

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang

Sampah merupakan limbah padat yang timbul dari aktivitas manusia baik di rumah, kantor, pasar, tempat umum, dan sebagainya. Besarnya timbulan sampah dipengaruhi oleh tingkat sosial ekonomi suatu masyarakat. Semakin tinggi kemampuan ekonomi masyarakat akan membuat semakin tinggi tingkat konsumsi dan berdampak pada semakin besarnya timbulan sampah yang dihasilkan. Pertumbuhan penduduk yang pesat secara langsung dan aktivitas kota yang semakin meningkat, akan meningkatkan jumlah timbulan sampah dan menimbulkan pengelolaan sampah menjadi permasalahan yang cukup rumit. Untuk menghadapi pertumbuhan penduduk yang pesat dan meningkatnya aktivitas masyarakat diperkotaan, maka diperlukan sarana dan prasarana pengelolaan sampah yang cukup , yaitu pengelolaan sampah dari tiap sumbernya, diangkut dengan gerobak atau dibawa langsung secara individu ke Tempat Sampah Komunal (TPK), lalu dengan *armroll truck* atau *dump truck* dibawa ke Tempat Pemrosesan Akhir (TPA) Sampah.

Tempat Pemrosesan Akhir (TPA) Sampah merupakan tempat dimana sampah mencapai tahap terakhir dalam pengelolaannya. Semakin berkembangnya suatu daerah akan semakin sulit pula mendapatkan lahan TPA Sampah. Pada dasarnya pola pembuangan sampah yang dilakukan dengan sistem tempat pemrosesan akhir (TPA) yang beroperasi saat ini sudah tidak relevan lagi dengan pertumbuhan penduduk yang pesat, dan lahan kota yang semakin sempit. Pembuangan yang dilakukan dengan pembuangan sampah terbuka dan di tempat terbuka juga berakibat meningkatnya intensitas pencemaran. Selain itu yang paling dirugikan dan selama ini tidak dirasakan oleh masyarakat adalah telah dikeluarkannya miliaran rupiah untuk mengelola TPA. Peningkatan volume sampah menyebabkan kebutuhan

lahan penimbunan di TPA semakin meningkat. Cukup sulit memperoleh lahan yang luas dan memenuhi syarat-syarat untuk TPA di kota, sehingga TPA terpaksa ditempatkan di pinggiran kota atau bahkan di luar kota. Hal tersebut mengakibatkan jarak TPA yang umumnya dekat dengan sumber timbunan terhadap TPA cukup jauh waktu tempuhnya (*time trip*) dan biaya transportasi yang dibutuhkan lebih besar akibat jauhnya jarak tersebut.

Cara penyelesaian yang ideal dalam penanganan sampah di perkotaan adalah dengan pengelolaan sampah terpadu. Seperti yang tercantum dalam Undang-Undang RI Nomor 18 tahun 2008 tentang Pengelolaan Sampah bahwa sampah telah menjadi permasalahan nasional sehingga pengelolaannya perlu dilakukan secara komprehensif dan terpadu dari hulu ke hilir agar memberikan manfaat secara ekonomi, sehat bagi masyarakat dan aman bagi lingkungan, serta dapat mengubah perilaku masyarakat.

Dinas Kebersihan dan Pertamanan Kabupaten Paser sebagai pengelola TPA dan pengelolaan sistem persampahan pada umumnya sudah seharusnya memberikan perhatian yang lebih banyak dalam hal pengelolaan sampah terpadu. Sebagaimana yang tertuang dalam sasaran Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional 2004-2009 yaitu meningkatnya kinerja pengelolaan tempat pemrosesan akhir (TPA) yang berwawasan lingkungan (*environmental friendly*) pada semua kota-kota metropolitan, kota besar, dan kota sedang. Sampah yang masuk ke TPA Tanah Grogot sebagian besar berasal sampah rumah tangga yang berasal dari kegiatan sehari-hari dalam rumah tangga dan sampah sejenis sampah rumah tangga yang berasal dari kawasan komersial, kawasan industri, kawasan khusus, fasilitas sosial, fasilitas umum dan/atau fasilitas lainnya. Firmansyah Wijaya, menyatakan rata-rata timbunan sampah Kecamatan Tanah Grogot sebesar 1,76 liter/orang hari dengan berat 0,30 kg/orang hari atau $\pm 36 \text{ m}^3/\text{hari}$. Berdasarkan data BPS Kabupaten Paser tahun 2016 jumlah penduduk Kecamatan Tanah Grogot sampai tahun 2016 sebanyak 246.823 jiwa, dengan total timbunan sampah 80,20 m^3/hari , volume sampah yang terangkut ke TPA sebesar

