

BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

2.1. Kebijakan Publik

Kebijakan publik merupakan kewenangan pemerintah menjalankan tugas dan fungsinya dalam hubungannya dengan masyarakat dan dunia usaha. Pada dasarnya kebijakan pemerintah dalam menata kehidupan masyarakat di berbagai aspek merupakan kebijakan yang berorientasi pada kepentingan publik (masyarakat). Pengertian kebijakan (*policy*) adalah prinsip atau cara bertindak yang dipilih untuk mengarahkan pengambilan keputusan. Dalam setiap penyusunan kebijakan publik diawali oleh perumusan masalah yang telah diidentifikasi kemudian pelaksanaan kebijakan tersebut ditunjukkan untuk mengatasi masalah yang terjadi dalam masyarakat.

Menurut Mustopadidjaja, kebijakan publik adalah suatu keputusan yang dimaksud untuk mengatasi permasalahan tertentu untuk mencapai tujuan tertentu, yang dilaksanakan oleh instansi yang berkewenangan dalam rangka penyelenggaraan tugas pemerintahan.¹ Kebijakan publik memiliki tujuan sasaran yang berorientasi pada perilaku. Menurut Rongeo A. Bucholz, kebijakan publik mengacu pada apa yang pemerintah secara nyata lakukan, bukan sekedar pernyataan atau sasaran tindakan yang diinginkan. Sasaran yang dimaksud adalah terarah atau bermaksud tindakannya diikuti oleh aktor dalam upaya mengatasi masalah.

¹ Muhlis Madani. *Perumusan Kebijakan Publik*. (Yogyakarta: Graha Ilmu. 2011). Hal 18.

Kebijakan publik secara konseptual dapat dilihat dari kamus administrasi publik. Menurut Chandler dan Piano yang mengungkapkan bahwa kebijakan publik merupakan pelaksanaan yang strategis terhadap sumber-sumber daya yang ada untuk mengatur masalah publik atau pemerintah. Menurutnya kebijakan publik merupakan salah satu bentuk peraturan oleh pemerintah demi kepentingan orang-orang yang tidak berdaya dalam masyarakat agar mereka dapat ikut berpartisipasi dalam pemerintahan.²

Menurut William N. Dunn berpendapat bahwa kebijakan publik merupakan serangkaian pilihan tindakan pemerintah guna menjawab tantangan yang menyangkut kehidupan masyarakat. Jadi kebijakan publik merupakan suatu tindakan yang dilakukan karena adanya permasalahan publik yang perlu diselesaikan oleh pemerintah. Thomas R. Dye mengatakan bahwa kebijakan publik adalah “apapun yang dipilih pemerintah untuk melakukan sesuatu harus ada tujuannya (obyektif) dan kebijakan publik itu meliputi semua tindakan pemerintah, jadi bukan semata-mata merupakan pernyataan keinginan pemerintah atau pejabat pemerintah saja.”³

Definisi dari kebijakan publik diatas dapat dikatakan bahwa: kebijakan publik dibuat oleh pemerintah yang berupa tindakan-tindakan pemerintah, kebijakan publik harus mencakup pada kepentingan-kepentingan publik, dan kebijakan publik merupakan tindakan salah satu jalan untuk dilaksanakan atau tidak dilaksanakan oleh pemerintah demi kepentingan publik.

² Auldrin M.Panto, Novie R.Pioh, Femmy Tasik. *Implementasi Kebijakan Program Pembangunan Berbasis Lingkungan Membangun Prasarana Fisik, Sosial Ekonomi di Kelurahan Karombasan Selatan Kecamatan Wena Kota Manado*. Jurnal Ilmu Sosial dan Pengelolaan Sumberdaya Pembangunan Volume 3 Januari-Februari 2016.

³ Harbani Pasolong. *Teori Administrasi Publik*. (Bandung: Alfabeta. 2007). Hal 39.

Kebijakan publik dibuat bukannya tanpa maksud dan tujuan, maksud dan tujuan dari kebijakan publik adalah untuk memecahkan masalah atau mencari solusi alternatif dari masalah yang menjadi isu bersama yang berkembang di masyarakat. Oleh karena itu tidak semua masalah yang berkembang dimasyarakat bisa melahirkan suatu kebijakan publik, hanya masalah publik yang menggerakkan orang banyak untuk ikut memikirkan dan mencari solusi yang bisa menghasilkan suatu kebijakan publik. Jadi suatu kebijakan publik adalah kebijakan untuk dilaksanakan dalam bentuk nyata, bukan sekedar untuk dinyatakan, kebijakan publik untuk dilaksanakan atau tidak dilaksanakan karena didasarkan pada kepentingan publik itu sendiri.

2.2. Implementasi Kebijakan

Suatu kebijakan yang telah dirumuskan memiliki tujuan atau target yang ingin dicapai dan untuk dapat mengetahui apakah target tersebut telah terealisasi maka kebijakan itu harus di implementasikan. Implementasi kebijakan merupakan aspek yang penting dari proses sebuah kebijakan. Dalam kebijakan publik tindakan yang dilakukan pemerintah sangat berkaitan dengan sistem, prosedur dan mekanisme serta kemampuan para pejabat publik didalam menterjemahkan dan menerapkan kebijakan publik, sehingga visi dan harapan yang ingin dicapai dapat terwujud didalam realitas.

