

# IMPLEMENTASI KEBIJAKAN PENGELOLAAN SAMPAH DI KOTA PALU

Talib

*talieb\_freedom@yahoo.co.id*

*(Mahasiswa Program Studi Magister Administrasi Publik Pascasarjana Universitas Tadulako)*

## Abstract

*Cleanness is closely related to garbage and this is a crucial issue in urban environment faced by the government along with growing population and development. The purpose of this research was to how is garbage management policy implemented in Palu and what are the inhibiting and supporting factors in the management. This research used a policy implementation model by Donald Van Metter and Charls Van Horn in the aspects of standard and target, resources, organisational characteristics, and executor's attitudes. This used a qualitative research by using 9 informants, taken purposively. The techniques of data analysis were observation, interview, and documentation. The techniques of data analysis were through editing data, categorising, interpreting, and drawing conclusion. The research shows that the policy on garbage management in Palu has not been implemented well due to some inhibiting factors: 1) there was no expert to support the policy, 2) operational cost as well as facility and infrastructure were limited and this caused huge garbage piled up in the spot, 3) the community's participation was low. The supporting factors were the City Regulation No. 12, 2005 regarding city cleanness management, the Decree of Palu Mayor No 17, 2007 regarding garbage management to administrative village within Palu City and the support from the House of City Representatives and other stakeholders in order to promote clean and green city.*

**Keywords:** *Implementation of Policy, Garbage Management*

Kebersihan adalah suatu fenomena umum yang perlu dikelola secara baik dan profesional guna terciptanya lingkungan yang bersih, indah, sehat, ramah dan teratur. Persoalan kebersihan sangat berkaitan dengan masalah sampah, persampahan merupakan isu penting dalam masalah lingkungan perkotaan yang dihadapi sejalan dengan perkembangan jumlah penduduk dan peningkatan aktivitas pembangunan.

Menurut Theisen dalam Edi Hartono (2006: 1):

“Sampah adalah segala bentuk limbah yang ditimbulkan dari kegiatan manusia maupun binatang yang biasanya berbentuk padat dan secara umum sudah dibuang, tidak bermanfaat atau tidak dibutuhkan lagi”.

Masalah sampah di Kota Palu diatur dalam beberapa kebijakan yang tertuang dalam Peraturan Daerah dan keputusan Walikota Palu, antara lain Peraturan Daerah

Kota Palu Nomor 11 Tahun 2005 tentang redistribusi sampah, Peraturan Daerah Nomor 12 Tahun 2005 tentang pengelolaan kebersihan, dan Keputusan Walikota Palu Nomor 17 Tahun 2007 tentang pelimpahan sebagian urusan persampahan ke tingkat Kelurahan se-Kota Palu. Maksud dan tujuan dari Peraturan Daerah tersebut adalah pengelolaan kebersihan berlandaskan pada asas manfaat, adil dan merata, kebersamaan dan kekeluargaan serta kelestarian lingkungan hidup. Pengelolaan kebersihan bertujuan terciptanya keterpaduan tanggung jawab antara Pemerintah Daerah dengan masyarakat terhadap lingkungan yang bersih, sehat, indah dan teratur.

Masalah sampah dalam Peraturan Daerah Kota Palu Nomor 12 Tahun 2005 Tentang Pengelolaan Kebersihan dijelaskan pada Bab IV Pengelolaan Sampah, yaitu : (1) Pengelolaan sampah dilakukan dengan memperhatikan jenis dan sifat sampah. (2)

jenis sampah digolongkan atas sampah basah (*organik*) dan sampah kering (*an organik*), (3) sifat sampah digolongkan atas sampah umum dan sampah khusus, (4) pengelolaan sampah meliputi kegiatan pemilihan, pengumpulan serta pengangkutan (5) pengelolaan sampah dapat dilakukan kerja sama dengan pihak swasta dan atau badan lainnya.

