

AMBIGUITAS DAN KONFLIK DALAM IMPLEMENTASI KEBIJAKAN PENGELOLAAN SAMPAH PERKOTAAN: ANALISIS KUANTITATIF MODEL *AMBIGUITY-CONFLICT* PADA PEMERINTAH KOTA MALANG

Akhmad Amirudin

Universitas Brawijaya, Malang, Indonesia

Email: akhmadamirudin@ub.ac.id

Abstrak

Penelitian ini bertujuan menguji pengaruh ambiguitas kebijakan dan konflik kebijakan terhadap kinerja implementasi kebijakan pengelolaan sampah perkotaan di Kota Malang dengan menggunakan kerangka ambiguity-conflict model dari Matland. Pendekatan yang digunakan adalah kuantitatif dengan desain survei eksplanatori. Responden penelitian berjumlah 98 aparatur sipil negara yang terlibat dalam implementasi kebijakan pengelolaan sampah pada Dinas Lingkungan Hidup, kecamatan, dan kelurahan di Kota Malang, dipilih melalui teknik sensus terhadap populasi pelaksana. Data dianalisis menggunakan regresi linier berganda. Hasil penelitian menunjukkan ambiguitas kebijakan berpengaruh negatif dan signifikan terhadap kinerja implementasi, dan konflik kebijakan juga berpengaruh negatif dan signifikan. Kedua variabel secara simultan menjelaskan 54,2% variasi kinerja implementasi. Pola temuan mengindikasikan bahwa implementasi kebijakan pengelolaan sampah di Kota Malang berada pada tipe implementasi eksperimental dengan ambiguitas tujuan yang relatif tinggi. Penelitian ini merekomendasikan penajaman tujuan dan indikator kebijakan, harmonisasi regulasi antarinstansi, serta penguatan mekanisme koordinasi untuk menurunkan derajat ambiguitas dan konflik.

Kata Kunci: Ambiguitas Kebijakan, Konflik Kebijakan, Model Matland, Pengelolaan Sampah, Kinerja Implementasi.

Abstract

This study aims to examine the effect of policy ambiguity and policy conflict on the implementation performance of urban waste management policy in Malang City using Matland's ambiguity-conflict model. A quantitative approach with an explanatory survey design was employed. Respondents were 98 civil servants involved in waste management policy implementation at the Environmental Agency, sub-districts, and urban villages in Malang City, selected through a census of the implementing population. Data were analyzed using multiple linear regression. The results show that policy ambiguity has a negative and significant effect on implementation performance, and policy conflict also has a negative and significant effect. Simultaneously, both variables explain 54.2% of the variance in implementation performance. The pattern of findings indicates that waste management policy implementation in Malang City falls into the experimental implementation type with relatively high goal ambiguity. This study recommends sharpening policy objectives and indicators, harmonizing inter-agency regulations, and strengthening coordination mechanisms to reduce the degree of ambiguity and conflict.

Keywords: Policy Ambiguity, Policy Conflict, Matland's Model, Waste Management, Implementation Performance.

A. PENDAHULUAN

Pengelolaan sampah perkotaan merupakan kebijakan lintas sektor yang melibatkan banyak aktor dengan kepentingan yang tidak selalu sejalan. Di Kota Malang, implementasi kebijakan pengelolaan sampah berlandaskan Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2008, Peraturan Presiden Nomor 97 Tahun 2017, dan Peraturan Daerah Kota Malang Nomor 10 Tahun 2010. Meskipun kerangka regulasi telah tersedia, capaian pengurangan sampah Kota Malang masih berada di bawah target nasional 30%, sementara volume sampah yang masuk ke TPA Supit Urang tetap tinggi. Kesenjangan antara desain kebijakan dan capaian di lapangan mengindikasikan adanya persoalan pada proses implementasi.

Secara nasional, data Sistem Informasi Pengelolaan Sampah Nasional (SIPSN) Kementerian Lingkungan Hidup dan Kehutanan menunjukkan bahwa timbulan sampah Indonesia mencapai puluhan juta ton per tahun, dengan proporsi sampah rumah tangga sebagai penyumbang terbesar dan sampah sisa makanan serta plastik mendominasi komposisi (Kementerian Lingkungan Hidup dan Kehutanan, 2024). Pada saat yang sama, sebagian besar kabupaten/kota masih mengandalkan paradigma kumpul-angkut-buang yang menempatkan Tempat Pemrosesan Akhir sebagai tumpuan utama, sehingga umur teknis TPA terus menyusut. Kondisi tersebut menegaskan bahwa pengelolaan sampah perkotaan bukan sekadar persoalan teknis operasional, melainkan persoalan implementasi kebijakan publik yang menuntut kejelasan desain, kecukupan kapasitas, dan dukungan perilaku aktor pelaksana maupun kelompok sasaran.

Urgensi kinerja implementasi kebijakan pengelolaan sampah perkotaan juga bertautan dengan agenda pembangunan yang lebih luas. Tujuan Pembangunan Berkelanjutan (Sustainable Development Goals), khususnya tujuan 11 mengenai kota dan permukiman berkelanjutan serta tujuan 12 mengenai konsumsi dan produksi yang bertanggung jawab, menempatkan pengelolaan sampah perkotaan sebagai indikator kunci keberlanjutan kota. Pergeseran paradigma menuju ekonomi sirkular menuntut pemerintah kota tidak lagi memperlakukan sampah semata sebagai residu yang harus disingkirkan, melainkan sebagai sumber daya yang dikelola sejak dari sumbernya. Dalam kerangka tersebut, kualitas implementasi kebijakan di tingkat kota menjadi penentu apakah komitmen global dan nasional benar-benar berubah menjadi praktik pengelolaan yang lestari di tingkat tapak.

Matland (1995) menawarkan sintesis perdebatan top-down dan bottom-up melalui ambiguity-conflict model yang menempatkan ambiguitas dan konflik sebagai dua dimensi penentu karakter implementasi. Ambiguitas merujuk pada ketidakjelasan tujuan dan cara pencapaian kebijakan, sedangkan konflik merujuk pada ketidaksepakatan antaraktor mengenai tujuan dan cara tersebut. Kombinasi keduanya menghasilkan empat tipe implementasi: administratif, politis, eksperimental, dan simbolis. Dalam praktik pengelolaan sampah, ambiguitas tampak pada multitafsir pembagian kewenangan antara dinas, kecamatan, dan kelurahan, sementara konflik muncul antara orientasi peningkatan pendapatan retribusi dan orientasi pengurangan timbulan sampah. Urgensi penelitian ini adalah masih langkanya pengujian kuantitatif model Matland pada kebijakan persampahan di tingkat pemerintah kota di Indonesia.

