SKRIPSI

IMPLEMENTASI KEBIJAKAN PENGELOLAAN SAMPAH DI KELURAHAN LABUKKANG KOTA PAREPARE

ELENA

E011171526

PROGRAM STUDI ADMINISTRASI PUBLIK

DEPARTEMEN ILMU ADMINISTRASI

FAKULTAS ILMU SOSIAL DAN ILMU POLITIK

UNIVERSITAS HASANUDDIN

MAKASSAR

2021

UNIVERSITAS HASANUDDIN

FAKULTAS ILMU SOSIAL DAN ILMU POLITIK

ABSTRAK

ELENA. E011171526. Implementasi Kebijakan Pengelolaan Sampah di Kelurahan Labukkang Kota Parepare dibawa bimbingan Dr. Muhammad Rusdi, M.Si dan Andi Rahmat, S.Sos, M.Si

Penelitian ini bertujuan untuk mendeskripsikan bagaimana implementasi kebijakan pengelolaan sampah di Kelurahan Labukkang Kota Parepare. Sampah adalah masalah klasik yang ada di Indonesia. Mulai dari sampah plastik, daun-daun dan sampah lainnya.

Pendekatan penelitian ini adalah penelitian kualitatif dengan menggunakan jenis penelitian deskriptif dengan tujuan untuk menggambarkan objek penelitian berdasarkan fakta-fakta yang ada di lapangan. Teknik analisis data yang digunakan dimulai dari reduksi data, penyajian data dan penarikan kesimpulan. Penelitian ini menggunakan teori dari George C. Edward III (1980) yakni Komunikasi, Sumber Daya, Disposisi, dan Struktur Birokrasi.

Hasil penelitian Implementasi Kebijakan Pengelolaan Sampah Di Kelurahan Labukkang Kota Parepare dapat dikatakan belum berjalan maksimal dari segi masyarakatnya karena masih banyaknya masyarakat yang tidak melakukan pengurangan sampah sedangkan dari segi penanganan sampah, Pemerintah Kelurahan Labukkang sudah melakukan dari pemilahan, pengumpulan, pengangkutan, dan pengolahan namun belum sampai ke tahap pemrosesan akhir.

Kata Kunci: Implementasi, Kebijakan, Pengelolaan Sampah

UNIVERSITAS HASANUDDIN

FAKULTAS ILMU SOSIAL DAN ILMU POLITIK

ABSTRACT

ELENA. E011171526. The implementation of the Waste Management Policy in Labukkang Village, Parepare City, was led by Dr. Muhammad Rusdi, M.Si and Andi Rahmat, S.Sos, M.Si

This study aims to describe how the implementation of waste management policies in Labukkang Village, Parepare City. Garbage is a classic problem in Indonesia. Starting from plastic waste, leaves and other garbage.

This research approach is qualitative research using descriptive research type with the aim of describing the object of research based on the facts in the field. The data analysis technique used starts from data reduction, data presentation and conclusion drawing. This study uses the theory of George C. Edward III (1980) namely Communication, Resources, Disposition, and Bureaucratic Structure.

The results of the research on the Implementation of Waste Management Policies in the Labukkang Village, Parepare City can be said to have not run optimally in terms of the community because there are still many people who do not reduce waste, while in terms of waste management, the Labukkang Village Government has carried out sorting, collection, transportation, and processing but has not to the final processing stage.

Keywords: Implementation, Policy, Waste Management

UNIVERSITAS HASANUDDIN
FAKULTAS ILMU SOSIAL DAN ILMU POLITIK

LEMBAR PERNYATAAN KEASLIAN

Saya yang bertandatangan di bawah ini:

Nama	: ELENA
NIM	: E011171526
Program Studi	: ILMU ADMINISTRASI PUBLIK
Jenjang	: S1

Menyatakan bahwa skripsi yang berjudul "Implementasi Kebijakan Pengelolaan Sampah di Kelurahan Labukkang Kota Parepare" adalah benar merupakan hasil karya pribadi dan seluruh sumber yang dikutip maupun dirujuk telah dinyatakan dengan benar dalam daftar pustaka.

Makassar, 01 Oktober 2021

METERAI TEMPEL
49EAJX442047396

Elena

E011171526

UNIVERSITAS HASANUDDIN
FAKULTAS ILMU SOSIAL DAN ILMU POLITIK

LEMBAR PENGESAHAN SKRIPSI

Nama	: ELENA
NIM	: E011171526
Program Studi	: ILMU ADMINISTRASI PUBLIK
Judul	: "IMPLEMENTASI KEBIJAKAN PENGELOLAAN SAMPAH DI KELURAHAN LABUKKANG KOTA PAREPARE"

Telah diperiksa oleh Pembimbing I dan Pembimbing II dan dinyatakan telah sesuai dengan saran tim penguji skripsi, Departemen Ilmu Administrasi Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik, Universitas Hasanuddin.

Makassar, 31 Agustus 2021

Menyetujui:

Pembimbing I,	Pembimbing II,
Dr. Muhammad Rusdi, M.Si	Andi Rahmat Hidayat, S.Sos., M.Si
NIP: 19700301 199902 1 001	NIP: 19891202 201903 1 007

Mengetahui:
Ketua Departemen Ilmu Administrasi,

Dr. Nurdin Nara, M.Si
NIP: 19630903 198903 1 002

v

UNIVERSITAS HASANUDDIN
FAKULTAS ILMU SOSIAL DAN ILMU POLITIK

LEMBAR PENGESAHAN SKRIPSI

Nama	: ELENA
NIM	: E011171526
Program Studi	: ILMU ADMINISTRASI PUBLIK
Judul	: "IMPLEMENTASI KEBIJAKAN PENGELOLAAN SAMPAH DI KELURAHAN LABUKKANG KOTA PAREPARE"

Telah dipertahankan sidang penguji skripsi program sarjana Departemen Ilmu Administrasi Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik, Universitas Hasanuddin pada hari Senin Tanggal 16 Agustus 2021

Makassar, 31 Agustus 2021

Dewan Penguji Skripsi

Ketua Sidang	: Dr. Muhammad Rusdi, M.Si	(.....)
Sekretaris Sidang	: Andi Rahmat Hidayat, S.Sos., M.Si	(.....)
Anggota	: 1. Dr. Suryadi Lambali, MA.	(.....)
	2. Dr. Nurdin Nara, M.Si	(.....)

vi

KATA PENGANTAR

Bismillahirrahmanirrahim

Segala puji bagi Allah SWT yang telah memberikan kami kemudahan sehingga dapat menyelesaikan skripsi yang berjudul **"Implementasi Kebijakan Pengelolaan Sampah di Kelurahan Labukkang Kota Parepare"**. Tanpa pertolongan-Nya tentunya kami tidak dapat menyelesaikan skripsi ini. Shalawat serta salam semoga terlimpah curahkan kepada baginda tercinta Nabi Muhammad SAW yang telah mengangkat dari lembah gelap gulita menuju ke arah terang benderang.

Penulis tentu menyadari bahwa skripsi ini masih jauh dari kata sempurna serta masih banyak kesalahan serta kekurangan dalam pembuatan skripsi ini. Maka dari itu, kami sangat mengharapkan saran dan krtitikan yang membangun dari pembaca agar kiranya skripsi yang kami buat selanjutnya lebih baik lagi.

Dalam menyelesaikan skripsi ini, penulis banyak menerima bantuan serta dukungan yang sangat berarti dari berbagai pihak. Maka dari itu, penulis mengucapkan banyak terima kasih kepada Ayahanda tercinta Jafar dan Ibunda Rusna yang selalu memberikan motivasi serta semangat kepada penulis serta saudara-saudara dari penulis yakni Supardi dan Sumardi.

