



Analisis Implementasi Kebijakan Pengelolaan Sampah Berbasis Partisipasi Masyarakat dalam Perspektif Administrasi Publik

Riska Kartini¹ Zulkarnaini²

¹Universitas Riau

²Universitas Riau

ARTICLE INFO

Article history:

Received Juni 10, 2025

Revised Juni 10, 2025

Accepted Juni 10, 2025

Available online Juni 10, 2025

Kata Kunci:

administrasi publik, kebijakan lingkungan, partisipasi masyarakat, pengelolaan sampah, implementasi kebijakan.

Keywords:

public administration, environmental policy, community participation, waste management, policy implementation.



This is an open access article under the [CC BY-SA](https://creativecommons.org/licenses/by-sa/4.0/) license. Copyright © 2023 by Author. Published by Universitas

ABSTRAK

Penelitian ini menganalisis implementasi kebijakan pengelolaan sampah berbasis partisipasi masyarakat dalam perspektif administrasi publik, dengan fokus pada faktor pendukung dan penghambat serta peran pemerintah dalam mendorong kolaborasi. Penelitian menggunakan pendekatan kualitatif dengan desain studi kasus. Data dikumpulkan melalui wawancara mendalam dengan pejabat dinas lingkungan hidup, tokoh masyarakat, dan anggota kelompok pengelola sampah, serta observasi lapangan dan analisis dokumen. Teknik analisis data mengikuti model interaktif Miles dan Huberman dengan triangulasi untuk memastikan validitas temuan. Penelitian mengungkapkan bahwa implementasi kebijakan menghadapi tantangan utama berupa keterbatasan kapasitas birokrasi dan koordinasi antarsektor, meskipun kerangka regulasi telah memadai. Partisipasi masyarakat menunjukkan efektivitas tertinggi ketika didukung oleh kepemimpinan lokal yang kuat dan insentif yang tepat, namun masih terbatas pada tingkat pelaksanaan (tokenism) belum mencapai pengambilan keputusan (citizen control). Dukungan politik terbukti mampu menciptakan momentum perubahan melalui mobilisasi sumber daya eksternal, meskipun berisiko pada keberlanjutan program. Keberhasilan kebijakan pengelolaan sampah memerlukan integrasi antara penguatan kapasitas kelembagaan, partisipasi masyarakat yang bermakna, dan kepemimpinan politik yang berkelanjutan. Penelitian ini merekomendasikan model kolaborasi yang lebih inklusif dengan melibatkan multi-stakeholder dan pendekatan kebijakan yang adaptif terhadap konteks lokal.

ABSTRACT

This study analyzes the implementation of waste management policies based on community participation from a public administration perspective, focusing on supporting and inhibiting factors and the role of government in encouraging collaboration. The study uses a qualitative approach with a case study design. Data were collected through in-depth interviews with environmental service officials, community leaders, and members of waste management groups, as well as field observations and document analysis. The data analysis technique follows the interactive model of Miles and Huberman with triangulation to ensure the validity of the findings. The study revealed that policy implementation overcomes the main challenges of limited capacity and coordination between sectors, even though the regulatory framework is adequate. Community participation shows the highest effectiveness when supported by strong local leadership and appropriate incentives, but is still limited to the level of implementation (tokenism) and has not reached decision-making (citizen control). Political support has been shown to be able to create momentum for change through the mobilization of external resources, although it is risky for the desired program. The success of waste management policies requires integration between strengthening institutional capacity, meaningful community participation, and sustainable political leadership. This study provides a more inclusive collaboration model by involving multi-stakeholders and a policy approach that is adaptive to the local context. Keywords: public

