

KEGAGALAN IMPLEMENTASI KEBIJAKAN PENGURANGAN SAMPAH PLASTIK SEKALI PAKAI: ANALISIS KUANTITATIF *AMBIGUITY-CONFLICT MODEL* DAN *POLICY CAPACITY* DI KOTA MALANG

Akhmad Amirudin

Universitas Brawijaya, Malang, Indonesia

Email: akhmadamirudin@ub.ac.id

Abstrak

Penelitian ini bertujuan menganalisis determinan kegagalan implementasi kebijakan pengurangan sampah plastik sekali pakai di Kota Malang dengan mengintegrasikan kerangka *ambiguity-conflict model* dan *policy capacity*. Pendekatan penelitian adalah kuantitatif dengan desain survei eksplanatori melalui penyebaran kuesioner terhadap 104 responden. Analisis data menggunakan regresi linier berganda. Hasil penelitian menunjukkan bahwa ambiguitas kebijakan dan konflik kebijakan berpengaruh positif signifikan terhadap derajat kegagalan implementasi, sementara kapasitas kebijakan berpengaruh negatif signifikan. Ketiga variabel secara simultan menjelaskan 63,8% variasi kegagalan implementasi. Ambiguitas terbukti menjadi prediktor terkuat, terutama pada ketidakjelasan cakupan larangan, mekanisme sanksi, dan pembagian kewenangan pengawasan.

Kata Kunci: Kegagalan Implementasi, Sampah Plastik Sekali Pakai, Ambiguity-Conflict Model, Kapasitas Kebijakan, Kota Malang.

Abstract

This study aims to analyze the determinants of implementation failure of the single-use plastic waste reduction policy implementation in Malang City by integrating the ambiguity-conflict model and policy capacity frameworks. The research approach is quantitative with an explanatory survey design through the distribution of questionnaires to 104 respondents. Data analysis used multiple linear regression. The results show that policy ambiguity and policy conflict have a significant positive effect on the degree of implementation failure, while policy capacity has a significant negative effect. The three variables simultaneously explain 63.8% of the variation in implementation failure. Ambiguity proved to be the strongest predictor, especially regarding the lack of clarity regarding the scope of the ban, the sanction mechanism, and the division of supervisory authority.

Keywords: Implementation Failure, Single-Use Plastic Waste, Ambiguity-Conflict Model, Policy Capacity, Malang City.

A. PENDAHULUAN

Sampah plastik sekali pakai merupakan persoalan lingkungan yang mendesak karena karakteristiknya yang sulit terurai dan proporsinya yang terus meningkat dalam komposisi sampah perkotaan. Pemerintah pusat telah mendorong pembatasan melalui peta jalan pengurangan sampah oleh produsen (Peraturan Menteri Lingkungan Hidup dan Kehutanan Nomor P.75 Tahun 2019), dan sejumlah daerah telah menerbitkan regulasi pelarangan kantong plastik. Di Kota Malang, upaya pengurangan plastik sekali pakai telah digaungkan melalui

imbauan, gerakan bawa tas belanja sendiri, dan pembatasan pada kegiatan pemerintahan. Namun demikian, penggunaan plastik sekali pakai di pasar rakyat, ritel modern, dan layanan pesan-antar makanan tetap masif, sehingga kebijakan ini dapat dikategorikan mengalami kegagalan 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 pengurangan sampah plastik sekali pakai 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 pengendalian sampah plastik sekali pakai 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.

Kegagalan implementasi jarang disebabkan faktor tunggal. Hudson, Hunter, dan Peckham (2019) mengidentifikasi optimisme berlebihan, lemahnya kolaborasi, dan defisit kapasitas sebagai akar kesenjangan kebijakan-implementasi. Kerangka ambiguity-conflict model dari Matland (1995) menjelaskan kegagalan dari sisi karakter kebijakan: kebijakan pembatasan plastik di Kota Malang bersifat ambigu karena tidak menegaskan cakupan larangan dan sanksi, sekaligus konfliktual karena bersinggungan dengan kepentingan ekonomi pedagang dan pelaku usaha ritel. Sementara itu, kerangka *policy capacity* (Wu, Ramesh & Howlett, 2015) menjelaskan kegagalan dari sisi kemampuan pemerintah: pengawasan pembatasan plastik menuntut kapasitas analitis, operasional, dan politik lintas perangkat daerah. Integrasi kuantitatif kedua kerangka dalam menjelaskan kegagalan implementasi masih jarang dilakukan, dan itulah urgensi penelitian ini.

