang) di Kabupaten Manokwari.

**Gambar 2.1**

**Fish Bone Diagram**



Sumber : data diolah

## **2.2 Kajian Teori**

### **2.2.1 Implementasi Kebijakan Publik**

Implementasi merupakan salah satu tahap dalam proses kenijakan publik biasanya implementasi dilaksanakan setelah kebijakan dirumuskan dengan tujuan yang jelas. Implementasi kebijakan dari sudut pandang teori siklikal (*cyclical theory*) maka implementasi itu akan diperlukan sebagai suatu tahapan penting yang berlangsung dari proses kebijakan, terutama setelah wacana legal formal, biasanya berupa undang-undang, peraturan, ketetapan, atau bentuk-bentuk produk lainnya, dianggap sudah usai.

Menurut Syauckani dkk (2004) implementasi merupakan suatu rangkaian aktivitas dalam rangka megbantarkan kebijakan kepada masyarakat sehingga kebijakan tersebut dapat membawa hasil sebagaimana diharapkan. Rangkaian kegiatan tersebut emncakup, Pertama persiapan seperangkat peraturan lanjutan yang merupakan interpretasi dari kebijakan tersebut. Kedua, menyiapkan sumber daya guna menggerakkan kegiatan implementasi termasuk didalamnya sarana dan prasarana, sumberdaya keuangan dan tentu saja penetapan siapa yang bertanggung jawab melaksanakan kebijakan tersebut. Ketiga, bagaimana menghantarkan kebijaksanaan secara kongkrit ke masyarakat.

Van Meter dan Van Horn dalam Nugroho (2014) menjelaskan bahwa implementasi sebagai tindakan-tindakan yang dilakukan oleh individu-individu atau pejabat-pejabat atau kelompok-kelompok pemerintah atau swasta yang diarahkan pada tercapainya tujuan-tujuan yang telah digariskan dalam keputusan kebijaksanaan.

Dalam arti seluas-luasnya, implementasi seri juga dianggap sebagai bentuk pengoperasionalisasian atau penyelenggaraan aktivitas yang telah ditetapkan berdasarkan undang-undang dan menjadi kesepakatan bersama diantara beragam pemangku kepentingan (*stake holders*), aktor, organisasi (publik/*private*), prosedur, dan teknik secara sinergistis yang digerakkan untuk bekerjasama guna menerapkan kebijakan kearah tertentu yang dikehendaki.



Dalam buku Soebarsono (2005: 87) menuliskan bahwa suatu kebijakan yang telah direkomendasikan untuk dipilih oleh *policy makers* tidak dapat menjamin keberhasilan kebijakan tersebut dalam implementasinya. Ada beberapa variabel yang mempengaruhi keberhasilan implementasi kebijakan baik yang bersifat individual maupun kelompok atau institusi. Implementasi dari suatu program akan melibatkan berbagai upaya yang dilakukan oleh *policy makers* untuk mempengaruhi perilaku pelaksana kebijakan agar bersedia memberikan pelayanan dan mengatur kelompok sasaran.

Konsep implementasi dalam Kebijakan Publik (Sahya, 2014: 232) 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). Menurut Van Meter dan Van Horn (Wahab, 2006: 65) implementasi adalah tindakan-tindakan yang dilakukan oleh individu/pejabat atau kelompok pemerintah atau swasta yang diarahkan pada tercapainya tujuan yang lebih digariskan dalam keputusan kebijakan.

Implementasi (Sahya, 2018: 232) merupakan suatu kegiatan atau usaha yang dilakukan oleh pelaksana kebijakan dengan harapan akan memperoleh suatu hasil yang sesuai dengan tujuan atau sasaran dari suatu kebijakan. Implementasi (Sahya, 2018: 231) merupakan pelaksanaan dari hal-hal yang telah diputuskan oleh legislatif atau para pengambil keputusan, seolah-olah tidak penting. Pada kenyataannya, tahapan implementasi penting karena kebijakan akan berarti dilihat bagaimana pelaksanaan kebijakan tersebut berjalan sesuai dengan kebijakan atau tidak sesuai. Implementasi merupakan tahap suatu kebijakan dilaksanakan secara maksimal dan dapat mencapai tujuan kebijakan.