1. PENDAHULUAN

Permasalahan sampah telah berkembang menjadi krisis multidimensi yang tidak hanya berdampak pada lingkungan, tetapi juga pada aspek sosial, ekonomi, dan kesehatan masyarakat. Di Indonesia, volume sampah yang terus meningkat seiring dengan pertumbuhan penduduk dan perubahan pola konsumsi telah menciptakan tekanan besar pada sistem pengelolaan persampahan yang ada. Data terbaru menunjukkan bahwa sebagian besar tempat pembuangan akhir (TPA) di berbagai kota besar sudah melebihi kapasitas, sementara sistem pengolahan sampah terpadu masih terbatas pada wilayah-wilayah tertentu. Kondisi ini diperparah oleh fakta bahwa sekitar 60% sampah plastik Indonesia masih berakhir di laut, menjadikan negara ini sebagai salah satu kontributor utama polusi plastik laut global.

Dimensi permasalahan sampah di Indonesia memiliki karakteristik khusus yang membedakannya dari negara-negara lain. Pertama, komposisi sampah domestik didominasi oleh bahan organik yang mencapai hampir 60%, yang sebenarnya berpotensi besar untuk dikelola melalui proses pengomposan atau biogas, namun pada praktiknya sebagian besar masih berakhir di TPA. Kedua, sistem pengumpulan sampah yang belum merata, terutama di daerah permukiman padat dan kawasan terpencil, menciptakan kesenjangan pelayanan yang signifikan. Ketiga, budaya membuang sampah sembarangan masih cukup kuat di beberapa komunitas, yang diperburuk oleh keterbatasan infrastruktur pengelolaan sampah.

Tantangan pengelolaan sampah di Indonesia juga terkait erat dengan aspek tata kelola dan kebijakan. Meskipun Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2008 tentang Pengelolaan Sampah telah memberikan landasan hukum yang kuat, implementasinya di tingkat daerah seringkali menghadapi kendala berupa kurangnya koordinasi antar sektor, keterbatasan anggaran, dan kapasitas teknis yang tidak merata. Di sisi lain, perkembangan industri dan gaya hidup modern telah memperkenalkan jenis-jenis sampah baru seperti limbah elektronik dan kemasan multilayer yang membutuhkan pendekatan pengelolaan khusus.

Dalam konteks global, permasalahan sampah di Indonesia menjadi semakin relevan dengan adanya komitmen internasional seperti Paris Agreement dan Sustainable Development Goals (SDGs) yang menuntut pengelolaan sampah yang lebih berkelanjutan. Tekanan internasional ini berdampingan dengan tuntutan lokal untuk menemukan solusi yang sesuai dengan konteks sosial-budaya dan kapasitas kelembagaan Indonesia. Munculnya berbagai inisiatif berbasis masyarakat seperti bank sampah dan gerakan zero waste menunjukkan potensi besar partisipasi lokal, namun sekaligus menyoroti perlunya dukungan sistemik dari pemerintah dan sektor swasta untuk memperkuat dan memperluas dampak inisiatif-inisiatif tersebut.

Kompleksitas permasalahan sampah ini membutuhkan pendekatan holistik yang mengintegrasikan aspek teknologi, kebijakan, ekonomi, dan perubahan perilaku. Pengalaman berbagai negara menunjukkan bahwa tidak ada solusi tunggal yang dapat diterapkan secara universal, melainkan diperlukan kombinasi intervensi yang disesuaikan dengan kondisi lokal. Dalam konteks Indonesia, hal ini berarti perlu dikembangkan model pengelolaan sampah yang mempertimbangkan keragaman geografis, kultural, dan kapasitas kelembagaan di berbagai daerah, sambil tetap menjaga keselarasan dengan tujuan pembangunan berkelanjutan nasional dan global. Dengan pertumbuhan populasi dan konsumsi yang terus meningkat, volume sampah semakin mengancam kelestarian lingkungan dan kesehatan masyarakat. Berdasarkan data Kementerian Lingkungan Hidup dan Kehutanan (KLHK), Indonesia menghasilkan sekitar 67,8 juta ton sampah pada tahun 2022, dengan hanya 60% yang terkelola secara memadai. Kondisi ini menunjukkan bahwa kebijakan pengelolaan sampah belum sepenuhnya efektif, sehingga diperlukan pendekatan yang lebih inovatif dan kolaboratif.

