

## **BAB I**

### **PENDAHULUAN**

#### **1.1 . Latar Belakang**

Semakin dewasanya zaman, teknologi memengaruhi naluri manusia dalam hidup serba instan. Masifnya budaya konsumtif di tengah masyarakat, berimplikasi bertambahnya volume sampah yang dihasilkan. Kebijakan pengelolaan sampah telah ditetapkan secara baik di dalam UU Nomor 18 tahun 2008 tentang Pengelolaan Sampah. Undang-undang tersebut berimplikasi menelurkan PP Nomor 81 Tahun 2012 tentang Pengelolaan Sampah Rumah Tangga dan Sampah Sejenis Sampah Rumah Tangga hingga lebih teknis di dalam Kota Semarang yakni Perda Kota Semarang Nomor 6 tahun 2012 tentang Pengelolaan Sampah. Supaya memperkuat Perda tersebut Walikota Semarang, Hendrar Prihadi, membentuk Perwalkot Nomor 27 Tahun 2019 tentang Pengendalian Penggunaan Sampah Plastik.

Perda Kota Semarang Nomor 6 tahun 2012 dengan Perwalkot Semarang Nomor 27 tahun 2019 boleh dikatakan sebagai satu kesatuan yang tidak bisa dipisahkan. Kedua peraturan tersebut merupakan saling menguatkan dan berhubungan erat satu sama lain. Apabila ditelisik lebih lanjut, Perda Kota Semarang Nomor 6 tahun 2012 telah mengatur sampah dari hulu sampai hilirnya. Akan tetapi, melihat produksi sampah plastik yang kian meningkat, pemerintah Kota Semarang menerbitkan Perwalkot Semarang Nomor 27 tahun 2019 sebagai

penguat dan menjadi benteng produksi sampah pada tingkat hilir. Berikut tabel yang menunjukkan kontinuitas antara Perda Kota Semarang Nomor 6 tahun 2012 dengan Perwalkot Semarang Nomor 27 tahun 2019:

**Tabel 1.1 Kontinuitas Perda Kota Semarang Nomor 6/2012 dengan Perwalkot Semarang Nomor 27/2019**

	<b>Perda Kota Semarang 6/2012</b>	<b>Perwalkot Semarang 27/2019</b>
Kewajiban Pelaku	Produsen memiliki kewajiban dalam mengelola produksinya yang sulit terurai (pasal 12)	Lebih lanjut menegaskan produsen yakni diantaranya pelaku usaha dan/atau penyedia plastik seperti rumah makan, hotel, toko modern, dan café. (pasal 4 ayat 1)
Pelaksanaan	Mengurangi sampah dengan memanfaatkan bahan produksi ramah lingkungan dan atau hasil daur ulang (pasal 23 ayat 2)	Pelaku usaha menyediakan kantong alternatif ramah lingkungan atau produk pengganti yang lebih ramah lingkungan (pasal 4 ayat 3)
Peran Serta Masyarakat	Masyarakat aktif dalam menjaga lingkungan; melakukan pengurangan, pengumpulan, hingga pengolahan sampah; memberikan saran, usul, dan pendapat dalam rangka pengelolaan sampah di wilayahnya (pasal 47)	Masyarakat mengendalikan sampah plastik dengan mengurangi penggunaan pipet plastik, styrofoam, dan kantong plastik; menggunakan bahan pengganti yang ramah lingkungan; serta berperan aktif dalam menyosialisasikan pengendalian penggunaan plastik (pasal 5 ayat 2)
Sanksi	Bagi para pelanggar akan mendapat sanksi administratif dalam bentuk teguran/peringatan, paksaan pemda, pencabutan/pembatalan izin usaha (pasal 54 ayat 2)	Tidak hanya pencabutan atau pembatalan izin usaha, melainkan usaha pelanggar dapat dibekukan (pasal 4 ayat 5)

Pembinaan	Pemkot Semarang melakukan pembinaan meliputi perencanaan, penelitian, pengembangan, pemantauan, dan evaluasi pengelolaan sampah (pasal 51)	Pembinaan dilakukan dengan berbagai macam kegiatan konkret seperti sosialisasi, konsultasi, kemitraan, hingga pelatihan (pasal 3 ayat 2)
-----------	--	--

Menyoal tentang kebijakan publik, kebijakan publik dibentuk untuk mencapai sebuah cita-cita atau tujuan akhir. Tak dipungkiri bahwa lahirnya kebijakan publik terkait pengelolaan sampah tersebut sebagai respons atas penambahan volume, jenis, dan karakteristik sampah yang diiringi dengan peningkatan jumlah penduduk serta pola konsumsi masyarakat. Suatu kebijakan mampu membantu pembuat kebijakan dalam proses pengklasifikasian tujuan yang akan dicapai. Bisa dikatakan apabila sebuah kebijakan tidak memiliki tujuan yang konkret, proses keberjalanannya pun tanpa memiliki arah. Seluruh strategi beserta ide luhur akan lenyap dengan bersamaan. Secara umum, tujuan pemerintah membentuk peraturan pengelolaan sampah yakni meningkatkan kualitas lingkungan dan kesehatan masyarakat. Apabila ditelisik lebih lanjut, sampah sangat memungkinkan dijadikan sebagai suatu sumber daya. Kota Semarang sebagai kota padat penduduk, memiliki TPA terbesar di Jawa Tengah yakni TPA Jatibarang. Jika ditelaah lebih lanjut, penambahan jumlah manusia dengan sampah selalu berjalan beriringan. Bonus demografi selalu diimbangi dengan bonus penumpukan sampah.