Berdasarkan pasal tersebut di atas sudah cukup jelas tentang bagaimana pengelolaan sampah di Kota Palu. Peraturan Daerah tersebut sangat memperhatikan persoalan yang ada dalam masyarakat khususnya yang menyangkut persoalan kebersihan terutama masalah sampah.

Salah satu aspek dari kompleksnya permasalahan sampah di Kota Palu terletak pada tingkat kesadaran dan partisipasi masyarakat yang diasumsikan masih tergolong rendah. dalam kaitan itulah keterlibatan aktif masyarakat dalam setiap pengambilan kebijakan menjadi sangat penting sehingga proses dari implemntasi kebijakan tersebut dapat berjalan sesuai yang diharapkan

Menurut Ramdhiani (2013: 567):

“Partisipasi masyarakat adalah ikut sertanya masyarakat dalam hal pengelolaan sampah untuk menjaga kebersihan lingkungan, yaitu membuang sampah sesuai dengan waktu yang telah ditentukan”.

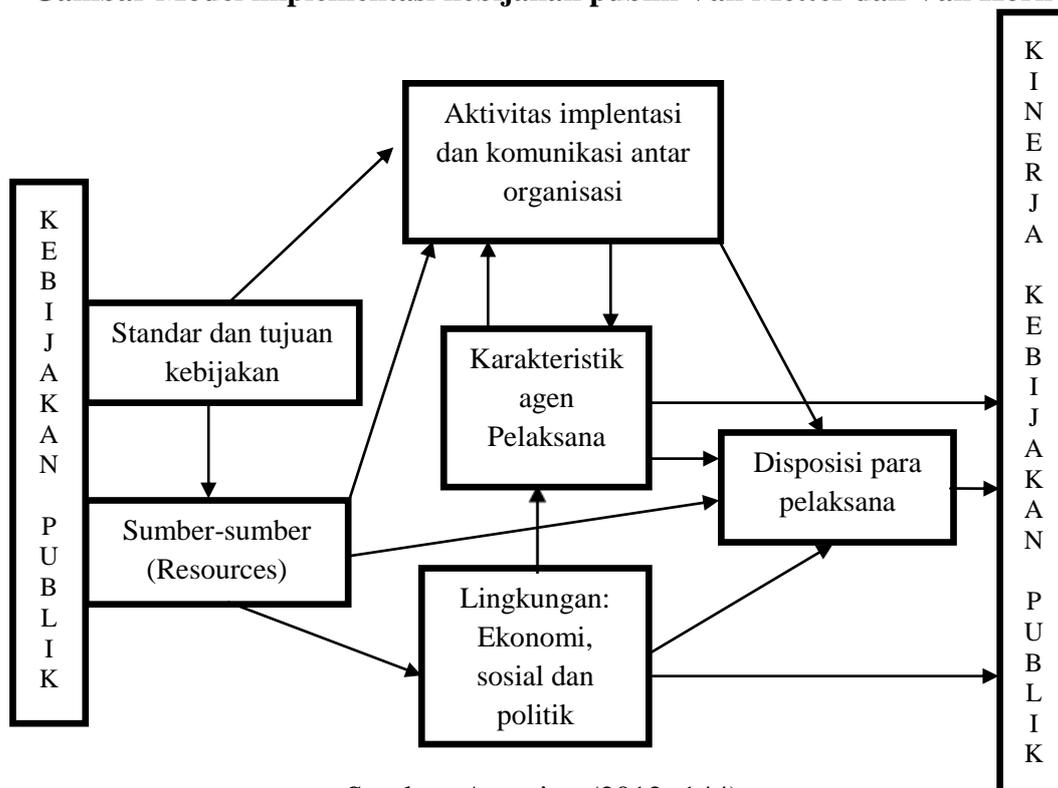
Dengan memperhatikan kompleksnya permasalahan sampah tersebut dapat dikatakan bahwa implemntasi kebijakan Peraturan Daerah Kota Palu Nomor 12 Tahun 2005 tentang pengelolaan kebersihan karena selama diimplementasikan belum terlaksana secara maksimal.