Salah satu strategi yang dinilai potensial adalah pengelolaan sampah berbasis partisipasi masyarakat, di mana pemerintah tidak hanya berperan sebagai regulator tetapi juga melibatkan masyarakat secara aktif dalam proses pengurangan, pemilahan, dan daur ulang sampah. Implementasi kebijakan ini memerlukan sinergi antara aspek administrasi publik, seperti koordinasi antarinstansi, kapasitas kelembagaan, dan pendanaan, dengan peran serta masyarakat sebagai aktor utama. Namun, dalam praktiknya, masih banyak kendala seperti rendahnya kesadaran masyarakat, kurangnya insentif, dan lemahnya pengawasan kebijakan.

2. METODE

Penelitian ini menggunakan pendekatan kualitatif dengan desain studi kasus untuk menganalisis implementasi kebijakan pengelolaan sampah berbasis partisipasi masyarakat dalam perspektif administrasi publik. Pendekatan kualitatif dipilih karena mampu menggali pemahaman mendalam terkait dinamika sosial, perilaku aktor, dan konteks kebijakan yang tidak dapat diukur secara numerik. Lokasi penelitian ditentukan secara purposive dengan pertimbangan bahwa daerah tersebut telah menerapkan program pengelolaan sampah melibatkan partisipasi masyarakat secara intensif.

Pengumpulan data dilakukan melalui wawancara mendalam dengan informan kunci yang meliputi pejabat dinas lingkungan hidup, tokoh masyarakat, anggota kelompok pengelola sampah, serta aktivis lingkungan. Selain itu, dilakukan observasi lapangan untuk melihat langsung proses pengelolaan sampah dan dokumentasi kebijakan seperti peraturan daerah, laporan tahunan, serta arsip kegiatan. Analisis data menggunakan teknik analisis interaktif Miles dan Huberman yang meliputi reduksi data, penyajian data, dan penarikan kesimpulan. Data yang terkumpul diverifikasi melalui triangulasi sumber dan metode untuk memastikan keabsahan temuan.

Penelitian ini berfokus pada tiga aspek utama yaitu proses implementasi kebijakan, faktor pendorong dan penghambat partisipasi masyarakat, serta peran pemerintah dalam mendorong kolaborasi. Kerangka teoritis yang digunakan mengintegrasikan konsep implementasi kebijakan Grindle, partisipasi masyarakat Arnstein, serta tata kelola lingkungan Ostrom. Pembahasan hasil penelitian dilakukan secara interpretatif dengan menghubungkan temuan empiris dengan teori-teori terkait untuk menghasilkan pemahaman komprehensif tentang fenomena yang diteliti.

3. HASIL DAN PEMBAHASAN

Hasil

Implementasi kebijakan pengelolaan sampah berbasis partisipasi masyarakat di lokasi penelitian menunjukkan pola yang bervariasi tergantung pada tingkat keterlibatan pemangku kepentingan dan dukungan kelembagaan. Berdasarkan wawancara dan observasi, partisipasi masyarakat dalam program bank sampah dan pemilahan mandiri telah berjalan dengan baik di beberapa kelurahan, terutama di wilayah dengan kepadatan penduduk menengah ke atas. Namun, di daerah permukiman padat dan berpendapatan rendah, partisipasi cenderung rendah karena keterbatasan kesadaran dan fasilitas pendukung.

Dinas Lingkungan Hidup setempat telah mengeluarkan regulasi berupa Peraturan Daerah tentang Pengelolaan Sampah, tetapi implementasinya belum optimal akibat terbatasnya anggaran operasional dan koordinasi antar sektor. Program pelatihan pengelolaan sampah bagi masyarakat hanya dilakukan secara sporadis dan belum menjangkau seluruh lapisan masyarakat. Di sisi lain, kelompok masyarakat yang aktif menunjukkan inisiatif tinggi dengan membentuk komunitas daur ulang yang mampu mengurangi volume sampah di TPA hingga 15% di wilayah mereka.