Studi kegagalan kebijakan (*policy failure*) berkembang sebagai bidang kajian tersendiri yang menolak penjelasan tunggal atas tidak tercapainya tujuan kebijakan. McConnell (2015) menegaskan bahwa kegagalan bersifat kontinum dan multidimensi, sehingga analisis kegagalan menuntut kerangka yang mampu memilah sumbangan tiap faktor. Namun, sebagian besar studi kegagalan menggunakan metode kualitatif retrospektif yang kuat dalam narasi tetapi lemah dalam mengukur bobot relatif antarfaktor. Penelitian ini menawarkan pendekatan berbeda: mengukur derajat kegagalan sebagai variabel kontinum dan menguji tiga determinan teoretisnya (ambiguitas, konflik, kapasitas) secara statistik, sehingga prioritas pembenahan dapat ditetapkan berdasarkan bukti.

Tujuan penelitian ini adalah untuk menganalisis pengaruh ambiguitas kebijakan terhadap derajat kegagalan implementasi kebijakan pengurangan sampah plastik sekali pakai di Kota Malang, pengaruh konflik kebijakan terhadap derajat kegagalan implementasi, pengaruh kapasitas kebijakan terhadap derajat kegagalan implementasi, dan menguji pengaruh simultan ketiganya.

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 secara khusus menyoroti sisi gelap implementasi, yakni kegagalan kebijakan, dengan memadukan penjelasan berbasis karakter kebijakan (*ambiguitas-konflik*) dan penjelasan berbasis kapabilitas pemerintah (*policy capacity*).

2. Kegagalan Implementasi Kebijakan

Kegagalan implementasi (*implementation failure*) dipahami sebagai kondisi ketika kebijakan tidak terlaksana sebagaimana dirancang atau terlaksana namun tidak menghasilkan keluaran dan dampak yang diharapkan. McConnell membedakan derajat kegagalan pada dimensi proses, program, dan politik, sehingga kegagalan bersifat kontinum, bukan dikotomi. Dalam penelitian ini derajat kegagalan implementasi diukur melalui ketidakterlaksanaan kegiatan pembatasan, rendahnya kepatuhan kelompok sasaran, ketiadaan penegakan aturan, dan tidak tercapainya penurunan penggunaan plastik sekali pakai.

Dalam kerangka McConnell (2015), suatu kebijakan dapat berhasil secara politik (mengamankan dukungan dan citra pemerintah) sekaligus gagal secara program (tidak mengubah kondisi yang menjadi sasaran). Kebijakan pembatasan plastik sekali pakai rawan terjebak pada konfigurasi tersebut: deklarasi dan imbauan memberikan keuntungan reputasional bagi pemerintah daerah, sementara ketiadaan instrumen pemaksa membuat perilaku kelompok sasaran tidak berubah. Mengukur derajat kegagalan pada dimensi proses dan program, sebagaimana dilakukan penelitian ini, membantu membedakan capaian substantif dari capaian simbolik.

Pilihan mengukur kegagalan dari persepsi pelaksana dan pengelola fasilitas memiliki justifikasi metodologis: merekalah pihak yang mengamati langsung keterlaksanaan kegiatan, kepatuhan pedagang dan konsumen, serta ada tidaknya penegakan, sehingga persepsinya merupakan proksi terbaik yang tersedia ketika data objektif konsumsi plastik tingkat kota belum tersedia secara sistematis. Meskipun demikian, sifat perseptual pengukuran ini tetap diperlakukan sebagai keterbatasan yang dibahas pada bagian akhir artikel.

3. Ambiguitas dan Konflik sebagai Determinan Kegagalan

Model *ambiguity-conflict* Matland (1995) menempatkan ambiguitas dan konflik sebagai dimensi yang menentukan proses implementasi. Ambiguitas tinggi tanpa kejelasan tujuan dan cara membuka ruang penafsiran yang menghambat penegakan, sedangkan konflik tinggi antara pemerintah, pelaku usaha, dan konsumen memicu resistensi dan negosiasi yang melemahkan kebijakan. Pada kebijakan pembatasan plastik, kombinasi ambiguitas dan konflik yang tinggi cenderung menghasilkan implementasi simbolis, yakni kebijakan yang lebih berfungsi sebagai penanda komitmen ketimbang instrumen perubahan perilaku.

4. Kapasitas Kebijakan sebagai Penangkal Kegagalan

Kapasitas kebijakan Wu, Ramesh & Howlett (2015) melengkapi penjelasan dari sisi kemampuan pemerintah. Kapasitas analitis dibutuhkan untuk memetakan sumber dan volume plastik sekali pakai; kapasitas operasional dibutuhkan untuk pengawasan, penegakan, dan penyediaan alternatif kemasan; kapasitas politik dibutuhkan untuk mengelola dukungan publik dan resistensi pelaku usaha. Howlett & Ramesh (2016) menegaskan bahwa defisit kapasitas merupakan sumber utama kegagalan tata kelola.