Penyusunan skripsi ini tidak lepas dari bantuan dari berbagai pihak, karena itu penulis menyampaikan ucapan terima kasih yang sebesar-besarnya kepada:

1. Ibu Prof. Dr. Dwia Aries Tina Palubuhu, MA selaku Rektor Universitas Hasanuddin yang telah memberi kesempatan kepada penulis mengikuti pendidikan pada program S1 di Universitas Hasanuddin;
2. Bapak Prof. Dr. Armin Arsyad, M.Si selaku Dekan Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Hasanuddin beserta seluruh stafnya;
3. Bapak Dr. Nurdin Nara, M.Si selaku Ketua Departemen Ilmu Administrasi Publik dan Bapak Dr. Muh. Tang Abdullah, S.sos., M.A.P selaku Sekretaris Departemen Ilmu Administrasi Publik.
4. Bapak Dr. Muhammad Rusdi, M.Si selaku pembimbing I dan Bapak Andi Rahmat Hidayat, S.Sos., M.Si, selaku pembimbing II yang telah meluangkan waktunya untuk membimbing penulis;
5. Bapak Dr. Suryadi Lambali, MA, dan Bapak Dr. Nurdin Nara, M.Si selaku tim penguji. Terima kasih atas waktu, masukan serta arahannya;
6. Para dosen program studi Administrasi Publik UNHAS terima kasih atas ilmu yang telah diberikan selama kurang lebih 3 (tiga) tahun perkuliahan, serta staf akademik (Ibu Ros, Ibu Darma, dan Pak Lili) yang telah membantu penulis dalam pengurusan kelengkapan administratif penulisan skripsi;
7. Para pegawai di Dinas Lingkungan Hidup Kota Parepare Parepare yang telah bersedia memberikan bantuan kepada penulis selama meneliti terutama untuk narasumber Kepala Dinas Lingkungan Hidup Bapak Budi dan Bapak Arhamdi selaku Kepala Bidang Pengendalian, Pencemaran, dan Kerusakan Lingkungan;
8. Para pegawai di Kelurahan Labukkang, terutama untuk narasumber yaitu Lurah Labukkang Bapak Agus Mawardi, Ibu Melyani selaku Ketua Tim Pengelola dan Ibu Bahara selaku Bendahara Pengelola Bank Sampah

Labukkang yang telah bersedia memberikan bantuan kepada penulis selama meneliti;

9. Terima kasih kepada teman seperjuangan SMA Nurmila Ramadhani, Dinda Putri Puspita dan Fakhriyyah Saleh karena selalu memberikan dukungan, motivasi serta saran kepada penulis sehingga skripsi ini dapat dikerjakan. Semoga kita semua dapat sukses sesuai dengan tujuan masing-masing, Love U Guys...;
10. Terima kasih juga kepada Takbir dan Samsiar yang menemani penulis dalam mengerjakan skripsi ini. Semoga kalian semua bisa cepat menyusun yah;
11. Terima kasih kepada Hasmita yang selalu setia menemani penulis dan memberikan dukungan serta saran kepada penulis untuk tetap semangat mengerjakan skripsi ini;
12. Terima kasih untuk teman seperjuangan Leader 2017 (Loyalty & Educated of Administrative Generation) terimakasih atas segala bantuan dan perhatian yang di berikan selama proses perkuliahan, dan mohon maaf karena sering meresahkan;
13. Terima kasih kepada Nismawati, Nur Wulandari Dewi Tasik Bone Nurlindah Suldar dan Nur Fitri karena dapat memberikan saran kepada penulis serta semangat untuk terus mengerjakan skripsi ini;
14. Terima kasih kepada teman-teman seperjuangan KKN Gel. 104 BORUTO, terima kasih karena pernah ada menjadi moodbooster serta teman jalan bagi penulis untuk refreshing;

15. Terima kasih kepada Segenap keluarga besar HUMANIS FISIP Unhas, HIPMI PARE Komisariat Unhas, dan Pagyuban KSE Unhas karena pernah menjadi wadah bagi penulis untuk berorganisasi;
16. Terima kasih juga untuk keluarga serta sahabat-sahabat Girls Squad yang menjadi tempat curhat, pergibahan, jalan, ngumpul bareng selama ini. *Thanks a lot;*
17. Terima kasih juga untuk teman-teman online Beliebersku karena menjadi moodbooster serta teman yang menghibur bagi penulis;
18. Terima kasih juga untuk pihak yang selalu setia mendengarkan cerita perhaluan lokal dan interlokal yah, jangan bosan-bosan;
19. Terima kasih yang sebesar-besarnya untuk diri penulis sendiri karena mampu bertahan sampai detik ini, tetap semangat dan jangan mudah menyerah. Tetap fokus, jangan pernah mendengarkan celaan dari orang lain yang tidak membangun serta selalu buat *down*;
20. Terima kasih untuk seluruh pihak yang terlibat dalam pembuatan skripsi ini yang tidak bisa penulis sebutkan satu persatu.

Penulis berharap skripsi sederhana kami ini dapat dimengerti oleh pembaca. Penulis meminta maaf yang sebesar-besarnya apabila dalam skripsi ini terdapat perkataan yang tidak berkenan di hati. Terima kasih

Makassar, 9 Agustus 2021

Penulis

DAFTAR ISI

HALAMAN JUDUL i

ABSTRAK ii

ABSTRACT iii

LEMBAR PERNYATAAN KEASLIAN iv

LEMBAR PENGESAHAN SKRIPSI v

LEMBAR PENGESAHAN SKRIPSI vi

KATA PENGANTAR vii

DAFTAR ISI xi

DAFTAR GAMBAR xiv

DAFTAR TABEL xv

BAB I PENDAHULUAN 1

I.1 Latar Belakang 1

I.2 Rumusan Masalah 7

I.3 Tujuan Penelitian 8

I.4 Manfaat Penelitian 8

BAB II TINJAUAN PUSTAKA 9

II.1 Kebijakan Publik 9

II.1.1 Definisi Kebijakan Publik 9

II.1.2 Peran Strategis Kebijakan 11

II.1.3. Proses Pembuatan Kebijakan 13

II.2. Implementasi 13

II.2.1 Definisi Implementasi 13

II.2.2 Tahapan Operasional Implementasi 15

II.2.3 Faktor Keberhasilan Implementasi Kebijakan 17

II.3 Implementasi Kebijakan Publik 18

II.3.1. Model Goggin, Bowman, dan Lester 18

II.3.2. Model Elmore, dkk 21
II.3.3. Model Nakamura & Swallwood 21
II.3.4 Model Jaringan 23
II.3.5 Model George C. Edward III 24
II.3.6. Model Van Meter dan Van Horn 32
II.3.7. Model Jan Merse 34
II.3.8. Model Charles O. Jones 36
II.4. Pengelolaan Sampah 38
II.4.1. Definisi Sampah 38
II.4.2. Dampak Sampah Bagi Manusia dan Lingkungannya 39
II.4.3. Pengelolaan Sampah dengan Konsep 3R 40
II.5 Penelitian Terdahulu 41
II.6 Kerangka Pikir 43
BAB III METODE PENELITIAN 46
III.1 Pendekatan dan Jenis Penelitian 46
III.2 Lokasi Penelitian 47
III.3 Fokus Penelitian 47
III.4 Informan Penelitian 47
III.5 Sumber Data 48
III.6 Teknik Pengumpulan Data 48
III.7 Analisis Data 50
BAB IV Gambaran Umum Lokasi Penelitian 53
IV.1. Deskripsi Kelurahan Labukkang 53
IV.2. Letak Geografis 54
IV.3. Jumlah Penduduk 54
IV.4. Kondisi Sosial 55
IV.4.1. Pendidikan 55

IV.4.2. Kesehatan 55
IV.5. Visi Misi 56
IV.5.1. Visi 56
IV.5.2. Misi 56
IV.6. Struktur Organisasi 57
BAB V Hasil & Pembahasan 59
V.1. Implementasi Kebijakan Pengelolaan Sampah di Kelurahan Labukkang Kota Parepare 59
V.2. Indikator Keberhasilan Implementasi Kebijakan Pengelolaan Sampah di Kelurahan Labukkang Kota Parepare 68
V.2.1. Komunikasi 68
V.2.2. Sumber Daya 73
V.2.3. Disposisi 79
V.2.4. Struktur Birokrasi 81
BAB VI Kesimpulan & Saran 85
VI.1. Kesimpulan 85
VI.2. Saran 86
DAFTAR PUSTAKA 87

DAFTAR GAMBAR

Gambar 2.1. Model Goggin, Bowman, dan Lester 20

Gambar 2.2. Model Nakamura & Swallwood..... 22

Gambar 2.3. Model Jaringan 23

Gambar 2.4. Model George C. Edward III 32

Gambar 2.5. Model Van Meter & Van Horn..... 34

Gambar 2.6. Model Jan Merse..... 36

Gambar 2.7. Model Charles O. Jones 37

Gambar 4.1. Visi Misi Kelurahan Labukkang 57

Gambar 4.2. Struktur Organisasi Kelurahan Labukkang 58

Gambar 5.1. Aplikasi E-Lapor 82

DAFTAR TABEL

Tabel 1.1. Jumlah Penduduk Kota Parepare..... 5

Tabel 2.1. Model Implementasi Kebijakan Oleh Nakamura & Swallwood..... 22

Tabel 4.1. Luas Wilayah Kecamatan Ujung Menurut Kelurahan 2019..... 53

Tabel 4.2. Jumlah Rt & Rw Menurut Kelurahan di Kecamatan Ujung 2019..... 53

Tabel 4.3. Tinggi Wilayah & Jarak Ke Ibukota Kecamatan Menurut Kelurahan di Kecamatan Ujung 2019 54

Tabel 4.4. Jumlah Penduduk Kota Parepare Menurut Kelurahan & Jenis Kelamin Tahun 2020 55

Tabel 5.1. Laporan Bulanan Pembelian Sampah Tahun 2021 61

Tabel 5.2. Tabungan Emas Adwiati 63

Tabel 5.3. Tabungan Emas Pujiati 63

Tabel 5.4. Konversi Rupiah Ke Bentuk Tabungan Emas..... 64

Tabel 5.5. Jumlah Aparatur Sipil Negara DLH Kota Parepare..... 74

Tabel 5.6. Jumlah Tim Pengelola Bank Sampah Labukkang 75

BAB I

PENDAHULUAN

I.1. Latar Belakang

Sampah adalah masalah klasik yang ada di Indonesia. Mulai dari sampah plastik, daun-daun dan sampah lainnya. Dari zerowaste.id mengemukakan bahwa Data dari Kementerian Lingkungan Hidup dan Kehutanan menjelaskan bahwa tahun 2019 sampah di Indonesia akan mencapai 68 Juta tons. Sedangkan plastik diperkirakan akan mencapai 9.52 tons. Direktur Jenderal Pengelolaan Sampah, Limbah, dan Bahan Berbahaya Beracun, Kementerian Lingkungan Hidup dan Kehutanan, Tuti Hendrawati Mintarsih mengungkapkan bahwa sampah di Indonesia akan meningkat setiap tahunnya yang kenaikannya diperkirakan satu juta per tahunnya. World Economic Forum (WEF) memprediksi bahwa tahun 2050 yang akan datang sampah plastik yang ada akan melebihi jumlah ikan. WEF memprediksikan jumlah produksi sampah plastik akan meningkat tiga kali lipat secara global menjadi 1.124 miliar ton.

