

BAB II

LANDASAN TEORI

A. Hasil Penelitian Terdahulu

1. Vera Tristiana dan Sukartono (2023). "Implementasi Program Sekolah Adiwiyata untuk Menumbuhkan Karakter Gotong Royong Siswa di Sekolah Dasar". Diterbitkan pada ELSE (Elementary School Education Journal), Universitas Muhammadiyah Surakarta. Penelitian ini membahas implementasi program Adiwiyata di SDN Karangasem IV Surakarta, menggunakan metode penelitian kualitatif dengan desain fenomenologis. Penelitian ini bertujuan untuk mendeskripsikan bagaimana pelaksanaan program sekolah Adiwiyata dapat menumbuhkan karakter gotong royong siswa. Teknik pengumpulan data menggunakan observasi, wawancara, dan dokumentasi, dengan analisis data model interaktif Miles dan Huberman. Hasil penelitian menunjukkan bahwa pelaksanaan program Adiwiyata melalui kegiatan Jumat bersih, membuat prakarya, dan menanam tanaman mampu menumbuhkan karakter gotong royong siswa, yang terlihat dari partisipasi aktif, kesediaan membantu teman tanpa mengharap imbalan, serta keaktifan dalam kerja kelompok. Berbeda dengan penelitian tersebut, penelitian ini mengkaji implementasi program pembinaan Adiwiyata yang dilakukan oleh Dinas Perumahan, Kawasan Pemukiman dan Lingkungan Hidup Kabupaten Hulu Sungai Utara pada MTs NIPI Rakha Amuntai dengan menggunakan teori implementasi

kebijakan Edward III (komunikasi, sumber daya, disposisi, dan struktur birokrasi), sehingga fokus penelitian, unit analisis, serta pendekatan teoritis berbeda secara substansial. Penelitian terdahulu menyoroti dampak program terhadap karakter siswa dari sudut pandang internal sekolah dasar, sedangkan penelitian ini menyoroti efektivitas proses pembinaan oleh instansi pemerintah daerah pada jenjang sekolah menengah.

2. Meriatul Adawiyah, dkk (2024). "Implementasi Peraturan Bupati Nomor 74 Tahun 2018 Tentang Kebijakan dan Strategi Pengelolaan Sampah Rumah Tangga dan Sampah Sejenis Rumah Tangga (Studi Kasus Desa Sungai Karias dan Desa Tambalangan)". Diterbitkan pada Jurnal Kebijakan Publik, Vol. 1, No. 4, Sekolah Tinggi Ilmu Administrasi Amuntai. Penelitian ini membahas implementasi Peraturan Bupati Nomor 74 Tahun 2018 tentang pengelolaan sampah rumah tangga di Desa Sungai Karias dan Desa Tambalangan, Kecamatan Amuntai Tengah, Kabupaten Hulu Sungai Utara, menggunakan pendekatan kualitatif dengan tipe deskriptif kualitatif. Penelitian ini bertujuan untuk mengetahui bagaimana implementasi dan faktor-faktor yang mempengaruhi implementasi kebijakan tersebut, dengan menggunakan teori implementasi George C. Edward III (komunikasi, sumber daya, disposisi, dan struktur birokrasi). Teknik pengumpulan data menggunakan wawancara, observasi, dan dokumentasi terhadap 10 informan yang dipilih secara purposive sampling. Hasil penelitian menunjukkan bahwa implementasi kebijakan

tersebut secara umum berjalan cukup baik. Faktor pendorong implementasi adalah insentif berupa gaji petugas dan transmisi informasi, sementara faktor penghambat adalah terbatasnya fasilitas pengelolaan sampah dan kurangnya kesadaran masyarakat. Berbeda dengan penelitian tersebut, penelitian ini mengkaji implementasi program pembinaan Adiwiyata yang dilakukan oleh Dinas Perumahan, Kawasan Pemukiman dan Lingkungan Hidup Kabupaten Hulu Sungai Utara pada MTs NIPI Rakha Amuntai, sehingga meskipun sama-sama menggunakan teori implementasi kebijakan Edward III dan berlokasi di Kabupaten Hulu Sungai Utara, objek kebijakan, unit analisis, dan sasaran program berbeda secara substansial. Penelitian terdahulu menyoroti implementasi kebijakan pengelolaan sampah pada tingkat desa, sedangkan penelitian ini menyoroti implementasi program pembinaan sekolah Adiwiyata pada jenjang sekolah menengah.

B. Tinjauan Teoritis

1. Kebijakan Publik

a. Pengertian Kebijakan Publik

Istilah kebijaksanaan atau kebijakan yang diterjemahkan dari kata *policy* memang biasanya dikaitkan dengan keputusan pemerintah karena pemerintahlah yang mempunyai wewenang atau kekuasaan.

Menurut Dwidjowijoto dalam Iriawan (2024:1) kebijakan publik merujuk pada serangkaian tindakan yang dirancang oleh pemerintah atau kelompok-kelompok tertentu untuk mencapai tujuan tertentu dalam masyarakat. Kebijakan publik juga

berkaitan dengan cara pemerintah atau aktor-aktor yang terlibat dalam pemerintahan merespon masalah-masalah yang muncul dalam lingkungan sosial, ekonomi dan politik.