Kajian model *ambiguity-conflict* di Indonesia umumnya menggunakan tipologi Matland sebagai lensa interpretatif dalam studi kasus kualitatif, misalnya untuk mengklasifikasikan tipe implementasi suatu program. Pendekatan demikian bermanfaat secara deskriptif, tetapi tidak mampu menjawab pertanyaan mengenai seberapa besar ambiguitas dan konflik menekan kinerja implementasi, serta dimensi mana yang lebih dominan. Padahal jawaban atas pertanyaan tersebut menentukan pilihan intervensi: apakah pemerintah kota perlu memprioritaskan penajaman regulasi (menurunkan ambiguitas) ataukah pengelolaan relasi antaraktor (menurunkan konflik). Penelitian ini mengisi celah tersebut dengan

mengoperasionalkan kedua konstruk ke dalam instrumen terukur dan mengujinya secara statistik pada konteks pengelolaan sampah Kota Malang.

Tujuan penelitian ini adalah untuk menganalisis pengaruh ambiguitas kebijakan terhadap kinerja implementasi kebijakan pengelolaan sampah perkotaan di Kota Malang, pengaruh konflik kebijakan terhadap kinerja implementasi, serta mengidentifikasi tipe implementasi berdasarkan kombinasi derajat ambiguitas dan konflik.

B. TINJAUAN PUSTAKA

1. Kebijakan Publik dan Implementasi Kebijakan

Kebijakan publik dipahami sebagai serangkaian keputusan dan tindakan yang dipilih pemerintah untuk mengatasi persoalan publik, yang mencakup pilihan untuk bertindak maupun tidak bertindak. Dalam siklus kebijakan, implementasi menempati posisi strategis karena pada tahap inilah keputusan kebijakan diterjemahkan menjadi tindakan administratif, alokasi sumber daya, dan interaksi dengan kelompok sasaran (Agustino, 2020). Studi implementasi generasi pertama menaruh perhatian pada kegagalan program-program besar dan menyimpulkan bahwa jarak antara rumusan kebijakan dan realisasi di lapangan merupakan persoalan yang sistematis, bukan insidental.

Perkembangan studi implementasi kemudian terpolarisasi ke dalam dua tradisi besar. Tradisi *top-down* menekankan kepatuhan pelaksana terhadap tujuan yang ditetapkan pembuat kebijakan, dengan variabel kunci berupa kejelasan standar dan sasaran, sumber daya, komunikasi antarorganisasi, karakteristik badan pelaksana, kondisi sosial ekonomi politik, serta disposisi pelaksana (Van Meter & Van Horn, 1975). Sebaliknya, tradisi *bottom-up* menempatkan aktor pelaksana di tingkat tapak dan kelompok sasaran sebagai titik masuk analisis, dengan asumsi bahwa kebijakan pada akhirnya dibentuk oleh keputusan-keputusan operasional sehari-hari (Hill & Hupe, 2014). Sintesis kedua tradisi melahirkan berbagai kerangka kontingensi yang mengaitkan strategi implementasi dengan karakter kebijakan dan konteksnya.

Dalam perspektif kontemporer, implementasi tidak lagi dipandang sebagai persoalan administratif semata, melainkan sebagai proses tata kelola yang melibatkan jejaring aktor pemerintah dan nonpemerintah, negosiasi makna kebijakan, serta pembelajaran kebijakan yang berkelanjutan (Hudson, Hunter & Peckham, 2019). Penelitian ini menggunakan kerangka sintesis, yakni model *ambiguity-conflict* dari Matland yang secara eksplisit dirancang untuk menjembatani kedua tradisi tersebut.

2. Model *Ambiguity-Conflict* Matland

Model *ambiguity-conflict* yang dikembangkan Matland (1995) berangkat dari kritik bahwa perdebatan *top-down* versus *bottom-up* tidak produktif tanpa memperhatikan karakter kebijakan itu sendiri. Pada kondisi ambiguitas rendah dan konflik rendah, implementasi bersifat administratif dan keberhasilannya ditentukan oleh kecukupan sumber daya. Pada ambiguitas rendah dan konflik tinggi, implementasi bersifat politis dan ditentukan oleh kekuasaan. Pada ambiguitas tinggi dan konflik rendah, implementasi bersifat eksperimental dan sangat dipengaruhi kondisi kontekstual lokal. Adapun ambiguitas tinggi dan konflik tinggi menghasilkan implementasi simbolis yang ditentukan oleh kekuatan koalisi lokal.

Kekuatan utama model Matland terletak pada implikasi preskriptifnya: setiap tipe implementasi menuntut strategi pengelolaan yang berbeda. Implementasi administratif menuntut kecukupan sumber daya dan kejelasan prosedur; implementasi politis menuntut kemampuan membangun koalisi dan menggunakan instrumen paksaan maupun insentif; implementasi eksperimental menuntut toleransi terhadap variasi lokal disertai mekanisme pembelajaran; sedangkan implementasi simbolis menuntut penguatan komitmen dan kapasitas koalisi pendukung di tingkat lokal. Dengan demikian, identifikasi posisi suatu kebijakan dalam

matriks ambiguitas-konflik bukan sekadar latihan klasifikasi, melainkan dasar perumusan strategi implementasi.

Kritik terhadap model Matland umumnya menyasar dua hal: pengukuran ambiguitas dan konflik yang kerap subjektif, serta asumsi bahwa keduanya relatif stabil selama proses implementasi. Penelitian ini merespons kritik pertama dengan mengoperasionalkan kedua konstruk ke dalam indikator berjenjang yang diukur dari persepsi pelaksana lintas lapisan organisasi, sehingga derajat ambiguitas dan konflik dapat diperbandingkan secara sistematis. Adapun kritik kedua diakomodasi sebagai keterbatasan desain potong lintang yang dibahas pada bagian akhir artikel.

3. Ambiguitas Kebijakan, Konflik Kebijakan, dan Kinerja Implementasi

Ambiguitas kebijakan dapat diurai menjadi ambiguitas tujuan (*goal ambiguity*) dan ambiguitas cara (*means ambiguity*). Ambiguitas tujuan mencakup ketidakjelasan sasaran, indikator keberhasilan, dan prioritas kebijakan, sementara ambiguitas cara mencakup ketidakjelasan peran organisasi, teknologi yang digunakan, dan prosedur pelaksanaan.