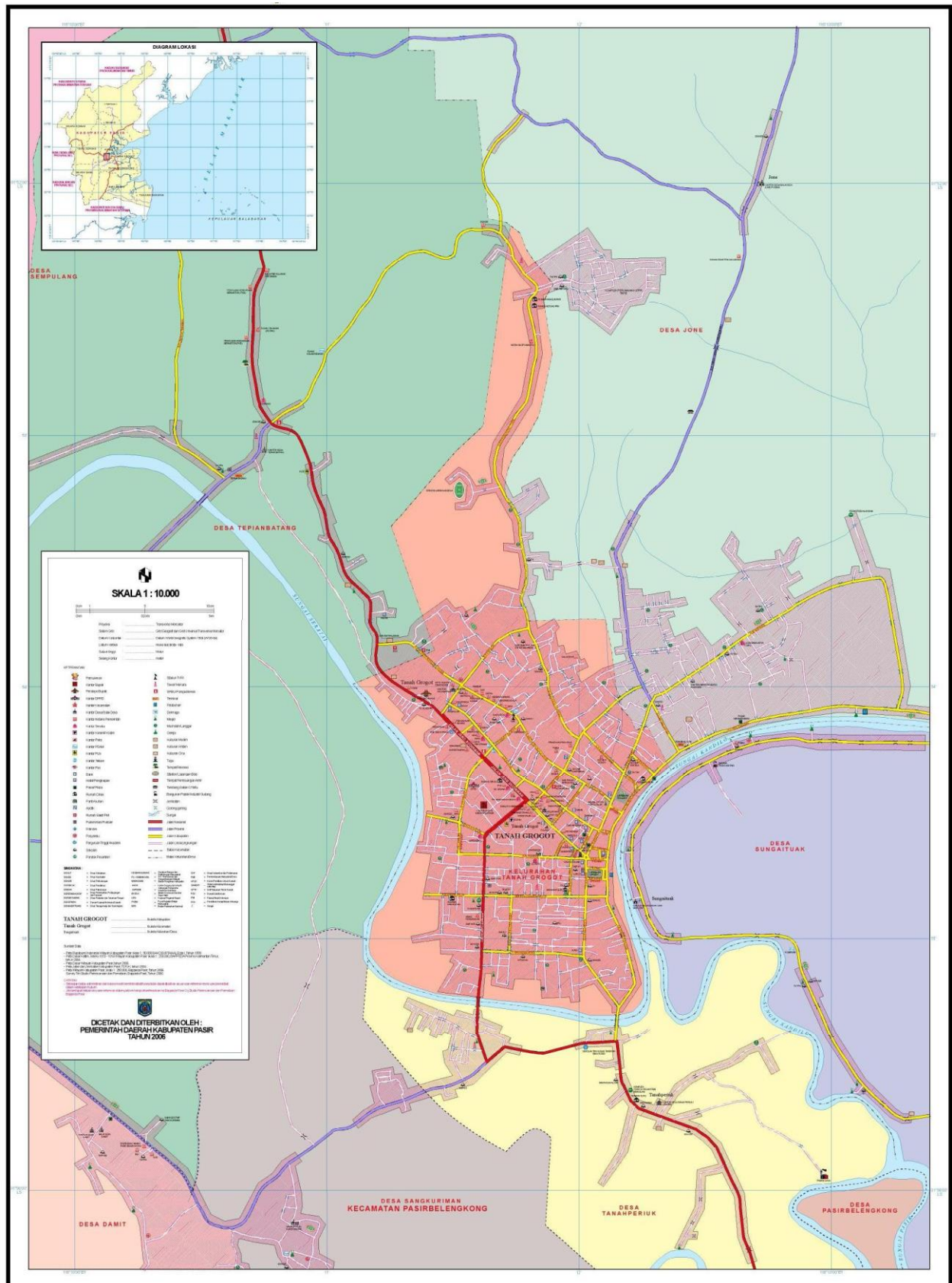
71,85 m³/hari, dengan tingkat pelayanan sebesar 89,59%, namun dalam perhitungan tingkat pelayanan hanya memperhitungkan daerah yang sudah terlayani.¹

Kecamatan Tanah Grogot sampai saat ini mempunyai 1 (satu) TPA yang beroperasi mulai tahun 1993 yaitu TPA Tanah Grogot. TPA Tanah Grogot berlokasi di Desa Janju, tepatnya terletak pada kordinat 01°51'44,7" lintang selatan dan 116° 10'11,8" bujur timur atau kurang lebih 7,5 km dari pusat kota kearah utara (Gambar 1.1). TPA Tanah Grogot mempunyai luasan yang terbatas, yaitu hanya berkisar 63.000 m² (6,3 ha), areal yang telah terpakai sebagai tempat penimbunan sampah kurang lebih seluas 1 Ha., tahun 2010 rencananya lahan tersebut tidak akan dipergunakan lagi, karena tahun 2009 telah dibangun lahan penimbunan baru seluas ± 3,76 Ha yang akan dioperasikan pada tahun 2010 dan direncanakan umur pakai selama 10 tahun. Sisanya 1,54 Ha masih berupa lahan kosong/belum terpakai. Lahan penimbunan baru ini untuk menampung sampah yang dihasilkan oleh penduduk di Kecamatan Tanah Grogot.

Permasalahan sampah tidak akan selesai dengan hanya diwacanakan, namun sangat perlu tindakan nyata di lapangan. Penanganan permasalahan sampah pun tidak dapat hanya dilakukan oleh sekelompok orang saja. Kerjasama yang baik antara pemerintah, pelaku bisnis dan masyarakat luas menjadi persyaratannya. Hal ini bukan saja harus di Kabupaten Paser saja melainkan hampir diseluruh kota harus menerapkannya. Sehubungan dengan hal tersebut sehingga perlu dicermati untuk menyelesaikan semua kondisi yang berhubungan dengan pengelolaan sampah di kabupaten Paser baik itu dari manajemen pengelolaan pengambilan sampah maupun design dan keadaan dari tempat pembuangan akhirnya (TPA) yang ada.

¹Hasil wawancara dengan Bapak Firmansyah Wijaya, ST selaku tim para ahli yang ikut membuat Perda tersebut pada hari Selasa, 3 Agustus 2016 pukul 08.26 WITA

2028)



Sebenarnya jika ditinjau lebih jauh lagi maka terlihat bahwa konflik permasalahan sampah terjadi hampir di seluruh kota di Indonesia. Beberapa kejadian yang berhubungan dengan pengelolaan sampah yang terdapat di Pulau Jawa, sebenarnya juga akan terjadi di luar Pulau Jawa apabila kita tidak mencermati lebih jauh lagi. Pada mulanya orang hanya beranggapan bahwa dengan adanya lahan yang tersedia sehingga menyebabkan sampah yang ada hanya diberi perlakuan dengan membuang (menumpuk) saja. Akan tetapi, orang tidak beranggapan bahwa lahan yang ada semakin hari akan semakin sempit sehingga permasalahan yang nantinya akan timbul adalah akan dibuang (tumpuk) dimana lagi sampah tersebut.

Pada dasarnya ini permasalahan yang ada bukan terletak pada luas atau tidaknya lahan yang tersedia, tetapi pada sistem manajemen pengelolaan apa yang digunakan dalam pengelolaan sampah tersebut. Apabila menggunakan manajemen pengelolaan yang baik tentu saja semua itu tidak tergantung pada lahan yang tersedia, karena ada beberapa alternatif pengelolaan sampah tanpa harus membuang dan menumpuk sampah tersebut. Selain itu kita juga bisa menggunakan prinsip 4 R dalam mengantisipasi hal tersebut yang dapat diterapkan dalam kehidupan sehari-hari, yakni Reuse, Reduce, Recycle, Replace

Dalam rangka menyelenggarakan pengelolaan sampah secara terpadu dan komprehensif, pemenuhan hak dan kewajiban masyarakat, serta tugas dan pemerintahan daerah untuk melaksanakan pelayanan persampahan, maka dikeluarkanlah Peraturan Daerah Nomor 8 Tahun 2011 tentang Pengelolaan Persampahan di Kabupaten Paser.

Melihat dari fakta yang ada, penulis terdorong untuk melakukan penelitian terkait dengan Implementasi Perda Kabupaten Paser No. 8 Tahun 2011 tentang Pengelolaan Persampahan. Dimana pemerintah daerah sebagai *policy maker* yang bertanggung jawab

untuk mengeluarkan kebijakan di tingkat daerah berupa Perda No. 8 Tahun 2011 yang dibuat berdasarkan amanat dari UU No. 18 Tahun 2008 mengenai Pengelolaan Sampah.