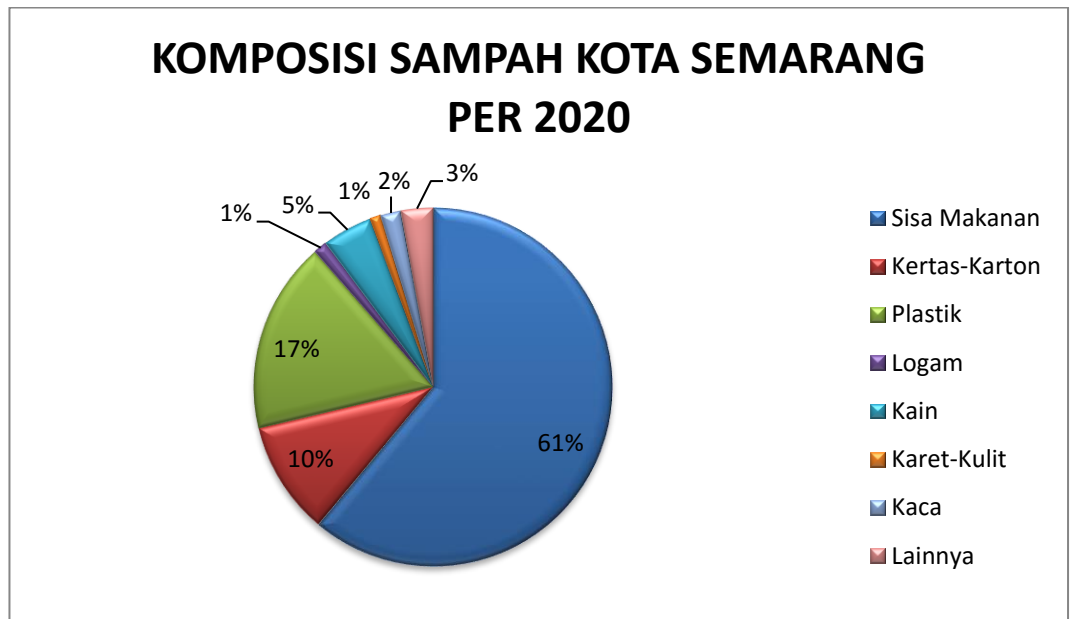
Fenomena ini telah dilirik oleh berbagai pihak, baik itu Lembaga Swadaya Masyarakat (LSM) atau lembaga pemerintahan sendiri. Pola hidup konsumtif diiringi dengan kemudahan akses transaksi, mengakibatkan banyak produk yang

dibeli oleh masyarakat. Produk konsumsi masyarakat tersebut umumnya dibungkus oleh kemasan tak ramah lingkungan yang kemudian membuat *problem* pemerintah kota dalam kasus penumpukan sampah.

Apabila disorot dalam konteks yang luas, kawasan Asia merupakan wilayah dengan produksi sampah terbanyak di dunia. Disebutkan 50% keseluruhan sampah plastik dilautan yang bertanggung jawab adalah negara China, Indonesia, Vietnam, Filipina, dan Sri Lanka (Yusuf, 2019). Berdasarkan data tersebut, Indonesia menepahi peringkat terbesar kedua di dunia dalam konteks penghasil sampah plastik. Hasil riset oleh Asosiasi Industri Plastik Indonesia (INAPLAS), menyatakan bahwa Indonesia memproduksi sampah plastik sebesar 64 juta ton per tahun. Lebih ironinya 3,2 juta ton sampah plastik dibuang ke lautan. Pada tahun 2019, Kota Semarang menghasilkan sampah sebesar 1.276 ton (“ *Entrepreneur Mengubah Sampah Menjadi Emas* ” - Ir . Ciputra -, n.d.). Dari total produksi sampah tersebut, volume sampah plastik Kota Semarang sebesar 16,28% (Rahmayani & Aminah, 2021). Apabila dikalkulasikan dalam harian, terdapat 19.54 ton setiap hari. Penumpukan sampah yang kontributor komposisi diantaranya adalah sampah plastik, tak lepas dari ekspansi produsen plastik yang ada. Dewasa ini, berdasarkan hasil riset UNEP, tiap tahunnya dunia memproduksi plastik hingga 400 juta ton. Apabila disorot lebih detail lagi, kantong plastik menepahi urutan terbesar yakni sebesar 144 juta ton atau 36%. Kantong plastik sebagian banyak digunakan secara *single use* atau sekali pakai, sehingga 50% limbah sampah plastik disumbang oleh kantong plastik (UNEP, 2018). Wahana Lingkungan Hidup Indonesia (Walhi) Jawa

Tengah per 2020, Kota Semarang memiliki permasalahan lingkungan yang serius akibat sampah yang tak terkelola dengan baik, utamanya sampah plastik. Komposisi sampah di Kota Semarang per 2020 yakni 60.79% organik dan 39.21% anorganik (KLHK, 2020). Apabila disorot lebih detail, maka diperoleh data sebagai berikut:

**Gambar 1.1 Komposisi Sampah Kota Semarang 2020**



Setiap hari, warga rata-rata membuang sampah sebesar 0,6 kilogram per orang. Apabila dikalkulasikan dengan 1.680.417 jiwa (Dispendukcapil, 2020), maka diperoleh sekitar  $\pm 1.200$  ton sampah per hari. Besaran tersebut sangatlah tinggi, jika hal ini dibiarkan maka akan menimbulkan permasalahan kompleks lainnya seperti kerusakan ekologi, bencana banjir, dan sumber penyakit (Artiningsih dkk, 2012). Limbah sampah yang terus dibiarkan, tentu akan

berdampak pula terhadap TPA Jatibarang yang keadaannya kini memprihatinkan. Penanganan sampah juga melibatkan peran TPA Jatibarang yang di dalamnya terdapat proses: pemilahan, pengumpulan, pengangkutan, hingga pemrosesan sebesar 77.64%. Dalam artian, apabila dikonversikan dalam satuan berat terdapat sekitar 1.071 ton per hari yang diangkut ke TPA Jatibarang. TPA Jatibarang merupakan satu-satunya TPA di Kota Semarang. Jika laju sampah tak ditekan, tempat pembuangan akhir sampah seluas 46 hektar ini akan *overload* dalam waktu 10 tahun.

Meskipun TPA Jatibarang adalah tempat pembuangan akhir terbesar di Provinsi Jawa Tengah, kapasitas daya tampungnya per harinya hanya dapat menampung 800 ton sampah saja. Hal tersebut sangatlah kontras terhadap realita yang ada. Bisa dibayangkan terdapat sekitar 200-400 ton sampah tidak terkondisikan dengan baik. Komposisi sampah di dalam TPA Jatibarang yakni 62% material organik dan 38% material anorganik. Sampah plastik di dominasi oleh pemakaian styrofoam, kantong plastik, dan pipet minum plastik. Menukil pada laporan DLH Kota Semarang, dari total produksi sampah volume sampah plastik sebanyak 16,28% (Rahmayani & Aminah, 2021). Pada awalnya proses pengelolaan sampah menggunakan sistem *open dumping*, namun dengan diterbitkannya UU Nomor 18 Tahun 2008 tentang pengelolaan sampah, pemerintah kota atau kabupaten diwajibkan menggunakan sistem *sanitary landfill system* atau paling tidak *controlled landfill system* sebagai metode pengolahan limbah di TPA (Prabowo, 2011).

