

DISERTASI

**MODEL IMPLEMENTASI KEBIJAKAN BANK SAMPAH
(STUDI KASUS UNIT PELAKSANA TEKNIK BANK SAMPAH INDUK)
DI KOTA MAKASSAR**

MUHAMAD JUSMAN
E013171018



PROGRAM DOKTOR ADMINSTRASI PUBLIK
FAKULTAS ILMU SOSIAL DAN ILMU POLITIK
UNIVERSITAS HASANUDDIN
MAKASSAR
2022

**MODEL IMPLEMENTASI KEBIJAKAN BANK SAMPAH
(STUDI KASUS UNIT PELAKSANA TEKNIS BANK SAMPAH INDUK)
DI KOTA MAKASSAR**

Sebagai Salah Satu Syarat untuk Mencapai Gelar Doktor

Disusun dan diajukan oleh

MUHAMAD JUSMAN

E013171018

Kepada

**PROGRAM DOKTOR ILMU ADMINISTRASI PUBLIK
SEKOLAH PASCASARJANA
UNIVERSITAS HASANUDDIN
MAKASSAR
2022**

LEMBAR PENGESAHAN DISERTASI

MODEL IMPLEMENTASI KEBIJAKAN PUBLIK
(STUDI KASUS UNIT PELAKSANA TEKNIS BANK SAMPAH INDUK)
DI KOTA MAKASSAR

Disusun dan diajukan oleh

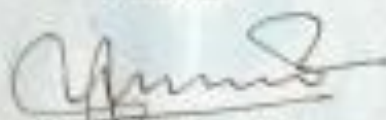
MUHAMAD JUSMAN

NIM : E013171018

Telah dipertahankan di hadapan Panitia Ujian yang dibentuk dalam rangka
Penyusunan Studi Program Doktor Administrasi Publik
Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Hasanudin
Pada Tanggal 26 Agustus 2022
dan dinyatakan telah memenuhi syarat kelulusan

Menyetujui

Promotor



Prof. Dr. Armin, M.Si
Nip. 196511081991031008

Co-Promotor,



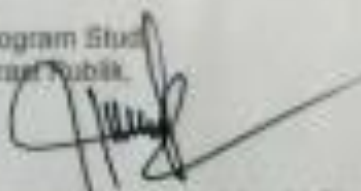
Dr. Badu Ahmad, M.Si
Nip. 066212311989031028

Co-Promotor,



Dr. Nur Indrayati Nur Indar, M.Si
Nip. 196409181988032010

Ketua Program Studi
Administrasi Publik,



Prof. Dr. Muh. Amal Ibrahim, M.Si
Nip. 196012311986011005

Dekan Fakultas Ilmu Sosial Dan Ilmu
Politik Universitas Hasanuddin,



Dr. Phin Sukri, S.I.P., M.Si
Nip. 197509182008011008

PERNYATAAN KEASLIAN DISERTASI

Yang bertanda tangan di bawah ini :

Nama : MUHAMAD JUSMAN
Nomor Pokok Mahasiswa : E013171018
Program Studi : Administrasi Publik

Menyatakan dengan sebenarnya bahwa Disertasi yang saya tulis ini benar-benar merupakan hasil karya saya sendiri dan bukan merupakan tulisan atau pemikiran orang lain.

Apabila di kemudian hari terbukti atau dapat dibuktikan bahwa sebagian atau keseluruhan Disertasi ini hasil karya orang lain, saya bersedia menerima sanksi atas perbuatan tersebut.

Demikian pernyataan ini dibuat dengan sebenarnya untuk dipergunakan sebagaimana mestinya.

Makassar, 26 Agustus 2022



Yang menyatakan

Muhamad Jusman

PRAKATA

Puji dan syukur penulis panjatkan kehadiran Allah SWT, Tuhan Yang Maha Esa, atas segala Rahmat dan Hidayah-Nya sehingga disertasi ini dapat diselesaikan sebagai bagian dari tugas akhir dalam penyelesaian pendidikan doktor di Universitas Hasanuddin Makassar.

Penulis menyadari sepenuhnya bahwa dalam penulisan disertasi ini banyak pihak yang telah membantu yang tidak dapat penulis membalas segala bantuan dan pengorbanan yang telah diberikan. Penulis hanya mampu memanjatkan doa semoga segala bantuan yang diberikan dapat bernilai pahala di sisi Allah SWT. Melalui kesempatan ini penulis menyampaikan rasa terima kasih yang paling dalam serta penghargaan yang setinggi-tingginya kepada yang terhormat:

1. Prof. Dr. Ir. Jamaluddin Jompa, M.Sc, selaku Rektor Universitas Hasanuddin, yang telah memberikan kesempatan bagi penulis untuk mengikuti Program Doktor Administrasi Publik di Fisipol Universitas Hasanuddin Makassar.
2. Dr. Phil.Sukri, SIP, M. Si. Selaku Dekan Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Hasanuddin atas segala kebijakan dan fasilitas belajar, baik yang bersifat administrasi maupun akademik.
3. Prof. Dr. Armin, M.Si, selaku (Promotor), Dr. Badu Ahmad, M.Si (Co-Promotor), dan Dr. Nur Indrayati Nur Indar, M.Si (Co-Promotor), yang telah banyak meluangkan waktunya untuk memberikan

bimbingan, arahan dan motivasi sehingga penulisan disertasi ini terselesaikan dengan baik.

4. Prof Dr. Muh. Akmal Ibrahim M.Si, selaku Ketua Program Studi Doktor Administrasi Publik atas pelayanan kepada penulis selama masa penyelesaian studi.
5. Bapak Prof. Dr. Haedar Akib., M.Si, selaku (Penilai Eksternal). Bapak Dr. Suryadi Lambali, MA, (Penilai Internal). Bapak Dr. Nurdin Nara, M.Si, (Penilai Internal). Ibu Dr. Hasniati, M.Si (Penilai Internal), yang telah banyak memberikan arahan dan masukan mulai dari awal penyusunan proposal hingga selesainya penulisan disertasi ini.
6. Bapak Ir. Moh. Ramdhan Pomanto Selaku Walikota Makassar dan Bapak Kepala Dinas Lingkungan Hidup Kota Makassar dan jajarannya, selanjutnya Kepala UPT Bank Sampah Kota Makassar yang telah memberikan bantuan fasilitas, informasi, dan data yang diperlukan.
7. Para Dosen dan seluruh Staf Pegawai Fisip Universitas Hasanuddin, atas bantuannya selama penulis menempuh pendidikan doktoral Administrasi Publik di Universitas Hasanuddin Makassar
8. Seluruh Informan yang telah memberikan partisipasinya dan kesiapan untuk diwawancarai meskipun dalam keadaan keterbatasan untuk meluangkan waktu karena situasi pandemik Covid 19.
9. Rekan-rekan Mahasiswa Program Doktor Pascasarjana Administrasi Publik Angkatan 2017, Dr. Rudi, M.Si. Dr. Syamsul Bahri, M.Si. Dr. Andi Mamu, M.Si. Dr. Wahid, M.Si. Dr. Zulkarnai, M.Si. Dr. Gabriele, M.Si. Dr. Nasir, M.Si. Dr. Muh. Ichsan, M.Si. Dr. Musliamin, M.Si, atas

kebersamaan dan seperjuangan selama masa studi dan menjadi teman diskusi yang hangat terkait masalah-masalah publik dengan pemikiran kritis. Selain itu juga kita saling memberikan motivasi satu sama lain untuk penyelesaian studi ini.

Secara khusus penulis ucapkan terima kasih kepada kedua orang tua penulis Bapak A. Hamid Djamal dan Ibunda (Almarhumah) Sitti Aminah atas segala jerih payah dan jasa-jasanya telah membesarkan dan mendidik serta doa yang tulus dipanjatkan hingga penulis dapat mengikuti jenjang pendidikan tertinggi tingkat doktoral. Kepada keluargaku tercinta, Sutini Nasimun (istri) dan mertua Bapak (Almr) Nasimun dan Ibunda mertua (Almr) Sarjiinem. Anak-anakku tercinta Yusran, M. Yusuf, Zulhaj, Rezki Amalia (mantu) serta kakak dan adik-adik tercinta yang penuh kesabaran dan telah berkorban memberikan dukungan selama penulis menempuh pendidikan doktoral. Kepada seluruh keluarga yang tidak sempat disebutkan satu persatu, penulis menghaturkan terima kasih yang setinggi-tingginya atas segala bantuan yang telah diberikan.

Akhirnya semoga disertasi ini dapat bermanfaat bagi pemerhati masalah-masalah terkait implementasi kebijakan publik, dan segala bantuan dan arahan yang telah diberikan oleh semua pihak kepada penulis menjadi amal baik kelak disisi Allah SWT, Aamiin Ya Rabbal Alamin.

Makassar, 10 Agustus 2022

Penulis

DARTAR ISI

HALAMAN JUDUL	i
HALAMAN PENGESAHAN	ii
PERNYATAAN KEASLIAN DISERTASI	iii
PRAKATA.....	iv
ABSTRAK	iiv
ABSTRAK.....	iiiv
DAFTAR ISI	ix
DAFTAR GAMBAR	xiv
DAFTAR TABEL	xv
BAB I PENDAHULUAN	1
A. Latar Belakang	1
B. Rumusan Masalah	7
C. Tujuan Penelitain	8
D. Manfaat Penelitian	8
 BAB II LANDASAN TEORI	 10
A. Paradigma Administrasi Publik.....	10
B. Kebijakan Publik	18
1. Konsep Kebijakan Publik	19
2. Proses Pembuatan Kebijakan	25
3. Masalah Kebijakan Publik.....	26
4. Masalah Kebijakan.....	26
5. Masalah Publik	28
6. Perumusan Masalah Publik	30
7. Sistem Kebijakan Publik	32
C. Implementasi Kebijakan	35
1. Teori Implementasi Kebijakan Publik	36
2. Pendekatan Implementasi Kebijakan Publik	40
3. Model Implementasi Kebijkan Publik	41
a. Generasi I Model <i>Top-Douwn</i>	41
b. Generasi II Model <i>Battom-Up</i>	69
c. Generasi III Model <i>Hybrid/Sintesis</i>	74

D.	Tinjauan Umum Tentang Sampah	88
1.	Pengertian Sampah	88
2.	Sumber Sampah	89
3.	Jenis Karakter Sampah	91
E.	Penelitian Terdahulu	93
F.	Kerangka Pikir	98
BAB III	METODE PENELITIAN	103
A.	Jenis Penelitian.....	103
B.	Pengelolaan Peran Peneliti	106
C.	Lokus dan Fokus Penelitian.....	106
1.	Lokasi Penelitian.....	106
2.	Fokus Penelitian	107
D.	Lokasi Penelitian	110
E.	Sumber Data	112
1.	Data Primer	112
2.	Data Sekunder	113
F.	Tenik Pengumpulan Data	113
1.	Wawancara (Interview)	114
2.	Pengamatan (Observasi)	114
3.	Dokumentasi	115
G.	Teknik Analisis Data	115
BAB IV	GAMBARAN UMUM LOKASI PENELITIAN	118
A.	. Sejarah dan Keadaan Geografis Kota Makassar.....	118
1.	Visi dan Misi Kota Makassar	122
2.	Kependudukan	123
B.	Gambaran umum Dinas Lingkungan Hidup Makassar	126
1.	Uraian Tugas Dinas Lingkungan Hidup	128

2. Tugas dan wewenang Dinas Lingkungan Hidup	131
3. Struktur Organisasi Dinas Lingkungan Hidup.....	133
4. Visi dan Misi Dinas Lingkungan Hidup	134
C. Gambarang Umum Unit Pelaksan Teknis (UPT)	
Bank Sampah Kota Makassar	134
1. Tugas dan wewenang UPT Bank Sampah	135
2. Struktur Organisasi	139
D. Bank Sampah Induk (BSI)	139
1. Tugas dan Tanggung jawab.....	143
2. Penanggung jawab organik & TPS 3 R	148
3. Penanggung jawab an-organik & Daur ulang	148
 BAB V. HASIL DAN PEMBAHASAN	150
A. Implementasi Kebijakan Bank Sampah di Kota Makassar	150
1. Ketepatan Kebijakan	152
2. Ketepatan Pelaksanaan	160
3. Ketepatan Target	167
4. Ketepatan Lingkungan	167
B. Faktor Deerminan yang memperngaruhi Implementasi	
Kebijakan Bank Sampah di Kota Makassar	170
1. Ketepatan Kebijakan Pengelolaan sampah	171
2. Ketepatan Pelaksanaan Pengelolaan sampah sistem 3R ...	174
3. Pengelolaan sampah di Bank Sampah	175
C. Dampak Sosial Ekonomi dari Implementasi Kebijakan	
Bank Sampah	178
1. Dampak Sosial.	178
2. Dampak Ekonomi	179
D. Model Implementasi Kebijakan Bank Sampah Panassai Rong	
di Kota Makassar	
1. Jenis sampah yang dikelola.....	182
2. Pengelolaan Sampah di Bank Sampah.....	187

3.	Prosedur Pendirian Bank Sampah	
	189	
4.	Model Implementasi Bank Sampah Panassai Rong	199
BAB VI PENUTUP		202
A. Kesimpulan		202
1. Implementasi Bank Sampah ditinjau dari teori Implementasi Ricard Mitlad.....		202
a. Ketepatan Kebijakan		202
b. Ketepatan Pelaksanaan		204
c. Ketepatan Target.....		207
d. Ketepatan lingkungan.....		207
2. Faktor Determinan.....		208
3. Dampak Sosial Ekonomi		209
4. Model Implementasi Kebijakan Bank Sampah Panassai Rong		210
B. Saran-saran.....		211

DAFTAR GAMBAR

1. Model Implementasi Van Meter dan Van Horn.....	46
2. Model Implementasi Edwards III	62
3. Model Implementasi Kebijakan Maxmanian dan Sabatier.....	68
4. Model Implementasi Lewis dan Flynn	72
5. Kumpulan Organisasi (Hjem dan Porter).....	73
6. Implementasi Kebijakan “Communication Model”	80
7. Kerangka Pikir.....	102
8. Peta Kota Makassar	120
9. Struktur Organissi UPTD Pengelolaan Sampah.....	139
5.1.3. Model Implementasi kebijakan bank sampah Panassai Rong di Makassar.....	201

DAFTAR TABEL

1. Lima model Administrasi Negara Baru.....	17
2. Pemetaan Pendekatan <i>Top Down</i> dan <i>Bottom Up</i>	74
3. Implementasi Matland	84
4. Umur sampah organik dan non-organik	93
4.1. Luas Kota Makassar.....	
121	
4.2. Jumlah Penduduk Kota Makassar	124
4.3. Jumlah Timbulan Sampah di Kota Makassar	126
5. Daftar Nama Pegawai Tetap (ASN) UPT BS Kota Makassar	140
6. Daftar Nama Pegawai Tidak Tetap (Tenaga Kontrak)	141
7. Jumlah Bank Sampah di Kota Makassar	142
8. Jumlah Bank Sampah aktif di Kota Makassar	143
9. Poreyeksi timbulan sampa serta terget pengurangan.....	168

DAFTAR PUSTAKA

ABSTRACT

MUHAMAD JUSMAN. *The model of Waste Bank Policy Implementation (A Case Study on Technical Implementation Unit of Main Waste Bank) in Makassar City* (supervised by Armin, Badu Ahmad and Nur Indrayati Nur Indar)

The research aims at analysing (1) the policy implementation; (2) determinant factor; (3) social and economic impacts, and (4) policy implementation model of the Wasted Bank in Makassar City.

The research used a qualitative method. Data was collected through interviews, observation and documentation. The data were analyzed through the data reduction, data presentation, data verification, and conclusions drawing.

The research result indicates that the policy implementation viewed from the policy accuracy aspect in the waste management is very appropriate, however, from the policy implementation aspect, the wasted management cannot give the positive impact, so that the waste problem cannot be properly solved. The determinant factor in the wasted implementation policy is the waste management with the *reduce, reuse, and recycle* (3R) system based recycling namely the waste management can have the economic value for the community. The social impact of the waste management is as the part of creating a clean environment, so that the people have the sense of responsibility for the cleanliness of their respective environments. Conceptually a policy implementation model based on the approach of policy accuracy, implementation, targets and the environment adopted in formulating the Waste Bank policy model with the "Pannasai Rong" Model, which integrates community waste to the waste bank in Makassar City.

Key words : Policy implementation model, waste bank.



ABSTRAK

MUHAMAD JUSMAN. *Model Implementasi Kebijakan Bank Sampah (Studi Kasus Unit Pelaksana Teknis Bank Sampah Induk) Di Kota Makassar* (dibimbing oleh Armin, Badu Ahmad, dan Nur Indrayati Nur Indar)

Penelitian ini bertujuan menganalisis (1) implementasi kebijakan, (2) faktor determinan, (3) dampak sosial dan ekonomi, dan (4) model implementasi kebijakan Bank Sampah di Kota Makassar.

Penelitian ini menggunakan metode kualitatif. Pengumpulan data dilakukan melalui wawancara, observasi dan dokumentasi. Data dianalisis melalui pereduksian data, penyajian data, dan penarikan simpulan.

Hasil penelitian menunjukkan bahwa implementasi kebijakan dilihat dari aspek ketepatan kebijakan dalam pengelolaan Bank Sampah di Kota Makassar sangat tepat. Namun dari segi pelaksanaan kebijakan program Bank Sampah di Kota Makassar belum mampu memberikan dampak positif sehingga permasalahan sampah belum terpecahkan dengan baik. Faktor determinasi dalam implementasi kebijakan Bank Sampah, yakni adanya pengelolaan sampah dengan daur ulang yang berbasis pada sistem *reduce, reuse, recycle* (3R). Pengelolaan sampah dengan sistem (3R) dapat dijadikan sebagai nilai ekonomi bagi masyarakat. Dampak sosial pengelolaan bank sampah sebagai bagian untuk menciptakan lingkungan yang bersih sehingga memiliki rasa tanggung jawab terhadap kebersihan lingkungan masing-masing. Secara konseptual model implementasi kebijakan yang berbasis pada pendekatan ketepatan kebijakan, pelaksanaan, target dan lingkungan yang diadopsi dalam merumuskan model kebijakan Bank Sampah dengan Model "Pannasai Rong" yaitu mengintegrasikan sampah masyarakat sampai pada bank sampah yang ada di Kota Makassar

Kata Kunci : model implementasi kebijakan, bank sampah



BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Persoalan sampah termasuk persoalan yang cukup rumit dan menjadi beban bagi Pemerintah Kota dan masyarakatnya. Sampah sampai saat ini merupakan persoalan Nasional yang belum memiliki pemecahan secara optimal bahkan cenderung menjadi masalah yang tetaplah menjadi masalah setiap tahunnya bila tidak dikelola dengan tepat. Semakin bertambahnya jumlah penduduk pasti akan diikuti dengan semakin banyaknya jumlah timbulan sampah.

Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2008; Tentang Pengelolaan Sampah, Pasal 9, ayat 1 huruf a, menyatakan bahwa; Pengelolaan sampah diartikan sebagai kegiatan yang sistematis, menyeluruh dan berkesinambungan yang meliputi pengurangan dan penanganan sampah. Sistematis dapat diartikan bahwa pengelolaan sampah dilakukan dengan berbagai usaha yang teratur dan logis sehingga membentuk suatu .rangkaiian kegiatan yang utuh. Menyeluruh dapat diartikan; bahwa pengelolaan sampah harus merata/total dilakukan dengan berbagai metode atau cara yang maksimal, diseluruh Kota dan pelosok-pelosok Kota. Sedangkan Berkesinambungan dapat diartikan; bahwa dalam pengelolaan sampah harus berkelanjutan, terus menerus atau kontinu sehingga tuntas.

Pengelolaan Sampah di Indonesia masih mengacu pada paradigma pengelolaan sampah yang instan yaitu kumpul-angkut-buang, akibatnya dapat kita saksikan bahwa sampah yang menumpuk di Tempat Pembuangan Akhir (TPA), pada akhirnya tidak dapat ditangani. Ketika tumpukan sampah sudah sangat banyak dan tidak dapat tertangani maka langkah yang diambil adalah memindahkan TPA ke tempat lain, atau membakarnya yang akan memperpanjang masalah.

Peraturan Daerah Makassar, No. 4 Tahun 2011, tentang Pengelolaan Sampah. Dengan sejumlah strategi untuk mencapainya antara lain: Program Makassar ta' Tidak Rantasa' (MTR); Kerja bakti, Jum'at Bersih, MABELLO (Makassar bersih lorong-lorong ta'), LISA (Lihat sampah ambil), dan lain-lain untuk mengatasi persoalan sampah di Kota Makassar.

