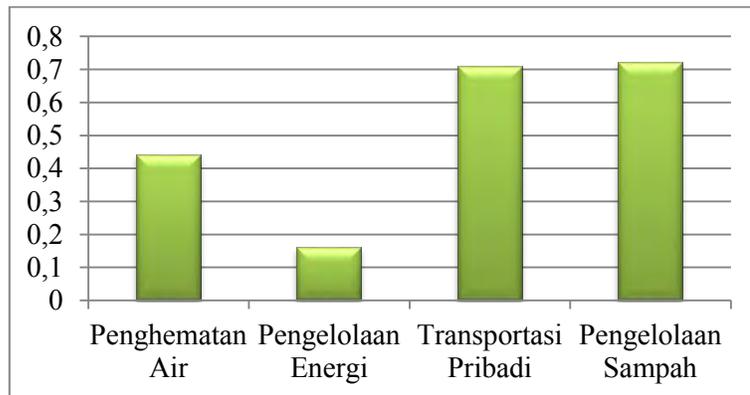


BAB I PENDAHULUAN

I.1 Latar Belakang Masalah

Permasalahan mengenai sampah merupakan permasalahan umum yang hampir dialami oleh seluruh daerah di dunia, begitu pula di Indonesia. Dengan jumlah penduduk sebanyak kurang lebih 269 juta jiwa (BPS.go.id), menjadikan Indonesia menduduki urutan ke 4 sebagai negara dengan jumlah penduduk terbanyak di dunia. Jumlah penduduk Indonesia yang cukup tinggi erat kaitannya dengan tingkat produksi sampah. Karena semakin banyak jumlah individu, otomatis setara dengan semakin banyaknya produksi sampah yang turut dihasilkan.

Kondisi tersebut diperparah dengan Indeks Perilaku Ketidakpedulian Lingkungan Hidup (IPKLH) masyarakat Indonesia yang masih tinggi. Menurut data yang dipaparkan oleh BPS (2018), persentase pengelolaan sampah di Indonesia mendominasi nilai IPKLH daripada kategori yang lain, yakni sebanyak 0.72. sedangkan yang ada di urutan kedua ialah transportasi pribadi dengan nilai 0.71, penghematan air sebesar 0.44, dan pengelolaan energi sebesar 0.16. Semakin mendekati angka 1.00 pada IPKLH maka semakin tidak peduli masyarakat Indonesia pada kategori tersebut.



Gambar I.1 Grafik Nilai Indeks Berdasarkan Dimensi Penyusun Indeks Perilaku Ketidakpedulian Lingkungan Hidup di Indonesia

Saat ini, total volume timbulan sampah yang diproduksi oleh masyarakat Indonesia diperkirakan mencapai 85.000 ton per hari. Menurut *World Bank* (2018) dalam (KLHK, 2019:8), jumlah tersebut diperkirakan dapat naik lagi hingga mencapai 150.000 ton per hari di tahun 2025. Yang berarti persentase kenaikan volume timbulan sampah di Indonesia dapat diperkirakan naik sebanyak kurang lebih 76%. Kondisi tersebut menuntut pemerintah untuk berupaya lebih keras dalam menangani timbulan sampah, terutama yang ada di perkotaan.

Masyarakat di perkotaan umumnya memiliki tingkat peradaban yang lebih baik daripada masyarakat di desa. Pasalnya, seluruh kebutuhan dan sarana prasarana di segala bidang lebih mudah untuk dinikmati dan dijangkau. Sehingga kehidupan di perkotaan banyak diminati oleh masyarakat. Tak jarang masyarakat desa melakukan migrasi ke wilayah perkotaan dikarenakan mudah untuk menikmati fasilitas yang ada. Hal tersebut membuat jumlah masyarakat di perkotaan semakin banyak. Di samping itu, kebutuhan masyarakat kota sangat kompleks dan tingkat konsumsinya tinggi. Sehingga semakin banyak timbulan sampah yang dihasilkan oleh masyarakat perkotaan daripada pedesaan.

Terbukti dari data yang dipaparkan oleh BPS (2018), bahwa penghasil sampah dengan jumlah terbanyak di Indonesia adalah kota-kota besar. Seperti Kota Surabaya, DKI Jakarta, Makassar, Semarang, Denpasar, dan lain sebagainya. Pada urutan lima besar penghasil sampah terbanyak se Indonesia, Kota Surabaya menduduki urutan terbanyak untuk volume produksi sampah pada tahun 2017, yakni sebanyak 9.896,78 m³ per hari. Jumlah tersebut mengalahkan DKI Jakarta sebagai ibukota Negara Indonesia, yakni sebanyak 7.164,53 m³. Pada urutan ketiga, yakni Kota Makassar sebanyak 6.485,65 m³. Disusul oleh Kota Semarang sebanyak 5.163,72 m³ dan Denpasar sebanyak 3.657,20 m³ per harinya. Lebih lanjut mengenai urutan kota penghasil sampah terbanyak se Indonesia, dapat dilihat pada tabel I.2 sebagai berikut.

Tabel I.1 Produksi dan Volume sampah yang Terangkut per Hari Menurut Kota 2017

No.	Kota	Perkiraan Produksi Sampah per Hari (m ³)	Volume Sampah yang Terangkut per Hari (m ³)	Persentase Sampah Terangkut (%)
1.	Surabaya	9.896,78	5.427,45	54,84
2.	DKI Jakarta	7.164,53	6.872,18	95,92
3.	Makassar	6.485,65	6.163,42	95,03
4.	Semarang	5.163,72	4.544,00	88,00
5.	Denpasar	3.657,20	3.276,55	89,59

Sumber: Statistik Lingkungan Hidup (BPS, 2018:209) data diolah

Pada tabel I.1 sudah dijelaskan mengenai volume produksi serta jumlah sampah yang terangkut di masing-masing kota. Memang sebagian besar sampah yang dihasilkan merupakan sampah organik. Namun perlu digaris bawahi, bahwa sampah organik merupakan sampah yang mudah diurai dan dapat diolah kembali. Sedangkan anorganik tidak demikian. Sampah anorganik lebih banyak dan lebih rumit untuk diolah kembali karena komposisi yang terkandung di dalamnya. Salah satunya adalah sampah plastik. Butuh waktu yang sangat lama untuk menguraikan bahan plastik.

Hingga saat ini, penggunaan wadah berbahan plastik seakan tidak dapat dipisahkan dalam kehidupan sehari-hari. Hampir semua orang menyukai wadah yang berbahan dasar plastik. Karena selain terlihat lebih bersih, ringan, dan tahan air, bahan plastik ini mudah untuk dibawa ke mana-mana (Karuniastuti, 2013:7). Namun, di samping kepraktisan, kenyamanan, dan dari segi harga yang murah, penggunaan wadah berbahan dasar plastik memiliki resiko yang cukup tinggi bila digunakan secara terus menerus. Resiko tersebut di antaranya adalah dapat membunuh hewan yang memakannya, menyebabkan perubahan iklim, mencemari air dan udara, serta makanan, juga membuat manusia menjadi bergantung dengan bahan bakar fosil. Keadaan tersebut juga dapat membahayakan kesehatan manusia (Greenpeace.org, 2019).

Adapun dampak lain yang ditimbulkan oleh sampah plastik lebih lanjut adalah sebagai berikut (Greenpeace.org, 2019):

- 1) Selama proses ekstraksi dan pembuatan bahan baku bahkan pada saat penggunaan, zat kimia pada plastik dapat menjadi polusi lingkungan dalam bentuk limbah yang sangat berbahaya terhadap kesehatan manusia
- 2) Bentuk plastik yang kecil seperti partikel-partikel mikroplastik, fragmen, dan serat, dapat masuk ke dalam tubuh manusia. Jika tertelan, terhirup, atau terjadi kontak langsung akan berdampak pada kesehatan
- 3) Proses ekstraksi minyak bumi sebagai bahan baku plastik hingga keberadaannya di lingkungan sebagai sampah di daratan melepaskan gas rumah kaca dalam jumlah yang tinggi

Namun masyarakat seolah tidak menyadari bahwa bahaya yang ditimbulkan oleh penggunaan plastik dalam jangka waktu yang panjang secara terus menerus dapat berakibat fatal bagi kesehatan manusia maupun kelestarian lingkungan. Terlebih pada penggunaan plastik yang bersifat sekali pakai. Jika komponen pada selembar plastik saja sudah membutuhkan waktu yang sangat lama untuk dapat diuraikan, masyarakat menggunakan plastik tersebut hanya sekali. Kemudian langsung dibuang. Sehingga penggunaan plastik sekali pakai justru memperparah keadaan. Karena akan sangat cepat menambah jumlah volume timbulan sampah yang dihasilkan. Maka diperlukan adanya pembatasan dalam penggunaan plastik sekali pakai tersebut agar tidak semakin bertambah dengan jangka waktu yang cepat.

Upaya pemerintah dalam menangani masalah sampah sudah terus menerus dilakukan. Namun permasalahan terkait sampah tidak dapat ditangani secara keseluruhan oleh pemerintah. Karena permasalahan tersebut bersifat sangat kompleks dan berasal dari konsumsi tiap individu yang ada di seluruh lapisan masyarakat. Jadi, baik masyarakat maupun pemerintah harus bekerja sama dalam menangani permasalahan sampah demi terciptanya kelestarian lingkungan. Terutama sampah plastik yang sifatnya susah diuraikan dan sangat berpotensi untuk mencemari lingkungan.

Sebagaimana diatur dalam Undang-undang Nomor 18 Tahun 2008 tentang Pengelolaan Sampah, telah dijelaskan bahwa pemerintah pusat maupun pemerintah daerah sama-sama bertanggung jawab dalam mengelola sampah. Hal tersebut dilakukan dengan tujuan agar setiap daerah dapat mengelola sampah yang dihasilkan oleh masyarakat setempat dengan lebih fokus, dan terperinci sesuai dengan kebutuhan dan kondisi yang dimiliki oleh tiap-tiap daerah. Pada pasal 19 juga disebutkan bahwa upaya pengurangan sampah meliputi kegiatan pembatasan timbulan sampah, daur ulang sampah, serta pemanfaatan kembali sampah.

Namun perlu digarisbawahi bahwa kegiatan daur ulang serta pemanfaatan kembali sampah tidak dilakukan oleh seluruh kalangan masyarakat. Sebagian besar, masyarakat yang cenderung memilah dan mendaur ulang sampah terdorong oleh desakan ekonomi (Zakianis & Djaja, 2017:3). Karena mereka menilai bahwa sampah tersebut bernilai jual jika mereka pilah dan mereka jual kembali. Sedangkan pada masyarakat yang memiliki tingkat perekonomian yang lebih tinggi cenderung tidak memilah atau mendaur ulang sampah tersebut karena keterbatasan waktu yang mereka miliki. Bahkan menurut Bernstad (2015) dalam (Zakianis & Djaja, 2017:3) mereka bisa menyimpan sampah mereka sendiri jika memiliki ruang yang luas.

Selain itu, masyarakat cenderung memiliki minat untuk memilah, menjual, dan mendaur ulang sampah plastik yang memang secara jelas memiliki nilai jual kembali seperti botol plastik. Beda halnya dengan kantong plastik. Kantong plastik tidak dapat secara langsung memiliki nilai jual seperti botol plastik. Harus didaur ulang agar menjadi suatu produk baru yang dapat diminati seseorang untuk membelinya. Selain itu, masyarakat juga jarang memilah sampah kantong plastik. Kebanyakan dari mereka meletakkan produksi sampah rumah tangga pada kantong plastik kemudian dibuang tanpa dipilah terlebih dahulu. Hal tersebut dilakukan agar praktis, ringkas, bersih, dan tidak menimbulkan bau (Andina, 2019:128).

Selain bersifat sekali pakai, sekarang ini marak dengan kantong plasti *degradable* atau mudah diuraikan. Plastik tersebut banyak tersedia di toko ritel modern. Sebetulnya hal tersebut bukanlah solusi. Karena yang menjadi masalah, jika

kantong plastik tersebut dibiarkan dalam jangka waktu agak lama, bentuknya setengah hancur. Sehingga masyarakat lebih sulit untuk menjadikannya bahan daur ulang untuk diwujudkan menjadi suatu barang yang baru.

Sebetulnya, kantong plastik *degradable* tidak akan dapat benar-benar hancur dengan sendirinya jika dibiarkan begitu saja. Plastik tersebut dapat hancur pada suhu sekitar 50° C yang hanya bisa ditemukan pada *industrial composter* saja. Adapun jenis kantong plastik *oxo-degradable* yang sangat cepat terurai jika terkena oksigen pun hanya bisa hancur hingga di titik mikroplastik saja. Dengan ukuran yang kasat mata, maka akan semakin berbahaya jika berterbangan, dan terhirup oleh manusia (Greenpeace.org, 2019). Singkatnya, apapun bahan yang digunakan sebagai wadah kantong belanja plastik yang disediakan oleh toko ritel modern termasuk yang jenis *degradable* sekalipun, masih berbahaya bagi kesehatan dan kelestarian lingkungan.

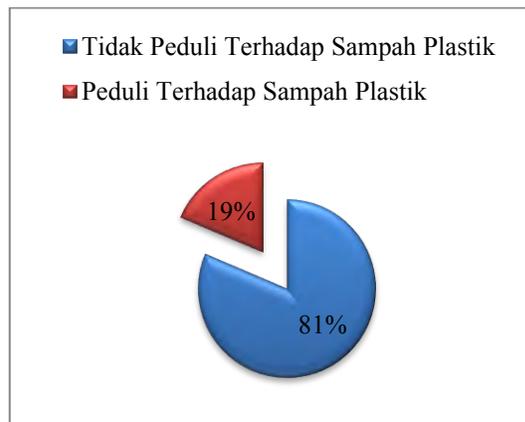


Gambar I.2 Kantong Belanja Plastik *Degradable*

Hal tersebut diperparah dengan keberadaan toko ritel modern yang semakin banyak jumlahnya dari tahun ke tahun. Masyarakat suka berbelanja di toko ritel modern. Karena dapat memilih sendiri barang yang mereka inginkan. Selain itu fasilitas yang disediakan toko ritel modern sangat beragam. Tidak hanya kebutuhan pokok rumah tangga saja, melainkan berbagai produk digital, tempat yang nyaman dan pendingin ruangan juga turut menarik minat pelanggan untuk berbelanja di toko ritel modern. Namun perlu diingat bahwa toko ritel dinilai sebagai gerbang distribusi

plastik sekali pakai kepada masyarakat (Greenpeace.org, 2019). Hal tersebut dikarenakan toko ritel menjual beraneka ragam produk dengan kemasan plastik sekali pakai, bahkan kantong belanja yang disediakan merupakan kantong belanja plastik sekali pakai yang bersifat *degradable*. Yang mana masyarakat Indonesia cenderung kurang berminat untuk memilah dan mendaur ulangnya daripada botol-botol, atau kemasan plastik lainnya.

Ditambah lagi dengan fenomena yang menunjukkan bahwa masyarakat Indonesia juga memiliki tingkat kepedulian rendah terhadap produksi sampah plastik sehari-hari. Hal tersebut dibuktikan dengan banyaknya penduduk Indonesia yang lebih menyukai kantong plastik sekali pakai sebagai wadah belanjaan bagi mereka. Terhitung persentase rumah tangga di Indonesia berdasarkan kepedulian terhadap sampah plastik ketika berbelanja di tahun 2017, sebanyak 81,4% tidak peduli terhadap sampah plastik. Dalam hal ini, mereka menggunakan kantong plastik yang disediakan pusat perbelanjaan. Sedangkan sisanya sebanyak 18,6% saja yang peduli terhadap sampah plastik dan melakukan aksi membawa kantong belanja sendiri dari rumah (BPS, 2018:27).



Gambar I.3 Grafik Persentase Rumah Tangga Indonesia Berdasarkan Kepedulian Terhadap Sampah Plastik Ketika Berbelanja Tahun 2017

Jika dilihat lebih lanjut, estimasi pengeluaran kantong plastik di 32.000 gerai ritel yang terdaftar dalam APRINDO (Asosiasi Pedagang Ritel Indonesia), sebanyak 9,6 juta lembar kantong plastik dikeluarkan per harinya. Dan diperkirakan sebanyak

9,85 milyar lembar sampah kantong plastik dihasilkan oleh kurang lebih 90 ribu gerai ritel modern di seluruh Indonesia (Mintarsih, 2016). Jumlah tersebut diperkirakan meningkat selama beberapa tahun ke depan jika jumlah toko ritel modern, penduduk, dan produksi kantong belanja plastik di Indonesia semakin bertambah.