Menurut Fredrich dalam Marwiyah, (2022:12) “kebijakan adalah serangkaian tindakan atau kegiatan yang diusulkan oleh seseorang, kelompok, atau pemerintah dalam suatu lingkungan tertentu dimana terdapat hambatan dan kesempatan dimana kebijakan tersebut diusulkan agar berguna dalam mengatasinya untuk mencapai tujuan yang dimaksud”.

Menurut Anderson dalam (Irawaty Igrisa, 2022:32) mengemukakan bahwa kebijakan adalah suatu tindakan yang mempunyai tujuan yang dilakukan seseorang pelaku atau sejumlah pelaku untuk memecahkan suatu masalah. Kebijakan dibagi menjadi dua, yakni substantif dan prosedural. Kebijakan substantif yaitu apa yang harus dikerjakan oleh pemerintah sedangkan kebijakan prosedural yaitu siapa dan bagaimana kebijakan tersebut diselenggarakan.

Sementara itu, menurut David Easton dalam Syafriyani (2023:3) 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 *management* 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.

b. Tahap - Tahap Kebijakan

Menurut William N. Dunn dalam Marwiyah (2022:14-16),

tahap-tahap kebijakan publik adalah sebagai berikut:

1) Penyusunan Agenda

Penyusunan agenda merupakan sebuah proses yang sangat strategis dalam realitas dalam mengatur kebijakan publik. Dalam proses inilah ada didalam ruang untuk melaksanakan apa yang menjadi kebutuhan. Dalam penyusunan agenda juga sangat penting untuk menentukan suatu isu publik yang akan diangkat dalam suatu agenda

pemerintah. Isu kebijakan sering disebut juga sebagai masalah kebijakan publik, biasanya muncul karena telah terjadi saling berpendapat di antara para aktor mengenai arah tindakan yang sudah selesai atau akan ditempuh mengenai karakter permasalahan tersebut. Dalam agenda setting juga sangat penting untuk menentukan suatu isu publik yang akan diangkat dalam suatu agenda pemerintah. Issue kebijakan (policy issues) sering disebut juga sebagai masalah kebijakan (policy problem). Policy Issues biasanya muncul karena telah terjadi silang pendapat diantara para aktor mengenai arah tindakan yang telah atau akan ditempuh, atau pertentangan pandangan mengenai karakter permasalahan tersebut.

2) Formulasi Kebijakan (*Policy Formulating*)

Formulasi kebijakan merupakan masalah yang sudah masuk dalam agenda kebijakan kemudian dibahas oleh para pembuat kebijakan, setelah itu masalah didefinisikan untuk dicari pemecahan masalah yang terbaik. Pemecahan masalah tersebut berasal dari berbagai 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 di pilih sebagai kebijakan yang di ambil untuk memecahkan masalah.

3) Adopsi/Legitimasi Kebijakan

Tujuan legitimasi ialah memberikan otorisasi pada proses dasar pemerintahan. Jika tindakan legitimasi dalam suatu masyarakat di atur oleh kedaulatan rakyat, warga negara akan mengikuti arahan pemerintah. Namun warga negara harus percaya bahwa tindakan pemerintah yang sudah direncanakan harus didukung. Legitimasi dapat dikelola melalui manipulasi symbol itu namun dimana melalui proses bagi warga negara belajar untuk mendukung pemerintah.

4) Implementasi Kebijakan

Implementasi kebijakan merupakan kebijakan yang telah diambil dan dilaksanakan oleh unit-unit administrasi yang memobilisasi sumber daya finansial dan manusia.

5) Evaluasi Kebijakan/Penilaian

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. Dengan demikian, evaluasi kebijakan bisa meliputi tahap perumusan masalah- masalah kebijakan, programprogram yang diusulkan untuk menyelesaikan masalah kebijakan, implementasi, maupun tahap dampak kebijakan.

2. Implementasi Kebijakan

a. Pengertian Implementasi Kebijakan

Secara etimologis kata implementasi berasal dari bahasa Inggris yaitu “to implement”. Dalam kamus “to implement” yang artinya menyediakan sarana bagi pelaksanaan sesuatu dan “to partical effect” yang artinya untuk menimbulkan efek atau dampak. Sesuatu yang dilaksanakan untuk menimbulkan efek atau dampak itu dapat berupa peraturan undang-undang, keputusan dan kebijakan yang dibuat oleh lembaga pemerintahan dalam kehidupan kenegaraan (Marwiyah 2022: 36).

Van Meter dan Van Horn dalam Marwiyah (2022: 36) mendefinisikan implementasi kebijakan publik sebagai: “Tindakan dalam keputusan sebelumnya. Tindakan ini mencakup usaha untuk mengubah keputusan menjadi tindakan operasional dalam waktu kurun maupun dalam rangka melanjutkan usaha-usaha untuk mencapai perubahan besar dan kecil yang ditetapkan oleh keputusan kebijakan yang dilakukan oleh organisasi publik yang diarahkan mencapai tujuanyang telah diterapkan”.

