

BAB II

LANDASAN TEORI

A. Hasil Penelitian Terdahulu

Dalam melakukan studi kepustakaan, peneliti selain mendapatkan teori-teori berkaitan variabel penelitian yang bersumber dari buku referensi juga memperoleh dari hasil penelitian terdahulu yang memiliki variabel penelitian yang serupa. Penelitian terdahulu dapat digunakan sebagai masukan serta bahan pengkajian yang berkaitan dengan permasalahan yang sedang diteliti.

1. Nama Peneliti : Daffa Dasni Imani dan Kahar Haerah (2025) Judul Penelitian : Implementasi Peraturan Daerah Nomor 2 Tahun 2023 Tentang Pengelolaan Sampah di Kabupaten Jember. Hasil Penelitian : Hasil penelitian menunjukkan bahwa implementasi kebijakan pengelolaan sampah di Kabupaten Jember belum berjalan secara optimal. Hal ini ditandai dengan masih rendahnya efektivitas komunikasi dan sosialisasi kepada masyarakat, keterbatasan jumlah tenaga lapangan, serta infrastruktur pendukung yang belum memadai. Selain itu, rendahnya kesadaran masyarakat dalam melakukan pemilahan sampah dari sumbernya menjadi hambatan utama dalam proses implementasi. Namun, penelitian ini juga menemukan adanya faktor pendukung signifikan berupa partisipasi aktif dari komunitas peduli lingkungan dan forum bank sampah yang membantu pemerintah daerah dalam meminimalisir volume sampah di tingkat tapak.

2. Nama Peneliti : Afandi, Nasir Mangngasing, dan Nuraisyah (2024) Judul Penelitian : Implementasi Kebijakan Pengelolaan Sampah di Kota Palu (Studi Pengelolaan Sampah di Kelurahan Tondo). Hasil Penelitian : Hasil penelitian menunjukkan bahwa implementasi kebijakan pengelolaan sampah di Kelurahan Tondo, Kota Palu, sudah berjalan namun belum maksimal pada beberapa aspek. Faktor-faktor yang mempengaruhi keberhasilan implementasi dalam penelitian ini meliputi standar dan sasaran kebijakan yang jelas, sumber daya yang cukup memadai secara kuantitas namun masih terbatas secara kualitas teknis, serta hubungan antar organisasi yang cukup baik. Hambatan utama yang ditemukan adalah karakteristik agen pelaksana yang masih kurang disiplin dalam jadwal pengangkutan serta kondisi sosial ekonomi masyarakat yang mempengaruhi kepatuhan dalam membayar retribusi sampah. Penelitian ini menyimpulkan bahwa dukungan lingkungan sosial dan sikap pelaksana menjadi kunci utama dalam keberhasilan pengelolaan sampah di tingkat kelurahan.

Persamaan dan Perbedaan Penelitian Berdasarkan kedua penelitian terdahulu di atas, peneliti menemukan beberapa unsur persamaan dan perbedaan dengan penelitian yang sedang dilakukan saat ini, yaitu:

1. Persamaan:

Penelitian yang dilakukan oleh peneliti memiliki persamaan dengan penelitian (Imani & Haerah, 2025) dan (Afandi, dkk., 2024) dalam hal penggunaan metode penelitian kualitatif deskriptif untuk membedah fenomena implementasi kebijakan di lapangan. Selain itu, ketiga penelitian

ini memiliki fokus substansi yang sama, yaitu mengkaji sejauh mana peraturan daerah mengenai pengelolaan sampah dilaksanakan di tingkat daerah maupun unit pemerintahan terkecil (Desa/Kelurahan).

Persamaan khusus dengan penelitian (Imani & Haerah, 2025) terletak pada penggunaan pisau analisis yang sama, yaitu model implementasi kebijakan George C. Edward III yang berfokus pada variabel komunikasi, sumber daya, disposisi, dan struktur birokrasi.

2. Perbedaan:

Perbedaan mendasar penelitian ini dengan penelitian (Imani & Haerah, 2025) terletak pada lokus dan karakteristik wilayahnya; di mana penelitian tersebut dilakukan di Kabupaten Jember secara makro, sedangkan peneliti berfokus pada Desa Sungai Buluh yang memiliki karakteristik geografis perairan rawa, sehingga tantangan infrastruktur dan pola pembuangan sampahnya jauh lebih spesifik.

Sementara itu, perbedaan dengan penelitian (Afandi, dkk., 2024) terletak pada teori yang digunakan; penelitian tersebut cenderung menggunakan teori implementasi umum terkait standar sasaran dan hubungan antar organisasi, sedangkan peneliti secara konsisten menggunakan model Edward III. Selain itu, pada penelitian (Afandi, dkk., 2024), hambatan yang ditemukan lebih kepada kedisiplinan jadwal angkut dan retribusi di wilayah daratan, sedangkan pada penelitian ini, perbedaan utamanya adalah belum tersedianya sama sekali sarana prasarana pengangkutan sampah di pemukiman atas air serta ketiadaan program pengelolaan sampah di tingkat desa.

B. Tinjauan Teoritis

1. Kebijakan Publik

a. Definisi Kebijakan Publik

Menurut KBBI, publik adalah: orang banyak (umum); semua orang yang datang (menonton, mengunjungi, dan sebagainya).

Sedangkan kata publik dalam Agustino (2020) mengatakan bahwa:

“Dalam percakapan sehari-hari kata 'publik' mempunyai dua arti yang berbeda. Pertama, *public* diartikan sebagai negara atau pemerintah seperti dalam terjemahan *public administration* menjadi administrasi negara. Kedua, kata publik sebagai padanan dari kata 'umum' seperti dalam *public telephone* (telepon umum), *public transportation* (transportasi umum), atau *public interest* (kepentingan umum). Menurut asal katanya (secara etimologis), istilah publik merupakan serapan dari bahasa Inggris *public*, yang juga memiliki dua makna atau bentuk. Pertama, sebagai kata benda (*the public*) yang berarti *the community in general* atau *part of community having a particular interest in common*. Kedua, sebagai kata sifat (*public*) yang dapat berarti: *of or concerning people in general* atau *provided, especially by central or local government, for the use of people in general* atau *of or engaged in affairs, entertainment, service, etc. of the people* atau *open or known to people in general*.