Suatu kebijakan publik yang telah dirumuskan dan disahkan oleh pihak-pihak yang berwenang perlu diinformasikan atau di sosialisasikan kepada masyarakat. Dalam hal melakukan sosialisasi maka pemerintah melalui perangkat

birokrasi merupakan aktor utama dalam pelaksanaan kebijakan itu sekaligus penentuan keberhasilan implementasi kebijakan publik. Dalam implementasi suatu kebijakan, peran pemerintah sangat menonjol tergantung dari sudut pandang atau teori yang digunakan.

Van Meter dan Van Horn dalam Budi Winarno merumuskan bahwa implementasi kebijakan merupakan tindakan-tindakan yang dilakukan oleh badan publik yang diarahkan untuk mencapai tujuan-tujuan yang telah ditetapkan dalam serangkaian keputusan sebelumnya. Tindakan-tindakan ini mencakup usaha-usaha untuk mengubah keputusan-keputusan menjadi tindakan-tindakan operasional dalam kurun waktu tertentu maupun dalam rangka melanjutkan usaha-usaha untuk mencapai perubahan-perubahan besar dan kecil yang ditetapkan oleh keputusan-keputusan kebijakan.⁴ Lebih lanjut menurut Winarno implementasi ini ada untuk menutupi kekurangan yang ada, seperti kekurangan dalam usaha memahami proses kebijakan dan mendorong adanya saran yang kurang baik pada para pembentuk kebijakan.⁵ Sehingga bila dilihat dari sisi sebaliknya, maka tujuan dari implementasi kebijakan untuk menutupi dua kekurangan diatas, yaitu untuk lebih memahami proses kebijakan dan mendorong saran-saran yang lebih baik bagi para pembentuk kebijakan.

Bila dibandingkan dengan Mazmanian dan Sabatier implementasi kebijakan ini mereka melihat implementasi sebagai sebuah *problem control* dan organisasi sehingga implementasi akan bertujuan untuk menangkap elemen-elemen seperti: pendefinisian objek dan perumusan rencana; jalanan monitoring

⁴ Deddy Mulyadi, *Studi Kebijakan Publik Dan Pelayanan Publik*, (Bandung: Alfabeta, 2018), Hal 57

⁵ Dr. Syahrudin, S.E., M.Si. *Implementasi Kebijakan Publik*. (Bandung: Nusa Media, 2018). Hal 38

rencana; analisis akan apa yang terjadi dan apa yang seharusnya terjadi; dan perubahan-perubahan yang ada untuk memperbaiki kegagalan.⁶

Hal seperti itu diungkapkan oleh Abdullah melalui beberapa unsur pokok yang terkandung dalam implementasi kebijakan yaitu⁷ :

- a. Proses implementasi kebijakan program merupakan rangkaian kegiatan tindak lanjut yang terdiri atas pengambilan keputusan dan langkah-langkah strategis dan operasional yang ditempuh untuk mewujudkan suatu program atau kebijakan sehingga tercapai sasaran yang semula ditetapkan .
- b. Proses implementasi dalam realitas sesungguhnya dapat berhasil atau kurang berhasil atau gagal sama sekali ditinjau dari hasil yang dicapai, karena dalam proses tersebut berbagai unsur yang pengaruhnya dapat bersifat mendukung atau menghambat pencapaian sasaran program.
- c. Dalam proses implementasi sekurang terdapat tiga unsur yaitu, program atau kebijakan yang dilaksanakan, kelompok target, yaitu kelompok masyarakat yang menjadi sasaran dan harapan akan menerima manfaat dari program tersebut sehingga ada perubahan kearah peningkatan; iii unsur pelaksana, baik perorangan maupun organisasi yang bertanggung jawab dalam pengelolaan, implementasi dan pengawasan dari proses implementasi tersebut.

⁶ Ibid. Hal 39

⁷ Dr. Alexander Phuk Tjilen. *Konsep Teori dan Teknik Analisis Implementasi Kebijakan Publik*, (Bandung: Nusa Media. 2019) Hal: 27-28

Selain itu pula untuk mengetahui kinerja suatu implementasi kebijakan dapat diungkapkan melalui konsep “Keberhasilan“ secara seerhana keberhasilan dapat dilihat dari dua sisi yaitu sisi keberhasilan dan pencapaian tujuan (sasaran) dan keberhasilan dalam proses (implementasi). Menurut Argysir bahwa “pendekatan keberhasilan dalam sisi proses tidak jauh berbeda dengan pendekatan sasaran keberhasilan organisasi yang dianggap tercapai apabila proses internal organisasi berjalan lancar. Dengan demikian keberhasilan implementasi kebijakan dapat dikatakan bukan semata-mata tercapainya sasaran atau tujuan, melainkan mengandung arti luas yang diantaranya dilihat dari kecilnya hambatan internal dalam melaksanakan tugas.

