

IMPLEMENTASI KEBIJAKAN PERSAMPAHAN DI KOTA SEMARANG

Oleh : Sutarto, Yusmilarso, Retno Sunu

ABSTRACT

Various urban community activities bring a number of negative impacts and problems, and problems related to garbage management is one of them. Semarang Municipality has been realizing various programs in handling its garbage, for the sake of its ATLAS slogan implementation, and as a realization of good public service to the society. However, there are some problems hampering these efforts, such as the lack of policy socialization causing unclear information, problems related to government personnel, lack of hygiene and basic facilities, and low society's participation. This article analyzed the relation of three variables namely communication, society participation and resource, with the implementation of garbage policy in Semarang. The result shows that these three variables are related to the policy implementation. It is recommended that there should be political support, such as in the form of commitment from both the executive and legislative, for a better garbage management in Semarang.

Keywords: *Garbage, Management, Public Service.*

A. PENDAHULUAN

Kota pada umumnya merupakan pusat sebagian besar kegiatan perekonomian, perdagangan, industri, pemerintahan, maupun pendidikan. Terpusatnya berbagai kegiatan itu membawa konsekuensi bahwa sebagian besar aktivitas manusia berada di kota. Kota juga menimbulkan adanya kelompok urban atau pendatang dari kota lain yang setiap saat menambah permasalahan perkotaan.

Semakin bertambahnya aktivitas manusia di perkotaan membawa dampak meningkatnya tuntutan masyarakat kota akan pentingnya harapan hidup lebih tinggi, sejahtera,

ketenteraman, ketertiban, dan kenyamanan. Masyarakat kota menyadari bahwa kota yang menjadi hunian dan tempat mencari kehidupan setiap hari harus bisa memenuhi setiap kepentingan warganya. Oleh sebab itu yang menjadi tuntutan masyarakat kota adalah perkembangan dan kemajuan kota.

Perkembangan kota bisa juga menimbulkan dampak negatif bagi masyarakat apabila sosial ekonomi masyarakat tidak seimbang karena beragamnya sumber pendapatan, menurunnya tingkat kesehatan masyarakat akibat pencemaran atau polusi udara, menurunnya kualitas lingkungan hidup karena pence-

maran air limbah, dan lain-lain. Pemerintah membentuk Program Pembangunan Prasarana Kota Terpadu (P3KT), dengan tujuan agar terbentuk lingkungan yang sehat dan tidak kumuh.

Di Indonesia, dengan UU No. 22/1999 tentang Pemerintahan Daerah dalam derajat tertentu memberi harapan baru terhadap perkembangan desentralisasi dan akan meningkatkan akuntabilitas para pejabat daerah pada publiknya. Adalah suatu hal tidak dipungkiri lagi bahwa telah terjadi pergeseran tuntutan tugas-tugas pemerintah. Sejalan dengan desentralisasi maka tugas-tugas pemerintah kini lebih memungkinkan dilaksanakan oleh daerah, dengan harapan bahwa peningkatan kesejahteraan rakyat akan lebih cepat diwujudkan mengingat lebih dekatnya pemerintah daerah kepada masyarakat.

Demikian halnya dengan Kota Semarang, sebagai Ibukota Propinsi Jawa Tengah dalam era otonomi daerah ini telah mampu melaksanakan semua kewenangan yang telah diserahkan kepada daerah secara mandiri dan akuntabel termasuk dalam memanfaatkan segala potensi yang dimiliki, baik potensi sumber daya alam maupun sumber daya manusianya.

Sebagai kota yang berada di jalur utama pantai utara Pulau Jawa di masa mendatang Kota Semarang akan dapat berkembang pesat, menjadi kota metropolitan seirama dengan laju pertumbuhan pema-

ngunan, terutama pada sektor industri, sektor perdagangan, jasa, maupun pendidikan.

Seperti halnya kota-kota besar lain, Semarang mengalami pesatnya perkembangan kota. Ketersediaan lahan untuk pemukiman yang terbatas, pencemaran air dan udara, menurunnya kualitas lingkungan hidup, masuknya air laut ke kawasan pemukiman (rob), gangguan kesehatan masyarakat sebagai akibat pencemaran industri maupun rumah tangga dan besarnya produksi sampah dalam setiap harinya hingga mencapai $\pm 3500 \text{ m}^3$, dan beberapa permasalahan sebagai akibat kompleksitasnya permasalahan perkotaan.

