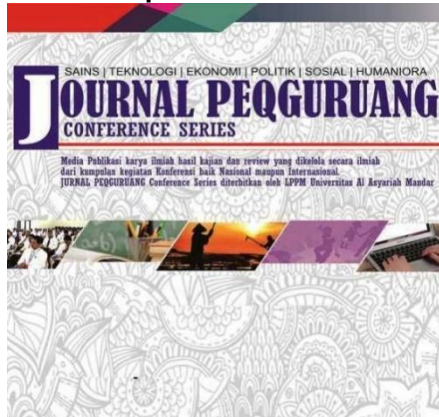


Graphical abstract



Implementasi Kebijakan Pengelolaan Sampah di Polewali Mandar: Kajian atas Tiga Model Implementasi

^{1*}Abd. Rahman. P

¹Staf pengajar pada Prodi Ilmu Pemerintahan Fakultas Ilmu-Ilmu Sosial dan Ilmu Pemerintahan Universitas Al Asyariah Mandar

*Corresponding author

¹rakyan.jhangi@gmail.com

Abstract

This study aims to evaluate the implementation of Polewali Mandar Regent Regulation Number 28 of 2018 concerning regional policies and strategies for household waste and similar waste management. The research employs a literature-based approach grounded in policy implementation model developed by Grindle, Van Meter and Van Horn, and Goggin et al., complemented by perspectives from Matland, Lipsky, and Sabatier. The analysis also incorporates the frameworks of Collaborative Governance and Adaptive Governance to examine the capacities of actor collaboration and institutional flexibility within policy implementation. The findings reveal that, although the policy document outlines clear objectives and strategies, its implementation encounters several obstacles, including uneven resource distribution, weak inter-agency communication, unclear technical roles, and limited community participation. Policy evaluation has also not systematically reached the lower levels of implementation. These findings underscore the need for strengthening operational design, enhancing structured community involvement, and applying collaborative and adaptive governance principles to improve policy effectiveness. The study recommends developing technical guidelines, participatory evaluation mechanisms, and cross-institutional communication forums as strategies to reinforce policy implementation at the regional level.

Keywords: Policy implementation; Waste management; Collaborative governance; Adaptive governance; Participatory evaluation; Local policy; Polewali Mandar

Abstrak

Penelitian ini bertujuan untuk mengevaluasi implementasi Peraturan Bupati Polewali Mandar Nomor 28 Tahun 2018 tentang kebijakan dan strategi daerah pengelolaan sampah rumah tangga dan sampah sejenis. Kajian ini menggunakan pendekatan studi literatur dengan landasan model implementasi kebijakan dari Grindle, Van Meter dan Van Horn, serta Goggin et al., yang diperkuat dengan model Matland, Lipsky, dan Sabatier. Analisis juga memanfaatkan perspektif Collaborative Governance dan Adaptive Governance untuk menelaah kapasitas kolaborasi antaraktor serta fleksibilitas kelembagaan dalam pelaksanaan kebijakan. Hasil analisis menunjukkan bahwa meskipun kebijakan memiliki sasaran dan strategi yang jelas, pelaksanaannya masih menghadapi kendala pada aspek distribusi sumber daya, komunikasi antarinstansi, kejelasan peran pelaksana teknis, dan keterlibatan masyarakat. Evaluasi kebijakan juga belum menyentuh tingkat pelaksana bawah secara sistematis. Temuan ini menegaskan perlunya penguatan desain operasional, pelibatan masyarakat secara terstruktur, serta penerapan tata kelola kolaboratif dan adaptif untuk meningkatkan efektivitas kebijakan. Penelitian ini merekomendasikan penyusunan pedoman teknis, mekanisme evaluasi partisipatif, dan forum komunikasi lintas kelembagaan sebagai strategi penguatan implementasi di tingkat daerah.

Kata kunci: Implementasi kebijakan, Pengelolaan sampah, Collaborative governance, Adaptive governance, Evaluasi kebijakan.

Article history

DOI: 10.35329/jp.v7i2.6260

Received : 2025-10-18 | Received in revised form : 2025-10-20 | Accepted : 2025-11-23

1. PENDAHULUAN

Masalah pengelolaan sampah di tingkat lokal telah menjadi salah satu tantangan krusial dalam tata kelola lingkungan hidup di Indonesia. Peningkatan jumlah penduduk, perubahan pola konsumsi, dan kurangnya sistem pemrosesan sampah yang efektif memperparah persoalan ini. Pemerintah daerah sebagai ujung tombak layanan publik dituntut menjalankan peran strategis dalam mengelola sampah rumah tangga secara berkelanjutan dan partisipatif.

Untuk menjawab tantangan tersebut, Pemerintah Kabupaten Polewali Mandar menetapkan Peraturan Bupati Nomor 28 Tahun 2018 sebagai dasar hukum dalam mengatur kebijakan dan strategi daerah pengelolaan sampah rumah tangga dan sampah sejenis. Regulasi ini diharapkan mendukung pelaksanaan Peraturan Presiden Nomor 97 Tahun 2017 tentang Kebijakan dan Strategi Nasional (Jakstranas) dengan target pengurangan sampah 30% dan penanganan 70% pada tahun 2025.

Secara normatif, peraturan ini memuat arah kebijakan yang relatif komprehensif, termasuk strategi teknis, indikator capaian, hingga mekanisme evaluasi tahunan. Namun, berbagai pengalaman di daerah lain menunjukkan bahwa keberhasilan pelaksanaan suatu kebijakan tidak semata-mata ditentukan oleh kualitas substansi regulasi, melainkan oleh bagaimana kebijakan tersebut diterjemahkan ke dalam pelaksanaan di lapangan.

Menurut Hill dan Hupe (2002), tahap implementasi merupakan jembatan antara keputusan politik dan realitas sosial. Mereka menekankan bahwa implementasi tidak bersifat linier, tetapi sangat bergantung pada interaksi antara birokrasi, struktur kelembagaan, dan dinamika lokal. Ketidaksiharian antara perencanaan dan praktik sering kali menjadi penyebab utama kegagalan kebijakan.