Sampah sering menjadi masalah di tengah-tengah masyarakat. Salah satu akibatnya menyebabkan bencana alam seperti banjir. Ini disebabkan karena masyarakat kurang mencintai lingkungan dengan tetap membuang sampah sembarang tempat baik di jalan sampai ke sungai-sungai. Dari bencana alam tersebut, pemerintah dapat belajar sehingga dikemudian hari tidak terjadi lagi hal seperti sebelumnya. Apalagi sebagian masyarakat membuang semua sampah yang ada tanpa memilihnya terlebih dahulu, padahal ada jenis sampah yang dapat didaur ulang dan dimanfaatkan

kembali agar timbulan sampah menjadi berkurang. Dengan mengolah sampah dengan baik, dapat mengurangi penggunaan lahan dan di sisi lain dapat bernilai ekonomis seperti dengan cara mendaur ulang sampah dan kemudian menjualnya untuk digunakan kembali. Sampai disitu, kita tidak dapat menyalahkan masyarakat sepenuhnya karena Pemerintah Daerah juga memiliki tanggung jawab dalam mengelola sampah tersebut seperti membuat aturan larangan membuang sampah sembarangan dan sebagainya. Menurut Ehworm (2008) tanggung jawab pemerintah daerah dalam pengelolaan sampah yakni mengatur tentang sampah rumah tangga, didaur ulang, atau dibuang dengan benar. Selain itu, pemerintah daerah juga berperan menginformasikan atau mensosialisasikan kepada masyarakat bahwa ada pihak yang dapat membantu mengelola sampah. Peran pemerintah dalam pengelolaan sampah dapat dilakukan dari seluruh skala (skala kota dan lingkungan). Dari SNI 19-2454-2002 tentang Tata Cara Teknik Operasional Pengelolaan Sampah Perkotaan, pelayanan pemerintah untuk pengelolaan sampah terkait penangananan sampah yakni pengumpulan, pemindahan, pengolahan, dan pengangkutan. Pada keempat tahap tersebut, pemerintah bertugas untuk memberikan pelayanan dan fasilitas sampai sampah tersebut ke TPA dan atau diolah sebagaimana mestinya.

Akibat dari padatnya penduduk dan tidak terorganisirnya sampah dengan baik membuat timbulan sampah menjadi semakin bertumpuk yang dapat merusak lingkungan. Maka dari itu pemerintah membuat kebijakan dalam mengelola sampah sehingga bernilai guna. Pengelolaan sampah dalam skala nasional telah diatur dalam dalam Undang-Undang No. 18

Tahun 2008 tentang “Pengelolaan Sampah”, dimana pada Pasal 2 ayat (1) dijelaskan bahwa sampah yang dikelola adalah (a) sampah rumah tangga; (b) sampah sejenis rumah tangga; dan (c) sampah spesifik. Kemudian dijelaskan tujuan dari pengelolaan sampah pada Pasal 4 yakni: Pengelolaan sampah bertujuan untuk meningkatkan kesehatan masyarakat dan kualitas lingkungan serta menjadikan sampah sebagai sumber dana. Secara sederhana, isi dari Undang-Undang tersebut telah menjelaskan bahwa pengelolaan sampah yang tepat dapat bernilai ekonomis bagi masyarakat setempat.

Seiring dengan bertambahnya penduduk dan makin padatnya suatu pedesaan maupun perkotaan, membuat makin banyaknya sampah yang dihasilkan termasuk salah satunya sampah rumah tangga dan sampah sejenis sampah rumah tangga. Dalam Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 97 Tahun 2017 tentang “ Kebijakan dan Strategi Nasional Pengelolaan Sampah Rumah Tangga dan Sampah Sejenis Sampah Rumah Tangga” Pasal 1 (1) menjelaskan bahwa Sampah Rumah Tangga adalah sampah yang berasal dari kegiatan sehari-hari dalam rumah tangga yang tidak termasuk tinja dan sampah spesifik, dan pada Pasal 1 (2) menjelaskan bahwa Sampah Sejenis Sampah Rumah Tangga adalah sampah Rumah Tangga yang berasal dari kawasan komersial, kawasan industri, kawasan khusus, fasilitas sosial, fasilitas umum, dan/ atau fasilitas lainnya. Dibuatnya peraturan tentang pengelolaan sampah ini bertujuan untuk melestarikan lingkungan dan menjadikan sampah sebagai sumber daya. Sebagai upaya untuk melestarikan lingkungan, dapat dilakukan dengan cara pembatasan timbulan sampah dan pengurangan sampah sehingga sampah yang

diangkut ke Tempat Pembuangan Akhir (TPA) menjadi berkurang. Selanjutnya dalam upaya menjadikan sampah sebagai sumber daya dapat dilakukan dengan cara mendaur ulang sampah rumah tangga atau pemanfaatan kembali sampah.

Kemudian dari Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 97 Tahun 2017 dibuatlah Peraturan Menteri Lingkungan Hidup dan Kehutanan Republik Indonesia Nomor P.10 Tahun 2018 tentang “Pedoman Penyusunan Kebijakan dan Strategi Daerah Pengelolaan Sampah Rumah Tangga dan Sampah Sejenis Sampah Rumah Tangga”. Permen LHK ini dibuat untuk sebagai dasar penyusunan Kebijakan dan Strategi Pemerintah Daerah dalam Pengelolaan Sampah Rumah Tangga dan Sampah Sejenis Sampah Rumah Tangga guna menyeragamkan dalam penyusunan Pengelolaan sampah Daerah Provinsi dan Kabupaten/ Kota.

Salah satu kota yang dapat dilihat pengelolaan sampah rumah tangga dan sampah sejenis sampah rumah tangganya adalah Kota Parepare. Kota Parepare adalah salah satu Kota yang berada di Sulawesi-Selatan dan merupakan kota yang dijuluki sebagai bandar madani. Dari data BPS yang di dapatkan, Parepare terus mengalami pertumbuhan penduduk dari tahun 2012-2019. Berikut data yang ditemukan:

Tabel 1.1. Jumlah Penduduk Kota Parepare (Tahun 2012-2019)

No.	Tahun	Jumlah Penduduk
1.	2012	132.048 jiwa
2.	2013	135.200 jiwa
3.	2014	136.903 jiwa
4.	2015	138.699 jiwa
5.	2016	140.423 jiwa
6.	2017	142.097 jiwa
7.	2018	143.710 jiwa
8.	2019	145.178 jiwa

Sumber: BPS, Kota Parepare

Dari data tersebut yang didapat melalui website BPS Kota Parepare, dapat dilihat bahwasanya penduduk Kota Parepare dari tahun ke tahun semakin meningkat. Pertumbuhan penduduk menyebabkan kebutuhan dan keinginan orang-orang meningkat sehingga sampah yang dihasilkan oleh rumah tangga tersebut juga semakin meningkat. Dilansir dari makassarbienalle.org (Diakses pada tanggal 26 Maret 2021 Pukul 16.20), pada tahun 2018 Pemerintah Kota Parepare, Iwan Assad selaku Sekretaris Daerah mewanti-wanti tentang timbulan sampah yang ada dikarenakan dari 65 Juta ton sampah di Indonesia, Parepare menyumbang sekitar 26 ribu ton sampah per tahunnya. Penelitian yang dilakukan oleh Organisasi Daerah Himpunan Pelajar Mahasiswa Indonesia Parepare (HIPMI PARE) Komisariat Bandar Madani yang dimentori oleh Syahrani Said dipersentasikan dalam bentuk diagram menjelaskan bahwa penelitian yang dilakukan di Kilometer 7 selama seminggu, data yang di dapat dari 142.097 jiwa (BPS 2017) penduduk Parepare produksi sampah di TPA Kilometer 7 mencapai 14.918.700 kg (Maret-Desember 2017), tahun 2018 mencapai 21.909.010

kg, dan dalam periode Januari-Juni 2019 sebanyak 11.518.610 kg yang kemungkinan besar akan meningkat. Jika sampah yang dihasilkan semakin meningkat, menyebabkan timbulan sampah akan semakin bertumpuk di TPA.