Jadi, implementasi merupakan tahap pelaksanaan dari sebuah kebijakan secara maksimal, dilakukan oleh kelompok atau individu pelaksana untuk mencapai sebuah tujuan kebijakan dan berdampak kepada sasaran.

Menurut Anderson dalam Anggara (2014: 35) kebijakan adalah suatu tindakan yang mempunyai tujuan yang dilakukan seseorang pelaku atau sejumlah pelaku untuk memecahkan suatu masalah dapat mengklasifikasikan kebijakan menjadi dua yaitu substantif dan prosedural. Kebijakan substantif itu harus dikerjakan oleh pemerintah sedangkan kebijakan prosedural siapa dan bagaimana kebijakan tersebut diselenggarakan. Ini berarti kebijakan publik adalah kebijakan-kebijakan yang dikembangkan oleh badan ataupun perorangan pada jabatan pemerintah pusat maupun di pemerintah daerah.

Definisi kebijakan menurut Fredrickson dan Hart dalam Tangkilisan (2003) mengemukakan bahwa kebijakan adalah suatu tindakan yang mengarahkan pada tujuan yang diusulkan oleh seseorang, kelompok atau pemerintah dalam lingkungan tertentu sehubungan adanya hambatan-hambatan tertentu sambil mencari peluang-peluang untuk mencapai tujuan atau mewujudkan sasaran yang diinginkan.

Yeremias T. Keban (2004) mengungkapkan kebijakan sebagai konsep filosofi, merupakan serangkaian prinsip atau kondisi yang diinginkan; sebagai suatu produk, kebijakan dipandang sebagai suatu cara dimana melalui cara tersebut suatu organisasi dapat mengetahui apa yang diharapkan darinya yaitu program dan mekanismenya dalam mencapai produknya.

Kebijakan merupakan suatu kumpulan keputusan. Keputusan tersebut diambil oleh seorang pelaku atau oleh kelompok politik yaitu dalam hal ini pemerintah, yaitu berusaha untuk memilih tujuan dan cara untuk mencapai tujuan yang ingin dicapai. Dahlan Tahib dan Jazim Hamidi mengemukakan pengertian kebijakan adalah segala tindakan atau perilaku seseorang maupun penguasa dalam ketatanegaraan.

Menurut Islamy dalam Anggara (2019: 501) mengemukakan bahwa kebijakan publik merupakan serangkaian tindakan yang ditetapkan dan dilaksanakan atau tidak dilaksanakan oleh pemerintah dengan berorientasi tujuan tertentu demi kepentingan seluruh masyarakat. Menurut (Charles O. Jones dalam

Kurniawan (2019: 33) kebijakan adalah program dan keputusan-keputusan. Didalam kamus Webster kebijakan adalah prinsip atau cara bertindak yang dipilih untuk mengarahkan pengambilan keputusan. Dapat dikatakan kebijakan adalah sebuah program yang kegiatannya mengarah kepada pengambilan keputusan.

Federick sebagaimana dikutip Leo Agustino (2014: 7) mendefinikan bahwa kebijakan sebagai serangkaian tindakan atau kegiatan yang diusulkan seseorang, kelompok atau pemerintah dalam suatu lingkungan tertentu dimana terdapat hambatan-hambatan (kesulitan-kesulitan) dan kesempatan-kesempatan terhadap pelaksanaan usulan kebijaksanaan tersebut dalam rangka mencapai tujuan tertentu. Nugroho (2017: 127) menggambarkan pelaksanaan atau implementasi kebijakan di dalam konteks manajemen berada di dalam kerangka *organizing-leading-controlling*. Jadi ketika kebijakan sudah dibuat, maka tugas selanjutnya adalah mengorganisasikan, melaksanakan kepemimpinan untuk memimpin pelaksanaan dan melakukan pengendalian pelaksanaan tersebut. Secara rinci kegiatan di dalam manajemen implementasi kebijakan dalam model manajemen dapat disusun melalui:

1. Implementasi strategi;
2. Pengorganisasian;
3. Penggerak dan kepemimpinan;
4. Pengendalian.

Pendapat ini juga 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.