Model Grindle (1980) menegaskan bahwa dua faktor utama memengaruhi keberhasilan implementasi, yakni isi kebijakan (*content of policy*) dan konteks pelaksanaan (*context of implementation*). Dalam konteks daerah, kejelasan tujuan, dukungan sumber daya, dan karakter aktor pelaksana merupakan determinan utama efektivitas kebijakan.

Sementara itu, Van Meter dan Van Horn merinci enam variabel penting dalam proses implementasi: standar dan tujuan kebijakan, sumber daya, karakteristik pelaksana, komunikasi antarorganisasi, lingkungan sosial-politik, dan sikap pelaksana kebijakan. Model ini menekankan pentingnya sinergi antara perancang kebijakan dengan lingkungan pelaksanaannya.

Goggin et al. (1990) menyumbang pendekatan yang berbeda dengan menekankan pentingnya komunikasi dalam implementasi. Menurut mereka, penyampaian pesan kebijakan harus jelas dan responsif terhadap kondisi lokal agar kebijakan tidak berhenti sebagai dokumen semata, tetapi dapat diwujudkan dalam tindakan konkret. Untuk memperkaya analisis,

Sabatier (1986) melalui *Advocacy Coalition Framework* menunjukkan pentingnya koalisi antaraktor yang memiliki nilai dan keyakinan bersama, khususnya dalam jangka panjang. Hal ini relevan dalam konteks kebijakan lingkungan yang membutuhkan kesepakatan lintas sektor dan kontinuitas agenda.

Matland (1995), melalui *Ambiguity-Conflict Matrix*, menyatakan bahwa ambiguitas dan konflik dalam substansi kebijakan akan mempengaruhi keberhasilan implementasinya. Isu pengelolaan sampah yang bersifat teknis sekaligus politis membuatnya rentan terhadap multitafsir dan tarik-menarik kepentingan. Lipsky (1980) melalui konsep *street-level bureaucracy* menunjukkan bahwa aktor lapangan seperti petugas kebersihan dan operator TPA memainkan peran vital dalam menerjemahkan kebijakan ke dalam tindakan nyata. Diskresi dan kapasitas mereka menjadi faktor penting dalam pelaksanaan kebijakan.

Penelitian oleh Kusuma et al. (2024) di Kabupaten Sleman menunjukkan bahwa implementasi kebijakan pengelolaan sampah tetap mengalami hambatan meskipun regulasinya kuat, terutama karena keterbatasan SDM, rendahnya partisipasi warga, dan lemahnya kapasitas kelembagaan. Studi Langga et al. (2024) di Kota Semarang menggarisbawahi pentingnya sinkronisasi antarlembaga dan pemberdayaan aktor lokal dalam membentuk sistem pengelolaan sampah yang efektif dan berkeadilan.

Meski demikian, studi yang secara khusus meninjau implementasi Peraturan Bupati Polewali Mandar Nomor 28 Tahun 2018 melalui pendekatan teoritis yang sistematis dan integratif masih terbatas. Belum banyak kajian yang memadukan model Grindle, Van Meter dan Van Horn, serta Goggin dalam menganalisis gap antara kebijakan dan realitas pelaksanaan di tingkat lokal.

Berdasarkan uraian tersebut, pertanyaan utama dalam studi ini adalah: *"Bagaimana implementasi Peraturan Bupati Polewali Mandar Nomor 28 Tahun 2018 tentang pengelolaan sampah rumah tangga dan sejenisnya, dilihat dari perspektif model implementasi kebijakan publik Grindle, Van Meter dan Van Horn, serta Goggin et al.?"* Tujuan penelitian ini adalah mengevaluasi implementasi kebijakan tersebut secara konseptual dan empiris, mengidentifikasi faktor pendukung dan penghambatnya, serta menyusun rekomendasi berbasis teori untuk memperkuat efektivitas pengelolaan sampah di daerah.

Kajian ini tidak hanya menilai kesesuaian antara desain dan pelaksanaan kebijakan, tetapi juga menguji sejauh mana pendekatan implementasi klasik dapat menjawab kompleksitas sosial dan kelembagaan di tingkat lokal. Dengan demikian, penelitian ini berupaya memperluas wacana implementasi kebijakan publik melalui integrasi teori adaptif dan kolaboratif yang menempatkan masyarakat sebagai aktor sentral dalam tata kelola lingkungan. Pendekatan ini diharapkan mampu menggambarkan secara lebih komprehensif

dinamika antara regulasi formal dan praktik kebijakan di lapangan.

Dengan demikian, penelitian ini tidak hanya mengevaluasi pelaksanaan Perbup No. 28 Tahun 2018, tetapi juga menawarkan integrasi model implementasi klasik dengan paradigma tata kelola kolaboratif dan adaptif sebagai model konseptual baru bagi studi implementasi kebijakan daerah.

Tinjauan Pustaka dan Kerangka Teori

Penelitian ini memanfaatkan tiga model utama dalam studi implementasi kebijakan publik, yaitu model Grindle (1980), Van Meter dan Van Horn (1975), serta Goggin et al. (1990). Model Grindle menekankan dua aspek penting dalam implementasi: isi kebijakan (*content of policy*) dan konteks pelaksanaan (*context of implementation*) memiliki peran yang saling terkait dalam menentukan keberhasilan implementasi di lapangan. Van Meter dan Van Horn menjelaskan enam faktor yang memengaruhi pelaksanaan, antara lain kejelasan tujuan, ketersediaan sumber daya, serta sikap para pelaksana. Sementara itu, Goggin et al. menekankan pentingnya saluran dan konsistensi komunikasi dalam memastikan kebijakan diterjemahkan dengan tepat dari pusat ke pelaksana.

