

BAB II
TINJAUAN UMUM TENTANG PENGENDALIAN PENCEMARAN
UDARA

A. Kebijakan

1. Kebijakan Sosial

Kebijakan sosial adalah seperangkat tindakan (*courseaction*), kerangka kerja (*framework*), petunjuk (*guideline*), rencana (*plan*), peta (*map*) atau strategi, yang dirancang untuk menterjemahkan visi politis Pemerintah atau lembaga Pemerintah kedalam program dan tindakan untuk mencapai tujuan tertentu dibidang kesejahteraan sosial senantiasa menyangkut orang banyak, maka kebijakan sosial seringkali diidentikan dengan kebijakan publik.¹

2. Kebijakan Publik

Menurut R. Dye, kebijakaan publik tidak lebih dari pengertian mengenai *Whatever government choose to do or not to do*. “Apa yang dilakukan maupun yang tidak dilakukan oleh pemerintah.”² Dari pendapat R. Dye diketahui bahwa kebijakan Negara tidak hanya berupa tindakan yang dilakukan oleh Pemerintah, namun mencakup juga keputusan Pemerintah untuk tidak melakukan suatu tindakan tertentu, sehingga dapat ketahui bahwa kebijakan publik adalah serangkaian tindakan yang dilakukan atau tidak dilakukan oleh Pemerintah untuk mencapai suatu tujuan tertentu. Sedangkan

¹ *Ibid*, hlm. 82

² Agustino, Leo. 2006. *Dasar- Dasar Kebijakan Publik*. Bandung: Alfabeta. hlm. 7

dalam pelaksanaan suatu kebijakan diperlukan komitmen bersama antara Pemerintah dan masyarakat.

Kebijakan publik dalam kerangka substansif adalah segala aktivitas yang dilakukan oleh Pemerintah untuk memecahkan masalah publik yang dihadapi. Dengan demikian kebijakan publik merupakan pilihan kegiatan oleh Pemerintah melalui formulasi, implementasi, dan evaluasi terhadap kebijakan-kebijakan yang ditetapkan hingga melakukan evaluasi atas ketetapan kebijakannya. Pokok kajian dari hal ini adalah Negara. Pengertian ini selanjutnya dikembangkan dan diperbaharui oleh para ilmuwan yang berkecimpung dalam ilmu kebijakan publik. Definisi kebijakan publik menurut Thomas R. Dye ini dapat diklasifikasikan sebagai keputusan (*decision making*), dimana Pemerintah mempunyai wewenang untuk menggunakan keputusan otoritatif, termasuk keputusan untuk membiarkan sesuatu terjadi, demi teratasinya suatu persoalan publik.

Terdapat beberapa pendapat ahli mengenai pengertian kebijakan publik, diantaranya:

- a. Chandler dan Plano berpendapat bahwa kebijakan publik adalah pemanfaatan yang strategis terhadap sumber daya yang ada untuk memecahkan masalah-masalah publik atau Pemerintah. Kebijakan publik merupakan suatu bentuk *intervensi* yang dilakukan secara terus-menerus oleh Pemerintah demi kepentingan kelompok yang kurang beruntung dalam masyarakat agar mereka dapat hidup, dan ikut berpartisipasi dalam

pembangunan secara luas. Pengertian kebijakan publik menurut Chandler dan Plano dapat diklasifikasikan kebijakan sebagai *intervensi* Pemerintah;³

b. Easton berpendapat bahwa kebijakan publik diartikan sebagai pengalokasian nilai-nilai kekuasaan untuk seluruh masyarakat yang keberadaannya mengikat. Dalam hal ini hanya Pemerintah yang dapat melakukan suatu tindakan kepada masyarakat dan tindakan tersebut merupakan bentuk dari sesuatu yang dipilih oleh Pemerintah yang merupakan bentuk dari pengalokasian nilai-nilai kepada masyarakat. Definisi kebijakan publik menurut Easton ini dapat diklasifikasikan sebagai suatu proses manajemen, yang merupakan *fase* dari serangkaian kerja pejabat publik. Dalam hal ini hanya Pemerintah yang mempunyai andil untuk melakukan tindakan kepada masyarakat untuk menyelesaikan masalah publik, sehingga definisi ini juga dapat diklasifikasikan dalam bentuk *intervensi* pemerintah;⁴

c. Anderson berpendapat bahwa kebijakan publik adalah sebagai kebijakan-kebijakan yang dibangun oleh badan-badan dan pejabat-pejabat Pemerintah, dimana implikasi dari kebijakan tersebut adalah:

1. Kebijakan publik selalu mempunyai tujuan tertentu atau mempunyai tindakan-tindakan yang berorientasi pada tujuan;
2. Kebijakan publik berisi tindakan-tindakan Pemerintah;

³ Chandler, Ralph C., dan Plano, Jack C. (1988). *The Public Administration Dictionary*. John Wiley & Sons, hlm 97

⁴Tangkilisan, Hessel Nogi S,2003, *Kebijakan Publik Yang Membumi*, Yogyakarta: Lukman Offset, hlm. 2

3. Kebijakan publik merupakan apa yang benar-benar dilakukan, bukan merupakan apa yang masih dimaksudkan untuk dilakukan;
4. Kebijakan publik yang diambil bisa bersifat positif dalam arti merupakan tindakan Pemerintah mengenai segala sesuatu masalah tertentu, atau bersifat negatif dalam arti merupakan keputusan pemerintah untuk tidak melakukan sesuatu;
5. Kebijakan Pemerintah setidaknya dalam arti yang positif didasarkan pada peraturan perundangan yang bersifat mengikat dan memaksa.⁵