Sementara itu menurut Zainal Abidin⁸ memandang bahwa proses implementasi berkaitan dengan dua faktor utama yaitu; faktor utama internal dan faktor utama eksternal. Faktor utama internal ialah kebijakan yang akan diimplementasikan, sedangkan faktor utama eksternal merupakan kondisi lingkungan dan pihak-pihak terkait.

Kondisi kebijakan adalah faktor yang paling dominan dalam proses implementasi karena yang diimplementasikan justru kebijakan itu sendiri. Pada tingkat pertama, berhasil tidaknya implementasi suatu kebijakan ditentukan oleh kualitas kebijakan dan ketetapan styrategi implementasi.

Implementasi suatu kebijakan pada dasarnya adalah suatu perubahan atau transformasi yang bersifat multiorganisasi, dimana perubahan yang diterapkan melalui strategi implementasi kebijakan ini mengaitkan berbagai lapisan

⁸ Zainal Abidin. *Kebijakan Publik*. (Jakarta: Salemba Humanika. 2004). Hal 147

masyarakat. Oleh karena itu, keberhasilan sangat ditentukan oleh strategi kebijakan yang tepat yang mampu mengakomodasi berbagai pandangan dan kepentingan yang berbeda dalam masyarakat.

Adapun faktor-faktor Pendukung (*internal*) implementasi kebijakan publik antara lain (mengacu pada enam sumber daya pokok manajemen menurut George R. Terry):

1. *Men (Human Resources)*, dalam manajemen publik, sumber daya manusia ini tidak hanya mampu, tetapi harus memenuhi persyaratan karier;
2. *Money (Finances)*, dalam manajemen publik, money sangat terkait dengan ketentuan peruntukan dari mata anggaran dari mata anggaran yang telah disetujui terlebih dahulu;
3. *Material (logistik)*;
4. *Machine (information)*, manajemen public dikelola melalui informasi yang berbentuk persuratan dan alat komunikasi lain serta dokumen dan arsip;
5. *Methods (legitimate)*, keabsahan atau legitimasi suatu kebijakan juga sangat penting. Dalam manajemen publik dikenal dengan persetujuan atasan atau sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku;
6. *Market (participation)*, partisipasi dapat berbentuk dukungan dapat pula berupa penolakan. Keduanya merupakan masukan uang diperlukan dalam proses dan implementasi kebijakan publik. Dikenal ada dua bentuk partisipasi: pertama murni yang muncul secara spontan dari rakyat, kedua mobilisasi yaitu partisipasi yang diorganisasi oleh pihak tertentu.

Dalam implementasi kebijakan pada umumnya, beberapa faktor eksternal yang biasanya mempersulit implementasi suatu kebijakan antara lain berasal dari kondisi-kondisi sebagai berikut:

1. Kondisi Fisik, seperti terjadinya perubahan musim atau bencana alam. Dalam banyak hal, kegagalan implementasi kebijakan sebagai akibat dari faktor-faktor alam ini sering dianggap bukan sebagai kegagalan, sekalipun dalam hal-hal tertentu sebenarnya dapat diantisipasi untuk mencegah atau mengurangi resiko yang terjadi.
2. Faktor politik, seperti terjadinya perubahan politik yang mengakibatkan pergantian pemerintah dapat mengubah orientasi atau pendekatan dalam implementasi, atau bahkan dapat menimbulkan perubahan terhadap seluruh kebijakan yang telah dibuat.
3. Tabiat (attitude) dari sekelompok orang yang cenderung tidak sabar menunggu berlangsungnya proses kebijaksanaan dengan sewajarnya, dan memaksa melakukan perubahan. Akibatnya terjadi perubahan kebijakan sebelum kebijakan itu dilaksanakan.
4. Terjadi penundaan karena kelambatan atau kekurangan faktor input. Keadaan ini terjadi karena faktor-faktor pendukung yang diharapkan tidak tersedia pada waktu yang dibutuhkan, atau mungkin karena salah satu faktor dalam kombinasi faktor-faktor yang diharapkan tidak cukup.
5. Kelemahan salah satu langkah dalam rangkaian beberapa langkah implementasi.

6. Kelemahan pada kebijaksanaan itu sendiri. Kelemahan ini dapat terjadi karena teori yang melatarbelakangi kebijakan atau asumsi yang dipakai dalam perumusan kebijakan tidak tepat.

Implementasi kebijakan dapat dilihat dari beberapa prespektif atau pendekatan, salah satunya ialah model implementasi kebijakan publik menurut Van Meter dan Van Horn menjelaskan bahwa ada 6 variabel yang mempengaruhi kinerja implementasi yaitu:

- a. Standar dan sasaran kebijakan

Standar dan sasaran kebijakan harus jelas dan terukur, sehingga tidak menimbulkan interpretasi yang dapat menyebabkan terjadinya konflik diantara para agen implementasi.

- b. Sumber daya

Kebijakan perlu didukung oleh sumber daya, baik itu sumber daya manusia maupun sumber daya non manusia.