Melihat realitas demikian, pemerintah Kota Semarang mengeluarkan kebijakan yang berwawasan lingkungan. Langkah ini merupakan pengaplikasian dari Undang-Undang Nomor 32 tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah. Bahwasannya setiap pemerintah kota atau kabupaten memiliki hak dalam membuat sebuah peraturan yang disesuaikan terhadap kondisi daerahnya masing-masing. Pendistribusian tanggung jawab ini merupakan buah dari konsep desentralisasi yang diharapkan dapat menjadi alat untuk memperbaiki perekonomian, pelayanan publik, mengurangi korupsi, dan memperkuat demokrasi (Harsasto et al., 2020). Pengendalian sampah merupakan salah satu wujud pelayanan publik, terlebih komposisi sampah plastik yang sulit terurai dapat menimbulkan dampak serius kedepannya.

Tak pelak, Pemkot Semarang mengeluarkan Perwalkot Semarang Nomor 27 tahun 2019 tentang Pengendalian Penggunaan Plastik. Maksud dari dikeluarkannya peraturan ini sebagai landasan hukum dalam mengendalikan limbah plastik, mengingat semakin hari jumlahnya selalu bertambah. Limbah plastik yang dimaksud yakni pipet plastik, sedotan, kantong plastik, dan styrofoam. Disebutkan pula terdapat sanksi yang akan diberlakukan bagi para pelanggar, mulai dari teguran tertulis sampai pencabutan izin usaha. Penerbitan peraturan ini menjadi angin segar bagi aktivis lingkungan dan/atau Lembaga Swadaya Masyarakat yang berfokus pada tataran lingkungan hidup. Secara tak langsung, pembatasan penggunaan kantong plastik berimplikasi berkurangnya bungkus suatu produk yang sering menutupi saluran drainase.

Sekilas penerbitan peraturan walikota tersebut nampak heroik. Februari 2021, Kota Semarang dilanda banjir setelah diguyur hujan deras. Setelah ditelisik lebih lanjut, saluran drainase tak berfungsi optimal. Data Dinas Lingkungan Hidup Kota Semarang menunjukkan bahwa volume sampah meningkat hingga 10% (Farasonalia, 2021). Kepala DLH, Sapto Adi Sugihartono, mengungkapkan bahwa jika dihitung dalam satuan berat, sampah meningkat sebanyak 200 ton. Fenomena ini sangatlah kontras dengan tujuan Peraturan Walikota Semarang Nomor 27 tahun 2019.

Dalam pengimplementasian sebuah kebijakan, banyak sekali faktor yang menghambat ataupun mendukung terealisasinya pengelolaan sampah dengan baik. Hal ini dikarenakan perumusan beserta pengimplementasian kebijakan memiliki pengaruh terhadap masyarakat. Sedangkan orang yang terlibat dalam sebuah kebijakan memiliki karakter berbeda-beda. Maka dapat dibayangkan apabila tak ada dasar hukum yang mengatur pengelolaan sampah terlebih sampah plastik yang membawa dampak merugikan lebih tinggi. Peneliti memiliki asumsi bahwa masifnya penambahan sampah plastik di Kota Semarang hingga menghambat optimalisasi saluran drainase karena terdapat beberapa faktor penghambat maupun pendukung yang tak terinci satu per satu sehingga terkesan dibiarkan. Sudah barang tentu di dalam penelitian ini akan ditinjau lebih jauh mengenai asumsi tersebut supaya data yang dilampirkan benar-benar valid.

## **1.2. Rumusan Masalah**

Berdasarkan latar belakang diatas, bisa diuraikan menjadi sebuah rumusan masalah sebagai berikut :



1.2.1. Bagaimana implementasi Perwalkot Semarang Nomor 27 tahun 2019 tentang Pengendalian Sampah Plastik?

### **1.3. Tujuan Penelitian**

Melalui penelitian kali ini, peneliti mempunyai tujuan yakni:

1.3.1. Mendeskripsikan serta menganalisis pengimplementasian Pengelolaan dan Pengendalian Sampah Plastik di Kota Semarang

### **1.4. Manfaat Penelitian**

Adapun yang menjadi manfaat atau kegunaan dari penelitian ini adalah sebagai berikut:

#### **1.4.1. Manfaat Teoritis**

Secara teoritis, kegiatan riset ini diharapkan bisa berkontribusi terhadap tumbuh kembangnya ilmu pengetahuan utamanya pada studi ilmu pemerintahan dan sosial. Selain itu, riset ini diharapkan mampu menyajikan suatu landasan atau konsep pemikiran yang nantinya dapat memberi rujukan dan/atau bahan bagi penelitian akan datang khususnya pada sektor kebijakan publik yakni Peraturan Walikota Semarang.

#### **1.4.2. Manfaat Praktis**

##### **a. Bagi Pemerintah**

Penelitian ini diharapkan dapat memberikan gambaran dan masukan bagi pembuatan kebijakan sektor publik dari instansi terkait

seperti Dinas Lingkungan Hidup pada pemerintah daerah baik di kota maupun provinsi.

b. Bagi Peneliti

Penelitian ini diharapkan dapat memberikan pengalaman dan menambah wawasan serta pengetahuan peneliti. Pada proses perolehan data dilakukan dengan observasi di lapangan. Nantinya, hal ini membuat peneliti memperoleh pengalaman yang bermanfaat serta dapat diaplikasikan dalam kehidupan sosial masyarakat, dunia kerja, dan kehidupan berbangsa bernegara.

c. Bagi Masyarakat

Penelitian ini diharapkan mampu memberikan secercah manfaat kepada masyarakat dalam memperkaya wawasan dan pengetahuan didalam studi ilmu pemerintahan. Serta dapat meningkatkan partisipasi masyarakat Kota Semarang dalam menyukseskan kebijakan pemerintah.

## **1.5. Tinjauan Pustaka**

### **1.5.1. Penelitian Terdahulu**

Penyusunan skripsi ini tidak terlepas dari perbandingan yang dilakukan oleh penulis dengan skripsi yang sudah ditulis oleh peneliti lain. Hal ini bertujuan untuk mendeskripsikan perbedaan dan persamaan skripsi ini dengan skripsi sebelumnya.