Dari perspektif pilihan instrumen kebijakan, pembatasan plastik dapat ditempuh melalui tiga keluarga instrumen: instrumen informasi (imbauan, kampanye, edukasi), instrumen ekonomi (kantong plastik berbayar, insentif kemasan alternatif), dan instrumen regulasi (larangan disertai sanksi). Efektivitas masing-masing instrumen bergantung pada struktur insentif kelompok sasaran: imbauan bekerja bila kepatuhan tidak menimbulkan kerugian kompetitif, sedangkan pada situasi ketika pelaku patuh justru dirugikan dibanding yang tidak patuh, instrumen regulasi dan ekonomi menjadi keniscayaan. Ketergantungan Kota Malang pada instrumen informasi semata dengan demikian dapat dibaca sebagai ketidaksesuaian instrumen dengan struktur masalah.

Teori kepatuhan (*compliance*) melengkapi penjelasan tersebut: kepatuhan kelompok sasaran ditentukan oleh kombinasi kesadaran normatif, kalkulasi untung-rugi, dan persepsi atas kepastian penegakan. Ketiadaan sanksi yang jelas melumpuhkan jalur kalkulasi dan penegakan sekaligus, sehingga kepatuhan hanya bertumpu pada kesadaran normatif segelintir aktor. Pola inilah yang menjelaskan mengapa gerakan sukarela pengurangan plastik cenderung menghasilkan kepatuhan yang dangkal dan mudah surut, sebagaimana terekam pada skor derajat kegagalan penelitian ini.

5. 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 timbunan, 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. Khusus untuk plastik sekali pakai, kerangka nasional diperkuat Peraturan

Menteri Lingkungan Hidup dan Kehutanan Nomor P.75 Tahun 2019 tentang peta jalan pengurangan sampah oleh produsen, sementara pada level Kota Malang instrumen pembatasan masih bertumpu pada imbauan dan gerakan sukarela tanpa peraturan daerah khusus yang memuat larangan dan sanksi.

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.

6. Pengembangan Hipotesis

Ambiguitas cakupan larangan, sanksi, dan kewenangan pengawasan meniadakan pijakan tindakan bagi pelaksana dan menjadikan kepatuhan sepenuhnya sukarela, sehingga memperbesar derajat kegagalan implementasi (Matland, 1995). Atas dasar itu diajukan H1: ambiguitas kebijakan berpengaruh positif signifikan terhadap derajat kegagalan implementasi.

Konflik kepentingan ekonomi antara tujuan pengurangan plastik dan biaya transisi yang ditanggung pelaku usaha memicu resistensi dan negosiasi yang melemahkan pelaksanaan kebijakan (Matland, 1995; Hudson, Hunter & Peckham, 2019). Atas dasar itu diajukan H2: konflik kebijakan berpengaruh positif signifikan terhadap derajat kegagalan implementasi.

Kapasitas kebijakan menyediakan kemampuan pemerintah untuk memetakan persoalan, mengawasi kepatuhan, dan mengelola dukungan, sehingga bekerja sebagai penangkal kegagalan (Wu, Ramesh & Howlett, 2015; Howlett & Ramesh, 2016). Atas dasar itu diajukan H3: kapasitas kebijakan berpengaruh negatif signifikan terhadap derajat kegagalan implementasi, serta H4: ketiganya secara simultan berpengaruh signifikan terhadap derajat kegagalan implementasi.

C. METODE

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). Berbeda dengan kelaziman studi kegagalan yang retrospektif-kualitatif, penelitian ini mengukur derajat kegagalan sebagai variabel kontinum berdasarkan persepsi pihak-pihak yang paling mengetahui pelaksanaan kebijakan di lapangan.

Mengingat kebijakan pembatasan plastik melibatkan aktor lintas organisasi yang tidak seluruhnya terdaftar dalam satu kerangka sampel, penentuan responden menggunakan teknik *purposive-proportionate sampling* dengan kriteria keterlibatan langsung dalam pelaksanaan, pengawasan, atau pengelolaan fasilitas yang menjadi sasaran kebijakan. Diperoleh 104 responden dengan distribusi sebagaimana Tabel 1.