Maka jika hal tersebut terjadi di lingkungan masyarakat, dibutuhkan upaya lebih lanjut mengenai pembatasan timbulan sampah plastik. Setidaknya jika masyarakat kurang bisa untuk mendaur ulang, jumlah timbulannya akan berkurang. Sehubungan dengan hal tersebut, maka pemerintah melakukan upaya untuk membatasi timbulan sampah yang berasal dari kantong belanja plastik sekali pakai di toko ritel modern dengan mengeluarkan Surat Edaran Kementerian Lingkungan Hidup dan Kehutanan Nomor SE.6/PSLB/.0/5/2016 Tanggal 31 Mei 2016 perihal Pengurangan Sampah Plastik Melalui Penerapan Kantong Belanja Sekali Pakai Tidak Gratis. Kebijakan tersebut diterapkan sejak tahun 2016 pada tahap uji coba, yang diikuti oleh kurang lebih 27 Kota/Kabupaten di Indonesia. Seluruh wilayah tersebut mulai memberlakukan tarif pada setiap kantong belanja plastik yang tersedia di toko ritel modern sebesar Rp 200,- per lembarnya. Hal tersebut selaras dengan Surat Edaran KLHK No SE.1230/PSLB3-PS/2016 tentang Harga dan Mekanisme Penerapan Kantong Plastik Berbayar.

Surabaya merupakan salah satu kota yang mengikuti uji coba program kantong plastik berbayar. Sebagaimana telah dijelaskan sebelumnya, Kota Surabaya merupakan kota penghasil sampah terbesar di Indonesia pada tahun 2017. Memang saat ini pengelolaan sampah di Kota Surabaya dapat dijadikan *role model* bagi daerah-daerah yang lain. Hal tersebut dibuktikan dari beberapa penghargaan mengenai pengelolaan sampah yang diterima oleh Ibu Walikota Surabaya, Tri Rismaharini. Sebagai contoh pada tahun 2017 Kota Surabaya bersama dengan Manheim (Jerman) dan Zhejiang *Province* (China) dinobatkan sebagai kota terbaik di dunia pada kategori "*Global Green City*" oleh *United Nation Environment Program* (Badan PBB yang bergerak di bidang lingkungan) (Voaindonesia.com, 2017). Serta mendapatkan apresiasi mengenai program penghijauan dan pengurangan sampah oleh

United Cities and Local Government yang membuat Bu Risma didaulat menjadi presiden UCLG di kawasan asia pasifik.

Namun pengelolaan sampah yang baik dari pemerintah setempat tidak cukup mengatasi permasalahan sampah yang sangat banyak di Kota Surabaya. Dibutuhkan kerjasama yang baik antara pemerintah daerah dan masyarakat setempat agar pengelolaan sampah semakin optimal. Karena jika tidak dilandasi dengan peran serta dari masyarakat dalam pengaturan sampah, maka tumbuh rasa ketidakpedulian dari masyarakat (Hakim, 2014:39). Hal tersebut dikarenakan masyarakat cenderung bergantung pada pemerintah dalam pengelolaan sampah. Mereka merasa sudah ada yang menangani, jadi mereka tidak perlu bersusah payah untuk ikut andil dalam aktivitas tersebut. Andina (2019) juga berpendapat bahwa kelompok provinsi yang memiliki Indeks Pembangunan Manusia (IPM) dan Produk Domestik Regional Bruto (PDRB) per kapita yang tinggi, cenderung berkelompok pada Indeks Perilaku Ketidakpedulian Lingkungan Hidup (IPKLH) yang rendah.

Jika masyarakat Kota Surabaya sudah banyak melakukan pemilahan, bank sampah, atau daur ulang pada sampah yang telah dihasilkan di lingkungan, maka pada pelaksanaan program kantong plastik berbayar dibutuhkan peran dan kesadaran masyarakat untuk membatasi penggunaan kantong plastik sekali pakai yang mereka gunakan sebagai kantong belanja di toko ritel modern. masyarakat Kota Surabaya dituntut untuk lebih peduli dengan timbulan sampah plastik dengan menggunakan kantong belanja yang lebih ramah lingkungan (*reusable*) daripada harus selalu menggunakan kantong plastik sekali pakai yang berpotensi mencemari lingkungan. Jadi, tidak peraturan tersebut tidak harus dipatuhi dan dilakukan oleh masyarakat berperekonomian rendah saja. Melainkan seluruh kalangan masyarakat.

Pemerintah Kota Surabaya dalam hal ini Dinas Lingkungan Hidup pada saat itu menindaklanjuti Surat Edaran KLHK mengenai kantong plastik berbayar dengan mengeluarkan Surat Edaran Badan Lingkungan Hidup Kota Surabaya Nomor 660/2308/436.7.2/2016 perihal Himbuan Pengurangan Kantong Plastik yang ditujukan kepada pengelola ritel dan *mall* untuk melaksanakan program tersebut yang

terdiri dari kegiatan pemasangan spanduk atau brosur mengenai pengurangan kantong plastik sekali pakai di tempat perbelanjaan, melaksanakan prosedur dari program plastik berbayar, serta membuat dan mengirimkan laporan hasil pengurangan kantong plastik tersebut kepada Dinas Lingkungan Hidup Kota Surabaya yang pada waktu itu masih memiliki nama Badan Lingkungan Hidup Kota Surabaya.

Pada pelaksanaannya, pegawai kasir di toko ritel modern terlebih dulu menginformasikan kepada pelanggan bahwa kantong plastik kini tidak gratis lagi, tapi berbayar sebesar Rp 200,-. Kemudian pegawai kasir bertanya kepada pelanggan apakah pelanggan tersebut membawa kantong plastik sendiri. Jika tidak, apakah pelanggan tersebut berkenan membayar kantong plastik yang telah disediakan. Nantinya, uang hasil pembelian kantong plastik oleh pelanggan dikelola oleh toko ritel modern yang bersangkutan sebagai insentif lingkungan sekitar. Sebagai contoh sebagai sumbangan konsumsi dan sarana prasarana kerja bakti, atau sumbangan bencana alam, dan sebagainya (wawancara dengan Mbak Putri, pegawai Alfamidi Ploso Bogen).

Seperti yang kita tahu, hingga saat ini program kantong plastik berbayar masih diterapkan di toko ritel modern di Kota Surabaya. Namun tidak semua toko ritel modern menerapkannya. Seperti contoh pada kedua toko ritel modern yang sering dijumpai di Kota Surabaya, yakni Indomaret dan Alfamart atau Alfamidi yang masih satu perusahaan. Indomaret sudah tidak lagi menerapkan program kantong plastik berbayar tersebut. Bahkan mereka hanya turut serta dalam uji coba program tersebut di tahun 2016. Selebihnya mereka sudah tidak melaksanakan lagi. Beda halnya dengan Alfamart atau Alfamidi yang masih melaksanakan program tersebut. Sehingga muncul dugaan bahwa pelaksanaan program kantong plastik berbayar di toko ritel modern di Kota Surabaya tidak konsisten karena tidak semua toko ritel modern melakukannya.

Sebenarnya, program plastik berbayar ini juga sudah diterapkan di negara-negara lain sebelum diterapkan di Indonesia. Kebanyakan pelaksanaan program tersebut berhasil di negara-negara maju. Seperti halnya di Irlandia dan Denmark yang

telah efektif dalam menurunkan permintaan kantong plastik melalui program yang serupa (Gupta 2011). Pelaksanaan program kantong plastik berbayar juga sukses dilaksanakan di Malaysia. Program tersebut mulai diterapkan dikarenakan penggunaan kantong belanja plastik sangat populer, digemari, dan dianggap sudah sangat biasa di kalangan masyarakat Malaysia. Berdasarkan penelitian yang dilakukan oleh Asmuni, dkk (2015), nama program yang dilaksanakan ialah "*No Plastic Bag Day*". Sama halnya dengan Indonesia, program NPBD diterapkan di toko-toko ritel modern seperti minimarket, supermarket, swalayan, maupun hypermarket. Pasar tradisional dan toko-toko milik perseorangan tidak termasuk dalam program ini. Hasil dari penelitian ini menyatakan bahwa program NPBD ini dapat dikatakan efektif serta partisipasi masyarakat yang tinggi dalam pelaksanaannya. Pasalnya, sebanyak 293 orang (52,3%) tidak menggunakan kantong plastik (membawa belanjaan dengan tangan, troli, keranjang, kardus, *paperbag*, atau tas mereka sendiri). Sebanyak 151 orang (27%) membayar 1 lembar kantong plastik untuk membawa barang basah, dan sisanya sebanyak 116 orang (20,7%) membayar lebih dari 1 kantong plastik.

Hal tersebut bertolak belakang dengan pelaksanaannya di India. Menurut penelitian yang pernah dilakukan oleh Gupta (2011). Sejak tahun 2002, penggunaan kantong plastik di India sudah dilarang karena dampak penggunaan plastik yang berbahaya bagi lingkungan. Saat itu pula, pemerintah di seluruh dunia maupun negara bagian India mengusulkan undang-undang untuk membatasi kantong plastik. Termasuk penetapan harga wajib pada kantong plastik yang beredar, pajak di tingkat manufaktur, potongan harga jika membawa tas belanja sendiri, kampanye penyadaran, komando dan kontrol, serta di beberapa kasus diterapkan larangan total penggunaan kantong plastik. Sedangkan larangan total pada penggunaan kantong plastik di San Fransisco dan di negara bagian India Himachal Pradesh efektif pelaksanaannya. Namun hal tersebut tidak terjadi di New Delhi dikarenakan penegakan hukum mengenai pelarangan penggunaan kantong plastik tersebut masih lemah. Serta kesadaran masyarakat yang memang masih rendah. Jadi diperlukan pula

intervensi seperti pemasangan spanduk-spanduk yang menginformasikan pentingnya pengurangan kantong plastik, dll.

Sedangkan pelaksanaan program kantong plastik di Indonesia berbeda-beda tiap daerah. Penelitian pertama mengenai kebijakan kantong plastik berbayar dilakukan oleh Bahagia, dkk (2019) yang membahas mengenai analisis implementasi kebijakan kantong plastik berbayar di toko ritel modern di Banda Aceh yang dilakukan kepada pengunjung Suzuya Mall Banda Aceh. Setelah menganalisis implementasi menggunakan metode SWOT, maka diperoleh hasil penelitian yang menjelaskan bahwa kebijakan tersebut memiliki kelemahan dan kelebihan baik di pihak internal maupun eksternal pelaksanaan kebijakan. Dilihat dari sisi internal kelemahan yang dimiliki ialah hanya diterapkan pada toko ritel saja, tidak menyeluruh. Sedangkan kelebihannya terletak pada misi untuk pengurangan kantong plastik yang ada di lingkungan. Jika dilihat dari sisi eksternal, maka kelebihannya ialah dapat memberi peluang bagi pengusaha tas ramah lingkungan untuk menyuplai toko-toko sebagai kantong belanja. Sedangkan kelemahannya terletak pada kurang optimalnya sosialisasi mengenai kebijakan kantong plastik berbayar yang dilakukan oleh pegawai kasir kepada masyarakat sehingga harus selalu diulang saat adanya transaksi oleh orang yang berbeda.

Penelitian kedua dilakukan oleh Wicaksono, dkk (2016) juga membahas mengenai implementasi kebijakan kantong plastik berbayar di Indonesia sebagai manifestasi Indonesia berbasis ramah lingkungan. Menjelaskan bahwa sebagian besar masyarakat yang menjadi sampel pada penelitian mereka, yakni sebanyak 328 pelanggan toko ritel modern (88,7%) setuju mengenai adanya peraturan tersebut. Namun karena harga yang diberlakukan sangat murah, maka mereka cenderung menganggap itu bukan masalah dan masih bisa membayar kantong plastik tersebut. Jadi bukan terletak pada harga, melainkan kesadaran masyarakat Indonesia mengenai lingkungan masih sangat rendah. Adapun saran yang diusulkan dalam penelitian ini ialah mengganti material kantong plastik menjadi kantong plastik *photodegradable*, *oxodegradable* dan *hydro-degradable*. Sehingga harganya pun

turut naik, dan bahan yang digunakan jauh lebih baik dan gampang terurai. Namun seperti yang dijelaskan sebelumnya bahwa bahan-bahan plastik yang lebih mudah terurai pun tidak bisa menyelesaikan solusi pencemaran plastik. Pasalnya plastik tidak dapat hilang begitu saja. Melainkan hanya bentuknya yang hancur menjadi mikroplastik yang tidak kasat mata. Sehingga malah muncul permasalahan baru, mikroplastik tersebut menyebar luas melalui angin dan dapat terhirup oleh manusia karena bentuknya yang sangat kecil.

Penelitian ketiga mengenai pelaksanaan kebijakan kantong plastik berbayar di Indonesia yakni dilakukan di Bali oleh Saraswaty (2016). Hasil penelitian ini mengatakan bahwa program kantong plastik berbayar hanya diterapkan saat uji coba kebijakan saja, tepatnya di tahun 2016. Sekarang ini kebijakan tersebut hanya diterapkan oleh 4 dari 53 toko ritel modern saja yang menjadi lokasi penelitian yang dilakukan peneliti. Selain itu dikatakan pula kebijakan tersebut tidak mempengaruhi apapun terhadap perubahan kebiasaan masyarakat terhadap penggunaan kantong plastik. Hal tersebut dikarenakan kebiasaan dan tingkat kesadaran masyarakat mengenai plastik masih sangat rendah. Adapun saran yang disampaikan oleh peneliti ialah menaikkan tarif kantong plastik sekali pakai, dan menjalin kerjasama dengan LSM untuk kampanye mengenai kebijakan kantong plastik berbayar tersebut.

Kondisi yang berbeda pada pelaksanaan kebijakan kantong plastik berbayar terdapat di Kota Balikpapan, Kalimantan Timur. Berdasarkan hasil penelitian terdahulu yang dilakukan oleh Rohmah (2018), implementasi kebijakan pengurangan kantong plastik yang telah ditindaklanjuti oleh Pemerintah Kota Balikpapan menjadi sebuah Perwali, yakni Perwali Nomor 8 Tahun 2018 tentang Pengurangan Penggunaan Kantong Plastik di Kota Balikpapan, Kalimantan Timur dapat dikatakan berhasil. Pasalnya, masyarakat Kota Balikpapan yang memang sebelumnya mendapat piala Adipura sangat antusias dalam menjalankan kebijakan tersebut. Selain pemerintah yang selalu menggalakkan sosialisasi, masyarakat juga berpartisipasi mencari wadah alternatif sebagai kantong belanja untuk toko, maupun UMKM.

Sedangkan penelitian terdahulu yang membahas mengenai kebijakan kantong plastik berbayar di Kota Surabaya, dilakukan oleh Nabilah (2016). Penelitian ini membahas mengenai pengaruh efektivitas kebijakan pembatasan penggunaan kantong plastik terhadap penggunaan plastik rumah tangga. Hasil penelitian yang berbentuk kuantitatif ini menerangkan bahwa efektivitas kebijakan tersebut jika di rata-rata hanya 34% saja hasilnya. Respon masyarakat sebagian besar setuju dengan kebijakan tersebut, karena persentasenya sebanyak 68%. Namun pengaruh kebijakan tersebut terhadap penggunaan plastik pada rumah tangga masih sangat rendah yakni sebesar 4,7% saja. Sehingga dapat disimpulkan bahwa baik efektivitas maupun pengaruhnya pada penggunaan kantong plastik oleh tiap rumah tangga di Surabaya masih sangat rendah. Dikarenakan tingkat kesadaran masyarakat Kota Surabaya yang juga masih rendah mengenai sampah plastik.