Pramono (2020: 4) menyatakan bahwa implementasi kebijakan tidak akan dimulai sebelum tujuan-tujuan dan sasaran-sasaran ditetapkan atau diidentifikasi oleh keputusan-keputusan kebijakan. Jadi implementasi merupakan suatu proses kegiatan yang dilakukan oleh berbagai aktor sehingga pada akhirnya akan mendapatkan suatu hasil yang sesuai dengan tujuan-tujuan atau sasaran-sasaran kebijakan itu sendiri.

Implementasi merupakan penerapan dari sebuah kebijakan yang didalamnya berisi tentang Langkah-langkah dan proses kegiatan. Dalam hal ini implementasi memiliki peranan yang penting dalam proses kebijakan dan dalam pelaksanaan kebijakan tersebut, tingkat keberhasilan dari suatu program dapat ditinjau dari seberapa maksimal implementasi kebijakannya (Dewi, 2022: 120).

Implementasi dapat dipahami sebagai suatu kebijakan yang berorientasi pada kepentingan masyarakat umum atau publik. Suatu kebijakan dapat dilihat seberapa manfaat dan

dampaknya apabila telah diimplementasikan atau diterapkan terhadap kebijakan tersebut. Implementasi merupakan tindakan lanjutan atau eksekusi setelah proses perencanaan kebijakan (Dewi, 2022: 121).

Konsep implementasi yang berasal dari kerangka teoritik berangkat dari kebijakan itu sendiri dimana suatu tujuan-tujuan dan sasaran sasaran ditetapkan. Dari pembicaraan awal inilah sebuah proses implementasi bermula. Proses implementasi akan berbeda-beda tergantung pada sifat kebijakan yang dilaksanakan. Keputusan-keputusan yang berbeda akan menunjukkan karakteristik, struktur-struktur dan hubungan-hubungan antara faktor-faktor yang mempengaruhi pelaksanaan kebijakan publik sehingga proses implementasinya juga akan mengalami perbedaan (Kasmad, 2018).

Implementasi kebijakan dipandang dalam pengertian yang luas merupakan tahap dari proses kebijakan segera setelah penetapan undang-undang. Implementasi dipandang secara luas mempunyai makna pelaksanaan undang-undang di mana berbagai aktor, organisasi, prosedur, dan teknik bekerja bersama-sama untuk menjalankan kebijakan dalam upaya untuk meraih tujuan-tujuan kebijakan atau program-program (Kasmad, 2018).

Implementasi pada sisi yang lain merupakan fenomena yang kompleks yang mungkin dapat dipahami sebagai suatu proses, suatu keluaran (output) maupun sebagai dampak (outcome). Misalnya, Implementasi dikonseptualisasikan sebagai suatu proses, atau serangkaian keputusan dan tindakan yang ditujukan agar keputusan-keputusan yang diterima oleh lembaga legislative bisa dijalankan. Implementasi juga bisa diartikan dalam konteks keluaran, atau sejauh mana tujuan-tujuan yang telah direncanakan mendapatkan dukungan, seperti tingkat pengeluaran belanja bagi suatu program (Kasmad, 2018).

Akhirnya, pada tingkat abstrasi yang paling tinggi, dampak implementasi mempunyai makna bahwa telah ada perubahan yang bisa diukur dalam masalah yang luas yang dikaitkan dengan program, undang-undang publik, dan keputusan yudisial. Misalnya, apakah kemiskinan telah bisa dikurangi atau warga negara merasakan lebih aman dalam kehidupan sehari-harinya dibandingkan pada waktu sebelum penetapan program kesejahteraan sosial atau kebijakan pemberantasan kejahatan. Singkatnya implementasi sebagai suatu konsep semua kegiatan ini. Sekalipun dipahami sebagai suatu proses, suatu keluaran, dan suatu dampak. Implementasi juga melibatkan sejumlah aktor. Organisasi, dan teknik-teknik pengendalian (Kasmad, 2018).

Kemudian menurut Subianto dalam Diah Suluh Kusuma Dewi (2022) menyebutkan terdapat beberapa unsur dalam proses implementasi yakni:

- a. Proses implementasi kebijakan merupakan serangkaian tindak lanjut dari program yang telah ditetapkan yang meliputi pengambilan keputusan, tahapan-tahapan strategis maupun operasional yang dilaksanakan agar terwujud suatu program kebijakan agar dapat terlaksana dan sesuai dengan sasaran kebijakan seperti yang telah ditentukan.
- b. Proses implementasi dapat berhasil, kurang berhasil atau bisa saja gagal. Hal ini dapat ditinjau dari wujud hasil yang dicapai atau outcome, karena didalam proses tersebut melibatkan berbagai pihak yang tentu saja berpengaruh dan bersifat mendukung ataupun menghambat pencapaian target sasaran kebijakan.
- c. Di dalam proses pelaksanaan kebijakan, sekurang-kurangnya terdapat 3 unsur penting dan mutlak, yakni:
 1. Adanya kebijakan atau program yang akan dilaksanakan.
 2. Target Groups atau kelompok sasaran. Kelompok sasaran ini diartikan sebagai target suatu kebijakan yang telah ditetapkan.
 3. Unsur pelaksana (Implementor)
- d. Implementasi program tidak mungkin dilaksanakan dalam ruang hampa/steril. Sehingga factor lingkungan (fisik, sosial, budaya dan politik) dapat memberikan pengaruh dalam proses pelaksanaan kebijakan dan program-program pembangunan.