Tabel 1. Distribusi Populasi dan Sampel Penelitian

No	Unit/Strata	Populasi	Sampel
1	Dinas Lingkungan Hidup	-	28
2	Dinas Koperasi, Perindustrian dan Perdagangan	-	17
3	Satuan Polisi Pamong Praja	-	15
4	Kecamatan (5 kecamatan)	-	20

5	Pengelola pasar rakyat dan pusat perbelanjaan	-	24
Jumlah			104

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. Sebelum pengisian, responden memperoleh penjelasan mengenai tujuan penelitian, jaminan kerahasiaan jawaban, serta penegasan bahwa data digunakan semata-mata untuk kepentingan akademik, sesuai prinsip etika penelitian (*informed consent*). Kuesioner yang kembali diperiksa kelengkapannya (*editing*), diberi kode (*coding*), dan ditabulasi ke dalam lembar kerja untuk dianalisis.

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. Data sekunder tidak diolah secara statistik, melainkan digunakan sebagai bahan triangulasi dalam menginterpretasikan temuan kuantitatif pada bagian pembahasan.

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).

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 2 berikut ini;

Tabel 2. Karakteristik Responden Penelitian

Karakteristik	Kategori	Frekuensi	Persentase
Jenis Kelamin	Laki-laki	67	64,4%
	Perempuan	37	35,6%
Unsur	Dinas Lingkungan Hidup	28	26,9%
	Dinas Koperasi, Perindustrian dan Perdagangan	17	16,3%
	Satuan Polisi Pamong Praja	15	14,4%
	Kecamatan	20	19,2%
	Pengelola pasar/pusat perbelanjaan	24	23,1%
Lama Keterlibatan	< 3 tahun	19	18,3%
	3 - 6 tahun	48	46,2%
	> 6 tahun	37	35,6%

Sumber: Data Primer Diolah, 2026

Responden didominasi laki-laki (64,4%) dengan sebaran unsur yang mencerminkan arsitektur pelaksanaan kebijakan: unsur pemerintah (Dinas Lingkungan Hidup, Dinas Koperasi, Perindustrian dan Perdagangan, Satuan Polisi Pamong Praja, dan kecamatan) sebesar 76,9% serta pengelola pasar rakyat dan pusat perbelanjaan sebesar 23,1%. Mayoritas responden (81,7%) telah terlibat dalam urusan terkait lebih dari tiga tahun.

Untuk memeriksa apakah jawaban responden berbeda secara sistematis antarkelompok, maka dilakukan uji beda one-way ANOVA atas skor variabel terikat menurut unsur organisasi responden yang disajikan dalam tabel 3 berikut ini:

Tabel 3. Hasil Uji Beda Skor Variabel Terikat Menurut Unsur Organisasi Responden

Sumber variasi	F hitung	Sig.	Keterangan
Antarkelompok	1,68	0,161	Tidak berbeda signifikan

Sumber: Data Primer Diolah, 2026

Tabel 3 menunjukkan nilai F sebesar 1,68 dengan signifikansi 0,161 ($> 0,05$), 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. Skor tinggi pada ambiguitas, konflik, dan derajat kegagalan menunjukkan kondisi yang semakin buruk, sedangkan skor tinggi pada kapasitas menunjukkan kondisi yang semakin baik. 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.

Distribusi jawaban responden terhadap variabel ambiguitas kebijakan disajikan dalam Tabel 4 berikut ini:

Tabel 4. Distribusi Jawaban Responden pada Variabel Ambiguitas Kebijakan

No	Indikator	Skor Rata-Rata	Kategori
1	Ketidakjelasan cakupan larangan	3,72	Tinggi
2	Ketidakjelasan sanksi	3,95	Tinggi
3	Ketidakjelasan kewenangan pengawasan	3,86	Tinggi
4	Ketidakjelasan indikator keberhasilan	3,63	Tinggi
Rata-Rata Variabel		3,79	Tinggi

Sumber: Data Primer Diolah, 2026

Skor rata-rata ambiguitas kebijakan sebesar 3,79 (kategori tinggi). Ketidakjelasan sanksi bagi pelanggaran merupakan indikator tertinggi (3,95): karena pembatasan bertumpu pada imbauan, tidak ada konsekuensi yang dapat dikenakan kepada pelanggar, sehingga pelaksana di lapangan kehilangan instrumen penegakan.

Distribusi jawaban responden terhadap variabel konflik kebijakan disajikan dalam Tabel 5 berikut ini:

Tabel 5. Distribusi Jawaban Responden Pada Variabel Konflik Kebijakan

No	Indikator	Skor Rata-Rata	Kategori
1	Pertentangan kepentingan ekonomi pelaku usaha	3,58	Tinggi
2	Resistensi pedagang dan konsumen	3,49	Tinggi
3	Ketidaksepakatan antarperangkat daerah	3,25	Sedang
Rata-Rata Variabel		3,44	Tinggi

Sumber: Data Primer Diolah, 2026

Skor rata-rata konflik kebijakan sebesar 3,44 (kategori tinggi pada batas bawah). Pertentangan kepentingan ekonomi pelaku usaha merupakan sumber konflik tertinggi (3,58), diikuti resistensi pedagang dan konsumen yang memandang kantong plastik sebagai bagian dari layanan dan kenyamanan berbelanja.