Konflik kebijakan muncul ketika terdapat interdependensi antaraktor disertai ketidaksesuaian tujuan, yang terwujud dalam sengketa kewenangan, tarik-menarik anggaran, dan resistensi kelompok sasaran. Sejumlah studi menunjukkan bahwa derajat ambiguitas dan konflik yang tinggi berasosiasi dengan rendahnya kinerja implementasi kebijakan lingkungan di negara berkembang.

Kinerja implementasi dalam penelitian ini didefinisikan sebagai derajat keterlaksanaan kegiatan kebijakan dan ketercapaian keluaran yang direncanakan, mencakup ketepatan proses, ketepatan hasil, dan ketepatan manfaat.

Hubungan negatif antara ambiguitas dan kinerja implementasi dapat dijelaskan melalui tiga mekanisme. Pertama, ambiguitas tujuan menyulitkan penyusunan rencana kerja dan indikator kinerja sehingga aktivitas implementasi kehilangan arah. Kedua, ambiguitas peran memicu tumpang tindih dan kekosongan tanggung jawab antarorganisasi pelaksana. Ketiga, ambiguitas prosedur memperbesar variasi praktik yang tidak terkendali. Adapun konflik menekan kinerja melalui pengalihan energi organisasi dari pelaksanaan program ke negosiasi antaraktor, penundaan keputusan alokatif, serta pelemahan komitmen pelaksana yang berada di tengah tarik-menarik kepentingan (Hudson, Hunter & Peckham, 2019).

Literatur ambiguitas organisasi membedakan sumber-sumber ambiguitas yang relevan bagi pengukuran: ambiguitas yang disengaja oleh perumus kebijakan untuk merangkul koalisi yang beragam (ambiguitas politis), ambiguitas yang lahir dari kompleksitas masalah yang memang belum dipahami penuh (ambiguitas kognitif), dan ambiguitas yang timbul dari kegagalan teknis merumuskan aturan turunan (ambiguitas administratif). Pembedaan ini penting karena resep penanganannya berbeda: ambiguitas administratif dapat diturunkan melalui petunjuk teknis, sedangkan ambiguitas politis menuntut negosiasi ulang antaraktor. Indikasi awal pada kebijakan persampahan Kota Malang mengarah pada dominasi ambiguitas administratif, yang justru merupakan jenis yang paling mudah dibenahi.

Dinamika antar-tipe dalam matriks Matland juga perlu diperhatikan: posisi kebijakan tidak statis. Kebijakan yang lahir eksperimental dapat bergeser menjadi administratif ketika pembelajaran lokal dikodifikasi menjadi standar, atau sebaliknya tergelincir menjadi simbolis ketika konflik meningkat tanpa penyelesaian. Pemetaan posisi kebijakan pada satu titik waktu, sebagaimana dilakukan penelitian ini, karenanya perlu dibaca sebagai diagnosis untuk intervensi, bukan vonis permanen: penurunan ambiguitas yang terarah dapat memindahkan kebijakan ke kuadran yang lebih mudah dikelola.

4. Kebijakan Pengelolaan Sampah di Indonesia dan Kota Malang

Kerangka hukum pengelolaan sampah di Indonesia berpijak pada Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2008 tentang Pengelolaan Sampah yang membagi kegiatan pengelolaan menjadi pengurangan sampah (pembatasan timbulan, pendauran ulang, dan pemanfaatan kembali) dan penanganan sampah (pemilahan, pengumpulan, pengangkutan, pengolahan, dan pemrosesan akhir). Undang-undang tersebut menegaskan tanggung jawab pemerintah daerah dalam penyelenggaraan pengelolaan sampah serta membuka ruang partisipasi masyarakat dan dunia usaha. Peraturan Presiden Nomor 97 Tahun 2017 kemudian menetapkan target nasional pengurangan sampah 30% dan penanganan sampah 70% pada tahun 2025, yang wajib dijabarkan setiap kabupaten/kota ke dalam Kebijakan dan Strategi Daerah (Jakstrada).

Pada level Kota Malang, penyelenggaraan pengelolaan sampah diatur melalui Peraturan Daerah Kota Malang Nomor 10 Tahun 2010 tentang Pengelolaan Sampah beserta peraturan pelaksanaannya, dengan Dinas Lingkungan Hidup sebagai perangkat daerah penanggung jawab. Instrumen kebijakan yang dikembangkan meliputi layanan pengangkutan, pengembangan Tempat Pengolahan Sampah *Reduce-Reuse-Recycle* (TPS3R), pembinaan bank sampah, edukasi pemilahan di sumber, serta modernisasi TPA Supit Urang dengan sistem sanitary landfill. Dalam praktiknya, penerjemahan kerangka regulasi tersebut ke tingkat operasional membuka ruang ambiguitas mengenai pembagian peran dinas, kecamatan, dan kelurahan, serta ruang konflik antara orientasi pelayanan, orientasi pendapatan retribusi, dan orientasi pengurangan timbulan, yang menjadi fokus pengukuran penelitian ini.

Dalam kerangka pembangunan berkelanjutan, pengelolaan sampah perkotaan berkontribusi langsung pada pencapaian Tujuan Pembangunan Berkelanjutan (*Sustainable Development Goals*), khususnya tujuan 11 mengenai kota dan permukiman yang berkelanjutan serta tujuan 12 mengenai pola konsumsi dan produksi yang bertanggung jawab. Keterkaitan tersebut menempatkan kinerja implementasi kebijakan persampahan bukan sekadar urusan kebersihan kota, melainkan indikator kualitas tata kelola pemerintahan daerah secara keseluruhan, sehingga kajian empiris atas faktor-faktor penentunya memiliki nilai strategis bagi agenda pembangunan daerah.

5. Pengembangan Hipotesis

Ambiguitas tujuan dan cara menghambat penyusunan rencana kerja, mengaburkan tanggung jawab antarorganisasi, dan memperbesar variasi praktik yang tidak terkendali, sehingga menekan kinerja implementasi (Matland, 1995; Van Meter & Van Horn, 1975). Pada konteks pengelolaan sampah yang melibatkan banyak lapisan pelaksana, ketidakjelasan indikator dan peran diduga menjadi hambatan kinerja yang utama. Atas dasar itu diajukan H1: ambiguitas kebijakan berpengaruh negatif dan signifikan terhadap kinerja implementasi.