Oleh karena itu, berdasarkan latar belakang masalah di atas penulis tertarik untuk menulis skripsi ini dengan judul **“ANALISIS IMPLEMENTASI KEBIJAKAN PENGELOLAAN SAMPAH TERPADU DI KABUPATEN PASER PROPINSI KALIMANTAN TIMUR”**

1.2 Perumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang yang telah dijelaskan diatas, maka penulis dapat merumuskan masalah yang kemudian akan dijadikan sebagai acuan penelitian, sebagai berikut:

1. Bagaimana implementasi Perda No. 8 Tahun 2011 tentang Pengelolaan Persampahan di Kabupaten Paser?
2. Apa saja faktor pendukung dan penghambat implementasi Perda tersebut?

1.3 Tujuan Penelitian

Adapun tujuan penelitaian adalah sebagai berikut.

1.3.1 Tujuan Obyektif

- a. Menjelaskan implementasi Perda No. 8 Tahun 2011 Pengelolaan Persampahan.
- b. Menjelaskan faktor pendukung dan penghambat implementasi Perda tersebut.

1.3.2 Tujuan Subyektif

- a. Untuk mengembangkan ilmu pengetahuan dan wawasan penulis seputar program pengelolaan sampah yang dijalankan pemerintah demi kepentingan masyarakat luas.
- b. Untuk melatih kemampuan menganalisa dampak yang ditimbulkan dari suatu permasalahan sampah bagi warga negara.
- c. Untuk memenuhi syarat dalam menempuh skripsi.

1.4 Manfaat Penelitian

Manfaat penelitian yang akan diperoleh peneliti adalah sebagai berikut.

1.4.1 Manfaat Teoritis

Penelitian ini diharapkan dapat memberikan manfaat bagi pengembangan dan penambahan khasanah ilmu pengetahuan, terutama dalam kajian teori-teori ilmu sosial dan politik, khususnya dengan mencari kesesuaian antara teori dan fakta dalam kajian implementasi kebijakan publik.

1.4.2 Manfaat Praktis

1.4.2.1 Bagi Pemerintah Daerah

Hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan manfaat bagi kalangan Pemerintah Daerah dalam upaya menangani masalah kebersihan yang diakibatkan oleh sampah, khususnya melalui pelaksanaan program-program pengelolaan dan pemanfaatan sampah sebagai solusi bagi masyarakat untuk memperoleh pelayanan kebersihan yang merupakan kewajiban pemerintah dalam mewujudkannya.

1.4.2.2 Bagi Masyarakat

Hasil penelitian ini diharapkan dapat menambah dan mendorong tingkat kesadaran dan kepedulian masyarakat dalam menjaga kebersihan lingkungan dan membantu pemerintah dalam upaya pengelolaan dan pemanfaatan sampah.

1.5 KERANGKA TEORI

1.5.1 Kebijakan Publik

Menurut Nugroho, kebijakan publik adalah kebijakan yang mengatur kehidupan bersama atau kehidupan publik, bukan kehidupan seorang atau golongan. Kebijakan publik mengatur semua yang ada di domain lembaga administrasi publik. Kebijakan publik mengatur masalah bersama atau masalah pribadi maupun golongan, yang sudah menjadi masalah bersama dari seluruh masyarakat di berbagai daerah.²

Menurut Jones, kata kebijakan sering digunakan dan diperuntukkan maknanya dengan tujuan program, keputusan, hukum, proposal, patokan dan maksud besar tertentu. Sehingga kebijakan adalah keputusan tetap yang dicirikan oleh konsistensi dan pengulangan (*reppetivtiveness*) tingkah laku dari mereka yang mematuhi keputusan tersebut.

Menurut Thomas Dye, mendefinisikan bahwa kebijakan publik adalah apa yang dipilih oleh pemerintah untuk melakukan atau tidak melakukan (*public policy is whatever governments choose to do or not to do*).³

Menurut James Anderson, kebijakan publik adalah serangkaian kegiatan yang mempunyai maksud atau tujuan tertentu yang diikuti dan dilaksanakan oleh seorang

²Dwidjowijoto, Riant Nugroho, 2007, *Analisis Kebijakan*. Jakarta: PT Elex Media Komputindo. hlm 25

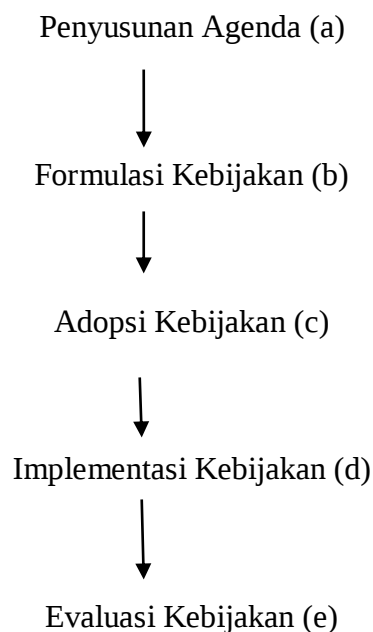
³Subarsono, AG, 2011, *Analisis Kebijakan Publik*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar. hlm 6

aktor atau sekelompok aktor yang berhubungan dengan suatu permasalahan atau suatu hal yang diperhatikan.

Menurut David Easton, formulasi kebijakan publik adalah orang-orang yang terlibat dalam urusan sistem politik sehari-hari dan mempunyai tanggung jawab dalam suatu masalah tertentu dimana pada satu titik mereka diminta untuk mengambil keputusan dikemudian hari kelak diterima serta meningkat sebagian besar anggota masyarakat selama waktu tertentu.⁴

Proses pembuatan kebijakan publik merupakan proses yang kompleks karena melibatkan banyak proses maupun variabel yang harus dikaji.