Pengelolaan sampah rumah tangga juga telah diatur dalam Peraturan Walikota Parepare Nomor 38 Tahun 2018 Tentang kebijakan dan Strategi Pemerintah Daerah Dalam Pengelolaan Sampah Rumah Tangga dan Sampah Sejenis Sampah Rumah Tangga. Pada Peraturan Walikota tersebut Pasal 3 ayat (1) mengatur tentang arah kebijakan pengurangan dan penanganan sampah rumah tangga. Pengurangan sampah rumah tangga menurut pasal 3 ayat (2) dilakukan melalui pembatasan timbulan, pemanfaatan kembali dan pendauran ulang sampah rumah tangga dan sampah sejenis sampah rumah tangga. Adapun pasal 3 ayat (3) penangananan sampah rumah tangga dapat dilakukan dengan beberapa cara seperti pemilahan, pengumpulan, pengangkutan, pengolahan dan pemrosesan akhir. Tujuan dari Pemerintah Kota Parepare menggunakan strategi tersebut agar masyarakat ketika hendak membuang sampah lebih memperhatikan yang dapat didaur ulang, digunakan kembali dan mana sampah yang sudah harus dibuang ke TPA.

Kemudian terbitlah Surat Edaran Walikota Parepare Nomor 21 tentang Pengurangan dan Penanganan Sampah yang mana surat tersebut ditujukan ke stakeholder terkait salah satunya adalah Lurah se-Kota Parepare. Pemerintah Parepare juga memerintahkan kepada setiap kelurahan di Kota Parepare memiliki bank sampahnya sendiri sebagai tempat pengelolaan sampah termasuk Kelurahan Labukkang, Kecamatan

Ujung. Kelurahan Labukkang memiliki bank sampah sendiri sebagai tempat pengelolaan sampah, masyarakat dapat menyetor sampah yang ada di bank sampah Labukkang ini. Kegiatan yang dilaksanakan di bank sampah Labukkang adalah Koperasi yakni masyarakat meminjam uang dan membayarnya dengan sampah. Hal ini dapat mendorong partisipasi masyarakat untuk mengurangi tumpukan sampah yang akan dibawa ke TPA. Namun Koperasi tersebut tidak berjalan lancar dan akhirnya menjadi macet dikarenakan kurangnya partisipasi masyarakat dalam program tersebut.

Dari program bank sampah yang dilaksanakan oleh Kelurahan Labukkang tersebut dapat dilihat bahwa pengelolaan sampah yang ada kurang baik atau kurang memadai, partisipasi masyarakat yang kurang menjadi penyebab utama dalam kegagalan program tersebut. Partisipasi masyarakat yang kurang dapat disebabkan oleh kurangnya informasi yang diterima masyarakat melalui sosialisasi dan kurangnya asumsi yang kuat untuk mendorong keinginan masyarakat menyukseskan kegiatan Koperasi tersebut. Sehingga menyebabkan timbulan sampah masih dapat menumpuk karena kurangnya partisipasi dari masyarakat dan masih kurangnya pengelola bank sampah Labukkang dalam mengelola sampah.

I.2. Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang di atas, maka rumusan masalah penelitian ini adalah “Bagaimana Implementasi Kebijakan Pengelolaan Sampah di Kelurahan Labukkang Kota Parepare?”

I.3. Tujuan Penelitian

Tujuan dari penelitian ini adalah “Untuk menganalisis Bagaimana Implementasi Kebijakan Pengelolaan Sampah di Kelurahan Labukkang Kota Parepare.”

I.4. Manfaat Penelitian

Penelitian ini diharapkan dapat memberikan manfaat sebagai berikut:

1. Manfaat Teoritis

   Penelitian ini diharapkan dapat memberikan sumbangsi ilmu dan menjadi bahan literatur dalam bidang ilmu administrasi, terutama yang berkaitan dengan implementasi kebijakan publik.

2. Manfaat Praktis

   a. Bagi mahasiswa, penelitian ini diharapkan dapat menjadi literatur bacaan untuk menambah ilmu pengetahuan mengenai implementasi kebijakan.

   b. Bagi peneliti, penelitian ini merupakan kesempatan bagi peneliti untuk mengembangkan ilmu pengetahuan.

   c. Bagi pemerintah, penelitian ini diharapkan dapat menjadi faktor pendorong pemerintah membuat kebijakan yang dibutuhkan masyarakat.

BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

II.1. Kebijakan Publik

II.1.1. Definisi Kebijakan Publik

Kebijakan publik merupakan salah satu unsur penting dalam administrasi publik. Sebagai salah satu unsur penting, kebijakan publik diibaratkan fungsinya seperti otak manusia, artinya kebijakan publik disini berperan penting dalam kehidupan bernegara. Dikarenakan melalui kebijakan publik segala aktivitas bernegara diatur di kebijakan publik.

Kebijakan publik secara singkat yang dikemukakan oleh Dye(1987:18), yaitu*" whatever governments choose to do or not to do"*. Dye mengatakan hal tersebut dengan tujuan bahwa apapun yang dilakukan pemerintah itu disebut kebijakan bahkan diamnya pemerintah merupakan sebuah kebijakan. Pemaknaan kebijakan menurut Dye tersebut setidaknya ditandai dengan dua hal yakni: pertama, kebijakan yang dibuat dilakukan oleh badan pemerintah bukan yang lainnya, dan kedua, kebijakan yang telah dibuat mengandung pilihan untuk dilakukan ataupun tidak dilakukan oleh pemerintah. Selain Dye, James E. Anderson mengatakan bahwa kebijakan sebagai perilaku dari serangkaian aktor baik pejabat, kelompok ataupun instansi tertentu dalam suatu bidang. Ia mengatakan bahwa berbicara tentang kebijakan publik tidak lepas kaitannya dengan kepentingan antar kelompok, baik di tingkat pemerintahan sampai kepada masyarakat luas (Anderson, 1979). Sedangkan Laswell mengatakan bahwa ilmu kebijakan publik mencakup

tiga hal yakni: 1) metode penelitian proses kebijakan, 2) hasil dari studi kebijakan, 3) hasil temuan penelitian yang memberikan kontribusi paling penting untuk memenuhi kebutuhan-kebutuhan intelegensi masa kini (Laswell, 1951 dalam Parson, 2006).

Kebijakan publik pada dasarnya dimaksudkan untuk mengatasi suatu masalah yang dihadapi oleh publik, atau untuk mencapai suatu tujuan yang telah ditentukan sebelumnya oleh instansi yang mempunyai wewenang sebagai tugas pemerintahan negara. Secara luas, kebijakan publik dapat diartikan sebagai peraturan-peraturan pemerintah yang tertulis dalam bentuk peraturan perundangan, dan peraturan yang tidak tertulis namun disepakati yang biasanya disebut dengan konvensi-konvensi. Kebijakan publik secara substansif dapat diartikan segala aktivitas yang dilakukan oleh pemerintah dengan tujuan memecahkan masalah publik atau meminimalisir masalah yang terjadi. Nah dengan adanya kebijakan ini diharapkan pemerintah dapat mengatasi sebagian besar bahkan secara keseluruhan masalah-masalah yang ada di masyarakat. Untuk memecahkan permasalahan di masyarakat, pemerintah juga butuh dukungan serta kepercayaan dari masyarakat. Seperti yang didefiniskan oleh Hetherington bahwa kepercayaan politik sebagai kepercayaan yang dimiliki orang-orang terhadap pemerintah mereka. Hal yang dapat memicu kepercayaan masyarakat terhadap pemerintah yakni budaya dan sistem politik, sebuah ilustrasi yang dikemukakan oleh Listhaug & Jakobsen (2017) bahwa kepercayaan politik menurun ketika kesenjangan politik meningkat. Aspek lainnya adalah kinerja politik dimana kepercayaan politik akan meningkat jika pemerintah

memberikan layanan publik dan kebijakan secara efektif seperti apa yang diinginkan oleh masyarakat. Perilaku yang dilakukan oleh pemerintah seperti korupsi membuat kondisi kepercayaan dalam politik bahkan institusi buruk karena keduanya (persepsi dan kepercayaan kepada pemerintah) memiliki hubungan timbal balik kuat yang kausalitas (Morris & Klesener, 2010). Alasan lain kurangnya kepercayaan masyarakat terhadap pemerintah yakni meningkatknya ketidakpuasan terhadap kinerja pemerintah dan kebijakan atau program yang juga mengarah ke politik (Miller, 1974).

