

# **BAB I**

## **PENDAHULUAN**

### **1.1 Latar Belakang**

Implementasi kebijakan merupakan tahap yang sangat penting dalam proses kebijakan publik. Secara umum, implementasi dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia berarti pelaksanaan atau penerapan. Menurut (Tachjan, 2006) implementasi kebijakan publik merupakan proses kegiatan administratif yang dilakukan setelah kebijakan ditetapkan/disetujui. Maksudnya, sebagai suatu sistem penyampaian/penerusan kebijakan. Implementasi terdiri dari unsur-unsur dan kegiatan kegiatan yang terarah menuju tercapainya tujuan-tujuan dan sasaran-sasaran yang dikehendaki. Kemudian, menurut (Handoyo, 2010) implementasi kebijakan merupakan kegiatan untuk menjalankan kebijakan, yang ditujukan kepada kelompok sasaran, untuk mewujudkan tujuan kebijakan. Kebijakan yang dibuat sebaik apapun tidak akan berjalan tanpa dikawal dalam implementasinya.

Implementasi kebijakan merupakan merealisasikan atau pelaksanaan suatu kebijakan yang harus dipersiapkan dan direncanakan dengan baik untuk mencapai tujuan-tujuan dari kebijakan tersebut. Agar setiap kebijakan dapat diimplementasikan, maka seharusnya pula memperhatikan apa dan bagaimana bentuk program yang realistis, serta memperhatikan kemungkinan keberhasilan dan kegagalannya sehingga dapat memenuhi kepentingan publik.

Upaya untuk melaksanakan pengelolaan sampah pada tatanan kebijakan sebenarnya sudah diatur dalam Undang-Undang No. 18 Tahun 2008. Undang-undang ini mengamanatkan bahwa penyelenggaraan pengelolaan sampah diperlukan kepastian hukum, kejelasan tanggung jawab dan kewenangan

pemerintah daerah serta peran masyarakat dan dunia usaha, sehingga dapat berjalan semacam proporsional, efektif, dan efisien (Undang-Undang, 2008). Selanjutnya, melalui Peraturan Menteri Negara Lingkungan Hidup dan Kehutanan Republik Indonesia Nomor 14 Tahun 2021 tentang Pengelolaan Sampah Pada Bank Sampah. Dalam peraturan ini ditegaskan bahwa pengelolaan sampah perlu dilakukan dengan pendekatan ekonomi sirkular oleh pemerintah pusat, pemerintah daerah dan masyarakat, sehingga memberikan manfaat secara ekonomi, sehat bagi masyarakat, dan aman bagi lingkungan, yaitu dapat dilakukan melalui Bank sampah sebagai sarana edukasi, perubahan perilaku dalam pengelolaan sampah, dan pelaksanaan ekonomi sirkular (Peraturan Menteri, 2021).

Mendukung dan mengatasi persoalan sampah tentunya pemerintah daerah Kota Lhokseumawe telah membuat kebijakan, yaitu Qanun Kota Lhokseumawe Nomor 9 Tahun 2015 tentang Pengelolaan Sampah. Sebagaimana yang dijelaskan pada pasal 3 bahwa pengelolaan sampah bertujuan untuk meningkatkan standar kesehatan masyarakat, kualitas dan kebersihan lingkungan, serta dapat menjadikan sampah sebagai sumber daya yang bernilai ekonomi. Hal tersebut merupakan perwujudan dari pengelolaan sampah melalui Bank Sampah. (Qanun, 2015).

Sebagai kota pesisir, Lhokseumawe menghadapi tantangan dalam pengelolaan limbah plastik dan sampah yang berpotensi mencemari ekosistem laut. Pengelolaan sampah di Kota Lhokseumawe masih menggunakan sistem konvensional yakni kumpul, angkut, dan buang. Dengan penyelesaian akhir di Tempat Pembuangan Akhir (TPA) Alue Lim yang masih *open dumping* yaitu suatu sistem pembuangan sampah yang dilakukan secara terbuka. Sistem ini

masih terus digunakan karena kurangnya pengetahuan masyarakat akan cara pengelolaan sampah dengan baik. Dari segi sarana dan prasarana, armada pengangkut sampah Kota Lhokseumawe sebanyak 36 unit, namun yang layak beroperasi cuma 24 unit. Jika dikonversikan satu armada mampu mengangkut 400 kg sampah, maka untuk mengangkut seluruh sampah yang ada harus membutuhkan 26 unit armada lagi (Ramdani, 2024).