Nugroho (2012: 674) berpendapat bahwa Implementasi kebijakan pada prinsipnya adalah cara agar sebuah kebijakan dapat mencapai tujuannya. Tidak lebih dan tidak kurang. Untuk mengimplementasikan kebijakan publik, ada dua pilihan langkan yang ada, yaitu langsung mengimplementasikan dalam bentuk program atau melalui formulasi kebijakan derivat atau turunan dari kebijakan publik tersebut. Budiman Rusli (2013: 83) mengatakan bahwa secara konsepsional implementasi sebuah kegiatan atau program yang tertuang dalam kebijakan adalah sebuah tindakan untuk mencapai tujuan-tujuan yang telah ditetapkan.

Selanjutnya Van Metter dan van Horn dalam Winarno (2012: 149) membatasi implementasi kebijakan sebagai tindakan-tindakan yang dilakukan oleh individu-individu (atau kelompok-kelompok) pemerintah maupun swasta yang diarahkan untuk mencapai tujuan-tujuan yang telah ditetapkan dalam keputusan-keputusan kebijakan sebelumnya

Lebih tegas lagi Menurut pendapat Van Metter dan Van Horn dalam Agustino (2012: 143) Sikap penerimaan atau penolakan dari agen pelaksana kebijakan sangat mempengaruhi keberhasilan atau kegagalan implementasi kebijakan publik. Hal ini sangat mungkin terjadi karena kebijakan yang dilaksanakan bukanlah hasil formulasi warga setempat yang mengenal betul permasalahan dan persoalan yang mereka rasakan. Tetapi kebijakan publik biasanya bersifat *top down* yang sangat mungkin para pengambil keputusan tidak mengetahui bahkan tak mampu menyentuh kebutuhan, keinginan atau permasalahan yang harus diselesaikan.

Gambar Model implementasi kebijakan publik Van Metter dan Van Horn



Sumber: Agustino (2012: 144)

Adapun permasalahan dalam penelitian ini adalah 1) Bagaimana implementasi Kebijakan Pengelolaan Sampah di Kota Palu; dan 2) Apa yang menjadi faktor pendukung dan penghambat dalam implementasi kebijakan Pengelolaan Sampah di Kota Palu.

**METODE**

Jenis penelitian yang digunakan kualitatif dengan pengambilan informan secara purposive dan jumlah informan terpilih sebanyak 9 orang. Penelitian dilakukan di Kota Palu pada Kelurahan Palupi dan Kelurahan Kamonji mulai bulan September tahun 2013 sampai dengan bulan Februari 2014. Proses pengambilan dan pengumpulan data pada penelitian ini dilakukan melalui wawancara dengan informan terpilih, observasi dan dokumentasi. Untuk memperoleh informasi yang dapat dipertanggungjawabkan, maka data yang diperlukan diperoleh dari 2 (dua) sumber yaitu : (1) data primer berasal dari hasil wawancara dengan informan dengan

menggunakan alat bantu berupa pedoman wawancara yang disusun berdasarkan fokus penelitian dengan jenis pertanyaan yang mengarah pada 4 (empat) model implementasi kebijakan Van Metter dan Van Horn dan hasil observasi berpartisipasi, (2) data sekunder berasal dari Dinas Kebersihan dan Pertamanan Kota Palu atau lembaga/instansi lain yang terkait terutama yang menyangkut tentang dokumen, peraturan perundang-undangan dan referensi-referensi lain yang memiliki keterkaitan dengan objek penelitian. Analisis data dilakukan melalui tahapan: penyusunan satuan atau editing data, kategorisasi atau pengelompokan data, interpretasi atau penafsiran makna data, dan penarikan kesimpulan dan saran-saran hasil penelitian.