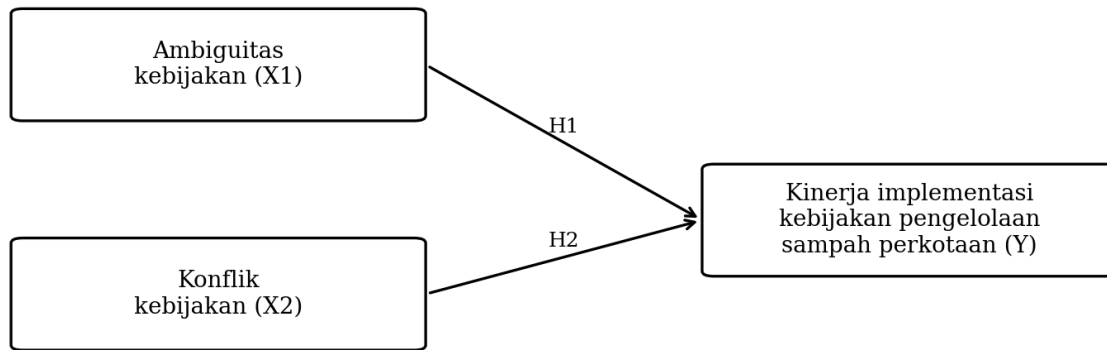
Konflik antaraktor mengalihkan energi organisasi dari pelaksanaan program ke negosiasi kepentingan, menunda keputusan alokatif, dan melemahkan komitmen pelaksana (Matland, 1995; Hudson, Hunter & Peckham, 2019). Kompetisi anggaran antarunit dan resistensi kelompok sasaran diduga menekan kesinambungan kegiatan pengelolaan sampah. Atas dasar itu diajukan H2: konflik kebijakan berpengaruh negatif dan signifikan terhadap kinerja implementasi.

Ambiguitas dan konflik merupakan dua dimensi karakter kebijakan yang dalam kerangka Matland secara bersama-sama menentukan proses dan hasil implementasi. Atas dasar itu diajukan H3: ambiguitas dan konflik kebijakan secara simultan berpengaruh signifikan terhadap kinerja implementasi kebijakan pengelolaan sampah perkotaan.

Kerangka konsep penelitian menempatkan ambiguitas kebijakan (X1) dan konflik kebijakan (X2) sebagai variabel bebas yang memengaruhi kinerja implementasi kebijakan pengelolaan sampah perkotaan (Y), sebagaimana Gambar 1. Hipotesis penelitian:

H1: ambiguitas kebijakan berpengaruh negatif dan signifikan terhadap kinerja implementasi;

H2: konflik kebijakan berpengaruh negatif dan signifikan terhadap kinerja implementasi;
 H3: ambiguitas dan konflik kebijakan secara simultan berpengaruh signifikan terhadap kinerja implementasi kebijakan pengelolaan sampah perkotaan di Kota Malang.



Gambar 1. Kerangka Konsep Penelitian

C. METODE

Lokasi penelitian adalah Kota Malang dengan unit analisis organisasi pelaksana kebijakan pengelolaan sampah pada tiga lapisan: Dinas Lingkungan Hidup selaku perangkat daerah penanggung jawab, kecamatan selaku koordinator kewilayahan, dan kelurahan selaku pelaksana terdepan yang bersentuhan dengan rukun warga dan komunitas.

Penelitian ini menggunakan pendekatan kuantitatif dengan jenis penelitian eksplanatori (*explanatory research*), yaitu penelitian yang bertujuan menjelaskan kedudukan variabel-variabel yang diteliti serta hubungan kausal antara satu variabel dengan variabel lain melalui pengujian hipotesis (Sugiyono, 2019). Pendekatan kuantitatif dipilih karena penelitian ini bermaksud menguji proposisi teoretis yang telah mapan dengan data empiris yang terukur, sehingga temuan yang dihasilkan dapat diperbandingkan dan direplikasi (Creswell & Creswell, 2018). Karena seluruh anggota populasi pelaksana dapat dijangkau, penelitian ini menggunakan metode sensus sehingga temuan menggambarkan keseluruhan populasi pelaksana kebijakan, bukan estimasi sampel.

Populasi penelitian adalah seluruh aparatur sipil negara yang terlibat langsung dalam implementasi kebijakan pengelolaan sampah di Kota Malang sebanyak 98 orang. Mengingat ukuran populasi yang terjangkau, seluruh anggota populasi dijadikan responden (*sensus/complete enumeration*), dengan distribusi sebagaimana Tabel 2.

Tabel 2. Distribusi Populasi Dan Sampel Penelitian

No	Unit/strata	Populasi	Sampel
1	Dinas Lingkungan Hidup Kota Malang	36	36
2	Kecamatan (seksi terkait pada 5 kecamatan)	25	25
3	Kelurahan (pelaksana urusan lingkungan)	37	37
Jumlah		98	98

Sumber: Data Diolah Peneliti, 2026

Pengumpulan data primer dilakukan melalui penyebaran kuesioner secara langsung kepada responden dengan pendampingan enumerator terlatih untuk memastikan pemahaman yang seragam atas setiap butir pernyataan. Data sekunder dikumpulkan untuk memperkaya konteks analisis, meliputi dokumen kebijakan dan strategi daerah pengelolaan sampah, laporan kinerja perangkat daerah, data timbulan dan capaian pengurangan sampah pada Sistem Informasi Pengelolaan Sampah Nasional, serta peraturan perundang-undangan terkait.

Analisis data dilakukan melalui tiga tahap. Pertama, analisis statistik deskriptif untuk menggambarkan karakteristik responden dan kecenderungan jawaban pada setiap variabel, dengan kategorisasi skor rata-rata ke dalam lima jenjang interval (sangat rendah, rendah,

sedang, tinggi, sangat tinggi). Kedua, uji asumsi klasik yang meliputi uji normalitas residual dengan *One-Sample Kolmogorov-Smirnov*, uji multikolinearitas dengan nilai tolerance dan *Variance Inflation Factor* (VIF), serta uji heteroskedastisitas dengan uji Glejser. Ketiga, analisis regresi linier berganda untuk menguji hipotesis penelitian (Ghozali, 2018).