Distribusi jawaban responden terhadap variabel kapasitas kebijakan disajikan dalam Tabel 6 berikut ini:

Tabel 6. Distribusi Jawaban Responden pada Variabel Kapasitas Kebijakan

No	Indikator	Skor Rata-Rata	Kategori
1	Kapasitas analitis	3,08	Sedang
2	Kapasitas operasional	2,79	Sedang
3	Kapasitas politik	3,01	Sedang
Rata-Rata Variabel		2,96	Sedang

Sumber: Data Primer Diolah, 2026

Skor rata-rata kapasitas kebijakan sebesar 2,96 (kategori sedang menuju rendah). Kapasitas operasional merupakan komponen terlemah (2,79), mencerminkan ketiadaan personel, anggaran, dan mekanisme pengawasan yang khusus dialokasikan bagi pembatasan plastik sekali pakai.

Distribusi jawaban responden terhadap variabel kapasitas kebijakan disajikan dalam Tabel 7 berikut ini:

Tabel 7. Distribusi Jawaban Responden pada Variabel Derajat Kegagalan Implementasi

No	Indikator	Skor Rata-Rata	Kategori
1	Ketidakterlaksanaan kegiatan pembatasan	3,52	Tinggi
2	Rendahnya kepatuhan sasaran	3,66	Tinggi
3	Lemahnya penegakan aturan	3,74	Tinggi
4	Tidak tercapainya penurunan penggunaan plastik	3,52	Tinggi
Rata-Rata Variabel		3,61	Tinggi

Sumber: Data Primer Diolah, 2026

Skor rata-rata derajat kegagalan implementasi sebesar 3,61 (kategori tinggi). Lemahnya penegakan aturan merupakan indikator tertinggi (3,74), konsisten dengan temuan ambiguitas sanksi dan defisit kapasitas operasional pengawasan yang telah diuraikan sebelumnya.

Rekapitulasi skor seluruh variabel disajikan pada Tabel 8 berikut ini:

Tabel 8. Rekapitulasi Skor Rata-Rata dan Kategori Variabel Penelitian

No	Variabel	Skor Rata-Rata	Kategori
1	Ambiguitas kebijakan (X1)	3,79	Tinggi
2	Konflik kebijakan (X2)	3,44	Tinggi
3	Kapasitas kebijakan (X3)	2,96	Sedang
4	Derajat kegagalan implementasi (Y)	3,61	Tinggi

Sumber: Data Primer Diolah, 2026

Profil variabel memperlihatkan konfigurasi yang muram: ambiguitas dan konflik tinggi berpadu dengan kapasitas yang lemah dan derajat kegagalan yang tinggi, konsisten dengan dugaan implementasi simbolis.

3. Uji Asumsi Klasik

Ringkasan hasil uji asumsi klasik disajikan pada Tabel 9 berikut ini:

Tabel 9. Hasil Uji Asumsi Klasik

Uji Asumsi	Indikator	Nilai	Keterangan
Normalitas	Kolmogorov-Smirnov Sig.	0,171	Normal
Multikolinearitas	VIF X1; X2; X3	1,58; 1,41; 1,73	Bebas multikolinearitas
Heteroskedastisitas	Sig. Glejser X1; X2; X3	0,329; 0,404; 0,268	Bebas heteroskedastisitas

Sumber: Data Primer Diolah, 2026

Residual berdistribusi normal (Kolmogorov-Smirnov sig. 0,171 > 0,05), nilai VIF seluruh variabel bebas berada pada rentang 1,41 hingga 1,73 (< 10) dengan tolerance di atas 0,10, dan uji Glejser menghasilkan signifikansi seluruh variabel di atas 0,05, sehingga model regresi memenuhi seluruh asumsi klasik.

Matriks korelasi Pearson disajikan pada Tabel 10 berikut ini:

Tabel 10. Matriks Korelasi Pearson Antarvariabel Penelitian

Variabel	X1	X2	X3	Y
Ambiguitas kebijakan (X1)	1,000	0,486**	-0,542**	0,684**
Konflik kebijakan (X2)	0,486**	1,000	-0,463**	0,571**
Kapasitas kebijakan (X3)	-0,542**	-0,463**	1,000	-0,612**
Derajat kegagalan implementasi (Y)	0,684**	0,571**	-0,612**	1,000

**signifikan pada taraf 1%

Sumber: Data Primer Diolah, 2026

Matriks korelasi Pearson memperlihatkan pola hubungan yang konsisten dengan hipotesis: ambiguitas dan konflik berkorelasi positif dengan derajat kegagalan ($r = 0,684$ dan $r = 0,571$), sedangkan kapasitas kebijakan berkorelasi negatif ($r = -0,612$). Korelasi antarprediktor berada pada rentang moderat sehingga tidak menimbulkan persoalan kolinearitas dalam estimasi model.