Penelitian mengenai kebijakan plastik berbayar lainnya yang diterapkan di Kota Surabaya dilakukan oleh Hasan (2016) yang membahas mengenai tinjauan *masalah mursalah* terhadap kebijakan kantong plastik berbayar di minimarket Kota Surabaya. Hasil penelitian ini menerangkan pelaksanaan kebijakan tersebut yang diawali pada 21 Februari 2016. Berdasarkan instruksi dari KLHK yang menetapkan tarif kantong plastik pada toko ritel modern di Kota Surabaya sebesar Rp 200,- per lembar. Sedangkan jika dilihat dari tinjauan *masalah mursalah* kebijakan ini sudah sesuai karena tujuan dari kebijakan tersebut sudah jelas, yaitu untuk kelestarian lingkungan hidup. Adapun catatan lain yang ditambahkan oleh peneliti ialah kebijakan ini adakalanya memberatkan masyarakat yang mempunyai tingkat ekonomi yang rendah. Namun di sisi lain kebijakan ini juga mendidik dan membantu merubah pola pikir masyarakat untuk mengurangi penggunaan kantong plastik karena dampak yang akan ditimbulkan.

Penjelasan mengenai judul hingga hasil penelitian terdahulu yang relevan dengan penelitian yang akan diteliti akan dipaparkan pada tabel I.2 sebagai berikut.

Tabel I.2 Penelitian Terdahulu yang Relevan

No.	Nama Peneliti	Judul Penelitian	Hasil Penelitian
1.	Bahagia, dkk (2019)	Analisis Implementasi Kebijakan Kantong Plastik Berbayar di Ritel Modern Banda Aceh	<p>- Menganalisis implementasi kebijakan dengan analisis SWOT. Strategi internal memiliki kekuatan paling tinggi (3,39) yaitu mengurangi penggunaan kantong plastik di lingkungan. Namun pada sisi kelemahan paling tinggi (2,88) yaitu diterapkan hanya pada toko ritel dan tidak menyeluruh.</p> <p>- Pada strategi eksternal dengan nilai peluang paling tinggi (3,51) yaitu memberi kesempatan kepada produsen dalam usaha kerajinan tas ramah lingkungan. Sedangkan untuk nilai hambatan paling tinggi (1,76) yaitu kurangnya sosialisasi dari pegawai kasir kepada konsumen mengenai kebijakan kantong plastik berbayar.</p> <p>- Diperoleh matrik SWOT yang dikombinasikan dari 4 kuadran yaitu:</p> <p>a. Strategi SO (<i>strenghts</i> dan <i>opportunities</i>) seluruh lapisan stakeholder (pemerintah, masyarakat, pengusaha ritel) turut menyukseskan kebijakan ini untuk mengurangi limbah plastik</p> <p>b. Strategi ST (<i>strenghts</i> dan <i>threats</i>)</p>

			<p>Strategi ST sosialisasi di semua lapisan masyarakat, serta menaikkan harga kantong plastik tidak hanya di toko ritel saja.</p> <p>c. Strategi WO (<i>weakness</i> dan <i>opportunities</i>) pengawasan salam pelaksanaan kebijakan kantong plastik berbayar</p> <p>d. Strategi WT (<i>weakness</i> dan <i>threaths</i>) sosialisasi mengenai bahaya plastik</p>
2.	Wicaksono, dkk (2016)	<i>Implementation Rules of The Paid Plastic Bags as A Manifestation of Indonesia Based Eco-friendly Future</i>	<p>- Cakupan Masyarakat Mengenai kebijakan : kebijakan tersebut dilaksanakan hanya pada toko ritel modern saja, pasar tradisional tidak. Sebagian besar setuju dan mengetahui tujuan dari kebijakan tersebut</p> <p>- Analisis respon publik terhadap kebijakan : sebagian besar masyarakat setuju jika kebijakan tersebut diberlakukan di Indonesia karena harganya relatif terjangkau bagi masyarakat yang masih menggunakan kantong plastik</p> <p>- Analisis perilaku konsumen mengenai kebijakan : kebijakan ini dapat mempengaruhi perilaku konsumen, Karen berdasarkan survei, sebanyak hampir separuh orang sudah memiliki</p>

		<p>kantong belanja sendiri. Namun 77,5% dari mereka mengatakan akan mengurangi penggunaan kantong plastik. Dan 22,5% mengatakan bahwa ada atau tidaknya kebijakan kantong plastik berbayar tidak menimbulkan efek apapun.</p> <ul style="list-style-type: none"> - Analisis dampak kebijakan terhadap kehidupan sosial : orang secara sadar akan lebih memilih menggunakan tas belanja sendiri karena lebih ramah lingkungan apalagi diterapkan tidak di toko ritel saja, hal tersebut juga berpengaruh pada produsen yang mengurangi biaya produksi kantong plastik (dampak ekonomi) - Pengetahuan masyarakat Indonesia terkait plastik <i>degradable</i> : hanya 5,7% masyarakat Indonesia yang mengetahui plastik berbahan <i>degradable</i> - Dampak yang ditimbulkan sampah plastik terhadap lingkungan : sebanyak 65,36 % masyarakat yang mengerti mengenai dampak dari komposisi yang terkandung dalam plastik. Sisanya tidak. Sedangkan permasalahan sampah di Indonesia sudah sangat kompleks. - Solusi perubahan kebijakan :
--	--	--

			<p>menaikkan harga kantong plastik berbayar. Karena terlalu terjangkau bagi kalangan masyarakat untuk membeli dan terus menggunakannya</p> <ul style="list-style-type: none"> - Solusi berdasarkan pengelolaan sampah di Indonesia : Komitmen pemerintah untuk mendesak masyarakat dalam pemilahan, dan pengolahan sampah baik secara pribadi maupun di TPA - Menuju realisasi Indonesia ramah lingkungan : mengubah bahan dari plastik biasa dengan bahan yang <i>degradable</i> agar mudah terurai. Meskipun biaya yang dibutuhkan lebih mahal, perlu juga plastik berbayar yang ada pada kebijakan dirubah harganya mengikuti bahan <i>degradable</i> tersebut agar lebih ramah lingkungan.
3.	Saraswaty (2016)	Kebijakan Publik dan Ritel Modern : Studi Kasus Pelaksanaan Kebijakan Plastik Berbayar	<ul style="list-style-type: none"> - Dari total 53 responden dari toko modern, hanya 4 responden (7,55%) yang menerapkan kebijakan plastik berbayar pada toko mereka, sedangkan 49 responden (92,45%) tidak menerapkan kebijakan kantong plastik berbayar. Sebagian besar toko ritel modern menyatakan jumlah konsumen yang berbelanja di toko mereka tidak

			mengalami perubahan setelah diterapkan kebijakan plastik berbayar pada periode April-Oktober 2016.
4.	Rohmah (2018)	Implementasi Peraturan Walikota Nomor 8 Tahun 2018 tentang Pengurangan Penggunaan Kantong Plastik di Kota Balikpapan, Kalimantan Timur	<ul style="list-style-type: none"> - SDM yang berperan : petugas Satpol PP yang dikerahkan jika dibutuhkan, semua masyarakat telah mengetahui kebijakan ini, partisipasi masyarakat dalam program-program lingkungan sangat tinggi - Lingkungan dalam pelaksanaan kebijakan : tidak adanya penolakan terhadap kebijakan yang diberlakukan - Komunikasi dalam pelaksanaan kebijakan : pelaksanaan sidak sebulan sekali serta sosialisasi oleh pemerintah kepada masyarakat - Karakteristik dan kemampuan implementor kebijakan : telah melaksanakan tugasnya dengan baik dibuktikan dengan jumlah sampah yang awalnya 56 ton per bulan menjadi 1,7 ton saja
5.	Nabilah (2016)	Pengaruh Efektivitas Kebijakan Pembatasan Penggunaan Kantong Plastik	<ul style="list-style-type: none"> - Efektivitas kebijakan kantong plastik berbayar jika di rata-rata hanya 34% saja hasilnya. Respon masyarakat sebagian besar setuju dengan kebijakan tersebut. Persentasenya sebanyak 68%. Namun

		Terhadap Penggunaan Plastik Rumah Tangga	pengaruh kebijakan tersebut terhadap penggunaan plastik pada rumah tangga masih sangat rendah yakni sebesar 4,7% saja.
6.	Hasan (2016)	Tinjauan Masalah Mursalah Terhadap Kebijakan Kantong Plastik Berbayar di Minimarket Surabaya	- Pelaksanaan kebijakan tersebut yang diawali pada 21 Februari 2016. Berdasarkan instruksi dari KLHK yang menetapkan tarif kantong plastik pada toko ritel modern di Kota Surabaya sebesar Rp 200,- per lembar. - Sudah sesuai dengan tinjauan <i>masalah mursalah</i> karena tujuan dari kebijakan tersebut sudah jelas, yaitu untuk kelestarian lingkungan hidup.

Berdasarkan beberapa penelitian mengenai kebijakan kantong plastik di Indonesia, menerangkan bahwa pelaksanaan program plastik berbayar masih banyak yang belum sukses dikarenakan kesadaran masyarakat Indonesia akan sampah plastik juga masih rendah. Pada kedua penelitian terkait kantong plastik berbayar di kota Surabaya yang dilakukan oleh Hasan (2016) dan Nabilah (2016) sama-sama dilakukan tahun 2016. Selebihnya, belum ada lagi peneliti yang melakukan penelitian mengenai program kantong plastik berbayar di Surabaya. Jadi, masih belum diketahui bagaimana efektivitas pelaksanaan program tersebut selama tahun 2017 hingga 2019. Adapun yang ditemukan dalam beberapa penelitian terdahulu, bahwa pelaksanaan program kantong plastik berbayar di beberapa kota hanya dilaksanakan saat uji coba saja di tahun 2016. Ditambah lagi fenomena toko ritel modern di Kota Surabaya yang tidak seluruhnya menerapkan program tersebut di tahun 2019 ini. Membuat peneliti tertarik untuk mengetahui lebih lanjut pelaksanaan program kantong plastik berbayar pasca diadakan uji coba di tahun 2016, hingga saat ini.

Kedua penelitian terdahulu juga hanya melihat dari salah satu perspektif pihak saja yang berkaitan dengan kebijakan tersebut. Misalnya pada penelitian Nabilah (2016), melihat dari perspektif ibu rumah tangga saja. Pada penelitian Hasan (2016), melihat dari perspektif Dinas Lingkungan Hidup sebagai pelaksana kebijakan kantong plastik berbayar yang diturunkan oleh KLHK. Sedangkan penelitian ini melihat dari perspektif berbagai *stakeholder* yang relevan dalam pelaksanaan program tersebut. Adapun *stakeholder* yang dimaksud yang pertama yakni Pemerintah Kota Surabaya (Dinas Lingkungan Hidup Kota Surabaya) sebagai pelaksana kebijakan yang diturunkan oleh KLHK. Kedua, Asosiasi Pedagang Ritel Indonesia (APRINDO) Jatim sebagai organisasi yang menaungi toko-toko ritel di Jawa Timur yang pendukung dan menyetujui melaksanakan kebijakan kantong plastik berbayar. Ketiga, pegawai toko ritel modern di Kota Surabaya yang berperan sebagai aktor utama yang melaksanakan kebijakan tersebut dan bersinggungan secara langsung dengan masyarakat maupun yang menerima instruksi bagaimana kebijakan kantong plastik berbayar dilaksanakan. Keempat, pelanggan toko ritel modern di Kota Surabaya sebagai kelompok sasaran kebijakan. Kelima, komunitas peduli lingkungan yang ada di Kota Surabaya (*Earth Hour* Surabaya).

Penelitian ini menarik untuk diteliti mengingat isu sampah plastik yang masih menjadi yang tidak kunjung usai. Ditambah lagi kesadaran masyarakat Kota Surabaya yang masih rendah terkait pembatasan timbulan sampah plastik. Selain itu Kota Surabaya menjadi wilayah penghasil sampah terbesar se Indonesia. Jumlah timbulan sampahnya tidak kunjung menunjukkan penurunan, bahkan semakin meningkat. Hal tersebut mendorong peneliti untuk melakukan penelitian terkait upaya pembatasan penggunaan sampah plastik melalui program kantong plastik berbayar di toko ritel modern yang sudah 3 tahun dijalankan.

Lebih lanjut, peneliti juga mengaitkan efektivitas pelaksanaan program kantong plastik berbayar di toko ritel modern di Kota Surabaya dengan dimensi keberhasilan kebijakan, serta spektrum tingkat keberhasilan suatu kebijakan. Sebagaimana diketahui bahwa selama ini kebanyakan pelaksanaan program atau

kebijakan sering dikategorikan secara keseluruhan sebagai program yang berhasil atau program yang gagal. Padahal di dalam pelaksanaan suatu program tidak selalu gagal. Suatu program dapat dikatakan gagal sama sekali jika tidak diterapkan. Namun bila diterapkan pasti masih ada aspek-aspek yang berhasil. Hal tersebut jarang disorot oleh kebanyakan peneliti. Sehingga, peneliti tertarik untuk melakukan penelitian yang berjudul “*Precarios Success Program* (Studi tentang Efektivitas Pelaksanaan Program Kantong Plastik Berbayar di Toko Ritel Modern di Kota Surabaya)”.

I.2 Rumusan Permasalahan

Berdasarkan latar belakang yang dikemukakan sebelumnya, penulis dapat merumuskan masalah sebagai berikut:

1. Bagaimana efektivitas pelaksanaan program kantong plastik berbayar di toko ritel modern di Kota Surabaya?
2. Bagaimana keberhasilan program (*Program Success*) pada efektivitas pelaksanaan program kantong plastik berbayar di toko ritel modern di Kota Surabaya ditinjau dari spektrum keberhasilan program?

I.3 Tujuan Penelitian

Tujuan dari penelitian ini adalah untuk mendeskripsikan bagaimana efektivitas pelaksanaan program kantong plastik berbayar di toko ritel modern di Kota Surabaya serta mengukur keberhasilan dari program tersebut menggunakan spektrum keberhasilan program.

I.4 Manfaat Penelitian

I.4.1 Manfaat Akademis

Hasil penelitian ini diharapkan dapat menjawab rumusan masalah pertama, yaitu “Bagaimana efektivitas pelaksanaan program kantong plastik berbayar di toko ritel modern di Kota Surabaya?”. Hasil penelitian ini diharapkan dapat digunakan sebagai bahan perbandingan dalam rangka penelitian dan pengembangan lebih lanjut

dalam penerapan ilmu. Khususnya ilmu administrasi negara, dalam hal efektivitas pelaksanaan kebijakan.

Dari beberapa studi terdahulu mengenai kebijakan kantong plastik berbayar di toko ritel modern, terdapat persamaan dengan penelitian yang akan diteliti. Yaitu sama-sama membahas mengenai kebijakan kantong plastik berbayar. Sebagian besar penelitian terdahulu membahas implementasi atau pelaksanaan kebijakan saja. Sedangkan pada penelitian yang akan diteliti, yakni mengenai efektifitas pelaksanaan kebijakannya.

Penelitian terdahulu mengenai kebijakan kantong plastik berbayar yang dilakukan di Kota Surabaya ada 2. Yang menjadi pembeda antara kedua penelitian tersebut dengan penelitian ini adalah

1. Jika pada penelitian Nabilah (2016) juga membahas mengenai efektifitas kebijakan kantong plastik berbayar, maka perbedaannya dengan penelitian yang akan diteliti ialah dari segi metode dan perspektifnya. Nabilah (2016) membahas efektivitas kebijakan menggunakan metode kuantitatif. Sehingga dalam menjelaskan keefektifan suatu kebijakan ia hanya menggunakan persentase. Selain itu, hanya dilihat dalam perspektif ibu rumah tangga. Sedangkan pada penelitian yang akan diteliti, membahas mengenai efektivitas pelaksanaan program kantong plastik berbayar menggunakan metode kualitatif. Jadi memungkinkan untuk mendeskripsikan dan menggambarkan secara mendalam tingkat efektivitas pelaksanaan program kantong plastik berbayar. Tidak hanya dari segi masyarakat saja sebagai pelanggan toko ritel modern melainkan *stakeholder* yang bersangkutan. Seperti Dinas Lingkungan Hidup Kota Surabaya, APRINDO Jatim, komunitas peduli lingkungan (*Earth Hour Surabaya*), serta pegawai toko ritel modern. Sedangkan pada penelitian yang dilakukan Hasan (2016), hanya menjelaskan mengenai proses pelaksanaan kebijakan kantong plastik berbayar, serta mengaitkannya dengan tinjauan *masalah mursalah*.