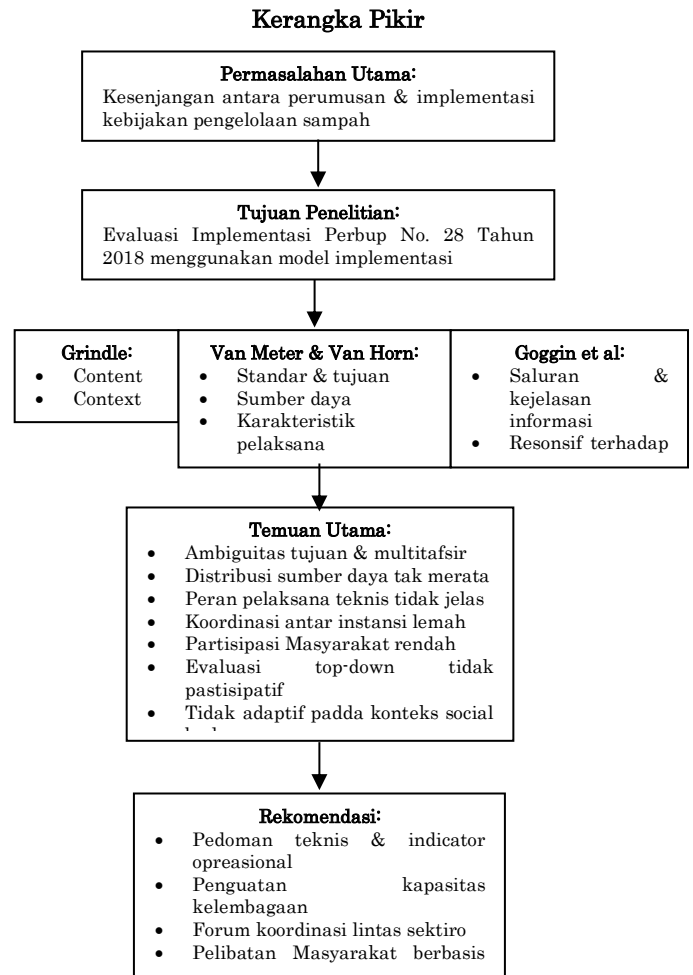
Selain ketiga model implementasi tersebut, pendekatan *governance* kontemporer seperti *Adaptive Governance* (Folke et al., 2005) dan *Collaborative Governance* (Ansell & Gash, 2008) menawarkan perspektif yang lebih dinamis dalam memahami bagaimana kebijakan publik beroperasi di tengah kompleksitas sosial dan lingkungan.

Pendekatan *adaptive governance* menekankan perlunya fleksibilitas kelembagaan dan kapasitas pembelajaran dalam merespons perubahan di tingkat lokal, sementara *collaborative governance* menempatkan sinergi antaraktor pemerintah, masyarakat, dan sektor swasta sebagai kunci keberhasilan implementasi kebijakan. Integrasi dua pendekatan ini relevan untuk konteks pengelolaan sampah daerah yang menuntut respons adaptif dan partisipasi lintas pemangku kepentingan.

Model-model ini dipilih karena mampu memetakan pelaksanaan kebijakan secara struktural, prosedural, dan komunikatif. Selain itu, pendekatan ini diperkaya oleh teori tambahan seperti Lipsky (1980) dengan konsep *street-level bureaucracy*, Matland (1995) yang menyoroti tingkat konflik dan ambiguitas, serta Sabatier (1986) yang memfokuskan pada pentingnya koalisi aktor kebijakan. Teori-teori ini digunakan bukan sebagai kerangka utama, melainkan sebagai alat analisis tambahan untuk memahami dinamika sosial yang kompleks dalam proses implementasi.

Dengan mempertimbangkan kerangka teori yang telah diuraikan, pemetaan konseptual diperlukan untuk mengintegrasikan variabel-variabel kunci dalam proses implementasi kebijakan. Kerangka pikir berikut dirancang untuk merangkum alur logis antara identifikasi masalah, pendekatan teoretis yang dipilih,

hingga arah evaluasi dan rekomendasi kebijakan. Diagram ini sekaligus menjadi dasar pijakan analitis dalam menilai kesesuaian antara desain normatif Perbup No. 28 Tahun 2018 dengan dinamika pelaksanaannya di tingkat lokal.



Gambar 1. Kerangka Pikir Implementasi Perbup No. 28 Tahun 2018 dalam Perspektif Model Implementasi Kebijakan Publik

Seperti tergambar pada Gambar 1, kerangka pikir penelitian ini dimulai dari identifikasi kesenjangan antara desain dan pelaksanaan kebijakan pengelolaan sampah di tingkat lokal. Tiga pendekatan teori utama digunakan sebagai lensa evaluatif: Grindle (1980) memfokuskan pada kesesuaian konten dan konteks, Van Meter dan Van Horn (1975) menguraikan variabel implementasi, dan Goggin et al. (1990) menekankan pentingnya transmisi komunikasi kebijakan. Temuan kemudian disintesiskan menuju arah rekomendasi kebijakan yang responsif, adaptif, dan partisipatif. Visual ini menjadi dasar dalam membangun logika analisis tematik pada bagian metodologi berikutnya.

2. METODE PENELITIAN

Penelitian ini menggunakan pendekatan kualitatif berbasis *integrative literature review*, sesuai dengan klasifikasi Grant dan Booth (2009), yang tidak hanya merangkum tetapi juga mensintesis secara kritis berbagai model dan temuan empiris dalam bidang implementasi kebijakan publik. Jenis *review* ini dipilih karena memungkinkan eksplorasi konseptual yang lebih luas terhadap desain dan implementasi kebijakan secara multidimensi, serta menggabungkan literatur teoritis dengan studi kasus relevan.

Fokus penelitian terletak pada kajian dokumen dan literatur akademik untuk mengidentifikasi kesesuaian antara desain kebijakan dan prinsip-prinsip teoritis implementasi kebijakan publik. Strategi ini memperkuat argumen analitis dan memungkinkan evaluasi mendalam tanpa keterbatasan lapangan. Kerangka teoritik utama terdiri dari tiga pendekatan:

- a. Model Grindle (1980): menekankan pada dua dimensi utama, yaitu isi kebijakan (*content*) dan konteks implementasi (*context*).
- b. Model Van Meter dan Van Horn (1975): menawarkan enam variabel implementasi utama, seperti kejelasan tujuan, sumber daya, karakteristik pelaksana, dan komunikasi.
- c. Model Goggin et al. (1990): menekankan pentingnya komunikasi kebijakan, termasuk saluran pesan, kejelasan informasi, dan respons penerima.