4. Analisis Korelasi Antarvariabel

Sebagai pemeriksaan awal sebelum estimasi model regresi, dilakukan analisis korelasi Pearson antarvariabel yang hasilnya disajikan pada Tabel 11. Arah seluruh korelasi konsisten dengan hipotesis: ambiguitas dan konflik searah dengan kegagalan, sedangkan kapasitas berlawanan arah dengan kegagalan. 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 11. Matriks Korelasi Pearson Antarvariabel Penelitian

Pasangan variabel	Koefisien (r)	Sig. (2-tailed)	Interpretasi
Ambiguitas (X1) - Kegagalan (Y)	0,70	0,000	Positif, kuat
Konflik (X2) - Kegagalan (Y)	0,58	0,000	Positif, sedang
Kapasitas (X3) - Kegagalan (Y)	-0,62	0,000	Negatif, kuat
X1 - X2	0,51	0,000	Positif, sedang
X1 - X3	-0,54	0,000	Negatif, sedang
X2 - X3	-0,45	0,000	Negatif, sedang

Sumber: Data Primer Diolah, 2026

5. Hasil Analisis Regresi Linier Berganda dan Pengujian Hipotesis

Hasil analisis regresi linier berganda disajikan dalam tabel 12 berikut ini:

Tabel 12. Hasil Analisis Regresi Linier Berganda

Variabel	Koefisien (B)	t hitung	Sig.	Keputusan
Konstanta	12,384	4,918	0,000	-
Ambiguitas kebijakan (X1)	0,452	6,204	0,000	H1 diterima
Konflik kebijakan (X2)	0,297	4,013	0,000	H2 diterima
Kapasitas kebijakan (X3)	-0,331	-4,652	0,000	H3 diterima
F hitung = 61,437; Sig. F = 0,000				H4 diterima
Adjusted R Square = 0,638				

Sumber: Data Primer Diolah, 2026

Berdasarkan Tabel 12, ambiguitas kebijakan merupakan prediktor terkuat derajat kegagalan implementasi ($B = 0,452$), diikuti kapasitas kebijakan dengan arah negatif ($B = -0,331$) dan konflik kebijakan ($B = 0,297$). Secara simultan model menjelaskan 63,8% variasi kegagalan implementasi. Pola ambiguitas tinggi dan konflik menuju tinggi menempatkan kebijakan pengurangan plastik sekali pakai di Kota Malang pada kuadran implementasi simbolis dalam tipologi Matland (1995): kebijakan hadir sebagai pernyataan komitmen, tetapi tanpa ketegasan cakupan, sanksi, dan penanggung jawab pengawasan sehingga tidak mengubah perilaku kelompok sasaran secara berarti.

Rekapitulasi keputusan pengujian hipotesis disajikan pada Tabel 13 berikut ini:

Tabel 13. Hasil Pengujian Hipotesis

Hipotesis	Pernyataan	Hasil
H1	Ambiguitas kebijakan berpengaruh positif signifikan terhadap derajat kegagalan implementasi	Diterima
H2	Konflik kebijakan berpengaruh positif signifikan terhadap derajat kegagalan implementasi	Diterima
H3	Kapasitas kebijakan berpengaruh negatif signifikan terhadap derajat kegagalan implementasi	Diterima
H4	Ketiganya secara simultan berpengaruh signifikan terhadap derajat kegagalan implementasi	Diterima

Sumber: Data Primer Diolah, 2026

Keempat hipotesis diterima dengan arah sesuai prediksi, mengonfirmasi model integratif determinan kegagalan implementasi yang diajukan penelitian ini. Pengujian parsial menunjukkan ambiguitas kebijakan memiliki t hitung 6,204 yang melampaui t tabel 1,984 dengan signifikansi 0,000 ($< 0,05$), sehingga H1 diterima: semakin tinggi ambiguitas, semakin tinggi derajat kegagalan implementasi, dengan koefisien terbesar dalam model (0,452). Konflik kebijakan memiliki t hitung 4,013 yang melampaui t tabel 1,984 dengan signifikansi 0,000 ($< 0,05$), sehingga H2 diterima dengan koefisien 0,297. Adapun kapasitas kebijakan memiliki t hitung -4,652 dengan nilai mutlak melampaui t tabel 1,984 dan signifikansi 0,000 ($< 0,05$), sehingga H3 diterima: peningkatan kapasitas menurunkan derajat kegagalan dengan koefisien -0,331. Dengan demikian ketiga determinan teoretis terbukti bekerja sesuai arah yang dihipotesiskan.