Tahap-tahap kebijakan publik menurut William Dunn sebagai berikut:⁵



Sumber: Dwidjowijoto, Riant Nugroho, 2007:7

Penjelasan:

a. Tahap penyusunan agenda

⁴Leo, Agustino, 2008, *Dasar-Dasar Kebijakan Publik*. Bandung: ALFABETA. hlm 7-8

⁵Dwidjowijoto, Riant Nugroho, 2007, *Analisis Kebijakan*. Jakarta: PT Elex Media Komputindo. hlm 7

Beberapa masalah masuk kedalam agenda kebijakan para perumus kebijakan. pada tahap ini suatu masalah mungkin tidak disentuh sama sekali, sementara masalah lain ditetapkan menjadi fokus pembahasan, atau ada pula masalah karena alasan-alasan tertentu ditunda untuk waktu yang lama.

b. Tahap formulasi kebijakan

Masalah yang telah masuk ke agenda kebijakan kemudian dibahas oleh para pembuat kebijakan. Masalah-masalah tadi didefinisikan untuk kemudian dicari pemecahan masalah terbaik. Pemecahan masalah tersebut berasal dari berbagai alternatif atau pilihan kebijakan.

c. Tahap adopsi kebijakan

Dari sekian banyak alternatif kebijakan yang ditawarkan oleh para perumus kebijakan, pada akhirnya salah satu dari alternatif kebijakan tersebut diadopsi dengan dukungan dari mayoritas legislatif, konsensus antara direktur lembaga atau keputusan peradilan.

d. Tahap implementasi kebijakan

Suatu program kebijakan hanya akan menjadi catatan-catatan elit, jika program tersebut tidak diimplementasikan. Oleh karena itu, keputusan program kebijakan yang telah diambil sebagai alternatif pemecahan masalah harus diimplementasikan, yakni dilaksanakan oleh badan-badan administrasi maupun agen-agen pemerintah ditingkat bawah.

e. Tahap evaluasi kebijakan

Pada tahap ini kebijakan yang telah dijalankan akan dinilai atau dievaluasi, untuk melihat sejauh mana kebijakan yang dibuat telah mampu memecahkan masalah

1.5.2 Implementasi (Pelaksanaan) Kebijakan

Menurut Daniel Mazmanian dan Paul Sabatier, implementasi kebijakan adalah pelaksanaan keputusan kebijaksanaan dasar, biasanya dalam bentuk undang-undang, namun dapat pula berbentuk perintah-perintah atau keputusan-keputusan eksekutif yang penting atau keputusan badan peradilan. Lazimnya keputusan tersebut mengidentifikasi masalah yang ingin diatasi, menyebutkan secara tegas tujuan atau sasaran yang ingin dicapai, dan berbagai cara untuk menstruktur atau mengukur proses implementasinya.

Menurut Van Meter dan Van Horn, implementasi kebijakan merupakan tindakan-tindakan yang dilakukan baik oleh individu-individu atau kelompok-kelompok pemerintah atau swasta yang diarahkan pada tercapainya tujuan-tujuan yang telah digariskan dalam keputusan kebijaksanaan.

Menurut Agustino, implementasi merupakan suatu proses yang dinamis, dimana pelaksana kebijakan melakukan suatu aktivitas atau kegiatan, sehingga pada akhirnya akan mendapatkan suatu hasil yang sesuai dengan tujuan atau sasaran kebijakan itu sendiri.

Menurut Chief J. O. Udoji, pelaksanaan kebijakan adalah sesuatu yang penting bahkan mungkin jauh lebih penting daripada pembuatan kebijakan. kebijakan-kebijakan hanya akan sekadar berupa impian atau rencana bagus yang tersimpan rapi dalam arsip kalau tidak diimplementasikan.⁶

Menurut Grindle, Tugas implementasi adalah membentuk suatu kaitan (*linkage*) yang memudahkan tujuan-tujuan kebijakan bisa direalisasikan sebagai dampak dari suatu kegiatan pemerintahan.⁷

⁶Leo, Agustino, 2008, *Dasar-Dasar Kebijakan Publik*. Bandung: ALFABETA. hlm 139-140

⁷Subarsono, AG, 2011, *Analisis Kebijakan Publik*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar. hlm 93

1.5.3 Model-Model Implementasi

Ada berbagai macam model dan faktor-faktor yang mempengaruhi implementasi kebijakan, diantaranya:

- a. Teori George C. Edwards III, model implementasi kebijakan ini bersifat *top down* di dalam pengimplementasi kebijakan ini dipengaruhi oleh beberapa variabel, diantaranya:
 1. Komunikasi, di dalam implementasi kebijakan publik agar dapat mencapai keberhasilan, mensyaratkan agar implementor mengetahui apa yang harus dilakukan secara jelas, sehingga apa yang menjadi tujuan dan sasaran kebijakan diinformasikan kepada kelompok sasaran (*target group*) sehingga akan mengurangi distorsi implementasi.
 2. Sumberdaya, di dalam melakukan implementasi kebijakan harus ditunjang oleh sumberdaya baik manusia, material dan metoda. Karena sumberdaya adalah faktor penting untuk implementasi kebijakan agar efektif dan efisien. Karena tanpa adanya sumberdaya, kebijakan hanya tinggal di atas kertas menjadi dokumen saja tidak diwujudkan untuk memberikan pemecahan masalah yang ada di masyarakat.
 3. Disposisi, suatu disposisi dalam implementasi dan karakteristik, sikap yang dimiliki oleh implementor kebijakan seperti komitmen, kejujuran, komunikatif, cerdas dan sifat demokratis. Implementasi kebijakan apabila memiliki sikap atau perspektif yang berbeda dengan pembuat kebijakan maka proses implementasinya menjadi tidak efektif dan efisien.
 4. Struktur birokrasi, organisasi menyediakan peta sederhana untuk menunjukkan secara umum kegiatan-kegiatannya dan jarak dari puncak menuju status

relatifnya. Garis-garis antara berbagai posisi-posisi itu dibingkai untuk menunjukkan interaksi formal yang ditetapkan.⁸

- b. Teori Marille S. Grindle, keberhasilan implementasi kebijakan publik dipengaruhi oleh dua variabel yang fundamental, yakni isi kebijakan (*content of policy*) dan lingkungan implementasi (*context of implementation*).

1. *Content of policy* menurut Grindle adalah

- *Interest affecte*, berkaitan dengan berbagai kepentingan yang mempengaruhi suatu implementasi kebijakan
- *Type of benefit*, berupaya untuk menjelaskan bahwa dalam suatu kebijakan harus terdapat beberapa jenis manfaat yang menunjukkan dampak positif yang dihasilkan dari pengimplementasian kebijakan
- *Extent of change envision*, setiap kebijakan mempunyai target yang hendak ingin dicapai
- *Site of decision making*, pengambilan keputusan dalam suatu kebijakan memegang peranan penting dalam pelaksanaansuatu kebijakan
- *Program Implementer*, dalam menjalankan kebijakan suatu program harus didukung dengan adanya pelaksana kebijakan yang kompeten dan kapabel demi keberhasilan suatu kebijakan.
- *Resources commited*, pelaksana kebijakan harus didukung oleh sumberdaya-sumberdaya yang mendukung agar pelaksana kebijakan berjalan baik.