**Tabel 1.2 Daftar Hasil Penelitian Terdahulu**

<b>No</b>	<b>Nama Peneliti</b>	<b>Judul</b>	<b>Teori</b>	<b>Metode</b>	<b>Hasil Penelitian</b>
1	(Suciati, 2017)	Kebijakan Publik dan Partisipasi Masyarakat (Implementasi Perda No. 15 Tahun 2011 tentang Pengelolaan Sampah di Kota Bekasi terhadap TPA Sumur Batu)	Implementasi oleh Edward III	Kualitatif	Peran penting Dinas Lingkungan Hidup Kota Bekasi selaku penanggung jawab serta pengelola sampah. Pengelolaan sampah di TPA Sumur Batu Kota Bekasi tak sepenuhnya berjalan baik, karena masih terdapat beberapa wilayah yang mereduksi sampah dengan metode open dumping dan controll landill.
2	(Hidayat, 2012)	Kebijakan tentang Pengelolaan Sampah (Study Implementasi Penyelenggaraan Pengelolaan Sampah Berdasarkan Peraturan Daerah Kota Surakarta Nomor 3 Tahun 2010)	Implementasi oleh Edward III	Kualitatif	Implementasi Perda Kota Surakarta Nomor 3 Tahun 2010 ternyata memiliki berbagai faktor penghambat dan pendukung. Hal tersebut tentu saja menyulitkan pihak penanggungjawab pengelola sampah. Terlebih lagi TPA di Surakarta tak dapat mengakomodir daya tampung tempat pembuangan lagi secara maksimal

3	(Hanna, 2016)	Pengelolaan Sampah Komunitas di Yogyakarta Studi Kasus : Pengelolaan Sampah di Paguyuban Sukunan Bersemi, di Desa Sukunan, Banyuraden, Yogyakarta	Modal sosial oleh Robert Putnam	Kualitatif	Penelitian ini menjelaskan bahwa suatu kelompok masyarakat utamanya sebuah komunitas turut bertanggungjawab mengatasi permasalahan lingkungan utamanya sampah. Komunitas dipandang sebagai cerminan kemandirian masyarakat serta gambaran kontemporer dari gerakan sosial untuk menghadapi perubahan sosial, ekonomi, dan politik. Pengelolaan sampah berbasis komunitas dapat terealisasi karena terdapat modal sosial yang sudah lekat dalam tubuh masyarakat Desa Sukunan itu sendiri.
4	(Neagara, 2018)	Implementasi Perda Nomor 5 Tahun 2014 tentang Pengelolaan Sampah dan Kebersihan Studi Analisis Pengelolaan Sampah dan Kebersihan Kali Tebu di Kelurahan Tanah Kali Kedinding, Kecamatan Kenjeran, Kota Surabaya	Implementasi oleh Edward III	Kualitatif	Kurangnya respon pemerintah menjadi salah satu penghambat terealisasinya kebijakan tersebut. Pemerintah daerah kurang memperhatikan warga dengan tidak merespon masalah pencemaran sungai. Beberapa sanksi yang tertulis dalam Perda juga tidak dilaksanakan.

5	(Nahrudin, 2016)	Kemitraan Publik-Privat dalam Pengelolaan Sampah di TPA Tamangapa Kota Makassar	-	Kualitatif	Pelaksanaan kemitraan yang dilakukan hanya tertuju pada proyek LFG. Beberapa program pemberdayaan masyarakat dan manajemen persampahan belum terlaksana. Padahal pemberdayaan masyarakat dan manajemen sampah sudah tertulis dalam MOA. Kendala tersebut disebabkan oleh royalti dari pembayaran CER. Metode <i>sanitary landfill</i> tidak terkelola. Sehingga terjadi beberapa masalah yakni ceceran sampah, bau tak sedap, sampai air limbah.
---	---------------------	---	---	------------	--

Dari beberapa penelitian diatas, yang membedakan dengan penelitian akan ditulis yakni secara khusus menyoroti kondisi sampah plastik di Kota Semarang pasca penetapan Perwalkot Semarang Nomor 27 tahun 2019 tentang Pengendalian Sampah Plastik. Melalui proses analisis implementasi Perwalkot tersebut akan menampakkan ada atau tidak adakah permasalahan kebijakan yang perlu diatasi dan dipecahkan (Akib, 2010).

### 1.5.2. Kebijakan Publik

Proses memahami pemaknaan kebijakan publik selalu saja disodorkan oleh beberapa pendapat ahli yang ragam. Hal ini terjadi lantaran kebijakan publik mencakup beberapa sektor yakni sosial, politik, budaya, hukum, ekonomi, dan sebagainya. Maka untuk

mengartikan apa itu kebijakan publik tergantung dari perspektif mana kita memandangnya.

Beberapa ilmuwan politik diantaranya adalah Thomas R. Dye yang gagasannya santer dikalangan para analisis kebijakan. Dye berpendapat bahwa kebijakan publik merupakan segala aktivitas yang dikehendaki oleh pemerintah untuk dikerjakan atau tidak dikerjakan sekalipun (Abdal, 2015). Terasa terlalu sempit apabila hanya menyematkan pada kalimat pendapat tersebut. Setidaknya terdapat tiga makna dari pendapat Dye :

1. Subjek pada pendapat tersebut adalah pemerintah. Maka Dye menyiratkan bahwa kebijakan publik hanya dapat diproduksi oleh pemerintah.
2. Dye bersepakat jika kebijakan publik hanya menyangkut dua opsi untuk pemerintah, yakni dilakukan atau tidak dilakukan.
3. Tegasnya, kebijakan publik tak hanya apa saja yang dikerjakan pemerintah. Melainkan apabila pemerintah tak melakukan apa-apa pun termasuk sebuah kebijakan (Abdoellah, 2016).

Berbeda dengan pendapat Dye, William Jenkins berpendapat bahwa kebijakan publik tidak mutlak hasil reproduksi pemerintah saja, melainkan sebuah keputusan dapat pula diambil oleh sekumpulan orang berkaitan terhadap tujuan serta cara yang terpilih untuk mencapainya (Wahab, 2008). Perlu *dihighlight* bahwa Jenkins lebih menekankan

kebijakan publik dalam suatu proses produksi kebijakannya. Ketika pemerintah hendak merumuskan kebijakan, maka kecenderungan eksklusifitas perlu dileburkan. Pemerintah harus menggandeng aktor lainnya untuk memegang peranannya masing-masing.

Kegiatan perumusan kebijakan publik pasti selalu didasari oleh permasalahan lingkungan yang ada baik dalam konteks ekonomi, sosial, politik, maupun budaya. Kebijakan publik dipandang sebagai suatu hal menyenangkan karena selalu menyuguhkan hambatan maupun kemungkinan dalam menyelesaikan suatu permasalahan. Ini sejalan dengan pendapat Carl J. Frederick yakni kebijakan publik bertindak sebagai arah tindakan yang telah terusulkan oleh individu, kelompok, atau pemerintah dalam pengaturan tertentu. Pun menghadirkan hambatan dan peluang bagi kebijakan yang diusulkan dalam mencapai tujuan tertentu (Nawawi, 2009).

Frederick berusaha mengungkapkan sesuatu yang penting dari pemaknaan kebijakan publik, yakni menghadirkan plus dan minus sebuah kebijakan yang nanti hendak diterapkan dalam menghadapi suatu permasalahan dalam lingkungan. Sehingga *policy makers* bisa lebih menimbang keputusan mana yang akan diambil.