**HASIL DAN PEMBAHASAN**

Proses awal pengelolaan sampah di Kota Palu terkait langsung dengan sumber

sampah adalah pemilihan. Pemilihan sampah adalah suatu cara untuk memilih sampah berdasarkan sifat dan jenis sampah. Selanjutnya dilakukan pengumpulan ke TPS kemudian pengangkutan ke TPA dan terakhir pemanfaatan/pemusnahan. Tujuannya adalah menghindari agar sampah tidak berserakan sehingga tidak mengganggu lingkungan. Faktor yang paling mempengaruhi efektifitas tingkat pelayanan adalah kapasitas peralatan, pola penampungan, jenis dan sifat bahan dan lokasi penempatan.

Lebih jelasnya kondisi pengelolaan sampah di Kota palu adalah sebagai berikut:

#### 1) Pemilihan

Menurut Standar Nasional Indonesia Nomor 19-2454-2002 yang dimaksud dengan pemilahan sampah adalah proses pemisahan sampah berdasarkan jenis sampah yang dilakukan sejak dari sumbernya sampai dengan pembuangan akhir.

Masyarakat di Kota Palu dalam membuang sampah belum memisahkan sampah berdasarkan sifat dan jenis sampah. Pemilihan sampah masih dilakukan oleh pemulung.

#### 2) Pengumpulan

Pengumpulan sampah adalah cara proses pengambilan sampah mulai dari tempat penampungan sampah sampai ke tempat pembuangan sementara. Menurut Standar Nasional Indonesia Nomor 19-2454-2002 tentang tata cara pengelolaan sampah di pemukiman menjelaskan bahwa : Pola pengumpulan sampah pada dasarnya dikempokkan dalam 2 (dua) pola yaitu pola individual dan pola komunal.

Proses pengumpulan sampah di Kota Palu dilakukan oleh organisasi masyarakat yang terlibat dalam pengelolaan sampah tetapi hanya dari sumber sampah sampai ke TPS saja sedangkan Dinas Kebersihan dan Pertamanan Kota Palu hanya menyediakan TPS berupa Kontainer/bak sampah sampai pengangkutan dari TPS ke TPA.

#### 3) Pengangkutan

Pengangkutan sampah adalah tahap membawa sampah dari lokasi sumber sampah atau dari TPS ke TPA. Proses pengangkutan sampah di Kota Palu dari TPS ke TPA menggunakan alat angkut, *Dump Truck dan Amroll Truck*.

Tujuan pengangkutan sampah adalah menjauhkan sampah dari perkotaan ke tempat pembuangan akhir yang biasanya jauh dari kawasan perkotaan dan permukiman.

#### 4) Pemanfaatan/Pemusnahan

Pemanfaatan dan pemusnahan sampah dilakukan di Tempat Pembuangan Akhir (TPA), tempat Pembuangan akhir merupakan tempat yang disediakan untuk membuang sampah dari semua hasil pengangkutan sampah untuk diolah lebih lanjut. Secara umum teknologi pengelolaan sampah menurut Standar Nasional Indonesia dibedakan menjadi 3 metode yaitu:

(1) Metode *Open Dumping*

(2) Metode *Controlled Landfill* (penimbunan terkendali) .

(3) Metode *Sanitary landfill* (lahan urug saniter)

Pemanfaatan sampah di TPA Kawatuna masih dilakukan oleh pemulung, sampah-sampah yang dipilah dan dimanfaatkan oleh pemulung berupa plastik yang berasal dari botol minuman mineral dan kaleng aluminium bekas minum atau sampah-sampah yang memiliki nilai ekonomi dan bisa dijual cepat. Sedangkan pengelolaan sampah di TPA Kawatuna menggunakan metode *Sanitary landfill*.