Tuntutan masyarakat kota tersebut telah direspon dan dijabarkan oleh Pemerintahan Kota dalam bentuk Program Pembangunan Prasarana Kota Terpadu (P3KT) yang meliputi delapan sektor prasarana yaitu : Pengadaan air bersih, Air limbah, Persampahan, Sistem drainase, Pengendalian Banjir dan Perumahan Rakyat serta, KIP (*Kampung Improvement Project*) dan MIP (*Market Improvement Project*).

Dari sekian banyak permasalahan kota, satu diantaranya disebabkan oleh aktivitas hampir seluruh manusia adalah masalah persampahan. Dimanapun manusia bertempat tinggal, dari berbagai tingkat usia, pendidikan, maupun sosial ekonominya mereka adalah penghasil sampah baik disadari maupun

tidak. Masalah kebersihan kota atau pengelolaan sampah di Kota Semarang menjadi perhatian utama pemerintah kota, terlebih karena Kota Semarang pernah menyandang sebagai peraih Adipura Kencana. Secara Geografis maupun secara *klimatologis*, Kota Semarang bisa dikatakan kurang menguntungkan karena karakter tumbuhan di daerah pantai utara daun mudah kering dan gugur karena suhu udaranya relatif tinggi sehingga mengakibatkan produk sampah yang berasal dari tumbuhan/penghijauan cukup besar. Kota Semarang yang dilintasi kali besar dan beberapa anak sungai yaitu Kali Banjirkanal Timur, Kali Semarang, dan beberapa saluran sekunder yang membelah Kota Semarang dari arah selatan ke utara berakibat pada besarnya sampah kota yang dibuang ke sungai oleh warga sekitar sungai, disamping penggunaan saluran sebagai tempat pembuangan tinja secara tradisional.

Kota Semarang pada wilayah tertentu sangat padat. Adanya 4 kawasan perumnas dan 51 proyek perumahan dengan masing-masing jumlah unit rumah terbangun bervariasi antara 100-10.000 unit rumah di kawasan pengembangan kota, mengakibatkan pula membengkaknya produk sampah yang tidak dapat dikelola sendiri oleh warganya karena keterbatasan lahan pekarangan sehingga menimbulkan besarnya sampah perkotaan, yang rata-rata setiap keluarga 0,020 m³ dalam setiap harinya dalam suasana

Aman, Tertib, Lancar, Asri, dan Sehat Konsep tersebut mengandung maksud agar pemerintah kota tetap dapat memberikan pelayanan kepada masyarakat dengan sebaik-baiknya. Sesuai dengan penjelasan Peraturan Daerah Kotamadya Daerah Tingkat II Semarang Nomor 6 Tahun 1993 tentang Kebersihan dalam Wilayah Kotamadya Daerah Tingkat II Semarang, upaya menciptakan kebersihan lingkungan tidak dapat dipisahkan dari penanggulangan masalah sampah karena terkait satu sama lain. Penanganan/pengolahannya perlu melibatkan banyak pihak serta memerlukan dukungan teknologi, sarana dan prasarana, serta dana yang memadai. Selain itu hal yang sangat penting adalah sikap mental dari semua pihak dalam usaha menuju Semarang Kota ATLAS (Aman, Tertib, Lancar, Asri, dan Sehat).

Adapun maksud dari sesanti Semarang "KOTA ATLAS" tersebut di atas adalah sebagai berikut : 1) Perwujudan dari suatu tatanan kehidupan masyarakat Kota Semarang dalam berbangsa, bernegara, dan bermasyarakat yang di dalamnya mengandung arti dinamis, meningkat, maju, dan berdaya saing, ketika hari ini harus lebih baik dari kemarin dan hari esok harus lebih baik dari hari ini; dan 2) Warga Kota Semarang diharapkan memahami, mengerti, dan menghayati atas 5 (lima) aspek kehidupan yang menjadi budaya warga Kota Semarang yaitu Aman, tertib, Lancar, Asri, dan

Sehat benar-benar sebagai sarana kemajuan kota.