Faktor pendorong utama dalam implementasi kebijakan ini adalah adanya dukungan politik dari pemerintah daerah dan kepemimpinan lokal yang kuat. Sedangkan faktor penghambat utamanya meliputi rendahnya kesadaran lingkungan di sebagian masyarakat, minimnya insentif ekonomi, serta belum meratanya infrastruktur pengelolaan sampah.

Pembahasan

Temuan penelitian ini secara jelas memperkuat teori Grindle (1980) yang menekankan bahwa keberhasilan implementasi kebijakan tidak hanya bergantung pada desain kebijakan itu sendiri, tetapi sangat dipengaruhi oleh kapasitas birokrasi dan dukungan politik yang ada. Dalam konteks pengelolaan sampah berbasis partisipasi masyarakat, penelitian mengungkapkan bahwa meskipun kerangka regulasi seperti Peraturan Daerah tentang Pengelolaan Sampah telah tersedia, implementasinya masih menghadapi kendala signifikan terkait kapasitas kelembagaan. Keterbatasan anggaran operasional, kurangnya sumber daya manusia yang kompeten, serta lemahnya koordinasi antar sektor menjadi faktor utama yang menghambat efektivitas kebijakan. Hal ini menunjukkan bahwa desain kebijakan yang baik saja tidak cukup tanpa didukung oleh kapasitas birokrasi yang memadai untuk menjalankannya.

Dukungan politik juga muncul sebagai variabel kritis dalam penelitian ini. Daerah-daerah yang menunjukkan kemajuan signifikan dalam implementasi kebijakan pengelolaan sampah umumnya memiliki komitmen politik yang kuat dari para pemangku kepentingan utama, terutama dari pimpinan daerah dan anggota legislatif. Dukungan ini tercermin dalam alokasi anggaran yang lebih memadai, prioritas program, serta keterlibatan aktif pejabat tinggi dalam sosialisasi kebijakan. Sebaliknya, di wilayah dimana dukungan politik kurang konsisten, implementasi kebijakan cenderung berjalan lambat dan tidak merata. Temuan ini

selaras dengan argumen Grindle bahwa kebijakan publik pada dasarnya adalah produk politik, sehingga keberhasilannya sangat tergantung pada konfigurasi dan dinamika kekuasaan yang ada.

Lebih jauh, penelitian ini mengembangkan pemahaman tentang teori Grindle dengan mengungkap interaksi kompleks antara kapasitas birokrasi dan partisipasi masyarakat. Dalam beberapa kasus, keterbatasan kapasitas birokrasi justru menciptakan ruang bagi munculnya inisiatif-inisiatif lokal dari masyarakat. Kelompok-kelompok masyarakat tertentu mampu mengembangkan sistem pengelolaan sampah mandiri yang efektif ketika respon pemerintah dinilai lamban atau tidak memadai. Namun, inisiatif lokal seperti ini seringkali terhambat skalabilitasnya karena kurangnya dukungan kelembagaan dari pemerintah. Temuan ini memberikan nuansa baru dalam memahami teori implementasi kebijakan, dimana dalam konteks tertentu, partisipasi masyarakat dapat berfungsi sebagai mekanisme kompensasi terhadap keterbatasan kapasitas birokrasi, meskipun dengan efektivitas yang terbatas.