Berdasarkan berbagai pandangan para ahli yang telah diuraikan, dapat ditarik kesimpulan bahwa implementasi kebijakan merupakan serangkaian tindakan nyata yang dilakukan oleh berbagai aktor, organisasi, dan mekanisme pengendalian dalam rangka menjalankan suatu kebijakan atau program yang telah ditetapkan, guna mewujudkan tujuan dan sasaran yang telah direncanakan sebelumnya. Implementasi bukan sekadar tahapan teknis semata, melainkan merupakan proses yang kompleks dan dinamis yang mencakup tiga dimensi

sekaligus, yakni sebagai suatu proses pelaksanaan kebijakan, sebagai keluaran (output) yang mengukur sejauh mana tujuan kebijakan memperoleh dukungan, serta sebagai dampak (outcome) yang mencerminkan perubahan nyata yang dapat dirasakan oleh masyarakat.

Keberhasilan suatu implementasi kebijakan sangat dipengaruhi oleh tiga unsur yang bersifat mutlak, yaitu adanya kebijakan atau program yang akan dilaksanakan, adanya kelompok sasaran (target groups) yang menjadi objek kebijakan, serta adanya pelaksana (implementor) yang bertanggung jawab menjalankan kebijakan tersebut. Di samping itu, faktor lingkungan baik fisik, sosial, budaya, maupun politik turut memberikan pengaruh yang tidak dapat diabaikan dalam proses pelaksanaan kebijakan di lapangan. Dengan demikian, implementasi kebijakan yang baik menuntut adanya koordinasi yang baik antara seluruh pemangku kepentingan, komitmen para pelaksana, serta dukungan lingkungan yang kondusif agar kebijakan yang telah dirumuskan dapat benar-benar memberikan manfaat yang baik bagi kelompok sasaran yang dituju.

b. Teori Implementasi Kebijakan

Terdapat beberapa teori dari beberapa ahli mengenai implementasi kebijakan, yaitu:

1) Teori George C. Edward III dalam (Kasmad R, 2018)

Dalam model memperlihatkan dampak langsung dan tidak langsung terhadap implementasi kebijakan, yaitu komunikasi dan struktur birokrasi berpengaruh langsung dan tak langsung terhadap implementasi, sumber-sumber daya dan disposisi berpengaruh langsung terhadap implementasi kebijakan. Kemudian, di antara keempat faktor berpengaruh tersebut (komunikasi, sumber daya, disposisi, dan struktur birokrasi) terjadi hubungan timbal balik.

- a. Komunikasi yang dimaksudkan di sini adalah penyampaian pesan dari pemberi pesan (pembuat kebijakan) kepada penerima pesan (implementor kebijakan) melalui saluran dan tujuan tertentu. Penyampaian pesan yang jelas dimaksudkan untuk tidak terjadi kesalahpahaman tentang substansi kebijakan tersebut yang pada akhirnya terjadi kesalahan interpretasi tentang hal tersebut. Agar pelaksanaan kebijakan dapat dilakukan dengan baik, maka pengambil keputusan harus berkomunikasi baik dengan para implementor. Komunikasi harus dilakukan dengan jelas, tepat dan konsisten.
- b. Implementasi akan tidak baik, kalau sumber-sumber daya pendukung pelaksanaan kebijakan kurang memadai. Sumber-sumber daya ini dapat berupa, antara lain kualitas sumber daya manusia (staf), informasi, kewenangan, dan fasilitas-fasilitas lainnya. Kualitas sumber daya manusia merupakan unsur paling penting dalam melaksanakan kebijakan. Agar suatu kebijakan dapat diimplementasikan dengan baik maka perlu didukung oleh sejumlah staf yang memiliki kompetensi, keahlian maupun keterampilan sesuai kebutuhan.
- c. Disposisi juga menyangkut persepsi, kewenangan, pemahaman dan komitmen para pelaksana (implementor) untuk menerapkan suatu kebijakan. Terdapat tiga kemungkinan sikap dari disposisi yaitu menerima, menolak atau bersikap netral. Agar implementasi kebijakan dapat baik, maka segenap upaya harus dilakukan oleh pembuat kebijakan agar isi dan tujuan kebijakan dapat berkesesuaian dengan keinginan para implementor melalui pemahaman setiap

individu akan arah kebijakan yang mereka kerjakan/implementasikan.

- d. Terdapat dua hal penting dalam struktur organisasi yaitu: Pertama, prosedur-prosedur dan ukuran dasar kerja atau Standard Operating Procedures (SOP) yang berasal dari dalam (internal) organisasi. SOP berisi standar-standar baku dalam melaksanakan suatu pekerjaan. Kedua dari struktur birokrasi yang berpengaruh dalam pelaksanaan kebijakan adalah fragmentasi yang berasal dari luar (eksternal) organisasi.