Dalam mewujudkan semboyan Semarang sebagai Kota ATLAS dalam berbagai program dan kegiatan telah dilaksanakan seperti pembangunan sarana dan prasarana fisik kota, pembentukan kelembagaan, peningkatan peran dan partisipasi masyarakat, maupun pihak ketiga dalam pembangunan Kota Semarang, terlebih dalam upaya pembangunan sarana kebersihan kota.

Masalah pokok yang dialami dalam pembangunan sarana kebersihan Kota Semarang adalah : 1) Kurangnya proses transmisi kebijakan penanganan sampah, yang berdampak pada kurangnya kejelasan kelompok sasaran dalam menerima informasi; 2) Kurangnya sumber daya, yang mencakup sumber daya manusia, sarana prasarana/peralatan, serta terbatasnya anggaran kebersihan yang disediakan pemerintah kota. Hal tersebut berdampak pada terbatasnya jangkauan pelayanan kebersihan. Dari jumlah 177 kelurahan yang ada di Kota Semarang masih ada 57 kelurahan yang belum terlayani, terutama wilayah Kecamatan Pengembangan; 3) Belum maksimalnya partisipasi masyarakat dalam pengelolaan sampah. Hal ini dapat teridentifikasi masih banyaknya warga kota yang membuang sampah tidak pada tempatnya. Fenomena menjamurnya PKL juga berdampak pada produksi sampah, disamping

tidak teratur juga mengganggu arus lalu lintas; dan 4) Kurang terpadunya penanganan sampah antar dinas lintas sektoral.

Maksud dan tujuan dari tulisan ini adalah : 1) Untuk mengetahui faktor-faktor yang mempengaruhi implementasi kebijakan persampahan di Kota Semarang; dan 2) Guna memberikan sumbang saran dan penilaian-penilaian upaya yang harus ditempuh oleh Dinas Kebersihan Kota Semarang dalam rangka implementasi kebijakan persampahan secara maksimal.

B. PEMBAHASAN

1. Kebijakan Persampahan

Pada dasarnya terdapat banyak batasan atau definisi mengenai apa yang dimaksud dengan kebijakan publik (*public policy*) dalam literatur ilmu politik. Masing-masing definisi tersebut memberi penekanan yang berbeda-beda. Perbedaan ini timbul karena masing-masing ahli mempunyai latar belakang yang berbeda-beda. Sementara di sisi yang lain, pendekatan dan model yang digunakan para ahli akhirnya juga akan menentukan bagaimana kebijakan publik tersebut hendak didefinisikan. Salah satu definisi mengenai kebijakan publik diberikan oleh Robert Eyestone, bahwa kebijakan publik didefinisikan sebagai hubungan suatu unit pemerintah dengan lingkungannya (1971 : 18).

W.I. Jenkins (1978 : 15) seperti dikutip Solichin Abdul Wahab (2001 : 4-5) mendefinisikan kebijakan publik:

“Serangkaian keputusan yang saling berkaitan yang diambil oleh seorang aktor politik berkenaan dengan tujuan yang dipilih beserta cara-cara untuk mencapainya dalam situasi di mana keputusan-keputusan itu pada prinsipnya masih berada dalam batas-batas kewenangan kekuasaan dari para aktor tersebut”

Sedangkan Udoji (dalam Abdul Wahab, 2001 : 4-5) mendefinisikan kebijaksanaan negara sebagai “*an sanctioned course of action to particular problem or group of related problems that affect society at large*” (suatu tindakan bersanksi yang mengarah pada suatu tujuan tertentu yang diarahkan pada suatu masalah atau sekelompok masalah tertentu yang saling berkaitan yang mempengaruhi sebagian besar warga masyarakat).

Dua pandangan kebijakan publik sebagaimana dikemukakan Abdul Wahab (1990 : 30-31), mengandung pengertian 2 (dua) makna yaitu : 1) Pertama, pendapat para ahli yang mengidentikkan kebijakan publik dengan tindakan-tindakan yang dilakukan oleh pemerintah. Para ahli yang berpendapat demikian cenderung beranggapan semua tindakan yang dilakukan oleh pemerintah pada dasarnya adalah kebijakan politik; dan 2) Kedua, pendapat para ahli yang memusatkan perhatian pada implementasi

kebijakan. Para ahli yang berpendapat demikian dapat dibagi dalam dua kutub yaitu mereka yang melihat kebijakan publik sebagai suatu keputusan pemerintah yang mempunyai tujuan atau sasaran tertentu dan mereka yang beranggapan bahwa kebijakan publik mempunyai akibat atau dampak yang dapat diramalkan atau dapat diantisipasi sebelumnya.