Kebijakan untuk kehidupan masyarakat atau publik lahir tidak semudah membalikkan telapak tangan karena akan ada suatu proses kebijakan yang akan dijalankan pemerintah yaitu perumusan kebijakan untuk dapat menjadi suatu produk hukum dan akan digunakan kepada masyarakat. Namun dalam realita

kehidupan bermasyarakat proses kebijakan sering kali dilakukan dalam proses kegiatan yang bersifat politis karena proses kebijakan melibatkan aktor pemerintah.

(Leo Agustino dalam Raharja 2015: 6) kebijakan publik adalah hubungan antar unit pemerintah dengan lingkungannya. Pengertian tersebut dinilai sangat luas dan sulit untuk dipahami serta belum fokus pada subjek yang dikajinya karena lingkungan kebijakan publik sangat luas yaitu terdiri dari berbagai elemen-elemen di pemerintah. Woll dalam Satsipi dan Mufidayati (2019: 12) kebijakan publik ialah sejumlah aktivitas pemerintah untuk memecahkan masalah di tengah masyarakat, baik secara langsung maupun melalui berbagai lembaga yang mempengaruhi kehidupan masyarakat.

Berdasarkan pengertian yang telah diuraikan oleh para ahli mengenai kebijakan, dapat disimpulkan bahwa kebijakan publik merupakan sebuah tindakan atau sebuah kegiatan yang dilaksanakan dan tidak dilaksanakan oleh pemerintah selaku pemangku kepentingan sebagai kelanjutan dari tuntutan dari berbagai elemen masyarakat karena adanya permasalahan dalam masyarakat maupun birokrasi yang kemudian lahirnya suatu peraturan pemerintah yang harus dipatuhi dan dijalankan oleh lingkungan pemerintah, dalam penetapan sebuah keputusan dibutuhkan alternatif-alternatif kemungkinan kebijakan yang akan dipilih atau diproses untuk mencapai sebuah tujuan. Tentunya dalam sebuah proses atau pelaksanaan kebijakan melibatkan pemerintah beserta *stakeholder* dan masyarakat yang dalam prosesnya tidak lepas dari hambatan-hambatan (kesulitan-kesulitan) dan kesempatan-kesempatan terhadap pelaksanaan usulan kebijakan.

Menurut Arifin (2014) implementasi kebijakan publik sebagai salah satu aktivitas dalam proses kebijakan publik, sering bertentangan dengan yang diharapkan, bahkan menjadikan produk kebijakan itu sebagai batu sandungan bagi pembuat kebijakan itu sendiri, maka diperlukannya pemahaman yang mendalam tentang studi kebijakan publik.

Sementara menurut Lester dan Stewart (2006) menjelaskan bahwa implementasi kebijakan di pandang dalam pengertian yang luas, merupakan alat administrasi hukum dimana berbagai aktor, organisasi, prosedur, dan teknik yang bekerja bersama-sama untuk menjelaskan kebijakan guna meraih dampak atau tujuan yang diinginkan.

Kemudian, Wahab (1997) menegaskan bahwa implementasi kebijakan merupakan aspek yang paling penting dari keseluruhan dalam implementasi kebijakan yaitu suatu keadaan dimana dalam proses kebijakan akan terbuka kemungkinan terjadinya perbedaan antara apa yang diharapkan oleh pembuat kebijakan dengan apa yang senyatanya dicapai.

Menurut Djaja Saefullah dalam (Arifin: 2014) studi kebijakan publik dapat dipahami dengan dua perspektif, yaitu:

1. Perspektif politik, bahwa kebijakan publik di dalamnya perumusan, implementasi, maupun evaluasinya pada hakekatnya merupakan pertarungan berbagai kepentingan public di dalam mengalokasikan dan mengelola sumber daya (*resources*) sesuai dengan visi, harapan dan prioritas yang ingin diwujudkan.
2. Perspektif administratif, bahwa kebijakan publik merupakan ikhwil berkaitan dengan sistem, prosedur dan mekanismen, serta kemampuan para pejabat publik (*official officers*) di dalam menterjemahkan dan menerapkan kebijakan publik, sehingga visi dan harapan yang diinginkan dicapai diwujudkan di dalam realitas.