II.1.2. Peran Strategis Kebijakan

Prof. Budiamin Rusli dalam bukunya Kebijakan Publik "Membangun Pelayanan Publik Responsif" (2015) beliau mengemukakan pentingnya sebuah kebijakan karena keberadaannya sangat menentukan tercapainya sebuah tujuan, meskipun masih ada tahap lain yang menjadi prasyaratnya sehingga tujuan tersebut bisa tercapai. Tetapi kemudian tidak jarang sebagian orang/kelompok mementingkan kebijakan dan melupakan esensi dasarnya. Menyusun dan menetapkan kebijakan seolah menjadi hal terpenting dari hal lainnya seperti memikirkan apa cara yang lebih efektif dan efisien untuk mencapai tujuan. Seperti biaya yang besar yang dikeluarkan untuk membiayai sebuah kebijakan merupakan tanda bahwa betapa pentingnya sebuah kebijakan dan sekaligus menjadi cerminan berlebihan seolah kebijakan lebih penting daripada tujuan sebenanrnya. Walaupun sebenarnya perlakuan seperti itu patut diwajari karena tanpa kebijakan publik yang tepat, maka tujuan akan

sulit dicapai. Namun harus proporsional karena sejatinya kebijakan adalah sebuah alat.

Rumusan sederhana di atas dan terkesan mensimplifikasi makna kebijakan publik adalah rumusan singkat untuk mensederhanakan maksud dan tujuan dari kebijakan. Dari rumusan sederhana ini diharapkan memudahkan dalam memahami arti pentingnya kebijakan publik dalam sebuah organisasi yang bernama negara karena sejatinya keberadan organisasi itu dimaksudkan untuk mencapai tujuan. Dimana tujuan tersebut biasanya dituangkan dalam konstitusi ataupun anggaran dasar dalam organisasi privat.

Tujuan kebijakan adalah semacam konstitusi yang harus menjadi acuan kemana dan bagaimana kebijakan itu menuju dan dirumuskan untuk mencapainya. Lebih dari itu diperlukan kreativitas dan inovasi dengan melibatkan semua *stakeholder* termasuk masyarakat agar kebijakan yang diterbitkan mudah dilaksanakan untuk mencapai tujuannya.

Masyarakat adalah pihak penilai yang paling berhak menilai sebuah keberhasilan dari kebijakan, bukan aparat kebijakan meskipun dalam pelaksanaannya tidak melakukan penyimpangan apapun. Dalam perspektif ini masyarakat adalah pihak yang sangat penting dalam proses kebijakan, sehingga tujuan kebijakan itu selaras dengan apa yang dikehendaki masyarakat.

II.1.3. Proses Pembuatan Kebijakan

Menurut William N. Dunn (2003) menyebutkan bahwa tahap-tahap proses pembuatan kebijakan dimulai dari fase **Penyusunan Agenda** (Agenda Setting) dimana pada tahap ini para pejabat yang terpilih menempatkan masalah pada agenda publik, selanjutnya yaitu **Formulasi Kebijakan** yakni tahap dimana para pejabat merumuskan alternatif kebijakan untuk mengatasi masalah. Alternatif kebijakan yang dibuat melihat perlunya membuat perintah eksekutif, keputusan peradilan, dan tindakan legislatif. Tahap ketiga yakni **Adopsi Kebijakan** yakni alternatif kebijakan yang diadopsi dengan dukungan dari mayoritas legislatif, konsensus di antara direktur lembaga, atau keputusan peradilan, selanjutnya adalah tahap **Implementasi Kebijakan** , disini kebijakan yang telah diambil dilaksanakan oleh unit-unit administrasi yang memobilisasikan sumber daya dan finansial. Tahap terakhir yakni tahap **Penilaian Kebijakan,** unit-unit pemeriksaan dan akuntansi dalam pemerintahan menentukan apakah badan-badan eksekutif, legislatif, dan peradilan memenuhi persyaratan undang-undang dalam pembuatan kebijakan dan pencapaian tujuan.

II.2. Implementasi

II.2.1. Definisi Implementasi

Implementasi atau pelaksanaan menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia adalah tindakan untuk menjalankan rencana yang telah dibuat. Menurut Fullan (1991), implementasi adalah suatu proses dalam mempraktekkan sebuah ide, gagasan atau seperangkat aktivitas bagi

orang lain untuk mencapai sebuah perubahan. Sedangkan menurut Ripley dan Franklin (1982) berpendapat bahwa implementasi adalah apa yang terjadi setelah penetapan undang-undang yang memberikan otoritas program, kebijakan, keuntungan, ataupun sejenis keluaran yang nyata. Problem implementasi diasumsikan sebagai sebuah deretan keputusan dan interaksi sehari-hari yang tidak terlalu perlu mendapat perhatian dari para sarjana yang mempelajari politik. Implementasi kebijakan publik dapat diartikan sebagai penerapan atau tahap pelaksanaan dari sebuah kebijakan yang telah dirumuskan sebelumnya. Jadi, sebelum diimplementasikannya sebuah kebijakan terlebih dahulu harus dirancang di formulasi kebijakan. Maka dari itu, implementasi lebih bersifat praktis sedangkan formulasi lebih bersifat teoritis. Implementasi kebijakan lebih mengarah kepada tindakan untuk mencapai tujuan yang telah ditetapkan sebelumnya.

Studi implementasi adalah studi perubahan: bagaimana perubahan dapat terjadi dan bagaimana kemungkinan perubahan bisa dimunculkan. Studi ini juga merupakan studi tentang mikrostruktur dari kehidupan politik; bagaimana sebuah organisasi baik di luar maupun di dalam menjalankan urusan mereka dan saling berinteraksi; apa motivasi mereka untuk melakukan hal tersebut, dan apa yang membuat mereka untuk melakukan hal yang berbeda. (Jenkins, 1978).

Implementasi mengacu kepada tindakan untuk mencapai tujuan yang telah ditetapkan sebelumnya dalam sebuah keputusan. Tindakan yang dilakukan dengan cara mengubah mengubah sebuah keputusan menjadi pola operasional dan mencapai perubahan baik kecil maupun

besar seperti apa yang telah ditetapkan sebelumnya. Dalam tataran praktis, implementasi adalah proses pelaksanaan terhadap keputusan sebelumnya. Proses tersebut terdiri dari beberapa tahapan yakni:

1. Tahapan pengesahan peraturan perundangan
2. Pelaksanaan keputusan oleh instansi pelaksana
3. Kesediaan kelompok sasaran untuk menjalankan keputusan
4. Dampak nyata keputusan baik yang dikehendaki maupun tidak
5. Dampak keputusan sebagaimana yang diharapkan instansi pelaksana
6. Upaya perbaikan atas kebijakan atau peraturan perundangan.

Proses persiapan implementasi setidaknya harus terdapat hal-hal berikut:

1. Penyiapan sumber daya, unit dan metode
2. Penerjemahan kebijakan menjadi rencana dan arahan yang dapat diterima dan dijalankan
3. Penyediaan layanan, pembayaran dan hal lain secara rutin.

II.2.2. Tahapan Operasional Implementasi

Tahapan-tahapan operasional implementasi sebuah kebijakan (Deddy Mulyadi, 2016):

a. Tahapan Interpretasi

Tahapan interpretasi, merupakan tahapan yang masih bersifat abstrak dan sangat umum yang kemudian dijabarkan yang bersifat manajerial dan operasional. tetapi pada tahapan ini, tidak hanya berupa proses penjabaran dari kebijakan abstrak ke petunjuk

pelaksanaan teknis, namun juga berupa proses komunikasi dan sosialisasi kebijakan tersebut, baik berbentuk abstrak ataupun operasional. Kebijakan abstrak tertuang dalam bentuk peraturan perundangan yang dibuat oleh eksekutif dan legislatif yang biasanya dalam bentuk Perda dan Undang-Undang. Kebijakan manajerial tertuang dalam bentuk keputusan eksekutif seperti Peraturan Presiden maupun Keputusan Kepala Daerah, sedangkan kebijakan operasional tertuang dalam keputusan pejabat pemerintahan yang berupa keputusan menteri atau keputusan kepala dinas tertentu.

b. Tahapan Pengorganisasian

Tahapan pertama yang dilakukan adalah penentuan pelaksana kebijakan yakni instansi pemerintah baik pusat ataupun daerah, swasta ataupun LSM dan masyarakat. Setelah adanya pelaksana kebijakan, selanjutnya menentukan prosedur yang biasanya tetap berupa prosedur operasi standar (SOP) atau standar pelayanan minimal (SPM) pelaksana yang akan digunakan sebagai pedoman dan petunjuk bagi pelaksana kebijakan agar tidak salah arah dan tujuan. Kemudian setelah penentuan prosedur, selanjutnya adalah penentuan pembiayaan yakni besarnya anggaran dan sumbernya dari mana. Biasanya sumber pembiayaan ini bisa berasal dari sektor pemerintah, swasta ataupun masyarakat. Selain itu juga diperlukan fasilitas guna menunjang pelaksanaan kebijakan. Kemudian ditetapkan bagaimana manajemen pelaksana kebijakan dan jadwal implementasi kebijakan guna menjadi tolak ukur efisiensi implementasi kebijakan.

c. Tahapan Implikasi

Tahapan implikasi merupakan tahapan perwujudan dan pelaksanaan dari tahapan-tahapan yang telah dilaksanakan sebelumnya.