2. Kedua penelitian terdahulu mengenai kebijakan kantong plastik berbayar di Kota Surabaya dilakukan pada tahun 2016. Jadi perkembangan mengenai pelaksanaan kebijakan tersebut selama 3 tahun hingga tahun 2019 ini belum ada yang meneliti. Peneliti juga mengembangkan penelitian ini dengan mengaitkan tingkat efektivitas pelaksanaan program kantong plastik berbayar dengan dimensi keberhasilan kebijakan, serta spektrum tingkat keberhasilan suatu program. Kebanyakan pelaksanaan program atau kebijakan sering dikategorikan secara keseluruhan sebagai program yang berhasil atau program yang gagal. Padahal di dalam pelaksanaan suatu program tidak selalu gagal. Suatu program dapat dikatakan gagal sama sekali jika tidak diterapkan. Namun bila diterapkan pasti masih ada aspek-aspek yang berhasil. Hal tersebut jarang disorot oleh kebanyakan peneliti. Sehingga peneliti tertarik untuk melakukan penelitian yang berjudul “*Precarios Success Program (Studi tentang Efektivitas Pelaksanaan Program Kantong Plastik Berbayar di Toko Ritel Modern di Kota Surabaya)*”.

I.4.2 Manfaat Praktis

Secara praktis, hasil dari penelitian ini diharapkan dapat memberikan gambaran umum kepada pihak seluruh *stakeholder* yang relevan dalam pelaksanaan program kantong plastik berbayar di toko ritel modern di Kota Surabaya. Khususnya aparat instansi di bidang kebersihan dan lingkungan hidup yang terlibat secara langsung maupun tidak langsung mengenai pelaksanaan kebijakan kantong belanja plastik berbayar untuk mewujudkan Kota Surabaya dengan jumlah timbulan sampah yang berkurang secara signifikan, khususnya sampah plastik. Kemudian penelitian ini diharapkan dapat memberi gambaran umum informasi-informasi kepada masyarakat guna menambah pemahaman mengenai bahaya yang ditimbulkan oleh sampah plastik. Informasi tersebut juga diharapkan untuk mengubah *mindset* masyarakat untuk mengurangi penggunaan plastik sekali pakai. Sehingga mampu untuk mengurangi permasalahan lingkungan yang terkait dengan timbulan sampah plastik.

Penelitian ini juga diharapkan dapat memberikan gambaran kepada para pemilik usaha yang ada di Kota Surabaya untuk lebih memperhatikan aspek lingkungan dalam proses perdagangan. Serta memberi gambaran umum kepada komunitas peduli lingkungan, khususnya di Kota Surabaya yang diharapkan lebih berperan aktif dalam semua program kelestarian lingkungan apapun yang ada di Kota Surabaya.

I.5 Kerangka Konseptual

Pada sebuah penelitian, teori dibutuhkan guna menjelaskan fenomena yang terjadi di lapangan berdasarkan permasalahan yang ada dalam penelitian secara keilmuan. Teori dalam penelitian ini disusun dalam rangkaian sub bab yang membentuk kerangka berpikir peneliti yang mengarah pada permasalahan penelitian yaitu, bagaimana efektivitas pelaksanaan program kantong plastik berbayar di toko ritel modern di Kota Surabaya, serta mengaitkan tingkat efektivitas pelaksanaan program kantong plastik berbayar dengan dimensi keberhasilan kebijakan, serta spektrum tingkat keberhasilan suatu program.

Untuk mempermudah memahami masalah mengenai efektivitas pelaksanaan kebijakan kantong plastik berbayar di toko ritel modern di Kota Surabaya, maka dalam penelitian ini terkandung beberapa konsep yang digunakan untuk mencari jawaban permasalahan dalam penelitian agar dapat mencakup cara pandang secara menyeluruh. Susunan konsep dalam penelitian ini terdiri dari kebijakan publik, pelaksanaan atau implementasi kebijakan publik, efektivitas pelaksanaan kebijakan publik, serta *Policy Success and Policy Failure*.

Susunan konsep yang terkandung pada sub bab kebijakan publik ialah definisi kebijakan publik, hakikat kebijakan publik, bentuk kebijakan publik, jenis kebijakan publik, dan proses kebijakan publik. Lebih spesifik pada sub bab implementasi kebijakan publik, dijelaskan mengenai definisi implementasi kebijakan publik, kriteria keberhasilan implementasi kebijakan publik, serta tahapan dalam proses pelaksanaan kebijakan publik. Pada sub bab efektivitas pelaksanaan kebijakan publik, terkandung susunan konsep yang terdiri dari definisi efektivitas pelaksanaan

kebijakan publik, kriteria efektivitas pelaksanaan kebijakan publik, serta kriteria efektivitas pelaksanaan kebijakan publik yang digunakan dalam penelitian ini. Pada sub bab *Policy Success and Policy Failure* terkandung susunan konsep yang terdiri dari definisi *Policy Success*, kriteria *Policy Failure*, dimensi *Policy Success*, serta spektrum *Policy as A Program: Success to Failure Policy*.

Penjelasan mengenai konsep-konsep tersebut memberikan pemahaman yang membentuk kerangka berpikir yang akan digunakan peneliti terkait permasalahan penelitian. Dari konsep-konsep yang dijelaskan dalam kerangka teoritik ini dapat menggambarkan hubungan antar konsep yang diteliti sesuai dengan judul dalam penelitian ini yaitu “*Precarios Success Program (Studi tentang Efektivitas Pelaksanaan Program Kantong Plastik Berbayar di Toko Ritel Modern di Kota Surabaya)*”.

I.5.1 Kebijakan Publik

1.5.1.1 Definisi, Hakikat, Jenis, Bentuk dan Proses Kebijakan Publik

Secara umum kebijakan sering diartikan oleh masyarakat sebagai sebuah peraturan. Suatu peraturan tentunya dibuat untuk menyelesaikan suatu permasalahan sehingga dapat mencapai tujuan yang telah ditetapkan sebelum membuat peraturan tersebut. Suatu peraturan pasti melibatkan aktor yang memiliki kewenangan dalam membuat serta menjalankan peraturan tersebut. Hal tersebut selaras dengan pernyataan Anderson (2010) tentang kebijakan, yaitu sebagai berikut:

A purposive course of action followed by an actor or set of actors in dealing with a problem or matter of concern

Pandangan lain mengenai kebijakan publik dikemukakan oleh Mees, dkk (2014) yang menyatakan bahwa

Policies are crucial determining and improving the state of our environment. A simple way to think about policy and policy instruments is that a policy is a statement of intent to change behavior in positive way, while an instrument is the means or a spesific measure to translate that intent into action.

Jika pendapat Anderson (2010) menjelaskan bahwa kebijakan merupakan suatu aksi yang dilakukan oleh sekumpulan aktor kebijakan untuk menyelesaikan suatu permasalahan, maka pada pendapat Mees, dkk (2014) menekankan bahwa suatu kebijakan sangat menentukan keadaan lingkungan. Karena kebijakan sendiri dapat diartikan sebagai niat untuk mengubah perilaku yang positif, sedangkan instrumen kebijakan merupakan sarana untuk menerjemahkan niat tersebut menjadi suatu tindakan.

Pernyataan serupa juga dikemukakan oleh (Khan, 2016:3) sebagai berikut:

Public policy is the guide to action and it connotes a broader framework to operationalise a philosophy, principle, vision or decision, mandate, etc, which are translated into various programs, projects, and actions. A policy entails the broad statement of future goals and actions, and expresses the ways and means of attaining them.

Lebih spesifik (Khan, 2016:3) mengartikan bahwa kebijakan publik sebagai panduan atau kerangka kerja untuk mengoperasikan filosofi, prinsip, visi atau keputusan, mandat, dll, yang diterjemahkan ke dalam berbagai program, proyek, dan tindakan. Serta menyoroti tujuan tindakan di masa depan dan mengekspresikan sarana untuk mencapainya.

Namun perlu diingat bahwa seluruh kegiatan yang tergolong dalam proses kebijakan publik tidak pernah lepas dari unsur politik. Karena menurut Wilson (1887) pada dasarnya kebijakan merupakan seperangkat aksi atau rencana yang mengandung tujuan politik. Thomas R. Dye (1981) juga mengemukakan bahwa kebijakan publik merupakan suatu tindakan yang diambil oleh pemerintah baik dilakukan ataupun tidak dilakukan. Ia juga mengemukakan bahwa hal tersebut harus didasarkan dengan kepentingan publik, bukan kepentingan pejabat tertentu. Karena melakukan atau tidak melakukan sesuatu memiliki dampak yang sama besar.

Berdasarkan beberapa pendapat ahli mengenai kebijakan publik dapat disimpulkan bahwa kebijakan publik ialah tindakan atau aksi yang dilakukan oleh pemerintah yang meliputi melakukan atau tidak melakukan sesuatu yang bertujuan mengubah perilaku positif dan diterapkan dalam suatu program atau proyek tertentu.

Mengacu pada tujuan perilaku positif yang hendak dicapai, maka ada suatu hakikat pada kebijakan publik yang dapat dikategorikan sebagai berikut (Wahab, 2012:24-33):

1. *Policy demands* (Tuntutan Kebijakan)

Merupakan tuntutan yang diberikan kepada pejabat pemerintah oleh aktor-aktor lain (kalangan pemerintah sendiri, swasta, tokoh masyarakat) secara politik dalam menyelesaikan suatu permasalahan baik berupa tindakan maupun tidak berbuat apa-apa.

2. *Policy Decisions* (Keputusan Kebijakan)

Keputusan para pejabat pemerintah untuk memberikan legitimasi, kewenangan, dan arahan mengenai pelaksanaan kebijakan (ketentuan-ketentuan dasar, Keppres, dan ketetapan-ketetapan lain).

3. *Policy Statements* (Pernyataan Kebijakan)

Pernyataan resmi dari pemerintah atas suatu kebijakan seperti ketetapan, keputusan, pernyataan, maupun pidato resmi mengenai tujuan serta tindakan untuk mencapai tujuan tersebut

4. *Policy Output* (Keluaran Kebijakan)

Wujud kebijakan yang paling konkret dan nyata karena ada hal-hal yang dilakukan untuk merealisasikan utujuan kebijakan yang langsung dapat dirasakan oleh masyarakat. Menggambarkan hal-hal yang dikerjakan oleh pemerintah, bukan lagi sebatas yang ingin dikerjakan oleh pemerintah

5. *Policy Outcome* (Hasil Akhir Kebijakan)

Merupakan hasil atau akibat dari suatu tindakan yang dilakukan oleh pemerintah berupa kebijakan yang langsung dapat dirasakan oleh masyarakat. Baik itu yang diharapkan maupun tidak diharapkan

Selain hakikat yang terkandung dalam suatu kebijakan, adapula jenis kebijakan publik menurut (Nugroho, 2003:104) yang secara sederhana dapat dikelompokkan menjadi tiga kategori yaitu:

1. Kebijakan publik yang bersifat makro (umum), atau mendasar. Sebagai contoh Peraturan Undang-undang, Peraturan Pemerintah, Peraturan Presiden, dan Peraturan daerah.
2. Kebijakan publik yang bersifat meso (menengah) yang bersifat sebagai pelaksana. Sebagai contoh Peraturan Menteri, Surat Edaran Menteri, Peraturan Gubernur, Peraturan Bupati, dan Walikota.
3. Kebijakan publik yang bersifat mikro, yang sifatnya mengatur pelaksanaan kebijakan di atasnya. Sebagai contoh peraturan yang dikeluarkan oleh aparat publik di bawah menteri, gubernur, bupati, dan walikota.

Merujuk pada jenis kebijakan yang telah dijelaskan, maka program kantong plastik berbayar yang dilaksanakan di toko ritel modern di Kota Surabaya merupakan kebijakan publik yang bersifat meso atau menengah. Karena, program tersebut ditetapkan oleh Kementerian Lingkungan Hidup dan Kehutanan (KLHK) dengan mengeluarkan Surat Edaran Kementerian Lingkungan Hidup dan Kehutanan Nomor SE.6/PSLB3/PS/PLB.0/5/2016 tanggal 31 Mei 2016 perihal Pengurangan Sampah Plastik Melalui Penerapan Kantong Belanja Plastik Sekali Pakai Tidak Gratis dan Surat Edaran KLHK No. S. 1230/PSLB3-PS/2016 tentang Harga dan Mekanisme Penerapan Kantong Plastik Berbayar.

Selain jenis, adapula bentuk-bentuk kebijakan yang dikemukakan oleh Ekowati (2009:2-3) adalah sebagai berikut:

1. Kebijakan *Regulatory* merupakan pembatasan atau larangan perbuatan/tindakan bagi seseorang atau sekelompok orang
2. Kebijakan *Self-Regulatory* merupakan pembatasan atau pengawasan suatu permasalahan bagi kelompok tertentu
3. Kebijakan *Distributive* merupakan pemberian layanan/keuntungan yang ditujukan untuk kelompok tertentu
4. Kebijakan *Redistributive* merupakan kebijakan yang dikeluarkan pemerintah untuk sekelompok orang yang memiliki urusan pemindah tanganan harta, kekayaan, kepemilikan, dll

5. Kebijakan *Substantive* merupakan kebijakan yang dikeluarkan oleh pemerintah dengan menenkankan pada *subject-matternya*
6. Kebijakan Prosedural merupakan kebijakan yang mengatur seluruh pihak yang terlibat dalam perumusan serta mekanisme perumusan kebijakan
7. Kebijakan Material merupakan suatu kebijakan yang mengatur alokasi sumber daya bagi penerimanya, serta mengenakan beban kepada yang mengalokasikannya
8. Kebijakan Simbolik merupakan kebijakan yang bersifat memaksa. Adapun keuntungan dan kerugian yang dirasakan langsung oleh masyarakat sangat sedikit.
9. *Collective Goals Policy* merupakan kebijakan yang mengatur mengenai pelayanan serta penyediaan barang.
10. *Private Good Policies* merupakan kebijakan mengenai pelayanan dan penyediaan barang untuk kepentingan seseorang yang tersedia di pasaran bebas, namun dikenakan biaya bagi yang membutuhkannya.
11. *Liberal policies* merupakan suatu kebijakan yang menganjurkan pemerintah untuk melakukan suatu perubahan sosial khususnya yang bertujuan dalam persamaan hak.
12. *Conservative Policy* merupakan kebalikan dari Liberal Policies yang menganggap bahwa kebijakan yang telah ada sudah baik. Sehingga tidak diperlukan adanya perubahan. Adapun perubahan yang terjadi, prosesnya diperlambat.
13. *Capitalization Policy* merupakan suatu kebijakan yang bertujuan untuk meningkatkan kapasitas produksi, yang nantinya akan didistribusikan kepada masyarakat.
14. *Ethical Policies* merupakan kebijakan sebagai bentuk perhatian terhadap isu yang berkembang dalam masyarakat

Bentuk kebijakan yang sesuai dengan penelitian ini adalah Kebijakan *Regulatory*. Karena program kantong plastik berbayar ini merupakan salah satu upaya dari pemerintah dalam membatasi atau melarang masyarakat dalam penggunaan kantong plastik sekali pakai demi kelestarian lingkungan.

Selain jenis dan bentuk kebijakan, ada juga serangkaian proses dalam kebijakan sebagai tahapan dari awal kebijakan itu ada, hingga analisis mengenai *output* kebijakan, dampak bahkan saran untuk perubahan kebijakan tersebut. Lebih jauh, Thomas R. Dye memaparkan proses kebijakan biasanya mengikuti garis besar umum berikut (Dye, 1981:24):

1. mengidentifikasi masalah (tuntutan tindakan pemerintah)
2. merumuskan usulan kebijakan (inisiasi dan pengembangan usulan program publik)
3. melegitimasi kebijakan (memilih usulan, membangun dukungan politik untuk itu, dan memberlakukannya sebagai undang-undang)
4. menerapkan kebijakan (mengorganisir birokrasi, memberikan pembayaran atau layanan, memungut pajak)
5. mengevaluasi kebijakan (mempelajari program, mengevaluasi keluaran dan dampak, menyarankan perubahan dan penyesuaian)

Pada hakikatnya suatu kebijakan dibuat untuk mengubah perilaku yang ada di tengah-tengah masyarakat dari yang negatif menjadi positif. Suatu kebijakan dapat berarti menjadi sebuah solusi dalam sebuah permasalahan yang sedang terjadi. Namun sebaliknya, tidak semua kebijakan berjalan dengan baik dan menjadi solusi atas permasalahan yang sedang dihadapi. Bahkan bisa jadi keadaan malah semakin memburuk. Maka hal tersebut mulai diperhatikan oleh para analis dan aktor kebijakan mengenai segala aspek yang tidak beres (apa, mengapa, bagaimana) (Parsons, 2005:459). Salah satu proses kebijakan publik yang relevan dengan penelitian ini ialah proses pelaksanaan atau implementasi kebijakan publik. Lebih lanjut, implementasi kebijakan publik akan dijelaskan pada sub bab berikut.