Ketiga pendekatan ini dipilih karena memiliki struktur yang sistematis dan terbukti aplikatif dalam menganalisis keberhasilan atau kegagalan implementasi kebijakan di tingkat lokal, terutama di sektor pelayanan publik dan lingkungan. Sumber data dalam studi ini meliputi:

- a. Dokumen kebijakan primer: Perbup No. 28 Tahun 2018, Perpres No. 97 Tahun 2017, serta peraturan pendukung lainnya;
- b. Literatur akademik: artikel jurnal, buku, dan prosiding ilmiah tentang implementasi kebijakan publik dan pengelolaan sampah;
- c. Studi-studi relevan: seperti Kusuma et al. (2024) dan Langga et al. (2024), yang digunakan sebagai pembanding empiris.

Proses seleksi literatur dilakukan melalui penelusuran manual dan elektronik pada database akademik (Google Scholar, DOAJ, dan SINTA), dengan kriteria inklusi: (1) fokus pada isu kebijakan publik dan lingkungan, (2) terbit antara 2010–2024, dan (3) relevansi konteks Indonesia atau negara berkembang. Dari hasil penelusuran awal terhadap basis data Google Scholar, DOAJ, dan SINTA, diperoleh sebanyak 86 publikasi yang berkaitan dengan implementasi kebijakan pengelolaan sampah di Indonesia pada rentang waktu 2010–2024.

Setelah dilakukan proses penyaringan berdasarkan relevansi topik, kelengkapan informasi kebijakan daerah, dan status publikasi yang telah melalui proses *peer-review*, tersisa 24 artikel ilmiah yang memenuhi kriteria untuk dianalisis secara

mendalam. Artikel yang tidak relevan, bersifat duplikasi, atau hanya menyajikan deskripsi umum tanpa analisis kebijakan yang eksplisit dikeluarkan dari daftar kajian. Proses seleksi ini memastikan bahwa literatur yang dianalisis bersifat representatif, kontekstual, dan mendukung validitas temuan dalam kajian ini.

Analisis dilakukan menggunakan pendekatan tematik dan sintetik. Setiap temuan dikategorikan ke dalam dimensi model implementasi (tujuan kebijakan, pelaksana, sumber daya, komunikasi, partisipasi, dan konteks sosial). Proses pengkodean awal dilakukan secara manual, dengan *cross-check* terhadap kerangka model dari Grindle, Van Meter dan Van Horn, dan Goggin et al. untuk menjamin konsistensi tematik. Pendekatan ini memungkinkan identifikasi pola kesenjangan antara isi kebijakan (*design*) dan konteks pelaksanaan (*delivery*).

Validitas hasil diperkuat melalui *cross-referencing* antar sumber dan *thematic triangulation* antara isi Perbup dan literatur teoritis maupun empiris. Proses validasi dilakukan secara kolaboratif antara tiga penulis, dengan mendiskusikan hasil koding dan interpretasi untuk meminimalisir bias subjektif.

Batasan studi ini adalah tidak dilakukannya pengumpulan data primer seperti wawancara atau observasi lapangan. Dengan demikian, hasil kajian bersifat konseptual dan interpretatif, bukan representasi langsung dari dinamika empiris. Pembaca perlu memahami bahwa hasil evaluasi lebih menekankan pada kesesuaian teoritis kebijakan dan tidak mengklaim generalisasi atas pelaksanaan faktualnya di lapangan.

3. HASIL DAN PEMBAHASAN

Hasil kajian terhadap implementasi Peraturan Bupati Polewali Mandar No. 28 Tahun 2018 menunjukkan bahwa meskipun dokumen kebijakan ini telah memuat sasaran dan strategi pengelolaan sampah yang terukur seperti target pengurangan 30% dan penanganan 70% hingga tahun 2025 pelaksanaannya di lapangan masih menghadapi tantangan struktural dan kultural.

Tujuan kebijakan yang secara normatif telah dirumuskan dengan baik, dalam praktiknya mengalami multitafsir oleh pelaksana, terutama di tingkat desa dan unit teknis pelaksana seperti Tempat Penampungan Sementara (TPS) dan petugas kebersihan. Pasal 5 Perbup No. 28 Tahun 2018 menyebutkan bahwa *target pengurangan sampah sebesar 30% dan penanganan sebesar 70% wajib dicapai pada tahun 2025*.

Namun, indikator teknis belum dijabarkan secara rinci hingga ke level operasional, yang menyebabkan beragam interpretasi dalam pelaksanaan. Hal ini menunjukkan pentingnya menghubungkan substansi kebijakan (konten) dan kondisi sosial-politik lokal (konteks) sebagaimana ditekankan oleh Grindle (1980).

Pasal 10 Perbup menjelaskan bahwa pendanaan penyelenggaraan Kebijakan dan Strategi Daerah (Jakstrada) dapat berasal dari APBD dan sumber dana

lainnya yang sah. Namun, distribusi anggaran dan dukungan SDM belum sepenuhnya menjangkau pelaksana teknis di tingkat desa atau RT secara merata.

Ketidakhadiran mekanisme penguatan kapasitas turut memperburuk pelaksanaan di lapangan. Dalam kerangka Van Meter dan Van Horn (1975) variabel sumber daya merupakan determinan penting dalam efektivitas kebijakan, dan Polewali Mandar menunjukkan lemahnya pemenuhan aspek ini.

Di sisi lain, Pasal 8 dan 9 Perbup No. 28 Tahun 2018 menetapkan tanggung jawab pelaksanaan dan evaluasi Jakstrada pada Bupati, namun tidak menjabarkan peran perangkat daerah atau pelaksana teknis secara eksplisit. Dinas Lingkungan Hidup sebagai instansi fungsional pelaksana dapat diinterpretasikan memegang peran utama, tetapi tidak disebut dalam regulasi.