Program-program tersebut belum mampu mengatasi persoalan sampah secara utuh di Kota Makassar yang berpenduduk 1.526.677 jiwa Tahun 2020, jika Pemerintah Kota Makassar dan masyarakatnya tidak memikirkan dan mengatasinya dengan terobosan dan inovasi untuk menangani persoalan sampah. . Belum lagi ditambah dengan buangan sampah dari pusat-pusat perbelanjaan, perkantoran, hotel, tempat hiburan/rekreasi, dan industri.

Timbulan sampah di Kota Makassar Tahun 2020 sebanyak 3.638.57m³, berasal dari 15 Kecamatan di Makassar. Tahun 2021

sebanyak 4.310,98 m³, yang berarti mengalami peningkatan sebanyak 672.41 m³ pertahun.

Timbulan sampah Tahun-tahun berikutnya akan mengalami kenaikan jika tidak dilakukan tindakan nyata dan tepat. Peraturan Daerah Makassar, No. 4 Tahun 2011, tentang Pengelolaan Sampah, pasal 2 ayat 1; bahwa Pengelolaan Sampah Rumah Tangga dan Sampah Sejenis Rumah Tangga. Diperkuat dengan Peraturan Pemerintah RI. Nomor: 81 Tahun 2012, Tentang Pengelolaan Sampah Rumah Tangga dan Sampah Sejenis Rumah Tangga. Mengisyaratkan bahwa perlu melakukan suatu terobosan baru dalam pengelolaan sampah, terobosan yang menganggap sampah sebagai sumber daya yang mempunyai nilai ekonomis dan dapat dimanfaatkan, misalnya, untuk energi, kompos, pupuk, dan bahan baku industri. Perlu membentuk suatu lembaga pengelolaan sampah yang menarik masyarakat untuk melakukannya. Pengelolaan sampah yang menyentuh langsung kebutuhan masyarakat yaitu dengan mendirikan Bank Sampah. Bank Sampah merupakan momentum awal membina kesadaran kolektif masyarakat untuk memulai memilah, mendaur ulang, dan memanfaatkan sampah rumah tangga dan sampah sejenis rumah tangga. Bank Sampah adalah tempat menabung sampah yang telah terpilah menurut jenis sampah.

Bank Sampah pada umumnya hampir sama dengan Bank lainnya, ada nasabah, pegawai, pencatatan pembukuan dan manajemen pengelolaannya Tempat atau lokasi Bank Sampah dapat berupa lahan

terbuka, gudang dan lahan-lahan kosong yang dapat menampung sampah dalam jumlah yang banyak. Sedangkan nasabah Bank Sampah adalah individu, komunitas/kelompok yang berminat menabung sampah pada Bank Sampah. Individu biasanya perwakilan dari kepala keluarga yang mengumpulkan sampah rumah tangga. Cara menabung di Bank Sampah adalah setiap nasabah mendaftar pada pengelola, pengelola akan mencatat nama nasabah dan setiap anggota akan diberi buku tabungan secara resmi.

Pemerintah Kota Makassar menyikapi dengan sangat serius tentang pembentukan Bank Sampah sehingga di keluarkannya Perwali Kota Makassar Nomor 126 Tahun 2016, Tentang Pembentukan, Kedudukan, Susunan Organisasi, Uraian Tugas dan Tata Kerja Unit Pelaksana Teknis Bank Sampah pada Dinas Lingkungan Hidup. Berdasarkan hal tersebut bahwa ujung tombak pengelolaan Bank Sampah di Kota Makassar adalah Unit Pelaksana Teknik (UPT) Bank Sampah Induk pada Dinas Lingkungan Hidup, sebagaimana tercantum pada Pasal 5 ayat (2) menyelenggarakan fungsi:

1. Perencanaan kegiatan di bidang pengelolaan Bank Sampah
2. Pelaksanaan Kegiatan di bidang pengelolaan Bank Sampah
3. Pembagian tugas dan mengontrol pelaksanaan kegiatan di bidang pengelolaan Bank Sampah
4. Pelaksanaan fungsi lain yang diberikan oleh atasan terkait tugas dan fungsinya.

Berdasarkan fungsi tersebut, ayat (3) menyatakan bahwa UPT Bank Sampah mempunyai uraian tugas:

1. Menyusun dan melaksanakan rencana kerja dan anggaran dibidang pengelolaan daur ulang sampah sesuai ketentuan peraturan perundang-undangan yang telah ditetapkan;
2. Melaksanakan pengolahan dan pemanfaatan daur ulang sampah;
3. Melaksanakan usaha daur ulang sampah;
4. Melaksanakan pengembangan teknologi daur ulang sampah;
5. Melaksanakan kerjasama dengan lembaga dalam pemanfaatan daur ulang sampah;
6. Menyusun dan menyelenggarakan sistem pengolahan sampah secara terpadu;
7. Memfasilitasi pembangunan dan pelaksanaan Bank Sampah;
8. Menyediakan infrastruktur, sarana dan prasarana bagi berdirinya Bank Sampah;
9. Melaksanakan urusan ketatausahaan meliputi kepegawaian, keuangan, perlengkapan dan kerumahtanggaan unit;
10. Melaksanakan pengadaan/penyediaan, pengaturan, penyimpanan dan distribusi barang kebutuhan dan peralatan;
11. Melakukan pengelolaan, pengawasan dan pengendalian penggunaan/ pemakaian peralatan dan kendaraan yang berada dalam penguasaan UPT;
12. Melakukan koordinasi dengan instansi terkait.;

13. Melaksanakan tugas kedinasan lain yang diberikan oleh atasan.

Sejak 2015 hingga saat ini (2021) Kebijakan Bank Sampah belum berjalan sepenuhnya, belum memecahkan permasalahan sampah secara menyeluruh, karena berdasarkan target Pemerintah Kota Makassar, pengurangan sampah Tahun 2020 adalah 50.8 juta ton. atau 75% dari total timbulannya.. Sedangkan sampah yang berkurang setelah dikelola yaitu hanya 14 juta ton atau hanya 22%. Pada Tahun 2021 penanganan sampah yaitu 50.7 atau sekitar 74%, sementara pengurangan sampah Tahun 2021 adalah 16,4 ton atau 24%.

Kebijakan Bank Sampah yang mengiming-imingi agar mau memilah sampah, memaksimalkan pemanfaatan barang bekas, menanamkan pemahaman dan mengurangi jumlah barang bekas yang terbuang percuma, cukup bermanfaat karena ada nilai ekonomisnya, mengurangi jumlah sampah ke TPA dan menjaga kebersihan. Tapi harapan ini belum merata di seluruh lapisan masyarakat. Kebijakan ini hanya menyentuh golongan ekonomi rendah. Untuk mengumpul, memilah dan menjual kembali sampah dianggap pekerjaan yang sia-sia, pekerjaan yang membutuhkan tenaga dan waktu sementara hasilnya, jauh dari harapan mereka yang golongan ekonomi menengah ke atas

Implementasi Kebijakan Bank Sampah di Kota Makassar merupakan model implementasi *top down*. Model *top down* mensarankan bahwa pembuat kebijakan merupakan satu-satunya aktor penting

sehingga aktor-aktor di tingkat organisasi/bawah hanya bertugas untuk melaksanakan proses implementasi.

Model implementasi *top down* berisi gagasan bahwa implementasi adalah menjadikan orang melakukan apa yang diperintahkan dan mengontrol urutan tahapan dalam sebuah sistem (Parson, 2008;2). Model *top down* atau model *botton up*, gagal menyediakan suatu sintesis yang komprehensif atau suatu pendekatan terintegrasi terhadap analisis implementasi dan cenderung mengabaikan sifat jaringan dari implementasi kebijakan (Ricard E. Matland, dkk;1995).

Berdasarkan dari pemikiran seperti ini maka pokok masalah dalam penelitian ini adalah: Bagaimana Model Implementasi, Faktor Diterminan dan Dampak Sosial dan Ekonomi Kebijakan Bank Sampah di Kota Makassar.

B. Rumusan Masalah

Berdasarkan pokok masalah tersebut, maka dirumuskan 4 (Empat) pertanyaan penelitian sebagai berikut:

1. Bagaimana Implementasi Kebijakan Bank Sampah di Kota Makassar
2. Bagaimana Faktor Determinan yang Mempengaruhi Implementasi Kebijakan Bank Sampah di Kota Makassar.
3. Bagaimana Dampak Sosial dan Dampak Ekonomi dari Implementasi Kebijakan Bank Sampah di Kota Makassar.

4. Bagaimana Model Implementasi Kebijakan Bank Sampah di Kota Makassar..

C. Tujuan Penelitian

1. Untuk menganalisis dan menjelaskan Implementasi Kebijakan Bank Sampah di Kota Makassar
2. Untuk menganalisis dan menjelaskan Faktor Determinan yang mempengaruhi Implementasi Kebijakan Bank Sampah di Kota Makassar.
3. Untuk menganalisis dan menjelaskan Dampak Sosial dan Dampak Ekonomi Implementasi Kebijakan Bank Sampah di Kota Makassar.
4. Untuk menganalisis dan menjelaskan model Implementasi Kebijakan Bank Sampah di kota Makassar

D. Manfaat Penelitian

Penelitian ini diharapkan agar dapat memberikan manfaat, baik secara akademis (Pelajar, Mahasiswa dan Peneliti) maupun secara praktis (Pemerintah, Swasta dan Masyarakat) yaitu:

1. Manfaat Akademik
 - a. Memberikan kontribusi kepada pengembangan ilmu pengetahuan, khususnya di bidang Ilmu Administrasi Publik

dalam dimensi Kebijakan Publik yang berkenaan dengan Implementasi Kebijakan Bank Sampah di Kota Makassar.

- b. Memberikan khasanah bacaan di lingkungan almamater dan dapat menjadi bahan rujukan penelitian lebih lanjut khususnya untuk kajian penelitian yang berhubungan dengan implementasi Kebijakan Bank Sampah di Kota Makassar.

2. Manfaat Praktis

- a. Hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan pemahaman dan cara pandang yang sama diantara perencana, pengambil kebijakan, dan implementor dalam Implementasi Kebijakan Bank Sampah di Kota Makassar.
- b. Hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan kontribusi yang besar bagi pemerintah, dunia usaha dan masyarakat Kota Makassar mengenai manfaat Bank Sampah.

BAB II

LANDASAN TEORI

Bab ini akan membahas 7 (Tujuh) aspek yaitu model: A. Paradigma Administrasi Publik, B. Kebijakan Publik, C. Implementasi Kebijakan Publik, D. Tinjauan Umum Sampah, E. Penelitian Terdahulu, F. Kerangka Pikir dan Skema Kerangka Pikir. Beberapa hal tersebut akan diuraikan lebih lanjut:

A. Paradigma Administrasi Publik

Hendry (1975) mengemukakan lima paradigma dalam administrasi publik, paradigma pertama (1900-1926) disebutnya sebagai dikotomi politik-administrasi. Paradigma ini mengemukakan ketika Frank J Goodnow dalam bukunya "*Politics And Administration*" (1900) mengemukakan bahwa ada dua fungsi yang berbeda dari pemerintah. Politik berhubungan dengan kebijaksanaan atau berbagai masalah yang berhubungan dengan tujuan negara, sedangkan administrasi berkaitan dengan pelaksanaan kebijakan tersebut. Menurut Goodnow, lokus dari administrasi publik pada birokrasi pemerintahan. Sementara itu walaupun badan legislatif dan yudikatif mempunyai juga kegiatan administrasi dalam kapasitas yang terbatas tetapi memiliki fungsi pokok dan tanggung jawab tetap yaitu melaksanakan tujuan negara. Pandangan Goodnow menjadi masalah bagi para akademisi dan praktisi yang kemudian dikenal dengan dikotomi politik-administrasi.

Paradigma kedua (1927-1937) disebut oleh Hendry sebagai prinsip-prinsip administrasi. Paradigma ini muncul menurut Hendry setelah terbitnya buku W.F Willowghbi yang berjudul "*Principle of Public Administration*" karya ini bersama karya Leonard D White *Introduction to the Study of Public Administration* (1926) yang termasuk dalam paradigma pertama menempatkan administrasi publik pada puncak kejayaannya. Pengembangan pengetahuan manajemen memberikan pengaruh yang makin besar terhadap timbulnya prinsip-prinsip tersebut. Oleh karena itu mudah dipahami bila lokus dari administrasi publik diletakkan pada keahlian dalam prinsip-prinsip administrasi. Lokus ini berlaku dimanapun karena prinsip-prinsip tersebut bersifat universal, paradigma ini diperkuat dengan lahirnya karya-karya lain dari beberapa akademisi seperti Mary Parker Foeelt, Hendry Fayol, James D Mooney dan Alan C Reiley.

Paradigma ketiga adalah administrasi publik sebagai ilmu politik (1950-1970). Menurut Hendry paradigma ketiga muncul setelah melalui masa penuh tantangan (1938-1947) dan reaksi terhadap tantangan tersebut (1947-1950). Luther M Gulick dan Lyndall Urwick yang mengemukakan lokus administrasi tidak terlalu penting dibandingkan dengan fokusnya. Tantangan kedua datang dari Herbert D Simon yang mengatakan bahwa paradigma administrasi publik yang baru seharusnya memiliki dua macam ahli administrasi publik yang bekerja secara serasi dan saling memberikan dorongan. Ada yang

memusatkan perhatian pada perkembangan ilmu administrasi murni dan kelompok lain lebih memusatkan perhatian pada pembuatan kebijakan umum. Tantangan ini berakhir pada tahun 1940 setelah tampilnya dua pandangan dimana satu pandangan berpendapat bahwa politik dan administrasi tidak bisa dipisahkan, dan pandangan lainnya berpendapat bahwa prinsip-prinsip administrasi yang berlaku secara universal tidak konsisten.

Menurut Hendry kritik-kritik konseptual yang mengalir berakibat pada administrasi negara melompat ke belakang dan kembali ke dalam induknya ilmu politik. Hasilnya adalah diperbaharainya kembali lokus administrasi publik yaitu birokrasi pemerintah tetapi dengan demikian kehilangan fokusnya. Dalam periode ini sebagian besar usaha ditujukan untuk menetapkan kembali hubungan-hubungan konseptual antara administrasi publik dengan ilmu politik. Konsekuensinya adalah keharusan untuk menetapkan kembali fokus administrasi publik. Walaupun ada upaya untuk kembali kepada induknya tetapi ilmu politik mulai meninggalkan administrasi publik. Dalam periode ini Hendry mencatat dua perkembangan penting yaitu penggunaan studi kasus sebagai instrumen epistemologi serta pasang surut perbandingan dan pembangunan administrasi publik sebagai sub bidang ilmu administrasi.

Paradigma keempat berlaku dalam periode 1956-1970. Paradigma ini oleh Hendry disebut sebagai administrasi publik sebagai

ilmu administrasi. Paradigma ini muncul karena sarjana-sarjana administrasi publik dianggap sebagai warga kelas dua dalam departemen ilmu politik. Oleh karena itu mereka mencari pemecahannya. Alternatif yang dipilih adalah administrasi publik sebagai ilmu administrasi. Dalam hubungan ini ilmu administrasi hanya memberikan lokus pada administrasi publik tidak menetapkan fokusnya, oleh karena itu sejumlah usaha pengembangan mulai dilakukan untuk menentukan fokus administrasi publik. Berbagai pandangan tentang fokus ini mengemuka seperti pada teori organisasi dan pengembangan organisasi (ilmu manajemen).

Paradigma kelima adalah administrasi publik sebagai administrasi publik (1970-sekarang). Meskipun kekacauan intelektual masih tetap berlangsung tetapi gagasan Simon di tahun 1947 tentang suatu dualisme akademik dari administrasi publik mulai memiliki validitas yang baru. Dalam periode ini perhatian administrasi publik terhadap ilmu kebijakan, politik ekonomi, proses pembuatan kebijakan publik, analisis kebijakan publik dan cara-cara mengevaluasi hasil kebijakan semakin tinggi. Dalam konteks paradigma ini fokus administrasi publik adalah teori organisasi dan teori manajemen, sedangkan lokusnya adalah kepentingan publik dan masalah-masalah publik.

Perkembangan paradigma administrasi publik yang dikemukakan oleh Nicholas Hendry, dapat disimpulkan bahwa

eksistensi kebijakan publik dalam administrasi publik mulai diperkenalkan Herbert Simon dalam masa penuh tantangan (1947) dan lebih mengemuka pada paradigma terakhir yaitu administrasi publik sebagai administrasi publik sejak tahun 1970 sampai sekarang. Pada beberapa dasawarsa terakhir ini studi tentang kebijakan publik dalam lingkup administrasi publik secara intensif dilakukan para ahli, bagaimana perkembangan studi kebijakan publik dalam kajian administrasi publik dapat ditelusuri dari perubahan paradigma administrasi publik yang berlangsung dari waktu ke waktu.

Perkembangan pemikiran administrasi publik dapat juga dipahami melalui berbagai paradigma yang dipelopori oleh para ahli administrasi publik. Misalnya Barzelay & Armajani (1992:533) mengungkapkan mengenai paradigma *postbureaucratic* sebagai antitesa dari paradigma *bureaucratic*. Pada paradigma birokrasi menekankan kepentingan publik, efisiensi, administrasi, dan kontrol, sementara paradigma post-birokratik menekankan hasil yang berguna pada masyarakat, kualitas dan nilai, produk, keterikatan terhadap norma. Jika paradigma birokratik mengutamakan fungsi, otoritas dan struktur, maka paradigma post-birokratik menekankan pada misi, pelayanan dan hasil akhir (outcome). Bila paradigma birokratik menilai biaya, menekankan tanggungjawab (reponsibility), maka paradigma post-birokratik menekankan pemberian nilai (bagi masyarakat), membangun akutabilitas dan memperkuat hubungan kerja. Jika

paradigma birokratik mengutamakan ketaatan pada aturan dan prosedur, maka paradigma post-birokratik menekankan pemahaman dan penerapan norma-norma, identifikasi dan pemecahan masalah, serta proses perbaikan yang berkesinambungan. Terakhir, apabila paradigma birokratik mengutamakan beroperasinya sistem-sistem administrasi, maka paradigma postbirokratik menekankan pemisahan antara pelayanan dengan kontrol, membangun dukungan terhadap norma-norma, memperluas pilihan pelanggan, mendorong kegiatan kolektif, memberikan insentif, mengukur dan menganalisis hasil, dan memperkaya umpan balik

Asumsi dasar yang ditulis oleh White (1926) dalam artikelnya yang berjudul "*Introduction to the Study of Public Administration*" sebagaimana disunting oleh Shafritz, *et al* (2004:56). Makna yang terkandung dalam asumsi dasar tersebut adalah bahwa mempelajari disiplin ilmu administrasi publik berarti mengkaji administrasi publik sebagai satu kesatuan proses, tidak hanya pada tingkatan federal dan tingkatan negara tetapi juga menyangkut administrasi pada tingkatan lokal (misalnya municipal). Memahami administrasi publik (*public administration*) tidak bisa hanya melalui satu definisi saja, karena masing-masing peminat administrasi publik memiliki perspektif yang berbeda sehingga menyimpulkan definisi yang berbeda pula.

Shafritz & Russel (1999:5-28) mengembangkan pemahaman terhadap administrasi publik dalam empat kategorisasi atau perspektif yang meliputi:

- 1) Perspektif politik (*political perspective*), melihat administrasi publik sebagai "*what government does*" baik langsung maupun tidak langsung, suatu tahapan siklus pembuatan kebijakan publik implementasi kepentingan publik, dan sebagai kegiatan yang dilakukan secara kolektif karena tidak dapat dikerjakan secara individual.
- 2) Prespektif Legal (Hukum) (*legal perspective*), administrasi publik dipandang sebagai penerapan hukum (*law in action*), regulasi, kegiatan pemberian sesuatu dari penguasa atau "raja" kepada rakyatnya (*King's Largesse*), dan sebagai bentuk "*theft*" yakni tindakan mengambil sebagian harta orang kaya untuk dibagikan ke yang miskin secara legal dalam bentuk UU perpajakan (*tax regulation*), dimana pihak-pihak yang dirugikan harus tunduk dan mentaatinya.
- 3) Prespektif manajerial, (*managerial perspective*), administrasi publik adalah fungsi eksekutif dalam pemerintahan, sebagai bentuk spesialisasi dalam manajemen (bagaimana mencapai hasil melalui orang lain), sebagai "mikey mouse" simbol dari *maladministrative* seperti perilaku *red tape*, *inefficiency*, korupsi, kolusi, dll, sebagai

seni misalnya *judgement* dan *common sense* seorang administrator kadang lebih menentukan dibanding ilmu yang dimilikinya.