Dari pengertian ini, kata 'publik' dalam bahasa Inggris sangat erat kaitannya dengan segala sesuatu yang menyangkut masyarakat atau orang banyak. Sementara itu, dilihat dari aspek sejarah perkembangannya, pengertian kata *public* muncul dari dua sumber. Pertama, berasal dari bahasa Yunani, *pubes*, yang berarti kedewasaan, baik kedewasaan fisik, emosional, maupun intelektual. Dalam khazanah sosiologi dan psikologi, *pubes* kemudian diistilahkan menjadi puber– dimengerti sebagai suatu tahapan kehidupan sosial seorang manusia, yaitu masa transisi yang ditandai dengan adanya perubahan seorang individu dari yang awalnya mementingkan diri sendiri (*self-centered individuals*) ke arah usaha memandang dan memperhitungkan orang-orang di luar dirinya. Dalam masa ini, seorang individu mulai berminat untuk mengerti kehidupan orang lain atau memahami akibat- akibat dari berbagai tindakan yang dilakukannya (terhadap orang lain atau sebaliknya). Kedua, kata *public* yang juga berasal dari Yunani, *koinon*, yang diadopsi ke dalam bahasa Inggris menjadi *common* yang menekankan

tentang pentingnya suatu hubungan (*relationship*) antar individu. Merujuk pengertian tersebut di atas, kata publik pertama-tama dapat dimengerti sebagai benda (*things*) apabila hal tersebut menyangkut suatu keputusan publik. Dan kedua, kata publik dapat berarti suatu kemampuan (*capacity*) apabila hal tersebut menyangkut kemampuan untuk berfungsi secara publik, yaitu kemampuan untuk berhubungan dengan orang lain dan kemampuan untuk mengerti hubungan antara tindakan-tindakan seorang individu dengan akibat yang ditimbulkannya bagi orang lain secara komprehensif”.

Konsep mengenai "publik" menurut pandangan Frederickson dapat ditinjau melalui lima perspektif utama. Pertama, publik dipahami sebagai kelompok kepentingan yang berinteraksi untuk menghasilkan aspirasi masyarakat. Kedua, publik dilihat sebagai kumpulan pemilih rasional yang bergerak demi kepentingan pribadi. Ketiga, publik merupakan representasi kepentingan masyarakat yang disalurkan melalui suara perwakilan. Keempat, publik dipandang sebagai konsumen yang terdiri dari interaksi individu dalam skala luas. Terakhir, publik didefinisikan sebagai warga negara, di mana partisipasi aktif masyarakat dalam seluruh proses penyelenggaraan pemerintahan menjadi unsur yang paling krusial (Sobirin, 2023).

Sedangkan kebijakan publik menurut KBBI adalah keputusan yang dibuat oleh pemerintah atau pejabat publik yang ditujukan kepada masyarakat luas. Dan menurut Agustino (2020) mengatakan bahwa:

“Definisi lain menjelaskan bahwa kebijakan publik: "... *what governments do, why they do it, and what difference it makes*" (Dye 1992: 2). Merujuk definisi tersebut dapatlah disimpulkan kebijakan adalah pekerjaan yang dilakukan oleh pemerintah (entah itu bertujuan untuk menyelesaikan masalah, meningkatkan sumberdaya manusia, menghentikan tindakan terorisme, ataupun lainnya) dan kerja tersebut menghasilkan sesuatu (*what difference it makes*). Bahkan dalam sudut pandang lain, Dye (1992: 2) menulis pula kebijakan publik sebagai:

"Anything a government chooses to do or not to do." Menurut takrif ini, semua pilihan-pilihan pemerintah untuk melakukan ataupun tidak melakukan sesuatu adalah kebijakan publik".

Definisi kebijakan publik sering kali dipahami sebagai pilihan pemerintah untuk mengambil tindakan tertentu atau justru tidak melakukannya. Namun, batasan sederhana tersebut terkadang mengabaikan adanya celah antara apa yang direncanakan secara formal dengan apa yang benar-benar dikerjakan di lapangan. Oleh karena itu, sebelum mendalami proses implementasi, sangat penting untuk memahami konsep dasar kebijakan secara utuh, sebagaimana pandangan Friedrich (Syahrudin, 2019).

Kebijakan publik Juga dipahami sebagai sekumpulan keputusan yang saling berkaitan, yang dikeluarkan secara resmi oleh lembaga atau pejabat pemerintah. Kebijakan ini merupakan hasil dari proses pengambilan keputusan yang dirancang untuk mengarahkan tindakan tertentu di masa depan. Sebagai instrumen yang bersifat mengikat masyarakat luas, kebijakan publik harus disusun oleh pihak-pihak yang memegang otoritas dan mandat resmi dari rakyat. Hal ini penting karena para pembuat kebijakan tersebut bertindak sebagai representasi kepentingan publik dalam menjalankan kewenangannya. menurut Anggara (Dewi, 2022).

b. Proses dan Tahapan Kebijakan Publik

Salah satu model proses dan tahapan kebijakan publik adalah model proses. Menurut Agustino (2020) mengatakan bahwa:

“Dalam model pendekatan ini, kebijakan publik dimaknai sebagai suatu aktivitas yang menyertakan rangkaian-rangkaian

kegiatan (yang berproses) yang berujung evaluasi kebijakan publik. Secara singkat model ini hendak menyatakan bahwa dalam memformulasi kebijakan ada standar-standar yang seharusnya dilakukan oleh para aktor kebijakan agar kebijakan yang dihasilkan minimal sesuai dengan apa yang hendak dicapai”.

2. Implementasi Kebijakan Publik

a. Implementasi Kebijakan

Implementasi secara fundamental didefinisikan sebagai bentuk pelaksanaan atau penerapan konkret dari suatu rencana. Dalam konteks tata kelola negara, implementasi kebijakan merupakan serangkaian aktivitas strategis untuk menjalankan ketetapan yang telah diputuskan. Tahapan ini memegang peranan krusial dalam dinamika pemerintahan, karena menjadi instrumen utama dalam merealisasikan gagasan menjadi hasil nyata yang berdampak pada kesejahteraan masyarakat. Agar tujuan tersebut tercapai, para pemangku kebijakan wajib mengaktualisasikan ide-ide melalui langkah operasional di berbagai sektor tanpa pengecualian, yang tentunya memerlukan kesiapan sumber daya di lapangan (Dewi, 2022).