Ketidakhadiran ketentuan mengenai unit pelaksana seperti Tempat Penampungan Sementara/Tempat Penampungan Sementara Terpadu (TPS/TPST) dan aparat desa menciptakan ruang abu-abu dalam pelaksanaan tugas. Kondisi ini menunjukkan lemahnya struktur kelembagaan dalam pendistribusian peran, sebagaimana ditekankan dalam model implementasi kebijakan menurut Grindle dan Van Meter.

Koordinasi antarinstansi pun cenderung bersifat informal. Tidak ditemukan ketentuan teknis mengenai jalur komunikasi vertikal-horisontal dalam dokumen kebijakan. Menurut Goggin et al. (1990), kegagalan dalam transmisi kebijakan dapat terjadi karena absennya saluran komunikasi yang terstruktur dan responsif terhadap dinamika lokal. Kondisi ini memperlihatkan lemahnya sistem komunikasi dalam mendukung implementasi.

Partisipasi masyarakat dalam Perbup No. 28 Tahun 2018 hanya disebutkan secara normatif dalam Pasal 4 ayat (1) huruf f dan g, yang menekankan 'penguatan keterlibatan masyarakat melalui komunikasi, informasi, dan edukasi,' serta 'penerapan sistem insentif dan disinsentif.' Namun, ketentuan tersebut bersifat deklaratif dan tidak menjelaskan mekanisme teknis pelibatan, seperti pembentukan kelompok warga, insentif pemilahan, atau sistem pelaporan komunitas.

Ketiadaan pengaturan operasional ini melemahkan dukungan sosial terhadap kebijakan. Dalam perspektif Grindle dan Van Meter dan Van Horn, partisipasi publik merupakan bagian dari *external context* yang esensial untuk menjamin efektivitas implementasi. Kelemahan partisipasi masyarakat, lemahnya koordinasi antarinstansi, serta evaluasi yang masih bersifat top-down menunjukkan bahwa implementasi Perbup No. 28 Tahun 2018 belum sepenuhnya berorientasi pada tata kelola yang kolaboratif dan adaptif.

Dalam konteks ini, dua pendekatan teoretis dapat memberikan dasar konseptual untuk memperkuat pelaksanaan kebijakan. Pertama, *collaborative governance* sebagaimana dijelaskan oleh Emerson,

Nabatchi, dan Balogh (2012) menekankan pentingnya interaksi deliberatif antaraktor pemerintah, masyarakat, dan sektor swasta melalui forum komunikasi yang inklusif dan berbasis kepercayaan. Pendekatan ini relevan untuk mengatasi lemahnya koordinasi dan memastikan bahwa setiap pemangku kepentingan terlibat dalam proses pengambilan keputusan.

Kedua, *adaptive governance* menurut Chaffin et al. (2014) menyoroti perlunya fleksibilitas kelembagaan dan pembelajaran sosial berkelanjutan agar kebijakan mampu beradaptasi dengan dinamika sosial dan ekologis. Integrasi kedua pendekatan ini menjadikan kebijakan pengelolaan sampah tidak hanya bersifat administratif, tetapi juga reflektif, adaptif, dan kolaboratif. Dengan demikian, Perbup No. 28 Tahun 2018 dapat berfungsi sebagai instrumen pembelajaran sosial yang berkelanjutan dan kontekstual terhadap realitas daerah Polewali Mandar.

Evaluasi kebijakan sebagaimana diatur dalam Pasal 9 Perbup No. 28 Tahun 2018 dilaksanakan melalui pemantauan capaian Jakstrada oleh Bupati, yang hasilnya dilaporkan kepada Gubernur. Namun, dalam pasal tersebut tidak diatur mekanisme umpan balik dari pelaksana teknis di lapangan, seperti unit TPS, aparat desa, atau masyarakat. Model evaluasi yang bersifat top-down ini berpotensi mengabaikan realitas implementasi di tingkat bawah dan menghambat respons kebijakan terhadap dinamika lokal. Hal ini menunjukkan perlunya integrasi mekanisme *bottom-up feedback* agar proses evaluasi lebih adaptif terhadap konteks sosial daerah.

Konteks sosial dan budaya masyarakat Polewali Mandar juga belum diakomodasi dalam konsideran atau pasal teknis. Grindle menekankan bahwa pemahaman terhadap norma dan kapasitas lokal merupakan elemen penting dalam desain kebijakan yang adaptif. Ketiadaan aspek ini menunjukkan lemahnya adaptasi kebijakan terhadap struktur sosial yang ada.

Untuk memperluas analisis, digunakan teori pelengkap. Model *Ambiguity-Conflict* dari Matland (1995) menjelaskan bahwa ambiguitas penafsiran peran antara Dinas Lingkungan Hidup (DLH) dan desa dapat memicu konflik tersembunyi. Model ini menempatkan kasus ini dalam kategori *high ambiguity-low conflict*, yang membutuhkan kapasitas lokal yang tinggi untuk sukses. Namun, kapasitas tersebut justru tidak tersedia.

Lipsky (1980) melalui konsep *street-level bureaucracy* menunjukkan bahwa petugas kebersihan dan operator TPS memiliki diskresi besar karena tidak adanya panduan teknis yang baku. Penentuan jadwal pengangkutan atau metode pengumpulan dilakukan tanpa standar operasional, menurunkan konsistensi dan efektivitas pelayanan.

Model koalisi advokasi dari Sabatier (1986) tidak tampak dalam pelaksanaan Perbup ini. Tidak ada forum lintas pemangku kepentingan antara pemerintah, LSM, dunia usaha, dan komunitas warga yang dapat membentuk koalisi kebijakan. Yusriadi et al. (2023) menyebutkan bahwa tanpa koalisi advokasi, kebijakan

hanya akan berakhir sebagai simbol hukum yang tidak transformasional.

Dalam konteks nasional, studi Kusuma et al. (2024) di Sleman dan Langga et al. (2024) di Semarang juga menemukan hambatan implementasi yang mirip, seperti rendahnya kapasitas SDM dan partisipasi warga. Temuan ini memperkuat asumsi bahwa tantangan pengelolaan sampah di tingkat lokal bersifat sistemik dan lintas wilayah.