2) Teori Daniel A. Mazmanian dan Paul A. Sabatier (dalam Kasmad R, 2018: 46-47)

Memperkenalkan model implementasi kebijakan dengan suatu kerangka analisis implementasi (a frame work for implementation analysis) sebagai salah satu model implementasi kebijakan yang tepat dan operasional. Menurut mereka, analisis implementasi kebijakan adalah mengidentifikasi variabel-variabel yang mempengaruhi tercapainya tujuan-tujuan formal pada keseluruhan proses implementasi. Ada tiga kategori variabel dimaksud, yakni:

- a. Variabel independen, yaitu mudah tidaknya masalah yang akan digarap, yang berkenaan dengan indikator masalah teori dan teknis pelaksanaan, keragaman objek dan perubahan seperti apa yang dikehendaki.
- b. Variabel Intervening, yaitu kemampuan keputusan kebijakan untuk menstrukturkan secara tepat proses implementasi dengan indicator kejelasan dan konsistensi tujuan, dipergunakan teori kausal, ketepatan alokasi sumber dana, keterpaduan hierarkis diantara lembaga pelaksana, aturan pelaksana dari lembaga pelaksana, dan perekrutan pejabat pelaksana dan keterbukaan kepada pihak luar; dan variable di luar kebijakan yang mempengaruhi proses implementasi yang berkenaan dengan indicator kondisi sosio-ekonomi dan teknologi, dukungan publik, sikap dan risorsis konstituen, dukungan pejabat yang lebih tinggi, dan komitmen dan kualitas kepemimpinan dari pejabat pelaksana.

c. Variabel dependen, yaitu tahapan dalam proses implementasi dengan lima tahapan pemahaman dari lembaga-lembaga atau badan pelaksana dalam bentuk disusunnya kebijakan pelaksana, kepatuhan objek, hasil nyata, penerimaan atas hasil nyata tersebut, dan akhirnya mengarah pada revisi atas kebijakan yang dibuat dan dilaksanakan tersebut ataupun keseluruhan kebijakan yang bersifat mendasar.

3) Teori Donald S. Van Meter dan Carl E. Van Horn (dalam Kasmad R, 2018: 42)

Model ini mengendalikan bahwa implementasi kebijakan berjalan secara linier dari kebijakan publik, implementor, dan kinerja kebijakan publik. Model kebijakan adalah yang memperlihatkan 6 variabel yang membentuk hubungan antara kebijakan dengan kinerja, yaitu, *policy standard and objectives*, *policy resources*, kemudian ditambah lagi dengan 4 faktor yang berhubungan dengan kinerja kebijakan, yaitu, *interorganizational communication and enforcement activities; characteristics of the implementation agencies; economic, social, and political condition; and disposition of implementors*.

Implementasi kebijakan publik merupakan tahap paling menentukan dalam siklus kebijakan, karena sebaik apapun rumusan suatu kebijakan tidak akan berarti tanpa pelaksanaan yang baik. Secara konseptual, implementasi dipahami sebagai serangkaian proses, tindakan, dan keputusan yang dilakukan oleh pelaksana kebijakan baik dari unsur pemerintah maupun non-pemerintah untuk mewujudkan tujuan kebijakan menjadi hasil nyata yang dapat dirasakan masyarakat.

Keberhasilan implementasi tidak ditentukan oleh satu faktor tunggal, melainkan dipengaruhi oleh berbagai elemen yang saling berkaitan. Mengacu pada teori George C. Edward

III, terdapat empat faktor kunci yakni komunikasi, sumber daya, disposisi, dan struktur birokrasi. Mazmanian dan Sabatier menambahkan bahwa variabel *independen*, *intervening*, dan *dependen* turut membentuk dinamika implementasi. Sementara Van Meter dan Van Horn menegaskan bahwa kinerja kebijakan dipengaruhi oleh standar tujuan, sumber daya, komunikasi antar organisasi, karakteristik lembaga pelaksana, kondisi lingkungan, serta sikap para implementor.

c. Faktor yang Mempengaruhi Implementasi Kebijakan Publik

Dalam implementasi tidak terlepas dari kegagalan dan keberhasilan. Ada 4 indikator dalam pengukuran implementasi berdasarkan George C. Edward III dalam Rulinawaty Kasmad (2018:55) yaitu:

1. Komunikasi

Komunikasi yang dimaksudkan di sini adalah penyampaian pesan dari pemberi pesan (pembuat kebijakan) kepada penerima pesan (implementor kebijakan) melalui saluran dan tujuan tertentu. Penyampaian pesan yang jelas dimaksudkan untuk tidak terjadi kesalahpahaman tentang substansi kebijakan tersebut yang pada akhirnya terjadi kesalahan interpretasi tentang hal tersebut. Agar pelaksanaan kebijakan dapat dilakukan dengan baik, maka pengambil keputusan harus berkomunikasi baik dengan para implementor. Komunikasi harus dilakukan dengan jelas, tepat dan konsisten. Komunikasi yang baik ini bertujuan agar tidak ada kesalah pahaman atau reinterpretasi yang keliru yang dilakukan oleh implementor. Proses komunikasi meliputi transmisi, konsistensi, dan kejelasan. (a) Transmisi berkaitan dengan penyampaian informasi diantara sesama implementor menyangkut pemahaman para pelaksana akan keterkaitan antara keputusan yang dibuat dengan aturan pelaksanaan yang dikeluarkan, sehingga tidak terjadi kesalahpahaman tentang keputusan yang dikeluarkan. (b)

Kejelasan berkaitan dengan kejelasan petunjuk pelaksana maupun kejelasan pesan komunikasi yang disampaikan. (c) Konsistensi berkaitan dengan kepastian dan kejelasan perintah yang harus dilaksanakan oleh para pelaksana.