- c. Komunikasi antar organisasi dan penguatan aktivis

Dalam berbagai kasus implementasi sebuah program terkadang perlu didukung dan dikoordinasikan dengan instansi lain agar tercapai keberhasilan yang diinginkan.

- d. Karakter agen pelaksana

Sejauh mana kelompok-kelompok kepentingan memberikan dukungan bagi implementasi kebijakan. termasuk didalamnya karakteristik para partisipan yakni mendukung atau menolak, kemudian juga bagaimana sifat

opini publik yang ada dilingkungan dan apakah elite politik mendukung implementasi kebijakan.

e. Kondisi sosial dan ekonomi politik

Kondisi sosial ekonomi dan politik mencakup sumber daya yang didukung keberhasilan implementasi kebijakan.

f. Disposisi implementor

Disposisi implementor mencakup tiga hal penting yaitu:

1. Respons implementor terhadap kebijakan, yang akan mempengaruhi kemauannya untuk melaksanakan kebijakan;
2. Kongnisi, yakni pemahamannya terhadap kebijakan;
3. Intensitas disposisi implementor yakni preferensi nilai yang dimiliki oleh implementor.⁹

Menurut pendapat Edward III dikutip oleh syahrudin terdapat empat isu pokok yang perlu mendapat perhatian agar implementasi kebijakan menjadi efektif, yaitu:¹⁰

1. Komunikasi

Komunikasi sangat menentukan keberhasilan pencapaian tujuan dari implementasi kebijakan. Implementasi yang efektif baru akan tercapai apabila para pembuat keputusan (*decision maker*) sudah mengetahui apa yang akan mereka kerjakan. Pengetahuan baru dapat berjalan manakala komunikasi

⁹ Solichin Abdul Wahab. *Analisis kebijakan dari Formulasi ke Penyusunan Model-Model Implementasi Kebijakan Publik*. (Jakarta: PT Bumi Aksara. 2022). Hal 165-166

¹⁰ Syahrudin, *Implementasi kebijakan publik konsep, teori dan studi kasus*, (Bandung: Nusa Media, 2019). hal 58-64

berlangsung dengan baik. Artinya, suatu keputusan kebijakan atau peraturan implementasi harus ditransmisikan kepada implementer yang tepat. Selain itu, kebijakan yang dikomunikasikan pun harus tepat, akurat, dan konsistensi. Untuk mengetahui sejauh mana komunikasi itu berfungsi secara tepat, akurat dan konsisten, ada tiga indikator yang dipakai yang dapat dipakai dalam mengukur keberhasilan variabel komunikasi.

Menurut *Edward III* dalam Widodo, komunikasi kebijakan memiliki beberapa dimensi untuk mengetahui sejauh mana komunikasi itu dapat berfungsi secara tepat, akurat, dan konsisten, ada tiga indikator yang dipakai dalam mengukur keberhasilan variabel komunikasi, yaitu:

- 1) Dimensi transisi menghendaki agar kebijakan publik disampaikan tidak hanya disampaikan kepada pelaksana (*implementors*) kebijakan tetapi juga disampaikan kepada kelompok sasaran kebijakan dan pihak lain yang berkepentingan baik secara langsung maupun tidak langsung.
- 2) Dimensi kejelasan (*clarity*) menghendaki agar kebijakan yang ditransmisikan kepada pelaksana, target group dan pihak lain yang berkepentingan secara jelas sehingga di antara mereka mengetahui apa yang dimaksud, tujuan, sasaran, serta substansi dari kebijakan publik tersebut sehingga masing-masing akan mengetahui apa yang harus dipersiapkan serta dilaksanakan untuk mensukseskan kebijakan tersebut secara efektif dan efisien.

- 3) Dimensi konsisten (*consistency*) diperlukan agar kebijakan yang diambil tidak simpang siur sehingga membingungkan pelaksana kebijakan, target group dan pihak-pihak yang berkepentingan.

2. Sumber Daya

Sumber Daya merupakan hal penting lainnya dalam mengimplementasikan kebijakan dengan baik. Ada beberapa faktor yang mempengaruhi sehingga sumber daya dapat berjalan dengan baik yaitu:

- a) Staf atau lebih tepat dikenal *Street-level bureaucrats*. Kegagalan yang sering terjadi dalam implementasi kebijakan, salah satunya disebabkan oleh staf/pegawai yang tidak mencukupi/memadai, ataupun tidak kompeten di bidangnya.
- b) Wewenang, pada umumnya kewenangan harus bersifat formal agar perintah dapat dilaksanakan. Kewenangan merupakan otoritas atau legitimasi bagi para pelaksana dalam melakukan kebijakan yang ditetapkan secara politik.
- c) Fasilitas, implementor mungkin memang memiliki staf yang mencukupi, mengerti apa yang harus dilakukan, dan memiliki wewenang untuk melaksanakan tugasnya, tetapi tanpa adanya fasilitas pendukung (sarana dan prasarana), maka implementasi kebijakan tersebut tidak akan berhasil.