Definisi kebijakan publik menurut Anderson dapat diklasifikasikan sebagai proses manajemen, yang didalamnya terdapat *fase* serangkaian kerja pejabat publik ketika Pemerintah benar-benar berindak untuk menyelesaikan persoalan di masyarakat. Sedangkan menurut Tangkilisan pengertian kebijakan publik ini diklasifikasikan sebagai *decision making* ketika kebijakan publik yang di ambil bisa bersifat positif (tindakan pemerintah mengenai segala permasalahan yang ada) atau negatif (keputusan pemerintah untuk tidak melakukan sesuatu terhadap permasalahan yang timbul dikemudian hari atas kebijakan yang ditetapkan).⁶

⁵ Anderson, J, 1978. *Public Policy-Making*, Second edition, Holt, Rinehart and Winston: 1979 dalam Islamy, Irfan, *Prinsip-Prinsip Perumusan Kebijakan Negara*, Cetakan 12, 2003, Jakarta: Bumi Aksara, hlm 20

⁶ *Op. Cit*, hlm 2

d. Amir Santoso mendefinikan bahwa kebijakan publik pada dasarnya dapat dibagi kedalam dua kategori, yaitu:

1. Pendapat ahli yang menyamakan kebijakan publik sebagai tindakan-tindakan Pemerintah. Semua tindakan Pemerintah dapat disebut sebagai kebijakan publik. Definisi ini dapat diklasifikasikan sebagai *decision making* dimana tindakan-tindakan Pemerintah diartikan sebagai suatu kebijakan;
2. Pendapat ahli yang memberikan perhatian khusus pada pelaksanaan kebijakan. Kategori ini terbagi dalam dua kubu, yakni:
 - a) Mereka yang memandang kebijakan publik sebagai keputusan-keputusan Pemerintah yang mempunyai tujuan dan maksud-maksud tertentu dan mereka yang menganggap kebijakan publik memiliki akibat-akibat yang bisa diramalkan atau dengan kata lain kebijakan publik adalah serangkaian instruksi dari para pembuat keputusan kepada pelaksana kebijakan yang menjelaskan tujuan-tujuan dan cara-cara untuk mencapai tujuan tersebut. Definisi ini dapat diklasifikasikan sebagai *decision making* oleh Pemerintah dan dapat juga diklasifikasikan sebagai interaksi negara dengan rakyatnya dalam mengatasi persoalan publik;
 - b) Kebijakan publik terdiri dari rangkaian keputusan dan tindakan. Kebijakan publik sebagai suatu hipotesis yang mengandung kondisi-kondisi awal dan akibat-akibat yang bisa diramalkan. Definisi ini dapat diklasifikasikan sebagai *decision making* dimana

terdapat wewenang Pemerintah didalamnya untuk mengatasi suatu persoalan publik. Definisi ini juga dapat diklasifikasikan sebagai *intervensi* antara Negara terhadap rakyatnya ketika Negara menerapkan kebijakan pada suatu masyarakat.⁷

Berdasarkan beberapa pendapat ahli di atas, dapat dipahami bahwa kebijakan publik adalah suatu instrumen yang dibuat oleh Pemerintah berbentuk aturan-aturan umum dan/atau khusus baik secara tertulis maupun tidak tertulis yang berisi pilihan-pilihan tindakan yang merupakan keharusan, larangan dan atau kebolehan yang dilakukan untuk mengatur seluruh warga masyarakat, Pemerintah dan dunia usaha dengan tujuan tertentu.

Selanjutnya untuk menganalisis sejauhmana keberhasilan pelaksanaan pengujian emisi gas buang kendaraan bermotor berdasarkan peran Pemerintah dalam pelaksanaan Peraturan Gubernur Provinsi Daerah Khusus Ibukota Jakarta Nomor 31 Tahun 2008 tentang Ambang Batas Emisi Gas Buang Kendaraan Bermotor, serta faktor apa yang menjadi penghambat pelaksanaan atas Peraturan Gubernur yang dimaksud dalam penelitian ini, khususnya di DKI Jakarta. Maka penulis menggunakan pendapat R. Dye yang menyatakan bahwa kebijakan publik sebagai apa yang dilakukan maupun apa yang tidak dilakukan oleh Pemerintah.

⁷Winarno, Budi, 2012, Kebijakan Publik: *Teori, Proses, dan Studi Kasus*, Yogyakarta: CAPS, hlm. 17

3. Karakteristik Kebijakan Publik

Agustino menjelaskan bahwa ada beberapa karakteristik utama dari kebijakan publik:

- a. Pada umumnya kebijakan publik perhatiannya ditujukan pada tindakan yang mempunyai maksud atau tujuan tertentu daripada perilaku yang berubah atau acak.
- b. Kebijakan publik pada dasarnya mengandung bagian atau pola kegiatan yang dilakukan oleh pejabat Pemerintah dari pada keputusan yang terpisah-pisah. Misalnya suatu kebijakan tidak hanya meliputi keputusan untuk mengeluarkan peraturan tertentu tetapi juga keputusan berikutnya yang berkaitan dengan penerapan dan pelaksanaannya.
- c. Kebijakan publik merupakan apa yang sesungguhnya yang dikerjakan oleh Pemerintah dalam mengatur pelaksanaan peraturan yang telah ditetapkan, serta mengontrolnya. Misalnya Pemerintah mengeluarkan suatu regulasi aturan yang mengharuskan publik untuk menjalankannya, maka publik harus menjalankannya, jika masih terdapat masyarakat yang tidak menjalankan ketentuan tersebut, maka akibatnya tidak terjadi perubahan atas ketentuan yang dimaksud. Sehingga dapat dikatakan bahwa kebijakan publik melalui ketentuan belum terlaksana secara optimal.
- d. Kebijakan publik dapat berbentuk positif maupun negatif. Secara positif, kebijakan publik melibatkan beberapa tindakan Pemerintah yang jelas dalam menangani suatu permasalahan. Sedangkan secara negatif, kebijakan publik dapat melibatkan suatu keputusan pejabat Pemerintah

untuk tidak melakukan suatu tindakan atau tidak mengerjakan apapun padahal dalam konteks tersebut keterlibatan Pemerintah amat diperlukan.