Hampir sama dengan konsep pemaknaan kebijakan publik oleh Carl J. Frederick, berdasarkan pendapat Woll kebijakan publik merupakan rangkaian kegiatan dalam pemecahan masalah di lingkup masyarakat, baik secara langsung ataupun tak langsung melalui berbagai organisasi

yang berpengaruh dalam sosial masyarakat (Tangkisilan, 2003). Menukil penelitian (Abdal, 2015), beberapa pengaruh dari tindakan pemerintah antara lain :

1. Terdapat opsi kebijakan yang diproduksi oleh pegawai pemerintah, politisi, maupun aktor lembaga lainnya dalam menggunakan kekuatan atau *power* untuk memengaruhi publik.
2. Tindakan pemerintah akan berimplikasi pada kehidupan masyarakat.
3. *Output* kebijakan merangsang pemerintah untuk melakukan pengaturan, penganggaran, pembentukan personil, hingga penganggaran.

Sederhananya, ketiga tersebut secara garis besar ingin mengatakan bahwa : kebijakan teruntuk masyarakat, kebijakan menelurkan program, dan program menetaskan kegiatan untuk kehidupan masyarakat.

Untuk memahami kebijakan publik, hubungan antara implementator dengan kelompok sasaran dan/atau kelompok kontrol tidak bisa diperlakukan sebagai formalitas saja. Melainkan untuk memahami seberapa berkembangnya kebijakan publik interdependensi antar aktor seharusnya menjadi fokus utama. Karenanya Robert Eyestone menerangkan bahwa kebijakan publik adalah suatu hal mengenai hubungan unit pemerintah dengan lingkungannya. Definisi tersebut dapat dimasukkan kedalam bagian dari *democratic governance*. Dengan



demikian didalam kerangka kebijakan publik harus menyalakan interaksi negara dengan rakyat untuk mengatasi persoalan publik.

Diperkuat pula oleh N. Dunn terkait interdependensi, berpendapat bahwa *public policy* membentuk kompleksitas pola ketergantungan dari semua opsi yang ada, mencangkup pula keputusan yang telah dibentuk oleh kantor atau badan pemerintah.

Berbagai pendapat para ahli diatas terkait kebijakan publik tentu menjadikan seorang analis kebijakan kesulitan menentukan penafsiran yang tepat. Oleh karena itu, Bridgman dan Glyn Davis (2000) dalam Nawawi (2009) setidaknya ada lima karakteristik sebagai peta seorang analis kebijakan dalam memahami kebijakan publik:

1. Mempunyai bekal berupa tujuan yang hendak dicapai.
2. Menghadirkan ketetapan beriringan dengan konsekuensinya.
3. Tersusun dan terstruktur berdasarkan aturan tertentu.
4. Dasarnya politis.
5. Sifatnya bergerak cepat atau dinamis

### **1.5.3. Implementasi Kebijakan**

Implementasi dapat dikatakan salah satu yang paling krusial dari banyaknya tahapan dalam sebuah kebijakan publik. Implementasi tidak hanya berbicara mengenai bagaimana mekanisme serta perincian suatu kebijakan, akan tetapi *output* apa yang akan diterima publik melalui kebijakan tersebut. Selaras dengan pendapat Chief J. O. Odoji jika

pelaksanaan kebijakan lebih penting dari produksi kebijakan itu sendiri. Jika kebijakan tidak segera diimplementasikan, hanya akan utopis belaka (Wahab, 2008). Kebijakan yang telah dirumuskan tak akan tepat dengan tujuannya jika badan atau agen dibawahnya tidak mengimplementasikannya. Praktik implementasi kerap dipandang sebagai proses politis dan kompleksitasnya yang tinggi. Hal ini lantaran proses implementasi memuat berbagai intervensi kepentingan. Dalam (Nawawi, 2009), selain Odoji, terdapat penafsiran implementasi kebijakan oleh beberapa ahli.

1. Van Meter dan Van Horn (1975) memandang implementasi kebijakan sebagai kegiatan yang dilakukan individu, pejabat, maupun kelompok pemerintah atau swasta untuk mencapai tujuan tertentu.
2. Mazmanian dan Paul Sabatier, mengemukakan bahwa implementasi kebijakan berkelindan dalam pelaksanaan keputusan kebijakan. Kebijakan tersebut dikemas menjadi berbagai hal seperti keputusan penting eksekutif atau Badan Penelitian, perintah, maupun undang-undang.
3. Jones, berpendapat jika suatu individu atau kelompok memiliki kecakapan menciptakan suatu relasi sebagai rangkaian hubungan kausalitas yang mengoneksikan tindakan dengan tujuan.

4. Grindle dalam Winarno (2008:146) berpandangan bahwa dalam proses pengimplementasian kebijakan, akan menciptakan rantai (*linkage*) yang memudahkan perealisasiian tujuan kegiatan.

Berdasarkan penafsiran beberapa ahli diatas, dijelaskan secara jelas bahwa implementasi kebijakan adalah aktivitas suatu individu atau kelompok untuk mencapai sebuah tujuan dalam perumusan kebijakan. Namun sejatinya beban tanggung jawab implementasi tidak hanya kepada individu atau kelompok terkait, melainkan menyangkut pula dengan berbagai jejaring kekuatan politik, ekonomi, serta sosial.

Dalam rangka mencapai sasaran tujuan kebijakan, pembentukan sebuah program menjadi salah satu kegiatan utama implementasi. Program berisi hipotesis yakni tindakan yang diusulkan sebagai *problem solving* dalam lingkungan publik. Maka terbentuklah beberapa pilar penting pengoperasionalan program sebagai berikut :

1. Organisasi.

Unit atau wadah peletakan program kedalam tujuan kebijakan. Organisasi dapat menjadi sarana pembentukan dan penataan kembali sumber daya maupun metode demi berjalannya sebuah program.

2. Interpretasi.

Penerjemahan program menjadi arahan rencana yang tepat supaya mudah diterima untuk dilaksanakan.

3. Penerapan.

Berhubungan dengan berbagai tindakan dalam mengupayakan pelayanan dan perlengkapan program.

Implementasi kebijakan memiliki 4 aspek yang perlu dikaji, sangat jelas dipaparkan oleh Anderson (1979: 68) diantaranya : implementor, hakikat dari kegiatan administrasi, ketaatan, dan implikasi dari implementor. Kebijakan yang akan direalisasikan, penetapan *Governmental Units* atau unit pelaksana adalah sebuah keniscayaan. Unit pelaksana ini biasanya jajaran birokrasi publik mulai tingkat atas hingga rendah. Akan tetapi mengacu pada pendapat para ahli sebelumnya, implementasi juga perlu melibatkan aktor diluar birokrasi. Bisa organisasi kemasyarakatan hingga individu lain yang terkait.