- 4) Perspektif okupasi atau jabatan (*occupational perspective*), bahwa administrasi publik dapat dipahami sebagai bentuk profesi tertentu, gambaran tentang program atau proyek tertentu yang dibiayai dan dilaksanakan pemerintah, sebagai penerapan idealisme dimana orang-orang ingin mewujudkan impiannya, dan sebagai bidang akademik yang akan terus mempelajari seni dan ilmu manajemen untuk diterapkan di sektor public

Kajian dan pemahaman terhadap administrasi publik terdapat model "administrasi negara baru" atau "*new public administration*" yang dikembangkan oleh Frederickson (1988:28) meliputi: 1) *bureaucracy (classic)*, 2) *neo-bureaucracy*, 3) *institution*, 4) *human relation*, 5) *public choice model*,

Tabel: 1 Lima model Administrasi Negara Baru

Teori & Teoritisi	Fokus Empiris (Unit Analisis)	Ciri-Ciri	Nilai Yang Akan Dimaksimumkan
Model Neobirokrasi Simon, Cyert March, Gore	Keputusan	Positivis-logis, penelitian operasi, analisa sistem, sibernatika, ilmu manajemen, produktivitas	Rasionalitas Efisiensi Ekonomi
Model Institusi Limbloom J. Tompson Crozier Downs Mosher	Keputusan (rasional) Keputusan (tambahan) Perilaku organisasi (sistem terbuka)	Empiris, positivis, birokrasi adalah cerminan kebudayaan, pola-pola perilaku birokrasi	Ilmu "Analisa yang netral tentang perilaku organisasi" Inkrementalisme Pluralisme

Etzioni Blau Riggs V. Thompson Selznick	Perilaku organisasi Perilaku individu dan organisasi Biro dan profesi Perbandingan perilaku organisasi (kekuasaan) Perilaku organisasi (pertukaran) Organisasi dan kebudayaan Perilaku organisasi Perilaku organisasi (organismis)	yang memusatkan perhatian pada kelangsungan, kompetisi, teknologi, rasionalitas, inkrementalisme, kekuasaan	Kritik
Model Hubungan Kemanusiaan McGregor Likert Bennis Argyris	Individu dan kelompok kerja Hubungan pengawas/pekerja Daya guna pengawas/pekerja Perubahan perilaku Perubahan perilaku	Hubungan antar pribadi dan antar kelompok, komunikasi, sanksi, motivasi, perubahan, latihan, pembagian otoritas, kebenaran prosedur, konsensus	Kepuasan pekerja Perkembangan pribadi Harga diri individu
Model Pilihan Publik Ostrom Buchanan, Tullock Olson Mitchell Frolich, Oppenheimer, Young Niskanen	Hubungan organisasi/klien dan distribusi barang-barang masyarakat umum Desentralisasi struktur yang tumpang tindih Sektor publik sebagai pasar Besarnya kelompok klien dan distribusi	Antibirokrasi, penerapan logika ekonomi pada masalahmasalah distribusi pelayanan publik, amat analisis, pengibaratan pasar, kontrakkontrak, kekecilan, desentralisasi,	Pilihan atau kehendak warga negara Kesempatan mempergunakan pelayanan yang sama persaingan

	pelayanan publik Distribusi Kepemimpinan dan distribusi barang Perjanjian pelaksanaan	tawar-menawar	
--	--	---------------	--

Sumber: Frederickson (1988:28)

B. Kebijakan Publik

Dalam pembahasan ini akan diuraikan 7 aspek yaitu : 1. Konsep Kebijakan Publik, 2. Proses Pembuatan Kebijakan Publik, 3. Masalah Kebijakan Publik, 4. Masalah Kebijakan, 5. Masalah Publik, 6. Perumusan Masalah, 7. Sistem Kebijakan Publik. Beberapa hal tersebut akan diuraikan lebih lanjut:

1. Konsep Kebijakan Publik

Secara etimologis, istilah kebijakan atau policy berasal dari bahasa Yunani "polis" berarti negara, kota yang kemudian masuk ke dalam bahasa Latin menjadi "politia" yang berarti negara. Kemudian di terjemahkan ke dalam bahasa Inggris "policie" yang artinya berkenaan dengan pengendalian masalah-masalah publik atau administrasi pemerintahan. Istilah "kebijakan" atau "policy" dipergunakan untuk menunjuk perilaku seorang aktor (misalnya seorang pejabat, suatu kelompok maupun suatu badan pemerintah) atau sejumlah aktor dalam suatu bidang kegiatan tertentu.

Secara konseptual, kata policy diartikan dan diterjemahkan menjadi istilah kebijakan atau kebijaksanaan, karena memang biasaya dikaitkan dengan keputusan pemerintah dalam suatu pemerintahan. Menurut Said (2006), dalam Rakhmat, (2017;73), perbedaan makna antara konsep kebijakan dan kebijaksanaan tidak menjadi persoalan selama kedua istilah itu diartikan sebagai keputusan pemerintah yang bersifat umum dan ditujukan kepada masyarakat atau kepentingan publik.

Pengertian kebijakan publik beranekaragam. Para pakar berusaha mendefinisikan Kebijakan Publik melalui berbagai sudut pandang. Satu persatu dalam pokok bahasan ini, pengertian-pengertian tersebut akan dibahas. Meskipun terdapat kesamaan dan perbedaan dalam berbagai definisi, namun kesemuanya menunjukkan hubungan yang sangat erat antara politik dan administrasi negara, meniadakan dikotomi politik-administrasi yang tercermin pada hubungan kausalitas antara kebijakan publik dan kepentingan publik.

Keban, (2008), dalam Rakhmat, (2017:69), justru berpandangan bahwa perlu dibedakan makna dari istilah kebijakan dan kebijaksanaan dalam kehidupan sehari-hari. Istilah kebijakan menunjukkan adanya serangkaian alternatif yang siap dipilih berdasarkan prinsip-prinsip tertentu, sedangkan konsep kebijaksanaan berkenaan suatu keputusan yang memperbolehkan

sesuatu yang sebenarnya diharapkan atau sebaliknya berdasarkan alasan-alasan tertentu. Di sini dapat dilihat bahwa kebijakan merupakan hasil analisis yang mendalam terhadap berbagai alternatif yang beramuara kepada keputusan tentang alternatif terbaik, sedangkan kebijaksanaan selalu mengandung makna melanggar sesuatu yang pernah ditetapkan karena alasan tertentu.

Kamus Besar Bahasa Indonesia, kebijakan diartikan sebagai rangkaian konsep dan asas yang menjadi garis besar dan dasar rencana dalam pelaksanaan suatu pekerjaan, kepemimpinan, dan cara bertindak (tentang pemerintahan, organisasi, dsb); pernyataan cita-cita, tujuan, prinsip dan garis pedoman untuk manajemen dalam usaha mencapai sasaran.

James E. Anderson Anderson (1970) menyatakan bahwa, *“Public policies are those policies developed by governmental bodies and officials”* (kebijakan publik adalah kebijakan yang dikembangkan oleh badan dan pejabat pemerintah). Menurut David Easton, *“Public policy is the authoritative allocation of values for the whole society”* (kebijakan publik adalah pengalokasian nilai-nilai secara sah kepada seluruh anggota masyarakat).

Selanjutnya kebijakan yang lebih bersifat ilmiah dan sistematis menyangkut analisis kebijakan publik. Sedangkan kata publik (public) sendiri sebagian mengartikan negara. Misalnya saja

Islami (2009:18) dan Wahab (2008:44) tetap mempertahankan istilah negara ketika menerjemahkan kata publik. Namun demikian, kebijakan publik (public policy) merupakan konsep tersendiri yang mempunyai arti dan definisi khusus akademik.

Selain dari pada itu sebagaimana dikutip oleh Winarno (2002:15-17) sebagai berikut: bahwa kebijakan publik adalah arah tindakan yang diusulkan oleh seseorang, kelompok atau pemerintah dalam lingkungan tertentu, yang memberikan hambatan-hambatan atau kesempatan-kesempatan dalam rangka mencapai suatu tujuan atau merealisasikan suatu sasaran atau maksud tertentu.

Kebijakan Publik walaupun merupakan bagian dari studi administrasi publik, tetapi bersifat multidisipliner karena banyak meminjam teori, metode dan teknik dari studi ilmu sosial, ilmu ekonomi, ilmu politik dan ilmu psikologi. Studi kebijakan publik mulai berkembang pada awal tahun 1970-an terutama setelah terbitnya tulisan Laswell tentang "*Policy Sciences*", fokus utamanya adalah penyusunan agenda kebijakan, formulasi kebijakan, adopsi kebijakan, implementasi kebijakan dan evaluasi kebijakan. Kebijakan politik menitik beratkan pada apa yang dikatakan oleh Dewey (1927:33) dalam Parsons (2008:xi) sebagai publik dan problem-problemnya. Kebijakan publik membahas soal bagaimana isu-isu dan persoalan-persoalan disusun (*constructed*) dan

didefinisikan, serta sebagaimana kesemuanya itu diletakkan dalam agenda kebijakan dan agenda politik. Selain itu kebijakan publik juga merupakan kajian ilmu tentang bagaimana, mengapa dan apa efek dari tindakan aktif (*action*) dan pasif (*inaction*) pemerintah (Heidenheimer, 1990:3) dalam Parson (2008:xi).

Thomas R. Dye (1992) bahwa "*public policy is whatever government choose to or not to do*" (apapun yang dipilih pemerintah untuk dilakukan atau tidak dilakukan). Definisi yang dikemukakan Dye walaupun sudah cukup memadai untuk menggambarkan tentang kebijakan publik, namun masih dianggap belum secara jelas memberikan tentang makna apa yang diputuskan oleh pemerintah untuk dilakukan dan apa yang sebenarnya dilakukan oleh pemerintah.

Nigel (1990:40) dalam Parsons et al,(2008;13) bahwa kebijakan publik sebagai studi sifat, sebab dan akibat dari kebijakan publik. Pengertian ini mensyaratkan agar menghindari fokus yang sempit dan menggunakan pendekatan dan disiplin yang bervariasi. Karena itu lingkup kebijakan politik sangat luas karena mencakup berbagai sektor atau bidang pembangunan seperti kebijakan publik di bidang pendidikan, bidang pertanian, bidang kesehatan, bidang transportasi dan lain-lain.

Ruang lingkup kajian kebijakan publik meliputi formulasi, implementasi dan evaluasi, yang dibuat oleh para aktor sebagai

pemangku kepentingan dalam system kebijakan yang memiliki hubungan diantara satu komponen dengan komponen lainnya. Kebijakan yang dikembangkan oleh lembaga-lembaga pemerintah dan pejabat-pejabat pemerintah harus mendapat perhatian sebaik-baiknya agar bisa dibedakan kebijakan publik dengan bentuk-bentuk kebijakan yang lain, seperti misalnya kebijakan yang dikeluarkan oleh pihak swasta. Kebijakan tersebut akan dipengaruhi oleh aktor-aktor dan faktor-faktor bukan pemerintah, seperti misalnya kelompok-kelompok penekan maupun kelompok-kelompok kepentingan.

Ditegaskan lagi bahwa kebijakan publik dibuat benar-benar atas nama kepentingan publik, untuk mengatasi masalah dan memenuhi keinginan dan tuntutan seluruh anggota masyarakat. Kebijakan publik mempunyai karakteristik sebagai berikut: (1) memiliki tujuan tertentu, (2) merupakan pola kegiatan yang tersistem, (3) merupakan pekerjaan pemerintah, (4) berbentuk positif maupun negatif, dan (5) berdasar hukum dan mengikat.

Mustopodidjaja (2003) dalam Rakhmat, (2017:75) menawarkan untuk keperluan praktis suatu working definition yang diharapkan dapat mempermudah pengamatan atas fenomena kebijakan yang actual. Dikatakan bahwa kebijakan public adalah suatu keputusan yang dimaksudkan untuk mengatasi permasalahan tertentu, mencapai tujuan tertentu, serta

dilaksanakan oleh instansi yang berkewenangan dalam rangka penyelenggaraan tugas administrasi public, secara formal keputusan tersebut dituangkan dalam berbagai bentuk perundang-undangan.

Bentuk instrumen kebijakan yang dipilih tergantung pada substansi dan lingkup permasalahan, sifat kebijakan dan cakupan dampak kebijakan. Menurut Keban, (2008) dalam Rakhmat, (2017;109), pada umumnya bentuk kebijakan dapat dibedakan atas regulatory, yaitu mengatur perilaku orang, distributive, yaitu melakukan distribusi atau memberikan akses yang sama terhadap sumber daya tertentu; dan constituent, yaitu sebuah kebijakan yang ditunjukkan untuk melindungi negara.

Perspektif manajemen kebijakan publik dapat dibedakan dalam tiga tingkatan, yang juga disebut stratifikasi kebijakan, yaitu kebijakan umum, kebijakan pelaksanaan dan kebijakan teknis (Said dan Mustopadidjaja, 2003; dalam Rakhmat, (2017;75). Kebijakan umum adalah kebijakan yang menjadi pedoman pelaksanaan bagi tingkatan kebijakan di bawahnya. Kebijakan pelaksanaan adalah kebijakan yang merupakan penjabaran dari kebijakan operasional yang berada di bawah kebijakan pelaksanaan.

2. Proses Kebijakan Publik

Proses kebijakan publik merupakan suatu rangkaian kegiatan yang terdiri atas tahap-tahap yang saling berhubungan dan berurutan. Dengan kata lain, proses kebijakan publik terkait dengan suatu aktivitas membuat pilihan-pilihan kebijakan lengkap dengan tahapan-tahapan. Menurut Anderson (1990;22), proses kebijakan meliputi lima tahap, yaitu:

- 1) penyusunan agenda (*policy agenda*),
- 2) perumusan kebijakan (*policy formulation*),
- 3) adopsi kebijakan (*policy adoption*),
- 4) pelaksanaan kebijakan (*policy implementation*) dan
- 5) penilaian kebijakan (*Policy evaluation*)

Pendekatan analisis kebijakan, Dunn (2003;78), bahwa proses kebijakan sebagai prosedur kebijakan, yang meliputi kegiatan perumusan masalah, peramalan, rekomendasi, pemantuan dan penilaian. Shafritz dan Russei (1997) dalam Rakhmat, (2017;72), menjelaskan bahwa proses kebijakan publik mencakup kegiatan agenda setting, keputusan untuk melakukan dan tidak melakukan tindakan, implementasi, evaluasi dan umpan balik (feedback).

Agenda kebijakan merupakan sebuah daftar permasalahan atau isu yang mendapat perhatian serius karena berbagai alasan, sehingga diproses menjadi kebijakan. Proses masuknya isu ke

dalam agenda kebijakan lebih cenderung bersifat politisi daripada rasional. Beberapa faktor yang berpengaruh pada proses penyusunan agenda kebijakan, partisipasi masyarakat, dan realitas pemerintahan daerah. Agenda kebijakan dapat berupa agenda sistematis dan agenda institusional.

3. Masalah Kebijakan Publik

Masalah didefinisikan sebagai suatu pernyataan tentang keadaan yang belum sesuai dengan yang diharapkan. Bisa jadi kata yang digunakan untuk menggambarkan suatu keadaan yang bersumber dari hubungan antara dua faktor atau lebih yang menghasilkan situasi yang membingungkan. ([Wikipedia](#), Google.com; 2019)

4. Masalah Kebijakan

Masalah kebijakan (*policy problem*) adalah masalah publik yang menyangkut kepentingan orang banyak. Masalah kebijakan dapat berupa masalah tidak strategis dan masalah strategis. Masalah strategis mencakup empat syarat, yaitu luas cakupannya, jangka waktunya panjang, mempunyai keterkaitan yang luas dengan pihak lain, dan mengandung resiko. Identifikasi masalah kebijakan juga dapat dilihat dari tipe masalahnya, yaitu sederhana, agak sederhana, dan rumit.

William Dunn (1999) dalam bukunya Analisis Kebijakan Publik mengemukakan empat ciri pokok masalah kebijakan, yaitu sebagai berikut.

- 1) Saling kebergantungan. Seperti yang dinyatakan oleh Ackoff (1974), masalah-masalah kebijakan bukan merupakan suatu kesatuan yang berdiri sendiri, melainkan bagian dari seluruh sistem masalah.
- 2) Subjektivitas. Kondisi eksternal yang menimbulkan suatu permasalahan didefinisikan, diklarifikasikan, dijelaskan, dan dievaluasi secara selektif.
- 3) Sifat buatan. Masalah-masalah kebijakan dipahami, dipertahankan, dan diubah secara sosial.
- 4) Dinamika masalah kebijakan. Cara pandang orang terhadap masalah akan menentukan solusi yang ditawarkan untuk memecahkan masalah tersebut.

Charles O. Jones (1963) membuat dua tipe masalah publik, yaitu sebagai berikut.

- a) Masalah tersebut dikarakteristikan oleh adanya perhatian kelompok dan warga kota yang terorganisasi yang bertujuan untuk melakukan tindakan.
- b) Masalah tersebut tidak dapat dipecahkan secara individual, tetapi kurang terorganisasi dan kurang mendapatkan dukungan.

5. Masalah Publik

Suatu masalah akan menjadi masalah publik apabila ada orang atau kelompok yang menggerakkan ke arah tindakan untuk mengatasi masalah tersebut. Suatu masalah akan menjadi masalah publik jika masalah tersebut diartikulasikan. Masalah-masalah publik adalah masalah-masalah yang mempunyai dampak luas dan mencakup konsekuensi bagi orang-orang yang tidak secara langsung terlibat.

Masalah publik dapat dilihat dari beberapa kategori: Pertama, menurut Theodore J. Lowi (1972), masalah publik dapat dibedakan menjadi masalah prosedural dan masalah substantif. Masalah prosedural berhubungan dengan cara pemerintah diorganisasikan dan cara pemerintah melakukan tugas-tugasnya, sedangkan masalah substantif berkaitan dengan akibat-akibat nyata dari kegiatan manusia. Kedua, didasarkan pada asal-usul masalah. Berdasarkan kategori ini, masalah publik dapat dibedakan menjadi masalah luar negeri dan masalah dalam negeri. Dibedakan berdasarkan kategori jumlah orang yang dipengaruhi serta hubungannya antara satu dengan yang lain. Berdasarkan kategori ini, masalah publik dapat dibedakan menjadi masalah distributif, masalah regulasi, dan masalah redistributif. Masalah distributif mencakup sejumlah kecil orang dan dapat ditanggulangi satu per satu, sedangkan masalah regulasi mendorong timbulnya tuntutan-

tuntutan yang diajukan dalam rangka membatasi tindakan-tindakan pihak lain. Adapun masalah redistributif menyangkut masalah yang menghendaki perubahan sumber-sumber antarkelompok atau kelas dalam masyarakat. Kebijakan ini berawal dari konflik dan melibatkan konflik kelas.

Pembahasan mengenai permasalahan publik tidak ada habisnya karena setiap individu memiliki kepentingan yang berbeda-beda. Kepentingan yang berbeda-beda tersebut membuat pihak-pihak yang berkepentingan (*stakeholders*) bersuara dan ikut “menitipkan” suaranya. Proses tawar-menawar (*bargaining*) antaraktor pembuat kebijakan dengan menggunakan kebebasan dan kewenangannya, sering disalahgunakan bukan untuk menyinkronkan kepentingan rakyat, melainkan untuk kekuasaan (*power*).

Banyaknya kepentingan yang masuk membuat aktor-aktor pembuat kebijakan sibuk dalam merumuskan kebijakan yang akan diterapkan. Para aktor tersebut harus menyeleksi satu per satu masalah yang ada. Butuh waktu dan tenaga ekstra dari para lembaga pembuat kebijakan (eksekutif, legislatif, dan yudikatif) untuk membuat kebijakan. Setiap kebijakan yang keluar merupakan hasil *assessment* dari masalah publik. Akan tetapi, apakah semua masalah publik adalah masalah kebijakan atau ada yang bukan masalah kebijakan?

Sebuah paradigma kebijakan publik yang kaku (rigid) dan tidak responsif akan menghasilkan wajah negara yang kaku dan tidak responsif pula. Sebaliknya, paradigma kebijakan publik yang responsif akan menghasilkan wajah negara yang responsif pula (Fadillah Putra, 2003). Itulah sebuah gambaran betapa rumitnya suatu kebijakan publik.