II.2.3. Faktor Keberhasilan Implementasi Kebijakan

Dalam menentukan keberhasilan suatu kebijakan publik, banyak ahli yang berpendapat tentang faktor-faktor yang memengaruhi hal tersebut. Dari kumpulan faktor yang dikemukakan, maka dapat disimpulkan (Deddy Mulyadi, 2016):

a. Isu atau *content* Kebijakan

Faktor pertama yang diulas adalah bagaimana isu dari kebijakan tersebut, beliau memaparkan setidaknya isu kebijakan yang baik memiliki sifat berikut yakni: isunya harus jelas, tidak distortif, dan sudah ada teori yang mendukung isu tersebut sehingga dapat dipercaya. Kemudian isu dari kebijakan itu mudah dikomukasikan ke kelompok yang kemudian akan merasakan kebijakan tersebut serta didukung oleh sumber daya dan finansial yang memadai.

b. Implementor dan Kelompok Target

Terlaksananya sebuah kebijakan tidak terlepas dari peran seorang implementor dan target dari kebijakan tersebut. Implementor yang baik seharusnya memiliki sifat kapabilitas, kompetensi, komitmen, dan konsistensi agar kebijakan tersebut dapat berjalan efektif. Tidak hanya seorang implementor, tetapi target kebijakan juga

memengaruhi sebuah kebijakan. Target kebijakan yang lebih *open minded,* terdidik dan homogen memiliki peluang besar tercapainya tujuan dari kebijakan tersebut dibanding dengan target kebijakan yang tertutup, tradisional dan heterogen.

c. Lingkungan

Faktor keberhasilan implementasi kebijakan selanjutnya adalah lingkungan, dimana lingkungan yang dimaksud seperti kondisi sosial ekonomi, politik dan budaya yang berlaku di masyarakat tersebut. Semakin terbuka dan stabil lingkungan masyarakat maka akan semakin mempermudah implementasi sebuah kebijakan, seperti kondisi sosial ekonomi yang maju, sistem politik yang stabil dan demokratis serta budaya yang terbuka serta masyarakat yang *open minded.*

II.3. Model Implementasi Kebijakan

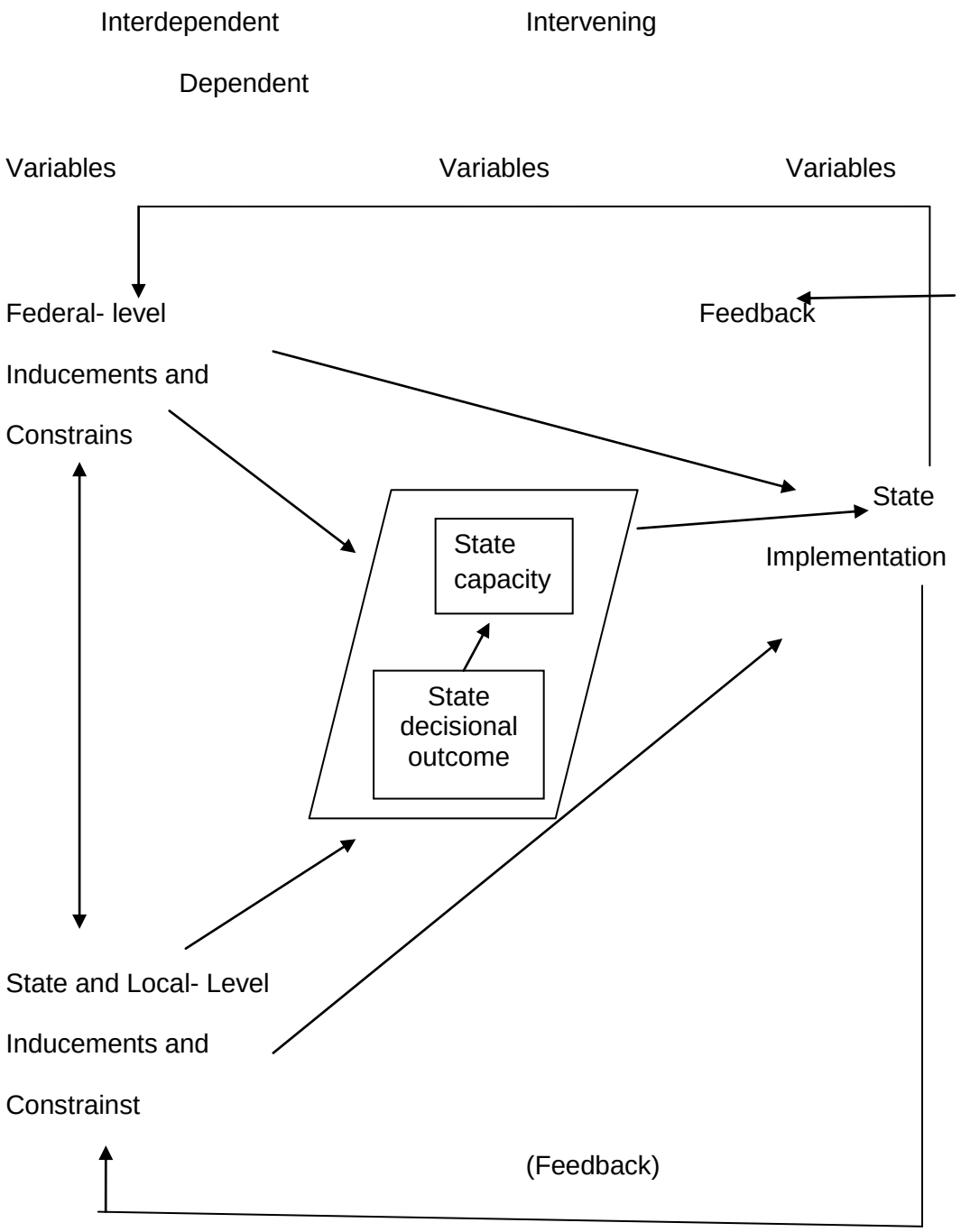
Dalam implementasi sebuah kebijakan publik ada beberapa model yang dikemukakan oleh ahli yakni:

II.3.1. Model Goggin, Bowman, dan Lester

Generasi Pertama yang dikemukakan oleh Jeffrey Pressman's & Aaron Wildavsky's (1973) menjelaskan bahwa teori implementasi secara ateoretical (tidak membentuk teori) kasus perkasus secara spesifik dan non kumulatif. Oleh karena generasi ini dikenal terlalu pesimistif untuk membangun teori implementasi. Pada generasi kedua memberikan

kontribusi kepada pembangunan kerangka analitis untuk memandu penelitian pada kekomplekan fenomena dari implementasi kebijakan.

Sedangkan Malcom Goggin, Ann Bowman, dan Janse Lester mengembangkan sebuah teori "*communication model"* yang digunakan untuk mengimplementasikan sebuah kebijakan publik yang disebutnya sebagai "Generasi Ketiga Model Implementasi Kebijakan" yang dikemukakan pada tahun 1990. Goggin, dkk (1990) mengembangkan *communication model* ini yang disebutnya lebih ilmiah dan meletakkan komunikasi sebagai penggerakan dalam mengimplementasikan sebuah kebijakan dengan memperhatikan pendekatan metode penelitian dengan adanya variabel independen, intervening, dan dependen.



Gambar 2.1. Model Goggin, Bowman, dan Lester (Sumber: Deddy Mulyadi, 2016)

II..3.2. Model Elmore, dkk.

Model implementasi kebijakan publik yang disusun oleh Richard Elmore (1979), Michael Lipsky (1971), dan Benny Hjern & David O'Porter (1981) yang kemudian disebut dengan "RE,dkk". Model implementasi ini menekankan pada mekanisme pasar dan terletak di kuadran *Bottom-Up*. Sebelumnya memulai pengimplementasian kebijakan, terlebih dahulu diidentifikasi aktor yang terlibat dan kemudian menanyakan kesanggupan mereka dalam mengimplementasikan kebijakan seperti tujuan, strategi dan kontak yang mereka memiliki sehingga nantinya kebijakan yang akan diimplementasikan dapat berjalan dengan baik. Dalam model implementasi ini, memaparkan bahwa pemegang kekuasaan tertinggi adalah publik, dimana kebijakan publik dibuat oleh publik atau hanya sedikit intervensi dari pemerintah. Kebijakan publik yang dibuat juga harus berdasarkan keinginan publik semata dan sesuai untuk pejabat eslon rendah yang menjadi pelaksananya bukan berdasarkan keinginan elite penguasa.