Jika jumlah sampah terus meningkat setiap tahun, daya tampung tempat pembuangan akhir (TPA) akan semakin berkurang. Hal ini karena jumlah sampah yang diproduksi tidak sebanding dengan luas lahan yang tersedia di TPA. Ketersediaan lahan semakin lama akan berkurang karena dimanfaatkan secara berkala. Berdasarkan fakta di lapangan, kapasitas sampah yang ada di TPA Alue Lim Kota Lhokseumawe sudah berlebihan, sehingga sampah yang dibuang sudah berserak hingga kejalan. Banyak masyarakat sekitar TPA yang mengeluh perihal bau limbah akibat penumpukan sampah.

Berdasarkan dokumentasi yang dilihat peneliti melalui media masa, Kepala Bidang Kebersihan dan Sanitasi pada Dinas Lingkungan Hidup dan Kebersihan (DLHK) Lhokseumawe, Ridwan Puteh, menyebutkan produksi sampah masyarakat di daerah setempat mencapai 110 ton per hari, dengan estimasi timbunan mencapai  $\pm 53.760$  ton. Namun saat libur lebaran, produksi sampah meningkat sekitar 20 persen. Sampah di Kota Lhokseumawe rata-rata didominasi oleh sampah organik, sebagian besar sampah berasal dari rumah tangga, produksi sampah tersebut jika dirincikan setiap orang menghasilkan 0,5 kg sampah perhari. Sehingga dengan total sebanyak 210.177 jiwa warga Kota

Lhokseumawe, maka produksi sampah yang dihasilkan sebanyak 105.089 kg. Berikut merupakan tabel jumlah timbulan sampah dari 5 tahun terakhir:

**Tabel 1.1**  
**Jumlah Timbulan Sampah Kota Lhokseumawe**

| No | Tahun | Jumlah timbulan sampah |
|----|-------|------------------------|
| 1. | 2020  | 33.729 ton             |
| 2. | 2021  | 34.403 ton             |
| 3. | 2022  | 35.091 ton             |
| 4. | 2023  | 35.793 ton             |
| 5. | 2024  | 36.509 ton             |

*Sumber:DLHK Kota Lhokseumawe, Tahun 2024*

Tabel tersebut menunjukkan jumlah timbulan sampah di Kota Lhokseumawe dari tahun 2020 hingga 2024. Selama periode tersebut, terlihat adanya peningkatan jumlah timbulan sampah setiap tahunnya. Hal Peningkatan jumlah sampah terlihat sekitar 3% setiap tahunnya. Namun pemerintah belum mampu menanganinya secara optimal. Penyebab utama penumpukan sampah ini juga dapat disebabkan karena rendahnya frekuensi pengangkutan oleh Dinas Kebersihan dan Pengelolaan Sampah, serta kurangnya kesadaran masyarakat tentang pentingnya membuang sampah pada tempatnya. Selain itu, tempat sampah yang sudah ada ditempat umum juga tidak berfungsi secara efektif, terlihat di TPS (Tempat Pembuangan Sementara) hanya sebagai tempat pembuangan akhir bagi masyarakat.

Berdasarkan observasi awal yang dilakukan peneliti pada 11 Desember 2024 melalui wawancara awal bersama Bidang Kebersihan dan Sanitasi yakni Ibu Putri, beliau mengatakan bahwa permasalahan yang saat ini masih dihadapi adalah meskipun sosialisasi mengenai pentingnya pengelolaan sampah terus dilakukan,

namun kepedulian dan tingkat partisipasi masyarakat terhadap kebijakan yang sudah ada masih rendah.

Dari wawancara tersebut maka permasalahan yang terjadi di lapangan adalah keterbatasan implementasi kebijakan yang telah dibuat salah satunya disebabkan oleh kurangnya kepedulian masyarakat terhadap kegiatan pengelolaan yang berbasis masyarakat. Padahal penyebab meningkatnya sampah yang paling besar dan berdampak adalah pola konsumsi masyarakat dan kebiasaan menganggap sampah adalah bagian kehidupan yang tidak penting. Di sini pola pikir masyarakat harusnya diubah dengan mengikut sertakan diri dalam pengelolaan sampah secara langsung. Karena penanganan masalah sampah harus dimulai dari penyebabnya yaitu masyarakat.