Para administrator diharapkan mampu memberikan pelayanan yang memuaskan kepada *customers*, dalam hal ini adalah masyarakat. Publik sangat menaruh harapan yang besar kepada para administrator publik, yaitu harapan agar para administrator publik memberikan pelayanan yang baik kepadanya (Irfan Islamy, 1997).

6. Perumusan Masalah Publik

Dalam hal formulasi sebuah kebijakan, fase perumusan masalah merupakan fase yang sangat krusial dan menentukan. Fase perumusan masalah menjadi fundamen dasar dan langkah awal dalam membuat kebijakan. Langkah awal ini akan menentukan cara kebijakan tersebut akan disusun. Jika masalah yang diangkat salah, akan berakibat fatal. Oleh karena itu, tidak jarang kebijakan publik yang pada akhirnya menyengsarakan, bukan berpihak pada rakyat.

William Dunn (1999: 226) menyatakan ada empat tahap dalam perumusan masalah, antara lain *problem search* (pencarian

masalah), *problem definition* (pendefinisian masalah), *problem specification* (menspesifikasi masalah), dan *problem sensing* (pengenalan masalah). akan membuat kebijakan. Para analis kebijakan harus dapat membedakan antara masalah publik dan masalah privat. Jika seseorang kehabisan bensin dalam sebuah perjalanan memakai kendaraan bermotor, hal tersebut dikatakan sebagai masalah privat. Jika terjadi kelangkaan minyak dan gas yang melanda masyarakat luas, hal itu disebut sebagai masalah publik. Ilustrasi tersebut menggambarkan perbedaan yang sangat jelas antara masalah publik dan masalah privat. Para analis kebijakan pun harus siap dihadapkan pada metamasalah.

Tahap selanjutnya pendefinisian masalah. Tahap ini merupakan penganalisisan dari metamasalah ke masalah substantif, yaitu terjadi pengategorian masalah-masalah yang bersifat dasar dan umum. Setelah itu, para analis kebijakan dapat merumuskan masalah formal yang lebih terperinci dan spesifik. Melalui spesifikasi masalah, proses perpindahan dari masalah substantif ke masalah formal dapat dilakukan. Ketika masalah telah dispesifikasikan, pengenalan masalah menjadi tahap selanjutnya. Dalam tahap ini, kesulitan akan menghampiri pembuat kebijakan. Kesulitan tersebut terjadi karena ketidaksesuaian masalah substantif dengan representasi formal dari masalah yang ada.

7. Sistem Kebijakan Publik

Sistem kebijakan adalah suatu pola institusional dimana kebijakan dibuat yang mencakup hubungan timbal balik di antara tiga elemen, yaitu lingkungan kebijakan (*policy environment*), pelaku kebijakan (*policy stakeholders*), dan kebijakan publik (*public policy*).

Lingkungan kebijakan adalah segala sesuatu berupa peluang atau kesempatan yang dipergunakan serta harus dihadapi guna mendapatkan manfaat dan akibat yang ditimbulkan. Melalui lingkungan, kebijakan menjadi pusat perhatian atau tumbuh menjadi isu kebijakan bagi kepentingan formulasi kebijakan oleh *stakeholders*.

Pelaku kebijakan adalah mereka yang terlibat dalam pembuatan kebijakan sebagai suatu proses sosial politik yang dilakukan oleh berbagai organisasi yang mempunyai kompetensi untuk itu. Di dalam suatu system pemerintahan demokrasi, kelompok sosial, ekonomi, dan politik yang terlibat sebagai *stakeholders* adalah pemerintah, legislatif, partai politik, asosiasi, professional, dan sebagainya (*interens group*). Keterlibatan organisasi tersebut juga tergantung pada jenis dan strata kebijakan yang dibuat.

Adanya kemajemukan para actor dalam system dan proses kebijakan merupakan esensi dari konsep dan kehidupan

demokratis, karenanya perbedaan sikap dan dalam pengambilan keputusan dapat dikatakan sebagai suatu keniscayaan. Oleh sebab itu, perlu diantisipasi perilaku politik *stakeholders* atau actor dalam proses pengambilan kebijakan, khususnya dalam menentukan pilihan atau sejumlah alternative kebijakan.

Burdock (Suaib, 1998) menyatakan perlunya memperhatikan aspek-aspek yang berkaitan dengan kebijakan. Menurut Burdock, terdapat tiga aspek kebijakan yang perlu diperhatikan, yaitu sebagai berikut.

- a. Aspek kesejarahan. Perubahan kebijakan terjadi dalam konteks kebijakan yang sama yang pernah dibuat pada masa lalu.
- b. Aspek lingkungan. Kebijakan publik tidak mungkin terlepas dari pengaruh lingkungan, yaitu ketika kebijakan tersebut dibangun dan dilaksanakan.
- c. Aspek kelembagaan. Suatu kebijakan publik pasti akan selalu berhubungan dengan berbagai lembaga/institusi.

Meskipun aspek-aspek penting yang dikemukakan di atas memiliki perbedaan konsep, secara kontekstual terdapat kesamaan pandangan, yaitu lingkungan, materi substansi kebijakan, dan organisasi/lembaga (pengusul–*stakeholders*; *shareholders*). Ketiga aspek tersebut memiliki hubungan dan saling berkaitan satu sama lain. Secara empiris lingkungan memiliki pengaruh yang kuat terhadap proses dan dinamika kebijakan publik. Kebijakan publik

akan mengatur secara normatif proses interaksi yang harus dilakukan oleh publik dalam hubungannya dengan pihak lain.

Lingkungan itu dibagi dalam dua batasan. Pertama, batasan ruang yang berupa lingkungan dalam (internal) dan lingkungan luar (eksternal). Kedua, lingkungan dalam batasan waktu, yaitu: aspek sejarah dan aspek *futuristic oriented*. Lingkungan dalam (internal) untuk konteks kebijakan publik dalam bahasan ini menyangkut lingkungan dari organisasi pengusul atau pengendali kebijakan yang karena otoritas dan wewenangnya memiliki peran dan fungsi sebagai *policy maker*.

Adapun lingkungan luar (eksternal) dalam bahasan kebijakan publik adalah menyangkut pihak-pihak di luar organisasi yang secara langsung kepentingan dan perannya akan terkena implikasi atau pengaruh dari adanya kebijakan. Selain lingkungan dalam arti batasan ruang, kebijakan publik juga harus memerhatikan lingkungan dalam batasan waktu. Dalam batasan waktu, aspek sejarah penting untuk diperhatikan sebagai dasar untuk memformulasikan kebijakan agar dalam implementasinya tidak terlalu mendapat hambatan/kendala. Adapun aspek orientasi masa depan (*futuristic oriented*), tidak hanya untuk menyelesaikan (mengatur) permasalahan yang ada atau sedang terjadi saat ini, tetapi juga harus mampu mengantisipasi dan memprediksikan

akomodasi kepentingan pada masa yang akan datang.

C. Implementasi Kebijakan

Implementasi merupakan salah satu tahap dalam proses kebijakan publik. Biasanya implementasi dilaksanakan setelah sebuah kebijakan dirumuskan dengan tujuan yang jelas. Rangkaian kegiatan dalam implementasi kebijakan mencakup persiapan seperangkat peraturan lanjutan yang merupakan interpretasi dari kebijakan tersebut. Misalnya dari sebuah undang-undang muncul sejumlah Peraturan Pemerintah, Keputusan Presiden, maupun Peraturan Daerah, menyiapkan sumber daya guna menggerakkan implementasi termasuk di dalamnya sarana dan prasarana, sumber daya keuangan, dan tentu saja siapa yang bertanggung jawab melaksanakan kebijakan tersebut, dan bagaimana mengantarkan kebijakan secara kongkrit ke masyarakat. Implementasi kebijakan pada prinsipnya adalah cara agar sebuah kebijakan dapat mencapai tujuannya, tidak lebih dan kurang. Untuk mengimplementasikan kebijakan publik, maka ada dua pilihan langkah yang ada, yaitu langsung mengimplementasikan dalam bentuk program-program atau melalui formulasi kebijakan *derivate* atau turunan dari kebijakan tersebut. Kebijakan publik dalam bentuk undang-undang atau Peraturan Daerah adalah jenis kebijakan yang memerlukan kebijakan publik penjelas atau sering diistilahkan sebagai peraturan pelaksanaan. Kebijakan publik yang bisa langsung

dioperasionalkan antara lain Keputusan Presiden, Instruksi Presiden, Keputusan Menteri, Keputusan Kepala Daerah, Keputusan Kepala Dinas, dan lain-lain.

1. Teori Implementasi Kebijakan Publik

Esensi utama dari implementasi kebijakan adalah memahami apa yang seharusnya terjadi sesudah suatu program dinyatakan berlaku atau dirumuskan. Pemahaman tersebut mencakup usaha untuk mengadministrasikannya dan menimbulkan dampak nyata pada masyarakat atau kejadian-kejadian. Implementasi kebijakan adalah proses pelaksanaan keputusan kebijakan yang dibuat oleh lembaga pemerintah yang diarahkan untuk mencapai tujuan yang ditetapkan dalam keputusan kebijakan tersebut. Proses pelayanan kebijakan dimulai apabila tujuan-tujuan kebijakan telah ditetapkan, terbentuknya program pelaksanaan,.

Implementasi merupakan suatu langkah yang penting, bahkan jauh lebih penting daripada formulasi kebijakan. Dengan kata lain, implementasi merupakan suatu tahap dalam siklus kebijakan yang sangat menentukan berhasil atau gagalnya suatu kebijakan. Goggin, dkk. dalam Rakhmat, (2017;89), mengatakan bahwa implementasi kebijakan adalah tindakan-tindakan yang dilakukan oleh individu pejabat atau kelompok pemerintah atau swasta yang diarahkan pada tercapainya tujuan yang telah ditetapkan dalam suatu kebijakan.

Kamus Webster, pengertian implementasi dirumuskan secara pendek, dimana "*to implement*" (mengimplementasi) berarti *to provide the means for carrying out* (menyajikan alat bantu untuk melaksanakan; menimbulkan dampak / berakibat sesuatu). Dalam studi kebijakan publik, dikatakan bahwa implementasi bukanlah sekedar bersangkut paut dengan mekanisme penjabaran keputusan-keputusan politik ke dalam prosedur-prosedur rutin melalui saluran-saluran birokrasi, melainkan lebih dari itu implementasi menyangkut masalah konflik, keputusan dan siapa yang memperoleh apa dari suatu kebijakan. Oleh karena itu tidaklah terlalu salah jika dikatakan bahwa implementasi kebijakan merupakan aspek yang sangat penting dalam keseluruhan proses kebijakan.

Menurut Bressman dan Wildansky dalam Agustino (2008:198) menyatakan bahwa: Implementas kebijakan adalah suatu proses interaksi antara suatu perangkat tujuan dan tindakan yang mampu mencapai tujuan. Implementasi kebijakan merupakan proses lanjutan dari tahap formulasi kebijakan. Pada tahap formulasi ditetapkan strategi dan tujuan-tujuan kebijakan sedangkan pada tahap implementasi kebijakan, tindakan (*action*) diselenggarakan dalam mencapai tujuan yang diinginkan. (Hogwood dan Gunn, 1984 dalam Rakhmat, 2017;85).

Menurut Patton dan Savicky (1986) dalam Erwin Resmawan (2015:34), Implementasi berkaitan dengan berbagai aktivitas yang bertujuan untuk merealisasikan program, dimana pada posisi ini eksekutif mengatur cara mengorganisir, menginterpretasikan dan menerapkan kebijakan yang telah diseleksi. Dengan mengorganisir, seorang eksekutif akan mampu mengatur secara efektif dan efisien sumber daya, unit-unit dan teknik yang dapat mendukung pelaksanaan program, serta melakukan interpretasi terhadap perencanaan yang telah ditetapkan, dan petunjuk yang dapat diikuti dengan mudah untuk merealisasikan pelaksanaan program.

Tahapan implementasi merupakan peristiwa yang berhubungan dengan apa yang terjadi setelah suatu perundang-undangan ditetapkan dengan memberikan otoritas pada suatu kebijakan dengan membentuk *out-put* yang jelas dan dapat diukur. Oleh sebab itu tugas implementasi kebijakan adalah sebagai suatu penghubung yang memungkinkan tujuan-tujuan kebijakan mencapai hasil melalui aktivitas atau kegiatan dari program pemerintah. Suatu kebijakan ditetapkan selain untuk mengelola berbagai permasalahan dalam organisasi, juga disebabkan karena munculnya berbagai fenomena di dalam kehidupan masyarakat yang memerlukan penanganan tertentu secara sistematis. Hal ini menjadi tugas pejabat politik untuk memilih dan membuat kebijakan dalam upaya mengatasi berbagai permasalahan yang muncul dan

bersumber dari kehidupan masyarakat. Persoalan pokok dalam hal ini adalah berkenaan dengan pelaksanaan kebijakan yang telah ditetapkan tersebut. Karena dalam setiap pelaksanaan kebijakan membutuhkan suatu keahlian dan keterampilan serta penguasaan terhadap berbagai persoalan yang hendak dikerjakan. Dalam kondisi yang demikian birokrasi mempunyai peran yang sangat menentukan, karena birokrasilah yang mempunyai kewenangan sebagai pelaksana kebijakan tersebut, sehingga birokrasi dituntut untuk selalu memiliki keahlian dan keterampilan yang tinggi dalam upaya mengimplementasikan kebijakan tersebut.

Mengimplementasikan suatu kebijakan publik mungkin meliputi berbagai ragam tindakan; dengan mengeluarkan dan menggunakan indikator, membelanjakan dana, memakai pinjaman, menghargai hibah, menandatangani kontrak, mengumpulkan data, mendistribusikan informasi, menganalisis berbagai masalah, mengalokasikan dan merekrut personalia, menciptakan unit-unit organisasi, mengusulkan berbagai alternatif, merencanakan masa depan, dan bernegosiasi dengan warga secara pribadi, bisnis, kelompok kepentingan, komite legislatif, unit-unit birokrasi, dan bahkan negara lain. Ketika para pembuat keputusan ini memiliki informasi yang tidak lengkap mengenai implementasi, mereka mungkin bahkan hanya akan mengakhiri program yang secara potensial berhasil, namun juga mungkin mengembangkan program

tersebut secara tidak efektif (Edwards III, 1980 dalam Erwin Resmawan (2015: 36),

Suatu kebijakan merupakan dokumen belaka, oleh sebab itu tidak terlalu salah jika dikatakan implementasi kebijakan merupakan aspek yang penting dari keseluruhan proses kebijakan, seperti yang dikemukakan oleh Yunarno (2005) menyebutkan: Implementasi kebijakn merupakan alat administrasi hokum dimana berbagai aktor, organisasi, prosedur dan teknik yang bekerja bersama-sama untuk menjalankan kebijakan guna meraih dampak atas tujuan yang diinginkan.

Winarno menekankan implementasi kebijakan merupakan pelaksanaan kegiatan administratif yang legitimasi hukumnya ada. Pelaksanaan kebijakan melibatkan berbagai unsur yang terdiri dari pelaku, organissi, prosedur dan teknik dan diharapkan dapat bekerjasama guna mewujudkan tujuan yang diinginkan.

2. Pendekatan Implementasi Kebijakan Publik

Implementasi kebijakan publik merupakan salah satu aktivitas dalam proses kebijakan publik yang menentukan apakah sebuah kebijakan itu bersentuhan dengan kepentingan publik serta dapat diterima oleh publik. Dalam hal ini, dapat ditekankan bahwa bisa saja dalam tahapan perencanaan dan formulasi kebijakan dilakukan dengan sebaik-baiknya, tetapi jika pada tahapan implementasinya tidak diperhatikan optimalisasinya, maka tentu

tidak jelas apa yang diharapkan dari sebuah produk kebijakan itu. Pada akhirnya pun dipastikan bahwa pada tahapan evaluasi kebijakan, akan menghasilkan penilaian bahwa antara formulasi dan implementasi kebijakan tidak seiring sejalan, bahwa implementasi dari kebijakan itu tidak sesuai dengan yang diharapkan, bahkan menjadikan produk kebijakan itu sebagai batu sandungan bagi pembuat kebijakan itu sendiri.

Pendekatan implementasi kebijakan publik merupakan pendekatan ilmiah. Oleh karena itu, dalam pendekatan implementasi kebijakan perlu memperhatikan ciri-ciri yang ditunjukkan dalam pendekatan ilmiah sebagaimana dikemukakan oleh Abidin (2004: 62-63), bahwa dalam pendekatan ilmiah terdapat beberapa hal-hal yang perlu diperhatikan:

- a. Pengumpulan data dan analisis bersifat objektif atau tidak bias.
Dalam pendekatan ilmiah, analisis dilakukan setelah memperoleh data secara objektif. Dengan demikian, diharapkan dapat diperoleh informasi tentang kepastian dalam pelaksanaan sesuatu kebijakan yang siap diimplementasikan.
- b. Pengumpulan data secara terarah. Untuk kepentingan implementasi kebijakan dibutuhkan data yang akurat dan terarah agar setiap produk kebijakan dapat diimplementasikan sesuai dengan substansi dari produk kebijakan tersebut.
- c. Penggunaan ukuran atau kriteria yang relevan.

d. Rumusan kebijakan yang jelas.

3. Model Implementasi Kebijakan Publik

Teori implementasi kebijakan publik mengalami perkembangan yang dinamis, dari generasi pertama, generasi kedua, sampai dengan generasi ketiga saat ini. Suratman, (2017:79-150) yaitu:

a. Generasi Pertama Model *Top-Down* Implementasi Kebijakan Publik

Generasi pertama yang dipelopori oleh Pressman dan Wildavsky (1973), dimana hasil studinya menekankan pada perubahan fokus dari bagaimana suatu proposal menjadi sebuah aturan, dan bagaimana suatu aturan menjadi sebuah program, dan menjelaskan mengenai kompleksitas, kesulitan, dan tingkat kejadian kesalahan yang muncul dalam proses implementasi. Dalam penelitiannya, Pressman dan Wildavsky menggunakan asumsi bahwa proses kebijakan dilakukan secara top-down dan bersifat linier yang dilakukan oleh pejabat pemerintah. Model ini mengasumsikan bahwa implementasi harus merupakan proses yang linier yang mana arah kebijakan diterjemahkan menjadi aktivitas-aktivitas program dengan sedikit mungkin adanya deviasi. Model ini mensarankan bahwa pembuat kebijakan merupakan satu-satunya aktor penting sehingga aktor-aktor di tingkat organisasi hanya bertugas untuk melaksanakan proses implementasi.

Selanjutnya Pressman dan Wildavsky menjelaskan bahwa studi implementasi itu tidak dapat memisahkan antara mendesain kebijakan dengan implementasinya, karena jika tindakan itu dilakukan merupakan tindakan yang fatal. Implementasi merupakan kemampuan mencapai konsekuensi-konsekuensi yang diprediksi setelah kondisi-kondisi awal dapat dipenuhi, akan tetapi implementasi bukan dimaksudkan untuk menciptakan kondisi-kondisi awal tersebut. Legislasi harus memiliki komitmen dalam memberikan persetujuan dan pendanaan sebelum pelaksanaan implementasi untuk mengamankan hasil (*outcomes*) yang telah diprediksi. Kelemahan dalam implementasi tidak dapat diartikan sebagai suatu kegagalan dalam menjalankan kebijakan tetapi merupakan suatu ketidakmampuan untuk mengikuti apa yang telah ditetapkan. Oleh karena itu, implementasi harus dilihat sebagai suatu proses interaksi antara penyusunan tujuan-tujuan (*setting of goals*) dengan tindakan-tindakan yang dirancang untuk mencapai tujuan-tujuan tersebut. Dengan kata lain, mempelajari proses implementasi juga harus memahami mengenai proses penyusunan tujuan-tujuan atau kebijakan yang akan mengarahkan suatu implementasi, dengan menitik beratkan perhatian pada posisi structural mereka yang menetapkan target (para pengambil kebijakan) dan mereka yang harus mengimplementasikannya (para birokrat).