Meskipun sering dianggap sebagai aspek teknis yang kurang signifikan dibandingkan fase formulasi, implementasi sebenarnya menentukan efektivitas dan keberhasilan suatu kebijakan. Sebaik apa pun kualitas sebuah kebijakan, ia tidak akan memberikan perubahan transformatif atau nilai fungsional bagi kehidupan sosial jika tidak dieksekusi secara efektif. Tanpa adanya tahap penerapan yang konsisten, kebijakan tersebut hanya akan berakhir sebagai dokumen

administratif yang tidak memiliki pengaruh nyata dalam realitas publik (Dewi, 2022).

1. Definisi Implementasi Kebijakan

Implementasi kebijakan pada dasarnya merupakan upaya sistematis untuk memastikan tujuan sebuah kebijakan dapat tercapai secara efektif. Dalam praktiknya, terdapat dua jalur utama pelaksanaan: melalui eksekusi program secara langsung atau melalui penyusunan kebijakan turunan (derivat). Kebijakan makro seperti Undang-Undang atau Peraturan Daerah umumnya membutuhkan regulasi pelaksana sebagai petunjuk operasional. Sebaliknya, terdapat jenis kebijakan yang dapat langsung diimplementasikan di lapangan tanpa memerlukan aturan tambahan, seperti Instruksi Presiden, Keputusan Menteri, hingga Keputusan Kepala Dinas (Pramono, 2020).

Implementasi kebijakan merupakan tahapan krusial yang terjadi segera setelah sebuah undang-undang disahkan. Secara luas, konsep ini dipahami sebagai mekanisme pelaksanaan aturan di mana berbagai aktor, organisasi, prosedur, dan teknik bekerja secara sinergis untuk mencapai tujuan program yang telah ditetapkan. Sebagai sebuah fenomena yang kompleks, implementasi dapat ditinjau dari tiga dimensi utama. Pertama, sebagai sebuah proses, implementasi melibatkan serangkaian keputusan dan tindakan nyata agar mandat dari lembaga legislatif dapat dijalankan. Kedua, dari sisi keluaran (output), implementasi diukur berdasarkan sejauh mana target rencana mendapat dukungan nyata, seperti besarnya alokasi anggaran. Ketiga, pada

tingkat dampak (outcome), implementasi dinilai dari perubahan terukur pada masalah sosial yang disasar. Hal ini mencakup efektivitas kebijakan dalam memberikan rasa aman atau mengurangi kemiskinan dibandingkan kondisi sebelum program tersebut ada. Singkatnya, implementasi mencakup seluruh aktivitas pengelolaan yang melibatkan koordinasi antar aktor dan organisasi guna mewujudkan perubahan nyata di masyarakat. Secara sederhana, implementasi kebijakan publik dapat dipahami sebagai tahapan eksekusi dari keputusan-keputusan yang telah ditetapkan oleh pemerintah (Wirnarno, 2014).

Implementasi kebijakan dapat dipahami juga sebagai upaya nyata dalam mewujudkan sasaran yang diinginkan serta memperbaiki berbagai hambatan terkait aspek lingkungan, teknologi, sistem kerja, maupun sumber daya manusia. Sebagai sebuah progres organisasi, proses ini dilakukan untuk menyelaraskan operasional sekaligus memastikan adanya kepatuhan terhadap aturan yang berlaku (Marcella & Wiley, dalam Kertati dkk., 2023).

Implementasi kebijakan merupakan fase krusial di mana keputusan politik diubah menjadi aksi nyata untuk mencapai target yang telah ditetapkan. Proses ini mencakup langkah operasional yang kompleks, mulai dari perencanaan, pembagian sumber daya, hingga koordinasi dan evaluasi.

Agar berjalan efektif, implementasi harus memegang beberapa prinsip utama:

- 1) Kesesuaian, yakni penyelarasan program dengan kebutuhan riil masyarakat.
- 2) Kolaborasi, melalui kerja sama antar pemangku kepentingan.
- 3) Partisipasi Publik, dengan melibatkan warga guna memperkuat legitimasi.
- 4) Sinergi, untuk mencegah tumpang tindih kewenangan.
- 5) Kapasitas Institusional, yang memastikan lembaga pelaksana memiliki keahlian dan sumber daya manusia yang mumpuni (Arafat, 2023).

2. Implementasi Kebijakan Publik

Implementasi kebijakan publik secara sederhana dapat dipahami sebagai proses pelaksanaan dari kebijakan yang telah ditetapkan oleh pemerintah. Menurut Agustino (2020) mengatakan bahwa:

Implementasi kebijakan secara sederhana dapat diartikan sebagai proses menerjemahkan peraturan ke dalam bentuk tindakan. Dalam praktiknya implementasi kebijakan merupakan suatu proses yang begitu kompleks bahkan tidak jarang bermuatan politis karena wujudnya intervensi berbagai kepentingan. Merujuk pada sejarah perkembangan studi kebijakan, implementasi kebijakan publik yang saat ini kita pelajari merupakan generasi ketiga (Lester & Stewart Jr. 2000; Pölzl & Treib 2007). Generasi pertama berkembang pada tahun 1970-an hingga awal tahun 1980-an, di mana model implementasi kebijakan yang dikembangkan adalah top-down theories (disebut juga top-downers atau forward-mapping). Sementara generasi kedua berkembang antara tahun 1980-an hingga 1985 yang mengembangkan bottom-up theories (bottom-uppers atau backward-mapping) dan generasi ketiga tumbuh mulai tahun 1985-an hingga sekarang dengan hybrid theories-nya. Setiap teori tentu saja ada banyak scholars yang mengembangkannya; misalnya, teori top-down dikembangkan oleh beberapa sarjana seperti Wildavsky, van Meter & van Horn, Mazmanian & Sabatier, dan lainnya. Manakala teori bottom-up

dikembangkan oleh Lipsky, Elmore, Hjern, dan lainnya; sedangkan teori generasi ketiga (teori hibrid) dikembangkan oleh Goggin, Ripley & Franklin, Winter, dan lainnya.