I.5.1.1 Implementasi Kebijakan Publik

Implementasi atau pelaksanaan kebijakan publik merupakan salah satu proses dalam kebijakan publik (Dye, 1981:24). Menurut Simon (2010), secara singkat Implementasi atau pelaksanaan kebijakan didefinisikan sebagai berikut:

The application of the policy by the government administrative machinery in order to achive the goals

Jadi implementasi merupakan suatu aplikasi dari suatu kebijakan yang dilakukan oleh pemerintah guna mencapai suatu tujuan. Implementasi kebijakan merupakan hal yang sangat penting dalam proses kebijakan. Pasalnya, jika suatu kebijakan tidak dilaksanakan, maka tidak akan ada dampak yang dihasilkan atau tidak akan tercapai tujuan yang diinginkan (Winarno, 2007:143).

Lebih lanjut, implementasi kebijakan menurut Stewart, dkk (2018) dapat didefinisikan sebagai:

Important stage of the policy-making process. It means the execution of the law in which various stakeholders, organisations, procedures, and techniques work together to put policy into effect with a view to attaining policy goals

Dari definisi di atas jelas bahwa implementasi menurut Stewart, dkk (2018) merupakan suatu tahapan terpenting dalam proses pembuatan kebijakan. Karena pada proses implementasi ini merupakan tahapan eksekusi dari kebijakan yang mana semua *stakeholder*, organisasi, prosedur dan teknik bekerjasama dalam menerapkan suatu kebijakan dengan pandangan untuk mencapai tujuan.

Jadi, menurut beberapa definisi yang dikemukakan oleh para ahli mengenai implementasi kebijakan publik dapat disimpulkan bahwa implementasi merupakan proses penting dalam kebijakan, yakni proses eksekusi atau aplikasi dari kebijakan oleh seluruh *stakeholder* yang bersangkutan untuk mencapai suatu tujuan.

Seperti halnya dalam penelitian ini, implementasi atau pelaksanaan kebijakan kantong plastik berbayar tidak cukup melihat keberhasilannya dari satu perspektif saja, misal dari segi pemerintah. Melainkan perspektif semua *stakeholder* yang terlibat dalam pelaksanaan kebijakan ini. Mulai dari pemerintah, swasta, organisasi-

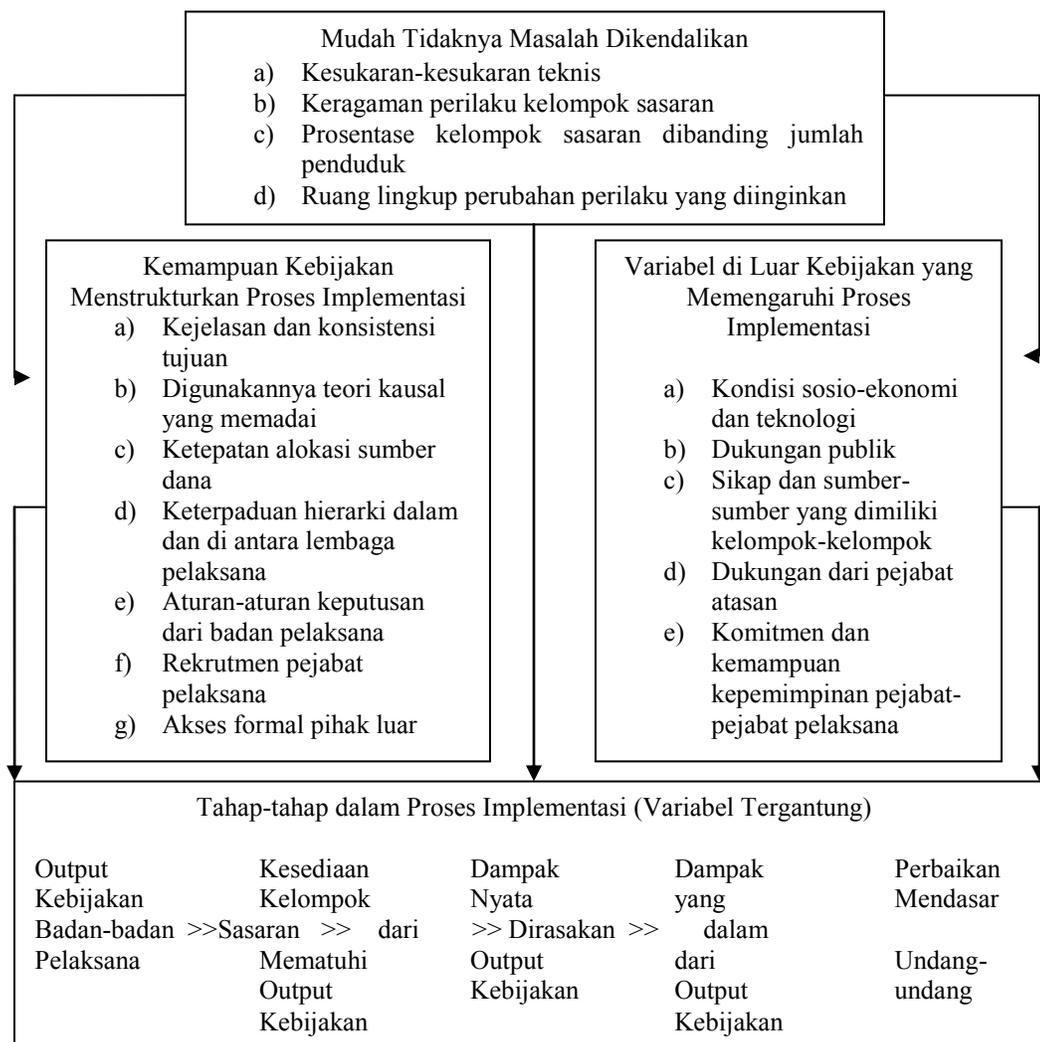
organisasi non-pemerintah, serta masyarakat guna mengetahui secara detail jalannya pelaksanaan kebijakan kantong plastik berbayar sejak tahun 2016 hingga tahun 2019 ini.

Adapun kriteria untuk mengukur keberhasilan implementasi kebijakan publik salah satunya dikemukakan oleh Christopher Hood (1991) dengan didasarkan 5 kondisi atau syarat yaitu:

1. Implementasi yang ideal merupakan produk dari organisasi yang padu seperti militer, dengan garis otoritas yang tegas.
2. Norma dan tujuan sudah ditentukan
3. Orang akan melaksanakan apa yang diminta dan diperintahkan
4. Harus ada komunikasi yang baik di dalam dan antar organisasi
5. Tidak ada tekanan waktu

Semua kondisi atau syarat yang telah dikemukakan oleh Christopher Hood (1991) saling berhubungan satu sama lain agar tercipta implementasi kebijakan yang baik.

Sedangkan dalam pelaksanaan kebijakan kantong plastik berbayar ini dibutuhkan sistem kontrol dan komunikasi *top down*. Yang dapat membuat seseorang untuk melakukan apa-apa yang diperintahkan, dan mengontrol urutan tahapan dalam sebuah sistem; dan implementasi adalah soal pengembangan sebuah program kontrol yang meminimalkan konflik dan deviasi dari tujuan yang telah ditetapkan oleh “hipotesis kebijakan” (Pressman dan Wildavsky, 1973 : xiii). Lebih lanjut mengenai pendekatan dalam implementasi kebijakan dikemukakan oleh Mazmanian dan Sabatier (Wahab, 2012:178) pada gambar I.4 sebagai berikut.



Gambar I.4 Variabel-variabel Proses Implementasi Kebijakan Mazmanian dan Sabatier (Wahab, 2012:178)

Adapun kerangka analisis kebijakan menggunakan pendekatan *top down* yang dikemukakan oleh Mazmanian dan Sabatier seperti pada gambar I.4, mengemukakan bahwa ada 16 faktor yang dirangkum menjadi 3 kategori utama yang berpengaruh dalam berlangsungnya proses implementasi yang juga disebut dengan variabel bebas/*independent variable*(Wahab, 2012:177) adalah sebagai berikut:

1. Karakteristik dari Masalah/ *tractability of the problems* (mudah tidaknya masalah yang akan dipecahkan dikendalikan)

2. Karakteristik Kebijakan atau Undang-Undang/ *ability of statute to structure implementation* (kemampuan keputusan kebijakan untuk menstrukturkan secara tepat proses implementasinya), dan
3. Variabel Lingkungan/*non statutory variables affecting implementation* (pengaruh langsung berbagai variabel politik terhadap keseimbangan dukungan bagi tujuan yang termuat dalam keputusan kebijakan tersebut)

Sedangkan tahapan dalam proses pelaksanaan kebijakan atau yang biasa disebut dengan variabel tergantung/*dependent variable* yang dimaksud adalah (Wahab, 2012:203):

1. Output-output kebijakan (keputusan-keputusan) dari badan-badan pelaksana.
2. Kepatuhan kelompok-kelompok sasaran terhadap keputusan tersebut.
3. Dampak nyata keputusan-keputusan badan-badan pelaksana.
4. Persepsi terhadap dampak keputusan-keputusan tersebut.
5. Evaluasi sistem politik terhadap undang-undang, baik berupa perbaikan-perbaikan mendasar atau upaya untuk melaksanakan perbaikan dalam muatan/isinya.

Namun perlu digarisbawahi bahwa setiap tahapan dalam proses implementasi saling berpengaruh satu sama lain. Seperti contoh pada tahap kesediaan kelompok sasaran untuk mematuhi suatu kebijakan, akan berpengaruh terhadap dampak nyata (*impact*) dari keputusan tersebut (Wahab, 2012:177).

I.5.2 Efektivitas Pelaksanaan Kebijakan Publik

Effendy memaknai efektivitas sebagai komunikasi yang prosesnya mencapai tujuan yang direncanakan sesuai dengan biaya yang dianggarkan, waktu yang ditetapkan dan jumlah personil yang ditentukan (Effendy, 1989:14). Sedangkan Agung Kurniawan mendefinisikan efektivitas sebagai kemampuan melaksanakan tugas, fungsi (operasi kegiatan program atau misi) daripada suatu organisasi atau sejenisnya yang tidak adanya tekanan atau ketegangan di antara pelaksanaannya (Kurniawan, 2005:109).

Lebih lengkap, pengertian efektivitas menurut Mahmudi merupakan hubungan antara *output* dengan tujuan, makin besar kontribusi (sumbangan *output*) terhadap pencapaian tujuan, maka semakin efektif organisasi, program atau kegiatan.

Efektivitas berfokus pada *outcome* (hasil), program atau kegiatan dinilai efektif apabila *output* yang dihasilkan dapat memenuhi tujuan yang diharapkan atau dikatakan *spending wisely* (Mahmudi, 2005:92).

Pengertian efektivitas menurut Mahmudi sejalan dengan definisi yang dikemukakan oleh Dalam suatu kebijakan, tingkat efektivitas sangat bergantung dengan pelaksanaan kebijakan tersebut. Menurut Lubis (2015:14), kebijakan yang efektif dipengaruhi oleh bagaimana kebijakan tersebut diimplementasikan. Pendapat serupa juga dikemukakan oleh (Blamey and Mackenzie, 2007; Rogers and Weiss 2007). Yang menjelaskan bahwa efektivitas kebijakan berorientasi pada keluaran (output) hingga dampak yang dihasilkan dari suatu kebijakan sebagai berikut:

Evaluating policy effectiveness is still possible based on theoretical assumptions and empirical observations of policy impact. Theory-based evaluation uses an explicit theory of change throughout the causal chain from policy outputs to outcomes and final impacts

Maka, berdasarkan beberapa definisi yang telah dipaparkan oleh beberapa ahli di atas, dapat disimpulkan bahwa pengertian efektivitas kebijakan publik ialah komunikasi yang dilakukan untuk melaksanakan tupoksi suatu organisasi guna mencapai suatu tujuan yang diharapkan dapat menimbulkan suatu efek atau dampak akhir.

Diskusi mengenai efektivitas di lingkungan kebijakan berarti memperhatikan kedua aspek. Yang pertama ialah *goal setting* (termasuk target, indikator, kerangka waktu). Yang kedua adalah eksekusi dari instrumen kebijakan melalui efektivitas kebijakan. Kebijakan yang efektif biasanya mencakup input kebijakan dari *stakeholder* yang luas. Pemerintah pada semua tingkatan aktif dalam formulasi kebijakan dan implementasi, begitu pula sektor privat dan masyarakat (Jacob K, dkk (2019)).

Ada beberapa kriteria atau poin-poin penting yang bisa digunakan untuk mengukur tingkat efektivitas sehingga tujuan yang dicapai dapat terpenuhi dengan baik, di antaranya yakni menurut James L. Gibson (1985) untuk mengukur

pencapaian suatu tujuan bisa dikatakan efektif atau tidak yaitu (Kurniawan, 2005:107):

1. Kejelasan tujuan yang hendak dicapai, agar pelaksana/implementor dapat mencapai tujuan organisasi yang dimaksud secara terarah
2. Kejelasan strategi pencapaian tujuan, untuk mencapai tujuan organisasi, maka para pelaksana/implementor perlu mengetahui strategi yang telah ditentukan dan ditetapkan agar tidak salah dalam melaksanakan tugasnya dan berpengaruh pada pencapaian tujuan organisasi
3. Proses analisis dan perumusan kebijakan yang mantap, yakni antara pelaksanaan kegiatan operasional harus berkesinambungan dengan tujuan yang hendak dicapai
4. Perencanaan yang matang, memutuskan secara matang langkah-langkah yang akan dilakukan oleh organisasi baik sekarang maupun di masa yang akan datang
5. Penyusunan program yang tepat, rencana yang dimiliki organisasi perlu direalisasikan dalam program-program yang sesuai sehingga para pelaksana/implementor dapat bekerja untuk mencapai tujuan yang telah ditetapkan sebelumnya
6. Tersedianya sarana dan prasarana kerja, ketersediaan sarana prasarana yang disediakan oleh organisasi mendukung kinerja pelaksana/implementor untuk lebih produktif karena dimudahkan dengan fasilitas yang tersedia
7. Sistem pengawasan dan pengendalian yang bersifat mendidik, sangat dibutuhkan sebagai bentuk kontrol dan antisipasi mengingat sifat manusia yang tidak sempurna agar pelaksanaan aktivitas untuk mencapai tujuan organisasi berjalan sebagaimana mestinya

Sedangkan indikator atau tolak ukur efektivitas, menurut Nugroho (2012:107) pada dasarnya ada “lima tepat” yang perlu dipenuhi untuk mengukur tingkat efektivitas implementasi kebijakan, yaitu:

1. Tepat Kebijakan

Tepat kebijakan yang dimaksud ialah kebijakan yang ditetapkan sangat sesuai dengan masalah yang hendak dipecahkan baik dari segi karakter masalah maupun kesesuaian dengan misi kelembagaan

2. Tepat Pelaksanaan

Pelaksanaan kebijakan harus dilaksanakan oleh pelaksana kebijakan/implementor yang sesuai. Sebagai contoh bila kebijakan bersifat monopoli, maka hendaknya diselenggarakan oleh pemerintah sendiri. Jika kegiatan tersebut bertujuan untuk memberdayakan masyarakat maka hendaknya penyelenggara terdiri dari pemerintah dan masyarakat. Sedangkan kebijakan yang ditetapkan untuk mengarahkan kegiatan masyarakat sebaiknya diselenggarakan oleh masyarakat sendiri

3. Tepat Target

Ketepatan target yang dimaksud terdiri dari tiga bagian, yakni yang pertama target yang dicapai sesuai rencana yang ditetapkan sebelumnya tanpa ada campur tangan intervensi yang lain. Yang kedua, target yang dimaksud sudah bisa diintervensi atau tidak. Dan yang ketiga intervensi dari pelaksanaan kebijakan bersifat memperbarui pelaksanaan atau implementasi kebijakan sebelumnya.