#### **1.5.4. Faktor yang Memengaruhi Implementasi Kebijakan**

Setelah melewati proses perumusan atau perencanaan, hakikatnya implementasi tidak dapat dianak tirikan. Baik perencanaan maupun pengimplementasian sama mengambil bagian besar dalam pengembangan kebijakan. Implementasi merupakan suatu hal yang terbilang krusial, karena disinilah arena yang memungkinkan datang masalah-masalah diluar konsep awal. Aturan mainnya adalah aktor implementator tunggal tak memiliki garansi. Implementator mestinya melibatkan banyak organisasi seperti pemerintah, swasta, dan masyarakat. Sumber daya manusia sebagai implementator memiliki posisi penting terkait pengendalian implementasi kebijakan. Sehingga berhasil tidaknya sebuah kebijakan tidak hanya

dipengaruhi oleh satu aktor saja, melainkan beberapa aktor yang saling berkaitan.

Lebih lanjutnya dalam memahami implementasi kebijakan, memiliki dua pendekatan yakni *bottom up* dan *top down*. Lester dan Stewartt (2000: 1008) dalam Nawawi (2009: 136) menegaskan kedua pendekatan tersebut bisa dikatakan pendekatan *command and control* mirip dengan pendekatan *top down*, akan tetapi pendekatan pasar sama dengan pendekatan *bottom up*. Jelas, bahwa *top down* sifatnya sentralistik. Ketetapan dibuat oleh pusat, dan implementor dibawah harus melaksanakannya. Namun sekali lagi, berhasil atau tidaknya implementasi dipengaruhi oleh banyak variabel. Maka berikut salah satu teori ahli yakni model implementasi oleh George C. Edwards III yang akan peneliti gunakan sebagai sandaran penelitian dan untuk memudahkan dalam memahami faktor apa saja yang dapat memengaruhi implementasi kebijakan. Edwards (1980) menjelaskan bahwa implementasi kebijakan dipengaruhi empat variabel yakni komunikasi, sumber daya, disposisi, dan struktur birokrasi (Subarsono, 2013). Bisa dikatakan bahwa keempatnya saling berhubungan satu sama lain.

a) Komunikasi

Supaya kebijakan publik betul terealisasikan, implementor harus memahami apa yang akan dilakukan kedepannya. Tidak hanya menyoal tentang apakah kebijakan yang dijalankan telah tersampaikan pada implementor, akan tetapi

harus diinformasikan pula terhadap *target group*. Sehingga implementor disini perlu melakukan perluasan komunikasi guna menghindari resistensi dari *target group*.

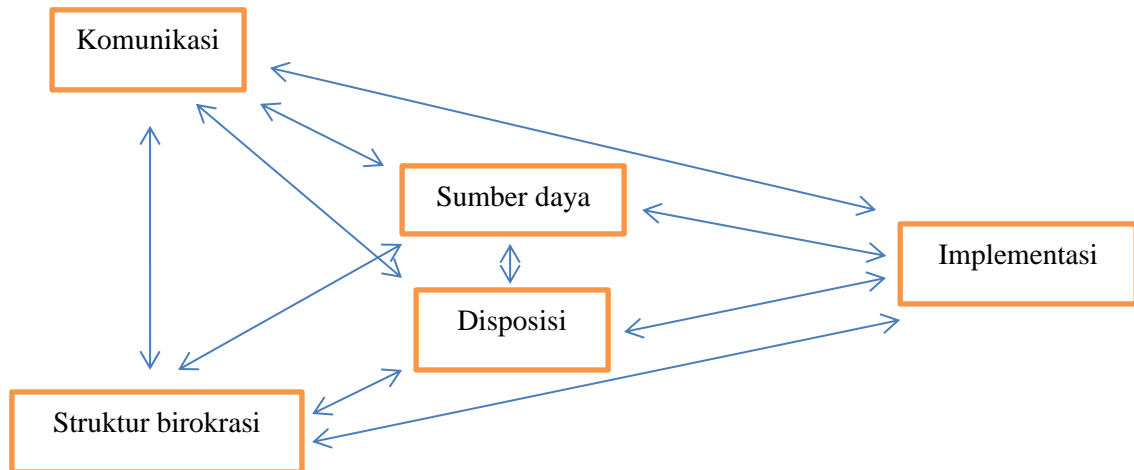
b) Sumber daya

Seandainya maksud tujuan kebijakan sudah terkomunikasikan dengan baik namun tak diiringi ketersediaan sumber daya, maka boleh dikatakan bahwa kebijakan tersebut hanya akan menjadi wacana saja. Sumber daya berperan sebagai penunjang keefektifan dan keefisienan suatu kebijakan. Adapun wujudnya adalah SDM (sumber daya manusia) yakni kemampuan implementor dan SD non manusia, seperti fasilitas serta finansial.

c) Disposisi

Sederhananya, disposisi merupakan watak atau karakteristik pelaksana kebijakan. Baik buruknya disposisi implementor akan berpengaruh terhadap proses dalam menjalankan kebijakan.

**Gambar 1.2 Bagan Model George C. Edward III**



d) Struktur birokrasi

Yakni susunan atau struktur badan yang melaksanakan kebijakan. Konteks struktur birokrasi disini adalah semua organ dalam struktur pemerintah maupun organisasi yang terkait dalam suatu kebijakan tersebut. Struktur birokrasi memiliki *Standard Operating Procedures* (SOP), yakni batasan yang menjadi pedoman pelaksana kebijakan dalam bertindak supaya sesuai dengan tujuan kebijakan.

### **1.5.5. Pengendalian Sampah Plastik Menurut Peraturan Walikota**

#### **Semarang Nomor 27 tahun 2019**

Budaya konsumtif memang tak dimiliki oleh semua masyarakat Indonesia, namun setidaknya mayoritas yang tergolong madani serta bertempat tinggal di daerah perkotaan berperilaku demikian. Watak

konsumtif memberikan dampak peningkatan sampah, utamanya sampah plastik. Jika kita menilik pada UU No. 18 Tahun 2008 definisi sampah merupakan sisa kegiatan sehari-hari manusia dan/atau proses alam yang berbentuk padat. Sedangkan dalam Peraturan Walikota Semarang Nomor 27 tahun 2019, plastik merupakan polimer dengan rantai panjang atom yang saling mengikat satu sama lainnya, yang terbuat dari/atau mengandung bahan dasar plastik, lateks atau polyethylene, thermoplastik synthetic polymeric, polystyrene, atau bahan-bahan sejenis lainnya, yang karena bahan-bahan dasar pembuatannya, atau reaksi kimia antara bahan-bahan dasar tersebut, atau karena sifat, konsentrasinya dan/atau jumlahnya mengakibatkan kesulitan dalam penguraian kembali secara alamiah. Sehingga sampah plastik dapat dikatakan sisa kegiatan sehari-hari manusia dan/atau alam yang materialnya bersumber dari bahan kimia tak terbarukan.