Makna implementasi kebijakan pada dasarnya mengacu pada proses untuk memahami secara mendalam mengenai apa yang benar-benar terjadi setelah suatu program atau kebijakan secara resmi ditetapkan dan diberlakukan. Dalam hal ini, implementasi tidak hanya dipahami sebagai tahap pelaksanaan semata, tetapi juga mencakup keseluruhan dinamika yang muncul setelah kebijakan tersebut disahkan. Fokus utama implementasi kebijakan terletak pada berbagai aktivitas, tindakan, serta peristiwa yang berkembang sebagai konsekuensi dari adanya kebijakan tersebut.

Lebih lanjut, implementasi kebijakan juga berkaitan dengan upaya administratif yang dilakukan oleh pihak-pihak terkait dalam menjalankan kebijakan, termasuk proses pengorganisasian, pengelolaan, serta pengawasan terhadap pelaksanaan kebijakan tersebut. Di samping itu, implementasi juga menitikberatkan pada sejauh mana kebijakan mampu memberikan dampak nyata terhadap masyarakat, baik dalam bentuk perubahan perilaku, peningkatan kesejahteraan, maupun munculnya berbagai konsekuensi lain di lapangan. Dengan demikian, implementasi kebijakan tidak hanya berorientasi pada proses, tetapi juga pada hasil dan dampak yang ditimbulkan setelah kebijakan tersebut dijalankan (Anggara dalam Kendi, 2024).

keberhasilan program. Sumber daya hanya dapat dimanfaatkan secara optimal apabila terdapat interaksi yang positif dan dinamis antara pembuat kebijakan, pelaksana di lapangan, serta masyarakat sebagai pengguna kebijakan dalam lingkungan yang kondusif. Jika model interaktif ini dibandingkan dengan model proses politik dan administrasi dari Merilee S. Grindle, terdapat keselarasan elemen yang cukup signifikan. Menurut Grindle, keberhasilan kebijakan sangat ditentukan oleh fase pengambilan keputusan yang mencakup penetapan tujuan, program aksi, serta rancangan pendanaan yang jelas. Dalam model linier, fase ini dianggap sebagai tahapan yang paling krusial. Lebih lanjut, Grindle mengidentifikasi enam elemen isi kebijakan (*content of policy*) dan tiga elemen konteks implementasi (*context of implementation*) sebagai faktor kunci yang memengaruhi keberhasilan aktivitas di lapangan. Karakteristik ini menunjukkan adanya kemiripan dengan model interaktif, di mana terjadi hubungan timbal balik antara aktor pengambil keputusan, pelaksana, dan kelompok sasaran. Istilah model proses politik dan administrasi yang diusung Grindle tidak hanya menunjukkan kedekatannya dengan model interaktif, tetapi juga memperlihatkan keunggulan model tersebut dalam mengukur keberhasilan implementasi melalui pencapaian output serta outcomes yang dihasilkan.

c. Teori Implementasi Kebijakan Model Charles O. Jones

(dalam Agustino, 2020) memberikan kerangka kerja yang komprehensif mengenai bagaimana sebuah kebijakan

ditransformasikan ke dalam tindakan nyata. Jones (1996) menekankan bahwa implementasi bukanlah sebuah peristiwa tunggal yang statis, melainkan sebuah proses sistematis yang menuntut perhatian mendalam pada tiga aktivitas krusial agar program yang direncanakan mampu menghasilkan dampak yang diharapkan. Ketiga pilar utama tersebut adalah:

1. Pengorganisasian (*Organization*)

Aktivitas pengorganisasian dipahami sebagai upaya strategis dalam menata kembali atau menetapkan struktur sumber daya, unit-unit pelaksana, serta metode kerja di lapangan. Fokus utama dalam tahap ini adalah menciptakan wadah operasional yang solid. Melalui pengorganisasian yang tepat, segala bentuk modal—baik itu sumber daya manusia, anggaran, maupun infrastruktur—diarahkan secara sinkron untuk merealisasikan sasaran kebijakan. Tanpa struktur organisasi dan pembagian kerja yang jelas, kebijakan hanya akan berhenti sebagai rencana di atas kertas tanpa adanya mesin penggerak yang mampu menghasilkan *output* konkret.

2. Interpretasi (*Interpretation*)

Aspek kedua yang tidak kalah penting adalah interpretasi, yaitu proses penerjemahan substansi kebijakan yang sering kali bersifat normatif dan abstrak ke dalam bahasa yang lebih operasional. Tahapan ini sangat vital karena para pelaksana di tingkat lapangan memerlukan instruksi yang jelas, mudah dipahami, dan dapat diterima secara logis. Dengan interpretasi yang akurat, potensi terjadinya ambiguitas atau salah tafsir terhadap maksud pembuat kebijakan dapat diminimalisir. Hal ini memastikan bahwa seluruh pelaku kebijakan, termasuk kelompok sasaran, memiliki pemahaman yang seragam sehingga proses eksekusi berjalan sesuai dengan koridor hukum dan tujuan yang telah ditetapkan.

3. Penerapan/Aplikasi (*Application*)

Pilar terakhir dalam model Jones adalah penerapan atau aplikasi, yang merujuk pada penyediaan layanan, distribusi bantuan, atau pelaksanaan rutinitas administratif secara berkelanjutan. Tahapan ini merupakan wujud nyata dari kehadiran negara bagi masyarakat melalui program-program yang telah dicanangkan. Aplikasi mencakup segala bentuk tindakan rutin yang disesuaikan dengan kebutuhan program dan target sasaran. Keberhasilan pada tahap ini menjadi tolok ukur utama apakah sebuah kebijakan telah berfungsi secara efektif dalam memberikan pelayanan publik atau manfaat ekonomi sesuai dengan rencana operasional.