2. *Context of Policy* menurut Grindle adalah

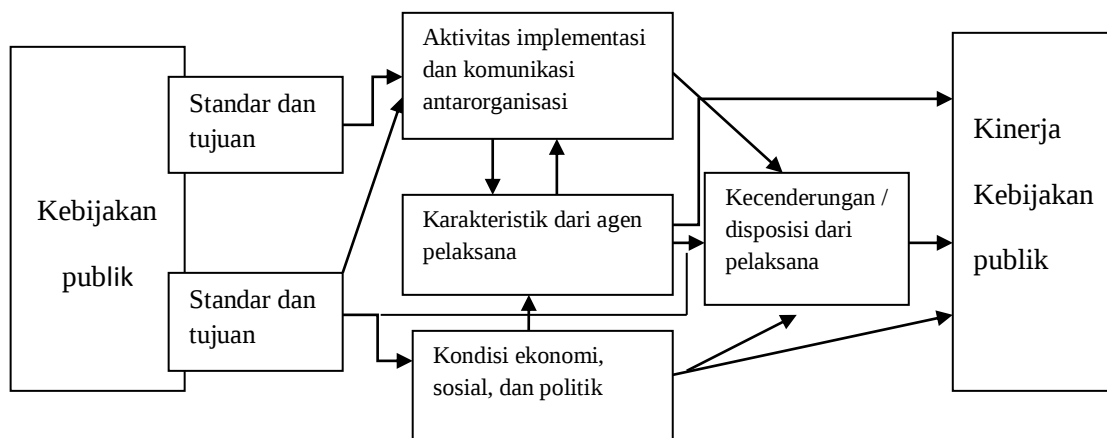
⁸Subarsono, AG, 2011, *Analisis Kebijakan Publik*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar. hlm 90

- *Power, Interest, and Strategy of Actor Involved*, dalam suatu kebijakan perlu diperhitungkan pula kekuatan atau kekuasaan, kepentingan, serta strategy yang digunakan oleh para aktor yang terlibat guna memperlancar jalannya pelaksanaan suatu implementasi kebijakan.
- *Institution and Regime Characterist*, karakteristik dari suatu lembaga yang akan turut mempengaruhi suatu kebijakan
- *Compliennnce and Responsiveness*, sejauh mana kepatuhan dan respon dari pelaksana dalam menanggapi suatu kebijakan.⁹

c. Teori Donald Van Metter dan Carl Van Horn

Gambar 1.1

Model Pendekatan *The Policy Implementation Process* (Donald Van Metter dan Carl Van Horn)



Sumber: Subarsono, AG, 2011: 99

Menurut Van Metter dan Van Horn ada enam variabel yang mempengaruhi kebijakan, antara lain:¹⁰

⁹Subarsono, AG, 2011, *Analisis Kebijakan Publik*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar. hlm 93

¹⁰Subarsono, AG, 2011, *Analisis Kebijakan Publik*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar. hlm 99

1. Ukuran dan tujuan kebijakan

Kinerja dari suatu implementasi kebijakan dapat diukur tingkat keberhasilannya jika ukuran dan tujuan dari kebijakan memang realistis dengan sosio-kultur yang mengada di level pelaksana kebijakan.

2. Sumberdaya

Keberhasilan proses implementasi kebijakan sangat tergantung dari kemampuan memanfaatkan sumberdaya yang tersedia, karena manusia merupakan sumberdaya yang terpenting dalam menentukan suatu keberhasilan proses implementasi.

3. Karakteristik agen pelaksana

Pusat perhatian pada agen pelaksana meliputi organisasi formal dan organisasi informal yang akan terlibat pengimplementasian kebijakan publik, karena kinerja implementasi kebijakan (publik) akan sangat banyak dipengaruhi oleh ciri-ciri yang tepat serta cocok dengan para agen pelaksana.

4. Sikap atau kecenderungan (*Disposition*) dari pelaksana

Sikap penerimaan atau penolakan dari (agen) pelaksana akan sangat banyak mempengaruhi keberhasilan atau tidaknya kinerja implementasi kebijakan publik, karena kebijakan yang dilaksanakan bukanlah hasil formulasi warga setempat yang mengenal betul persoalan dan permasalahan yang mereka rasakan.

5. Komunikasi antarorganisasi dan aktivitas pelaksana

Koordinasi merupakan mekanisme yang ampuh dalam implementasi kebijakan publik.

6. Lingkungan ekonomi, sosial dan politik

Hal yang terakhir yang perlu diperhatikan guna menilai kinerja implementasi publik adalah sejauh mana lingkungan eksternal turut mendorong keberhasilan kebijakan publik yang telah ditetapkan.

1.5.4 Manajemen Dalam Pengelolaan Sampah

Menurut John D. Millet, manajemen adalah suatu proses pengarahan dan memberikan fasilitas kerja kepada orang yang diorganisasikan dalam kelompok formal untuk mencapai tujuan. Menurut Millet manajemen lebih menekankan proses pengarahan dimana pemimpin atau atasan memberikan instruksi kepada bawahan dengan cara memberi fasilitas yaitu dengan memberikan sarana dan prasarana atau jasa yang dapat memudahkan untuk melaksanakan kegiatan agar dapat mencapai tujuan yang ingin dicapai.

Sedangkan menurut Paul Hersey dan Kenneth H. Blanchard, manajemen sebagai suatu usaha yang dilakukan dengan dan bersama individu atau kelompok untuk mencapai tujuan organisasi. Dengan ini menurut Paul Hersey dan Kenneth H. Blanchard tidak hanya dilakukan pada satu organisasi atau pada individu saja melainkan dapat dilaksanakan pada organisasi lain atau individu yang ingin menggabungkan diri agar dapat mencapai tujuan yang ingin dicapai secara bersama.

George R. Terry dan Leslie W. Rue, memberikan pemahaman dimana manajemen merupakan suatu proses atau kerangka kerja, yang melibatkan bimbingan atau

pengarahan suatu kelompok orang-orang kearah tujuan-tujuan organisasional atau maksud-maksud yang nyata.¹¹

Menurut Terry, dalam melakukan pekerjaanya, manajer harus melakukan kegiatan-kegiatan tertentu, yang dinamakan fungsi-fungsi manajemen. Fungsi manajemen adalah elemen-elemen dasar yang akan selalu ada dan melekat di dalam proses manajemen yang akan dijadikan acuan oleh manajer dalam melaksanakan kegiatan untuk mencapai tujuan.

Fungsi-fungsi manajemen terdiri dari:

1. *Planning*

Planning merupakan proses untuk menentukan tujuan-tujuan yang hendak dicapai selama suatu masa yang akan datang dan apa yang harus diperbuat agar dapat mencapai tujuan-tujuan tersebut.

2. *Organizing*

Organizing merupakan kegiatan mengelompokkan dan menentukan berbagai kegiatan penting dan memberikan kekuasaan untuk melaksanakan kegiatan-kegiatan tersebut.