Melalui integrasi temuan lapangan dengan kerangka teoritis dan literatur empiris, dapat disimpulkan bahwa efektivitas implementasi Perbup No. 28 Tahun 2018 masih bergantung pada penyempurnaan komunikasi kebijakan, penguatan kapasitas pelaksana, pelibatan masyarakat secara nyata, dan penciptaan ruang advokasi kolaboratif.

Artinya, evaluasi implementasi tidak cukup dengan pendekatan struktural-formal, tetapi perlu mempertimbangkan kompleksitas sosial, relasi antaraktor, serta diskresi pelaksana di lapangan. Untuk memperkuat argumentasi teoritik, temuan-temuan tersebut dipetakan dalam Tabel 1 yang memadukan tiga kerangka utama implementasi kebijakan:

Tabel 1. Analisis Implementasi Perbup No. 28 Tahun 2018 dengan Perspektif Grindle, Van Meter & Van Horn, dan Goggin et al

Aspek	Model Implementasi	Temuan Lapangan	Ketentuan Perbup No. 28 Tahun 2018	Potensi Kendala
Tujuan & Sasaran	Grindle (konten); Van Meter dan Van Horn (standar)	Tujuan normatif jelas, tetapi multitafsir di tingkat pelaksana. Target belum diikuti indikator kinerja teknis.	Pasal 4 dan Pasal 5 ayat (1): menetapkan arah kebijakan dan target pengurangan 30% serta penanganan 70% pada 2025.	Tidak dijabarkan ke dalam indikator operasional; interpretasi pelaksana beragam.
Sumber Daya	Grindle (resource); Van Meter dan Van Horn (resources)	Pendanaan dan SDM terbatas, distribusi ke tingkat desa dan TPS belum merata.	Pasal 10: pendanaan bersumber dari APBD dan sumber dana sah lainnya.	Tidak ada pembagian per unit kerja teknis; kapasitas SDM rendah; ketergantungan pada APBD.
Aktor Pelaksana	Grindle (actor); Van Meter dan Van Horn (implementing body)	Peran pelaksana teknis (DLH, TPS/TPST, desa) tidak dijelaskan	Pasal 8 dan 9: menetapkan tanggung jawab Bupati dalam	Struktur kelembagaan belum rinci; peran pelaksana lapangan tidak

		secara rinci.	pelaksanaan, pemantauan, dan evaluasi Jakstrada.	disebut eksplisit.
Komunikasi Kebijakan	Goggin et al. (policy transmission)	Koordinasi antarlevel informal, jalur komunikasi vertikal-horisontal belum baku.	Tidak terdapat ketentuan teknis mengenai mekanisme komunikasi lintas level pemerintahan.	Kurangnya protokol komunikasi dan jalur resmi menghambat penyampaian kebijakan.
Partisipasi Masyarakat	Grindle (context); Van Meter dan Van Horn (external environment)	Partisipasi masyarakat masih rendah dan bersifat normatif.	Pasal 4 ayat (1) huruf f: penguatan keterlibatan masyarakat melalui komunikasi, informasi, dan edukasi (KIE).	Tidak ada mekanisme teknis pelibatan masyarakat; pemberdayaan belum terstruktur.
Monitoring & Evaluasi	Van Meter dan Van Horn (feedback); Grindle (context)	Evaluasi top-down; belum menyentuh pelaksana teknis di tingkat bawah.	Pasal 8 ayat (1) huruf c dan Pasal 9 ayat (5): evaluasi dilakukan oleh Bupati dan dilaporkan ke Gubernur.	Tidak ada sistem umpan balik dari pelaksana lapangan; kurang integrasi antarlevel.
Konteks Sosial	Grindle (context); Van Meter dan Van Horn (environment)	Faktor sosial, ekonomi, dan perilaku warga belum diperhitungkan dalam desain implementasi.	Tidak dijelaskan dalam konsideran maupun pasal pelaksanaan teknis.	Rendahnya adaptasi terhadap norma sosial dan kapasitas lokal menghambat penerimaan kebijakan.

Sumber: Diolah dari Peraturan Bupati Polewali Mandar No. 28 Tahun 2018 dan Grindle (1980), Van Meter dan Van Horn (1975), serta Goggin et al. (1990)

Sebagaimana ditunjukkan dalam Tabel 1, sebagian besar aspek implementasi memperlihatkan ketidaksesuaian antara desain normatif dalam Perbup No. 28 Tahun 2018 dan kenyataan di lapangan. Kejelasan tujuan sebagaimana tercantum dalam Pasal 4 dan 5 tidak disertai indikator teknis yang operasional, menyebabkan multitafsir di tingkat pelaksana. Hal ini selaras dengan pandangan Grindle (1980) bahwa kejelasan konten kebijakan saja tidak cukup tanpa

penyesuaian terhadap konteks sosial dan kelembagaan setempat.

Distribusi sumber daya juga menunjukkan ketimpangan serius. Meskipun disebutkan dalam Pasal 6 bahwa pembiayaan berasal dari APBD, alokasi anggaran dan penguatan SDM belum menyentuh desa dan unit teknis seperti TPS. Ini sesuai dengan temuan Kusuma et al. (2024) di Kabupaten Sleman yang menyatakan bahwa kendala utama implementasi pengelolaan sampah terletak pada ketidakmerataan sumber daya dan rendahnya kapasitas pelaksana.

Ketidakjelasan peran pelaksana teknis di lapangan, terutama unit pelaksana seperti TPS dan aparat desa, juga tercermin dalam ketiadaan pasal yang secara eksplisit menetapkan siapa melakukan apa. Van Meter dan Van Horn (1975) menekankan pentingnya struktur pelaksana yang jelas untuk menjamin akuntabilitas dan efektivitas kebijakan. Ketiadaan struktur ini menciptakan ruang diskresi yang tidak terstandar, sebagaimana diperingatkan oleh Lipsky (1980) dalam konsep *street-level bureaucracy*.

Dari sisi komunikasi kebijakan, temuan lapangan menunjukkan bahwa koordinasi antar aktor lebih bersifat informal. Goggin et al. (1990) mencatat bahwa komunikasi yang tidak terstruktur dapat menjadi penghambat utama dalam transmisi kebijakan dari pusat ke pelaksana lokal. Ini diperparah dengan tidak adanya ketentuan protokol komunikasi dalam Perbup.