3. Disposisi

Disposisi jika pelaksanaan suatu kebijakan ingin efektif, maka para pelaksana kebijakan tidak hanya harus mengetahui apa yang dilakukan, tetapi juga harus memiliki kemampuan untuk melaksanakannya, sehingga dalam prakteknya tidak terjadi bias. Salah satu faktor yang mempengaruhi efektifitas implementasi kebijakan adalah sikap implementator. Jika implementer setuju dengan bagian-bagian isi dari kebijakan maka mereka akan melaksanakan dengan senang hati tetapi jika pandangan mereka berbeda dengan membuat kebijakan maka proses implementasi akan mengalami banyak masalah

Ada tiga bentuk sikap/respon implementor terhadap kebijakan; kesadaran pelaksanaan, petunjuk/arahan pelaksana untuk merespon program ke arah penerimaan atau penolakan dan intens dari respon tersebut. Cara pelaksanaan mungkin memahami maksud dan sasaran program namun seringkali mengalami kegagalan dalam melaksanakan program secara tepat karena mereka menolak tujuan yang ada di dalamnya sehingga secara sembunyi mengalihkan dan menghindari implementasi program. Disamping itu dukungan para pejabat pelaksana sangat dibutuhkan dalam mencapai sasaran program.

Dukungan dari pimpinan sangat mempengaruhi pelaksanaan program dapat mencapai tujuan secara efektif dan efisien. Wujud dari dukungan pimpinan ini adalah menempatkan kebijakan menjadi prioritas program, penempatan pelaksana dengan orang-orang yang mendukung program, memperhatikan keseimbangan daerah, agama, suku, jenis kelamin dan

karakteristik demografi yang lain. Disamping itu penyediaan dana yang cukup guna memberi intensif bagi para pelaksana program agar mereka mendukung dan bekerja secara total dalam melaksanakan kebijakan.

4. Struktur Birokrasi

Kebijakan yang begitu kompleks menuntut adanya kerjasama banyak orang. Ketika struktur birokrasi tidak kondusif pada kebijakan yang tersedia, maka hal ini akan menyebabkan sumber-sumber daya menjadi tidak efektif dan dapat menghambat jalannya kebijakan. Birokrasi sebagai pelaksana sebuah kebijakan, harus dapat mendukung kebijakan yang telah diputuskan secara politik dengan melakukan koordinasi dengan baik.

Meski demikian berdasarkan model implementasi kebijakan Edward III di atas, maka kelebihan yang dimiliki adalah kemampuan menyederhanakan fenomena-fenomena yang kompleks menjadi suatu model implementasi kebijakan yang tidak rumit. Kelemahannya adalah tidak mengidentifikasi yang menjelaskan faktor-faktor diluar organisasi pelaksana atau birokrasi pemerintah.

Ketepatan suatu strategi ditentukan oleh kemampuan menyebarkan aspek-aspek positif dari kebijakan dan cukup advokatif terhadap perbedaan pandangan, serta antisipatif terhadap tantangan perubahan dilapangan. Yang perlu diingat adalah bahwa implementasi kebijakan adalah upaya pemerintah untuk memenuhi keinginan masyarakat yang tidak terlepas dari berbagai konflik politik dalam masyarakat. Hasil dari kebijakan yang dihasilkan seringkali merupakan kompromi dari berbagai kepentingan dalam masyarakat. Oleh karena itu dilihat dari

perspektif perilaku, kepatuhan kelompok sasaran merupakan faktor penting yang menentukan keberhasilan implementasi kebijakan. Untuk mengetahui apa yang sebenarnya terjadi setelah suatu kebijakan dibuat dan dirumuskan adalah pokok bahasan implementasi kebijakan. Dengan demikian untuk mengetahui bagaimana poses penerapan Kebijakan Pemerintah Desa tentang pengelolaan lingkungan menjadi pokok bahasan implementasi kebijakan.

2.3. Pengelolaan Lingkungan Pemukiman dalam Penanganan Sampah

Pemukiman adalah bagian lingkungan hidup diluar kawasan lindung, baik berupa kawasan perkotaan maupun kawasan perdesaan. Menurut Undang-undang Nomor 1 tahun 2011 Permukiman adalah bagian dari lingkungan hunian yang terdiri atas lebih dari satu satuan perumahan yang mempunyai prasarana, sarana, utilitas umum, serta mempunyai penunjang kegiatan fungsi lain di kawasan perkotaan atau kawasan perdesaan.¹¹ Permukiman berfungsi sebagai tempat tinggal serta tempat kegiatan pendukung peri kehidupan.