- e. Kebijakan publik paling tidak secara positif didasarkan pada hukum dan merupakan tindakan yang bersifat memerintah.

Berdasarkan uraian di atas, dapat diketahui bahwa karakteristik kebijakan publik merupakan suatu tindakan atau pola kegiatan yang di rancang dan ditetapkan oleh Pemerintah untuk dijalankan masyarakat, serta bagaimana usaha dan upaya yang akan dilakukan selanjutnya oleh Pemerintah dalam mengendalikan pelaksanaan kebijakan tersebut, agar kebijakan publik yang di tetapkan Pemerintah bisa terealisasikan.

Pemahaman karakteristik kebijakan publik di atas, jika dikaitkan dengan pelaksanaan Peraturan Gubernur Provinsi Daerah Khusus Ibukota Jakarta Nomor 31 Tahun 2008 tentang Ambang Batas Emisi Gas Buang Kendaraan Bermotor, maka akan diketahui sejauhmana usaha dan upaya yang dilakukan Pemerintah Daerah DKI Jakarta melalui kebijakan Dinas Lingkungan Hidup Provinsi DKI Jakarta selaku pihak yang mengendalikan dan mengontrol sejauhmana keberhasilan atas pelaksanaan Peraturan Gubernur tersebut.

4. Proses Kebijakan Publik

Menurut Dunn ada beberapa tahap yang harus dilakukan terkait proses kebijakan publik, diantaranya penyusunan agenda, formulasi kebijakan, adopsi atau legitimasi kebijakan, implementasi pelaksanaan kebijakan, evaluasi

kebijakan. Tahap-tahap ini dilakukan agar kebijakan publik yang dibuat dapat mencapai tujuan yang diharapkan.⁸

- a. Penyusunan agenda adalah sebuah *fase* dan proses yang sangat strategis dalam realita kebijakan publik. Dalam proses inilah memiliki ruang untuk memaknai apa yang disebut sebagai masalah publik dan prioritas dalam agenda publik dipertarungkan. Jika sebuah isu berhasil mendapatkan status sebagai masalah publik, dan mendapatkan prioritas dalam agenda publik, maka isu tersebut berhak mendapatkan alokasi sumber daya publik yang lebih daripada isu lain. Dalam penyusunan agenda juga sangat penting untuk menentukan suatu isu publik yang akan diangkat dalam suatu agenda pemerintah. Isu kebijakan (*policy issues*) sering disebut juga sebagai masalah kebijakan (*policy problem*). Isu kebijakan biasanya muncul karena telah terjadi silang pendapat di antara para aktor mengenai arah tindakan yang telah atau akan ditempuh, atau pertentangan pandangan mengenai karakter permasalahan tersebut. Penyusunan agenda kebijakan harus dilakukan berdasarkan tingkat *urgency* dan esensi kebijakan, juga keterlibatan *stakeholder*.
- b. Formulasi kebijakan publik merupakan masalah yang sudah masuk dalam agenda kebijakan kemudian dibahas oleh para pembuat kebijakan. Masalah-masalah tadi didefinisikan untuk kemudian dicari pemecahan masalah yang terbaik. Pemecahan masalah tersebut berasal dari berbagai

⁸ Dunn, William N. 1999. *Analisis Kebijakan Publik*. Yogyakarta: Gadjah Mada University Press. hlm. 95

alternatif atau pilihan kebijakan yang ada. Sama halnya dengan perjuangan suatu masalah untuk masuk dalam agenda kebijakan, dalam tahap perumusan kebijakan masing-masing alternatif bersaing untuk dapat dipilih sebagai kebijakan yang diambil untuk memecahkan masalah.

- c. Adopsi kebijakan merupakan tujuan legitimasi untuk memberikan otorisasi pada proses dasar pemerintahan. Jika tindakan legitimasi dalam suatu masyarakat diatur oleh kedaulatan rakyat, warga Negara akan mengikuti arahan Pemerintah.
- d. Implementasi pelaksanaan kebijakan publik dalam tahap implementasi kebijakan akan menemukan dampak dan kinerja dari kebijakan tersebut. Disini akan ditemukan apakah kebijakan yang dibuat mencapai tujuan yang diharapkan atau tidak.
- e. Evaluasi kebijakan dapat dikatakan sebagai kegiatan yang menyangkut estimasi atau penilaian kebijakan yang mencakup substansi, implementasi dan dampak. Dalam hal ini, evaluasi dipandang sebagai suatu kegiatan fungsional. Artinya, evaluasi kebijakan tidak hanya dilakukan pada tahap akhir saja, melainkan dilakukan dalam seluruh proses kebijakan publik. Dengan demikian, evaluasi kebijakan bisa meliputi tahap perumusan masalah-masalah kebijakan, program-program yang diusulkan untuk menyelesaikan masalah kebijakan, implementasi, maupun tahap dampak kebijakan publik.

Berdasarkan uraian proses kebijakan publik di atas, dapat dipahami bahwa Pemerintah dalam menyusun dan menetapkan suatu kebijakan publik,

harus melalui proses pengagendaaan atas kebutuhan atau formulasi penyusunan kebijakan publik sebelum proses penetapan kebijakan dibentuk, selanjutnya Pemerintah melakukan tindak pengawasan atas implementasi pelaksanaan kebijakan yang ditetapkan dan melakukan evaluasi sejauhmana proses penetapan kebijakan itu sudah berjalan dengan maksimal. Proses kebijakan publik seperti ini berlaku untuk semua kebijakan-kebijakan publik yang ditetapkan oleh pemerintah, misalnya terkait pelaksanaan Peraturan Gubernur Provinsi Daerah Khusus Ibukota Jakarta Nomor 31 Tahun 2008 tentang Ambang Batas Emisi Gas Buang Kendaraan Bermotor.