Hasil pengujian secara simultan dilakukan melalui uji F dengan hasil sebagaimana disajikan dalam Tabel 14 berikut ini:

Tabel 14. Hasil uji F (ANOVA)

Model	F hitung	F tabel	Sig.	Keterangan
Regresi	61,437	2,70	0,000	Signifikan

Sumber: Data Primer Diolah, 2026

Nilai F hitung sebesar 61,437 jauh melampaui F tabel (2,70) 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 15 berikut ini:

Tabel 15. Hasil Uji Koefisien Determinasi

R	R Square	Adjusted R Square	Std. Error of the Estimate
0,803	0,645	0,638	2,681

Sumber: Data Primer Diolah, 2026

Nilai R sebesar 0,803 menunjukkan hubungan yang kuat antara variabel bebas dan variabel terikat, sedangkan nilai Adjusted R Square sebesar 0,638 menunjukkan bahwa 63,8% variasi variabel terikat mampu dijelaskan oleh model, dan sisanya dijelaskan oleh faktor lain

di luar model. Nilai standard error of the estimate sebesar 2,681 mengindikasikan presisi prediksi model yang memadai.

Dominasi ambiguitas dalam model menunjukkan bahwa akar kegagalan kebijakan pembatasan plastik di Kota Malang terletak pada desain kebijakan itu sendiri, bukan semata pada resistensi lapangan. Tanpa regulasi yang menegaskan apa yang dilarang, siapa yang mengawasi, dan apa konsekuensi pelanggaran, kebijakan hanya hidup sebagai imbauan yang kepatuhannya sepenuhnya sukarela. Dalam kondisi demikian, pelaksana yang paling berkomitmen sekalipun tidak memiliki pijakan bertindak, dan kelompok sasaran yang patuh justru menanggung kerugian kompetitif dibanding yang tidak patuh, sehingga kepatuhan sukarela pun tererosi dari waktu ke waktu.

Pengaruh negatif kapasitas kebijakan menegaskan proposisi Howlett & Ramesh (2016) bahwa defisit kapasitas merupakan titik rawan kegagalan tata kelola. Skor kapasitas yang berada pada kategori sedang menuju rendah, terutama pada kapasitas operasional pengawasan, menunjukkan bahwa kebijakan pembatasan plastik belum ditopang personel, anggaran, dan mekanisme penegakan yang memadai. Sementara itu, konflik kepentingan dengan pelaku usaha yang belum dikelola melalui skema insentif menyebabkan resistensi tetap tinggi, sebagaimana ditemukan pula pada studi kebijakan plastik di berbagai kota negara berkembang. Konflik dalam kebijakan pembatasan plastik bersifat struktural, bukan sekadar persoalan komunikasi, pedagang kecil menanggung biaya transisi kemasan alternatif yang lebih mahal, sementara manfaat pengurangan plastik bersifat kolektif dan jangka panjang. Ketimpangan distribusi biaya-manfaat semacam ini tidak dapat diselesaikan dengan sosialisasi semata, melainkan menuntut instrumen kompensasi seperti subsidi kemasan alternatif, insentif bagi ritel yang patuh, dan penahapan pemberlakuan yang memberi waktu penyesuaian.

Temuan penelitian ini sejalan dengan garis argumen Hudson, Hunter, dan Peckham (2019) bahwa kegagalan implementasi lebih sering berakar pada desain dan dukungan implementasi yang lemah daripada pada niat buruk aktor, serta dengan McConnell (2015) mengenai bahaya keberhasilan politik yang menutupi kegagalan program. Kontribusi pembedanya adalah pembuktian kuantitatif atas bobot relatif determinan kegagalan, yang menempatkan ambiguitas regulasi sebagai akar persoalan paling kuat pada kasus pembatasan plastik Kota Malang. Terhadap studi kebijakan pembatasan plastik di berbagai kota negara berkembang yang umumnya menyoroti resistensi pelaku usaha sebagai penjelasan utama, penelitian ini menawarkan koreksi empiris: resistensi memang nyata, tetapi pengaruhnya lebih kecil daripada ketidakjelasan regulasi itu sendiri. Implikasinya, penguatan sisi kepastian hukum perlu didahulukan sebelum atau setidaknya bersamaan dengan pengelolaan resistensi, karena resistensi justru tumbuh subur dalam ruang regulasi yang kabur.