Dunn dalam (Arifin: 2014)) memberikan argumennya tentang implementasi kebijakan yaitu, "*Policy implementation is essentially a practical activity, as distinguished from policy formulation, which is essentially theoretical*".

Sehubungan dengan sifat praktis yang ada di dalam proses implementasi kebijakan, maka hal yang wajar bahwa implementasi ini berkaitan dengan proses politik dan administrasi. Hal tersebut disebabkan karena ia berkaitan dengan

tujuan diadakannya kebijakan (*policy goals*) dan jika dilihat dari konteks implementasi kebijakan, maka hal ini akan berkaitan dengan kekuasaan (*power*), kepentingan dan strategi para pelaku kebijakan, disamping karakteristik lembaga dan rezim serta izin pelaksanaan dan respon terhadap kebijakan. Sementara itu menurut Adiwisatra dalam (Arifin: 2014) bahwa: “Implementasi kebijakan merupakan sesuatu yang penting. Kebijakan publik yang dibuat hanya akan menjadi “macan kertas” apabila tidak berhasil dilaksanakan.” Selanjutnya, masih menurut Adiwisatra dalam (Arifin: 2014) bahwa: “Keberhasilan implementasi kebijakan publik kadangkala tidak hanya memerlukan rasionalitas, tapi juga kemampuan pelaksana untuk memahami dan merespon harapan yang berkembang di masyarakat, dimana kebijakan publik tersebut akan dilaksanakan.”

Barrett (2004: 251) yang menyatakan implementasi kebijakan sebagai, “... *translating policy into action*” atau bila diterjemahkan sederhana berarti menerjemahkan kebijakan ke dalam tindakan. Jadi, implementasi kebijakan adalah menjalankan konten atau isi kebijakan ke dalam aplikasi yang diamanatkan oleh kebijakan itu sendiri.

Adapun faktor-faktor yang mempengaruhi implementasi kebijakan dapat diambil dari berbagai pandangan antara lain (Soebarsono 2005: 89-104) :

a) Teori George C. Edwards III (1980)

Dalam pandangan Edwards III, implementasi kebijakan dipengaruhi oleh empat variabel, yaitu:

1. Komunikasi

Komunikasi sebagai sarana untuk mentransmisikan tujuan dan sasaran kebijakan kepada kelompok sasaran (*target group*) sehingga akan mengurangi distorsi implementasi.

2. Sumberdaya

Sumberdaya adalah faktor penting untuk implementasi kebijakan agar efektif. Tanpa sumberdaya, kebijakan hanya tinggal di kertas dokumen saja. Implementasi

tidak akan berjalan efektif apabila kekurangan sumberdaya untuk melaksanakannya.

### 3. Disposisi

Disposisi adalah watak dan karakteristik yang dimiliki oleh implementor, seperti komitmen, kejujuran dan sifat demokratis.

### 4. Struktur Birokrasi

Struktur birokrasi yang bertugas mengimplementasikan kebijakan memiliki pengaruh yang signifikan terhadap implementasi kebijakan.

## b) Teori Merilee S. Grindle (1980)

Keberhasilan implementasi menurut Merilee S. Grindle (1980) dipengaruhi oleh dua variabel besar, yaitu isi kebijakan (*content of policy*) dan lingkungan implementasi (*content of implementation*). Variabel isi kebijakan mencakup :

- 1) Sejauh mana kepentingan kelompok sasaran termuat dalam isi kebijakan;
- 2) Jenis manfaat yang diterima oleh kelompok sasaran;
- 3) Sejauh mana perubahan yang diinginkan dari sebuah kebijakan;
- 4) Apakah letak sebuah program sudah tepat;
- 5) Apakah sebuah program telah menyebutkan implementornya dengan rinci;
- 6) Apakah sumberdayanya telah memadai.