Apabila sampah tidak dikelola dengan baik dapat menimbulkan berbagai gangguan seperti: 1) Sampah mencemari udara karena mengandung gas-gas dan pembuangan sampah yang menimbulkan bau yang tidak sedap, area becek, dan berlumpur, terutama selama musim penghujan; 2) Sampah yang bertumpuk dapat menimbulkan kondisi dari segi fisik dan kimia yang tidak sesuai dengan lingkungan normal; 3) Di sekitar daerah pembuangan sampah akan terjadi kekurangan oksigen; 4) Gas-gas yang dihasilkan selama degradasi (pembusukan) sampah dapat membahayakan kesehatan karena kadang-kadang proses pembusukan mengeluarkan gas beracun; 5) Dapat menimbulkan berbagai penyakit, seperti gangguan pernafasan, infeksi kulit, demam berdarah, dan lain sebagainya terutama yang dapat ditularkan oleh lalat atau serangga lainnya; 6) Secara estetika sampah tidak dapat digolongkan sebagai pemandangannya yang nyaman untuk dinikmati (Mariane et al., 2025).

Maka dari itu pengelolaan sampah sangat penting untuk mencegah konsekuensi besar yang terjadi jika banyak dari kita yang tidak tahu dan melakukan pengelolaan sampah yang tidak bertanggung jawab. Pengelolaan sampah dapat di mulai dari masyarakat itu sendiri, seperti mulai memilah sampah dari rumah menurut jenisnya yaitu sampah organik dan anorganik, sehingga sampah-sampah tersebut dapat dimanfaatkan kembali. Dalam tata cara pengelolaan sampah yang terpadu tidak hanya melibatkan kegiatan pengumpulan, pengangkutan, dan pengolahan saja, tetapi juga melibatkan aktivitas pendauran ulang menjadi barang yang memiliki nilai ekonomis.

Bank sampah merupakan kegiatan yang bersifat *social engineering* yang mengajarkan masyarakat untuk memilah sampah, sehingga menjadi langkah awal untuk membantu masyarakat menjadi lebih sadar tentang cara mengolah sampah dengan benar yaitu memilah, mendaur ulang, dan memanfaatkan kembali sampah sehingga mengurangi jumlah sampah yang diangkut ke TPA. Sistem kerja Bank sampah beroperasi, dengan memberikan hadiah (*reward*) kepada mereka yang berhasil memilah dan menyetorkan sampah (Selomo Makmur et al., 2016).

Kota Lhokseumawe memiliki Bank Sampah Induk untuk memilah sampah sebelum dibawa ke Banda Sakti. Sampah terlebih dahulu dibawa ke pasar induk untuk dipilah mana sampah yang bernilai ekonomi sehingga sisa sampah yang tidak terpakai baru dibawa ke TPA (Alabarra Maulana, 2025). Konsep Bank sampah ini berfokus pada pengelolaan sampah berbasis ekonomi sirkular, yaitu pendekatan yang bertujuan untuk meminimalkan limbah dan mengoptimalkan penggunaan sumber daya. Bank sampah didirikan tidak hanya untuk proses pengurangan sampah saja, tetapi juga memberikan manfaat ekonomi bagi

masyarakat sekitarnya. Pemerintah kota melalui Dinas Lingkungan Hidup berperan dalam mengelola dan mengawasi operasional Bank sampah ini.

Bank sampah ini dibentuk dengan tujuan mengedukasi masyarakat Kota Lhokseumawe, supaya memiliki kesadaran dalam memilah sampah. Masyarakat didorong untuk memilah sampah dan menjadikannya sebagai sumber ekonomi. Sampah yang telah dipilah dapat dijual ke bank sampah atau diolah menjadi produk bernilai ekonomi, seperti pupuk organik atau eco-enzim. Jika dilaksanakan secara serius, Bank sampah dapat berkontribusi pada peningkatan pendapatan rumah tangga dan dapat menjalin kemitraan dengan banyak pihak, mulai dari pihak swasta, pemerintah maupun komunitas lokal. Pembentukan kelompok usaha bersama juga dapat menjadi jalan pengelolaan limbah yang menghasilkan output berdaya jual.