Model regresi yang diestimasi dirumuskan sebagai $Y = a + b_1X_1 + b_2X_2 + e$, dengan a sebagai konstanta, b sebagai koefisien regresi, dan e sebagai error term. Sebelum estimasi model, dilakukan pula analisis korelasi Pearson untuk memetakan kekuatan dan arah hubungan antarvariabel sebagai pemeriksaan awal atas konsistensi data dengan hipotesis. Seluruh pengolahan data menggunakan perangkat lunak IBM SPSS Statistics versi 26 dengan taraf signifikansi 5%. Pengujian hipotesis parsial dilakukan dengan uji t , yakni membandingkan nilai t hitung dengan t tabel serta nilai signifikansi dengan taraf 0,05: hipotesis diterima apabila t hitung melebihi t tabel (atau signifikansi di bawah 0,05) dengan arah koefisien sesuai hipotesis. Pengujian simultan dilakukan dengan uji F untuk menilai apakah seluruh variabel bebas secara bersama-sama berpengaruh signifikan terhadap variabel terikat. Adapun kekuatan model diukur dengan koefisien determinasi Adjusted R Square, yang menunjukkan proporsi variasi variabel terikat yang mampu dijelaskan oleh model; penggunaan nilai adjusted dimaksudkan untuk mengoreksi bias penambahan jumlah prediktor (Ghozali, 2018).

D. HASIL DAN PEMBAHASAN

1. Karakteristik Responden

Karakteristik responden disajikan pada Tabel 1 berikut ini:

Tabel 1. Karakteristik Responden Penelitian

Karakteristik	Kategori	Frekuensi	Persentase
Jenis Kelamin	Laki-laki	61	62,2%
	Perempuan	37	37,8%
Usia	< 30 tahun	9	9,2%
	30 - 40 tahun	33	33,7%
	41 - 50 tahun	37	37,8%
	> 50 tahun	19	19,4%
Pendidikan	SMA/ sederajat	12	12,2%
	Diploma	10	10,2%
	Sarjana (S1)	61	62,2%
	Magister (S2)	15	15,3%
Masa Kerja	< 5 tahun	14	14,3%
	5 - 10 tahun	42	42,9%
	> 10 tahun	42	42,9%

Sumber: Data Primer Diolah, 2026

Mayoritas responden adalah laki-laki (62,2%) dengan kelompok usia terbesar 41-50 tahun. Tingkat pendidikan didominasi sarjana (62,2%), mencerminkan komposisi aparatur sipil negara pada jabatan pelaksana dan pengawas. Lebih dari 85% responden memiliki masa kerja di atas lima tahun, sehingga responden dinilai memiliki pemahaman memadai atas dinamika implementasi kebijakan persampahan lintas tahun anggaran.

Untuk memeriksa apakah jawaban responden berbeda secara sistematis antar kelompok, dilakukan uji beda one-way ANOVA atas skor variabel terikat menurut lapisan organisasi pelaksana (dinas, kecamatan, kelurahan).

Tabel 2. Hasil Uji Beda Skor Variabel Terikat Menurut Lapisan Organisasi Pelaksana (Dinas, Kecamatan, Kelurahan)

Sumber variasi	F hitung	Sig.	Keterangan
Antarkelompok	1,52	0,224	Tidak berbeda signifikan

Sumber: Data Primer Diolah, 2026

Hasil pada Tabel 2 menunjukkan nilai F sebesar 1,52 dengan signifikansi 0,224 ($> 0,05$), yang berarti tidak terdapat perbedaan rata-rata yang signifikan antarkelompok. Temuan ini mengindikasikan homogenitas persepsi lintas kelompok responden sehingga penggabungan data seluruh responden dalam satu model analisis dapat dipertanggungjawabkan.

2. Deskripsi Variabel Penelitian

Kategorisasi skor rata-rata menggunakan interval lima jenjang: 1,00-1,80 sangat rendah; 1,81-2,60 rendah; 2,61-3,40 sedang; 3,41-4,20 tinggi; dan 4,21-5,00 sangat tinggi. Untuk variabel ambiguitas dan konflik, skor tinggi menunjukkan derajat ambiguitas atau konflik yang tinggi.

Interval kategori diperoleh dari rentang skor maksimum dan minimum skala (5 dikurangi 1) dibagi lima jenjang kategori, menghasilkan lebar interval 0,80. Penyajian deskriptif berikut menampilkan skor rata-rata setiap indikator beserta kategorinya, dengan pembacaan yang diarahkan pada identifikasi indikator terkuat dan terlemah sebagai pintu masuk pembahasan.

Berikut ini disajikan distribusi jawaban responden pada variabel ambiguitas kebijakan dalam Tabel 3 berikut ini:

Tabel 3. Distribusi Jawaban Responden pada Variabel Ambiguitas Kebijakan

No	Indikator	Skor Rata-Rata	Kategori
1	Ketidakjelasan tujuan kebijakan	3,41	Tinggi
2	Ketidakjelasan indikator keberhasilan	3,74	Tinggi
3	Ketidakjelasan pembagian peran	3,57	Tinggi
4	Ketidakjelasan prosedur pelaksanaan	3,36	Sedang
Rata-Rata Variabel		3,52	Tinggi

Sumber: Data Primer Diolah, 2026

Skor rata-rata ambiguitas kebijakan sebesar 3,52 (kategori tinggi). Ambiguitas tertinggi terdapat pada ketidakjelasan indikator keberhasilan pengurangan sampah di tingkat kelurahan (3,74): pelaksana mengetahui adanya target kota, tetapi tidak memiliki ukuran capaian yang diturunkan ke wilayah kerjanya, sehingga kinerja sulit dinilai dan diapresiasi.

Berikut ini disajikan distribusi jawaban responden pada variabel konflik kebijakan dalam Tabel 4 berikut ini:

Tabel 4. Distribusi Jawaban Responden pada Variabel Konflik Kebijakan

No	Indikator	Skor Rata-Rata	Kategori
1	Ketidaksepakatan tujuan antaraktor	2,66	Sedang
2	Sengketa kewenangan	2,71	Sedang
3	Kompetisi alokasi anggaran	3,05	Sedang
4	Resistensi kelompok sasaran	2,70	Sedang
Rata-rata variabel		2,78	Sedang

Sumber: Data Primer Diolah, 2026

Skor rata-rata konflik kebijakan sebesar 2,78 (kategori sedang). Bentuk konflik yang paling dirasakan adalah kompetisi alokasi anggaran antarunit (3,05), sementara ketidaksepakatan tujuan antaraktor relatif rendah (2,66), yang menunjukkan bahwa para pelaksana pada dasarnya menyepakati arah kebijakan pengurangan sampah meskipun bersaing dalam sumber daya.