Pemerintah Kota Semarang mengeluarkan Peraturan Walikota Semarang Nomor 27 tahun 2019 sebagai dasar hukum dalam pengendalian limbah plastik, mengingat semakin hari jumlahnya selalu bertambah. Pengendalian sampah plastik yang dimaksudkan adalah mengendalikan peredaran sampah plastik dari sumber penghasil sampah. Beberapa tujuannya menurut Peraturan Walikota Semarang Nomor 27 tahun 2019 pasal 2 ayat 2 adalah :

1. Meningkatkan kesadaran serta partisipasi masyarakat dalam perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup.



2. Mengurangi sampah rumah tangga dan sampah sejenis rumah tangga.
3. Menjamin pemenuhan dan perlindungan hak atas lingkungan hidup yang baik dan sehat bagi warga.

Pemerintah Kota Semarang dalam mengendalikan peredaran sampah plastik melakukan pembinaan dan koordinasi dengan instansi terkait, pelaku usaha, serta pihak akademisi. Kegiatan pembinaan meliputi sosialisasi, konsultasi, kemitraan, pelatihan, bantuan teknis, dan/atau fasilitasi penerapan teknologi tepat guna penggunaan plastik. Sesuai dengan penjelasan dalam teori diatas, implementasi kebijakan tidak akan berhasil jika bergerak secara individualis. Pemerintah perlu menerapkan watak inklusif sehingga terbentuklah jejaring yang bergerak bersama untuk mewujudkan kebijakan tersebut. Menurut peraturan walikota ini, Pemerintah Kota Semarang menggandeng pelaku usaha, masyarakat, serta akademisi. Pelaku usaha diantaranya hotel, restoran, rumah makan, café, penjual makanan, dan toko modern. Kesemuanya dilarang untuk menyediakan kantong plastik, pipet minum plastik, atau styrofoam. Adapun pelaku usaha dan/atau penyedia plastik harus menggantinya dengan kantong alternatif ramah lingkungan atau pengganti pipet minum plastik dan styrofoam dengan yang lebih ramah lingkungan. Apabila terjadi pelanggaran, maka terdapat ancaman sanksi berupa teguran tertulis, paksaan pemerintah, pembekuan izin usaha, dan/atau pencabutan sementara izin usaha.

## 1.6. Operasionalisasi Konsep

Dari beberapa penjelasan teori diatas mengenai implementasi kebijakan oleh para ahli, peneliti akan menyandarkan pada teori George C. Edwards III yang mengemukakan bahwa keberhasilan implementasi kebijakan dipengaruhi oleh 4 (empat) variabel, yakni : komunikasi, sumberdaya, disposisi, dan struktur birokrasi. Program pengendalian sampah plastik Kota Semarang merupakan salah satu wujud pemenuhan dan perlindungan hak atas lingkungan hidup yang baik dan sehat untuk masyarakat. Sehingga dalam pelaksanaannya tentu harus mengoordinasikan beberapa agen yang mana proses pelaksanaannya dipenuhi oleh tantangan. Kita tahu bahwa Kota Semarang merupakan ibukota Provinsi Jawa Tengah sekaligus kota metropolitan terbesar kelima setelah Jakarta, Surabaya, Bandung, dan Medan. Sehingga bisa dibayangkan keanekaragaman kultur dan karakteristik masyarakatnya.

Berdasarkan teori Edward III, implementasi kebijakan pengendalian sampah plastik Kota Semarang akan dilihat dari segi :

1. Komunikasi, mensyaratkan bahwa implementor mengetahui betul apa yang harus dilakukan. Serta memastikan bahwa arus komunikasi kepada *target group* tersampaikan. Hal ini akan mencegah dan mengurangi distorsi implementasi.
2. Sumberdaya, membahas mengenai penunjang keberhasilan implementasi kebijakan. Yang meliputi sumber daya manusia

(kompetensi implementor) dan sumber daya non manusia (finansial dan fasilitas).

3. Disposisi, berbicara mengenai watak pelaksana kebijakan. Peraturan Walikota Semarang Nomor 27 tahun 2019 akan berjalan baik jika implementor berdisposisi baik.
4. Struktur birokrasi, yakni semua institusi atau organisasi yang terlibat dalam pelaksanaan Peraturan Walikota Semarang Nomor 27 tahun 2019. Karena struktur birokrasi memiliki pengaruh dan posisi yang vital dalam implementasi kebijakan. Selanjutnya Edward mengemukakan bahwa struktur birokrasi terdapat aspek *Standars Operating Procedures* (SOP) dan fragmentasi.

Berpedoman pada model Edward III cara dalam memandang implementasi kebijakan menjadi lebih jelas dan luas, dimana implementasi ternyata memiliki variabel yang berkaitan satu sama lain.

**Tabel 1.3 Operasionalisasi Konseptual Model Edward III**

Aspek	Indikator
Komunikasi	a. Sosialisasi program b. Koordinasi lintas elemen
Sumber daya	a. Tingkat kualitas dan keterisian sumber daya manusia/staff b. Ketersediaan fasilitas

	c. Kekuatan dana
Disposisi	a. Karakter pelaksana : komitmen, kejujuran, komunikatif, dan demokratis.
Struktur birokrasi	a. Ketersediaan <i>Standars Operating Procedures (SOP)</i> . b. Fragmentasi.

## 1.7. Metode Penelitian

Hakikatnya, metode penelitian adalah tahapan atau cara ilmiah bertujuan untuk memperoleh data dengan tujuan ataupun kegunaan tertentu (Sugiyono, 2015).

### 1.7.1. Tipe Penelitian

Dalam penelitian ini, peneliti menggunakan metode penelitian deskriptif kualitatif. Penelitian deskriptif merupakan jenis penelitian yang memberi uraian atau gambaran tentang suatu keadaan tanpa ada perlakuan terhadap objek yang akan diteliti (Moleong, 2018). Sedangkan penelitian deskriptif kualitatif menurut Bodgan dan Taylor (1972: 5) dalam (Moleong, 2018) yang dimaksud penelitian deskriptif kualitatif adalah prosedur penelitian yang menelurkan data deskriptif berbentuk kata-kata tertulis atau lisan dari orang-orang dan perilaku yang dapat diamati. Adapun langkah yang akan dilakukan peneliti adalah mengumpulkan seluruh data yang dibutuhkan,

mengelompokkan, melakukan analisis korelasi data dari semua informasi yang di dapatkan (Moleong, 2018). Teknik pengumpulan data yang dipilih untuk dapat menjalankan penelitian ini adalah dilakukan dengan cara triangulasi data yaitu berupa observasi, wawancara, dan dokumentasi.