3. *Staffing*

Staffing merupakan kegiatan untuk menentukan keperluan-keperluan sumber daya manusia, pengerahan, penyaringan, latihan, dan pengembangan tenaga kerja.

4. *Motivating*

¹¹Kadoatie, Robert J, 2003, *Manajemen dan Rekayasa Infrastruktur*. Yogyakarta:Pustaka Pelajar. hlm

Motivating merupakan kegiatan mengarahkan atau menyalurkan perilaku manusia kearah tujuan-tujuan yang telah ditetapkan.

5. *Controlling*

Controlling merupakan kegiatan mengukur pelaksanaan dengan tujuan-tujuan, menentukan sebab-sebab penyimpangan-penyimpangan dan mengambil tindakan-tindakan korektif apabila perlu.

Di dalam pelaksanaannya, fungsi manajemen dibedakan menjadi:

a. *Planning*

Berbagai batasan tentang *planning* dari yang sangat sederhana sampai dengan yang sangat rumit. Contoh proses perencanaan yang sederhana adalah penentuan serangkaian tindakan untuk mencapai suatu hasil yang diinginkan. Menurut Stoner, *planning* adalah proses menetapkan sasaran dan tindakan yang perlu untuk mencapai sasaran tadi.

b. *Organizing*

Organizing (organisasi) adalah dua orang atau lebih yang bekerja sama dalam cara yang terstruktur untuk mencapai sasaran spesifik atau sejumlah sasaran.

c. *Leading*

Pekerjaan *leading* meliputi 5 kegiatan yaitu:

1. Mengambil keputusan
2. Mengadakan komunikasi agar ada saling pengertian antara manajer dan bawahan

3. Memberi semangat, inspirasi, dan dorongan kepada bawahannya supaya mereka bertindak
4. Memilih orang-orang yang menjadi anggota kelompoknya, serta memperbaiki pengetahuan dan sikap-sikap bawahan agar mereka tampil dalam usaha mencapai tujuan yang ditetapkan

d. *Directing/Commanding*

Directing atau *commanding* adalah fungsi manajemen yang berhubungan dengan usaha member bimbingan, saran, perintah-perintah, atau intruksi kepada bawahan dalam melaksanakan tugas masing-masing, agar tugas dapat dilaksanakan dengan baik dan benar-benar tertuju pada tujuannya yang telah ditetapkan semula.

e. *Motivating*

Motivating atau pemotivasian kegiatan merupakan salah satu fungsi manajemen berupa pemberian inspirasi, semangat dan dorongan kepada bawahan, agar bawahan melakukan kegiatan secara suka rela sesuai apa yang diinginkan oleh atasan.

f. *Coordinating*

Coordinating atau pengkoordinasian merupakan salah satu fungsi manajemen untuk melakukan berbagai kegiatan agar tidak terjadi kekacauan, percelcokan, kekosongan kegiatan, dengan jalan menghubungkan, menyatukan dan menyelaraskan pekerjaan bawahan sehingga terdapat kerja sama yang terarah dalam upaya mencapai tujuan organisasi.

g. *Controlling*

Controlling atau pengawasan, sering juga disebut pengendalian adalah salah satu fungsi manajemen berupa penilaian, bila perlu mengadakan koreksi sehingga apa yang dilakukan bawahan dapat diarahkan ke jalan yang benar dengan maksud tujuan yang telah digariskan semula.

h. *Reporting*

Reporting adalah salah satu fungsi manajemen berupa penyampaian perkembangan atau hasil kegiatan atau pemberian keterangan mengenai segala hal yang bertalian dengan tugas dan fungsi-fungsi kepada pejabat yang lebih tinggi

i. *Staffing*

Staffing merupakan salah satu fungsi manajemen berupa penyusunan personalia pada suatu organisasi sejak dari merekrut tenaga kerja, pengembangannya sampai dengan usaha agar setiap tenaga member daya guna maksimal kepada organisasi.

j. *Forecasting*

Forecasting adalah meramalkan, memproyeksikan, atau mengadakan taksiran terhadap berbagai kemungkinan yang akan terjadi sebelum suatu rencana yang lebih pasti dapat dilakukan

Dalam melaksanakan tugas pokok dan fungsi yang diembannya sudah barang tentu menggunakan fungsi-fungsi manajemen. Menurut Winardi, dalam manajemen diartikan sebagai upaya untuk mencapai tujuan dengan menggunakan berbagai sarana dan prasarana serta sumber daya manusia. Manajemen

dipraktekkan dalam bisnis, rumahsakit, universitas, badan pemerintahan, dan tipe aktivitas lain yang terorganisasi.¹²

1.5.5 Pengelolaan Sampah

Pengelolaan sampah adalah pengumpulan, pengangkutan, [pemrosesan](#), pendaurulangan, atau pembuangan dari material sampah. Kalimat ini biasanya mengacu pada material sampah yang dihasilkan dari kegiatan manusia, dan biasanya dikelola untuk mengurangi dampaknya terhadap kesehatan, lingkungan, atau keindahan. Pengelolaan sampah juga dilakukan untuk memulihkan sumber daya alam. Pengelolaan sampah bisa melibatkan zat [padat](#), [cair](#), [gas](#), atau radioaktif dengan metode dan keahlian khusus untuk masing-masing jenis zat.¹³

Menurut Hadiwiyoto, ada beberapa macam penggolongan sampah. Penggolongan ini dapat didasarkan atas beberapa kriteria, yaitu: asal, komposisi, bentuk, lokasi, proses terjadinya, sifat, dan jenisnya.

a. Penggolongan sampah berdasarkan asalnya

- 1) Sampah hasil kegiatan rumah tangga, termasuk di dalamnya sampah rumah sakit, hotel, dan kantor.
- 2) Sampah hasil kegiatan industri/pabrik.
- 3) Sampah hasil kegiatan pertanian meliputi perkebunan, kehutanan, perikanan, dan peternakan.
- 4) Sampah hasil kegiatan perdagangan, misalnya sampah pasar dan toko
- 5) Sampah hasil kegiatan pembangunan
- 6) Sampah jalan raya

¹²Subarna, Undang, 2014, *Manfaat Pengelolaan Sampah Terpadu*.Surakarta: CV Aryhaeko Sinergi Persada

¹³[http://id.wikipedia.org/wiki/Pengelolaan sampah](http://id.wikipedia.org/wiki/Pengelolaan_sampah)