II.3.3. Model Nakamura & Smallwood

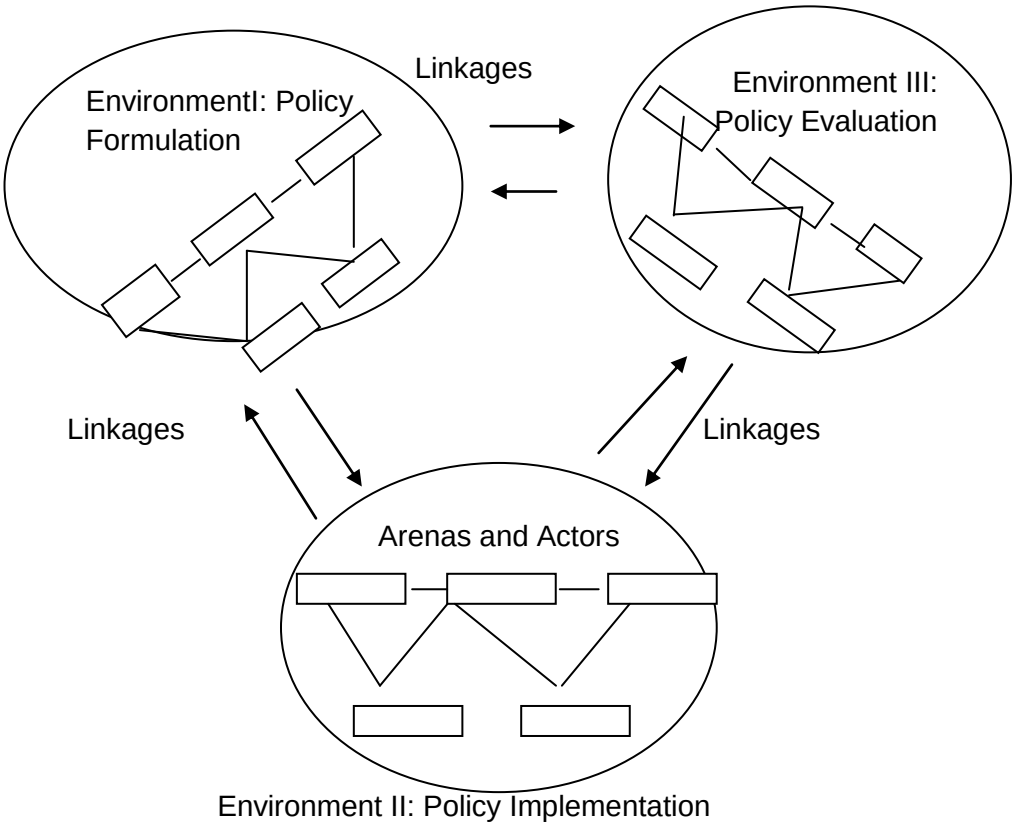
Nakamura & Swallwood mengemukakan bahwa proses kebijakan merupakan proses yang kompleks dan rumit. Implementasi kebijakan merupakan salah satu dari proses kebijakan tersebut yang tidak bisa dipisahkan dengan yang lainnya. Salah satu cara untuk mempelajari implementasi kebijakan adalah dengan melihat kebijakan publik sebagai sebuah sistem. Sebuah sistem tanpa adanya perangkat lain yang mendukung maka kebijakan tidak dapat berjalan dengan baik. Unsur

utama pada proses kebijakan dapat dilihat sebagai seperangkat lingkungan fungsional, dimana prosesnya beragam (1980). Model implementasi kebijakan yang dikembangkan oleh Nakamura & Swallwood disebut dengan *environments influencing implementation*, yang memiliki 3 elemen yakni:

Tabel 2.1. Model Implementasi Kebijakan Oleh Nakamura & Swallwood

Lingkungan Kebijakan	Fungsi
Lingkungan I	Formulasi Kebijakan
Lingkungan II	Implementasi Kebijakan
Lingkungan III	Evaluasi Kebijakan

Sumber: Deddy Mulyadi, 2016

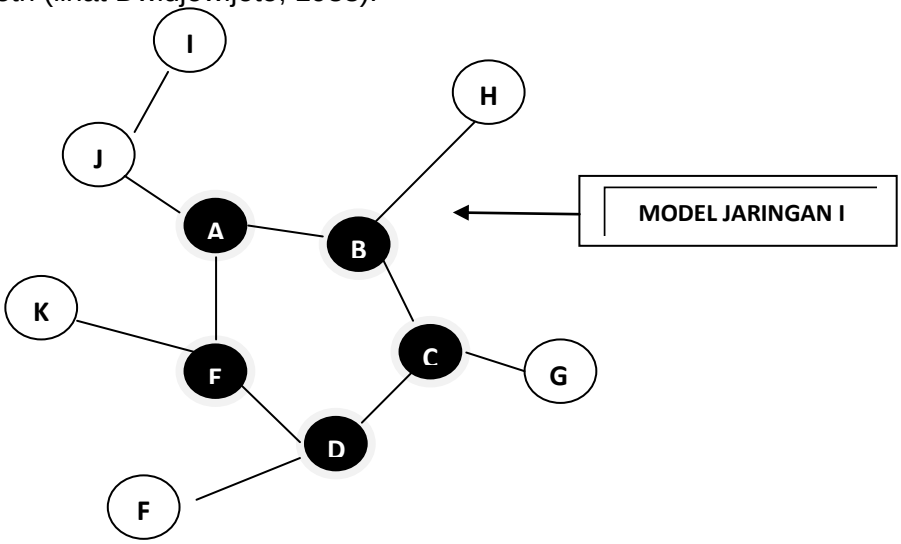


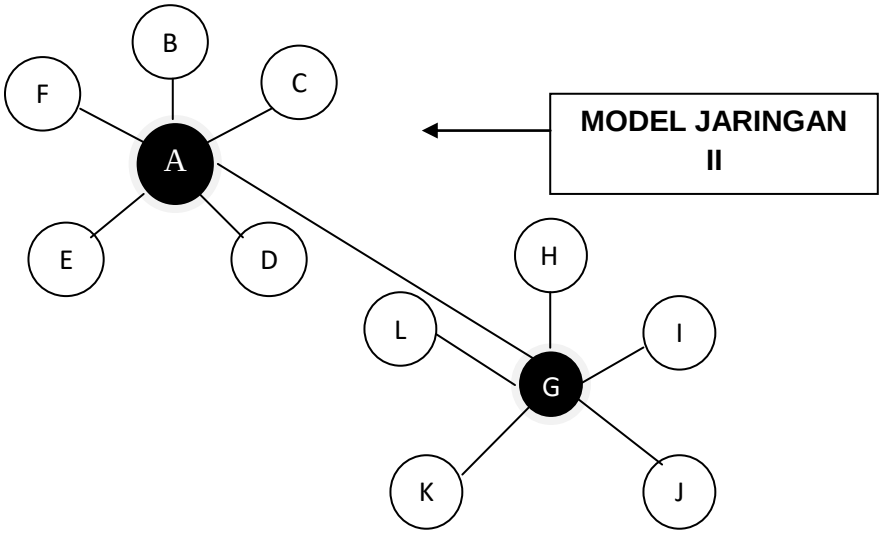
Gambar 2.2. Model Nakamura & Smallwood (Sumber: Deddy Mulyadi, 2016)

II.3.4. Model Jaringan

Model jaringan menyatakan bahwa proses implementasi merupakan sebuah proses interaksi yang kompleks (*complex of interaction processes*) di antara aktor yang berada di dalam jaringan dan aktor yang independen. Model ini sebelumnya pernah dikembangkan dalam sebuah buku oleh Walter Kickert, Erik Hans Klijin, dan Joop Koppenjan, dalam bukunya: *Managing Complex Networks: Strategies for the publik sector* (1997). Model ini semua aktor dalam jaringan relative otonom yang artinya memiliki tujuan yang berbeda-beda. Pada pendekatan ini, kesepakatan di antara aktor yang berada pada *sentral jaringan* menjadi penentu implementasi kebijakan dan keberhasilannya. Seperti pada gambar yakni Aktor A,B,C,D,E.

Pemahaman jaringan ini dapat dikatakan pengembangan dari teori komunikasi jaringan, yang berkembang pada awal 1980-an oleh Everett M.Rogers dan Lawrence Kincaid (1981), dan dikembangkan di Indonesia dalam bentuk studi-studi jaringan komunikasi dengan metode pemetaan sosiometri (lihat Dwidjowijoto, 1988).





Gambar 2.3. Model Jaringan (Sumber: Deddy Mulyadi, 2016)

II.3.5. Model George C. Edward III

George C. Edward (1980) mengemukakan empat variabel yang menyebabkan suatu keberhasilan dalam implementasi kebijakan yaitu:

a. Komunikasi

Edward III mengemukakan ada tiga aspek yang harus diperhatikan dalam komunikasi agar implementasi kebijakan menjadi efektif yakni transmisi, kejelasan dan konsistensi. Menurut Edwards III (1980) point utama agar implementasi kebijakan menjadi efektif adalah bahwa implementor kebijakan harus mengetahui apa yang seharusnya mereka lakukan dan keputusan tersebut harus diteruskan kepada personil yang tepat sebelum keputusan tersebut itu dapat diikuti. Kemudian, komunikasi harus bersifat akurat dan dimengerti oleh implementor. Akan tetapi, banyak hambatan yang menghalangi transmisi komunikasi implementasi dan hambatan ini mungkin menghalangi implementasi kebijakan.