Generasi pertama ini ditandai dengan studi-studi pendahuluan yang pada umumnya tidak berbasis teoritis. Penelitian-penelitian generasi pertama pada prinsipnya mengikuti pendekatan model rasional, yakni, kebijakan meletakkan tujuan, sedangkan penelitian implementasi adalah berkenaan dengan pertimbangan tentang apa yang membuat pencapaian tujuan-tujuan tersebut menjadi sulit. Studi yang dilakukan Pressman and Wildavsky tentang program-program pemerintah federal yang diimplementasikan di Oakland, Amerika Serikat, diakui sebagai contoh utama dari penelitian generasi pertama, Pressman dan Wildavsky seringkali disebut sebagai *the founding fathers* dari penelitian implementasi.

b. Model *Top-Down* Implementasi

Model *top-down*, bertumpu pada model rasional, model ini pada prinsipnya adalah sebuah teori perspektif dalam Taylorisme dan manajemen ilmiah. Model rasional berisi gagasan bahwa implementasi adalah menjadikan orang melakukan apa yang diperintahkan dan mengontrol urutan tahapan dalam sebuah sistem (Parson; 2008). Model rasional mengesampingkan pertimbangan tentang seberapa rillkah orang berperilaku secara aktual, dan lebih berusaha memahami hubungan logis antara input, proses, dan *output*. Ide utama dari penganut paham *top-down*, dipandang

senada dengan konstruksi Weber tentang tipe birokrasi ideal. Christopher Hood, tentang *Limits to administration* dalam *Persons* (2008), mengajukan kondisi atau syarat implementasi yang sempurna, yaitu:

1. Bahwa implementasi ideal itu adalah produk dari organisasi yang padu seperti militer, dengan garis otoritas yang tegas;
2. Bahwa norma-norma akan ditegakkan dan tujuan ditentukan;
3. Bahwa orang akan melaksanakan apa yang diminta dan diperintahkan;
4. Bahwa harus ada komunikasi yang sempurna di dalam dan diantara organisasi.

Karena itu menurutnya implementasi adalah sebuah “proses interaksi antara penentuan tujuan dan tindakan untuk mencapai tujuan tersebut”. Menurut mereka implementasi yang efektif membutuhkan rantai komando yang baik dan kapasitas untuk mengkoordinasikan dan mengontrol yang baik (Persons; 2008)

Pressman dan Wildavsky mengemukakan mengenai: 1) mengelola pergeseran fokus dari sebuah proposal menjadi satu aturan dan bagaimana aturan menjadi program. 2) menggambarkan kompleksitas dan dinamika sifat dari implementasi. 3) menekankan pada pentingnya suatu subsistem kebijakan dan kualitas suatu sub system dalam menghasilkan koordinasi dan pengendalian. 4) mengidentifikasi sejumlah faktor-faktor yang seolah-olah menjadi

pemicu hasil sebuah program yang biasanya kekurangan ekspektasi. 5) mendiagnosa beberapa patologi yang secara priodik mempengaruhi aktor yang melaksanakan implementasi.

c. Model Proses Implementasi Van Meter dan Van Horn

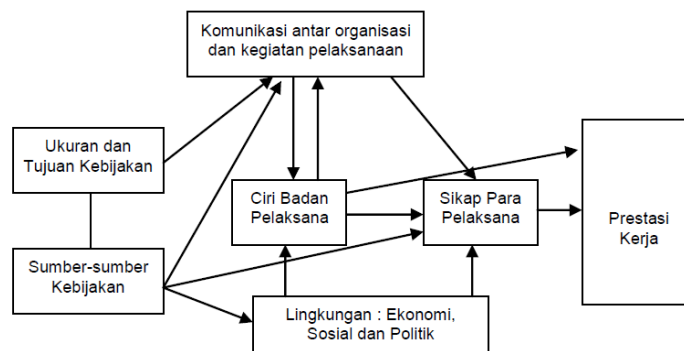
Donald Van Meter and Carl Van Horn (1975), mendefinisikan implementasi kebijakan, merupakan tindakan yang dilakukan baik oleh individu atau pejabat-pejabat atau kelompok-kelompok pemerintah atau swasta, yang diarahkan untuk tercapainya tujuan yang telah digariskan dalam keputusan kebijakan.

Model, variabel terikat adalah kinerja, yang didefinisikan sebagai tingkat sejauh mana standar-standar dan tujuan-tujuan kebijakan direalisasikan. Adapun variabel-variabel yang membentuk keterkaitan antara kebijakan dengan kinerja tersebut adalah:

1. Standard dan tujuan (*standars and objectives*);
2. Sumber daya (keuangan) (*resources*);
3. Karakteristik organisasi pelaksana (*characteristics of the implementing agencies*);
4. Komunikasi antar organisasi dan aktifitas penguatan (*interorganizational communication and enforcement activities*);
5. Sikap para pelaksana (*disposition of implementors*).
6. Kondisi-kondisi ekonomi, sosial, dan politik (*economic, social, and political conditions*).

Faktor-faktor tersebut selain terkait dengan kinerja kebijakan, juga saling berkaitan satu dengan yang lainnya. Model implementasi yang dikemukakan Van Meter and Van Horn dapat dilihat pada gambar berikut:

Gambar 1. Model Implementasi Van Meter dan Van Horn (1975)



Dalam *The Implementation Game*, Eugene Bardach (1977) melihat adanya beberapa hal yang perlu mendapat perhatian dalam implementasi. Pandangannya terkenal dengan “Bardach’s Procedure” yang meliputi hal-hal berikut ini, yaitu:

1. *Define the Problem*, bahwa untuk berhasilnya implementasi, maka harus dipahami dengan jelas masalah yang berkaitan dengan kebijakan;
2. *Assemble Some Evidence*, implementasi yang baik harus mengumpulkan lebih awal beberapa bukti atau petunjuk yang berkaitan dengan kebijakan yang ada;

3. *Construct the Alternatives*, implementasi yang baik harus memiliki banyak cara untuk menjalankannya, sehingga harus ada alternative dalam hal implementasi;
4. *Select the Criteria*, penentuan kriteria menjadi penting untuk dapat memastikan bahwa keputusan yang diambil adalah merupakan alternative terbaik;
5. *Project the Outcomes*, apa hasil yang akan diraih dari suatu kebijakan perlu diketahui lebih awal, sehingga optimalisasi sumber daya dapat dikendalikan.
6. *Confront the Trade-offs*, harus dapat dipastikan apa yang menyebabkan implementasi mengalami masalah.
7. *Decide*, faktor penting dalam keberhasilan dan kegagalan implementasi adalah pengambilan keputusan, karena itu keputusan terhadap hal-hal yang berkaitan dengan implementasi merupakan hal yang sangat penting.
8. *Tell Your Story*, seorang yang akan menjadi pelaksana kebijakan sedapat mungkin menceritakan pengalaman dan atau pengetahuannya terhadap apa yang akan diimplementasikan.

Model pendekatan implementasi kebijakan yang dirumuskan Van Maker dan Van Horn disebut dengan model implementasi kebijakan. Proses Implementasi ini merupakan sebuah abstraksi atau performansi suatu pengejawantahan kebijakan yang pada dasarnya secara sengaja dilakukan untuk meraih kinerja

implementasi kebijakan berjalan secara linear dari keputusan politik, pelaksana dan kinerja kebijakan publik.

Secara rinci variabel-variabel implementasi kebijakan public model Van Meter dan Van Horn (1974) dijelaskan sebagai berikut:

a) Standar dan sasaran kebijakan/ukuran dan tujuan kebijakan

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

Pemahaman tentang maksud umum dari suatu standar dan tujuan kebijakan adalah penting. Implementasi kebijakan yang berhasil, bisa jadi gagal (*frustrated*) ketika para pelaksana (*officials*), tidak sepenuhnya menyadari terhadap standar dan tujuan kebijakan. Standar dan tujuan kebijakan memiliki hubungan erat dengan disposisi para pelaksana (*implementors*). Arah disposisi para pelaksana (*implementors*) terhadap standar dan tujuan kebijakan juga merupakan hal yang “*crucial*”.

Implementors mungkin bisa jadi gagal dalam melaksanakan kebijakan, dikarenakan mereka menolak atau tidak mengerti apa yang menjadi tujuan suatu kebijakan.

b) Sumber Daya

Keberhasilan implementasi kebijakan sangat tergantung dari kemampuan memanfaatkan sumber daya yang tersedia. Manusia merupakan sumber daya yang terpenting dalam menentukan keberhasilan suatu implementasi kebijakan. Setiap tahap implementasi menuntut adanya sumber daya manusia yang berkualitas sesuai dengan pekerjaan yang diisyaratkan oleh kebijakan yang telah ditetapkan secara apolitik. Selain sumber daya manusia, sumber daya finansial dan waktu menjadi perhitungan penting dalam keberhasilan implementasi kebijakan. Sumber daya kebijakan (*policy resources*) tidak kalah pentingnya dengan komunikasi. Sumber daya ini terdiri atas dana atau insentif lain yang dapat memperlancar pelaksanaan (*implementasi*) suatu kebijakan. Kurangnya atau terbatasnya dana atau insentif lain dalam implementasi kebijakan, adalah merupakan sumbangan besar terhadap gagalnya implementasi kebijakan.”

c) Karakteristik Organisasi Pelaksana

Pusat perhatian pada agen pelaksana meliputi organisasi formal dan organisasi informal yang akan terlibat dalam

pengimplementasian kebijakan. Hal ini penting karena kinerja implementasi kebijakan akan sangat dipengaruhi oleh ciri yang tepat serta cocok dengan para agen pelaksananya. Hal ini berkaitan dengan konteks kebijakan yang akan dilaksanakan pada beberapa kebijakan dituntut pelaksana kebijakan yang ketat dan disiplin. Pada konteks lain diperlukan agen pelaksana yang demokratis dan persuasive. Selain itu, cakupan atau luas wilayah menjadi pertimbangan penting dalam menentukan agen pelaksana kebijakan.

Terdapat dua karakteristik organisasi pelaksana dalam hal ini karakteristik utama dari struktur birokrasi adalah prosedur-prosedur kerja standar (SOP = *Standard Operating Procedures*) dan fragmentasi (Edward III, 1980):

1. Standard Operating Procedures (SOP). SOP dikembangkan sebagai respon internal terhadap keterbatasan waktu dan sumber daya dari pelaksana dan keinginan untuk keseragaman dalam bekerjanya organisasi-organisasi yang kompleks dan tersebar luas. SOP yang bersifat rutin didesain untuk situasi tipikal di masa lalu mungkin menghambat perubahan dalam kebijakan karena tidak sesuai dengan situasi atau program baru,. SOP sangat mungkin menghalangi implementasi kebijakan-kebijakan baru yang membutuhkan cara-cara kerja baru atau tipe-tipe personil

baru untuk mengimplementasikan kebijakan. Semakin besar kebijakan membutuhkan perubahan dalam cara-cara yang rutin dari suatu organisasi, semakin besar probabilitas SOP menghambat implementasi.

2. Fragmentasi, Fragmentasi berasal terutama dari tekanan-tekanan di luar unit-unit birokrasi, seperti komite-komite legislative, kelompok-kelompok kepentingan, pejabat-pejabat eksekutif, konstitusi Negara dan sifat kebijakan yang mempengaruhi organisasi birokrasi public. Fragmentasi adalah penyebaran tanggung jawab terhadap suatu wilayah kebijakan di antara beberapa unit organisasi. *“fragmentation is the dispersion of responsibility for a policy area among several organizational units,”* Semakin banyak aktor-aktor dan badan-badan yang terlibat dalam suatu kebijakan tertentu dan semakin saling berkaitan keputusan-keputusan mereka, semakin kecil kemungkinan keberhasilan implementasi. Edward menyatakan bahwa secara umum, semakin koordinasi dibutuhkan untuk megimplementasikan suatu kebijakan, semakin kecil peluang untuk berhasil.

- d) Komunikasi antar organisasi terkait dan kegiatan-kegiatan pelaksanaan

Agar kebijakan publik bisa dilaksanakan dengan efektif, menurut Van Mater dan Van Horn apa yang menjadi standar

tujuan harus dipahami oleh para individu (*implementators*). Yang bertanggung jawab atas pencapaian standar dan tujuan kebijakan, karena itu standar dan tujuan harus dikomunikasikan kepada para pelaksana. Komunikasi dalam kerangka penyampaian informasi kepada para pelaksana kebijakan tentang apa menjadi standar dan tujuan harus konsisten dan seragam (*consistency and uniformity*) dari berbagai sumber informasi.

Jika tidak ada kejelasan dan konsistensi serta keseragaman terhadap suatu standar dan tujuan kebijakan, maka yang menjadi standar dan tujuan kebijakan sulit untuk bisa dicapai. Dengan kejelasan itu, para pelaksana kebijakan dapat mengetahui apa yang diharapkan darinya dan tahu apa yang harus dilakukan. Dalam suatu organisasi publik, komunikasi sering merupakan proses yang sulit dan kompleks. Proses pentransferan berita kebawah di dalam organisasi atau dari suatu organisasi ke organisasi lain, dan ke komunikator lain, sering mengalami gangguan (*distortion*) baik yang disengaja maupun tidak. Jika sumber komunikasi berbeda memberikan interpretasi yang tidak sama (*inconsistent*) terhadap suatu standar dan tujuan, atau sumber informasi sama memberikan interpretasi yang penuh dengan pertentangan (*conflicting*), maka pada suatu saat pelaksana kebijakan akan menemukan

suatu kejadian yang lebih sulit untuk melaksanakan suatu kebijakan secara intensif.

Dengan demikian, prospek implementasi kebijakan yang efektif, sangat ditentukan oleh komunikasi kepada para pelaksana kebijakan secara akurat dan konsisten (*accuracy and consistency*). Disamping itu, koordinasi merupakan mekanisme yang ampuh dalam implementasi kebijakan,. Semakin baik koordinasi komunikasi di antara pihak-pihak yang terlibat dalam implementasi kebijakan, maka kesalahan akan semakin kecil, demikian sebaliknya.

e) Disposisi atau sikap para pelaksana

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

Sikap mereka itu dipengaruhi oleh pandangannya terhadap suatu kebijakan dan cara melihat pengaruh kebijakan itu terhadap kepentingan-kepentingan pribadinya. Implementasi kebijakan diawali penyaringan (*befiltered*) lebih dahulu melalui persepsi dari pelaksana (*implementors*) dalam batas mana kebijakan itu dilaksanakan. Terdapat tiga macam elemen respon yang dapat mempengaruhi kemampuan dan kemauannya untuk melaksanakan suatu kebijakan, antara lain terdiri dari pertama, pengetahuan (*cognition*), pemahaman dan pendalaman (*comprehension and understanding*) terhadap kebijakan, kedua, arah respon mereka apakah menerima, netral atau menolak (*acceptance, neutrality, and rejection*), dan ketiga, intensitas terhadap kebijakan.

Pemahaman tentang maksud umum dari suatu standar dan tujuan kebijakan adalah penting. Karena, bagaimanapun juga implementasi kebijakan yang berhasil, bisa jadi gagal (*frustrated*) ketika para pelaksana (*officials*), tidak sepenuhnya menyadari terhadap standar dan tujuan kebijakan. Arah disposisi para pelaksana (*implemnetors*) terhadap standar dan tujuan kebijakan juga merupakan hal yang "*crucial*". Implementors mungkin bisa jadi gagal dalam melaksanakan kebijakan, dikarenakan mereka menolak apa yang menjadi tujuan suatu kebijakan.

Sebaliknya, penerimaan yang menyebar dan mendalam terhadap standar dan tujuan kebijakan diantara mereka yang bertanggung jawab untuk melaksanakan kebijakan tersebut, adalah merupakan suatu potensi yang besar terhadap keberhasilan implementasi kebijakan. Pada akhirnya, intensitas disposisi para pelaksana (*implemetors*) dapat mempengaruhi pelaksana (*performance*) kebijakan. Kurangnya atau terbatasnya intensitas disposisi ini, akan bisa menyebabkan gagalnya impementasi kebijakan.

d. Model Proses Implementasi dari Edwars III

Model Edwards III (1990) merumuskan model implementasi dengan menetapkan 4 variabel yang berpengaruh dan menentukan keberhasilan atau kegagalan implementasi kebijakan, yakni :

1. Komunikasi.

Edward III meyakini bahwa faktor penting bagi implementor adalah harus memahami apa yang akan dilakukannya. Keputusan, kebijakan dan perintah harus diteruskan kepada personil yang tepat, sehingga keputusan dan perintah-perintah itu dapat diikuti. Untuk itu maka komunikasi harus dilakukan secara akurat dan dipahami dengan cermat oleh para pelaksana. Suatu kebijakan akan dapat diimplementasikan dengan baik jika petunjuk pelaksanaan

jelas dan dipahami oleh pelaksana, sehingga tidak menimbulkan kebingungan dalam melaksanakan pekerjaan. Ketidakjelasan petunjuk pelaksanaan dapat membuka peluang bagi pelaksana untuk memaksakan pandangan mereka sendiri. Tiga hal penting yang harus selalu diperhatikan dalam proses komunikasi adalah sebagai berikut :

a. Transmisi.

Transmisi merupakan faktor pertama yang mempengaruhi komunikasi kebijakan. Untuk itu sebelum pejabat mengimplementasikan suatu keputusan, ia harus menyadari bahwa suatu keputusan telah dibuat dan suatu perintah untuk pelaksanaannya telah ditetapkan. Namun demikian banyak ditemukan dimana keputusan-keputusan tersebut tidak dilaksanakan atau terjadi kesalahpahaman terhadap keputusan-keputusan yang dikeluarkan. Ada beberapa hambatan yang timbul dalam mentransmisikan perintah-perintah implementasi. *Pertama*, pertentangan pendapat antara pelaksana dengan perintah yang dikeluarkan oleh pengambil kebijakan. *Kedua*, Informasi melewati berlapis-lapis hierarki birokrasi. *Ketiga*, pada akhirnya penangkapan komunikasi-komunikasi mungkin dihambat oleh persepsi yang selektif dan ketidakmauan

para pelaksana untuk mengetahui persyaratan-persyaratan suatu kebijakan.

b. Kejelasan.

Petunjuk pelaksanaan harus dikomunikasikan secara jelas kepada pelaksana kebijakan. Perintah yang kabur dan tidak secara jelas menyebutkan kapan dan bagaimana suatu program dilaksanakan akan memicu terjadinya interpretasi yang salah atau bahkan bertentangan dengan pesan awal. Namun demikian ketidakjelasan pesan komunikasi kebijakan tidak selalu menghambat implementasi, karena pada situasi dan kondisi tertentu, para pelaksana membutuhkan fleksibilitas dalam melaksanakan kebijakan.

c. Konsistensi.

Perintah-perintah yang diberikan kepada pelaksana harus konsisten dan jelas. Perintah yang jelas sekalipun apabila bertentangan maka perintah tersebut tidak akan memudahkan para pelaksana kebijakan dalam menjalankan tugasnya dengan baik. Selain itu perintah yang tidak konsisten dapat mendorong para pelaksana mengambil tindakan yang sangat longgar dalam menafsirkan dan mengimplementasikan kebijakan.

2. Sumberdaya

Implementasi dapat terhambat ketika para pelaksana kekurangan sumber-sumber yang diperlukan untuk melaksanakan kebijakan. Sumber-sumber merupakan salah satu faktor penting dalam implementasi kebijakan. Edward III mengemukakan beberapa sumber tersebut yakni :

a) Staf.

Staf merupakan sumber yang paling menentukan dalam pelaksanaan kebijakan. Dalam hal ini staf harus memiliki jumlah yang cukup, keterampilan, kewenangan, informasi dan didukung pula dengan fasilitas yang memadai. Jumlah staf yang banyak bukan merupakan jaminan suatu kebijakan akan berhasil di implementasikan. Karena tanpa memiliki kecakapan, staf pelaksana tidak akan bisa bekerja secara efektif sehingga implementasi akan terhambat. Sebaliknya kekurangan staf justru dikhawatirkan akan mempengaruhi proses implementasi kebijakan.

b) Informasi,

Informasi merupakan sumber yang juga penting dalam implementasi kebijakan. Ada dua bentuk informasi, Pertama, informasi tentang bagaimana suatu kebijakan dilaksanakan. Palaksana kebijakan perlu mengetahui apa yang semestinya dilakukan serta bagaimana mereka

melaksanakannya. Untuk itu para pelaksana kebijakan harus diberi petunjuk agar mereka dapat melaksanakan kebijakan sebagaimana mestinya. Kedua, data yang berkenaan dengan ketaatan personil terhadap peraturan pemerintah. Pelaksana kebijakan harus mengetahui apakah orang-orang yang terlibat dalam pelaksanaan kebijakan tersebut taat atau tidak terhadap perundang-undangan.

c) Wewenang.