B. Evaluasi Kebijakan Publik

Pemerintah selaku pembuat kebijakan, bagaimanapun juga menginginkan agar tujuan kebijakannya tercapai, sehingga diperlukannya evaluasi agar Pemerintah bisa mengetahui sejauhmana pelaksanaan atas peraturan yang ditetapkan bisa tercapai sesuai tujuannya. Seandainya masih ada hambatan-hambatan dalam pelaksanaannya, maka harus segera mencari jalan penyelesaiannya. Untuk keperluan inilah evaluasi kebijakan perlu dilakukan.

Menurut James Anderson, evaluasi kebijakan publik dibagi dalam tiga tipe, yaitu:

1. Evaluasi kebijakan publik dipahami sebagai kegiatan fungsional, menyangkut prihal kepentingan (*interest*) dan ideologi dari kebijakan;
2. Evaluasi kebijakan publik yang memfokuskan diri pada bekerjanya kebijakan atau program-program tertentu;

3. Evaluasi kebijakan publik sistematis, melihat secara obyektif program-program kebijakan publik yang dijalankan untuk mengukur dampaknya bagi masyarakat dan melihat sejauhmana tujuan-tujuan yang telah dinyatakan tersebut dicapai. Menjawab kontribusi dampak dalam menjawab kebutuhan masyarakat.⁹

Sedangkan Lester dan Stewart menyatakan bahwa evaluasi kebijakan publik dapat dibedakan ke dalam dua tugas yang berbeda, yaitu:

1. Untuk menentukan konsekuensi-konsekuensi apa yang ditimbulkan oleh suatu kebijakan publik dengan cara menggambarkan dampaknya;
2. Untuk menilai keberhasilan atau kegagalan dari suatu kebijakan publik berdasarkan standard atau kriteria yang telah ditetapkan sebelumnya.¹⁰

Proses evaluasi kebijakan publik dalam pelaksanaannya memiliki tahapan atau langkah-langkah yang dapat dilakukan agar dapat kebijakan publik dapat berjalan secara sistematis. Evaluasi dengan ilmiah merupakan evaluasi yang mempunyai kemampuan yang lebih baik untuk menjalankan evaluasi kebijakan dibandingkan dengan tipe evaluasi lain.

Menurut Edward, langkah-langkah dalam evaluasi kebijakan publik, yaitu:

1. Mengidentifikasi tujuan program yang akan dievaluasi;
2. Analisis terhadap masalah;
3. Deskripsi dan Standarisasi kegiatan;
4. Pengukuran terhadap tingkatan perubahan yang terjadi;

⁹ Anderson, James, *Op. Cit*, hlm. 55

¹⁰ Lester, James P, and Joseph Stewart, Jr, 2000, *Public Policy : An Evolutionary Approach*. Belmont, CA: Wadsworth, hlm. 25

5. Menentukan apakah perubahan yang diamati merupakan akibat dari kegiatan tersebut atau karena penyebab yang lain.¹¹

Langkah-langkah tersebut dibuat agar evaluasi kebijakan publik lebih efektif dan sistematis. Sedangkan pada pelaksanaan evaluasi kebijakan tidak terlepas dari kemungkinan timbulnya masalah atau kendala. Hal ini disebabkan kompleksitas dalam proses pelaksanaan kebijakan tersebut, sehingga kendala atau masalah dapat menghambat pelaksanaan evaluasinya.

Aspek atau kriteria evaluasi yang dikembangkan oleh Dunn, mencakup lima aspek sebagai berikut:¹²

Tabel 2.1

Aspek dan Kriteria Evaluasi Kebijakan Publik

Aspek dan Kriteria	Penjelasan
Pelaksanaan	Apakah hasil yang diinginkan telah tercapai?
Kecukupan	Seberapa jauh hasil yang telah tercapai dapat memecahkan masalah?
Pemerataan	Apakah biaya dan manfaat didistribusikan merata kepada kelompok masyarakat yang berbeda?
<i>Responsivitas</i>	Apakah hasil kebijakan memuat <i>preferensi</i> atau nilai kelompok dan dapat memuaskan mereka?

¹¹ Edward III, George C, 1980. *Implementing Public Policy*. Washington : Congressional Quarterly Press, hlm. 148

¹² *Op, Cit.* hlm. 97

Ketepatan	Apakah hasil yang dicapai bermanfaat?
-----------	---------------------------------------

Khusus dalam penelitian ini, penulis hanya menggunakan aspek pelaksanaan untuk mengkaji sejauhmana Peraturan Gubernur Provinsi Daerah Khusus Ibukota Jakarta Nomor 31 Tahun 2008 tentang Ambang Batas Emisi Gas Buang Kendaraan Bermotor dalam rangka pengendalian pencemaran udara di DKI Jakarta. Secara umum istilah evaluasi dapat disamakan dengan penafsiran (*Appraisal*), pemberian angka (*Rating*) dan penilaian (*Assesment*), kata-kata yang menyatakan usaha untuk menganalisis hasil kebijakan dalam arti satuan lainnya. Dalam arti yang lebih spesifik, evaluasi berkenaan dengan produksi informasi mengenai nilai atau manfaat dari hasil kebijakan yang telah ditetapkan sebelumnya.