- b. Penggolongan sampah berdasarkan komposisinya
 - 1) Sampah seragam. Sampah hasil kegiatan industry umumnya termasuk dalam golongan ini. Sampah dari kantor sering terdiri atas kertas, karton, kertas karbon, dan semacamnya yang masih tergolong seragam atau sejenis.
 - 2) Sampah campuran. Misalnya, sampah yang berasal dari pasar atau sampah dari tempat-tempat umum yang sangat beraneka ragam dan bercampur menjadi satu.
- c. Penggolongan sampah berdasarkan bentuknya
 - 1) Sampah padatan (solid), misalnya daun, kertas, karton, kaleng, plastic, dan logam
 - 2) Sampah cairan (termasuk bubur), misalnya bekas air pencuci, bekas cairan yang tumpah, tetes tebu, dna limbah industry yang cair
 - 3) Sampah berbentuk gas, misalnya karbondioksida, ammonia, H_2S , dan lainnya
- d. Penggolongan sampah berdasarkan lokasinya
 - 1) Sampah kota (urban) yang terkumpul dikota-kota besar.
 - 2) Sampah daerah yang terkumpul di daerah-daerah luar perkotaan
- e. Penggolongan sampah berdasarkan proses terjadinya
 - 1) Sampah alami, ialah sampah yang terjadi karena prose salami. Misalnya rontokan dedaunan
 - 2) Sampah nonalami, ialah sampah yang terjadinya karena kegiatan manusia. Misalnya plastik dan kertas
- f. Penggolongan sampah berdasarkan sifatnya
 - 1) Sampah organik, terdiri atas dedaunan, kayu, tulang, sisa makanan ternak, sayur dan buah. Sampah organik adalah sampah yang mengandung senyawa organik dan tersusun oleh unsur karbon, hidrogen, dan oksigen. Sampah ini mudah didegradasi oleh mikroba

- 2) Sampah anorganik, terdiri atas kaleng, plastic, besi, logam, kaca, dan bahan-bahan lainnya yang tidak tersusun oleh senyawa organik. Sampah ini tidak dapat didegradasi oleh mikroba sehingga sulit untuk diuraikan.

g. Penggolongan sampah berdasarkan jenisnya

- 1) Sampah makanan
- 2) Sampah kebun/pekarangan
- 3) Sampah kertas
- 4) Sampah plastik, karet, dan kulit
- 5) Sampah kain
- 6) Sampah kayu
- 7) Sampah logam
- 8) Sampah gelas dan keramik
- 9) Sampah abu dan debu

Secara garis besar, penulis akan membedakan sampah menjadi tiga saja, yaitu sebagai berikut:

a. Sampah organik/basah

Sampah basah adalah sampah yang berasal dari makhluk hidup, seperti daun-daunan, sampah dapur, sampah restoran, sisa sayuran, sisa buah, dll. Sampah jenis ini dapat terdegradasi (membusuk/hancur) secara alami.

b. Sampah anorganik/kering

Sampah kering adalah sampah yang tidak dapat terdegradasi secara alami. Contohnya: logam, besi kaleng, plastik, karet, botol, dll.

c. Sampah berbahaya

Sampah jenis ini berbahaya bagi manusia. Contohnya: baterai, jarum suntik bekas, limbah racun kimia, limbah nuklir, dll. Sampah jenis ini memerlukan penanganan khusus.¹⁴

Praktek pengelolaan sampah berbeda-beda antara negara maju dan negara berkembang, berbeda juga antara daerah perkotaan dengan daera pedesaan, berbeda juga antara daerah perumahan dengan daerah industry. Pengelolaan sampah yang tidak berbahaya dari pemukiman dan institusi di area metropolitan biasanya menjadi tanggung jawab pemerintah daerah, sedangkan untuk sampah dari area komersial dan industry biasanya ditangani oleh perusahaan pengolah sampah dan dikontrol oleh dinas yang terkait yaitu dinas kebersihan

1.6 Operasionalisasi Konsep

1. Implementasi kebijakan adalah perwujudan dari segala keputusan atau solusi yang dikeluarkan oleh pemerintah dalam mengatasi masalah sosial yang sedang terjadi di masyarakat, dapat berupa suatu program kebijakan yang merupakan keputusan atas alternatif pemecahan masalah yang harus diwujudkan.
2. Sampah adalah material yang timbul sebagai hasil dari kehidupan manusia yang sudah tidak dimanfaatkan lagi sehingga menjadi bahan atau barang buangan
3. Pengelolaan sampah terpadu adalah pengumpulan, pengangkutan, pemrosesan, pendaur-ulangan, atau pembuangan dari material sampah termasuk pemanfaatan sampah didalamnya, yang biasanya mengacu pada material sampah yang dihasilkan

¹⁴Sejati, Kuncoro, 2009, *Pengolahan Sampah Terpadu dengan Sistem Node, Sub Point, dan Center Point*.Yogyakarta: Kanisius.

dari kegiatan manusia dan dikelola untuk mengurangi dampaknya terhadap kesehatan, lingkungan atau keindahan.

4. Implementasi kebijakan merupakan aktivitas kegiatan atau tindakan yang dilakukan dalam rangka menjalankan program, keputusan kebijakan untuk mencapai tujuan yang telah ditetapkan dalam keputusan-keputusan sebelumnya. Berkaitan dengan implementasi kebijakan, maka studi implementasi kebijakan memfokuskan diri pada aktivitas atau kegiatan yang dijalankan untuk menjelaskan keputusan kebijakan yang telah ditetapkan.

1.7 Metode Penelitian

1.7.1 Desain penelitian

Sesuai masalah yang diangkat, penelitian ini menggunakan metode kualitatif yang bersifat deskriptif, yaitu suatu metode yang lebih menekankan pada suatu objek, kondisi, ataupun peristiwa yang terjadi dimasa sekarang baik berupa ucapa atau tulisan dan perilaku yang diamati oaring-orang. Penelitian kualitatif adalah suatu pendekatan penelitian yang mengungkapkan situasi sosial tertentu dengan mendeskripsikan kenyataan secara benar, dibentuk oleh kata-kata berdasarkan teknik pengumpulan dan analisis data yang relevan yang diperoleh dari situasi yang alamiah.¹⁵ Tujuan penelitian deskriptif adalah untuk membuat pencandraan secara sistematis, faktual, dan akurat mengenai fakta-fakta dan sifat-sifat populasi atau daerah tertentu.

¹⁵Satori, Djam'an dan Aan Komariah, *Metodologi Penelitian Kualitatif*. Bandung:

Metode deskriptif ini akan mampu melihat permasalahan yang diteliti serta melihat hubungan antar suatu variable dengan variable lain. Metode kualitatif ini lebih menekankan pada naratif daripada angka-angka yang dilengkapi dengan kutipan dari data atau fakta yang diungkap pada lapangan sebagai penguat.¹⁶

1.7.2 Situs Penelitian

Dalam penelitian ini tempat yang akan dijadikan sebagai situs penelitian ialah berkaitan dengan tempat atau wilayah dimana penelitian akan dilaksanakan. Adapun tempat yang akan menjadi penelitian peneliti sesuai dengan judul penelitian ini yaitu di Kabupaten Paser, Propinsi Kalimantan Timur.