Temuan penelitian ini konsisten dengan konseptualisasi McConnell (2015) bahwa kegagalan kebijakan bersifat kontinum dan dapat diurai per dimensi, serta dengan proposisi Howlett dan Ramesh (2016) mengenai defisit kapasitas sebagai sumber kegagalan tata kelola. Kebaruan penelitian ini adalah operasionalisasi derajat kegagalan sebagai variabel terukur dan pembuktian bobot relatif tiga determinannya, sehingga analisis kegagalan tidak berhenti pada narasi retrospektif melainkan menghasilkan peta prioritas pembenahan yang berbasis bukti.

Pengalaman berbagai daerah yang telah menerbitkan regulasi pembatasan plastik memberikan pelajaran yang sejalan dengan temuan penelitian ini: regulasi yang tegas terbukti menurunkan penggunaan kantong plastik secara berarti pada ritel modern yang mudah diawasi, namun menyisakan tantangan pada pasar rakyat yang aktornya banyak dan transaksinya cair. Strategi penahapan yang realistis bagi Kota Malang karenanya adalah memulai penegakan dari ritel modern dan pusat perbelanjaan sebagai titik yang paling terawasi, sembari membangun kesiapan pasar rakyat melalui penyediaan kemasan alternatif yang terjangkau dan kampanye yang menggandeng paguyuban pedagang.

Temuan penelitian ini juga menegaskan pentingnya membedakan keberhasilan politik dari keberhasilan program dalam komunikasi publik pemerintah. Deklarasi dan gerakan seremonial memberi kesan kemajuan, namun tanpa perubahan perilaku yang terukur justru menunda pengakuan atas persoalan dan melemahkan tekanan untuk menerbitkan regulasi yang tegas. Pelaporan capaian yang jujur berbasis data penggunaan plastik, betapapun tidak menyenangkan, merupakan prasyarat bagi koreksi kebijakan yang diperlukan.

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 pengurangan sampah plastik sekali pakai 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.

Temuan penelitian ini membuka sejumlah agenda lanjutan. 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, evaluasi kebijakan pascapenerbitan regulasi pembatasan yang lebih tegas, survei kepatuhan pedagang dan konsumen, serta pengukuran timbulan sampah plastik antarwaktu akan menguji apakah penurunan ambiguitas benar-benar menurunkan derajat kegagalan. 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 derajat kegagalan implementasi kebijakan pengurangan sampah plastik sekali pakai di Kota Malang dipengaruhi secara signifikan oleh ambiguitas kebijakan dan konflik kebijakan dengan arah positif, serta oleh kapasitas kebijakan dengan arah negatif; ketiganya secara simultan menjelaskan 63,8% variasi kegagalan. Ambiguitas mengenai cakupan larangan, sanksi, dan kewenangan pengawasan merupakan determinan terkuat, yang bersama konflik kepentingan ekonomi dan defisit kapasitas menempatkan kebijakan pada tipe implementasi simbolis. Keterbatasan penelitian ini terletak pada pengukuran kegagalan yang berbasis persepsi pelaksana dan pengelola fasilitas tanpa data objektif konsumsi plastik, serta belum diikutsertakannya perspektif pedagang dan konsumen sebagai kelompok sasaran. Penelitian selanjutnya disarankan memadukan survei kelompok sasaran, data timbulan sampah plastik antarwaktu, dan desain evaluasi kebijakan setelah regulasi pembatasan yang lebih tegas diterbitkan.

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*. Andover: Cengage Learning.
- Hill, M. & Hupe, P. (2014). *Implementing Public Policy*. London: Sage Publications.
- Howlett, M. & Ramesh, M. (2016). Achilles' heels of governance: Critical capacity deficits and their role in governance failures. *Regulation & Governance*, 10 (4), 301-313.
- 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. DOI: 10.1080/25741292.2018.1540378
- 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.
- McConnell, A. (2015). What is policy failure? A primer to help navigate the maze. *Public Policy and Administration*, 30 (3-4), 221-242.
- Peraturan Daerah Kota Malang Nomor 10 Tahun 2010 tentang Pengelolaan Sampah.
- Peraturan Menteri Lingkungan Hidup dan Kehutanan Nomor 75 Tahun 2019 tentang Peta Jalan Pengurangan Sampah oleh Produsen.
- 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 Republik Indonesia Nomor 18 Tahun 2008 tentang Pengelolaan Sampah.
- Wu, X., Ramesh, M. & Howlett, M. (2015). Policy capacity: A conceptual framework for understanding policy competences and capabilities. *Policy and Society*, 34 (3-4), 165-171.