Berdasarkan pemikiran Jones (dalam Agustino, 2020) tersebut, dapat disimpulkan bahwa implementasi kebijakan merupakan sebuah rangkaian tindakan yang luas dan berkesinambungan. Keberhasilan suatu program pemerintah sangat bergantung pada bagaimana otoritas publik mampu mengintegrasikan fungsi manajerial melalui pengorganisasian, fungsi komunikasi melalui interpretasi yang tepat, serta fungsi pelayanan melalui aplikasi yang konsisten di tengah masyarakat.

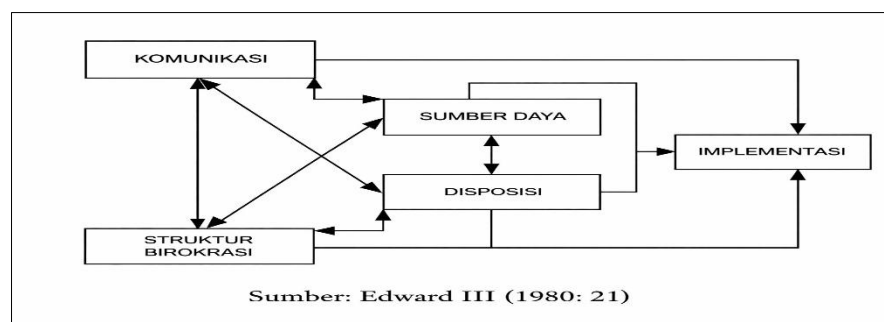
d. Teori model implementasi kebijakan menurut George C. Edward III

(dalam Agustino, 2020) mengemukakan bahwa keberhasilan atau kinerja suatu implementasi kebijakan sangat bergantung pada empat variabel utama yang saling berinteraksi. Kerangka teori ini memberikan panduan komprehensif bagi para pelaksana kebijakan untuk mengidentifikasi hambatan dalam pencapaian tujuan program. Keempat variabel tersebut meliputi:

1. Komunikasi menjadi fondasi utama dalam penyampaian pesan kebijakan dari pembuat kebijakan kepada para pelaksana. Terdapat tiga dimensi penting dalam variabel ini:
 - 1) Transmisi: Informasi harus disalurkan dengan baik guna menghindari distorsi atau salah pengertian akibat panjangnya rantai birokrasi. Penyampaian yang berlapis berpotensi membiaskan makna asli kebijakan di tengah jalan.
 - 2) Kejelasan: Instruksi yang diterima oleh birokrat tingkat bawah (*street-level bureaucrats*) harus bersifat eksplisit dan tidak ambigu. Kejelasan informasi memastikan pelaksana memahami konten kebijakan sehingga tujuan dapat diraih secara akurat.
 - 3) Konsistensi: Perintah pelaksanaan harus bersifat tetap. Instruksi yang kerap berubah akan memicu kebingungan bagi pelaksana lapangan dan menghambat ritme kerja.
2. Sumber Daya Sekalipun komunikasi berjalan lancar, implementasi akan gagal tanpa dukungan sumber daya yang memadai, yang mencakup:
 - 1) Staf (Sumber Daya Manusia): Kuantitas staf tidaklah cukup; diperlukan kualitas berupa kompetensi dan kapabilitas yang sesuai dengan tuntutan kebijakan. Informasi:

- 2) Implementor memerlukan dua jenis informasi, yakni petunjuk teknis mengenai tata cara pelaksanaan kebijakan serta data mengenai kepatuhan aktor-aktor lain terhadap regulasi yang berlaku.
 - 3) Wewenang: Otoritas formal diperlukan agar perintah memiliki legitimasi di mata publik. Namun, wewenang ini harus dikelola secara etis untuk mencegah penyalahgunaan kekuasaan demi kepentingan pribadi atau kelompok.
 - 4) Fasilitas: Ketersediaan sarana dan prasarana fisik merupakan prasyarat mutlak agar staf dapat menjalankan tugasnya secara optimal.
3. Disposisi Disposisi merujuk pada sikap, kecenderungan, dan komitmen para pelaksana terhadap kebijakan tersebut. Unsur-unsur di dalamnya meliputi:
- 1) Efek Disposisi: Sikap penolakan dari personel dapat menjadi hambatan nyata. Oleh sebab itu, diperlukan staf yang memiliki dedikasi tinggi terhadap kepentingan publik.
 - 2) Pengaturan Birokrasi (*Staffing*): Penempatan personel harus didasarkan pada kompetensi melalui sistem penilaian kinerja dan pelayanan publik yang optimal.
 - 3) Insentif: Edward III menyarankan manipulasi insentif sebagai teknik pendorong. Dengan memberikan keuntungan tambahan atau konsekuensi tertentu, pelaksana akan lebih termotivasi untuk bekerja sesuai dengan kepentingan organisasi dan tujuan kebijakan.
4. Struktur Birokrasi Struktur organisasi yang mendukung sangat menentukan kelancaran implementasi melalui dua cara:
- 1) SOP (*Standard Operating Procedures*) yang Fleksibel: Keberadaan prosedur tetap yang rutin sangat membantu efisiensi kerja harian, namun prosedur tersebut harus tetap fleksibel agar dapat merespons kebutuhan masyarakat secara dinamis.
 - 2) Fragmentasi: Pembagian tanggung jawab atau penyebaran aktivitas kepada unit-unit kerja yang spesifik dan kompeten bertujuan agar implementasi berjalan lebih efektif dan fokus sesuai dengan bidang keahlian masing-masing.

Gambar 2.2
Teori Implementasi Kebijakan Model Edward III



Sumber : Edward III (dalam Agustino,2020)

e. Teori implementasi kebijakan Daniel Mazmanian & Paul A. Sabatier.