Berikut ini disajikan distribusi jawaban responden pada variabel kinerja implementasi dalam Tabel 5 berikut ini:

Tabel 5. Distribusi Jawaban Responden pada Variabel Kinerja Implementasi

No	Indikator	Skor Rata-Rata	Kategori
1	Ketepatan proses pelaksanaan	3,26	Sedang
2	Ketercapaian keluaran	3,19	Sedang
3	Ketepatan sasaran	3,24	Sedang
4	Ketepatan manfaat	3,15	Sedang
Rata-Rata Variabel		3,21	Sedang

Sumber: Data Primer Diolah, 2026

Skor rata-rata kinerja implementasi sebesar 3,21 (kategori sedang). Ketepatan manfaat merupakan indikator terendah (3,15), yang mengindikasikan bahwa kegiatan yang terlaksana belum sepenuhnya dirasakan mengubah perilaku pengelolaan sampah warga maupun menurunkan timbulan yang diangkut ke TPA.

Rekapitulasi skor seluruh variabel disajikan pada Tabel 11. Kombinasi ambiguitas tinggi dengan konflik sedang dan kinerja sedang memberikan gambaran awal posisi kebijakan pada kuadran eksperimental tipologi Matland, yang diuji lebih lanjut melalui analisis regresi.

Tabel 6. Rekapitulasi Skor Rata-Rata dan Kategori Variabel Penelitian

No	Variabel	Skor Rata-Rata	Kategori
1	Ambiguitas kebijakan (X1)	3,52	Tinggi
2	Konflik kebijakan (X2)	2,78	Sedang
3	Kinerja implementasi (Y)	3,21	Sedang

Sumber: Data Primer Diolah, 2026

3. Uji Asumsi Klasik

Hasil uji asumsi klasik dirangkum pada Tabel 7 berikut ini:

Tabel 7. Hasil Uji Asumsi Klasik

Uji Asumsi	Indikator	Nilai	Keterangan
Normalitas	Kolmogorov-Smirnov Sig.	0,183	Normal
Multikolinearitas	VIF (X1; X2)	1,286	Bebas multikolinearitas
	Tolerance (X1; X2)	0,778	Bebas multikolinearitas
Heteroskedastisitas	Sig. uji Glejser X1	0,391	Bebas heteroskedastisitas
	Sig. uji Glejser X2	0,447	Bebas heteroskedastisitas

Sumber: Data Primer Diolah, 2026

Residual model berdistribusi normal (Kolmogorov-Smirnov sig. 0,183 > 0,05), tidak terjadi multikolinearitas (VIF 1,286 < 10; tolerance 0,778 > 0,10), dan uji Glejser menunjukkan signifikansi kedua variabel bebas di atas 0,05 sehingga model bebas heteroskedastisitas. Dengan demikian model regresi layak digunakan untuk pengujian hipotesis.

Matriks korelasi antar variabel disajikan dalam Tabel 8 berikut ini:

Tabel 8. Matriks Korelasi Antarvariabel Penelitian

Variabel	X1	X2	Y
Ambiguitas kebijakan (X1)	1,000	0,472**	-0,647**
Konflik kebijakan (X2)	0,472**	1,000	-0,528**
Kinerja implementasi (Y)	-0,647**	-0,528**	1,000

**signifikan pada taraf 1%

Sumber: Data Primer Diolah, 2026

Matriks korelasi Pearson memperlihatkan arah hubungan yang konsisten dengan hipotesis: ambiguitas dan konflik masing-masing berkorelasi negatif signifikan dengan kinerja implementasi ($r = -0,647$ dan $r = -0,528$), sementara korelasi positif moderat antara ambiguitas

dan konflik ($r = 0,472$) mengindikasikan bahwa kebijakan yang kabur cenderung pula memantik friksi antaraktor, tanpa menimbulkan persoalan kolinearitas.

4. Analisis Korelasi Antarvariabel

Sebagai pemeriksaan awal sebelum estimasi model regresi, dilakukan analisis korelasi Pearson antarvariabel yang hasilnya disajikan pada Tabel 9. Kedua variabel bebas berkorelasi negatif dengan kinerja implementasi, sesuai arah yang dihipotesiskan. Seluruh koefisien korelasi signifikan pada taraf 1%, dan tidak ada korelasi antarvariabel bebas yang melampaui 0,80, sehingga tidak terdapat indikasi awal multikolinearitas yang serius.

Tabel 9. Matriks Korelasi Pearson Antarvariabel Penelitian

Pasangan variabel	Koefisien (r)	Sig. (2-tailed)	Interpretasi
Ambiguitas (X1) - Kinerja (Y)	-0,66	0,000	Negatif, kuat
Konflik (X2) - Kinerja (Y)	-0,55	0,000	Negatif, sedang
Ambiguitas (X1) - Konflik (X2)	0,47	0,000	Positif, sedang

Sumber: Data Primer Diolah, 2026

5. Hasil Analisis Regresi Linier Berganda dan Pengujian Hipotesis

Hasil analisis Regresi Linier Berganda disajikan dalam Tabel 10 berikut ini:

Tabel 10. Hasil Analisis Regresi Linier Berganda

Variabel	Koefisien (B)	t hitung	Sig.	Keputusan
Konstanta	34,671	10,215	0,000	-
Ambiguitas kebijakan (X1)	-0,448	-5,872	0,000	H1 diterima
Konflik kebijakan (X2)	-0,316	-4,109	0,000	H2 diterima
F hitung = 56,204; Sig. F = 0,000				H3 diterima
Adjusted R Square = 0,542				

Sumber: Data Primer Diolah, 2026

Sebagaimana disajikan pada Tabel 10, ambiguitas kebijakan berpengaruh negatif signifikan terhadap kinerja implementasi ($B = -0,448$; sig. 0,000), demikian pula konflik kebijakan ($B = -0,316$; sig. 0,000). Nilai Adjusted R Square sebesar 0,542 menunjukkan bahwa 54,2% variasi kinerja implementasi dijelaskan oleh kedua variabel. Koefisien ambiguitas yang lebih besar daripada koefisien konflik mengindikasikan bahwa persoalan utama implementasi kebijakan pengelolaan sampah di Kota Malang bukan pada pertentangan antaraktor, melainkan pada ketidakjelasan tujuan operasional, indikator, dan pembagian peran.