Dengan demikian dapat diketahui sejauhmana evaluasi yang dilakukan oleh Pemerintah DKI Jakarta melalui Peraturan Gubernur Provinsi Daerah Khusus Ibukota Jakarta Nomor 31 Tahun 2008 tentang Ambang Batas Emisi Gas Buang Kendaraan Bermotor, sudah terlaksana secara optimal apa belum, dan faktor apa yang menjadi penghambatnya.

C. Pelaksanaan

Pelaksanaan adalah suatu tindakan atau pelaksanaan dari sebuah rencana yang sudah disusun secara matang dan terperinci, pelaksanaan biasanya dilakukan setelah perencanaan sudah dianggap siap. Secara sederhana pelaksanaan bisa diartikan penerapan. Majone dan Wildavsky mengemukakan pelaksanaan sebagai

evaluasi, sedangkan Browne dan Wildavsky mengemukakan bahwa pelaksanaan adalah perluasan aktivitas yang saling menyesuaikan.¹³ Pengertian-pengertian di atas memperlihatkan bahwa kata pelaksanaan bermuara pada aktivitas, adanya aksi, tindakan, atau mekanisme suatu sistem. Ungkapan mekanisme mengandung arti bahwa pelaksanaan bukan sekedar aktivitas, tetapi suatu kegiatan yang terencana dan dilakukan secara sungguh-sungguh berdasarkan norma tertentu untuk mencapai tujuan kegiatan.

Pengertian yang dikemukakan di atas, dapatlah ditarik suatu pemahaman bahwa pada dasarnya pelaksanaan merupakan suatu program yang telah ditetapkan oleh Pemerintah harus sejalan dengan kondisi yang ada, baik itu di lapangan maupun di luar lapangan, yang mana dalam kegiatannya melibatkan beberapa unsur disertai dengan usaha-usaha dan didukung oleh alat-alat penunjang.

Menurut Nurdin Usman ada beberapa faktor yang dapat menunjang program pelaksanaan, sebagai berikut:¹⁴

1. Komunikasi, merupakan suatu program yang dapat dilaksanakan dengan baik apabila jelas bagi para pelaksana. Hal ini menyangkut proses penyampaian informasi, kejelasan informasi dan konsistensi informasi yang disampaikan;
2. Sumber daya (*Resouces*), dalam hal ini meliputi empat komponen yaitu terpenuhinya jumlah staf dan kualitas mutu, informasi yang diperlukan guna pengambilan keputusan atau kewenangan yang cukup guna melaksanakan

¹³ Usman, Nurdin, 2004, *Konteks Implementasi Berbasis Kurikulum*. Jakarta: PT. Raja Grafindo Persada, hlm. 70

¹⁴ *Ibid*

tugas sebagai tanggung jawab dan fasilitas yang dibutuhkan dalam pelaksanaan;

3. Disposisi, sikap dan komitmen dari pada pelaksanaan terhadap program khususnya dari mereka yang menjadi implementasi pelaksanaan program khususnya dari mereka yang menjadi *implementer* program;
4. Struktur birokrasi, yaitu SOP (*Standar Operating Procedures*), yang mengatur tata aliran dalam pelaksanaan program. Jika hal ini tidak sulit dalam mencapai hasil yang memuaskan, karena penyelesaian khusus tanpa pola yang baku.

Empat faktor di atas, dipandang mempengaruhi keberhasilan suatu proses pelaksanaan, namun juga adanya keterkaitan dan saling mempengaruhi antara satu faktor dengan faktor lainnya. Selain itu dalam proses implementasi pelaksanaan sekurang-kurangnya terdapat tiga unsur penting dan mutlak yaitu:

1. Adanya program (kebijaksanaan) yang dilaksanakan;
2. Kelompok masyarakat yang menjadi sasaran dan manfaat dari program perubahan dan peningkatan;
3. Unsur pelaksanaan baik organisasi maupun perorangan yang bertanggungjawab dalam pengelolaan pelaksanaan dan pengawasan dari prosesnya.

Penjelasan di atas, dapatlah diketahui bahwa pelaksanaan suatu program senantiasa melibatkan ketiga unsur tersebut. Sama halnya dengan pelaksanaan Peraturan Gubernur Provinsi Daerah Khusus Ibukota Jakarta Nomor 31 Tahun 2008 tentang Ambang Batas Emisi Gas Buang Kendaraan Bermotor di wilayah DKI

Jakarta sudah terlaksana sejauhmana dan apa saja yang menjadi faktor penghambat dari pelaksanaan Peraturan Gubernur tersebut.

D. Pencemaran Udara

Menurut Chambers, yang dimaksud dengan pencemaran udara adalah bertambahnya bahan fisik atau kimia ke dalam lingkungan udara normal yang mencapai jumlah tertentu, sehingga dapat dideteksi oleh manusia (dapat dihitung dan diukur) serta dapat memberikan efek pada manusia, binatang, vegetasi, dan material.¹⁵

Selain itu, yang dimaksud dengan pencemaran udara adalah adanya bahan-bahan atau zat asing di dalam udara yang menyebabkan terjadinya perubahan komposisi udara dari susunan atau keadaan normalnya. Kehadiran bahan atau zat asing tersebut di dalam udara dalam jumlah dan jangka waktu tertentu akan dapat menimbulkan gangguan pada kehidupan manusia, hewan, maupun tumbuhan.¹⁶

Sedangkan menurut Peraturan Daerah Provinsi Daerah Khusus Ibukota Jakarta Nomor 2 Tahun 2005 tentang Pengendalian Pencemaran Udara, yang dimaksud dengan Pencemaran Udara adalah masuk atau dimasukkannya zat, energi, dan/atau komponen lain ke dalam udara ambien oleh kegiatan manusia, sehingga mutu udara ambien turun sampai ke tingkat tertentu yang menyebabkan udara ambien tidak dapat memenuhi fungsinya.