Sedangkan variabel lingkungan implementasi mencakup :

- 1) Seberapa besar kekuasaan, kepentingan, dan strategi yang dimiliki oleh para aktor yang terlibat dalam implementasi kebijakan;
- 2) Karakteristik institusi dan rejim yang sedang berkuasa;
- 3) Tingkat kepatuhan dan responsivitas kelompok sasaran.

## c) Teori Daniel A. Mazmanian dan Paul A. Sabatier (1983)

Berpendapat bahwa ada 3 (tiga) kelompok variabel yang mempengaruhi keberhasilan implementasi, yaitu: karakteristik dari masalah (*tractability of the problems*), karakteristik kebijakan/undang-undang (*ability of statute to structure*

*implementation*) dan variabel lingkungan (*nonstatutory variables effecting implementation*).

### **2.2.2 Karakteristik Kebijakan Publik**

Menurut Solichin Abdul Wahab (1991) dalam Tachjan (2006:20) ciri-ciri tentang kebijakan pemerintah/negara, yakni dilandasi pendapat Easton, ciri-ciri yang melekat di dalam kebijakan publik ini adalah pemerintah/publik yang berdasarkan kenyataan bahwa suatu kebijakan dirumuskan atau dibuat oleh yang mewakili wewenang dalam sistem politik. Orang mempunyai wewenang yang bertanggung jawab atas semua permasalahan dan urusan politik, dan berhak mengambil tindakan asalkan tindakan tersebut masih di dalam kewenangan. Berikut ciri-ciri kebijakan publik :

1. Kebijakan publik adalah suatu tindakan yang mengetahui tujuan perilaku atau tindakan yang kebetulan direncanakan.
2. Pada hakikatnya kebijakan adalah tindakan yang saling berkaitan dan berpola yang mengarah pada tujuan tertentu yang dilakukan oleh pejabat-pejabat pemerintah dan bukan merupakan keputusan-keputusan yang berdiri sendiri. Misalnya, kebijakan tidak hanya mencakup keputusan untuk membuat undang-undang dalam budang tertentu, akan tetapi diikuti pula dengan keputusan-keputusan yang berkaitan dengan implementasi dan pemaksaan pemberlakuannya.
3. Kebijakan berhubungan dengan senyatanya apa yang dilakukan oleh pemerintahan dalam bidang-bidang tertentu, dalam arti setiap kebijakan pemerintah itu diikuti dengan tindakan-tindakan konkret. Dengan kata lain, walau bagaimanapun kebijakan pemerintah itu dianggap bagus, jika tidak disertai dengan tindakan-tindakan yang konkret, maka pemerintah/publik itu sesungguhnya tidak mengatur apa yang seharusnya ditangani terutama yang menjadi tuntutan dan kebutuhan masyarakat.
4. Kebijakan pemerintah/publik mungkin berbentuk positif maupun negatif. Dalam bentuknya yang positif kebijakan mungkin akan mencakup beberapa bentuk tindakan pemerintah yang dimaksudkan untuk mempengaruhi masalah



tertentu. Sementara dalam bentuk negatif, kebijakan kemungkinan meliputi keputusan-keputusan pejabat-pejabat pemerintah untuk tidak bertindak, atau tidak melakukan tindakan apapun dalam masalah-masalah dimana campur tangan pemerintah justru diperlukan.