Wewenang mempunyai berbagai macam bentuk, dari memberi bantuan sampai pada pemaksaan kehendak. Wewenang ini akan berbeda-beda dari suatu program ke program yang lain serta mempunyai banyak bentuk yang berbeda-beda. Dalam beberapa hal suatu badan memiliki wewenang yang terbatas atau kekurangan wewenang untuk melaksanakan suatu kebijakan dengan tepat. Oleh sebab itu para pejabat memerlukan kerjasama dengan pelaksana lain jika ingin melaksanakan program dengan berhasil. Para pejabat dari yurisdiksi tingkat tinggi dalam menangani implementasi biasanya meminta bantuan kepada pejabat yurisdiksi tingkat rendah ketimbang pandangan memaksakan keinginan dari yurisdiksi tingkat tinggi kepada mereka. Para pejabat dari yurisdiksi yang

lebih tinggi ini sering meminta pandangan (*sharing*) kepada pejabat ditingkat yang lebih rendah atau para pelaksana tentang bagaimana mengimplementasikan kebijakan.

d) Fasilitas

Fasilitas juga merupakan sumber-sumber yang penting dalam implementasi kebijakan, Implementasi kebijakan tidak akan terlaksana dengan baik jika pelaksana kebijakan tidak didukung ketersediaan sumberdaya yang memadai, walaupun tujuan dan isi kebijakan sudah dikomunikasikan secara jelas dan konsisten. Pelaksana kebijakan mungkin saja memahami dengan baik apa yang harus dilakukan dalam implementasi, dan mungkin juga memiliki wewenang yang cukup dalam implementasi kebijakan, tetapi tanpa didukung fasilitas yang memadai, maka kegagalan dalam implementasi kebijakan mungkin saja terjadi. Oleh sebab itu implementasi kebijakan harus didukung dengan ketersediaan sumberdaya seperti Manusia, Materi, dan metode.

3. Disposisi atau Sikap/Kecenderungan-kecenderungan

Hal ini berkenaan dengan kecenderungan atau sikap/karakteristik para pelaksana (implementor), seperti komitmen, kejujuran, komunikatif, cerdas, dan memiliki sifat demokratis. Jika implementor bersikap baik (mendukung) terhadap suatu

kebijakan tertentu, maka kemungkinan besar mereka melaksanakan kebijakan sebagaimana yang diinginkan oleh para pembuat keputusan awal. Sebaliknya bila implementor bersikap berbeda dengan para pembuat keputusan, maka proses pelaksanaan suatu kebijakan menjadi semakin sulit.

Ada tiga bentuk sikap/respon implementor terhadap kebijakan; kesadaran pelaksana, petunjuk/arahan pelaksana untuk merespon program kearah penerimaan atau penolakan, dan intensitas dari respon tersebut.

Para pelaksana mungkin memahami maksud dan sasaran program namun seringkali mengalami kegagalan dalam melaksanakan program secara tepat karena mereka menolak tujuan yang ada di dalamnya sehingga secara sembunyi mengalihkan dan menghindari implementasi program.

Dukungan dari pimpinan sangat mempengaruhi pelaksanaan program dapat mencapai tujuan secara efektif dan efisien. Wujud dari dukungan pimpinan ini adalah menempatkan kebijakan menjadi prioritas program, penempatan pelaksanaan dengan orang-orang yang mendukung program, memperhatikan keseimbangan daerah, agama, suku jenis kelamin dan karakteristik demografi yang lain. Disamping itu penyediaan dana yang cukup guna

memberikan insentif bagi para pelaksana program agar mereka mendukung dan bekerja secara total dalam melaksanakan kebijakan/program.

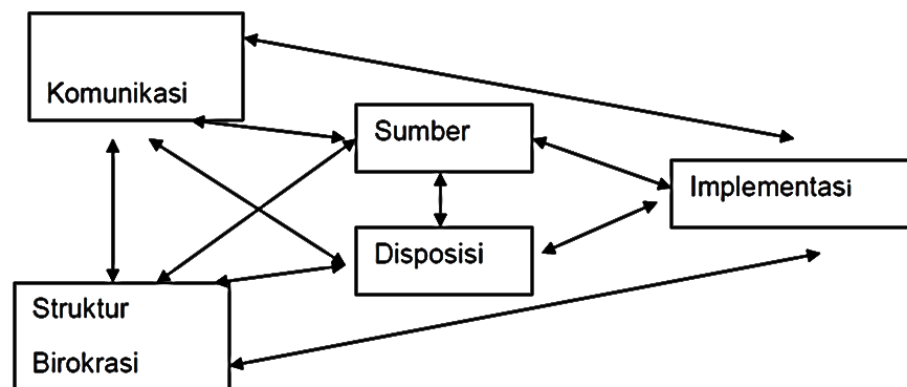
4. Struktur Birokrasi.

Implementasi kebijakan perlu ditunjang dengan struktur organisasi yang baik. Struktur organisasi pelaksana kebijakan mempunyai pengaruh penting dalam proses implementasi. Badan pelaksana suatu kebijakan, tidak dapat dilepaskan dari struktur birokrasi. Struktur birokrasi adalah karakteristik, norma-norma dan pola-pola hubungan yang terjadi berulang-ulang dalam badan-badan eksekutif yang mempunyai hubungan baik potensial maupun nyata dengan apa yang mereka miliki dalam menjalankan kebijakan.

Pelaksana kebijakan mungkin mengetahui apa yang dilakukan dan mempunyai cukup keinginan serta sumber-sumber untuk melakukannya. Tetapi dalam pelaksanaannya mungkin mereka masih dihambat oleh struktur-struktur dimana menjalankan kegiatan tersebut. Edwards (Winarno, 2012; 206) ada dua karakteristik utama dari birokrasi, yakni prosedur-prosedur kerja ukuran-ukuran dasar atau sering disebut sebagai Standard Operating Procedures (SOP) dan Fragmentasi. *Pertama*; Berkembang sebagai tanggapan internal terhadap waktu yang terbatas dan sumber-sumber

dari para pelaksana serta keinginan untuk keragaman dalam bekerjanya organisasi-organisasi yang kompleks dan tersebar luas. *Dua*; berasal terutama dari tekanan-tekanan di luar untuk birokrasi, seperti komite-komite legislative, kelompok-kelompok kepentingan, pejabat-pejabat eksekutif, konstitusi negara dan sifat kebijakan yang memengaruhi organisasi birokrasi pemerintah.

Gambar 2; Model Implementasi Edwards III (1980):



e. Model Proses dari Sabatier dan Mazmanian

Sabatier dan Mazmanian (1979) dalam Suratman (2017: 98-102) mengemukakan tentang model 'a frame work for implementation analysis' yang digambarkan dalam diagram alir yang menggambarkan adanya tiga variabel bebas (indevenden Variabel) yang berpengaruh terhadap keberhasilan implementasi, yakni:

1. Variabel mudah/tidaknya masalah kebijakan, yang terdiri dari :

a. Kesukaran-kesukaran teknis terdapat masalah-masalah sosial yang relatif sulit dipecahkan, seperti kemiskinan, pengangguran, korupsi dan sebagainya. Oleh karena itu, sifat masalah itu sendiri akan mempengaruhi mudah tidaknya suatu program diimplementasikan. Disatu pihak ada beberapa masalah sosial secara teknis mudah dipecahkan, seperti kekurangan persediaan air minum bagi penduduk atau harga beras yang tiba-tiba naik. Di pihak lain

b. Keragaman perilaku kelompok sasaran.

Hal ini berkaitan dengan kondisi kelompok sasaran, apabila kelompok sasaran homogen maka suatu program akan lebih mudah untuk di implementasikan. Sebaliknya apabila kelompok sasaran heterogen, maka implementasi akan semakin sulit karena setiap anggota kelompok sasaran mempunyai tingkat pemahaman yang berbeda terhadap program kebijakan.

c. Prosentase kelompok sasaran dibandingkan jumlah penduduk.

Suatu program akan relatif sulit untuk di implementasikan jika sasarannya meliputi semua populasi. Sebaliknya program akan lebih mudah untuk di implementasikan pada kelompok sasaran yang tidak terlalu besar.

d. Ruang lingkup perubahan perilaku yang diharapkan. Suatu program yang bertujuan memberikan pengetahuan atau bersifat kognitif akan relatif mudah diimplementasikan daripada program yang bertujuan untuk mengubah sikap dan perilaku masyarakat. Sebagai contoh implementasi Undang-undang No. 14 tahun 1992 tentang Lalu Lintas dan Angkutan Jalan sulit diimplementasikan karena menyangkut perubahan perilaku masyarakat dalam berlalu lintas

2. Variabel Kemampuan kebijakan, indikatornya adalah sebagai berikut :

a) Kejelasan dan konsistensi tujuan.

Semakin jelas dan rinci isi suatu kebijakan, maka akan semakin mudah untuk diimplementasikan. Hal tersebut karena pelaksana kebijakan/implementor mudah memahami isi kebijakan dan menterjemahkannya kedalam tindakan nyata. Sebaliknya ketidakjelasan isi kebijakan dapat menimbulkan terjadinya bias dalam implementasi.

b) Digunakannya teori kausal yang memadai.

Suatu kebijakan akan lebih mantap pelaksanaannya, apabila didasarkan pada teori kausal yang memadai. Hal ini karena teori tersebut telah teruji dengan baik. Namun untuk beberapa lingkungan sosial tertentu perlu dilakukan modifikasi.

c) Ketetapan alokasi sumber dana.

Sumberdana merupakan faktor penunjang penting pada setiap program sosial. Akan tetapi diperlukan juga dukungan staf untuk melakukan pekerjaan administrasi dan teknis, serta memonitor program yang diimplementasikan.

d) Keterpaduan hierarki dalam dan di antara lembaga pelaksana.

Institusi pelaksana program harus ada keterpaduan dan saling dukung. Seringkali kegagalan implementasi disebabkan kurangnya koordinasi antar instansi yang terlibat dalam implementasi.

e) Aturan-aturan keputusan dari badan pelaksana.

Selain dapat memberikan kejelasan dan konsistensi tujuan, memperkecil jumlah titik-titik veto, dan insentif yang memadai bagi keputusan kelompok-kelompok sasaran, suatu undang-undang masih dapat mempengaruhi lebih lanjut proses implementasi dengan cara menggariskan secara formal aturan-aturan pembuatan keputusan dari badan-badan pelaksana.

f) Komitmen Pejabat Pelaksana.

Komitmen pelaksana kebijakan diperlukan agar kebijakan dapat berjalan sesuai dengan ketentuan awal. Kurangnya

komitmen pelaksana akan menyebabkan munculnya penyimpangan dalam pelaksanaan program kebijakan.

g) Akses Formal pihak luar.

Suatu program yang memberikan kesempatan luas Kepada masyarakat untuk terlibat, relatif akan mendapat dukungan daripada program yang tidak melibatkan masyarakat. Masyarakat akan merasa terpinggirkan apabila hanya menjadi penonton terhadap program kebijakan di lingkungannya sendiri.

3. Variabel diluar Kebijakan yang mempengaruhi proses implementasi, yang meliputi :

a. Kondisi sosio-ekonomi dan teknologi.

Masyarakat yang sudah terbuka dan terdidik akan lebih mudah untuk menerima program pembaruan dibandingkan dengan masyarakat yang masih tertutup dan tradisional. Demikian pula dengan kemajuan teknologi, suatu program kebijakan relatif lebih mudah mendapatkan dukungan karena berbagai program dapat disosialisasikan dan diimplementasikan melalui pemanfaatan teknologi modern.

b. Dukungan publik.

Suatu kebijakan yang memberikan keuntungan bagi masyarakat akan mendapatkan dukungan dalam pelaksanaannya. Sebaliknya kebijakan yang dirasakan tidak

memberikan keuntungan bagi masyarakat cenderung kurang mendapatkan dukungan publik.

c. Sikap dan sumber yang dimiliki kelompok sasaran.

Kelompok Sasaran dapat mempengaruhi keberhasilan implementasi kebijakan melalui berberapa cara, yakni : (1). Kelompok sasaran dapat melakukan intervensi terhadap keputusan yang telah dibuat oleh badan pelaksana melalui berbagai komentar dengan maksud untuk mengubah keputusan; (2). Kelompok sasaran dapat memiliki kemampuan untuk mempengaruhi badan-badan pelaksana secara tidak langsung melalui kritik yang dipublikasikan terhadap kinerja badan pelaksana, dan membuat pernyataan yang ditujukan kepada badan legislatif.

d. Dukungan dari pejabat atasan.

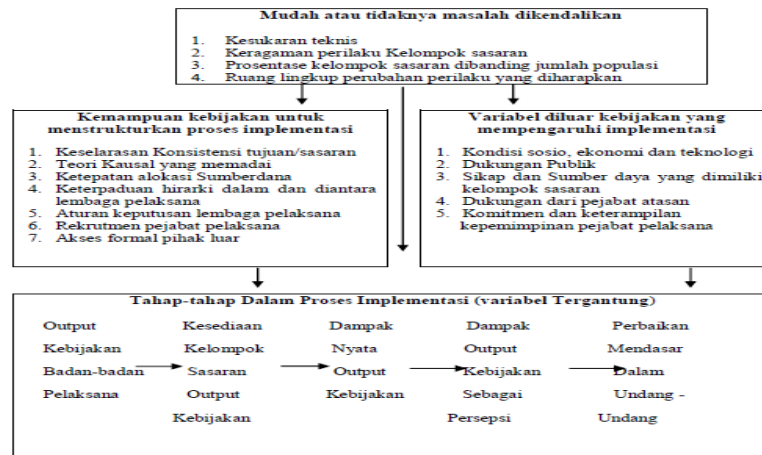
Dukungan dari pejabat atasan akan memberikan motivasi yang kuat kepada para implementor dalam mewujudkan kebijakan. Dukungan yang diberikan merupakan bentuk kesungguhan dari pejabat atasan dalam mendorong kinerja para implementor.

e. Komitmen dan keterampilan kepemimpinan pejabat pelaksana.

Komitmen pejabat pelaksana/implementor dalam upaya mewujudkan tujuan yang telah dituangkan dalam kebijakan

merupakan variabel yang penting. Selain itu diperlukan juga keterampilan dari para implementor dalam menentukan prioritas tujuan dan upaya memujudkan tujuan tersebut

Gambar 3: Implementasi Kebijakan Sabatier dan Maxamian (1983)



Uraian tersebut di atas, dapat dipahami bahwa model implementasi yang dikemukakan Sabatier dan Mazmanian memiliki kemiripan dengan model yang dikemukakan oleh Van Meter dan Van Horn (1975), Hood (1976), serta Grindle (1980), yang menekankan perhatiannya pada kebijakan dan lingkungan kebijakan. Sabatier dan Mazmanian mempercayai bahwa implementasi kebijakan akan efektif jika badan pelaksanaannya mentaati segala ketentuan (petunjuk pelaksanaan dan petunjuk teknis) yang telah ditetapkan.

b. Generasi kedua Model *Bottom-up*, implementasi kebijakan publik

Implementasi generasi kedua berkembang melalui penggunaan kerangka analisis dalam mengkaji berbagai fenomena kompleks dari implementasi, serta mengkaji berbagai faktor lingkungan dan berorientasi hasil. Di dalam generasi kedua ini terdapat:

- Model *Bottom-up* Implementasi
- Model *Street-Level Bureaucrats* dari Lipsky
- Model Struktur Implementasi dari Hjern dan kolega.
- Model Kebijakan dan Tindakan dari Barret t dan Fudge.
- Model Proses atau Alur dari Smith.
- Model Hogwood dan Gunn

Selain dari pada itu, tokoh-tokoh generasi kedua juga terdapat, Masmanilan dan Sabatier (1979), Horn dan Matter (1975), Edward (1980), dan Grindle (1980). Penelitian implementasi kebijakan pada generasi kedua, memusatkan perhatiannya pada:

- a. Jenis dan isi kebijakan.
- b. Organisasi pelaksana dan sumber dayanya.
- c. Pelaksana kebijakan (*people*): motivasi, sikap, hubungan antar pribadi, pola komunikasi dan sebagainya.

Dari penelitian yang telah dilakukan pada generasi kedua ini hasil yang diperoleh adalah:

1. Pengakuan bahwa implementasi kebijakan dapat berubah setiap saat, bagi semua kebijakan, sekarang maupun yang akan datang.
2. Identifikasi berbagai faktor penentu keberhasilan implementasi dan menjelaskannya.
3. Membahas berbagai masalah yang sulit dalam proses implementasi kebijakan.

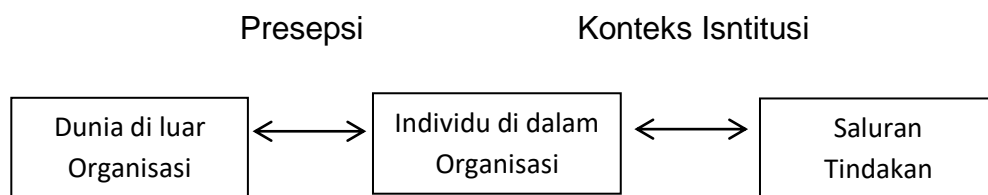
Model ini cara kerjanya diawali dengan mengidentifikasi jaringan aktor yang terlibat dalam proses pelayanan, dan pada proses selanjutnya menanyakan kepada mereka: tujuan, strategi, aktivitas, dan kontak-kontak yang mereka miliki. Model implementasi ini didasarkan pada jenis kebijakan publik yang mendorong masyarakat untuk mengerjakan sendiri implementasi kebijakannya, atau tetap melibatkan pejabat pemerintah namun hanya pada tataran rendah. Berkenaan dengan hal tersebut, maka kebijakan yang dibuat harus sesuai dengan harapan maupun keinginan publik yang menjadi sasaran atau kliennya, dan sesuai pula dengan pejabat eselon rendah yang menjadi pelaksananya. Kebijakan model ini biasanya diprakarsai oleh masyarakat, baik secara langsung maupun melalui organisasi kemasyarakatan (Orkemas). Model *bottom-up* memberi ruang bagi implementor untuk selalu menyesuaikan strategi implementasi dengan situasi riil yang mereka hadapi (Hjern, 1982) dalam Ekowati (2009 : 131).

Beberapa tokoh penting dalam model ini diantaranya Michael Lipsky (1971, 1976, 1980). Lipsky (1971), berpandangan bahwa kebijakan publik harus mengkaji interaksi birokrat dengan klien mereka ditingkat lapangan (*street level*). Pandangan Lipsky menekankan peran penting dari *Street-level bureaucracy*. Menurutnya *street-level bureaucracy* dipahami sebagai "*public service workers who inter-act directly with citizens in the course of their jobs, and who have substantial discretion in the execution of their work*". Lebih lanjut dijelaskan Lipsky (1971) bahwa "*bureaucrats who not only deliver but actively shape policy outcomes by interpreting rules and allocating scarce resources. Through their day-to-day routines and the decisions they make, these workers in effect produce public policy as citizens experience*". Dalam pandangannya, Lipsky menunjukkan bahwa mereka yang menjadi pelaksana kebijakan harus dibekali dengan banyak hal, tidak hanya pengetahuan dan keterampilan tetapi juga kewenangan untuk melakukan penyesuaian-penyesuaian.

Elmore (1978) dalam Nugroho (2000:112) berpandangan bahwa suatu variasi kerangka perlu digunakan dalam analisis dan implementasi "*bottom-up* dan "*top-down*", dan bahwa pembuatan kebijakan, agar efektif dalam implementasinya, harus mengadopsi banyak kerangka. Elmore merumuskan bahwa model implementasi tidak boleh dianggap sebagai hipotesis rival yang dapat dibuktikan

secara empiris, tetapi sebagai kerangka asumsi yang ambigu dan mengandung konflik".

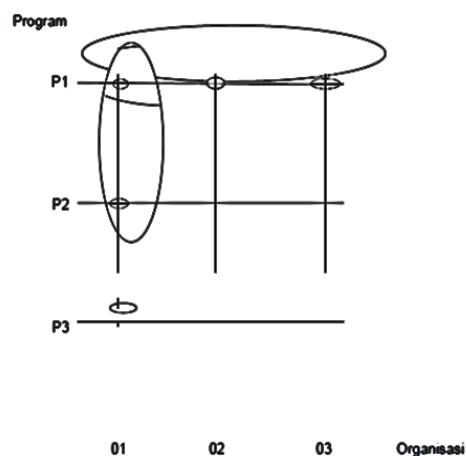
Lewis dan Flynn (1978) dalam Parsons (2008:473), mengajukan sebuah model behavioral yang memandang implementasi sebagai 'tindakan' (*action*) dari Individu yang dibatasi oleh dunia luar organisasi dan konteks institusional tempat mereka berusaha untuk bertindak, sebagaimana terlihat pada matrik berikut ;



Gambar 4: Model Implementasi Lewis dan Flynn (1978)

Parsons (1997:473) selanjutnya mengemukakan bahwa Pelaksana kebijakan mendiami dunia yang berbeda dengan yang dibayangkan oleh model rasional. Dalam kenyataan ada ketidaksepakatan mengenai tujuan dan sasaran kebijakan; kekaburan dan ambiguitas tentang kebijakan dan ketidakpastian tentang pelaksanaannya; prosedur yang kompleks; inkonsistensi antara kekuasaan dan problem; dan konflik yang berasal dari partisipasi publik, aktivitas kelompok penekan, dan perselisihan politik. Interaksi dengan dunia luar, konteks organisasi dan institusi, berarti pula bahwa tujuan kebijakan bukan sumber pedoman bagi tindakan.