Lingkungan pemukiman adalah lingkungan hidup dikawasan perkotaan dan perdesaan, yang didalamnya terdapat kawasan perumahan dan berbagai bentuk dan ukuran penataan tanah, penataan ruang, serta prasarana dan sarana lingkungan yang terstruktur. Lingkungan hidup merupakan kesatuan yang kuat dan utuh dari lingkungan alami, lingkungan binaan, dan lingkungan sosial pada suatu keseimbangan tertentu. ¹²

¹¹ Undang-undang Nomor 1 tahun 2011 tentang Perumahan dan Kawasan Permukiman

¹² R. Pamekas, *Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Kawasan Pemukiman*, (Bandung: PT Dunia Pustaka Jaya, 2018). Hal 38

Menurut Tony atyanto permukiman dapat diartikan sebagai suatu tempat atau lingkungan dimana manusia tinggal, berkembang serta melangsungkan hidupnya. Sehingga hakekat permukiman adalah lingkungan, sekurang-kurangnya merupakan lingkungan fisik dimana sekelompok masyarakat mempengaruhi dan memanfaatkan lingkungan tersebut. Kegunaan dari sebuah permukiman adalah tidak hanya untuk menyediakan tempat tinggal dan melindungi tempat bekerja tetapi juga menyediakan fasilitas untuk pelayanan, komunikasi, pendidikan dan rekreasi sebagai sumber kehidupan bagi penghuninya.¹³ Jadi Permukiman adalah lingkungan hunian yang meliputi manusia dan alam sekitarnya untuk menunjang kelangsungan hidup sehari-hari. Dimana permukiman dapat memiliki ciri khas tersendiri karena interaksi manusianya.

Lingkungan adalah faktor terbesar dalam mempengaruhi derajat kesehatan, sehingga menjaga lingkungan merupakan tanggung jawab masyarakat. Peran masyarakat sangat penting dalam menjaga lingkungan, sebab masyarakat dituntut mampu menyelesaikan permasalahan menyangkut lingkungan hidupnya. Salah satu permasalahan lingkungan hidup adalah tentang kebersihan.¹⁴ Kebersihan adalah sebuah cerminan setiap individu dalam menjaga kesehatan. Kebersihan merupakan suatu keadaan yang bebas dari segala kotoran, dan lain-lain yang dapat merugikan segala aspek yang menyangkut setiap kegiatan dan

¹³ Bakhrani Rauf, *Analisis Pengelolaan Permukiman Dikabupaten Soppeng*, Vol. 1 No.1 Oktober 2015

¹⁴ Muchammad Zamzami Elamin, Kartika Nuril Ilmi, dkk, *Analisis Pengelolaan Sampah pada Masyarakat Desa Disanah Kecamatan Sreseh Kabupaten Sampang*, Jurnal Kesehatan Lingkungan, Vol. 10, No. 4, Oktober 2018: 368-375

perilaku masyarakat. Untuk mewujudkan kebersihan lingkungan, dibutuhkan kesadaran dari masyarakat tentang pentingnya menjaga kebersihan.

Pengelolaan lingkungan hidup termasuk sumber daya alam, menjadi sarana penting untuk mencapai terwujudnya kesejahteraan dan mutu hidup generasi masa kini dan generasi masa depan. Lingkungan hidup dikelola dengan prinsip melestarikan fungsi lingkungan yang serasi, selaras, dan seimbang untuk menunjang pembangunan berkelanjutan berwawasan lingkungan. Kehidupan manusia tidak akan pernah lepas dari lingkungan. Eksistensi kehidupan manusia sangat bergantung pada lingkungan. Lingkungan telah menyediakan beragam kebutuhan bagi manusia yang merupakan syarat mutlak agar manusia dapat mempertahankan kehidupannya.¹⁵ Maka modal dalam pengelolaan lingkungan hidup mesti disertai pengetahuan tentang lingkungan hidup. Hal ini sebagai upaya agar segala kebijakan pemerintah desa dapat berwawasan lingkungan serta kebijakan tersebut tersistematis dan terpadu dalam upaya penanggulangan dan pelestarian lingkungan hidup.

Dalam kehidupan sehari-hari, guna memenuhi segala macam kebutuhan hidupnya manusia tentu akan selalu berurusan dengan sampah, terutama sekali sampah yang dihasilkan oleh rumah tangga. Sampah merupakan limbah yang bersifat padat terdiri dari zat organik dan zat non organik yang masih bermanfaat dan harus dikelola, sampah sebagai hasil kegiatan manusia tidak harus dibuang tetapi bisa dikelola agar tidak mengganggu kesehatan lingkungan, dan berfungsi sebagai sumber daya ekonomi. Sampah padat merupakan suatu kata yang umum

¹⁵ Nur Hidayah, Ali Rahman, Peran pemerintah desa dalam pengendalian dan pengelolaan lingkungan hidup di perdesaan, Jurnal Universitas Sawerigading Makasar. Volume 8 Nomor 1 Juni 2021

digunakan untuk menggambarkan sesuatu yang kita buang. Sampah padat, dimana terdiri dari bermacam benda-benda yang sudah dibuang, mengandung berbagai macam zat baik yang berbahaya maupun tidak berbahaya. Akan tetapi secara umum, sampah padat yang menumpuk mampu menimbulkan dampak yang cukup serius bagi populasi manusia yang padat. Masalah sampah adalah salah satu permasalahan lingkungan yang dapat dikatakan juga sebagai masalah sosial yang perlu diatur karna mempengaruhi kehidupan masyarakat luas sebagaimana dikatakan bahwa lingkungan merupakan faktor pendukung kehidupan manusia.