### **2.2.3 Model Implementasi Kebijakan Van Meter dan Van Horn**

Model pendekatan implementasi kebijakan yang dirumuskan Van Meter dan Van Horn disebut dengan *A Model of the Policy Implementation* (1975). Proses implementasi ini merupakan sebuah abstraksi atau performansi suatu kebijakan yang pada dasarnya secara sengaja dilakukan untuk meraih kinerja implementasi kebijakan yang tinggi yang berlangsung dalam hubungan berbagai variabel. Model ini mengandaikan bahwa implementasi kebijakan berjalan secara linear dari keputusan politik, pelaksana dan kinerja kebijakan publik. Menurut Van Meter dan Van Horn dalam Agustiono (2019:142) Model ini menjelaskan bahwa kinerja kebijakan dipengaruhi oleh beberapa variabel yang saling berkaitan, secara rinci variabel-variabel tersebut yaitu :

#### **a) Ukuran dan tujuan kebijakan**

Kinerja implementasi kebijakan dapat diukur tingkat keberhasilannya dari ukuran dan tujuan kebijakan yang bersifat realistik dengan sosio-kultur yang ada di level pelaksana kebijakan. Ketika ukuran dan sasaran kebijakan terlalu ideal (utopis), maka akan sulit direalisasikan. Untuk menegaskan ukuran dan tujuan tertentu yang harus dicapai oleh para pelaksana kebijakan, kinerja kebijakan pada dasarnya merupakan penilaian atas tingkat ketercapaian ukuran dan tujuan tersebut.

#### **b) Sumberdaya**

Keberhasilan implementasi kebijakan sangat tergantung dari kemampuan memanfaatkan sumber daya yang tersedia. Manusia merupakan sumber daya yang terpenting dalam menentukan keberhasilan suatu implementasi kebijakan. Setiap tahap implementasi menuntut adanya sumber daya manusia yang berkualitas sesuai dengan pekerjaan yang diisyaratkan oleh kebijakan yang telah ditetapkan

secara politik. Selain sumber daya manusia, sumber daya finansial dan waktu menjadi perhitungan penting dalam keberhasilan implementasi kebijakan. Sebagaimana yang dikemukakan oleh Derthicks (dalam Van Meter dan Van Horn, 1975) bahwa : “*new town study suggest that limited supply of federal incentives was amjor contributor to the failure of the program*”.

c) Karakteristik agen pelaksana

Pusat perhatian pada agen pelaksana meliputi organisasi formal dan organisasi informal yang akan terlibat dalam pengimplementasian kebijakan. Hal ini penting karena kinerja implementasi kebijakan akan sangat dipengaruhi oleh ciri-ciri yang tepat serta cocok dengan para agen pelaksananya. Hal ini berkaitan dengan koneksi kebijakan yang akan dilaksanakan pada beberapa kebijakan menuntut pelaksana kebijakan yang ketat dan disiplin. Pada konteks lain diperlukan agen pelaksana yang demokratis dan persuasif. Selain itu cakupan atau luas wilayah menjadi pertimbangan penting dalam menentukan agen pelaksana kebijakan.

d) Sikap atau kecenderungan

Sikap penerimaan atau penolakan dari (agen) pelaksana kebijakan sangat mempengaruhi keberhasilan atau kegagalan implementasi kebijakan publik. Hal ini sangat mungkin terjadi karena kebijakan yang dilaksanakan bukanlah hasil formulasi warga setempat yang mengenal betul permasalahan dan persoalan yang mereka rasakan. Tetapi kebijakan publik biasanya bersifat *top down* yang sangat mungkin para pengambil keputusan tidak mengetahui bahkan tak mampu menyentuh kebutuhan, keinginan atau permasalahan yang harus diselesaikan.

e) Komunikasi antar organisasi

Agar kebijakan publik bisa dilaksanakan dengan efektif, apa yang menjadi standar tujuan harus dipahami oleh para individu (*implementors*). Yang bertanggung jawab atas pencapaian standar dan tujuan kebijakan, karena itu standar dan tujuan harus dikomunikasikan kepada para pelaksana. Komunikasi dalam kerangka penyampaian informasi kepada para pelaksana kebijakan tentang

apa menjadi standar dan tujuan harus konsisten dan seragam dari berbagai sumber informasi.

f) Lingkungan sosial, politik, dan ekonomi

Hal terakhir yang perlu diperhatikan guna menilai kinerja implementasi kebijakan adalah sejauh mana lingkungan eksternal turut mendorong keberhasilan kebijakan publik. Lingkungan sosial, politik, dan ekonomi yang tidak kondusif menjadi sumber masalah dari kegagalan kinerja implementasi kebijakan. Karena itu, upaya implementasi kebijakan mensyaratkan kondisi lingkungan eksternal yang kondusif.