Dengan potensi besar yang dimiliki, kesadaran serta partisipasi masyarakat terhadap Bank Sampah di Kota Lhokseumawe masih terbilang sangat rendah jika dibandingkan dengan jumlah total keseluruhan penduduk Kota Lhokseumawe. Kurangnya pengetahuan sumber daya manusia juga dapat menjadi salah satu hambatan dalam proses implementasi sebuah kebijakan. Mempertimbangkan kondisi tersebut, maka masyarakat perlu diberikan tambahan wawasan mengenai kegunaan Bank sampah sebagai langkah dalam pengelolaan sampah guna menciptakan kondisi lingkungan yang bersih dan ekonomis.

Berdasarkan permasalahan di Kota Lhokseumawe yang telah dijelaskan diatas, tujuan penelitian ini adalah untuk mendeskripsikan secara jelas tindakan yang dilakukan pemerintah kota dalam penerapan kebijakan pengelolaan sampah di Kota Lhokseumawe. Dari latar belakang yang telah di uraikan diatas, maka

penulis tertarik untuk melakukan penelitian dengan judul **“Implementasi Kebijakan Pengelolaan Sampah Melalui Bank Sampah Kota Lhokseumawe.”**

## **1.2 Rumusan Masalah**

Berdasarkan latar belakang masalah, rumusan masalah dalam penelitian ini adalah sebagai berikut :

1. Bagaimana Implementasi Kebijakan Pengelolaan Sampah melalui Bank Sampah di Kota Lhokseumawe?
2. Apa saja faktor penghambat yang dihadapi dalam Implementasi Kebijakan Pengelolaan Sampah melalui Bank Sampah di Kota Lhokseumawe?

## **1.3 Fokus Penelitian**

Untuk memperjelas ruang lingkup permasalahan dalam penelitian, perlu ditetapkan fokus penelitian sehingga akan dapat di peroleh suatu kejelasan data yang tepat dan akurat terhadap aspek-aspek yang harus diteliti. Maka yang menjadi fokus penelitian adalah sebagai berikut:

1. Implementasi Kebijakan Pengelolaan Sampah melalui Bank Sampah di Kota Lhokseumawe dilihat dari aspek tanggung jawab dan aspek manfaat dari kebijakan.
2. Faktor penghambat yang dihadapi Dinas Lingkungan Hidup dalam kebijakan pengelolaan sampah melalui Bank Sampah di Kota Lhokseumawe, difokuskan pada standard dan sasaran kebijakan, sumber daya, komunikasi antar organisasi, dan sikap para pelaksana.

## **1.4 Tujuan Penelitian**

Berdasarkan rumusan masalah diatas, maka yang menjadi tujuan dari



penelitian ini adalah sebagai berikut :

1. Untuk mengetahui dan memahami Implementasi Kebijakan Pengelolaan Sampah melalui Bank Sampah di Kota Lhokseumawe dari aspek tanggung jawab dan aspek manfaat.
2. Untuk mengetahui dan memahami faktor penghambat dalam Implementasi Kebijakan Pengelolaan Sampah melalui Bank Sampah di Kota Lhokseumawe pada standard dan sasaran kebijakan, sumber daya, komunikasi antar organisasi, dan sikap para pelaksana.

### **1.5 Manfaat Penelitian**

Manfaat penelitian mempunyai dua kajian penting yaitu mengembangkan ilmu pengetahuan dan membantu mengatasi sebuah permasalahan pada objek penelitian. Dalam penelitian ini terdapat beberapa manfaat, yaitu sebagai berikut:

#### **1. Manfaat Teoritis**

Hasil penelitian ini diharapkan dapat menjadi gagasan, wawasan dan rujukan pengetahuan yang lebih mendalam tentang bagaimana prosedur yang dilakukan Dinas Lingkungan Hidup dalam pengelolaan sampah di kota Lhokseumawe. Sehingga dapat memberikan sumbangsih bagi pengembangan teori ilmu-ilmu sosial terkhusus Ilmu Administrasi Publik. Dengan demikian, penelitian ini dapat menjadi landasan teoritis bagi penelitian lebih lanjut dalam bidang pengelolaan sampah dan kebijakan lingkungan di wilayah-wilayah lain.

#### **2. Manfaat Praktis**

Penelitian ini diharapkan dapat memberikan rekomendasi atau masukan untuk perbaikan kebijakan dan praktik pengelolaan sampah yang lebih

efisien dan berkelanjutan. Dengan demikian, hasil penelitian ini dapat langsung diterapkan oleh pihak terkait untuk meningkatkan kinerja dan hasil dari program pengelolaan sampah di kota Lhokseumawe.