Penelitian ini juga mengidentifikasi bahwa hubungan antara kapasitas birokrasi dan dukungan politik tidak selalu linier. Fenomena dimana dukungan politik yang kuat mampu menciptakan momentum perubahan meskipun kapasitas birokrasi terbatas mengungkapkan dinamika menarik dalam implementasi kebijakan publik. Dalam konteks pengelolaan sampah berbasis partisipasi masyarakat, penelitian menemukan bahwa inisiatif-inisiatif kebijakan tertentu justru memperoleh traksi ketika adanya kepemimpinan politik yang visioner dan mampu berfungsi sebagai katalis perubahan. Kasus-kasus seperti ini menunjukkan bahwa dukungan politik tidak hanya berperan dalam alokasi sumber daya, tetapi lebih jauh mampu menciptakan ekosistem kebijakan yang memungkinkan terobosan-terobosan inovatif meskipun dalam kondisi kapasitas birokrasi yang belum ideal.

Mekanisme yang terjadi dalam situasi seperti ini melibatkan proses mobilisasi sumber daya eksternal melalui jaringan politik dan kolaborasi dengan aktor-aktor di luar struktur birokrasi formal. Pejabat politik yang memiliki modal sosial dan jaringan yang kuat seringkali mampu menarik keterlibatan organisasi masyarakat sipil, akademisi, pelaku usaha, bahkan donor internasional untuk bersama-sama mendorong agenda perubahan. Dalam beberapa kasus yang diamati, walikota atau bupati yang memiliki komitmen kuat terhadap isu lingkungan mampu membentuk forum multi-pihak yang berfungsi sebagai wahana koordinasi dan inovasi kebijakan, sekaligus mengkompensasi keterbatasan kapasitas birokrasi yang ada.

Namun, temuan penelitian juga mengungkapkan bahwa model perubahan seperti ini mengandung kerentanan tertentu. Keberhasilan implementasi kebijakan yang sangat bergantung pada figur pemimpin politik tertentu cenderung menghadapi tantangan keberlanjutan ketika terjadi perubahan kepemimpinan. Selain itu, pendekatan yang terlalu mengandalkan jaringan eksternal dan inisiatif di luar struktur birokrasi formal terkadang menciptakan fragmentasi dalam tata kelola kebijakan, dimana berbagai program berjalan secara paralel tanpa integrasi yang kuat dengan sistem pemerintahan yang ada.

Temuan ini memberikan perspektif baru dalam memahami elastisitas sistem administrasi publik dalam merespon keterbatasan kapasitas. Alih-alih menjadi penghambat mutlak, keterbatasan kapasitas birokrasi dalam kondisi tertentu justru dapat memicu kreativitas dan inovasi governance melalui pemanfaatan jaringan politik dan kolaborasi dengan aktor non-pemerintah. Namun, penelitian juga mengingatkan bahwa model seperti ini perlu diimbangi dengan upaya sistematis untuk memperkuat kapasitas birokrasi secara berkelanjutan, agar tercipta keseimbangan antara fleksibilitas inovasi dan stabilitas kelembagaan.

Implikasi teoretis dari temuan ini adalah perlunya rekontekstualisasi pemahaman tentang hubungan antara kapasitas birokrasi dan implementasi kebijakan. Alih-alih melihat kapasitas birokrasi sebagai prasyarat mutlak, temuan penelitian ini menyarankan pendekatan yang lebih dinamis yang mempertimbangkan berbagai mekanisme kompensasi dan alternatif governance yang dapat muncul dalam kondisi keterbatasan kapasitas. Temuan ini sekaligus memperkaya wacana tentang adaptive governance dengan menunjukkan peran kritis kepemimpinan politik dalam menciptakan ruang bagi inovasi kebijakan di tengah berbagai keterbatasan kelembagaan. Sebaliknya, kapasitas birokrasi yang memadai tidak selalu menjamin implementasi yang efektif jika tidak didukung oleh komitmen politik yang berkelanjutan. Dinamika ini memperkaya pemahaman kita tentang teori implementasi kebijakan dengan menunjukkan bahwa kapasitas birokrasi dan dukungan politik saling berinteraksi dalam pola yang kompleks dan kontekstual.