Berdasarkan hasil penelitian di Kota Palu pada Kelurahan Palupi dan Kelurahan Kamonji, diperoleh hasil tentang implementasi kebijakan pengelolaan sampah yang dikaji menurut model Van Metter dan Van Horn adalah sebagai berikut:

#### 1) Standar dan Sasaran Kebijakan

Untuk mengukur kinerja implementasi kebijakan menegaskan standar dan sasaran

tertentu yang harus dicapai oleh para pelaksana kebijakan, kinerja kebijakan pada dasarnya merupakan penilaian atas tingkat ketercapaian standar dan sasaran tersebut. Implementasi kebijakan yang berhasil bisa jadi gagal ketika para pelaksana tidak sepenuhnya menyadari terhadap standar dan tujuan kebijakan.

Dalam Peraturan Daerah Kota Palu Nomor 12 Tahun 2005 tentang Pengelolaan Kebersihan pada Bab III pasal 3 dijelaskan bahwa Pengelolaan kebersihan berdasarkan asas manfaat, adil dan merata, kebersamaan dan kekeluargaan serta kelestarian lingkungan hidup. Selanjutnya pada pasal 4 dijelaskan juga bahwa pengelolaan kebersihan bertujuan terciptanya keterpaduan tanggung jawab antara Pemerintah Daerah dengan masyarakat terhadap lingkungan yang bersih, sehat, indah dan teratur.

Peneliti berpendapat bahwa persoalan sampah bukan hanya menjadi tanggung jawab pemerintah semata, tetapi juga merupakan tanggung jawab masyarakat sehingga perlu adanya kerjasama yang baik antara kedua pihak agar dapat mencapai maksud dan tujuan bersama untuk bisa menciptakan lingkungan yang sehat.

## 2) Sumber Daya

Dalam mengimplementasikan suatu kebijakan perlu memperhatikan sumber daya untuk mencapai maksud dan tujuan dari suatu kebijakan publik. Sumber daya yang dimaksud adalah sebagai berikut:

### (1) Sumber daya Manusia

Keberhasilan implementasi kebijakan sangat tergantung dari kemampuan memanfaatkan sumber daya yang tersedia. Manusia merupakan sumber daya yang terpenting dalam menentukan keberhasilan suatu implementasi. Tahap-tahap tertentu dari keseluruhan proses implementasi menuntut adanya sumber daya manusia yang berkualitas sesuai

dengan pekerjaan yang diisyaratkan oleh kebijakan yang telah ditetapkan.

Implementasi kebijakan peraturan daerah Kota Palu No 12 tahun 2005 tentang pengelolaan kebersihan sudah mempertimbangkan ketersediaan sumberdaya manusia dalam pengelolaan sampah, pihak implementor menciptakan kader peduli lingkungan sampai ditingkat kelurahan akan tetapi sumber daya manusia untuk pengelolaan sampah masih kurang.

Peneliti berpendapat bahwa pelaksanaan implementasi kebijakan pengelolaan sampah di Kota Palu ditinjau dari aspek sumber daya manusia masih perlu peningkatan kualitas dan kuantitas dalam rangka pencapaian suatu tujuan dari pelaksanaan suatu perda.

### (2) Biaya Operasional

Hal terpenting dalam manajemen persampahan adalah aspek keuangan. Manajemen persampahan adalah merupakan suatu *public utility* yang seharusnya dibiayai dari publik, tetapi untuk sementara waktu sebagian besar pembiayaan masih dari pemerintah.

Pengelolaan persampahan membutuhkan dana yang cukup tinggi komponen biaya itu terdiri dari biaya investasi sarana dan prasarana, gaji pegawai, biaya operasional pengelolaan, biaya perbaikan dan pemeliharaan kendaraan. Biaya pengelolaan persampahan ini bersumber dari dana Anggaran Pendapatan Belanja Daerah (APBD) Kota Palu serta bantuan dari Pemerintah Provinsi.