M. Irfan Islamy mengemukakan beberapa definisi kebijaksanaan negara yang mempunyai beberapa persamaan sebagaimana disampaikan oleh Thomas R. Dye yang mendefinisikan kebijaksanaan negara sebagai *is whatever governments choose to do or not to do* (apapun yang dipilih oleh pemerintah untuk dilakukan atau tidak dilakukan). Dye mengatakan, jika pemerintah memilih untuk melakukan sesuatu, harus ada tujuannya, dan kebijaksanaan negara harus meliputi semua “tindakan” pemerintah sehingga bukan semata-mata merupakan pernyataan keinginan pemerintah atau pejabat pemerintah saja. Parker mendefinisikan kebijakan sebagai suatu tujuan tertentu atau serangkaian asas tertentu atau tindakan yang dihasilkan oleh pemerintah pada waktu tertentu dalam kaitan dengan subyek atau sebagai respon terhadap suatu keadaan yang kritis. Nakamura Smallwood (Bambang Sunggono, 1994 : 23-24) mempunyai pandangan kebijakan publik sebagai semua pilihan atau tindakan, dan melihat

kebijakan publik dalam tiga lingkungan kebijakan, yaitu :

- a. Perumusan kebijakan;
- b. Pelaksanaan kebijakan;
- c. Penilaian kebijakan atau evaluasi kebijakan.

Dari pandangan Dye, Parker, dan Nakamura Smallwood dapat ditarik kesimpulan bahwa yang dimaksud kebijakan publik adalah serangkaian tindakan pemerintah untuk melakukan suatu kegiatan yang dimulai dari perumusan, pelaksanaan dan penilaian, atau evaluasi kebijakan. Selanjutnya beberapa konsep dasar dalam studi kebijakan publik menjadi masukan yang cukup beralasan bagi perkembangan studi pemerintahan di Indonesia. Konsep ini memang lebih spesifik dibandingkan dengan konsep/pengertian yang diberikan oleh Thomas R. Dye yang mengatakan bahwa kebijakan publik itu adalah baik yang tidak dilakukan ataupun yang dilakukan oleh pemerintah.

Berdasarkan beberapa pendapat ahli kebijakan antara lain Thomas R. Parker, Nakamura, Howlatt, dan Rames dapat dikatakan kebijakan Pemerintah Kota Semarang tentang kebersihan atau penanganan sampah yang ditetapkan berdasarkan Perda Nomor 6 Tahun 1993 tentang Kebersihan dalam Wilayah Kotamadya Daerah Tingkat II Semarang, merupakan kebijakan publik. Kebijakan tersebut telah diputuskan melalui proses politik dan administrasi yang

penetapannya disetujui oleh DPRD. Oleh karena itu, dengan ditetapkannya Perda tersebut diharapkan dapat dipenuhi tuntutan publik guna menciptakan kondisi kota yang bersih, sehat, dan nyaman.

Kebijakan penanganan sampah agar dapat mencapai sasaran dan tujuan secara efektif, diperlukan pengaturan manajerial yang jelas, antara lain meliputi perumusan langkah-langkah penanganan sampah, pelaksanaan, evaluasi, maupun pengendalian dalam pelaksanaannya. Oleh karenanya tugas pokok dan fungsi Dinas Kebersihan Kota Semarang selaku organisasi publik benar-benar dituntut kinerjanya agar pelayanan kebersihan yang diberikan oleh publik dapat terlaksana sesuai dengan tujuan secara efektif.

2. Implementasi Kebijakan Persampahan

Konsep implementasi menurut Martin H. Manser (1995 : 208) adalah *to implement* (mengimplementasikan), berarti *to provide the means for carrying out (a plan, idea, etc)* dan (menyediakan sarana untuk melaksanakan sesuatu). Implementasi kebijakan dapat dipandang suatu proses melaksanakan kebijakan yang biasanya berbentuk undang-undang atau peraturan pemerintah.