(dalam Agustino, 2020) Model implementasi kebijakan publik yang dikemukakan oleh Daniel Mazmanian dan Paul A. Sabatier dikenal dengan istilah A Framework for Policy Implementation Analysis. Model ini menekankan bahwa keberhasilan implementasi kebijakan sangat ditentukan oleh kemampuan untuk mengidentifikasi berbagai variabel yang berpengaruh terhadap tercapainya tujuan formal kebijakan sepanjang proses pelaksanaannya. Variabel-variabel tersebut kemudian dikelompokkan ke dalam tiga kategori utama sebagai berikut:

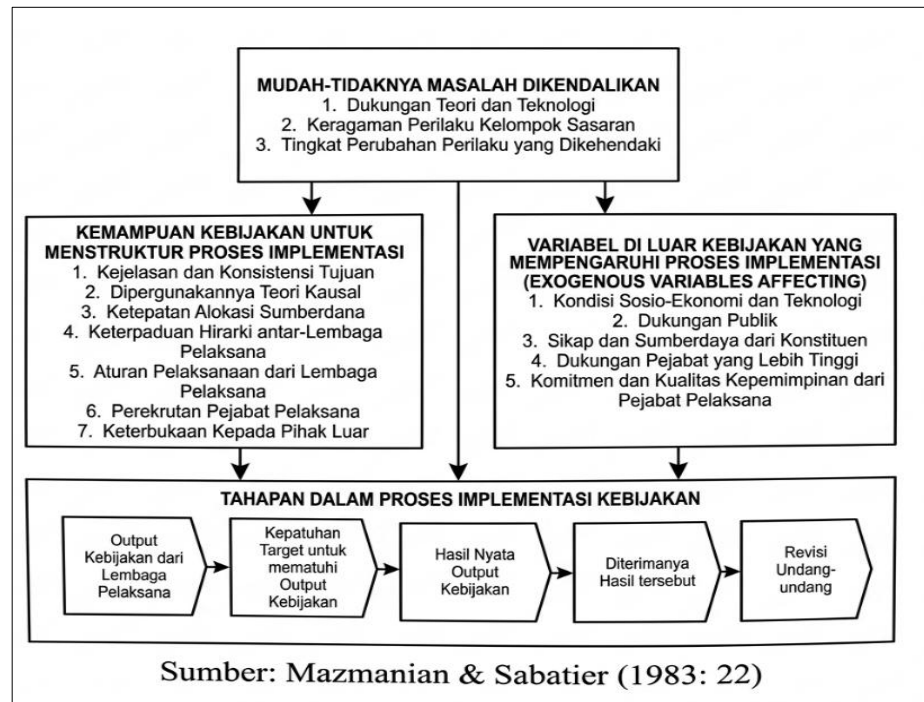
1. Karakteristik Masalah yang Dihadapi Keberhasilan implementasi kebijakan sangat dipengaruhi oleh tingkat kemudahan atau kesulitan masalah yang akan ditangani, yang meliputi:
 - a) Tingkat Kesulitan Teknis Pencapaian tujuan kebijakan bergantung pada berbagai persyaratan teknis, seperti kemampuan dalam menyusun indikator kinerja yang efektif namun tidak memerlukan biaya besar, serta pemahaman yang memadai mengenai hubungan sebab-akibat dari suatu masalah. Selain itu, keberadaan dan penguasaan teknik tertentu juga turut menentukan tingkat keberhasilan implementasi.
 - b) Keragaman Perilaku yang Diatur Semakin beragam perilaku masyarakat yang menjadi sasaran kebijakan, maka semakin kompleks pula bentuk pelayanan yang harus diberikan. Kondisi ini menyebabkan sulitnya merumuskan aturan yang tegas dan jelas, sehingga aparat pelaksana di lapangan memerlukan pengawasan yang lebih ketat dalam menjalankan kebijakan.
 - c) Cakupan Kelompok Sasaran Semakin kecil dan spesifik kelompok sasaran kebijakan, maka semakin mudah untuk memperoleh dukungan politik serta memobilisasi sumber daya. Hal ini akan meningkatkan peluang keberhasilan dalam mencapai tujuan kebijakan yang telah ditetapkan.
 - d) Tingkat Perubahan Perilaku yang Diinginkan Kebijakan yang menuntut perubahan perilaku dalam skala besar cenderung lebih sulit untuk diimplementasikan. Sebaliknya, perubahan yang bersifat terbatas dan terfokus akan lebih mudah dikendalikan dan dicapai oleh para pelaksana kebijakan.
2. Kemampuan Kebijakan dalam Menstruktur Proses Implementasi Keberhasilan implementasi juga ditentukan oleh sejauh mana kebijakan mampu mengatur dan mengarahkan proses pelaksanaannya secara tepat, melalui:

- a) Kejelasan dan Konsistensi Tujuan Peraturan yang disusun secara jelas dan sistematis, serta memiliki skala prioritas yang tegas, akan memudahkan para pelaksana dalam memahami arah kebijakan, sehingga output yang dihasilkan dapat sesuai dengan tujuan yang diharapkan.
 - b) Ketepatan Teori Kausalitas Kebijakan perlu didukung oleh teori kausal yang jelas mengenai hubungan antara tindakan yang dilakukan dengan hasil yang ingin dicapai, sehingga proses implementasi memiliki dasar yang logis dan terarah.
 - c) Kecukupan Sumber Daya Keuangan Ketersediaan dana yang memadai menjadi faktor penting dalam mendukung pelaksanaan kebijakan. Tanpa dukungan finansial yang cukup, tujuan kebijakan akan sulit direalisasikan secara optimal.
 - d) Koordinasi dan Integrasi Antar Lembaga Kebijakan yang baik harus mampu menciptakan keterpaduan antar lembaga pelaksana. Kurangnya koordinasi antar instansi justru dapat menghambat bahkan menggagalkan pelaksanaan kebijakan.
 - e) Aturan Pengambilan Keputusan Adanya aturan yang jelas mengenai mekanisme pengambilan keputusan dalam organisasi pelaksana akan membantu menciptakan konsistensi, mengurangi konflik, serta memperkuat kepatuhan terhadap kebijakan.
 - f) Komitmen Aparatur Pelaksana Kesepahaman dan komitmen para pejabat pelaksana terhadap tujuan kebijakan sangat diperlukan. Hal ini penting karena kebijakan yang bersifat top-down seringkali menghadapi kendala dalam penerapannya di tingkat lokal. g. Keterlibatan Pihak Eksternal Peluang partisipasi dari pihak luar, seperti masyarakat atau organisasi non-pemerintah, dapat memperkuat pengawasan serta mendukung tercapainya tujuan kebijakan secara lebih efektif.
3. Faktor Eksternal di Luar Kebijakan Selain faktor internal kebijakan, terdapat pula variabel eksternal yang turut mempengaruhi keberhasilan implementasi, antara lain:
- a) Kondisi Sosial, Ekonomi, dan Teknologi Perbedaan kondisi sosial, ekonomi, dan tingkat perkembangan teknologi antar wilayah dapat mempengaruhi efektivitas implementasi kebijakan. Oleh karena itu, faktor lingkungan eksternal perlu dipertimbangkan secara serius.
 - b) Dukungan Masyarakat Keberhasilan kebijakan sangat bergantung pada tingkat dukungan publik. Partisipasi aktif masyarakat menjadi elemen penting dalam mendorong keberhasilan implementasi di lapangan.
 - c) Sikap dan Sumber Daya Masyarakat Keberhasilan perubahan yang diharapkan dari kebijakan juga dipengaruhi oleh sikap masyarakat serta sumber daya yang dimiliki. Nilai-nilai lokal atau kearifan lokal dapat menjadi faktor pendukung maupun penghambat implementasi.
 - d) Kepemimpinan dan Kapasitas Aparatur Kemampuan serta komitmen para pemimpin dan pelaksana kebijakan dalam