Partisipasi masyarakat hanya disebut secara deklaratif, tanpa mekanisme pelibatan yang terstruktur. Padahal studi Kubota et al. (2020) membuktikan bahwa pelibatan komunitas dalam pengelolaan sampah misalnya melalui sistem bank sampah meningkatkan efektivitas dan keberlanjutan kebijakan secara signifikan. Hal senada disampaikan oleh Brotosusilo dan Soedrajad (2020), yang menggarisbawahi bahwa keberhasilan pengelolaan sampah di kota-kota besar Indonesia sangat ditentukan oleh tingkat partisipasi aktif warga dalam memilah sampah di sumber.

Aspek evaluasi juga menunjukkan kelemahan. Meskipun Perbup mengatur evaluasi dalam bentuk pelaporan kepada pemerintah provinsi dan pusat, namun tidak ada sistem umpan balik dari aktor lapangan. Purba dan Erliyana (2020) mengingatkan bahwa kebijakan yang dievaluasi secara top-down tanpa partisipasi pelaksana cenderung tidak responsif terhadap perubahan lokal.

Terakhir, ketidakhadiran pendekatan sosial dan budaya dalam desain implementasi membuat kebijakan ini tidak kontekstual. Studi Artha et al. (2023) menyimpulkan bahwa keberhasilan kebijakan pengelolaan sampah di Indonesia sangat tergantung pada sejauh mana kebijakan disesuaikan dengan nilai-nilai dan kapasitas lokal.

Berdasarkan kelemahan tersebut, diperlukan pendekatan teoretis yang tidak hanya bersifat struktural, tetapi juga menekankan pentingnya adaptasi dan kolaborasi antaraktor kebijakan. Kelemahan partisipasi masyarakat, lemahnya koordinasi

antarinstansi, serta evaluasi yang masih bersifat top-down menunjukkan bahwa implementasi Perbup No. 28 Tahun 2018 belum sepenuhnya berorientasi pada tata kelola yang kolaboratif dan adaptif. Dalam konteks ini, dua pendekatan teoretis dapat memberikan dasar konseptual untuk memperkuat pelaksanaan kebijakan.

Pertama, *collaborative governance* sebagaimana dijelaskan oleh Emerson et al. (2012) menekankan pentingnya interaksi deliberatif antaraktor pemerintah, masyarakat, dan sektor swasta melalui forum komunikasi yang inklusif dan berbasis kepercayaan. Pendekatan ini relevan untuk mengatasi lemahnya koordinasi dan memastikan bahwa setiap pemangku kepentingan terlibat dalam proses pengambilan keputusan.

Kedua, *adaptive governance* menurut Chaffin et al. (2014) menyoroti perlunya fleksibilitas kelembagaan dan pembelajaran sosial berkelanjutan agar kebijakan mampu beradaptasi dengan dinamika sosial dan ekologis. Integrasi kedua pendekatan ini menjadikan kebijakan pengelolaan sampah tidak hanya bersifat administratif, tetapi juga reflektif, adaptif, dan kolaboratif. Dengan demikian, Perbup No. 28 Tahun 2018 dapat berfungsi sebagai instrumen pembelajaran sosial yang berkelanjutan dan kontekstual terhadap realitas daerah Polewali Mandar.

4. KESIMPULAN DAN REKOMENDASI

4.1. Kesimpulan

Kajian terhadap implementasi Peraturan Bupati Polewali Mandar No. 28 Tahun 2018 mengungkapkan adanya kesenjangan signifikan antara isi kebijakan dengan kondisi pelaksanaan di lapangan. Meskipun regulasi memuat sasaran yang terukur dan struktur normatif yang relatif lengkap, pelaksanaannya masih menghadapi berbagai hambatan: distribusi sumber daya yang tidak merata, ketidakjelasan peran teknis, minimnya koordinasi antarinstansi, lemahnya komunikasi kebijakan, rendahnya partisipasi masyarakat, dan absennya mekanisme evaluasi partisipatif.

Analisis menggunakan model Grindle, Van Meter dan Van Horn, serta Goggin et al. menunjukkan bahwa kendala utama tidak hanya bersifat administratif, tetapi juga sosial dan kelembagaan. Model pelengkap seperti Matland, Lipsky, dan Sabatier semakin mempertegas bahwa ambiguitas, diskresi lapangan, serta tidak terbentuknya koalisi advokasi merupakan penghambat signifikan dalam keberhasilan kebijakan. Dengan demikian, efektivitas implementasi kebijakan pengelolaan sampah tidak cukup dijawab dengan pendekatan birokratis, melainkan perlu menempatkan dimensi lokal, sosial, dan kolaboratif secara sentral dalam desain dan eksekusinya.

Kontribusi Teoretis

Kajian ini memberikan kontribusi teoretis dengan mengintegrasikan tiga model implementasi

klasik Van Meter dan Van Horn (1975), Grindle (1980), dan Goggin et al. (1990) ke dalam pendekatan tata kelola kolaboratif dan adaptif. Sintesis ini menghasilkan model konseptual yang menempatkan dimensi komunikasi kebijakan, kolaborasi antaraktor, serta fleksibilitas kelembagaan sebagai variabel kunci dalam efektivitas implementasi kebijakan publik di tingkat lokal.

Integrasi ini memperluas horizon model implementasi kebijakan dari yang semula berorientasi struktural-birokratis menjadi lebih partisipatif, dinamis, dan kontekstual terhadap realitas sosial daerah. Dengan demikian, penelitian ini tidak hanya menguji penerapan model eksisting, tetapi juga menawarkan kerangka konseptual baru bagi studi implementasi kebijakan publik di Indonesia.