¹⁵ Mukono, H.J. 2000. *Prinsip Dasar Kesehatan Lingkungan*. Surabaya: Airlangga University Press, hlm. 14

¹⁶ Wardhana, Wisnu, 2004, *Dampak Pencemaran Lingkungan (Edisi Revisi)*, Yogyakarta: Andi Offset, hlm. 27

Dalam pasal 1 Peraturan Daerah Provinsi Daerah Khusus Ibukota Jakarta Nomor 2 Tahun 2005 tentang Pengendalian Pencemaran Udara, Pengendalian Pencemaran Udara adalah upaya pencegahan dan/atau penanggulangan pencemaran udara serta pemulihan mutu udara.¹⁷

Pasal 1 Peraturan Daerah Provinsi Daerah Khusus Ibukota Jakarta Nomor 2 Tahun 2005 tentang Pengendalian Pencemaran Udara juga menjelaskan bahwa: Udara ambien adalah udara bebas di permukaan bumi pada lapisan troposfir yang berada di dalam wilayah yurisdiksi Republik Indonesia yang dibutuhkan dan mempengaruhi kesehatan manusia, makhluk hidup dan unsur lingkungan hidup lainnya.¹⁸ Sedangkan, Mutu udara ambien adalah kadar zat, energi, dan/atau komponen lain yang ada di udara bebas.¹⁹

E. Emisi Gas Buang Kendaraan Bermotor

1. Pengertian Emisi Gas Buang

Emisi gas buang adalah zat atau unsur hasil dari pembakaran di dalam ruang bakar yang dilepaskan ke udara yang ditimbulkan oleh kendaraan bermotor yang berasal dari penguapan tangki bahan bakar minyak.²⁰ Sedangkan menurut Peraturan Daerah Provinsi Daerah Khusus Ibukota Jakarta Nomor 2 Tahun 2005 tentang Pengendalian Pencemaran Udara, yang dimaksud dengan Emisi adalah zat, energi dan/atau komponen lain yang

¹⁷ R.I., Peraturan Daerah Provinsi Daerah Khusus Ibukota Jakarta Nomor 2 Tahun 2005 tentang Pengendalian Pencemaran Udara

¹⁸ *Ibid*

¹⁹ *Ibid*

²⁰ Thandjung, 2002, *Op. Cit.* hlm. 37

dihasilkan dari suatu kegiatan yang masuk dan/atau dimasukkannya ke dalam udara ambien yang mempunyai dan/atau tidak mempunyai potensi sebagai unsur pencemar.

Dalam pasal 1 Peraturan Daerah Provinsi Daerah Khusus Ibukota Jakarta Nomor 2 Tahun 2005 tentang Pengendalian Pencemaran Udara yang dimaksud dengan Mutu Emisi adalah emisi yang boleh dibuang oleh suatu kegiatan ke udara ambien.²¹ Sumber Emisi adalah setiap usaha dan/atau kegiatan yang mengeluarkan emisi dari sumber bergerak, sumber bergerak spesifik, sumber tidak bergerak, maupun sumber tidak bergerak spesifik.²²

Selain itu pasal 1 Peraturan Daerah Provinsi Daerah Khusus Ibukota Jakarta Nomor 2 Tahun 2005 tentang Pengendalian Pencemaran Udara yang dimaksud dengan Sumber Bergerak adalah sumber emisi yang bergerak atau tidak tetap pada suatu tempat yang berasal dari kendaraan bermotor.²³ Ambang batas emisi gas buang kendaraan bermotor adalah batas maksimum zat atau bahan pencemar yang boleh dikeluarkan langsung dari pipa gas buang kendaraan bermotor.²⁴

²¹ R.I., Peraturan Daerah Provinsi Daerah Khusus Ibukota Jakarta Nomor 2 Tahun 2005 tentang Pengendalian Pencemaran Udara

²² *Ibid*

²³ *Ibid*

²⁴ *Ibid*

2. Faktor-Faktor Terjadinya Emisi Gas Buang Kendaraan Bermotor

a. Jumlah Kendaraan

Pada umumnya bertambahnya jumlah kendaraan akan mengakibatkan bertambahnya jumlah emisi gas yang akan dikeluarkan sehingga berdampak negatif pada lingkungan. Pertambahan volume lalu lintas juga akan mengakibatkan bertambahnya emisi polusi udara sehingga dapat dianggap menurunkan kualitas udara.²⁵ Sedangkan menurut Hickman, peningkatan jumlah kendaraan sebanding dengan peningkatan jumlah emisi yang dihasilkan sehingga mengakibatkan pencemaran udara juga semakin meningkat.²⁶

b. Umur Kendaraan

Tahun produksi mobil yang berbeda akan berpengaruh besar. Idealnya, semakin tua umur mobil maka kualitas mesinnya juga akan menurun. Begitu juga dengan gas buangan yang dihasilkannya, akan semakin besar. Kendaraan dengan tahun pembuatan yang lebih lama akan mengeluarkan emisi yang lebih banyak dibandingkan dengan kendaraan baru.²⁷

c. Perawatan Kendaraan

Kendaraan tahun rendah atau kendaraan tua sebagian besar mencemari lingkungan, artinya emisi gas buang yang dihasilkan sudah

²⁵ Morlok, E.K., 1995. *Pengantar Teknik dan Perencanaan Transportasi*, Jakarta: Erlangga, hlm. 73

²⁶ Hickman, A J. 1999. *Methodology for Calculating Transport Emissions and Energy Consumption*. Transport Research Laboratory, hlm. 28