4. Tepat Lingkungan

Kebijakan yang ada harus tepat dan sesuai, minimal mewakili persepsi pihak yang ada di ranah kebijakan tersebut seperti halnya lingkungan kebijakan (perumus, pelaksana, dan lembaga lain) yang terkait dengan suatu kebijakan. Serta lingkungan eksternal kebijakan yang terdiri persepsi publik (*public opinion*), interpretasi lembaga-lembaga kemasyarakatan (*interpretive institution*) seperti kelompok kepentingan, penekan, media massa, dan lain-lain. Dan yang terakhir ialah peran penting individu tertentu baik dari segi interpretasi maupun implementasi suatu kebijakan (*individuals*)

5. Tepat Proses

Implementasi kebijakan publik terdiri dari tiga proses, yaitu: a) *policy acceptance* (pemahaman publik bahwa kebijakan merupakan suatu peraturan yang harus ditaati untuk kepentingan bersama, sedangkan di sisi pemerintah merupakan suatu tugas yang wajib dilaksanakan), b) *policy adoption* (pengadopsian kebijakan untuk diterapkan pada masyarakat baik dari negara lain yang dirasa cocok untuk diterapkan di wilayah kekuasaan pemerintah yang pada dasarnya memiliki otorisasi atau kuasa dalam melaksanakan kebijakan tersebut), c) *strategic readiness* (publik siap untuk melaksanakan kebijakan yang diterapkan, sedangkan pada sisi birokrat sudah siap menjadi pelaksana kebijakan).

Salah satu pendekatan konsep yang dapat digunakan untuk menilai efektivitas pelaksanaan kebijakan publik ialah melalui perspektif *top-down* dan *bottom-up*. Pada penelitian ini, untuk mengukur efektivitas yang relevan adalah perspektif *top-down* karena sangat cocok untuk mengidentifikasi program yang diterapkan. Adapun kriteria dari perspektif *top-down* yang digunakan untuk menilai efektivitas pelaksanaan kebijakan ialah (Jacob Klaus, dkk, 2016:278) :

1. *Effectiveness/goal achievement* (Apa dampak yang ditimbulkan oleh suatu kebijakan terhadap masalah yang ditargetkan?)
2. *Unintended effects* (Apa dampak kebijakan yang tidak disengaja?)
3. *Baseline* (Apakah garis dasar yang didefinisikan pada tahap desain kebijakan?)
4. *Coherence/convergence/synergy* (Bagaimana suatu kebijakan bersinggungan dengan kebijakan lainnya?)
5. *Co-benefits* (Apakah desain kebijakan menghasilkan suatu keuntungan?)
6. *Equity/winners and losers* (Apa efek dari kebijakan untuk kelompok yang lain?)
7. *Enabling/constraining factors* (Apa faktor eksternal yang berpengaruh pada efek kebijakan yang dimaksudkan?)

8. *Cost/cost-effectiveness* (Apa biaya ekonomi dan keuntungan dari kebijakan ini? Apakah lebih banyak biaya efektif atau biaya yang keluar?)
9. *Time Frame* (Apakah suatu kebijakan diimplementasikan dalam jangka waktu yang telah diekspektasikan?)
10. *Feasibility/implementability* (Apakah kebijakan tersebut layak secara teknis dalam konteks kelembagaan?)
11. *Acceptability* (Apakah *stakeholder* kebijakan yang relevan memandang kebijakan tersebut sebagai hal yang dapat diterima secara umum?)
12. *Stakeholder involvement* (Sejauh mana *stakeholder* terlibat aktif dalam implementasi)
13. *Any other factors* (Seperti potensi transformatif, efek antar generasi, dampak lintas batas, kepedulian sosial budaya, campur tangan politik, masalah penegakan hukum, kepatuhan terhadap standar hukum)

Penentuan kriteria efektivitas pelaksanaan program kantong plastik berbayar di toko ritel modern di Kota Surabaya sangat berpengaruh terhadap kualitas penelitian yang terdiri dari pengumpulan data, analisis, hingga proses penyajian dan penarikan kesimpulan dari hasil penelitian ini. Dari beberapa kriteria mengenai efektivitas pelaksanaan kebijakan publik yang telah dipaparkan sebelumnya, peneliti menetapkan kriteria efektivitas pelaksanaan kebijakan kantong plastik berbayar menurut James L. Gibson (1985) untuk diterapkan pada penelitian ini, yang dijelaskan lebih spesifik sebagai berikut:

1. Kejelasan tujuan yang hendak dicapai, dimaksudkan agar pelaksana/implementator dapat mencapai tujuan organisasi yang dimaksud secara terarah. Dalam penelitian ini, kejelasan tujuan yang dimaksud ialah apakah *stakeholder* dan kelompok sasaran kebijakan memahami secara jelas tujuan dari pelaksanaan program kantong plastik berbayar di toko ritel modern di Kota Surabaya.

2. Kejelasan strategi pencapaian tujuan, untuk mencapai tujuan organisasi, maka para pelaksana/implementor perlu mengetahui strategi yang telah ditentukan dan ditetapkan agar tidak salah dalam melaksanakan tugasnya dan berpengaruh pada pencapaian tujuan organisasi. Peneliti akan mencari tahu strategi apa saja yang dimiliki oleh seluruh *stakeholder* yang relevan dengan pelaksanaan program kantong plastik berbayar di toko ritel modern di Kota Surabaya untuk mencapai tujuan dari program kantong plastik berbayar.
3. Sistem pengawasan dan pengendalian yang bersifat mendidik, sangat dibutuhkan sebagai bentuk kontrol dan antisipasi mengingat sifat manusia yang tidak sempurna agar pelaksanaan aktivitas untuk mencapai tujuan organisasi berjalan sebagaimana mestinya. Peneliti melakukan pengamatan dan mencari informasi kepada seluruh stakeholder yang relevan dengan pelaksanaan program kantong plastik berbayar di toko ritel modern di Kota Surabaya, mengenai sejauh mana tindakan pengawasan dan pengendalian yang telah dilakukan untuk menjaga agar pelaksanaan program tersebut berjalan dengan baik.

Selain itu, peneliti juga menetapkan kriteria penilaian efektivitas kriteria dari perspektif *top-down* yang digunakan untuk menilai efektivitas pelaksanaan program kantong plastik berbayar di toko ritel modern di Kota Surabaya ialah (Klaus Jacob, dkk, 2016:278) :

1. *Effectiveness/goal achievement* (Bagaimana efek atau dampak yang ditimbulkan program kantong plastik berbayar yang dilaksanakan di toko ritel modern di Kota Surabaya?)
2. *Acceptability* (Apakah *stakeholder* yang relevan dalam pelaksanaan program kantong plastik berbayar memandang bahwa kebijakan ini dapat diterima secara umum?)
3. *Stakeholder involvement* (Sejauh mana *stakeholder* yang relevan dengan pelaksanaan program kantong plastik berbayar berperan aktif dalam proses pelaksanaan program tersebut?)

4. *Any other* (pada penelitian ini, hal-hal lain yang juga berpengaruh terhadap efektivitas pelaksanaan program kantong plastik berbayar di toko ritel modern di Kota Surabaya ialah kepedulian sosial dari masyarakat, masalah penegakan hukum, serta kepatuhan terhadap standar hukum)

Dari berbagai penjelasan di atas, terlihat jelas bahwa efektivitas pelaksanaan kebijakan dapat dijadikan sebagai penentu keberhasilan atau kegagalan suatu program. Penjelasan lebih lanjut mengenai keberhasilan kebijakan (*policy success*), kegagalan kebijakan (*policy failure*), dan keberhasilan program (*program success*), serta keterkaitannya dengan efektivitas pelaksanaan kebijakan atau program akan dijelaskan pada sub bab selanjutnya.

1.5.3 Policy Success and Policy Failure

Kinerja implementasi kebijakan dapat dikategorikan ke dalam tiga dimensi iseperti; (1) keluaran (*output*), hasil (*outcome*), dan hasil akhir dari kebijakan; (2) dampak kebijakan; dan (3) mengukur apakah kebijakan mengarah pada pembangunan negara / masyarakat sebagai secara menyeluruh (Khan, 2016:7). Hal tersebut menggambarkan bahwa kebijakan selalu berorientasi pada hasil.

Di samping itu, menurut Brinkerhoff and Hoff (2002), keberhasilan suatu hasil kebijakan tidak didasarkan pada desain kebijakan yang bagus, melainkan terletak pada implementasinya. Hal tersebut dikarenakan pelaksanaan kebijakan baik, dengan sendirinya dapat mencerminkan suatu kebijakan. Bagus atau tidak, sesuai atau tidak, memiliki pengaruh atau tidak. Serta dari pelaksanaannya pula, kita dapat melihat komitmen dari berbagai pihak yang relevan dengan pelaksanaan kebijakan. Misalnya dari segi aktor pelaksana, sumber daya, dll.

Pendapat lain dari McConnell (2010) mengenai keberhasilan (*Policy Success*) ialah sebagai berikut:

A policy is successful if it achieves the goals that proponents set out to achieve and attracts no criticism of any significance and/or support is virtually universal

Suatu kebijakan dapat dikatakan berhasil jika tujuan yang telah ditetapkan sebelumnya dapat dicapai tanpa adanya kritik yang signifikan, dan mendapat dukungan secara penuh dari berbagai kalangan. Hal ini berkaitan erat dengan tingkat efektivitas yang tinggi pada pelaksanaan kebijakan yang telah dilaksanakan oleh seluruh *stakeholder* yang relevan, serta mendapat dukungan penuh dari mereka.

Menurut Pressman dan Wildavsky (1973) yang mempelajari tentang strategi implementasi pada *Economic Development Administration* (EDA) di Oakland menjelaskan bahwa faktor yang mempengaruhi kegagalan program EDA tersebut adalah:

1. Kesalahan teori pada program (membutuhkan validitas teori yang kuat)
2. Tujuan dan Sasaran yang Tidak Jelas (kejelasan tujuan dan sasaran akan mendorong implementasi yang cepat)
3. Kurangnya koordinasi perencanaan (kurangnya perencanaan yang terkoordinasi menyebabkan kegagalan kebijakan)
4. Kurangnya standarisasi (kebijakan gagal karena gagal mengikuti prosedur standar)
5. Antipati intra agensi (mengakibatkan keterlambatan implementasi)
6. Tindakan bersama yang terlalu kompleks (terlalu banyak peserta dan perspektif, ketika program bergantung pada begitu banyak aktor ada banyak kemungkinan ketidaksepakatan dan penundaan, ada dua tujuan dan dua jalur keputusan, munculnya keputusan yang tidak terduga, penundaan implementasi)

Pendapat lain mengenai *policy failure* dikemukakan oleh E. Bardach (1977) yang terdiri dari 4 kriteria yaitu:

1. *The diversion of resources:*
2. *The deflection of policy goals*
3. *The dilemmas of administration, and*
4. *The dissipation of energies*

Sedangkan implementasi kebijakan yang termasuk dalam kategori *policy failure* dikemukakan oleh sejumlah ahli sebagai berikut:

1. Implementasi yang tepat dari suatu kebijakan rusak karena kurangnya sumber daya yang memadai (Meter & Horn (1975); Mazmanian & Sabatier (1989); Brinkerhoff & Crosby (2002); Lipsky (2010))
2. Kurangnya insentif (Meter & Horn (1975); Bridgman & Davis (2004))
3. Kurangnya staf yang kompeten, disposisi negatif pelaksana (Meter & Horn (1975))
4. Kurangnya komunikasi inter-organisasi (Meter & Horn (1975); Bridgman & Davis (2004))
5. Kurangnya sumber daya profesional dan teknis (Goggin, dkk (1990); Mazmanian & Sabatier (1989))
6. Kurangnya komitmen resmi untuk tujuan kebijakan (Mazmanian & Sabatier (1989))
7. Kurangnya pelimpahan wewenang dan fleksibilitas (Fox, dkk(2006))
8. Otonomi yang kurang memadai (Wali (2010))
9. Kompleksitas dan konflik antar organisasi (Stocker (1991))
10. Dampak kondisi ekonomi, politik, dan sosial, dll (Meter & Horn (1975))
11. Kurangnya kapabilitas administratif (Vedung (1997))
12. Peningkatan permintaan untuk layanan; tujuan yang samar, ambigu, atau bertentangan dengan tujuan; kesulitan dalam pencapaian tujuan (Lipsky (2010))

Jika sebelumnya para ahli menjelaskan berbagai kriteria kegagalan suatu kebijakan secara universal, maka Mc Connell (2010) mengemukakan pendapat yang berbeda. Bahwa keberhasilan dalam suatu kebijakan dijelaskan dalam 3 dimensi yang berbeda. Yakni dimensi proses, program dan politik seperti pada tabel I.2 berikut.

Tabel I.5 Dimensi Keberhasilan Kebijakan (*Policy Success*):
The Marsh and Mc Connell Framework

Dimensi Proses	Dimensi Program	Dimensi Politik
<ul style="list-style-type: none"> • Menjaga Tujuan dan Instrumen Kebijakan • Memberi Legitimasi • Membangun Koalisi Berkelanjutan 	<ul style="list-style-type: none"> • Tercapainya Tujuan • Implementasi yang Efektif • Menggunakan Sumber Daya Secara Efisien 	<ul style="list-style-type: none"> • Meningkatkan Prospek Pemilihan / Reputasi Pemerintah dan Pemimpin • Mengontrol Agenda Kebijakan dan Mempermudah Urusan Pemerintahan • Mempertahankan Nilai-Nilai Secara Luas dan Arahan Pemerintah

Sumber : (Mc Connell 2010:46)

Berdasarkan kerangka kerja yang dikemukakan oleh Mc Connell (2010) mengenai 3 dimensi kebijakan, menyatakan bahwa ketiga dimensi tersebut turut memberikan sumbangsih atas keberhasilan kebijakan. Penjelasan dari ketiga dimensi tersebut adalah sebagai berikut:

1. Dimensi Proses

Dimensi proses dalam pembuatan kebijakan jarang dipertimbangkan dalam penilaian keberhasilan kebijakan. Padahal dalam dimensi proses yang mengacu pada tahap awal pembuatan kebijakan terdapat masalah-masalah dan opsi yang dibingkai, dipertimbangkan, dan dan dikonsultasikan untuk membuat suatu keputusan. Seringkali pembuatan kebijakan lebih tergesa-gesa dan kurang dipertimbangkan. Secara khusus, proses kebijakan yang menyeluruh dan 'konstitusional' memberikan legitimasi yang lebih besar pada hasil kebijakan, bahkan jika / ketika hasil tersebut dipertentangkan. Jadi, membangun atau memberikan legitimasi adalah indikator penting dari keberhasilan proses.

2. Dimensi Program

Keberhasilan dimensi program lebih difokuskan secara langsung pada operasi kebijakan, apakah instrumen kebijakan sesuai, keterampilan mereka yang memberikan kebijakan memadai dan sumber daya yang tersedia cukup untuk memastikan bahwa kebijakan tersebut dilaksanakan sebagaimana dimaksud. (implementasi yang efektif). Fokus pada penggunaan sumber daya yang efektif telah tercermin dalam pertumbuhan badan audit publik, studi nilai untuk uang, dewan kompetisi nasional dan komisi produktivitas. Dalam konteks ini, keberhasilan kebijakan sering diklaim dengan alasan bahwa kebijakan tersebut mengarah pada pengurangan 'limbah', pemotongan biaya atau penggunaan sumber daya yang tersedia secara lebih efisien.

3. Dimensi Politik

Keberhasilan politik sangat penting dari perspektif pemerintah dan partai yang memerintah. Yang sangat penting di sini, kebijakan dipandang berhasil jika membantu reputasi pemerintah dan prospek pemilihan, mungkin dibuktikan dalam jajak pendapat publik. Tentu saja, suatu kebijakan juga dapat membantu pemerintah mempertahankan kendali atas agenda politik atau membantunya mempertahankan citranya mengatur kompetensi dan gagasan bahwa ia 'sesuai jalur', sementara, sebaliknya, suatu bencana kebijakan dapat merusak citra dan pertanda tersebut. Kekalahan dalam pemilihan umum.