2. Sumber Daya

Implementasi akan tidak baik, kalau sumber-sumber daya pendukung pelaksanaan kebijakan kurang memadai. Sumber-sumber daya ini dapat berupa, antara lain kualitas sumber daya manusia (staf), informasi, kewenangan, dan fasilitas-fasilitas lainnya. (a) Kualitas sumber daya manusia merupakan unsur paling penting dalam melaksanakan kebijakan. Agar suatu kebijakan dapat diimplementasikan dengan baik maka perlu didukung oleh sejumlah staf yang memiliki kompetensi, keahlian maupun keterampilan sesuai kebutuhan. (b) Informasi merupakan suatu hal penting dalam implementasi suatu kebijakan. Informasi mempunyai dua bentuk. Pertama, informasi tentang bagaimana melaksanakan suatu kebijakan. Kedua bentuk informasi tersebut penting bagi efisiensi dan kesungguhan para pelaksana dalam melaksanakan tugas masing-masing. (c) Wewenang berkaitan dengan besaran jangkauan tugas yang dapat dilakukan oleh pejabat pembuat kebijakan maupun para pelaksana. Wewenang hadir dapat dilihat dari penyediaan fasilitas, memberi bantuan, sampai memaksakan perilaku. Kewenangan ini harus bersifat formal karena merupakan otoritas atau legitimasi untuk melaksanakan tugas. (d) Fasilitas-fasilitas dimaksudkan disini menyangkut ketersediaan sarana fisik yang mendukung terlaksananya suatu kebijakan.

3. Disposisi (Sikap)

Sikap para implementor merupakan salah satu faktor penting terhadap keberhasilan kebijakan tersebut. Kalau mereka berpandangan positif terhadap kebijakan itu, maka kemungkinan besar kebijakan itu berhasil, demikian pula sebaliknya. Disposisi juga menyangkut persepsi, kewenangan, pemahaman dan komitmen para pelaksana (implementor) untuk menerapkan suatu kebijakan. Terdapat tiga kemungkinan sikap dari disposisi yaitu menerima, menolak atau bersikap netral. Agar implementasi kebijakan dapat baik, maka segenap upaya harus dilakukan oleh pembuat kebijakan agar isi dan tujuan kebijakan dapat berkesesuaian dengan keinginan para implementor melalui pemahaman setiap individu akan arah kebijakan yang mereka kerjakan/implementasikan.

4. Struktur Birokrasi

Salah satu kelemahan birokrasi saat ini yang berpengaruh terhadap implementasi kebijakan adalah ia terlalu dibatasi oleh struktur dan prosedur-prosedur. Terdapat dua hal penting dalam struktur organisasi yaitu: Pertama, prosedur prosedur dan ukuran dasar kerja atau Standard Operating Procedures (SOP) yang berasal dari dalam (internal) organisasi. SOP berisi standar-standar baku dalam melaksanakan suatu pekerjaan, yang cocok untuk organisasi yang relatif tidak menghadapi perubahan drastis, namun akan sulit menyesuaikan diri terhadap organisasi yang menghendaki perubahan cara-cara yang lazim dilakukan. Sifat kedua dari struktur birokrasi yang berpengaruh dalam pelaksanaan kebijakan adalah fragmentasi yang berasal dari luar (eksternal) organisasi. Tanggungjawab atas suatu bidang kebijakan tidak semata-mata menyatu pada satu instansi melainkan menyebar pada berbagai organisasi.

Sedangkan menurut Mazmanian dan Sabatier dalam (Dwi Ma'rufah & Sholichah, 2018) terdapat tiga kelompok variabel yang mempengaruhi keberhasilan implementasi kebijakan, yakni:

- 1) Karakteristik dari Masalah:
 - a) Tingkat kesulitan dalam pelaksanaan dari masalah yang bersangkutan
 - b) Tingkat kemajemukan kelompok
 - c) Proporsi kelompok sasaran terhadap total populasi
 - d) Cakupan perubahan perilaku yang diharapkan
- 2) Karakteristik Kebijakan/Undang-Undang:
 - a) Kejelasan dalam isi kebijakan
 - b) Dukungan secara teoritis kepada kebijakan
 - c) Besarnya alokasi sumber daya finansial terhadap kebijakan tersebut
 - d) Keterpautan dukungan antar berbagai institusi pelaksana
 - e) Tingkat komitmen aparatur terhadap kebijakan
 - f) Kejelasan dan konsistensi aturan yang ada pada badan pelaksana.
 - g) Akses kelompok-kelompok luar untuk berpartisipasi dalam implementasi kebijakan.

3) Variabel Lingkungan:

- a) Kondisi sosial ekonomi masyarakat dan tingkat kemajuan teknologi.
- b) Dukungan pemerintah terhadap suatu kebijakan.
- c) Sikap kelompok pemilih (constituency groups). Kelompok pemilih yang ada dalam masyarakat dapat mempengaruhi implementasi kebijakan.
- d) Tingkat komitmen dan ketrampilan dari aparat dan implementor.