mengelola dan mengoordinasikan pelaksanaan kebijakan sangat menentukan keberhasilan implementasi secara keseluruhan.

Gambar 2.3

Teori Implementasi Kebijakan Model Mazmanian & Sabatier.



Sumber Model Mazmanian & Sabatier. (dalam Agustino,2020)

- f. Teori Model implementasi kebijakan menurut Donald van Metter & Carl van Horn.

(dalam Agustino, 2020) dikenal dengan istilah A Model of The Policy Implementation. Model ini memandang implementasi sebagai sebuah proses linier yang bergerak dari keputusan politik menuju kinerja kebijakan. Keberhasilan implementasi dianggap sebagai sebuah performansi atau pencapaian dari pelaksanaan kebijakan yang dilakukan secara sengaja untuk meraih hasil maksimal melalui interaksi berbagai variabel. Van Meter dan Van Horn merumuskan enam variabel utama

yang menjadi determinan kinerja implementasi kebijakan publik, antara lain:

1. Ukuran dan Tujuan Kebijakan

Kinerja suatu kebijakan hanya dapat diukur secara efektif apabila standar ukuran dan tujuannya bersifat realistis serta selaras dengan kondisi sosio-kultural di tingkat pelaksana. Kebijakan yang memiliki target terlalu idealistik atau utopis tanpa mempertimbangkan realitas di lapangan akan menghadapi hambatan besar dalam proses aktualisasinya, sehingga sulit mencapai titik keberhasilan yang diharapkan.

2. Sumber Daya Efektivitas implementasi sangat bergantung pada optimalisasi berbagai sumber daya yang tersedia. Sumber daya manusia (SDM) menjadi elemen paling krusial; diperlukan aparatur yang tidak hanya mencukupi secara kuantitas, tetapi juga memiliki kualitas kompetensi dan kapabilitas yang relevan dengan tuntutan kebijakan. Selain SDM, dukungan sumber daya finansial (anggaran) dan ketersediaan waktu juga menjadi faktor penentu. Ketersediaan staf yang kompeten tanpa didukung oleh pendanaan yang memadai akan menciptakan kendala operasional yang serius.

3. Karakteristik Agen Pelaksana

Variabel ini merujuk pada struktur organisasi, norma-norma, serta pola hubungan yang terbentuk di dalam instansi yang bertanggung jawab menjalankan kebijakan. Karakteristik birokrasi, termasuk tingkat hierarki dan prosedur kerja, sangat memengaruhi cara agen tersebut merespons instruksi kebijakan.

4. Kecenderungan (Disposisi) Pelaksana

Sikap dan komitmen para implementor terhadap tujuan kebijakan sangat menentukan kelancaran proses di lapangan. Dukungan atau penolakan dari para pelaksana terhadap substansi kebijakan akan berdampak langsung pada intensitas dan kualitas kinerja yang dihasilkan.

5. Komunikasi Antar-Organisasi dan Aktivitas Pelaksana

Koordinasi merupakan syarat mutlak dalam manajemen implementasi. Keberhasilan kebijakan sangat dipengaruhi oleh kualitas komunikasi dan sinkronisasi di antara berbagai lembaga atau pihak yang terlibat. Komunikasi yang efektif berfungsi untuk meminimalisir kesalahan interpretasi dan tumpang tindih kewenangan, sehingga aktivitas pelaksana dapat berjalan secara terpadu.

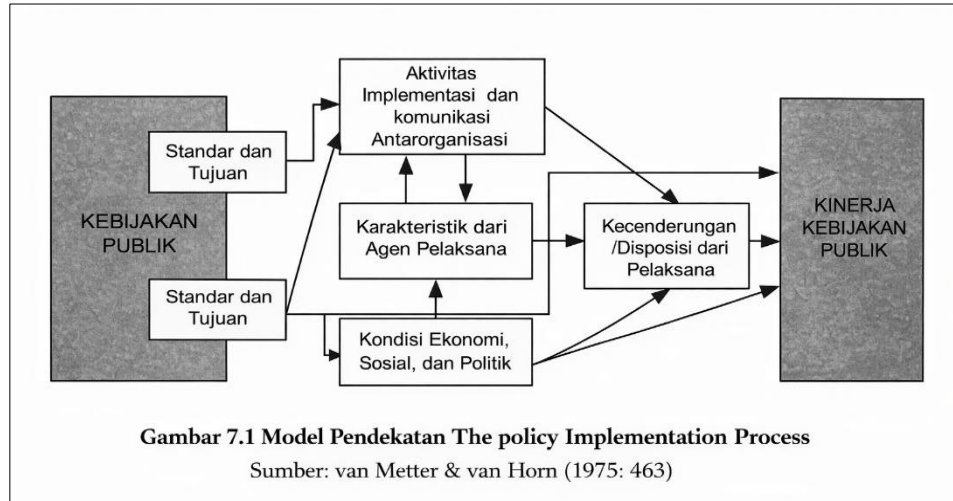
6. Lingkungan Ekonomi, Sosial, dan Politik

Faktor terakhir yang memengaruhi kinerja implementasi adalah kondisi lingkungan eksternal. Dukungan dari lingkungan ekonomi yang stabil, struktur sosial yang kooperatif, serta iklim politik yang kondusif menjadi pendorong utama keberhasilan kebijakan. Sebaliknya, lingkungan yang tidak mendukung dapat menjadi

penyebab utama kegagalan implementasi meskipun variabel internal lainnya telah terpenuhi.