²⁷ Morlok, E.K., *Op. Cit*, hlm. 73

melebihi ambang batas yang ditetapkan, meskipun demikian ada juga kendaraan bertahun rendah yang ramah lingkungan. Tetapi, bukan berarti kendaraan yang bertahun tinggi atau kendaraan baru tidak mencemari lingkungan. Hal ini bisa terjadi karena pemakaian yang berlebihan sehingga perawatan terhadap kendaraan bermotorpun kurang diperhatikan dan tidak dilakukan perawatan secara teratur. Dengan demikian perawatan kendaraan ikut menentukan besarnya emisi gas buang kendaraan.²⁸

d. Kecepatan Kendaraan

Kecepatan kendaraan didefinisikan sebagai tingkat pergerakan yaitu jarak yang ditempuh kendaraan dalam satu satuan waktu tertentu. Umumnya dinyatakan dengan satuan kilometer per jam (km/jam). Karena dalam arus lalu lintas akan terdapat berbagai jenis kendaraan dengan berbagai kecepatan juga, maka kecepatan yang dimaksud adalah kecepatan rata-rata. Peningkatan laju pertumbuhan kendaraan yang cepat akan menurunkan kecepatan rata-rata kendaraan di jalan raya. Penurunan kecepatan kendaraan akan menghasilkan emisi yang lebih tinggi. Kecepatan rata-rata kendaraan akan mempengaruhi jumlah emisi yang dikeluarkan oleh suatu kendaraan.²⁹

e. Jumlah Bahan Bakar

Pemakaian bahan bakar secara langsung mempengaruhi tingkat emisi kendaraan. Semakin tinggi pemakaian bahan bakar, maka emisi yang

²⁸ Kusumawati, dkk, 2013, *Hubungan Jumlah Kendaraan Bermotor, Odometer Kendaraan dan Tahun Pembuatan Kendaraan dengan Emisi CO₂*, Riau, Universitas Riau. hlm. 55

²⁹ Morlok, E.K., *Op. Cit*, hlm. 74

dihasilkan semakin besar. Salah satu cara pengendalian emisi gas buang adalah dengan mengendalikan konsumsi bahan bakar untuk transportasi jalan tersebut.³⁰

f. Kapasitas Mesin

Perbedaan kapasitas silinder mempengaruhi konsentrasi emisi gas buangnya. Mesin kendaraan dengan kapasitas silinder lebih besar akan mengeluarkan zat pencemar yang lebih besar. Kapasitas mesin kendaraan berkaitan erat dengan konsumsi bahan bakar, semakin besar kapasitas mesin, semakin banyak pula bahan bakar yang dibutuhkan oleh kendaraan tersebut sehingga emisi yang dihasilkan akan semakin besar.³¹

3. Dampak Dari Pembuangan Emisi Gas Buang Kendaraan Bermotor

Menurut Wardhana, A.W,³² emisi gas buang kendaraan bermotor berdampak sangat luas bagi kehidupan makhluk hidup terutama manusia. Udara yang tercemar dapat meningkatkan berbagai jenis penyakit, seperti ISPA (*Infeksi Saluran Pernafasan Atas*). Untuk jangka waktu yang panjang, penurunan kualitas udara dapat mengakibatkan kematian. Komposisi gas buang kendaraan bermotor yang dinyatakan dapat membahayakan kesehatan, antara lain:

³⁰ Hasan, Al. 2007. *Evaluation of Fuel Consumption and Exhaust Emissions During Engine Warm-Up*. American Journal of Applied Sciences vol.4, hlm. 106

³¹ Vera Surtia. 2003. *Kajian Hubungan Antara Variasi Kecepatan Kendaraan dengan Emisi yang Dikeluarkan Pada Kendaraan Bermotor Roda Empat*. Padang. hlm. 15

³² Wardhana, Wisnu, 2004, *Dampak Pencemaran Lingkungan (Edisi Revisi)*, Yogyakarta: Andi Offset, hlm 29

1. Karbon Monoksida (CO) dapat mengurangi kadar oksigen dalam darah, dapat menimbulkan pusing, gangguan berpikir, penurunan refleks dan gangguan jantung;
2. Hidrokarbon (HC) dapat mengakibatkan iritasi mata, pusing, batuk, mengantuk, terkena penyakit asma dan kanker paru-paru;
3. Oksida Nitrogen (NO) dapat mengakibatkan iritasi mata, pusing, batuk, terkena penyakit asma, menimbulkan infeksi saluran pernafasan, terkena kanker paru-paru dan gangguan jantung;
4. Oksida Sulfur (SO) dapat menimbulkan efek iritasi pada saluran pernafasan sehingga menimbulkan gejala batuk dan sesak nafas;
5. Timbal (Pb) dapat meracuni sistem pembentukan darah merah sehingga dapat mengakibatkan beberapa hal, antara lain: menimbulkan gangguan pembentukan sel darah merah, anemia, tekanan darah tinggi, mengurangi fungsi ginjal, reproduksi pria, menimbulkan penurunan kemampuan otak dan mengurangi kecerdasan.

F. Pelaksanaan Uji Emisi Gas Buang Kendaraan Bermotor

Pada BAB III Pasal 3 Peraturan Gubernur Provinsi Daerah Khusus Ibukota Jakarta Nomor 92 Tahun 2007 tentang Uji Emisi dan Perawatan Kendaraan Kendaraan Bermotor, yang dimaksud dengan Sasaran pelaksanaan uji emisi dan perawatan kendaraan bermotor, yaitu:

(1) Sasaran pelaksanaan uji emisi dan perawatan kendaraan bermotor

meliputi:

- a. Mobil bus;
- b. Mobil barang;
- c. Kendaraan khusus;
- d. Kereta gandengan;
- e. Kereta tempelan;
- f. Kendaraan umum
- g. Mobil penumpang; dan
- h. Sepeda motor.