Hjern dan Porter (1981) dalam Parsons (2005; 487), melakukan studi kebijakan dengan mengaplikasikan analisis interorganisasional yang dikembangkan oleh Aldrich dan Benson dan lainnya. Dengan mengadopsi kerangka bottom-up Hjern dan Porter mengatakan bahwa implementasi seharusnya dianalisis dalam konteks "struktur institusional" yang tersusun dari serangkaian aktor dan organisasi. Program dapat dilihat sebagai sesuatu yang diimplementasikan dalam kumpulan organisasi. Sebuah program akan melibatkan banyak organisasi; organisasi lokal dan nasional, organisasi publik, organisasi swasta, organisasi bisnis, organisasi buruh, dan lain-lain. Program tidak diimplementasikan oleh satu organisasi saja, tetapi melalui matriks atau serangkaian kumpulan organisasi, sebagaimana dapat dilihat pada gambar berikut :



Gambar 5: "Kumpulan" Organisasi (Hjern dan Porter, 1981)
 Sumber: Parson (2005:487)

Hjern dan Hull (1982, 1987), memfokuskan perhatian peran jejaring lokal dalam mempengaruhi persoalan yang bersifat baku dalam proses implementasi, mereka mengkombinasi metode *snowball* dan metode sosiometrik. Pengamatannya tentang struktur implementasi cenderung semakin tidak hirarkis dibanding pendekatan formal dan seringkali melewati hambatan-hambatan organisasi dalam bentuk kolaborasi jaringan pada tingkat operasional.

Gambaran yang jelas tentang perbedaan model top-down dan bottom-up, Sabatier (1984:34) dalam Erwin Resmawan,(2015:96)

Tabel 2: Pemetaan Pendekatan Top Down dan Bottom Up

	Top Down	Bottom Up
Fokus Awal	Kebijakan Pemerintah (Pusat)	Jaringan Implementasi pada level Paling Bawah
Identifikasi aktor utama yang terlibat dalam proses	Dari pusat (atas) dilanjutkan ke bawah sebagai konsekuensi Implementasi	Dari bawah, yaitu para implementor pada level lokal ke atas.
Kriteria Evaluasi	Berfokus pada pencapaian tujuan formal dalam dokumen kebijakan	Kurang begitu jelas, apa saja yang dianggap peneliti penting dan punya relevansi dengan kebijakan
Fokus Secara Keseluruhan	Bagaimana mekanisme Implementasi bekerja untuk mencapai tujuan kebijakan	Interaksi strategi antar berbagai aktor yang terlibat dalam implementasi

c. Generasi ketiga Model *Hybrid/SINTESIS*

Generasi ketiga ini telah mengembangkan suatu model proses implementasi yang lebih spesifik yang terintegrasi yang

menjadi pertimbangan dan variabel-variabel utama dalam penelitian dengan pendekatan *top-down* dan *bottom-up* menjadi *single framework*. Fokus pertanyaan ditekankan pada desain kebijakan dan jejaring kebijakan serta implikasinya terhadap bagaimana keberhasilan dari implementasi kebijakan tersebut merupakan hal terpenting yang akan dievaluasi. Atau dengan kata lain seberapa baik suatu program dan kebijakan itu didesain akan mempengaruhi tingkat keberhasilan dari implementasinya dalam jejaring kebijakan tertentu.

Mengacu pada model yang dikembangkan oleh Malcolm L. Goggin (1990) yaitu model komunikasi dalam implementasi kebijakan antar pemerintahan (*The Communication Model of Intergovernmental Policy Implementation*), bahwa mode ini lebih melihat pada perilaku dari agen-agen pelaksana implementasi kebijakan. Model ini menggunakan teori komunikasi yang menyediakan alat untuk memahami hubungan dalam implementasi kebijakan antar pemerintahan. Untuk pemahaman yang lebih baik mengenai dinamika implementasi antar pemerintahan dimana prosesnya yang dilaksanakan oleh agen-agen pemerintah pusat yang mempengaruhi pada pemerintah daerah, terdapat beberapa pertanyaan mendasar yaitu:

1. Kelembagaan pusat dan daerah yang mana terlibat dalam penetapan kebijakan tentang bagaimana pemerintah harus melaksanakan implementasi?
2. Apa pola yang berpengaruh terhadap kelembagaan individual?
3. Apa kepentingan-kepentingan dan motivasi-motivasi dari administrator dan elit politik yang menginterpretasi kebijakan pemerintah pusat?
4. Apa insentif dan hambatan-hambatan yang mengarahkan agen-agen tersebut dalam upaya untuk mengimplementasikan kebijakan?
5. Bagaimana sifat dari proses pengambilan keputusan bersama mempengaruhi tindakan-tindakan sesungguhnya dari pemerintah dalam hubungannya dengan implementasi kebijakan khususnya mengenai waktu dan apa serta bagaimana memodifikasi kebijakan pada saat implementasi dilakukan?

Generasi ketiga model implementasi ditandai dengan tokoh-tokoh antara lain: Malcolm L. Goggin (1990), Richard E. Matland (1995), Soren C. Winter (2003).

1) Model Implementasi Goggin

Model implementasi generasi kedua juga tidak luput dari kritik, sehingga muncul generasi ketiga implementasi kebijakan publik. Secara metodologis, generasi kedua karena terlalu

menekankan studi kasus, tidak banyak melakukan validasi dan replikasi. Para analisis seperti Matland, Lester dan kawan-kawan (dkk). Linder & Peters, Goggin dkk, dan O'Toole mengkritik bahwa generasi pertama maupun generasi kedua gagal dalam menyediakan suatu sintesis yang komprehensif atau suatu pendekatan terintegrasi terhadap analisis implementasi. Penelitian-penelitian generasi kedua baik *up-down* maupun *bottom-up* cenderung mengabaikan sifat jaringan dari implementasi kebijakan. Selain itu, studi implementasi generasi pertama dan kedua tidak sepakat tentang apa yang membentuk keberhasilan implementasi dalam *setting* multi-aktor.

Debat antara perspektif *top-down* dan *bottom-up* mengarah kepada usaha-usaha untuk mensintesis pendekatan. Pendekatan sintesis ini mengambil gagasan kunci dari masing-masing pendekatan. Para penulis berargumen bahwa pendekatan sintesis dapat digunakan untuk memahami proses-proses implementasi secara lebih realistis. Penelitian-penelitian yang mencoba untuk mensintesis pendekatan ini digolongkan sebagai generasi ketiga studi implementasi.

Generasi penelitian ketiga mengintegrasikan dunia makro pembuat kebijakan dan dunia makro individu implementer. Analisis makro beroperasi pada level sistem, menekankan keteraturan dari proses-proses dan struktur organisasi. Analisis mikro di lain pihak

beroperasi pada level individu, memandang tindakan organisasi sebagai problematic dan merupakan *outcomes* dari aktor-aktor otonom yang dimotivasi oleh kepentingan pribadi. Model-model implementasi dari Elmore, Scharpf, Goggin dan kolega, Ingram, dan Sabatier and Jenkins-Smith termasuk generasi ketiga studi implementasi.

Model dalam implementasi Generasi Ketiga, memandang bahwa pendekatan yang lebih berguna adalah menitik beratkan pada hubungan antara tipe kebijakan dan faktor-faktor yang mempengaruhi proses implementasi. Sintesis adalah gabungan antara model networking dengan model bottom-up (Nugroho;2009).

Keberhasilan implementasi relative tidak sulit apabila kebijakannya bersifat distributive; kebijakan regulatifnya moderat dan kebijakan redistributifnya rendah. Berbagai area kebijakan punya pola hubungan yang berbeda-beda, yang berarti bahwa dalam area redistributive terdapat lebih banyak tawar-menawar dan politiking ketimbang di area distributif, dimana mungkin ada tekanan kontrol yang besar (Parson,1997;113).

Implementasi menurutnya ditentukan oleh banyak variabel dan bersifat "multi-aktor implementation" baik yang bersifat vertical maupun horizontal. Bahwa kerjasama interorganizational diperlukan untuk mendapat hasil yang sukses. Menurutnya kapan

dan bagaimana kerjasama *interorganizational* diperlukan, tergantung pada banyak faktor.

Walton S. Goggin dkk. (1990;174), menjelaskan variabel-variabel yang mempengaruhi implementasi kebijakan, yang meliputi:

- 1) *Federal-Level Inducements and Constraints*, (Bujukan dan kendala tingkat federal)
- 2) *State and Local Level Inducements and Constraints*, (bujukan dan kendala tingkat negara bagian dan lokal)
- 3) *Organizational Capacity* (kapasitas Organisasi),
- 4) *Ecological Capacity*, (kapasitas ekologis) and
- 5) *Feedback and Policy Redesign* (umpan balik dan disain ulang kebijakan)

. Pandangan Goggin banyak mendapat apresiasi dari ilmuwan lain dan praktisi pemerintahan. Model Goggin, dkk. adalah sebagai berikut:

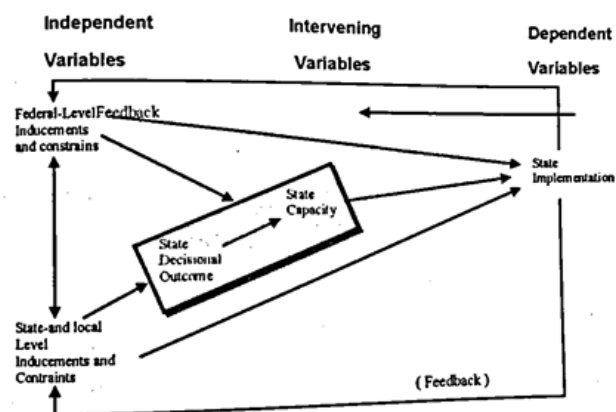
Usaha yang serius dan lebih sistematis kearah pengembangan generasi ketiga studi implementasi dilakukan oleh Goggin dkk. (1990). Generasi ketiga, menurut Goggin dan kolega, sangat membantu menghidupkan studi implementasi, dengan mengembangkan dan menguji teori-teori eksplanatif dan prediktif pada level *middle-range*. Goggin dan kolega menyajikan model komunikasi antar pemerintahan dengan menekankan faktor-faktor

yang mempengaruhi penerimaan atau penolakan pesan di antara lapisan-lapisan pemerintahan.

Model komunikasi dari Goggin dan kolega menggunakan model sistem untuk menguji bagaimana perangsang-perangsang dan kendala-kendala pada level nasional, daerah dan lokal mempengaruhi perilaku implementasi. Model ini juga menyatukan serangkaian kendala organisasional dan situasional sebagai variabel pengganggu (*intervening variables*). Variabel pokok dalam model ini adalah implementasi di tingkat daerah (*state implementation*). Dua variabel prediktor adalah:

- Rangsangan-rangsangan dan kendala-kendala yang ditimpakan dari level pusat (*federal*), dan
- Rangsangan-rangsangan dan kendala-kendala yang menyeruak dari level daerah sendiri.

Gambar 6: Implementasi Kebijakan “Communication Model”



Komponen pertama dari model Goggin dkk. adalah implementasi di daerah (*state*). Implementasi menunjuk pada suatu

proses, rangkaian keputusan dan tindakan yang ditempuh oleh daerah yang diarahkan untuk mengantarkan mandate keputusan pusat ke dalam suatu efek yang ditentukan. Implementasi di daerah juga dapat didefinisikan dari sudut pandang *output* dan *outcomes*. *Output* menunjuk sejauh mana tujuan-tujuan yang diprogramkan dapat dicapai, sedangkan *outcomes* menunjuk pada perubahan-perubahan dalam masalah-masalah sosial yang hendak dipecahkan oleh program tersebut.

Komponen kedua dari model Goggin dkk. adalah perangsang dan kendala pada level pusat yang mencakup isi keputusan dan bentuk keputusan. Isi keputusan mencakup misalnya tipe kebijakan, manfaat yang dijanjikan, tingkat kepastian efek, ketetapan tentang pemaksaan, desain pendanaan, ketentuan mengenai partisipasi masyarakat, dan sebagainya. Bentuk keputusan mencakup dengan tujuan-tujuan kebijakan, dan fleksibilitas prosedur.

Komponen ketiga dari model Goggin dkk, adalah perangsang dan kendala pada level daerah. Faktor ini mencakup tiga kluster institusi yang berinteraksi, yaitu: kelompok kepentingan, para pejabat politik di daerah beserta institusi politiknya, dan organisasi pelaksana. Setiap institusi diasumsikan menghadapi masalah pengorbanan, dalam bentuk waktu dan uang, maupun masalah perolehan informasi.

Komponen keempat dari model Goggin dkk. adalah keputusan-keputusan daerah dan kapasitas daerah. Para pembuat keputusan di daerah adalah penerima dan evaluator dari arus informasi yang mengalir dari level pusat maupun daerah. Agar implementasi dapat berlangsung, keputusan implementasi harus dibuat. Seringkali hal ini tergantung pada interpretasinya terhadap informasi yang mereka peroleh, sementara interpretasi itu sendiri terkait erat dengan karakteristik internal para pembuat keputusan (seperti sikap psikologis) maupun faktor eksternal (seperti hubungan pribadi dengan pejabat politik).

Keputusan implementasi terkait erat dengan faktor kedua yaitu kapasitas daerah. Kapasitas di sini mencakup kapasitas organisasional dan kapasitas lingkungan. Kapasitas organisasional menunjuk pada karakteristik struktural, personil, dan sumber daya institusi pemerintah daerah. Sedangkan kapasitas lingkungan menunjuk pada kondisi sosio-ekonomi dan politik di daerah.

Berkenaan dengan kapasitas organisasional Goggin dkk, mengajukan tiga proposisi teoritis sebagai berikut:

- 1) Semakin besar jumlah unit organisasi yang terlibat dalam proses implementasi, semakin besar kemungkinan penundaan dan modifikasi selama proses implementasi.

- 2) Semakin banyak personil daerah yang mengimplementasikan suatu program, semakin besar kemungkinan berlangsungnya implementasi tanpa modifikasi-modifikasi.
- 3) Semakin besar anggaran program atas basis per kapita, semakin besar kemungkinan berlangsungnya implementasi tanpa ada modifikasi-modifikasi.

Berkenaan dengan kapasitas ekologi, Goggin dkk, mengajukan tiga proposisi teoritis sebagai berikut:

- 1) Daerah yang mempunyai sumberdaya finansial yang lebih besar lebih mungkin untuk mengimplementasikan program secara langsung tanpa modifikasi-modifikasi.
- 2) Semakin kondusif lingkungan politik daerah, semakin mungkin untuk mengimplementasikan program secara langsung tanpa modifikasi-modifikasi.
- 3) Semakin penting masalah yang ingin dipecahkan bagi daerah dan semakin besar perhatian media terhadap masalah yang ditargetkan semakin mungkin untuk mengimplementasikan program secara langsung tanpa modifikasi-modifikasi.

Komponen terakhir dalam model Goggin dkk, adalah umpan balik. Kendala dan perangsang pada level pusat dan daerah akan berbeda antara program yang satu dengan yang lain, antara daerah yang satu dengan yang lain. Juga akan berbeda dari waktu ke waktu, tergantung pada proses pembelajaran dan penyesuaian terhadap

perubahan lingkungan. Ketidak puasan terhadap kebijakan dapat mengarah pada desain ulang kebijakan.

Teori implementasi dari Goggin dkk, secara akurat menangkap realitas bahwa aparat pelaksana kebijakan di daerah bergumul dengan berbagai kendala dan perangsang yang muncul dari berbagai arah dalam struktur implementasi. Kelemahan utama dari teori implementasi Goggin dkk, di atas adalah tidak menspesifikasi variabel-variabel prediktor yang dominan dan bersifat lebih umum. Sifat umum dari model ini dapat menjadi hambatan bagi pengembangan pemahaman tentang implementasi karena masih memerlukan pengembangan konseptual.

2) Model Implementasi Matland

Richard E. Matland (1995) merumuskan pandangannya dalam "*Synthesizing the Implementation Literature: The Ambiguity-Conflict Model of Policy Implementation*" dalam *Journal of Public Administration Research and Theory*, 5 (2). Sebagaimana dikutip oleh Winter dalam *Implentasi Perspektif Status and Reconsideration*. Matland merumuskan apa yang dirumuskan apa yang disebut '*relative value depends on the degree of ambiguity in goals anda means of a policy and the degree of conflict*'. Matland merumuskan "*Matriks Ambiguitas Konflik*" yang ditujukan untuk membantu menentukan model implementasi yang efektif. Pilihan implementasi dari matriks

'tinggi-rendahnya ambiguitas dengan tinggi-rendahnya konflik' meliputi empat pilihan implementasi, yaitu; administrative, politik, eksperimentasi dan simbolik. Pemikiran Matland dikembangkan lebih rinci sebagai berikut:

Matriks Matland

	Low Conflict	High Conflict
Low Ambiguity	Administrative Implementation	Political implementation
	Implementation decided by resourced	Implementation decided by power
	Example smallpox Eradication	Example busing
High Ambiguity	Experimental Implementation	Symbolic implementation
	Implementation decided by contextual condition	Implementation decided by coalition strength
	Example headstart	Example community action agencies

Tabel 3: Implementasi Matland (1995)

Richard Matland (1995;54) mengembangkan sebuah model yang disebut dengan Model Matriks Ambiguitas-Konflik yang menjelaskan bahwa implementasi secara administrative adalah implementasi yang dilakukan dalam keseharian operasi birokrasi pemerintahan. Kebijakan disini memiliki ambiguitas atau kemenduaan yang rendah dan konflik yang rendah. Implementasi secara politik adalah implementasi yang perlu dipaksakan secara politik, karena, walaupun ambiguitasnya rendah, tingkat konfliknya tinggi. Implementasi secara eksperimen dilakukan pada kebijakan yang mendua, namun tingkat konfliknya rendah. Implementasi secara

simbolik dilakukan pada kebijakan yang mempunyai ambiguitas tinggi dan konflik yang tinggi.

Pada prinsipnya matrik Matland memiliki “empat tepat” yang perlu dipenuhi dalam hal keefektifan implementasi kebijakan, yaitu:

1. Ketepatan Kebijakan

Ketepatan kebijakan ini dinilai dari:

- a. Sejauh mana kebijakan yang ada telah bermuatan hal-hal yang memang memecahkan masalah yang hendak dipecahkan. Pertanyaannya adalah *how excellent is the policy*. (betapa bagusnya kebijakan itu)
- b. Apakah kebijakan tersebut sudah dirumuskan sesuai dengan karakter masalah yang hendak dipecahkan.
- c. Apakah kebijakan dibuat oleh lembaga yang mempunyai kewenangan (misi kelembagaan) yang sesuai dengan karakter kebijakan.

2. Ketepatan Pelaksanaan

Aktor implementasi kebijakan tidaklah hanya pemerintah. Ada tiga lembaga yang bisa menjadi pelaksana, yaitu pemerintah, kerjasama antara pemerintah-masyarakat/swasta, atau implementasi kebijakan yang diswastakan (*privatization* atau *contracting out*). Kebijakan-kebijakan yang bersifat monopoli, seperti kartu identitas penduduk, atau mempunyai derajat politik keamanan yang tinggi, seperti pertahanan dan keamanan,

sebaiknya diselenggarakan oleh pemerintah. Kebijakan yang bersifat memberdayakan masyarakat, seperti penanggulangan kemiskinan, sebaiknya diselenggarakan pemerintah bersama masyarakat. Kebijakan yang bertujuan mengarahkan kegiatan masyarakat, seperti bagaimana perusahaan harus dikelola, atau di mana pemerintah tidak efektif menyelenggarakannya sendiri, seperti pembangunan industri berskala menengah dan kecil yang tidak strategis, sebaiknya diserahkan kepada masyarakat.

3. Ketepatan Target

Ketepatan berkenaan dengan tiga hal, yaitu:

- a. Apakah target yang diintervensi sesuai dengan yang direncanakan, apakah tidak ada timpang tindih dengan intervensi lain, atau tidak bertentangan dengan intervensi kebijakan lain.
- b. Apakah targetnya dalam kondisi siap untuk diintervensi atautah tidak. Kesiapan bukan saja dalam arti secara alami, namun juga apakah kondisi target ada dalam konflik atau harmoni, dan apakah kondisi target ada dalam kondisi mendukung atau menolak.
- c. Apakah intervensi implementasi kebijakan bersifat baru atau memperbarui implementasi kebijakan sebelumnya. Terlalu banyak kebijakan yang tampaknya baru namun pada

prinsipnya mengulang kebijakan yang lama dengan hasil yang sama tidak efektifnya dengan kebijakan sebelumnya.