Berdasarkan tabel serta penjelasan mengenai dimensi keberhasilan kebijakan (*Policy Success*), jelas bahwa salah satu kriteria pada dimensi program, yakni “tercapainya tujuan” merupakan suatu orientasi dari efektivitas implementasi kebijakan publik. Sedangkan kriteria lainnya, yakni implementasi kebijakan yang efektif, erat kaitannya dengan penelitian ini. Sehingga efektivitas pelaksanaan program kantong plastik berbayar diukur tingkat keberhasilan kebijakannya melalui dilihat dari sisi dimensi program.

Lebih lanjut, dalam menentukan sejauh mana keberhasilan program pada efektivitas pelaksanaan program kantong plastik berbayar di toko ritel modern di

Kota Surabaya, digunakan spektrum keberhasilan (*Success*) ke kegagalan (*Failure*) sebagaimana dijelaskan pada tabel I.6.

Tabel I.6 Kebijakan Sebagai Program:
Spektrum dari Keberhasilan (*Success*) ke Kegagalan (*Failure*)

<i>Program Success</i>	<i>Resilient Success</i>	<i>Conflicted Success</i>	<i>Precarious Success</i>	<i>Program Failure</i>
Implementasi sejalan dengan tujuan	Implementasi tujuan secara keseluruhan tercapai, meskipun ada perbaikan kecil atau penyimpangan	Hasil campuran, dengan beberapa yang sukses, tetapi disertai dengan masalah kontroversial tak terduga	Selama implementasi kemajuan hanya sedikit dari yang diekspektasikan, tapi dilanda dengan kegagalan yang kronis, dibuktikan dengan kontroversial yang tinggi dan sulit untuk membela	Implementasi gagal dieksekusi sejalan dengan tujuan
Pencapaian dari hasil yang diinginkan	Hasil secara tercapai, meskipun ada beberapa kekurangan	Beberapa berhasil, tapi sebagian pencapaian dari hasil yang	Sebagian kecil hasil tercapai sebagaimana dimaksudkan, tetapi	Kegagalan untuk mencapai hasil yang diinginkan

		dimaksud diimbangi oleh hasil yang tidak diinginkan, sehingga menghasilkan kontroversi yang besar	kewalahan oleh kontroversial dan kalangan atas atau kegagalan menghasilkan hasil	
Menciptakan manfaat untuk kelompok sasaran	Beberapa kekurangan dan mungkin beberapa kasus anomali. api secara keseluruhan masih memberikan manfaat bagi kelompok sasaran yang dimaksudkan	Manfaat parsial terealisasi, tetapi tidak tersebar luas atau sedalam yang dimaksudkan	Manfaat kecil disertai dan dibayangi oleh kerusakan pada kelompok yang dimaksudkan untuk mendapatkan manfaat. Kemungkinan besar dilatarbelakangi oleh ketidakadilan dan penderitaan	Merusak target kelompok tertentu
Memenuhi kriteria domain kebijakan	Tidak cukup memenuhi hasil yang diinginkan, melainkan	Sebagian pencapaian tujuan, tetapi disertai	Sedikit keberhasilan, tetapi terganggu oleh	Ketidakmampuan yang jelas untuk memenuhi

	cukup untuk diklaim memenuhi kriteria	dengan kegagalan untuk mencapai, dengan kemungkinan kalangan atas contoh pemborosan berkelanjutan ketika kriteria adalah efisiensi	perhatian media yang tidak diinginkan contoh dari pemborosan dan kemungkinan skandal ketika kriteria adalah efisiensi	kriteria
Oposisi terhadap tujuan program, nilai, dan sarana untuk mencapainya sebenarnya tidak ada, dan / atau dukungan hampir universal	Oposisi terhadap tujuan program, nilai, dan sarana untuk mencapainya lebih kuat dari yang diantisipasi, tetapi dukungan masih melebihi	Oposisi terhadap tujuan program, nilai, dan sarana untuk mencapainya sama seimbang dengan dukungan yang sama	Oposisi terhadap tujuan program, nilai, dan sarana untuk mencapainya, lebih besar daripada tingkat dukungan	Oposisi terhadap tujuan program, nilai, dan sarana mencapai mereka sebenarnya universal, dan / atau dukungan sebenarnya tidak ada

Sumber: (Mc Connell, 2010:354)

I.6 Definisi Konsep

Berdasarkan rumusan permasalahan dalam kerangka konseptual yang telah dijelaskan sebelumnya, maka untuk mempermudah dalam memahami konsep dari teori-teori yang sudah dipaparkan sesuai dengan batasan penelitian ini disusunlah definisi konsep. Konsep-konsep yang digunakan dalam penelitian ini adalah:

1. Kebijakan publik adalah tindakan atau aksi yang dilakukan oleh pemerintah yang meliputi melakukan atau tidak melakukan sesuatu yang bertujuan mengubah perilaku positif dan diterapkan dalam suatu program atau proyek tertentu
2. Pelaksanaan atau implementasi kebijakan merupakan proses eksekusi atau aplikasi dari kebijakan oleh seluruh *stakeholder* yang bersangkutan untuk mencapai suatu tujuan
3. Efektivitas kebijakan publik adalah komunikasi yang dilakukan untuk melaksanakan tupoksi suatu organisasi guna mencapai suatu tujuan yang diharapkan dapat menimbulkan suatu efek atau dampak akhir
4. *Successful Policy* merupakan keberhasilan pencapaian tujuan kebijakan tanpa adanya kritik yang signifikan, dan mendapat dukungan secara penuh dari berbagai kalangan
5. Program Kantong Plastik berbayar adalah kebijakan yang dikeluarkan oleh Kementerian Lingkungan Hidup dan Kehutanan Republik Indonesia terkait dengan pembatasan penggunaan kantong belanja plastik sekali pakai yang diterapkan di toko-toko dengan membebankan biaya kepada setiap konsumen yang meminta kantong belanja plastik dari toko ritel modern yang bersangkutan

I.7 Metodologi Penelitian

Sub bab ini memberikan penjelasan tentang teknik yang digunakan peneliti pada setiap tahapan penelitian. Tahapan penelitian yang dimaksud adalah metode penelitian, tipe penelitian, lokasi penelitian, teknik penetapan informan, teknik

pengumpulan data, teknik pemeriksaan keabsahan data, serta teknik analisis data. Penjelasan tersebut sangat penting untuk peneliti pada saat melakukan penelitian di lapangan sekaligus sebagai pedoman bagi peneliti untuk mengerjakan tahapan penelitian lanjutan seperti analisis data, interpretasi data, hingga tahap kesimpulan penelitian. Sehingga tersusun langkah-langkah yang sistematis yang akan memberi pemahaman kepada peneliti tentang penelitian yang akan dilakukan. Berikut adalah teknik atau langkah-langkah yang akan digunakan.

I.7.1 Metode Penelitian

Secara umum, penelitian dapat diartikan sebagai proses penyelesaian masalah secara sistematis (menggunakan prosedur atau langkah-langkah tertentu) yang minimal berupa mengumpulkan, menganalisis, dan menginterpretasi, dan menyimpulkan data (Usman, 2017:3-4). Sebuah penelitian dilakukan untuk mencari tahu, menemukan, menguji kebenaran, maupun mengembangkan sesuatu. Aktivitas tersebut dilakukan menggunakan metode-metode yang ilmiah sehingga dapat ditemukan jawaban yang bersifat empiris, dan ditarik kesimpulan dari penelitian tersebut. Menurut Sugiyono, setiap penelitian mempunyai tujuan atau kegunaan tertentu. Tujuan penelitian secara umum dapat dikategorikan menjadi tiga macam, yakni penemuan (data yang didapat dari penelitian tersebut betul-betul baru yang sebelumnya tidak pernah diketahui), pembuktian (untuk membuktikan kebenaran dan mematahkan keraguan yang ada pada suatu bidang pengetahuan tertentu), dan yang terakhir pengembangan (mengembangkan dan memperluas pengetahuan yang sudah ada sebelumnya) (Sugiyono, 2017:3).

Dalam melakukan suatu penelitian, peneliti membutuhkan suatu pedoman sehingga masalah penelitian dapat terjawab dengan jawaban yang bersifat empiris. Pedoman ilmiah yang dimaksud ialah metode penelitian. Metode penelitian adalah teknik spesifik penelitian atau teknik pengumpulan data (pengamatan, wawancara, angket, dan dokumentasi), validitas dan rehabilitas data (kuantitatif), dan keabsahan data (kualitatif dan teknis analisis data) (Usman, 2017:4).

Berdasarkan pada rumusan permasalahan dan tujuan penelitian ini, maka peneliti menetapkan metode penelitian kualitatif yang berdasarkan atas fenomena sosial yang terjadi serta menggunakan kerangka pemikiran induktif untuk melakukan pengamatan dan menarik sebuah kesimpulan. Hal tersebut sejalan dengan pendapat Usman yakni metode kualitatif lebih berdasarkan pada filsafat fenomenologi yang mengutamakan penghayatan (*verstehen*). Metode kualitatif berusaha memahami dan menafsirkan makna suatu peristiwa interaksi tingkah laku manusia dalam situasi tertentu menurut perspektif peneliti sendiri (Usman, 2017:121). Penelitian yang berkaitan dengan bagaimana efektivitas pelaksanaan kebijakan kantong plastik berbayar di toko-toko ritel modern di Kota Surabaya, mengarah pada fenomena pembatasan penggunaan kantong plastik sekali pakai yang membutuhkan pemahaman sendiri dari peneliti dalam membaca gejala sekaligus mengolah informasi atau data yang diperoleh dari informan yang bersangkutan sehingga menjadikan pendekatan kualitatif yang bersifat interpretatif diterapkan dalam penelitian ini.

Penelitian dengan metode kualitatif tidak hanya berupaya untuk mendeskripsikan data saja, melainkan juga mencakup keseluruhan hasil penelitian yang meliputi pengumpulan data melalui wawancara mendalam, observasi, studi dokumen, maupun melakukan analisis dan triangulasi data melalui tahap reduksi data, penyajian data, hingga menarik kesimpulan dari penelitian tersebut. Alasan digunakannya pendekatan kualitatif dalam penelitian ini ialah peneliti berupaya untuk memahami dan mengungkapkan peristiwa yang ada di balik fenomena, situasi sosial, peran, dan interaksi yang berkaitan dengan efektivitas pelaksanaan kebijakan kantong plastik berbayar di toko-toko ritel modern di Kota Surabaya. Beragamnya aktor beserta kepentingannya dalam merumuskan kebijakan kantong plastik berbayar, pelaksana kebijakan, serta peran masyarakat sebagai sasaran kebijakan tentunya saling berhubungan satu sama lain dalam pelaksanaan kebijakan. Namun keberagaman tersebut pula lah yang bisa memperbesar tingginya tingkat kemungkinan ketidakpahaman, tumpang tindih yang dapat menyebabkan kegagalan dan ketidakmaksimalan pencapaian tujuan kebijakan kantong plastik berbayar tersebut.

Maka dengan menggunakan metode penelitian kualitatif, peneliti dapat memperoleh data untuk memahami mengenai bagaimana efektivitas pelaksanaan kebijakan kantong plastik berbayar di toko-toko ritel modern di Kota Surabaya, yang dibatasi pada unsur efektivitas pada pelaksanaan atau implementasi kebijakan kantong plastik berbayar tersebut, sehingga dapat diperoleh data yang kredibel dan bermakna untuk menjawab rumusan permasalahan dan mencapai tujuan penelitian.

I.7.2 Tipe Penelitian

Tujuan penelitian ini ialah untuk memperoleh gambaran secara rinci bagaimana efektivitas pelaksanaan kebijakan kantong plastik berbayar di toko-toko ritel modern di Kota Surabaya. Oleh karena itu, tipe penelitian yang digunakan dalam penelitian ini ialah tipe penelitian deskriptif. Penelitian deskriptif sendiri bermaksud membuat pemerian (penyanderaan) secara sistematis, faktual dan akurat mengenai fakta-fakta dan sifat-sifat populasi tertentu (Usman, 2017: 15).

Lebih lanjut, penelitian deskriptif dapat menggambarkan karakteristik suatu fenomena sosial dengan cermat, dan fokus pada pertanyaan dasar "bagaimana" untuk menjelaskan fakta-fakat secara jelas, teliti, dan lengkap (Moleong, 2007:69). Sehingga dengan tipe penelitian ini, peneliti dapat menyajikan hasil penelitian berupa gambaran detail dan rinci mengenai bagaimana efektivitas pelaksanaan kebijakan kantong plastik berbayar di toko ritel modern di Kota Surabaya.

I.7.3 Lokasi Penelitian

Lokasi penelitian merupakan tempat di mana penelitian dilakukan sekaligus tempat penemuan objek penelitian. Pada penelitian kualitatif lokasi penelitian tidak terlalu berpegang pada teori melainkan dapat dikembangkan sesuai pengumpulan data yang dibutuhkan. Penelitian ini mengambil beberapa lokasi yang dianggap relevan untuk mendukung dalam pengumpulan data mengenai fenomena efektivitas pelaksanaan program kantong plastik berbayar di toko-toko ritel modern di Kota

Surabaya. Sehingga tempat yang dituju sebagai lokasi penelitian ini adalah sebagai berikut:

- a) Dinas Lingkungan Hidup Kota Surabaya
- b) Toko-toko ritel modern di Kota Surabaya (Alfamart, Alfamidi dan Indomaret di Kecamatan Tambaksari)
- c) Asosiasi Pedagang Ritel Indonesia (Jawa Timur)
- d) *Earth Hour* Surabaya

Pemilihan lokasi penelitian tersebut berdasarkan beberapa pertimbangan yang telah dilakukan sebelumnya. Yang pertama ialah Dinas Lingkungan Hidup Kota Surabaya yang menjadi bagian dari Pemerintah Kota Surabaya yang membidangi lingkungan. Sehingga pelaksanaan program kantong plastik berbayar, dalam hal ini Surat Edaran Kementerian Lingkungan Hidup dan Kehutanan Nomor SE.6/PSLB3/PS/PLB.0/5/2016 tanggal 31 Mei 2016 perihal Pengurangan Sampah Plastik Melalui Penerapan Kantong Belanja Plastik Sekali Pakai Tidak Gratis ditangani oleh Dinas Lingkungan Hidup Kota Surabaya.

Yang kedua, peneliti memilih toko ritel modern yang tersebar di Kecamatan Tambaksari dikarenakan selain penduduk di kecamatan tersebut terbanyak daripada kecamatan-kecamatan lain di Kota Surabaya, jumlah toko ritelnya juga terbanyak, yakni sebanyak 48 unit (Dinas Perdagangan Kota Surabaya). Jadi dianggap berpotensi menghasilkan sampah plastik sekali pakai dari toko ritel modern tempat masyarakat belanja. Selain itu dibatasi pada ketiga toko yang banyak tersebar di Kecamatan Tambaksari. Peneliti memilih 8 toko sebagai lokasi penelitian sebagai berikut:

- 1) Alfamidi Ploso Bogen
- 2) Indomaret Ploso Bogen
- 3) Alfamart Tambaksari
- 4) Alfamart Pacarkeling
- 5) Indomaret Pacarkeling
- 6) Alfamart Ambengan

- 7) Indomaret Kusuma Bangsa
- 8) Indomaret Ngaglik

Yang ketiga Asosiasi Pedagang Ritel Indonesia (APRINDO Jatim) dipilih sebagai lokasi penelitian dikarenakan organisasi tersebutlah yang membawahi toko-toko ritel baik di Surabaya, maupun di Jawa Timur. Sehingga dianggap berpengaruh terhadap dukungan, penyeragaman, dan lain-lain yang berhubungan dengan pelaksanaan program kantong plastik di toko ritel modern di Kota Surabaya. Dan yang keempat peneliti memilih *Earth Hour* Surabaya sebagai lokasi penelitian karena dianggap berperan dalam mengajak masyarakat khususnya Kota Surabaya dalam mendukung keberhasilan pelaksanaan program kantong plastik berbayar.