Proses implementasi kebijakan menurut Van Meter dan Van Horn yang membedakan dengan model implementasi kebijakan menurut para ahli yang lain adalah model ini merupakan suatu model implementasi yang menjelaskan bagaimana suatu proses implementasi itu berjalan sesuai dengan yang diharapkan dengan memperhatikan beberapa aspek untuk mencapai kebijakan tersebut dan bagaimana suatu kebijakan itu diterima di berbagai kondisi sekitar. Dan hal ini sangat berpengaruh dalam mengimplementasi kebijakan publik.

#### **2.2.4 Uji Emisi**

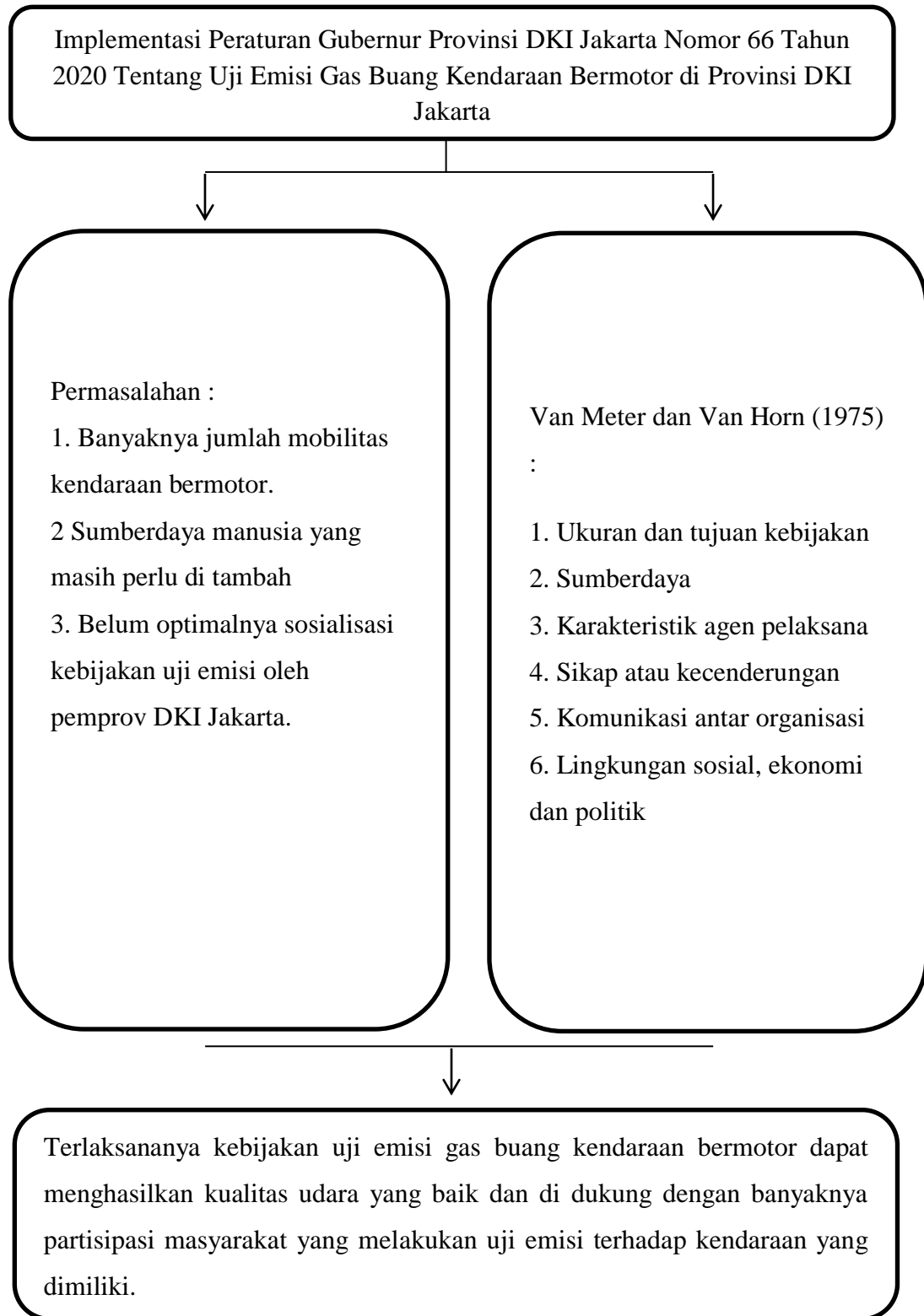
Pencemaran udara akibat aktivitas sektor transportasi yang utama adalah akibat kendaraan bermotor di darat. Transportasi jalan raya memberikan kontribusi yang cukup signifikan bagi pencemaran di perkotaan. Menurut Soemirat (2011) bahwa pencemaran udara dapat menimbulkan dampak terhadap kesehatan, harta benda, ekosistem maupun iklim. Umumnya gangguan kesehatan akibat pencemaran udara terjadi pada saluran pernapasan dan organ penglihatan. Salah satu dampak kronis dari pencemaran udara adalah *bronchitis* dan *emphysema*. Menurut World Health Organization (WHO), 70% pencemar berasal dari emisi gas buang kendaraan bermotor. WHO memperkirakan setiap tahun sekitar 0,5 juta penduduk perkotaan meninggal akibat partikel udara kotor (WHO, 2003 dalam Ruktiningsih et al, 2005).