4.2. Rekomendasi Kebijakan

1. Penerjemahan kebijakan ke tingkat teknis perlu diperkuat melalui penyusunan *pedoman operasional* yang rinci dan aplikatif. Pedoman ini harus mencakup indikator teknis, SOP pelaksanaan, serta pembagian peran hingga ke tingkat RT dan desa.
2. Penguatan kapasitas kelembagaan pelaksana mutlak dilakukan melalui program pelatihan berjenjang, dukungan manajerial, dan alokasi anggaran spesifik untuk unit pelaksana teknis seperti TPS dan kader lingkungan desa.
3. Pengembangan forum komunikasi antarinstansi yang bersifat formal, seperti *Forum Koordinasi Pengelolaan Sampah Kabupaten*, yang terintegrasi dengan sistem pelaporan digital dan pengawasan berkala.
4. Pelibatan masyarakat perlu diinstitusionalisasi melalui pembentukan kelompok warga, insentif pemilahan di sumber (misalnya melalui program Bank Sampah), dan pelatihan berbasis komunitas. Praktik ini terbukti efektif sebagaimana ditunjukkan oleh studi Kubota et al. (2020) dan Brotosusilo dan Soedrajad (2020).
5. Evaluasi kebijakan harus dirancang secara partisipatif, dengan melibatkan petugas lapangan, warga, dan organisasi lokal. Sistem evaluasi berbasis umpan balik komunitas akan membuat kebijakan lebih adaptif dan responsif terhadap dinamika lokal.

Dengan menerapkan rekomendasi ini, implementasi Perbup No. 28 Tahun 2018 diharapkan dapat melampaui fungsi administratif semata dan menjadi instrumen transformasi sosial dalam pengelolaan sampah yang inklusif, kolaboratif, dan berkelanjutan. Demikian juga pendekatan kolaboratif dan adaptif, kebijakan daerah dapat berfungsi bukan hanya sebagai perangkat administratif, tetapi sebagai arena pembelajaran sosial dan inovasi kelembagaan.

DAFTAR PUSTAKA

Ansell, C., & Gash, A. (2008). Collaborative governance in theory and practice. *Journal of Public Administration*

Research and Theory, 18(4). <https://doi.org/10.1093/jopart/mum032>

Artha, A. D., Nurasa, H., & Candradewini, C. (2023). Recognizing and detecting the effectiveness of policy implementation waste management in Indonesia. *Jurnal Public Policy*, 9(3). <https://doi.org/10.35308/jpp.v9i3.7656>

Brotosusilo, A., & Soedrajad, M. R. (2020). Qualitative study of obstacle to community empowerment in waste management: Community perspective in DKI Jakarta. *E3S Web of Conferences*, 211. <https://doi.org/10.1051/e3sconf/202021103018>

Chaffin, B. C., Gosnell, H., & Cosens, B. A. (2014). A decade of adaptive governance scholarship: Synthesis and future directions. *Ecology and Society*, 19(3). <https://doi.org/10.5751/ES-06824-190356>

Emerson, K., Nabatchi, T., & Balogh, S. (2012). An integrative framework for collaborative governance. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 22(1). <https://doi.org/10.1093/jopart/mur011>

Folke, C., Hahn, T., Olsson, P., & Norberg, J. (2005). Adaptive governance of social-ecological systems. In *Annual Review of Environment and Resources* (Vol. 30). <https://doi.org/10.1146/annurev.energy.30.050504.144511>

Goggin, M. L., Bowman, A. O., Lester, J. P., & O'Toole, L. J., J. (1990). *Implementation theory and practice: Toward a third generation*. Scott, Foresman.

Grant, M. J., & Booth, A. (2009). *A typology of reviews: An analysis of 14 review types and associated methodologies* (Vol. 26, Issue 2). *Health Information and Libraries Journal*. <https://doi.org/10.1111/j.1471-1842.2009.00848.x>

Grindle, M. S. . (1980). *Politics and policy implementation in the third world*. Princeton University Press.

Hill, M., & Hupe, P. (2002). *Implementing public policy: Governance in theory and in practice*. Sage Publications.

Kubota, R., Horita, M., & Tasaki, T. (2020). Integration of community-based waste bank programs with the municipal solid-waste-management policy in Makassar, Indonesia. *Journal of Material Cycles and Waste Management*, 22(3). <https://doi.org/10.1007/s10163-020-00969-9>

Kusuma, D. A., Lituhayu, D., & Astuti, R. S. (2024). Strategi pengelolaan sampah di Kabupaten Sleman. *Journal of Public Policy and Management Review*, 13(4), 156–168. <https://doi.org/10.14710/JPPMR.V13I4.47456>

Langga, A., Athallah, D., Hamdi, M., Rahmah, M.,

Publik, S. K., Pemerintahan, I., & Negeri, D. (2024). Faktor penentu keberhasilan implementasi kebijakan pengelolaan sampah di Kota Semarang. *Jurnal Kebijakan Pemerintahan*, 3(1), 43–60. <http://ejournal.ipdn.ac.id/JKP>

Lipsky, M. (1980). *Street level bureaucracy: Dilemmas of the individual in public services* (30th ed.). The Russell Sage Foundation. <https://doi.org/10.7758/9781610446631>

Matland, R. E. (1995). Synthesizing the implementation literature: The ambiguity-conflict model of policy implementation. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 5(2). <https://doi.org/10.1093/oxfordjournals.jpart.a037242>

Peraturan Bupati Polewali Mandar No. 28 Tahun 2018. (n.d.).

Purba, L. A. H., & Erliyana, A. (2020). *Legal framework of waste management in Indonesia*. 104–108. <https://doi.org/10.2991/assehr.k.200306.191>

Sabatier, P. A. (1986). Top-down and bottom-up approaches to implementation research: A critical analysis and suggested synthesis. *Journal of Public Policy*, 6(1). <https://doi.org/10.1017/S0143814X00003846>

Van Meter, D. S., & Van Horn, C. E. (1975). The policy implementation process: A conceptual framework. *Administration & Society*, 6(4), 445–488. <https://doi.org/10.1177/009539977500600404>

Yusriadi, Y., Muhammad, Y. T., Ansar, & Farida, U. (2023). Governance of waste in Indonesia: Implementing policies and role of local authorities. *Journal of Indonesian Scholars for Social Research*, 3(2), 124–129. <https://doi.org/10.59065/jissr.v3i2.123>