Implementasi kebijakan publik tidak dapat dipandang sebagai aktivitas sederhana yang hanya bersifat teknis administratif. Ia merupakan proses kompleks yang menjadi penentu apakah sebuah kebijakan benar-benar mampu menyentuh kehidupan masyarakat atau justru berhenti sebatas dokumen perencanaan. Tanpa implementasi yang baik, kualitas rumusan kebijakan seberapa pun sempurna tidak akan menghasilkan perubahan yang berarti.

Para ahli seperti Agustino, Subarsono, dan Pasolong sepakat bahwa implementasi pada dasarnya adalah jembatan antara idealisme kebijakan dengan realitas lapangan, yang di dalamnya melibatkan interaksi antara aktor, sumber daya, kelompok sasaran, dan lingkungan sosial-politik yang terus berubah.

Keberhasilan atau kegagalan implementasi sangat ditentukan oleh sejumlah faktor yang saling berpengaruh. George C. Edward III menekankan pentingnya komunikasi yang jelas dan konsisten, ketersediaan sumber daya yang memadai,

sikap positif para implementor, serta struktur birokrasi yang tidak kaku. Sementara Mazmanian dan Sabatier memperluas perspektif tersebut dengan menyertakan karakteristik masalah, kualitas substansi kebijakan, hingga kondisi lingkungan sosial-ekonomi sebagai variabel yang turut menentukan.

Oleh karena itu, upaya mewujudkan implementasi kebijakan yang baik menuntut pengelolaan yang menyeluruh dan terpadu bukan hanya pada tataran teknis pelaksanaan, tetapi juga pada dimensi kelembagaan, kepemimpinan, komunikasi, dan keterlibatan seluruh pemangku kepentingan secara aktif dan berkesinambungan.

3. Program Adiwiyata

a. Pengertian Program

Di dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia, Program diartikan dengan rancangan mengenal asas serta usaha. Sedangkan kamus ilmiah populer, program berarti acara, rencana, rancangan (kegiatan). Menurut Wirawan dalam buku Sulistyorini, dkk (2021:192) Program adalah kegiatan atau aktivitas yang terancang guna melaksanakan suatu kebijakan dan waktu pelaksanaannya tidak terbatas. Dapat dikatakan bahwa program merupakan rancangan kegiatan yang telah terkonsep tertulis maupun tidak tertulis, guna melaksanakan sebuah kegiatan.

Secara umum program diartikan dengan bentuk rencana yang akan dilakukan. Sedangkan secara khusus program jika di hubungkan langsung dengan evaluasi program, maka pengertian program adalah sebagai kesatuan atau unit kegiatan yang melibatkan sekelompok orang dalam suatu organisasi dan berlangsung secara berkesinambungan.

Pemanfaatan dukungan secara maksimal akan berimplikasi pada dampak positif bagi sasaran setelah dilaksanakan program. Program dikatakan baik apabila memenuhi tujuan yang telah ditetapkan serta menggunakan sumber daya yang ada secara maksimal untuk mendukung pelaksanaan program.

b. Pengertian Adiwiyata

Pengertian Adiwiyata itu sendiri berasal dari bahasa sansakerta, yang terdiri dari dua kata yaitu “Adi” dan “Wiyata”. Adi bermakna besar, baik, agung, ideal atau sempurna. Wiyata berarti tempat seseorang untuk mendapatkan ilmu pengetahuan, norma, etika dalam kehidupan sosial. Adiwiyata merupakan tempat yang baik dan ideal untuk memperoleh ilmu pengetahuan, norma, etika dalam kehidupan sosial yang dapat menjadi dasar manusia menuju terciptanya kesejahteraan hidup menuju cita-cita pembangunan yang berkelanjutan.

Adiwiyata adalah salah satu program Kementerian Negara Lingkungan Hidup yang bertujuan untuk menjadi tempat

pembelajaran dan penyadaran warga sekolah sehingga dikemudian hari warga sekolah tersebut dapat turut bertanggung jawab dalam upaya-upaya penyelamatan lingkungan dan pembangunan berkelanjutan.

Penyelenggaraan sekolah Adiwiyata merupakan pilihan dan upaya strategis dalam mensukseskan program pembangunan nasional berkelanjutan. Melalui penyelenggaraan model sekolah inilah akan membangun komitmen, kesadaran, dan tanggung jawab antara warga sekolah, komite sekolah, forum orang tua, dan berbagai pihak yang terlibat di dalam lingkungan sekolah (*stakeholder*) untuk berpartisipasi aktif menjaga dan melestarikan lingkungan. Sekolah Adiwiyata diharapkan dapat mendidik serta menanamkan budaya positif dalam mengelola lingkungan sehingga warga sekolah dibiasakan untuk memiliki kesadaran dan tanggung jawab terhadap kelestarian lingkungan.

c. Dasar Hukum Program Adiwiyata

Adapun yang menjadi landasan terlaksananya program Adiwiyata ini ialah Peraturan Menteri Negara Lingkungan Hidup Nomor 5 Tahun 2013 yang membahas tentang pedoman pelaksanaan program Adiwiyata.

d. Tujuan Program Adiwiyata

Program Adiwiyata sebagai sebuah program sekolah bertujuan menciptakan kondisi yang baik bagi sekolah untuk

menjadi tempat pembelajaran dan tempat penyadaran warga sekolah baik pendidik, tenaga kependidikan, peserta didik maupun masyarakat sekitar sekolah dalam upaya mendorong penyelamatan lingkungan dan pembangunan berkelanjutan (*sustainable development*) yang akhirnya dapat mewujudkan sekolah yang peduli dan berbudaya lingkungan.