Sampah adalah buangan yang dihasilkan dari suatu proses produksi baik industri maupun domestik (rumah tangga). Sementara didalam UU No 18 Tahun 2008 Tentang Pengelolaan Sampah, disebutkan sampah adalah sisa kegiatan sehari-hari manusia atau proses alam yang berbentuk padat atau semi padat berupa zat organik atau anorganik bersifat dapat terurai atau tidak dapat terurai yang dianggap sudah tidak berguna lagi dan dibuang ke lingkungan.¹⁶

Sampah berasal beberapa tempat, yakni:

- a. Sampah dari pemukiman penduduk, pada suatu pemukiman biasanya sampah dihasilkan oleh suatu keluarga yang tinggal disuatu bangunan atau asrama. Jenis sampah yang dihasilkan biasanya cenderung organik. Seperti sisa makanan atau sampah yang bersifat basah, kering abu plastic dan lain-lain.
- b. Sampah dari tempat-tempat umum dan perdagangan tempat-tempat umum adalah tempat yang dimungkinkan banyaknya orang berkumpul yang

¹⁶ Undang-Undang No 18 Tahun 2008 Tentang Pengelolaan Sampah

melakukan kegiatan. Tempat-tempat tersebut mempunyai potensi yang cukup besar dalam memproduksi sampah seperti tempat perdagangan seperti pertokoan dan pasar. Jenis sampah yang dihasilkan umum berupa sisa-sisa makanan, sayuran busuk, sampah kering, abu, plastic, kertas dan kaleng-kaleng serta sampah lainnya.

Berbagai macam sampah yang telah disebutkan diatas adalah sebagian kecil saja dari sumber-sumber sampah yang dapat ditemukan dalam kehidupan sehari-hari. Hal ini menunjukkan bahwa kehidupan manusia tidak akan pernah lepas dari sampah. Terutama penumpukan sampah yang terjadi ditempat-tempat umum seperti dipasar.

a. Jenis-jenis Sampah

Jenis-jenis sampah yang ada disekitar kita cukup beraneka ragam, ada yang berupa sampah rumah tangga, sampah industry, sampah pasar, sampah rumah sakit, sampah pertanian, sampah perkebunan, sampah perternakan, sampah institusi/kantor/sekolah dan sebagainya.

Berdasarkan asalnya, sampah padat dapat digolongkan menjadi 2 (dua) yaitu sebagai berikut:

1. Sampah organik, adalah sampah yang dihasilkan dari bahan-bahan hayati yang dapat didegradasi oleh mikroba atau bersifat *biodegradable*. Sampah ini dengan mudha sangat uraikan melalui prose salami. Sampah rumah tangga sebagian besar merupakan bahan organic. Termasuk sampah organik, misalnya sampah dari dapur, sisa-sisa makanan, pembungkus (selain kertas karet dan plastik), tepung, sayuran, kulit buah daun dan

ranting. Selain itu pasar juga banyak menyumbangkan sampah organik seperti sampah sayuran, buah-buahan dan lain-lain.

2. Sampah anorganik, adalah sampah yang dihasilkan dari bahan-bahan non hayati, baik berupa produk sintetik maupun hasil proses teknologi pengolahan bahan tambang, sampah anorganik dibedakan menjadi: sampah logam dan produk-produk olahannya, sampah plastic, sampah kertas, sampah kaca dan kramik, sampah detergen.¹⁷

Berdasarkan wujudnya atau bentuknya dikenal tiga macm sampah atau limbah yaitu: limbah cair, limbah padat dan limbah gas. Contoh limbah cair yaitu air cucian, air sabun, minyak goreng sisa, dll. Contoh limbah padat yaitu bungkus snack, ban bekas, botol air minum, dll. Contoh limbah gas yaitu karbon dioksida dan karbon monoksida.

Dampak negatif sampah-sampah padat yang bertumpuk banyak tidak dapat terurai dalam waktu yang lama akan mencemarkan tanah. Yang dikategorikan sampah disini adalah bahan yang tidak dipakai lagi karena telah diambil bagian-bagian utamanya dengan pengolahan menjadi bagian yang tidak disukai dan secara ekonomi tidak ada harganya.

Menurut Galbert, dkk ada tiga dampak sampah terhadap manusia dan lingkungan yaitu:

1. Dampak terhadap kesehatan

Lokasi dan pengelolaan sampah yang kurang memadai (pembuangan smapah yang tidak terkontrol) merupakan tempat yang cocok bagi beberapa

¹⁷ Mayun Nadiasa, Dewa Ketut Sudarsana, dan I Nyoman Yasmara, *Manajemen Pengangkutan Sampah Di Kota Amlapura*, Jurnal Ilmiah Teknik Sipil Vol. 13, No. 2, Juli 2009, h. 122

organisme dan menarik bagi berbagai binatang seperti lalat dan anjung yang dapat menjangkitkan penyakit. Potensi bahaya kesehatan yang dapat ditimbulkan adalah sebagai berikut:

- 1). Penyakit diare, kolera, tifus menyebar dengan cepat karena virus yang berasal dari sampah dengan pengelolaan tidak tepat dapat bercampur air minum. Penyakit demam berdarah dapat juga meningkat dengan cepat di daerah yang pengelolaan sampahnya kurang memadai.
- 2). Penyakit jamur dapat juga menyebar (misalnya jamur kulit).
- 3). Penyakit yang menyebar melalui rantai makanan. Salah satu contohnya adalah suatu penyakit yang ditularkan oleh cacing pita. Cacing ini sebelumnya masuk ke dalam pencernaan binatang ternak melalui makanannya yang berupa sisa makanan/sampah.