Jika sebuah kebijakan diimplementasikan sebagaimana seharusnya, sesuai dengan petunjuk dan arahan maka petunjuk dan arahan tersebut tidak hanya harus dipahami melainkan harus jelas. Jika arahan tersebut tidak jelas, maka implementor akan menjadi bingung tentang apa yang seharusnya mereka lakukan. Sehingga mereka akan memiliki keleluasaan untuk menerapkan kebijakan mereka sendiri yang mungkin akan berbeda dengan acuan.

Aspek lainnya adalah konsistensi. Keputusan yang kontradiktif membingungkan dan membuat frustasi staff sehingga dapat membatasi kemampuan mereka untuk melaksanakan kebijakan secara efektif.

1) Transmisi

Sebelum diimplementasikannya sebuah kebijakan, implementor kebijakan harus tahu bahwa keputusan yang dibuat dan akan perintah untuk implementasinya telah dikeluarkan. Proses implementasi ini tidak semudah yang terlihat. Sering terjadinya ketidakpedulian atau kesalahpahaman keputusan. Ada beberapa hambatan yang timbul dalam transmisi komunikasi yakni ketidaksepakatan antara implementor dengan pembuat kebijakan. Ketidaksepakatan atas kebijakan dapat menimbulkan halangan yang berlebih atau distorsi komunikasi karena implementor menjalankan kebijakan mereka. Masalah distorsi ini juga muncul dikarenakan informasi melewati banyak lapisan dalam hirarki birokrasi. Penggunaan alat komunikasi yang tidak langsung dan tidak adanya sarana komunikasi yang memadai

dapat mengganggu instruksi implementasi. Dan pada akhirnya, penerimaan komunikasi terhalang oleh persepsi implementor dan keenggangan untuk mengetahui tentang persyaratan kebijakan.

2) Kejelasan

Jika kebijakan diimplementasikan sebagaimana mestinya, arahan tersebut tidak hanya diterima, melainkan akan menjadi jelas. Seringkali penyaluran arahan kepada implementor samar dan tidak spesifik ketika atau bagaimana sebuah program akan dilakukan. Kurangnya kejelasan dalam komunikasi akan menimbulkan interpretasi yang salah bahkan bertentangan dengan instruksi awal. Edward III (1980) menyatakan bahwa ada enam faktor yang mendorong ketidakjelasan dalam komunikasi yakni: kompleksitas kebijakan publik, keinginan untuk tidak mengganggu kelompok masyarakat, kurangnya konsensus mengenai tujuan kebijakan, masalah dalam memulai kebijakan baru, menghindari pertanggungjawaban kebijakan, dan sifat pembuatan kebijakan pengadilan.

3) Konsistensi

Jika implementasi kebijakan ingin menjadi efektif maka perintah implementor harus konsisten dan jelas. Mentransmisikan instruksi yang jelas tetapi kontradiktif tidak akan memudahkan implementor dalam mengimplementasikan sebuah kebijakan. Di sisi lain, perintah implementasi kebijakan yang tidak konsisten akan membuat implementor mengambil tindakan yang luas dalam menafsirkan dan mengimplementasikan kebijakan. Jika hal ini

terjadi, maka akan berakibat pada ketidakefektifan implementasi kebijakan.

b. Sumber Daya

Implementasi kebijakan mungkin akan akurat jika disalurkan kepada orang yang tepat, konsisten, dan jelas. Namun tanpa adanya sumber daya yang ada maka implementasi tidak adakan menjadi efektif. Salah satu pejabat negara pernah berkata:

"The implementation plan was a good idea. Setting these ambient air quality standards was a good idea and setting program objectives to meet them was a good idea. But what happens as we go along depends on what sort of resources we get." (Edward, 1980:53)

Dengan demikian, sumber daya merupakan faktor yang penting dalam implementasi kebijakan publik. Sumber daya yang dimaksud meliputi:

1) Staff

Staff dapat dikatakan sumber daya yang paling penting dalam mengimplementasikan sebuah kebijakan. Akan tetapi, staff yang ada bukan bergantung pada kuantitas semata, melainkan staff yang ada harus terampil sehingga mampu mengerjakan pekerjaan yang ada. Kurangnya staff yang terlatih dengan baik telah menghambat implementasi kebijakan yang menjangkau banyak pembaruan.

2) Informasi

Informasi merupakan hal penting kedua dari sumber daya dalam implementasi kebijakan. Informasi ini terbagi dalam dua

bentuk. Pertama, informasi yang berkaitan dengan bagaimana menjalankan sebuah kebijakan. Implementor butuh untuk mengetahui apa yang seharusnya dilakukan dan bagaimana seharusnya mereka melakukan. Sehingga implementor harus diberi arahan dan petunjuk untuk melaksanakan kebijakan. Kedua, informasi mengenai data tentang kepatuhan para personil lainnya terhadap peraturan-peraturan pemerintah. Implementor harus mengetahui apakah orang lain yang terlibat dalam implementasi kebijakan mematuhi hukum yang berlaku.

3) Wewenang

Sumber daya selanjutnya adalah wewenang. Wewenang ini akan berbeda dari program satu ke program lainnya serta memiliki bentuk yang bervariasi. Namun demikian terkadang lembaga tidak memiliki wewenang, bahkan di atas kertas untuk menerapkan suatu kebijakan. Ketika wewenang formal tidak ada, atau yang biasa disebut dengan wewenang di atas kertas, sering kali disalahartikan oleh pengamat dengan wewenang yang efektif. Sedangkan wewenang formal dan wewenang tersebut efektif digunakan adalah hal berbeda. Kadang kala bisa saja terjadi suatu badan mempunyai wewenang formal yang besar, namun tidak efektif dalam menggunakan wewenang tersebut.

4) Fasilitas

Seorang implementor mungkin memiliki staff yang terlatih, memahami apa yang seharusnya dilakukan dan memiliki wewenang untuk menjalankan tugasnya, akan tetapi tanpa

bangunan, peralatan, dan bahkan kantor atau gedung yang diperlukan maka besar kemungkinan implementasi yang direncanakan tidak akan berhasil.

c. Disposisi

Point selanjutnya agar implementasi kebijakan dapat efektif adalah implementor memiliki kecenderungan yang positif terhadap kebijakan tertentu, mereka lebih cenderung melaksanakannya sesuai dengan keputusan pembuat kebijakan. Jika implementor tidak melaksanakan sesuai dengan keputusan pembuat kebijakan, implementasi kebijakan akan menjadi lebih rumit.

Hal ini berakibat pada semakin terbukanya interpretasi terhadap kebijakan dan bila ini benar terjadi maka akan berakibat pada semakin sulitnya implementasi kebijakan, dikarenakan interpretasi yang terlalu bebas akan mempersulit implementasi kebijakan yang efektif.

Faktor yang ada pada disposisi menurut Edward III (1980):

1) Pengangkatan birokrat

Disposisi atau sikap pelaksana menimbulkan hambatan serius untuk implementasi kebijakan jika personil yang ada tidak menerapkan kebijakan seperti yang diinginkan oleh pejabat tinggi. Karena itu, pengangkatan dan pemilihan personil implementor kebijakan yang telah ditetapkan haruslah yang berdedikasi pada kebijakan yang telah ditetapkan.

2) Insentif

Mengubah personil dalam birokrasi pemerintahan itu sulit, atau tidak menjamin bahwa proses implementasi akan berjalan lancar. Salah satu cara yang dapat dilakukan adalah mengubah disposisi implementor yang ada melalui manipulasi insentif. Karena pada umumnya bertindak untuk kepentingan mereka sendiri, manipulasi insentif oleh pembuat kebijakan tingkat tinggi dapat memengaruhi tindakan mereka. Meningkatkan keuntungan atau kerugian dari perilaku tertentu dapat membuat implementor kurang cenderung memilihnya sebagai cara untuk memajukan kepentingan pribadi, organisasi, atau substansif mereka.

d. Struktur Birokrasi

Implementasi kebijakan mungkin akan berjalan dengan komunikasi yang baik, sumber daya dan kecenderungan yang positif, tetapi kebijakan tersebut mungkin masih terhambat oleh struktur birokrasi. Dua aspek yang ada dalam struktur birokrasi yaitu SOP dan fragmentasi. Yang pertama berkembang sebagai tanggapan internal terhadap waktu dan sumber daya implementor yang terbatas dan keinginan untuk keseragaman dalam operasi organisasi yang kompleks dan tersebar luas. Yang kedua berasal dari tekanan luar unit birokrasi sebagai komite legislatif, kelompok kepentingan, pejabat eksekutif, konstitusi negara dan sifat kebijakan yang mempengaruhi organisasi birokrasi pemerintahan.

Aspek yang menonjol dalam struktur birokrasi adalah:

1) SOP