Anggaran untuk Dinas Kebersihan dan Pertamanan Kota Palu sebagai Dinas yang menangani permasalahan sampah di Kota Palu setiap tahunnya meningkat untuk tahun 2013 biaya operasionalnya sebesar 8 Milyar dan

ditahun 2014 ini naik hampir 100 persen menjadi 15 Milyar ini pertanda ada keseriusan pemerintah dalam menangani permasalahan sampah. Akan tetapi kondisi finansial dana operasional dari para pelaksana kebijakan dilapangan menganggap bahwa biaya operasional masih sangat kurang karena semakin kompleksnya permasalahan sampah di Kota Palu.

Peneliti berpendapat bahwa untuk melaksanakan kegiatan apapun agar tercapai hasil yang diharapkan maka harus didukung dana yang memadai. Demikian pula halnya dalam implementasi kebijakan Perda Nomor 12 Tahun 2005 ini. Karena dana merupakan salah satu sumber daya yang harus ada dalam penerapan kebijakan. Tanpa ada dukungan dana maka kebijakan tersebut tidak akan bisa berjalan optimal.

### (3) Sarana dan Prasarana

Sarana dan prasarana adalah segala sesuatu yang dapat dipakai sebagai alat atau segala sesuatu yang merupakan penunjang utama untuk mencapai maksud dan tujuan dari suatu proses implementasi kebijakan peraturan daerah. Seiring dengan kondisi perkembangan Kota Palu maka akan mengakibatkan tuntutan pemenuhan kebutuhan penduduk akan sarana dan prasarana agar semakin ditingkatkan termasuk dalam hal persampahan. Apabila Volume sampah semakin tinggi dan tidak diimbangi dengan peningkatan jumlah sarana dan prasarana persampahan maka akan berdampak pada tingkat pelayanan dari pengelolaan sampah yang rendah.

Peneliti berpendapat untuk sarana dan prasarana pengelolaan sampah di Kota Palu masih perlu untuk ditambahkan hal ini sesuai dengan perkembangan pembangunan Kota yang akan berjalan

seiring dengan berkembangnya zaman dengan tujuan untuk meningkatkan pelayanan pengelolaan sampah.

### 3) Karakteristik Agen Pelaksana

Pusat perhatian pada agen pelaksana meliputi organisasi formal dan organisasi informal yang akan terlibat dalam pengimplementasian kebijakan publik. Hal ini penting karena kinerja implementasi kebijakan akan sangat dipengaruhi oleh ciri-ciri yang tepat serta cocok dengan para agen pelaksananya.

Karakteristik agen pelaksana peraturan Daerah Kota Palu nomor 12 tahun 2005 tentang pengelolaan kebersihan sudah melakukan upaya-upaya pemberdayaan masyarakat dalam hal pengelolaan sampah. Peneliti berpendapat bahwa dalam perancangan Perda harus mempertimbangkan pengorganisasian, satandar operasional prosedur pengelolaan sampah dan harus mempunyai naskah akedemik sehingga agen pelaksana dapat memahami maksud dan tujuan peraturan Daerah Kota Palu nomor 12 tahun 2005 tentang pengelolaan kebersihan dan terus melakukan upaya-upaya pemberdayaan masyarakat ataupun penyuluhan kepada masyarakat dalam hal pengelolaan sampah.

### 4) Sikap Kecenderungan Para Pelaksana

Sikap penerimaan atau penolakan dari (agen) pelaksana akan sangat banyak mempengaruhi keberhasilan atau tidaknya kinerja implementasi kebijakan publik. Sikap para pelaksana merupakan hal yang penting dalam pelaksanaan kinerja implementasi kebijakan, dalam implementasi kebijakan pengelolaan kebersihan di Kota Palu sudah melaksanakan uji publik. Selanjutnya para pelaksana dalam implementasi kebijakan perda nomor 12 tahun 2005 tentang pengelolaan kebersihan sudah memiliki sikap kepatuhan dalam pengimplementasian perda tersebut.