### **1.7.2. Situs Penelitian**

Sederhananya, situs penelitian merupakan tempat atau wilayah dimana penelitian tersebut hendak dilaksanakan. Penelitian ini akan dilaksanakan pada wilayah Kota Semarang yang sedang diberlakukan kebijakan pengendalian sampah plastik melalui Peraturan Walikota Semarang Nomor 27 tahun 2019.

### **1.7.3. Subjek Penelitian**

Adapun subyek penelitian dalam penelitian ini adalah Kepala Dinas Lingkungan Hidup Kota Semarang, Kepala Sub Bagian UPTD TPA Jatibarang, dan beberapa Kelompok Swadaya Masyarakat (KSM) atau Bank Sampah.

### **1.7.4. Jenis Data dan Sumber Data**

#### **1.7.4.1 Data Primer**

Data primer merupakan hasil perolehan data oleh peneliti tanpa melalui perantara. Bisa juga didefinisikan sebagai data yang pemberian, pengumpulan, dan hasil yang diperoleh langsung dari

peneliti. Sehingga data tersebut sebagai buah dari proses wawancara kepada informan serta narasumber (Sugiyono, 2015). Selain itu, data primer juga bisa didapatkan melalui hasil observasi fenomena secara langsung. Penelitian ini informan yang akan dilakukan proses penggalan data melalui wawancara adalah pihak Dinas Lingkungan Hidup, Sub Bagian UPTD TPA Jatibarang, dan beberapa Kelompok Swadaya Masyarakat (KSM) pengelolaan sampah terpadu atau Bank Sampah.

#### **1.7.4.2 Data Sekunder**

Berbeda dengan data primer, data sekunder merupakan data yang diperoleh peneliti secara tidak langsung. Biasanya dapat diperoleh melalui data monografi dan peta topografi. Atau dari beberapa berita, jurnal ilmiah, buku, koran, penelitian terdahulu, dan media lain yang berkaitan dengan penelitian. Kesemuanya akan menjadi data pendukung bagi peneliti dalam proses penelitian.

#### **1.7.5. Teknik Pengumpulan Data**

##### **1.7.5.1 Wawancara Mendalam**

Wawancara merupakan teknik pengumpulan data dimana penulis mengajukan pertanyaan kepada responden terkait pertanyaan penelitian, dan hasilnya berupa data pembantu. Penelitian Moleong (2018), memaparkan bahwa wawancara merupakan dialog dengan tujuan tertentu yang dilakukan oleh dua

pihak yaitu pewawancara yang mengajukan pertanyaan (interviewer) dan orang yang diwawancarai (interviewee). Metode wawancara digunakan dengan cara bertemu langsung dengan informasi dan mengajukan pertanyaan terkait implementasi kebijakan pengendalian sampah plastik yang termaktub dalam Peraturan Walikota Semarang Nomor 27 tahun 2019.

#### **1.7.5.2 Observasi**

Selain wawancara, observasi merupakan salah satu teknik pengumpulan data yang lazim dalam penelitian kualitatif. Observasi merupakan proses mengumpulkan data secara langsung dari lapangan (Raco, 2018). Kultur yang dibangun dalam penelitian kualitatif yakni data tidak akan diperoleh melalui belakang meja, namun harus turun ke lapangan. Observasi dimulai dengan mengidentifikasi lokasi yang akan diteliti yaitu Dinas Lingkungan Hidup Kota Semarang, dan apabila memungkinkan dapat melakukan observasi pada TPA Jatibarang. Dalam pengamatan ini, peneliti merekam/mencatat baik dengan terstruktur maupun semi struktur berdasarkan data-data yang berada di lapangan. Melalui observasi pula peneliti dapat mengambil data yang mungkin tidak diungkapkan partisipan dalam proses wawancara.

### **1.7.5.3 Dokumentasi**

Dalam penelitian Sugiyono (2015: 82), dokumentasi merupakan catatan peristiwa pada waktu yang lalu baik berbentuk gambar, tulisan, maupun karya monumental dari seseorang.

### **1.7.5.4 Studi Pustaka**

Studi kepustakaan dalam penelitian ini bisa didapatkan melalui buku, jurnal, penelitian terdahulu, ataupun literatur terkait. Penelitian tidak akan lepas dari literatur ilmiah, sehingga dalam proses analisa tetap sesuai kaidah ilmiah yang berlaku (Sugiyono, 2015).

### **1.7.6. Analisis dan Intepretasi Data**

Peneliti menggunakan teknik analisis data yang bersifat kualitatif. Sehingga data yang diperoleh dan dihasilkan bukan berupa angka, melainkan keterangan. Teknik analisa yang digunakan dalam penelitian ini adalah teknik analisis deskriptif kualitatif, Bodgan dan Taylor (1972: 5) dalam (Moleong, 2018) yang dimaksud penelitian deskriptif kualitatif adalah prosedur penelitian yang menelurkan data deskriptif berbentuk kata-kata tertulis atau lisan dari orang-orang dan perilaku yang dapat diamati. Proses analisis data terbagi menjadi 3, yakni:

#### **a. Reduksi data**

Semakin sering seorang peneliti mencari data di lapangan, aka semakin banyak pula data yang diperoleh. Namun data



tersebut perlu di analisis melalui proses reduksi. Berfungsi untuk menyortir, mempertajam, serta mengorganisir data sehingga dapat ditarik kesimpulan dan verifikasi (Prastowo, 2011). Proses reduksi data akan berpaku pada tujuan penelitian, yakni menemukan suatu hal yang baru. Jika peneliti menjumpai hal baru, maka itulah yang mesti diperhatikan dengan saksama. Sehingga proses reduksi data memerlukan tingkat berpikir yang sensitif.

b. Penyajian data

Penyajian data merupakan kegiatan dalam pembuatan laporan penelitian yang telah dipahami serta dianalisis sesuai tujuan. Dalam penyajian data berisi penjelasan data secara rinci baik dari narasumber maupun proses observasi. Bentuk penyajian data dapat berupa diagram, tabel, grafik, dan sejenisnya.

c. Penarikan kesimpulan

Peneliti memberikan kesimpulan terhadap data yang telah ditafsirkan serta diiringi penjelasannya. Penarikan kesimpulan dapat terbagi menjadi dua bagian, yaitu kesimpulan sementara dan kesimpulan akhir. Kesimpulan sementara terjadi apabila dalam proses penyimpulan ada penambahan data, sehingga peneliti perlu melakukan verifikasi data ulang. Kesimpulan akhir adalah proses setelah kesimpulan sementara selesai.