2. Dampak terhadap lingkungan

Cairan rembesan sampah yang masuk ke dalam drainase atau sungai akan mencemari air. Berbagai organisme termasuk ikan dapat mati sehingga beberapa spesies akan lenyap. Hal ini mengakibatkan berubahnya ekosistem perairan. Penguraian sampah yang dibuang ke dalam air akan menghasilkan asam organik dan gas cair organik.

3. Dampak terhadap sosial ekonomi

Dampak-dampak tersebut adalah sebagai berikut:

- 1) Pengelolaan sampah yang tidak memadai menyebabkan rendahnya tingkat kesehatan masyarakat hal penting disini adalah meningkatnya pembiayaan (untuk membiayai rumah sakit)

- 2) Infrastruktur lain dapat juga dipengaruhi oleh pengelolaan sampah yang tidak memadai, seperti tingginya biaya yang diperlukan.¹⁸

b. Pengelolaan Sampah

Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 18 Tahun 2008 tentang Pengelolaan Sampah¹⁹ menjelaskan bahwa “Pengelolaan sampah adalah kegiatan yang sistematis, menyeluruh, dan berkesinambungan yang meliputi pengurangan dan penanganan sampah”. Pengelolaan sampah adalah “sebuah upaya komprehensif menangani sampah-sampah yang dihasilkan dari berbagai aktivitas manusia”.

Pengelolaan sampah yang baik bukan untuk kepentingan kesehatan saja, tetapi juga untuk keindahan lingkungan. Pengelolaan sampah meliputi pengumpulan, pengangkutan, sampai dengan pemusnahan atau pengelolaan sampah sedemikian rupa sehingga sampah tidak mengganggu kesehatan masyarakat dan lingkungan hidup.

Pengolahan sampah melibatkan pemanfaatan dan penggunaan sarana dan prasarana antara lain menempatkan sampah pada wadah yang sudah tersedia, proses pengumpulan sampah, pemindahan, dan pengangkutan sampah, serta pengolahan sampah hingga pada proses pembuangan akhir. Belum adanya perencanaan dalam pengolahan sampah mengakibatkan kurang maksimalnya sistem pengolahan sampah. Selain itu, belum adanya tempat pengolahan sampah menjadi permasalahan yang mendasari hal tersebut.

¹⁸ Chusnul Chotimah, *Pengelolaan Sampah Dan Pengembangan Ekonomi Kreatif*, (Tulung Agung: Akademia Pustaka, 2020). Hal 14-15

¹⁹ Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2008 tentang Pengelolaan Sampah

2.4. Kerangka Pemikiran

Kerangka pikir dalam suatu penelitian adalah kerangka hubungan antara konsep-konsep yang ingin diamati atau diukur melalui penelitian-penelitian yang akan dilakukan. Konsep hanya dapat diukur melalui konstruksi atau yang lebih dikenal dengan istilah variabel. Variabel adalah ukuran atau ciri-ciri yang dimiliki oleh kelompok lain.

Kerangka pemikiran digunakan untuk menjelaskan pola antar teori dan objek dalam penelitian. Pemikiran dari adanya suatu Peraturan Desa Nomor 02 Tahun 2022 Tentang Pengelolaan Lingkungan Pemukiman di Desa Sumber Agung, kemudian pelaksanaan implementasi kebijakan pemerintah desa dalam pengelolaan lingkungan pemukiman dan dianalisis melalui teori implementasi menurut Edward III dikutip oleh syahrudin bahwa ada 4 variabel yang mempengaruhi kesuksesan terhadap implementasi kebijakan yakni *Komunikasi*, komunikasi suatu program hanya dapat dilaksanakan dengan baik apabila jelas bagi para pelaksana. Hal ini menyangkut proses penyampaian informasi, kejelasan informasi dan konsistensi informasi yang disampaikan. *Sumber daya*, meliputi empat komponen yaitu staf yang cukup (jumlah dan mutu), informasi yang dibutuhkan guna pengambilan keputusan, kewenangan yang cukup guna meaksanakan tugas atau tanggung jawab dan fasilitas yang dibutuhkan dalam pelaksanaan. *Sikap birokrasi atau pelaksana, disposisi* atau pelaksana merupakan komitmen pelaksana terhadap program. *Struktur organisasi*, termasuk atau aliran kerja birokrasi, yang mengatur tata aliran pekerjaan dan pelaksana kebijakan.

Keempat variabel tersebut saling berhubungan satu sama lain, sehingga untuk mencapai kinerja implementasi kebijakan perlu diinternalisasikan dengan sinergi dan intensif.

Bagan 2.1 Kerangka Pemikiran