Tabel 11 merangkum keputusan pengujian hipotesis. Seluruh hipotesis diterima dengan arah pengaruh sesuai prediksi model ambiguity-conflict, mengonfirmasi daya jelas kerangka Matland pada kebijakan pengelolaan sampah perkotaan.

Tabel 11. Hasil Pengujian Hipotesis

Hipotesis	Pernyataan	Hasil
H1	Ambiguitas kebijakan berpengaruh negatif signifikan terhadap kinerja implementasi	Diterima
H2	Konflik kebijakan berpengaruh negatif signifikan terhadap kinerja implementasi	Diterima
H3	Ambiguitas dan konflik kebijakan secara simultan berpengaruh signifikan terhadap kinerja implementasi	Diterima

Sumber: Data Primer Diolah, 2026

Pengujian parsial menunjukkan variabel ambiguitas kebijakan memiliki t hitung -5,872 dengan nilai mutlak yang melampaui t tabel 1,985 dan signifikansi 0,000 ($< 0,05$), sehingga H1 diterima: semakin tinggi derajat ambiguitas, semakin rendah kinerja implementasi. Koefisien -0,448 berarti setiap kenaikan satu satuan skor ambiguitas berasosiasi dengan penurunan 0,448 satuan skor kinerja implementasi dengan asumsi variabel lain konstan.

Variabel konflik kebijakan memiliki t hitung -4,109 dengan nilai mutlak melampaui t tabel 1,985 dan signifikansi 0,000 ($< 0,05$), sehingga H2 diterima. Koefisien -0,316 mengonfirmasi arah negatif pengaruh konflik, dengan besaran yang lebih kecil daripada ambiguitas, yang berarti persoalan kejelasan desain kebijakan lebih menekan kinerja dibandingkan friksi antaraktor.

Pengujian simultan dilakukan melalui uji F dengan hasil sebagaimana disajikan Tabel 12 berikut ini:

Tabel 12. Hasil Uji F (ANOVA)

Model	F hitung	F tabel	Sig.	Keterangan
Regresi	56,204	3,09	0,000	Signifikan

Sumber: Data Primer Diolah, 2026

Nilai F hitung sebesar 56,204 jauh melampaui F tabel (3,09) dengan signifikansi 0,000 ($< 0,05$), sehingga hipotesis pengaruh simultan diterima. Hal ini berarti model yang dibangun mampu menjelaskan variasi variabel terikat secara bermakna, dan variabel-variabel bebas yang dipilih berdasarkan teori terbukti relevan secara bersama-sama.

Koefisien determinasi model disajikan pada Tabel 13 berikut ini:

Tabel 13. Hasil Uji Koefisien Determinasi

R	R Square	Adjusted R Square	Std. Error of the Estimate
0,741	0,549	0,542	2,873

Sumber: Data Primer Diolah, 2026

Nilai R sebesar 0,741 menunjukkan hubungan yang kuat antara variabel bebas dan variabel terikat, sedangkan nilai Adjusted R Square sebesar 0,542 menunjukkan bahwa 54,2% variasi variabel terikat mampu dijelaskan oleh model, dan sisanya dijelaskan oleh faktor lain di luar model. Nilai standard error of the estimate sebesar 2,873 mengindikasikan presisi prediksi model yang memadai.

Pengaruh negatif ambiguitas terhadap kinerja implementasi (H1) mengonfirmasi mekanisme yang dijelaskan literatur: ketiadaan indikator keberhasilan yang diturunkan ke tingkat kelurahan membuat kegiatan pengurangan sampah berjalan sebagai rutinitas tanpa orientasi capaian, sementara ketidakjelasan pembagian peran menimbulkan saling menunggu antara dinas, kecamatan, dan kelurahan dalam pembinaan bank sampah dan TPS3R. Temuan ini konsisten dengan Van Meter dan Van Horn (1975) mengenai sentralitas kejelasan standar-sasaran serta dengan temuan Zhan dan Tang (2021) pada kebijakan lingkungan di negara berkembang.

Perlu dicatat bahwa dalam kerangka Matland, ambiguitas tidak selalu berkonotasi negatif: pada kebijakan yang inovatif, ambiguitas memberi ruang eksperimen lokal. Namun ruang eksperimen hanya produktif apabila disertai mekanisme pembelajaran yang menyeleksi dan menyebarkan praktik berhasil. Ketiadaan mekanisme tersebut di lapangan membuat ambiguitas lebih banyak berdampak sebagai disorientasi ketimbang sebagai kebebasan berinovasi, sebagaimana tercermin pada koefisien negatif yang besar dalam model.

Pengaruh negatif konflik (H2) terutama bersumber dari kompetisi alokasi anggaran antarunit. Ketika program pengurangan sampah harus bersaing dengan prioritas belanja lain, kegiatan edukasi dan pembinaan komunitas menjadi komponen yang paling mudah dipangkas karena hasilnya tidak segera terlihat. Konflik laten semacam ini tidak meledak menjadi pertentangan terbuka, tetapi menggerus kesinambungan program dari tahun ke tahun. Temuan ini sejalan dengan Hudson, Hunter, dan Peckham (2019) bahwa kegagalan implementasi lebih sering lahir dari friksi tata kelola yang kronis daripada dari penolakan yang dramatis.

Kombinasi ambiguitas tinggi dan konflik sedang-rendah menempatkan implementasi kebijakan pengelolaan sampah Kota Malang pada tipe implementasi eksperimental dalam tipologi Matland (1995). Pada tipe ini, hasil implementasi sangat ditentukan oleh kondisi kontekstual di tingkat tapak, seperti kapasitas kelurahan, keaktifan kader lingkungan, dan dukungan tokoh masyarakat, sehingga capaian antarwilayah menjadi sangat bervariasi.

Temuan ini konsisten dengan studi implementasi kebijakan lingkungan yang menunjukkan bahwa ambiguitas tujuan membuka ruang interpretasi yang luas bagi pelaksana lokal, yang dapat menjadi peluang inovasi sekaligus sumber inkonsistensi capaian.

Temuan penelitian ini sejalan dengan Zhan dan Tang (2021) yang menemukan asosiasi negatif derajat ambiguitas dan konflik dengan kinerja implementasi kebijakan lingkungan di negara berkembang, serta dengan sintesis Hudson, Hunter, dan Peckham (2019) mengenai akar kesenjangan kebijakan-implementasi. Kontribusi khas penelitian ini adalah pembuktian kuantitatif bahwa pada kebijakan pelayanan dasar dengan konsensus tujuan yang relatif tinggi, dimensi ambiguitas lebih dominan daripada dimensi konflik, temuan yang memperkaya penerapan tipologi Matland (1995) pada konteks pemerintahan kota di Indonesia.