4. Ketepatan Lingkungan

Ada dua lingkungan yang paling menentukan, yaitu:

a. Lingkungan Kebijakan

Yaitu interaksi antara lembaga perumus kebijakan dengan pelaksana kebijakan dan lembaga yang terkait. Donald J. Calista menyebutnya sebagai variabel endogen, yaitu *authoritative arrangement* yang berkenaan dengan kekuatan sumber otoritas dari kebijakan, *network composition* yang berkenaan dengan komposisi jejaring dari berbagai organisasi yang terlibat kebijakan, baik dari pemerintah maupun masyarakat, *implementation setting* yang berkenaan dengan posisi tawar-menawar antara otoritas yang mengeluarkan kebijakan dan jejaring yang berkenaan dengan implementasi kebijakan.

b. Lingkungan Eksternal Kebijakan

Lingkungan ini oleh Calista disebut sebagai variabel eksogen, yang terdiri dari atas *public opinion*, yaitu persepsi public akan kebijakan dan implementasi kebijakan, *interpretive institutions* yang berkenaan dengan interpretasi lembaga-lembaga strategis dalam masyarakat, seperti media massa, kelompok penekan, dan kelompok kepentingan, dalam

menginterpretasikan kebijakan dan implementasi kebijakan, dan *individuals*, yakni individu-individu tertentu yang mampu memainkan peran penting dalam menginterpretasikan kebijakan dan implementasi kebijakan.

Ke-empat “tepat” tersebut masih perlu didukung oleh tiga jenis dukungan, yaitu:

1. Dukungan politik;
2. Dukungan strategis; dan
3. Dukungan teknis.

Selain tiga dukungan di atas, penelitian ataupun analisis tentang implementasi kebijakan sebaiknya juga menggunakan model implementasi sesuai dengan isu kebijakannya, sebagaimana yang digambarkan Matland.

D. Tinjauan Umum Sampah

1. Pengertian Sampah

Menurut Azwar (1990), sampah adalah sesuatu yang tidak dipergunakan lagi, yang tidak dapat dipakai lagi, yang tidak disenangi dan harus dibuang, maka sampah tentu saja harus dikelola dengan sebaik-baiknya, sedemikian rupa, sehingga hal-hal yang negatif bagi kehidupan tidak sampai terjadi.

Kodoatie:2003 (dalam Musran Munzu, dkk:2017) mendefinisikan sampah adalah limbah atau buangan yang bersifat

padat atau setengah padat, yang merupakan hasil sampingan dari kegiatan perkotaan atau siklus kehidupan manusia, hewan maupun tumbuh-tumbuhan.

Undang-undang Nomor 18 Tahun 2008 tentang Pengelolaan Sampah, definisi sampah adalah sisa kegiatan sehari-hari manusia dan atau proses alam yang berbentuk padat. Sedangkan sampah spesifik adalah sampah yang karena sifat, konsentrasi, dan/ atau volumenya memerlukan pengelolaan khusus.

2. Sumber Sampah

Undang-undang Nomor 18 Tahun 2008 tentang Pengelolaan Sampah, definisi Sumber Sampah adalah asal timbulan sampah dan Penghasil sampah adalah setiap orang dan/atau akibat proses alam yang menghasilkan timbulan sampah.

G. Theisen Tchobanoglous dkk: (1993) mengklasifikasi sumber sampah yaitu: perumahan, komersil, institusi, konstruksi dan pembongkaran, pelayanan perkotaan, unit pengolahan, industri, dan pertanian

Menurut (Gelbert dkk,:1996) Sumber-sumber sampah adalah sebagai berikut:

- a) Sampah permukiman, yaitu sampah rumah tangga berupa sisa pengolahan makanan, perlengkapan rumah tangga, kertas, kardus, gelas, kain, sampah kebun/ halaman, dan lain-lain.

- b) Sampah pertanian dan perkebunan, sampah kegiatan pertanian tergolong bahan organik, seperti jerami dan sejenisnya.
- c) Sampah dari sisa bangunan dan konstruksi gedung. Sampah yang berasal dari kegiatan pembangunan dan pemugaran gedung ini bisa berupa bahan organik maupun anorganik. Sampah organik, misalnya: kayu, bambu, triplek. Sampah anorganik, misalnya: semen, pasir, spesi, batu bata, ubin, besi dan baja, kaca dan kaleng.
- d) Sampah dari perdagangan dan perkantoran. Sampah yang berasal dari daerah perdagangan seperti: toko, pasar tradisional, warung, pasar swalayan ini terdiri dari kardus, pembungkus, kertas, dan bahan organik termasuk sampah makanan dan restoran.
- e) Sampah yang berasal dari lembaga pendidikan, kantor pemerintah dan swasta biasanya terdiri dari kertas, alat tulis menulis (bolpoint, pensil, spidol dan lain-lain), toner foto copy, pita printer, kotak printer, baterai, bahan kimia dari laboratorium, pita mesin ketik, klise film, komputer rusak, dan lain-lain.
- f) Sampah industri, yaitu sampah yang berasal dari seluruh rangkaian proses produksi berupa bahan-bahan kimia serpihan atau potongan bahan, serta perlakuan dan pengemasan produk berupa kertas, kayu, plastik, atau lap yang jenuh dengan pelarut untuk pembersihan.

3. Jenis dan Karakteristik Sampah

Kegunaan mengenal jenis dan karakteristik sampah adalah sebagai dasar untuk menentukan cara pengelolaan atau pengolahan sampah. Berdasarkan Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 18 Tahun 2008 tentang Pengelolaan Sampah, sampah yang dikelola terdiri atas:

- a. sampah rumah tangga;
- b. sampah sejenis sampah rumah tangga; dan
- c. sampah spesifik.

Sampah rumah tangga berasal dari kegiatan sehari-hari dalam rumah tangga, tidak termasuk tinja dan sampah spesifik. Sampah sejenis sampah rumah tangga berasal dari kawasan komersial, kawasan industri, kawasan khusus, fasilitas sosial, fasilitas umum, dan/atau fasilitas lainnya. Sampah spesifik meliputi: (Kemen PU; 2010)

1. sampah yang mengandung bahan berbahaya dan beracun;
2. sampah yang mengandung limbah bahan berbahaya dan beracun;
3. sampah yang timbul akibat bencana;
4. puing bongkaran bangunan;
5. sampah yang secara teknologi belum dapat diolah; dan/atau
6. sampah yang timbul secara tidak periodik.

Ketentuan lebih lanjut mengenai jenis sampah spesifik diatur dengan peraturan menteri yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang lingkungan hidup.

Karakteristik sampah dalam pengelolaan sampah berbasis 3R dibedakan atas : (Kemen PU; 2010)

a. Sampah organik

Sampah organik atau sampah basah atau sampah hayati adalah jenis sampah yang berasal dari jasad hidup sehingga mudah membusuk dan dapat hancur secara alami. Contohnya adalah sampah sisa dapur, daun-daunan, sayur-sayuran, buah-buahan, daging, ikan, nasi, dan potongan rumput/ daun/ ranting dari kebun.

b. Sampah An-Organik

Sampah an-organik atau sampah kering atau sampah non-hayati adalah sampah yang sukar atau tidak dapat membusuk, merupakan sampah yang tersusun dari senyawa non-organik yang berasal dari sumber daya alam tidak terbarui seperti mineral dan minyak bumi, atau dari proses industri. Contohnya adalah botol gelas, plastik, tas plastik, kaleng, dan logam. Sebagian sampah non-organik tidak dapat diuraikan oleh alam sama sekali, dan sebagian lain dapat diuraikan dalam waktu yang sangat lama. Mengolah sampah non-organik erat hubungannya dengan penghematan sumber daya alam yang digunakan untuk membuat bahan-bahan tersebut dan

pengurangan polusi akibat proses produksinya di dalam pabrik. Umur hancurnya berbagai jenis sampah di bawah ini dapat digunakan sebagai bahan untuk membuat suatu kebijakan maupun strategi yang diambil didalam pengurangan sampah.

Tabel 4. Umur Sampah Organik dan Non-Organik

JENIS SAMPAH	LAMA HANCUR
Kertas	2-5 bulan,
Kulit Jeruk	6 bulan
Dus Karton	5 bulan
Filter Rokok	10 – 12 tahun
Kantong Plastik	10 – 20 tahun
Kulit Sepatu	25 – 40 tahun
Pakaian/Nylon	30 – 40 tahun
Plastik	50 – 80 tahun
Aluminium	10 – 100 tahun
Styrofoam	Tidak hancur

Sumber: Dit. PLP, Ditjen. Cipte Karya PU

E. Penelitian Terdahulu

Penelitian terdahulu diperlukan dalam memetakan rancangan penelitian yang akan dilakukan seseorang. Hasil penelitian terdahulu dapat digunakan sebagai referensi bagi penelitian yang akan dilakukan sehingga dapat diketahui letak persamaan maupun

perbedaan penelitian yang sudah dilakukan dengan penelitian yang akan dilakukan.

Beberapa hasil penelitian terdahulu, yang terdiri atas 4 peneliti yaitu: 1. Anih Sri Suryani, 2. Yulita Salim, dkk., 3. Makmur Selomo, dkk, 4. Andi Aidhil Khairul Akbar, dkk. Beberapa hal tersebut akan diuraikan lebih lanjut:

1. Anih Sri Suryani. (2014): Peran Bank Sampah Dalam Efektivitas Pengelolaan Sampah (Studi Kasus Bank Sampah Malang)

Bank Sampah merupakan salah satu alternatif pengelolaan sampah di Indonesia. Bank Sampah Malang (BSM) merupakan salah satu Bank Sampah yang telah berdiri dengan mapan dan banyak dijadikan percontohan. Penelitian kualitatif digunakan untuk melihat efektivitas pengelolaan sampah di BSM dari sudut pandang aspek pengelolaan sampah. Dari aspek kelembagaan, koperasi dinilai cukup efektif membuat BSM bisa mandiri dan berdikari. Hambatan masih banyak dialami dari segi pembiayaan, sedangkan dari segi regulasi masih diperlukan regulasi pendukung untuk memperkuat kinerja BSM. Selama ini, peran serta masyarakat sudah cukup baik, tetapi belum optimal. Hal ini dikarenakan pengetahuan dan pemahaman yang belum merata. Aspek teknik operasional

sudah berjalan dengan efektif namun kendala tempat menjadi masalah utama.

2. **Yulita Salim, dkk. (2017);** Sistem Transaksi Pengelolaan Sampah Pada Bank Sampah Unit di Kota Makassar.

Konsep sampah dalam kehidupan manusia didefinisikan sebagai semua produk yang dihasilkan setelah terjadinya sebuah proses. Gaya hidup dan bertambahnya jumlah penduduk mengakibatkan bertambahnya jumlah sampah terutama di kota Makassar. Pemerintah kota Makassar telah mencoba berbagai cara agar masyarakat dapat menjaga kebersihan, termasuk membuang sampah pada tempatnya sesuai dengan jenis sampah. Berdasarkan sifatnya sampah dibagi dalam dua jenis, yaitu sampah organik dan sampah non organik. Sifat sampah non organik yang tidak terurai dapat merusak lingkungan, oleh karena itu Pemerintah Kota Makassar mengelola sampah non organik dari masyarakat melalui Bank Sampah Unit (BSU) yang ada di setiap kecamatan untuk dijadikan berbagai bentuk kerajinan tangan. Salah satu upaya dalam merubah paradigma tentang sampah non organik ialah menciptakan sebuah inovasi dengan membuat sistem transaksi pengelolaan sampah yang berbasis aplikasi. Penelitian ini membuat aplikasi sistem transaksi pengelolaan sampah di setiap Unit Bank Sampah ke dalam bentuk buku tabungan

digital yang dapat diakses melalui *website*. Inovasi ini dibuat dengan tujuan agar masyarakat dapat menjadikan *website* sebagai sarana informasi tabungan sampah.

3. Makmur Selomo, dkk. (2016) Bank Sampah Sebagai Salah Satu Solusi Penanganan Sampa di Kota Makassar.

Bank sampah adalah salah satu strategi penerapan 3R (*Reuse, Reduce, Recycle*) dalam pengelolaan sampah pada sumbernya di tingkat masyarakat dengan pola insentif ekonomi. Bank Sampah Pelita Harapan telah beroperasi sejak tahun 2011 dan terus berlanjut sampai saat ini di Kota Makassar. Penelitian ini bertujuan mengetahui faktor yang memengaruhi keikutsertaan masyarakat dalam menabung di Bank Sampah Pelita Harapan di Kelurahan Ballaparang Kota Makassar. Jenis penelitian ini adalah survei analitik dengan desain *cross sectional*. Populasi penelitian ini adalah seluruh rumah tangga yang berada di RW 04 Kelurahan Ballaparang dan diperoleh besar sampel 200 rumah. Penarikan sampel menggunakan *systematic random sampling*. Analisis data dilakukan secara univariat dan bivariat dengan uji *chi square* dan uji *phi*. Hasil penelitian diperoleh variabel yang berhubungan dengan keikutsertaan masyarakat adalah tingkat pengetahuan ($p=0.000$; $\phi=0.643$). Variabel yang tidak berhubungan dengan keikutsertaan masyarakat adalah jumlah anggota keluarga

($p=0.111$) dan penghasilan ($p=0.526$). Kesimpulan dari penelitian ini bahwa ada hubungan antara tingkat pengetahuan dengan keikutsertaan masyarakat dalam menabung di Bank Sampah Pelita Harapan di Kelurahan Ballaparang Kota Makassar Tahun 2015.

Hampir setiap daerah yang ada di Indonesia selalu dihadapkan pada peningkatan volume sampah yang setiap tahun semakin meningkat. Kota Makassar merupakan salah satu daerah di Indonesia dengan jumlah penduduk yang cukup padat dengan peningkatan yang sangat pesat, hingga mencapai 1.429.242 jiwa. Pembangunan bank sampah merupakan momentum awal pembina kesadaran kolektif masyarakat untuk memulai memilah, mendaur-ulang, dan memanfaatkan sampah karena sampah mempunyai nilai jual yang cukup baik, sehingga pengelolaan sampah yang berwawasan lingkungan menjadi budaya baru Indonesia. Penelitian tentang karakteristik bank sampah di Kecamatan Tallo Kota Makassar bertujuan untuk mengevaluasi pengelolaan bank sampah yang berlokasi di Kecamatan Tallo dan menganalisis karakteristik bank sampah yang dikelola di Kecamatan Tallo. Adapun jenis penelitian berdasarkan bentuk dan metode pelaksanaan pada penelitian ini adalah survei langsung ke lokasi-lokasi bank sampah aktif di Kecamatan Tallo dengan teknik pengumpulan data meliputi

observasi, wawancara, kuesioner / angket dan studi literatur. Mekanisme pengelolaan sampah melalui bank sampah di Kecamatan Tallo mencakup enam tahap. Yang pertama dimulai dengan memilah sampah sesuai jenis dari rumah/sumber, lalu membawa sampah yang terpilah ke bank sampah. Selanjutnya warga melakukan pendaftaran atau registrasi, kemudian pengurus bank sampah akan melakukan penimbangan serta pengurus akan mencatat total sampah yang ditimbang (Kg dan Rp) dan terakhir nasabah menerima buku tabungannya. Sementara karakteristik bank sampah yang diperoleh dalam penelitian adalah struktur pengurus bank sampah, jumlah nasabah yang terdaftar, jenis sampah yang masuk ke bank sampah, timbulan/jumlah sampah tiap bulan yang terkumpul dan prediksi reduksi sampah.

F. Kerangka Pikir

Implementasi kebijakan pada prinsipnya adalah cara agar sebuah kebijakan dapat mencapai tujuannya, tidak lebih dan kurang. Untuk mengimplementasikan kebijakan publik, maka ada dua pilihan langkah yang ada, yaitu langsung mengimplementasikan dalam bentuk program-program atau melalui formulasi kebijakan *derivate* atau turunan dari kebijakan tersebut. Implementasi Bank Sampah di Kota Makassar, didasarkan pada Undang-undang No. 18 Tahun 2008,

Peraturan Daerah Nomor 4 Tahun 2011 Tentang Pengelolaan Sampah, diperkuat dengan Perwali Makassar Nomor: 126 Tahun 2016, Tentang Pembentukan, Kedudukan, Susunan Organisasi, Uraian Tugas dan Tata Kerja Unit Pelaksana Teknis Bank Sampah pada Dinas Lingkungan Hidup, telah terbentuk 600 unit Bank Sampah, dengan jumlah nasabah mencapai lebih kurang 50 ribu orang pada Tahun 2016. Bank Sampah tersebar di seluruh RT/RW, di Sekolah-sekolah dan di Instansi-instansi pemerintah. Semakin lama semakin berkembang sehingga Tahun 2019, telah mencapai sekitar 1000 Bank Sampah yang tersebar diseluruh Kota Makassar dan telah berhasil mengurangi (Reduce) produksi sampah sekitar 300 ton perhari dari total jumlah produksi sampah yaitu 1.200 ton menjadi 900 ton perhari.

Bank Sampah pada umumnya hampir sama dengan Bank lainnya, ada nasabah, pegawai, pencatatan pembukuan dan manajemen pengelolaannya, dengan harapan agar masyarakat berpartisipasi mengelolah sampah dengan sistem 3R (Reduce= mengurangi, Reuse= menggunakan kembali, Recycle= mendaur ulang). Sehingga sampah memiliki nilai ekonomis, serta dapat mengurangi beban TPA (Tempat Pembuangan Akhir). Yang pada akhirnya lingkungan menjadi bersih, indah dan sehat.

Mengubah watak atau perilaku manusia atau kelompok untuk merealisasikan program-program yang semula cenderung tidak berjalan sebagaimana mestinya atau berjalan sendiri-sendiri

bahkan tidak mau melakukannya baik di lingkungan masyarakat maupun dalam organisasi, diperlukan suatu Model Implementasi Kebijakan yang efektif.

Berdasarkan teori yang dikemukakan dalam uraian di atas, maka untuk keperluan penelitian ini, Peneliti menggunakan indikator pengukuran Model Implementasi Kebijakan Publik dari Ricard E. Matland dkk; yang berfokus pada 4 Ketepatan yaitu sebagai berikut:

1) Ketepatan Kebijakan

- a. Sejauh mana kebijakan yang ada telah bermuatan hal-hal yang memang memecahkan masalah yang hendak dipecahkan..
- b. Apakah kebijakan tersebut sudah dirumuskan sesuai dengan karakter masalah yang hendak dipecahkan.
- c. Apakah kebijakan dibuat oleh lembaga yang mempunyai kewenangan (misi kelembagaan) yang sesuai dengan karakter kebijakan.

2) Ketepatan Pelaksanaan

Aktor implementasi kebijakan tidaklah hanya pemerintah. Ada tiga lembaga yang bisa menjadi pelaksana, yaitu pemerintah, kerjasama antara pemerintah-masyarakat/swasta, atau implementasi kebijakan yang diswastakan (*privatization* atau *contracting out*).

3) Ketepatan Target

- a. Apakah target yang diintervensi sesuai dengan yang direncanakan, apakah tidak ada timpang tindih dengan intervensi lain, atau tidak bertentangan dengan intervensi kebijakan lain.
- b. Apakah targetnya dalam kondisi siap untuk diintervensi ataukah tidak. Kesiapan bukan saja dalam arti secara alami, namun juga apakah kondisi target ada dalam konflik atau harmoni, dan apakah kondisi target ada dalam kondisi mendukung atau menolak.
- c. Apakah intervensi implementasi kebijakan bersifat baru atau memperbarui implementasi kebijakan sebelumnya. Terlalu banyak kebijakan yang tampaknya baru namun pada prinsipnya mengulang kebijakan yang lama dengan hasil yang sama tidak efektifnya dengan kebijakan sebelumnya.

4) Ketepatan Lingkungan

a. Lingkungan Kebijakan

Interaksi antara lembaga perumus kebijakan dengan pelaksanaan kebijakan/lembaga yang terkait.

b. Lingkungan Eksternal Kebijakan

- Publik Opinium (pendapat publik),
- Interpretive Institutions (interpretasi lembaga strategis)
- Individual (individu yang memainkan peran)

Gambar: 7 Kerangka Pikir