Pencemaran udara dapat dibedakan menjadi 2, yaitu pencemaran udara primer dan sekunder. Pencemaran udara primer adalah substansi pencemar yang ditimbulkan langsung dari sumber pencemaran, sedangkan pencemaran udara sekunder adalah substansi pencemar yang terbentuk akibat reaksi pencemar primer di atmosfer. Maka dari itu, diperlukan solusi untuk mengatasi pencemaran udara yang disebabkan oleh kendaraan bermotor yaitu uji emisi kendaraan bermotor.

Uji emisi adalah cara pemeriksaan pada bagian saluran pembuangan gas knalpot kendaraan bermotor. Pemerintah mewajibkan masyarakat Jakarta untuk melakukan uji emisi kendaraan bermotor. Kewajiban melakukan uji emisi gas buang bermotor harus dilakukan paling sedikit satu kali dalam satu tahun. Uji emisi dilakukan di tempat uji emisi dan dikerjakan oleh teknisi uji emisi. Tempat uji emisi dapat dilakukan di beberapa bengkel yang sudah terdaftar dapat melakukan uji emisi gas buang kendaraan bermotor. Teknisi uji emisi adalah petugas khusus yang dipilih untuk melakukan pengujian emisi gas buang kendaraan bermotor.

Uji emisi ini menggunakan alat khusus untuk menilai hasil emisi gas yang terdapat dalam kendaraan bermotor. Uji emisi ini dilakukan karena gas buang kendaraan bermotor mengandung zat-zat yang berbahaya antara lain, Karbon Monoksida (CO), Hidrokarbon (HC), Nitrogen Oksida (Nox), Sulfur Dioksida (SOx), dan Partikulat (PM10). Tujuan uji emisi ini dilakukan guna mengecek kinerja dari mesin kendaraan bermotor dan dapat mengurangi hasil polusi atau pencemaran udara yang dikeluarkan dari gas knalpot kendaraan bermotor. Uji emisi dapat mengurangi terjadinya kecelakaan, karena dengan adanya uji emisi dapat memastikan apakah kinerja dari mesin kendaraan bermotor baik atau tidak baik saat digunakan dalam beraktifitas. Mencegah terjadinya kecelakaan tidak hanya berarti mencegah terjadinya bahaya tetapi juga ikut penghematan dari segi biaya, tenaga dan waktu dan sekaligus berarti belajar sesuatu secara efektif dan efisien.

### 2.3 Kerangka Berfikir



sumber : data diolah