Temuan mengenai dominasi ambiguitas juga memiliki implikasi bagi hubungan pusat-daerah dalam kebijakan persampahan. Target nasional pengurangan 30% dirumuskan pada level agregat tanpa disertai standar penurunan target ke unit terkecil pemerintahan, sehingga setiap daerah, dan di dalam daerah setiap kelurahan, menafsirkan sendiri kontribusi yang diharapkan darinya. Penajaman arsitektur target berjenjang, dari nasional ke kota hingga kelurahan, merupakan pekerjaan rumah bersama pemerintah pusat dan daerah yang melampaui kewenangan satu perangkat daerah.

Beberapa hal perlu diperhatikan dalam membaca temuan penelitian ini. Pertama, seluruh variabel diukur melalui persepsi responden (*self-report*) dengan satu instrumen pada satu waktu, sehingga terdapat potensi *common method bias*; meskipun pengujian instrumen menunjukkan validitas dan reliabilitas yang memadai serta pola jawaban menunjukkan variasi yang wajar antarindikator, kehati-hatian tetap diperlukan dalam menafsirkan besaran koefisien. Kedua, desain potong lintang membatasi kekuatan inferensi kausal: arah pengaruh yang diuji dilandaskan pada teori, namun hubungan timbal balik antarvariabel tidak dapat sepenuhnya disingkirkan. Ketiga, generalisasi temuan terbatas pada konteks implementasi kebijakan pengelolaan sampah perkotaan di Kota Malang pada periode pengumpulan data; perbedaan struktur kelembagaan, kepemimpinan, dan karakter sosial masyarakat di daerah lain dapat menghasilkan pola hubungan yang berbeda. Keterbatasan-keterbatasan tersebut tidak mengurangi kegunaan temuan sebagai dasar kebijakan, tetapi menegaskan pentingnya replikasi dan perluasan desain pada penelitian selanjutnya sebagaimana disarankan pada bagian kesimpulan.

Secara metodologis, replikasi dengan desain longitudinal akan memperkuat inferensi kausal dan menangkap dinamika antarvariabel dari waktu ke waktu, sementara kombinasi data persepsi dengan indikator kinerja objektif akan menekan bias metode umum. Secara substantif, pengukuran ambiguitas yang membedakan sumber politis, kognitif, dan administratifnya, serta pengujian peran moderasi kepemimpinan lokal dalam hubungan ambiguitas-kinerja, akan mempertajam daya jelas model Matland. Perluasan cakupan ke beberapa kota dengan karakter berbeda juga akan memungkinkan pengujian peran faktor kontekstual yang dalam penelitian ini bersifat tetap.

E. KESIMPULAN

Penelitian ini menyimpulkan bahwa ambiguitas kebijakan dan konflik kebijakan berpengaruh negatif dan signifikan terhadap kinerja implementasi kebijakan pengelolaan sampah perkotaan di Kota Malang, baik secara parsial maupun simultan, dengan kontribusi model sebesar 54,2%. Derajat ambiguitas yang tinggi dan konflik yang moderat menempatkan implementasi pada tipe eksperimental, sehingga keberhasilan kebijakan sangat bergantung pada kondisi kontekstual lokal dan menghasilkan variasi capaian antarwilayah. Keterbatasan penelitian mencakup cakupan responden yang terbatas pada aparatur pemerintah tanpa melibatkan aktor nonpemerintah serta desain potong lintang yang tidak menangkap dinamika ambiguitas dan konflik antarwaktu. Penelitian selanjutnya disarankan melibatkan pelaku usaha

dan komunitas, menggunakan desain longitudinal, serta menguji peran moderasi kepemimpinan lokal dalam hubungan ambiguitas-konflik dengan kinerja implementasi.

DAFTAR PUSTAKA

- Agustino, L. (2020). *Dasar-dasar kebijakan publik*. Bandung: Alfabeta.
- Creswell, J. W. & Creswell, J. D. (2018). *Research design: Qualitative, quantitative, and mixed methods approaches*. Thousand Oaks: Sage Publications.
- Ghozali, I. (2018). *Aplikasi analisis multivariate dengan program IBM SPSS 25*. Semarang: Badan Penerbit Universitas Diponegoro.
- Hair, J. F., Black, W. C., Babin, B. J. & Anderson, R. E. (2019). *Multivariate data analysis* (8th ed.). Andover: Cengage Learning.
- Hill, M. & Hupe, P. (2014). *Implementing public policy*. London: Sage Publications.
- Hudson, B., Hunter, D. & Peckham, S. (2019). Policy failure and the policy-implementation gap: Can policy support programs help? *Policy Design and Practice*, 2 (1), 1-14.
- Hupe, P. & Hill, M. (2007). Street-level bureaucracy and public accountability. *Public Administration*, 85 (2), 279-299.
- Kementerian Lingkungan Hidup dan Kehutanan. (2024). *Sistem informasi pengelolaan sampah nasional*. Diakses dari: <https://sipsn.menlhk.go.id>
- Matland, R. E. (1995). Synthesizing the implementation literature: The ambiguity-conflict model of policy implementation. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 5 (2), 145-174.
- Peraturan Daerah Kota Malang Nomor 10 Tahun 2010 tentang Pengelolaan Sampah.
- Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 97 Tahun 2017 tentang Kebijakan dan Strategi Nasional Pengelolaan Sampah Rumah Tangga dan Sampah Sejenis Sampah Rumah Tangga.
- Sekaran, U. & Bougie, R. (2016). *Research methods for business: A skill-building approach*. Chichester: John Wiley & Sons.
- Sugiyono. (2019). *Metode penelitian kuantitatif, kualitatif, dan R&D*. Bandung: Alfabeta.
- Undang-Undang Nomor Republik Indonesia Nomor 18 Tahun 2008 tentang Pengelolaan Sampah.
- Van Meter, D. S. & Van Horn, C. E. (1975). The policy implementation process: A conceptual framework. *Administration & Society*, 6 (4), 445-488.
- Zhan, X. & Tang, S. Y. (2021). Ambiguity, conflict, and environmental policy implementation in developing contexts. *Journal of Environmental Policy & Planning*, 23 (4), 482-495.