Partisipasi masyarakat dalam pengelolaan sampah sangatlah penting karena

masyarakat adalah target dari suatu kebijakan publik. Partisipasi masyarakat dalam pengelolaan sampah bisa meliputi pengelolaan lingkungan, membayar retribusi yang telah ditetapkan, pengadaan tong sampah dan sebagainya. Partisipasi masyarakat dalam pengelolaan sampah tergantung bagaimana pendekatan pemerintah setempat dalam mensosialisasikan programnya dalam pengelolaan kebersihan.

Peneliti berpendapat bahwa Tanpa adanya partisipasi masyarakat semua program pengelolaan persampahan yang direncanakan akan sia-sia. Salah satu pendekatan pada masyarakat untuk dapat membantu program pemerintah dalam kebersihan adalah membiasakan masyarakat pada tingkah laku yang sesuai dengan program persampahan yaitu merubah persepsi masyarakat terhadap pengelolaan sampah yang tertib, lancar dan merata, merubah kebiasaan masyarakat dalam pengelolaan sampah yang kurang baik dan faktor-faktor sosial, struktur dan budaya setempat.

## **KESIMPULAN DAN REKOMENDASI**

### **Kesimpulan**

Berdasarkan pembahasan hasil penelitian dapat ditarik kesimpulan bahwa implementasi kebijakan pengelolaan sampah di Kota Palu belum maksimal ini disebabkan bahwa sumber daya belum mampu untuk mengatasi permasalahan sampah. Untuk sumber daya manusia belum ada tenaga ahli dalam bidang pengelolaan sampah sehingga mempengaruhi kinerja implementasi kebijakan. Untuk biaya operasional masih kurang sehingga masih perlu untuk ditambahkan guna bisa mencapai tujuan dari kebijakan pengelolaan sampah di Kota Palu. Selanjutnya sarana dan prasarana dalam pengelolaan sampah masih kurang yang berakibat pada tingkat pelayanan pengelolaan

sampah tidak optimal dan menyebabkan semakin banyaknya timbulan sampah di TPS.

Faktor pendukung dari implementasi kebijakan pengelolaan sampah di Kota Palu adalah adanya undang-undang, perda, perwali, dukungan dari pihak eksekutif, Legislatif, stakeholder dan motivasi dari petugas operasional tentang pengelolaan sampah serta adanya program safe, green and clean.

Sedangkan faktor penghambat dari implementasi kebijakan pengelolaan sampah di Kota Palu adalah belum adanya tenaga ahli di bidang pengelolaan sampah, kurangnya dana operasional, sarana dan prasarana, petugas kebersihan serta kurangnya kesadaran dan partisipasi masyarakat terhadap pengelolaan sampah.

### **Rekomendasi**

Adapun saran-saran dari hasil penelitian implementasi kebijakan pengelolaan sampah di Kota Palu kepada pemerintah Kota Palu adalah sebagai berikut:

- 1) Agar dalam penempatan jabatan di Dinas Kebersihan dan Pertamanan Kota Palu harus sesuai dengan disiplin ilmunya dan juga ditempatkan tenaga ahli dalam bidang pengelolaan sampah.
- 2) Agar menambahkan dana operasional pengelolaan kebersihan sehingga bisa mewujudkan Kota Palu yang bersih.
- 3) Perlunya penambahan sarana dan prasarana pengelolaan sampah seiring dengan perkembangan Kota Palu dengan tujuan peningkatan pelayanan pengelolaan sampah.
- 4) Agar untuk menambah petugas kebersihan Kota.
- 5) Perlunya sosialisasi dan penyuluhan secara terus menerus dari pemerintah Kota Palu kepada masyarakat sehingga akan ada sinerjitas antara pemerintah dan masyarakat untuk meningkatkan kesadaran dan partisipasi masyarakat terhadap kebersihan lingkungan dan pengelolaan sampah.

### **UCAPAN TERIMA KASIH**