I.7.4 Teknik Penentuan Informan

Penelitian kualitatif tidak menggunakan populasi untuk mengumpulkan informasi di lapangan. Melainkan sampel yang tidak dinamakan responden, tetapi sebagai narasumber, atau partisipan atau informan, teman, dan guru dalam penelitian. Karena penelitian ini berasal dari kasus yang timbul di situasi sosial tertentu yang hasil kajiannya tidak diberlakukan ke populasi, melainkan ditransferkan ke tempat lain pada situasi sosial yang memiliki kesamaan dengan situasi sosial pada kasus yang dipelajari (Sugiyono, 2017:216).

Teknik penentuan informan yang digunakan dalam penelitian ini yang pertama ialah *purposive sampling*. *Purposive sampling* adalah teknik pengambilan sampel sumber data dengan pertimbangan tertentu (yang dianggap paling tahu atau sebagai penguasa) sehingga memudahkan peneliti dalam menjelajahi situasi sosial yang diteliti (Sugiyono, 2017 218-219). Teknik penentuan *purposive sampling* pada penelitian ini akan diberlakukan untuk instansi pemerintahan, khususnya pada pemimpin atau kepala instansi yang bersangkutan, seperti Dinas Lingkungan Hidup Kota Surabaya, serta *Earth Hour* Surabaya.

Sedangkan teknik penentuan informan kedua yang digunakan dalam penelitian ini ialah *Snowball Sampling*. *Snowball Sampling* merupakan teknik

pengambilan sampel sumber data dengan jumlah sedikit di awal yang makin lama makin besar. Hal tersebut dilakukan karena jumlah sumber data yang sedikit tersebut belum memberikan data yang memuaskan sehingga perlu dicari orang lain untuk digunakan sebagai sumber data ibarat bola salju yang menggelinding dan lama-lama menjadi besar (Sugiyono, 2017:219). Teknik *Snowball Sampling* pada penelitian ini terletak pada saat peneliti melakukan pengambilan data di Dinas Lingkungan Hidup, diperoleh informasi bahwa pihak lain yang terkait dalam pelaksanaan kebijakan kantong plastik berbayar di toko ritel modern di antaranya ialah APRINDO Jatim, dan komunitas peduli lingkungan. Dari Dinas Lingkungan Hidup jugalah peneliti mendapat kontak Humas Aprindo Jatim. Sedangkan kontak *Earth Hour* Surabaya diperoleh dari sosial media, yakni akun instagram *Earth Hour* Surabaya.

Sedangkan teknik *Random Sampling* akan diterapkan pada saat pengambilan data pada pegawai di beberapa toko ritel modern yang tersebar di Kecamatan Tambaksari. Serta pada konsumen, dalam hal ini masyarakat yang saat itu sedang berbelanja di ke delapan toko ritel modern yang menjadi lokasi penelitian yang otomatis menjadi sasaran dari kebijakan kantong plastik berbayar.

I.7.5 Teknik Pengumpulan Data

Teknik pengumpulan data merupakan tahapan penting dalam suatu penelitian yang akan dilakukan. Dengan adanya data, maka otomatis akan mampu menjawab pertanyaan atau rumusan permasalahan yang ditulis dalam sebuah penelitian. Untuk menjawab permasalahan dalam penelitian ini, peneliti menggunakan kedua sumber data yakni sumber primer (sumber data yang langsung memberikan data kepada pengumpul data), dan sumber sekunder (sumber yang tidak langsung memberikan data pada pengumpul data misalnya lewat orang lain atau lewat dokumen) (Sugiyono, 2017:137).

Proses pengumpulan data dilakukan oleh peneliti kurang lebih selama 3 bulan terhitung sejak 5 September 2019. Diawali dengan kegiatan observasi pada toko-toko ritel modern di Kota Surabaya mengenai pelaksanaan kebijakan kantong plastik

berbayar. Kemudian peneliti mengumpulkan data berupa angka dari Dinas Perdagangan Kota Surabaya mengenai jumlah toko ritel per Kecamatan. Hingga akhirnya peneliti menetapkan Kecamatan Tambaksari sebagai lokasi pengambilan sampel dengan menetapkan 8 toko ritel modern yang terdiri dari 4 unit dari toko Alfa (Alfamart dan Alfamidi) dan 4 unit lainnya berasal dari Indomaret. Dilanjutkan dengan wawancara kepada informan yang telah ditetapkan sebelumnya.

Berikut adalah jabaran dari teknik pengumpulan data yang akan dilakukan oleh peneliti dalam penelitian ini:

1. Data primer

a) Teknik Observasi

Untuk melakukan penelitian yang berhubungan dengan perilaku manusia, proses kerja, gejala-gejala alam dan bila responden yang diamati tidak terlalu besar. Sutrisno Hadi (1986) mengemukakan bahwa, observasi merupakan suatu proses yang kompleks, suatu proses yang tersusun dari berbagai proses biologis dan psikologis. Dua di antara yang terpenting adalah proses-proses pengamatan dan ingatan (Sugiyono, 2017:145).

Melalui observasi langsung di lapangan, seluruh kegiatan yang berlangsung baik di Dinas Lingkungan Hidup Kota Surabaya dan toko-toko ritel modern di Kota Surabaya tidak luput dari perhatian peneliti sehingga seluruh objek penelitian dan kondisi penunjang yang ada bisa diamati dan dicatat. Hal tersebut dilakukan dengan tujuan agar peneliti memiliki pemahaman yang cukup mengenai fenomena yang terjadi di lapangan yang berkaitan dengan permasalahan penelitian. Dari segi pelaksanaan observasi pun, peneliti dikategorikan melaksanakan observasi yang bersifat non-partisipan. Yang mana peneliti tidak terlibat dengan aktivitas orang-orang yang sedang diamati, dan hanya sebagai pengamat independen (Sugiyono, 2017:146).

Adapun pedoman yang digunakan peneliti dalam melakukan observasi ialah:

1. Keterlibatan masing-masing instansi dalam pelaksanaan program kantong plastik berbayar di toko ritel modern di Kota Surabaya
2. Upaya pihak pelaksana program kantong plastik berbayar, dalam hal ini peran pegawai di toko-toko ritel modern di Kota Surabaya dalam menginformasikan mengenai program tersebut dan menawarkan alternatif kantong plastik kepada konsumen
3. Pengetahuan serta partisipasi masyarakat selaku konsumen di toko-toko ritel modern dalam melaksanakan kebijakan kantong plastik berbayar

b) Studi Dokumen

Dokumen yang dimaksud ialah data yang berupa dokumen-dokumen yang berhubungan dengan kebijakan kantong plastik berbayar baik dari tingkat pusat hingga tingkat daerah. Peneliti menggunakan dokumen-dokumen yang diperlukan relevan dengan kajian penelitian. Berikut di bawah ini adalah dokumen yang digunakan peneliti guna melengkapi data penelitian:

1. Surat Edaran Kementerian Lingkungan Hidup dan Kehutanan Nomor SE.6/PSLB3/PS/PLB.0/5/2016 tanggal 31 Mei 2016 perihal Pengurangan Sampah Plastik Melalui Penerapan Kantong Belanja Plastik Sekali Pakai Tidak Gratis
2. Surat Edaran Kementerian Lingkungan Hidup dan Kehutanan Nomor SE.12/PSLB3/PS/PLB.0/8/2016 tanggal 3 Agustus 2016 perihal Langkah-langkah Sisa Makanan dan Wadah/Kemasan Makanan dan Minuman; dan
3. Surat Edaran Gubernur Jawa Timur Nomor 660/9184/111.3/2018 tanggal 15 Agustus 2018 perihal Pembatasan Sampah Plastik
4. Surat Edaran Walikota Surabaya Nomor 660.1/13197/436.7.12/2018 tanggal 3 Desember 2018 perihal Himbauan Pengurangan Sampah Plastik

5. Surat Edaran Walikota Surabaya Nomor 660.1/7953/436.7.12/2019 tanggal 13 Agustus 2019 tentang Himbauan Pelarangan Penggunaan Kantong Plastik Sekali Pakai
6. Surat Edaran Badan Lingkungan Hidup Kota Surabaya No. 660/2308/436.7.2/2016 Perihal Himbauan Pengurangan Kantong Plastik

c) Teknik Wawancara

Seperti pada umumnya, penelitian kualitatif menggunakan teknik wawancara untuk mengumpulkan data di lapangan guna menjawab permasalahan penelitian. Kaitannya dengan penelitian ini, ialah menggali keterangan lebih dalam mengenai bagaimana efektivitas pelaksanaan kebijakan kantong plastik berbayar di toko-toko ritel modern di Kota Surabaya. Adapun subjek wawancara dalam penelitian ini adalah sebagai berikut:

- 1) Bu Eny Willia Sunita Dewi, ST (Kepala Seksi Pemeliharaan Lingkungan Hidup, Dinas Lingkungan Hidup Kota Surabaya)
- 2) Bu Ame (Humas APRINDO Jatim) yang dilakukan via telepon
- 3) Dimas Wangsa (Humas *Earth Hour* Surabaya) yang dilakukan via telepon
- 4) Mbak Putri dan Mas Agus (Pegawai Alfamidi Ploso Bogen)
- 5) Bu Ningsih, Mas Aji, Mbak In, Mas Nafi, Bu Listi, dan Bu Yayuk (Pelanggan di Alfamidi Ploso Bogen)
- 6) Mbak Dian dan Mbak Nurul (Pegawai Indomaret Ploso Bogen)
- 7) Mbak Khanza, Mbak Mei, Pak Hari, Pak Tono, Bu Pri dan Bu Ais (Pelanggan Indomaret Ploso Bogen)
- 8) Mbak Yuni dan Mas Ridwan (Pegawai Alfamart Tambaksari)
- 9) Bu Ain, Bu Miati, Mas Anam, Mbak Fitri, Pak Taji dan Mbak Shita (Pelanggan Alfamart Tambaksari)
- 10) Mbak Nanda Mas Syamsul (Pegawai Alfamart Pacarkeling)

- 11) Mbak Ni'mah, Pak Abdu, Bu Sri, Mas Hamzah, Mbak Via dan Bu Rida (Pelanggan Alfamart Pacarkeling)
- 12) Mas Dani dan Mbak Ayu (Pegawai Indomaret Pacarkeling)
- 13) Mas Andi, Bu Lastri, Pak Koco, Pak Syakir, Bu Laila dan Bu Lien (Pelanggan Indomaret Pacarkeling)
- 14) Mas Faris dan Mbak Sulis (Pegawai Alfamart Ambengan)
- 15) Pak Munaji, Mbak Sari, Mbak Dinda, Mas Fian, Mas Tohir dan Bu Muah (Pelanggan Alfamart Ambengan)
- 16) Mbak Arin dan Mbak Sarah (Pegawai Indomaret Kusuma Bangsa)
- 17) Pak Kan, Bu Sifa, Pak Seger, Bu Lita, Bu Ranti dan Mbak Indah (Pelanggan Indomaret Kusuma Bangsa)
- 18) Mas Arya dan Mas Putra (Pegawai Indomaret Ngaglik)
- 19) Mas Rendi, Bu Manap, Bu Ketut, Pak Sugeng, Pak Siswo dan Pak Yono (Pelanggan Indomaret Ngaglik)

Sedangkan untuk teknik yang digunakan peneliti ialah teknik wawancara mendalam dengan pertanyaan wawancara yang sifatnya terbuka, tidak terstruktur agar informan mudah dengan luas menjabarkan pemahaman serta pengalamannya mengenai fenomena sosial yang terjadi. Maka dengan ini, dibuatlah pedoman wawancara yang bersifat sebagai pembatas agar fokus penelitian tidak meluas.

2. Data Sekunder

Data sekunder yang digunakan dalam penelitian ini didapatkan dari penelitian-penelitian ilmiah terdahulu yang berkaitan dengan kebijakan pembatasan penggunaan plastik sekali pakai, maupun berkaitan dengan kebijakan kantong plastik berbayar, hingga data-data pendukung seperti berita, artikel, mengenai pelaksanaan kebijakan kantong plastik berbayar baik dari skala nasional maupun di daerah, khususnya Kota Surabaya sendiri.

Penggunaan kedua teknik tersebut merupakan kombinasi karena peneliti sadara bahwa setiap teknik memiliki kelebihan dan kekurangan masing-masing.

Sehingga data yang didapat lebih komprehensif dan lebih mendukung dalam menjawab pertanyaan penelitian. Pengumpulan data di lapangan dilakukan peneliti hingga sampai pada tahap “jenuh” yang mana informasi yang didapat sudah tidak bisa berkembang lagi, hanya seputar hal-hal itu saja, tidak lagi memperkaya informasi dalam penelitian lagi.

I.7.6 Teknik Pemeriksaan Keabsahan Data

Objektivitas dan keabsahan data dalam penelitian ini sangat dibutuhkan. Maka dari itu, perlu melihat dari sisi reliabilitas dan validitas data yang diperoleh di lapangan. Untuk membuktikan validitas data maka dibutuhkan kepercayaan temuan yang ditafsirkan sesuai dengan kondisi nyata yang telah disetujui oleh subjek penelitian.

Maka peneliti melakukan metode keabsahan data dengan cara membandingkan, baik derajat kepercayaan suatu informasi yang diperoleh melalui waktu dan alat yang berbeda untuk memenuhi validitas dalam penelitian ini yang akan dicapai melalui:

- a) Membandingkan data hasil pengamatan dengan hasil wawancara terkait efektivitas pelaksanaan program kantong plastik berbayar di toko-toko ritel modern di Kota Surabaya.
- b) Membandingkan informasi pelaksanaan yang diberikan instansi pemerintah dengan organisasi non pemerintahan yang terkait dengan program kantong plastik berbayar di toko ritel modern di Kota Surabaya
- c) Membandingkan hasil wawancara dengan instansi terkait program kantong plastik berbayar dengan pelaksanaan di lapangan yang dilakukan oleh pegawai toko-toko ritel modern di Kota Surabaya, serta masyarakat yang menjadi konsumen toko ritel modern yang bersangkutan

Peneliti membandingkan informasi yang diperoleh melalui wawancara dan data-data pendukung pelaksanaan kebijakan kantong plastik berbayar. Sedangkan agar reliabilitas data terpenuhi, peneliti juga melakukan teknik keabsahan data dengan cara

pengamatan secara sistematis, berulang, dan dalam situasi yang berbeda, serta melakukan triangulasi data.

I.7.7 Teknik Analisis Data

Teknik analisis data merupakan bagian paling sulit dalam penelitian karena memerlukan daya kreatif serta kemampuan intelektual yang tinggi. Hal tersebut menuntun peneliti untuk menyusun dan menentukan sendiri metode apa yang dirasa cocok dengan penelitian yang dilakukan. Menurut Bodgan, analisis data dilakukan dengan mengorganisasikan data, menjabarkannya ke dalam unit-unit, melakukan sintesa, menyusun ke dalam pola, memilih mana yang penting dan yang akan dipelajari, dan membuat kesimpulan yang dapat diceritakan pada orang lain (Sugiyono, 2017:244). Sehingga dapat disimpulkan dan ditarik verifikasi sesuai dengan rumusan yang ada dalam penelitian ini, yakni bagaimana efektivitas pelaksanaan program kantong plastik berbayar di toko ritel modern di Kota Surabaya.

Sedangkan, teknik analisis data yang digunakan dalam penelitian ini ialah model analisis menurut Miles dan Huberman yang terdiri dari tiga tahapan. Tahapan pertama ialah reduksi data (*Data Reduction*), yang berarti merangkum, memilih hal-hal yang pokok, memfokuskan pada hal-hal penting, serta mencari tema dan pola yang sesuai sehingga memudahkan peneliti dalam mengumpulkan data selanjutnya dan mencarinya kembali bila diperlukan. Tahapan kedua yakni penyajian data (*Data Display*), yang berarti menyajikan data yang sesuai dalam menjawab rumusan masalah penelitian kualitatif seperti penelitian ini dengan bentuk uraian singkat, bagan, hubungan antar kategori, *flow chart*, dan sejenisnya. Namun biasanya yang paling sering digunakan adalah teks yang bersifat naratif. Sedangkan pada tahapan yang ketiga ialah kesimpulan/verifikasi (*conclusion drawing/verification*) yang merupakan temua baru yang sebelumnya belum pernah ada. Temuan dapat berupa deskripsi atau gambaran suatu objek yang sebelumnya masih remang-remang sehingga setelah diteliti menjadi lebih jelas, dapat berupa hubungan kausal atau interaktif, hipotesis, atau teori (Sugiyono, 2017: 246-253).