Untuk mencapai tujuan Program Adiwiyata tersebut, maka ditetapkan empat komponen program, yaitu kebijakan berwawasan lingkungan, kegiatan lingkungan berbasis partisipatif, pengelolaan sarana pendukung ramah lingkungan dan pelaksanaan kurikulum berbasis lingkungan.

C. Kerangka Pemikiran

Kerangka pemikiran merupakan proses pemilihan aspek-aspek teori yang relevan dengan permasalahan penelitian sebagai dasar analisis. Dasar pemikiran yang melandasi penelitian ini adalah menganalisis tentang pembinaan yang bertujuan untuk mengetahui sejauh mana pembinaan yang dilakukan oleh Dinas Perumahan, Kawasan Pemukiman dan Lingkungan Hidup mampu mendukung pihak sekolah mencapai tujuan yang ditetapkan.

Penelitian ini berdasarkan Peraturan Menteri Lingkungan Hidup Nomor 5 Tahun 2013 tentang Pedoman Pelaksanaan Program Adiwiyata. Regulasi tersebut menjadi landasan hukum sekaligus acuan normatif bagi seluruh proses penyelenggaraan Program Adiwiyata yang menegaskan bahwa instansi lingkungan hidup daerah berkewajiban melakukan pembinaan,

sosialisasi, pendampingan, monitoring, dan evaluasi terhadap sekolah-sekolah peserta program, sehingga sekolah mampu memenuhi seluruh komponen dan indikator yang telah ditetapkan. Kewajiban tersebut diemban oleh Dinas Perumahan, Kawasan Pemukiman dan Lingkungan Hidup Kabupaten Hulu Sungai Utara selaku instansi teknis yang bertanggung jawab mendorong terwujudnya sekolah yang peduli dan berbudaya lingkungan.

Lokasi penelitian ini dilaksanakan di MTs NIPI Rakha Amuntai. Sekolah ini dipilih karena merupakan peserta Program Adiwiyata di bawah pembinaan Dinas Perumahan, Kawasan Pemukiman dan Lingkungan Hidup Kabupaten Hulu Sungai Utara, sehingga relevan untuk dijadikan objek dalam mengkaji implementasi Program Adiwiyata.

Namun demikian, dalam pelaksanaan program pembinaan di lapangan ditemukan sejumlah fenomena masalah yang menjadi latar belakang penelitian ini. Pertama, kurangnya penyebaran informasi yang merata sehingga sekolah belum memahami prosedur dan persyaratan pelaksanaan program. Kedua, lemahnya koordinasi antara Dinas dengan sekolah sehingga perencanaan program kurang matang. Ketiga, pembinaan yang dilakukan oleh Dinas masih terfokus pada sekolah binaan lama. Fenomena tersebut menunjukkan bahwa implementasi program yang dilakukan oleh dinas belum berjalan secara baik, sehingga perlu dikaji secara mendalam.

Untuk mengkaji implementasi pembinaan tersebut, penelitian ini menggunakan teori implementasi kebijakan menurut George C. Edward III dalam Rulinawaty Kasmad (2018:55) yang mencakup empat variabel.

Pertama, komunikasi, yaitu penyampaian pesan dari pemberi pesan (pembuat kebijakan) kepada penerima pesan (implementor kebijakan) sehingga informasi mengenai pelaksanaan program dapat tersampaikan dengan jelas, tepat dan konsisten. Kedua, sumber daya, yaitu ketersediaan sumber daya manusia, informasi, kewenangan dan fasilitas pendukung pelaksanaan program. Ketiga, disposisi, yaitu sikap, pemahaman dan komitmen para pelaksana dalam menerapkan program sesuai dengan tujuan yang telah ditetapkan. Keempat, struktur birokrasi, yaitu mekanisme kerja pelaksana program yang tergambar dari Standard Operating Procedures (SOP) dan fragmentasi tanggung jawab antar lembaga.

Keempat variabel tersebut digunakan untuk mengidentifikasi faktor-faktor yang mempengaruhi implementasi program pembinaan tersebut, baik faktor pendukung maupun faktor penghambat, sehingga pada akhirnya dapat diperoleh gambaran yang komprehensif mengenai implementasi pelaksanaan Program Pembinaan Sekolah Adiwiyata oleh Dinas Perumahan, Kawasan Pemukiman dan Lingkungan Hidup Kabupaten Hulu Sungai Utara.

Maka dapat digambarkan kerangka pemikiran sebagai berikut:

Gambar 2. 1
Kerangka Pemikiran