Gambar 2.4

Teori Implementasi Kebijakan Model Van Metter & Van Horn



Sumber Model Van Metter & Van Horn (dalam Agustino,2020)

3. Peraturan Daerah Kabupaten Hulu Sungai Tengah Nomor 10 Tahun 2013 tentang Pengelolaan Sampah.

Peraturan Daerah Kabupaten Hulu Sungai Tengah Nomor 10 Tahun 2013 tentang Pengelolaan Sampah Peraturan Daerah ini merupakan payung hukum utama dalam pengelolaan sampah di wilayah Kabupaten Hulu Sungai Tengah. Berikut adalah poin-poin krusial dalam Perda tersebut:

a. Asas dan Tujuan (Pasal 3 & 4)

Pengelolaan sampah diselenggarakan berdasarkan asas manfaat, keadilan, kesadaran, kebersamaan, keselamatan, keamanan, dan nilai ekonomi dengan tujuan meningkatkan kesehatan masyarakat serta kualitas lingkungan hidup.

b. Tanggung Jawab Pemerintah Desa (Pasal 8)

Perda ini memberikan mandat khusus kepada tingkat desa sebagaimana tertuang dalam Pasal 8 ayat (5): "Kepala Desa bertanggungjawab atas pembinaan masyarakat di bidang pengelolaan sampah di wilayah kerjanya." Pembinaan ini mencakup kepatuhan masyarakat dalam menjaga kebersihan lingkungan.

c. Kewajiban Sarana Prasarana (Pasal 9)

Pemerintah Daerah memiliki kewajiban sebagaimana diatur dalam Pasal 9 huruf b, yaitu menyediakan sarana tempat penampungan sampah sementara (TPS) di tepi jalan umum atau di area pemukiman yang telah ditentukan.

d. Tahapan Penanganan Sampah (Pasal 15)

Penanganan sampah dilakukan melalui rangkaian kegiatan yang meliputi:

- 1) Pemilahan sampah sesuai jenisnya.
- 2) Pengumpulan sampah dari sumber ke TPS.
- 3) Pengangkutan sampah dari TPS ke Tempat Pemrosesan Akhir (TPA).

e. Larangan dan Sanksi (Pasal 55 & 58)

Setiap orang atau badan dilarang membuang sampah tidak pada tempat yang ditentukan, termasuk larangan membuang sampah ke sungai atau saluran air (Pasal 55 huruf d). Pelanggaran terhadap larangan membuang sampah di sungai diancam pidana kurungan paling lama 1 (satu) minggu atau denda maksimal Rp100.000,00 (Pasal 58 ayat 3).

C. Kerangka Pemikiran

Kerangka pemikiran merupakan alur pemikiran peneliti dalam memecahkan masalah penelitian yang didasarkan pada landasan teoretis yang relevan. Dalam penelitian ini, Implementasi Peraturan Daerah Kabupaten Hulu Sungai Tengah Nomor 10 Tahun 2013 tentang Pengelolaan Sampah di Desa Sungai Buluh Kecamatan Labuan Amas Utara .

Implementasi kebijakan publik merupakan tahapan yang krusial karena sebuah kebijakan yang telah dirumuskan tidak akan memiliki makna jika tidak dilaksanakan secara efektif di lapangan. Dalam penelitian ini, peneliti menggunakan model implementasi kebijakan yang dikembangkan oleh George C. Edward III sebagai landasan teoretis untuk membedah faktor-faktor penghambat implementasi Peraturan Daerah Kabupaten Hulu Sungai Tengah Nomor 10 Tahun 2013 tentang Pengelolaan Sampah di Desa Sungai Buluh. Menurut Edward III, terdapat empat variabel utama yang saling berhubungan dan menentukan keberhasilan maupun kegagalan implementasi suatu kebijakan, yaitu: komunikasi, sumber daya, disposisi, dan struktur birokrasi.

1. Komunikasi, yang berkaitan dengan bagaimana kebijakan tersebut disampaikan kepada pelaksana dan sasaran kebijakan. Hambatan sering terjadi apabila informasi mengenai aturan pengelolaan sampah tidak tersalurkan dengan jelas, tidak konsisten, atau tidak sampai kepada masyarakat di Desa Sungai Buluh.
2. Sumber Daya, yang mencakup ketersediaan staf yang kompeten, sarana prasarana seperti tempat pembuangan sampah, hingga dukungan anggaran. Keterbatasan sumber daya, baik fisik maupun finansial, merupakan faktor penghambat yang signifikan dalam penyediaan fasilitas pengelolaan sampah di wilayah perairan.
3. Disposisi, yaitu kecenderungan, sikap, atau komitmen dari para pelaksana kebijakan dalam menjalankan tugasnya. Jika pelaksana kebijakan atau pemerintah desa memiliki komitmen yang rendah terhadap isu lingkungan, maka implementasi Perda tersebut akan terhambat meskipun aturan hukumnya sudah ada.

4. Keempat adalah Struktur Birokrasi, yang meliputi Standar Operasional Prosedur (SOP) dan pembagian tanggung jawab antar instansi. Struktur birokrasi yang terlalu rumit atau kurangnya koordinasi antar lini seringkali menjadi penghambat dalam eksekusi program pengelolaan sampah di tingkat desa.

Melalui keempat variabel tersebut, peneliti akan menganalisis fenomena yang terjadi di Desa Sungai Buluh untuk menemukan akar penyebab mengapa pengelolaan sampah belum berjalan sama sekali di sana. Dengan mengidentifikasi hambatan pada aspek komunikasi, sumber daya, disposisi, dan struktur birokrasi, maka akan ditemukan jawaban mengenai faktor-faktor

Adapun alur pemikiran tersebut dapat divisualisasikan melalui Gambar sebagai berikut

Gambar 2. 5
Kerangka Pemikiran