Tingkat partisipasi masyarakat dalam penelitian ini mengkonfirmasi teori Arnstein (1969) tentang jenjang partisipasi, dimana partisipasi masih berada pada tingkat 'tokenism' (pelibatan simbolis) dan belum mencapai tingkat 'citizen control'. Masyarakat lebih banyak dilibatkan dalam tahap pelaksanaan tetapi kurang dalam pengambilan keputusan kebijakan. Temuan ini serupa dengan penelitian Andini (2020) yang menyatakan bahwa partisipasi masyarakat dalam pengelolaan sampah di Indonesia masih bersifat instruktif daripada kolaboratif.

Konsep tata kelola lingkungan Ostrom (1990) juga relevan dengan temuan penelitian ini, khususnya mengenai pentingnya kelembagaan lokal dalam pengelolaan sumber daya bersama. Kelompok masyarakat yang berhasil mengelola sampah secara mandiri menunjukkan karakteristik kelembagaan yang kuat dengan aturan internal yang jelas dan sistem reward yang efektif. Namun, keberhasilan ini belum dapat direplikasi secara luas karena perbedaan kapasitas masyarakat dan dukungan pemerintah di tiap wilayah.

4. SIMPULAN DAN SARAN

Penelitian ini mengungkap kompleksitas implementasi kebijakan pengelolaan sampah berbasis partisipasi masyarakat dalam perspektif administrasi publik. Temuan utama menunjukkan bahwa keberhasilan kebijakan tidak hanya bergantung pada kerangka regulasi yang ada, tetapi sangat dipengaruhi oleh interaksi dinamis antara kapasitas birokrasi, dukungan politik, dan partisipasi masyarakat. Meskipun Peraturan Daerah tentang pengelolaan sampah telah memberikan landasan hukum yang memadai, implementasinya masih menghadapi tantangan signifikan terkait keterbatasan anggaran, koordinasi antarsektor, dan kesenjangan kapasitas teknis di tingkat lokal.

Partisipasi masyarakat dalam pengelolaan sampah menunjukkan hasil yang beragam, dengan tingkat keterlibatan yang lebih tinggi pada komunitas yang memiliki kesadaran lingkungan baik dan dukungan kelembagaan yang memadai. Inisiatif lokal seperti bank sampah dan sistem daur ulang mandiri terbukti efektif dalam mengurangi volume sampah di tingkat komunitas, namun menghadapi kendala dalam perluasan skala akibat kurangnya integrasi dengan sistem pengelolaan sampah formal. Penelitian ini juga mengidentifikasi bahwa kepemimpinan politik yang kuat dapat berfungsi sebagai katalis perubahan dengan memobilisasi sumber daya eksternal dan membangun kolaborasi multi-pihak, meskipun pendekatan ini mengandung risiko ketergantungan pada figur tertentu dan tantangan keberlanjutan.

5. DAFTAR PUSTAKA

- Arnstein, S. R. (1969). A ladder of citizen participation. *Journal of the American Institute of Planners*, 35(4), 216-224. <https://doi.org/10.1080/01944366908977225>
- Grindle, M. S. (1980). Politics and policy implementation in the Third World. *Princeton University Press*.
- Kementerian Lingkungan Hidup dan Kehutanan (KLHK). (2022). *Laporan kinerja tahun 2022: Capaian pengelolaan sampah nasional*. Jakarta: KLHK.
- Miles, M. B., & Huberman, A. M. (1994). *Qualitative data analysis: An expanded sourcebook* (2nd ed.). Sage Publications.
- Ostrom, E. (1990). *Governing the commons: The evolution of institutions for collective action*. Cambridge University Press.
- Prasetyo, D. (2021). Implementasi kebijakan pengelolaan sampah berbasis masyarakat di Jawa Timur. *Jurnal Administrasi Publik*, 12(2), 145-160.
- Republik Indonesia. (2008). Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2008 tentang Pengelolaan Sampah. Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2008 Nomor 69