1.7.3 Informan penelitian

Subjek penelitian merupakan individu atau kelompok yang diharapkan dapat memberikan informasi tentang permasalahan yang akan diteliti. Informan penelitian yang akan penulis temui pada penelitian ini diantaranya:

1. Kepala Dinas Kebersihan dan Pertamanan (DKP) Kabupaten Paser sebagai lembaga yang terkait dalam pelaksanaan pengelolaan sampah
2. Kepala TPA Tanah Grogot sebagai pelaksana pengelolaan sampah
3. Pemulung disekitar TPA.

1.7.4 Jenis data

Dalam penelitian ini peneliti menggunakan data berupa: teks, kata-kata tertulis, frasa-frasa atau simbol-simbol yang mempresentasikan dan menggambarkan orang-

¹⁶Suryabrata, Sumardi, 1987, *Metodologi Penelitian*. Jakarta: CV. Rajawali. Hlm 19

orang, tindakan-tindakan, dan peristiwa yang berhubungan dengan pengelolaan sampah terpadu di daerah Kabupaten Paser.

1.7.5 Sumber data

Sumber data dalam penelitian ini adalah sebagai berikut :

a. Sumber data primer

Data primer adalah data yang diperoleh langsung dari subjek penelitian dengan mengenakan alat pengambilan data langsung pada subjek sebagai sumber informasi yang dicari. Data primer pada penelitian ini diperoleh melalui observasi secara langsung di lapangan dengan cara wawancara secara mendalam terhadap beberapa informan dan narasumber yang bisa memberikan informasi sesuai dengan permasalahan yang terjadi. Adapun informan yang akan diwawancarai diantaranya adalah kepala/pegawai Dinas Kebersihan dan Pertamanan (DKP) Kabupaten Paser, kepala/pegawai TPA Tanah Grogot, dan masyarakat/pemulung/bandar lapak disekitar TPA

b. Sumber data sekunder

Data sekunder adalah data-data yang diperoleh secara tidak langsung dari penelitian, yaitu dengan memanfaatkan data-data yang ada sebelumnya yang berbentuk laporan, buku-buku, literature, jurnal, media cetak, internet serta dokumen-dokumen lainnya yang berhubungan dengan permasalahan yang diteliti dan data lapangan yang diperoleh melalui narasumber yang berhubungan dengan subjek. Meliputi referensi maupun berita dari berbagai media cetak dan elektronik.

1.7.6 Teknik Pengumpulan data

Dalam melakukan penelitian ini teknik pengumpulan data dilakukan dengan cara:

1. Pengumpulan Data Primer

Pengumpulan data primer yang dilakukan peneliti melalui survey primer dengan observasi (pengamatan) maupun dengan menggunakan wawancara.

- a. Observasi yaitu pengamatan secara langsung terhadap unsur-unsur yang tampak dalam suatu gejala dalam obyek penelitian dan peneliti akan menggunakan tipe observasi non partisipan yakni peneliti hanya melakukan pengamatan terhadap objek tanpa terlibat langsung di dalam pengambilan dan pembuatan keputusan.

- b. Wawancara mendalam atau *independent interview*

Wawancara adalah suatu cara pengumpulan data yang digunakan untuk memperoleh data langsung dari sumbernya.

Teknik wawancara dilakukan dengan wawancara tidak terstruktur. Wawancara tidak terstruktur dilakukan dengan daftar wawancara sebagai panduan wawancara, namun pertanyaan dapat berkembang sesuai dengan kondisi saat wawancara terjadi. Wawancara dalam penelitian ini dilakukan kepada pihak-pihak yang terkait langsung dengan obyek penelitian dengan penentuan narasumber yang didasarkan pada kualitasnya dalam memberikan informasi yang terpercaya mengenai unsur-unsur pusat perhatian penelitian (*purposive sampling*) serta dapat juga dengan teknik *snowball sampling* yaitu pemilihan informan yang didasarkan pada intruksi atau petunjuk dari informan utama karena dianggap mampu memberikan informasi lainnya.

2. Pengumpulan Data Sekunder

Pengumpulan data sekunder dilakukan untuk melengkapi data primer yaitu

dengan teknik dokumentasi. Dokumentasi adalah cara pengumpulan data dengan studi literature yaitu dapat melalui buku, artikel, jurnal, maupun berbagai studi yang pernah dilakukan sebelumnya.

1.7.7 Analisis dan Interpretasi Data

Teknik analisis data yang digunakan peneliti dalam penelitian ini yaitu menggunakan teknik analisis data model interaktif menurut Miles & Huberman yang terdiri dari empat tahapan antara lain¹⁷:

1. Pengumpulan data. Proses pengumpulan data dapat dilakukan sebelum penelitian, pada saat penelitian dan bahkan di akhir penelitian yaitu pada saat subjek melakukan pendekatan dan menjalin hubungan dengan subjek penelitian, dengan responden penelitian, melakukan observasi, membuat catatan lapangan bahkan ketika peneliti berinteraksi dengan lingkungan sosial subjek dan informan itu semua merupakan proses pengumpulan data yang hasilnya adalah data yang akan diolah.
2. Reduksi data. Inti dari reduksi data adalah proses penggabungan dan penyeragaman segala bentuk data yang diperoleh menjadi satu bentuk tulisan (script) yang akan dianalisis. Hasil dari wawancara, hasil observasi, hasil studi dokumentasi atau hasil FGD diubah menjadi bentuk tulisan (script) sesuai dengan formatnya masing-masing.
3. Display data. Pada prinsipnya display data adalah mengolah data setengah jadi yang sudah seragam dalam bentuk tulisan dan sudah memiliki alur tema yang jelas (yang sudah disusun alurnya dalam tabel akumulasi tema) ke dalam

¹⁷Herdiansyah, haris.2012.*Metodologi Penelitian kualitatif untuk Ilmu-ilmu Sosial*.Jakarta: Salemba Humanika.Hlm: 180-181

suatu matriks kategorisasi sesuai dengan tema-tema yang sudah dikelompokkan dan dikategorikan.

4. Kesimpulan atau verifikasi. Kesimpulan merupakan tahap terakhir dalam rangkaian analisis data kualitatif ini. Kesimpulan kualitatif akan menjurus kepada jawaban dari pertanyaan penelitian yang telah di ajukan pada rumusan masalah sebelumnya dan mengungkap “why” dan “how” dari temuan penelitian tersebut.