(2) Mobil penumpang sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf g,

meliputi:

- a. Mobil penumpang umum;
- b. Mobil penumpang tidak umum; dan
- c. Mobil penumpang instansi pemerintah.

Pada BAB IV Peraturan Gubernur Provinsi Daerah Khusus Ibukota Jakarta Nomor 92 Tahun 2007 tentang Uji Emisi dan Perawatan Kendaraan Kendaraan Bermotor, yang dimaksudkan dengan Pelaksanaan Uji Emis dan Perawatan Kendaraan Bermotor, yaitu:

Pasal 4

- (1) Setiap kendaraan bermotor sebagaimana dimaksud dalam Pasal 3 Ayat (1) yang beroperasi di wilayah Provinsi DKI Jakarta wajib memenuhi ambang batas emisi gas buang kendaraan bermotor.
- (2) Ambang batas emisi gas buang kendaraan bermotor sebagaimana yang dimaksud pada Ayat (1) wajib mengacu pada ambang batas emisi gas buang kendaraan bermotor yang berlaku di Provinsi DKI Jakarta.

Pasal 5

- (1) Setiap kendaraan bermotor jenis bus, mobil barang, kendaraan khusus, kereta gandengan, kereta tempelan, kendaraan umum, dan mobil penumpang umum yang dioperasikan di jalan wajib dilakukan uji berkala sesuai ketentuan peraturan perundang-undangan.
- (2) Pelaksanaan uji berkala sebagaimana dimaksud pada Ayat (1) dilakukan oleh Dinas Perhubungan.



Gambar 2.1 Alat Untuk Melakukan Uji Emisi Gas Buang Kendaraan Bermotor

Pasal 6

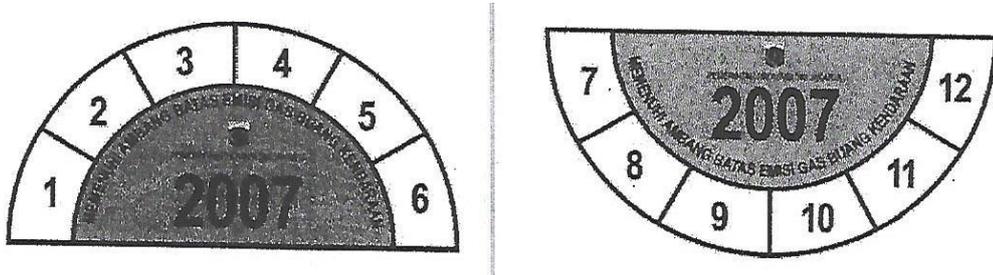
- (1) Mobil penumpang tidak umum, mobil penumpang instansi pemerintah, dan sepeda motor yang beroperasi di wilayah Provinsi DKI Jakarta wajib dilakukan uji emisi.
- (2) Uji emisi kendaraan bermotor sebagaimana dimaksud pada Ayat (1) dilaksanakan di Bengkel Pelaksana Uji Emisi dan dilakukan oleh Teknisi Uji Emisi.
- (3) Bagi kendaraan bermotor sebagaimana dimaksud pada Ayat (1) yang dinyatakan lulus uji emisi diberi Tanda Lulus Uji Emisi.
- (4) Bagi kendaraan bermotor sebagaimana dimaksud pada Ayat (1) yang dinyatakan tidak lulus uji emisi wajib melakukan perawatan sampai memenuhi ambang batas emisi gas buang kendaraan bermotor.
- (5) Pelaksanaan uji emisi untuk sepeda motor dilakukan selambat-lambatnya pada tanggal 1 Januari 2009

Gambar 2.4 Stiker Lulus Uji Emisi Gas Buang Mobil Penumpang Tidak Umum dan Mobil Penumpang Instansi Pemerintah



Sumber: Lampiran III Peraturan Gubernur Provinsi Daerah Khusus Ibukota Jakarta Nomor 92 Tahun 2007 tentang Uji Emisi dan Perawatan Kendaraan Bermotor

Gambar 2.5 Stiker Lulus Uji Emisi Gas Buang Sepeda Motor



Sumber: Lampiran III Peraturan Gubernur Provinsi Daerah Khusus Ibukota Jakarta Nomor 92 Tahun 2007 tentang Uji Emisi dan Perawatan Kendaraan Bermotor

Pasal 7

Uji emisi kendaraan bermotor sebagaimana dimaksud pada Pasal 6 Ayat (1) wajib dilaksanakan sekurang-kurangnya setiap 6 (enam) bulan.

Berdasarkan penjelasan diatas untuk mengetahui layak tidaknya kendaraan bermotor, semua pemilik kendaraan bermotor bisa membuktikannya ketika melakukan uji kelayakan. Karena semuanya akan diperiksa tim petugas penguji kendaraan bermotor. Sehingga ketika pemeriksaan dilakukan, tim penguji benar-benar mengecek dengan tingkat kecermatan tinggi. Pelaksanaan uji kendaraan bermotor diibaratkan sebagai pemeriksaan sekaligus pengecekan kondisi fisik kendaraan bermotor dalam satu paket komplit. Karena di dalamnya juga sudah termasuk pemberian pelayanan uji emisi gas buang kendaraan bermotor. Semuanya akan bisa terdeteksi dengan data valid. Supaya tidak ada satupun sesi pemeriksaan yang terlewatkan, semua petugas penguji dibekali dengan kemampuan-kemampuan teknis. Baik bentuknya pendidikan kursus singkat, maupun pelatihan dalam waktu cukup lama. Sehingga dari pelatihan yang diberikan itu diharapkan, ada peningkatan kompetensi dan kemampuan para penguji. Setiap tenaga penguji harus mempunyai kompetensi dan sudah diakreditasi.