Daniel A. Mazmanian et al (1979) seperti yang dikutip Sholichin Abdul Wahab (2001 : 65) men-

jelaskan makna implementasi ini dengan menyatakan bahwa :

Memahami apa yang senyatanya terjadi sesudah suatu program dinyatakan berlaku atau dirumuskan merupakan fokus perhatian implementasi kebijaksanaan, yakni kejadian-kejadian dan kegiatan-kegiatan yang timbul sesudah disahkannya pedoman-pedoman kebijaksanaan negara, yang mencakup baik usaha-usaha untuk mengadministrasikannya maupun untuk menimbulkan akibat atau dampak nyata pada masyarakat atau kejadian-kejadian.

Dari pendapat di atas dapat disimpulkan bahwa proses implementasi kebijaksanaan sesungguhnya tidak hanya menyangkut perilaku badan-badan administratif yang bertanggung jawab untuk melaksanakan program serta menimbulkan ketaatan pada diri kelompok sasaran tetapi menyangkut jaringan kekuatan politik, ekonomi, dan sosial yang langsung atau tidak langsung dapat mempengaruhi perilaku semua pihak yang terlibat. Mazmanian mengemukakan bahwa perumusan kebijaksanaan dan implementasi kebijaksanaan tidak dianggap sebagai sesuatu hal yang terpisah.

Agar tercapai tujuan formal pada keseluruhan proses implementasi perlu diidentifikasi variabel-variabel seperti yang dikembangkan oleh Daniel Mazmanian dan Paul A. Sabatier yang dikutip Sholichin Abdul Wahab (2001 : 81). Variabel-variabel yang dimaksudkan

dapat diklarifikasikan menjadi 3 (tiga) kategori besar yaitu :

- a. Mudah tidaknya masalah yang akan digarap dikendalikan;
- b. Kemampuan keputusan kebijaksanaan untuk menstrukturkan secara tepat proses implementasinya;
- c. Pengaruh langsung berbagai variabel politik terhadap keseimbangan dukungan bagi tujuan yang termuat dalam keputusan kebijaksanaan tersebut.

Berdasarkan pemikiran yang dikembangkan oleh Mazmanian dan Sabatier dapat dikatakan bahwa salah satu variabel di luar kebijakan yang mempengaruhi proses implementasi kebijakan antara lain adalah dukungan publik, sikap, dan sumber-sumber yang dimiliki oleh kelompok-kelompok masyarakat. Perhatian publik pada kebanyakan isu kebijaksanaan cenderung mengikuti suatu siklus yang pada mula-mula perhatian dan dukungan publik terhadap suatu masalah begitu menggebu-gebu, kemudian tiba-tiba dukungan yang luas itu merosot sangat tajam. Ini disebabkan masyarakat menyadari tingginya biaya operasional untuk mengatasi masalah tersebut atau pelayanan yang diberikan pengambil kebijakan dirasakan kurang memuaskan bagi kelompok sasaran.

Perhatian dan keprihatinan seperti itu akan menyusut secara tajam kalau ongkos dari program tersebut dibebankan pada lapisan masyarakat tertentu sehingga

mereka menarik dukungan semula. Makin gencarnya penentang-penentang program dan masyarakat sendiri maupun media masa mengalihkan perhatiannya pada isu-isu lain yang dianggap lebih penting. Tugas penting dan amat problematik yang dihadapi oleh para pendukung suatu program adalah menjabarkan dukungan yang tadinya meluas dari suatu rancangan program menjadi suatu program yang melembaga (sebut saja misalnya peraturan daerah tentang penanganan sampah/kebersihan) bisa diterima sebagai partisipan-partisipan yang sah dan menentukan dalam keputusan kebijaksanaan. Oleh karena itu implementasi kebijakan persampahan di Kota Semarang salah satu variabel yang mempengaruhi antara lain dukungan publik sebagai partisipan dalam pelaksanaan program penanganan sampah/kebersihan, atau oleh penulis secara spesifik disebut sebagai bentuk partisipasi.

Mengacu teori David C. Korten di atas, dapat dikatakan bahwa kebijakan persampahan di Kota Semarang akan dapat diimplementasikan dengan baik manakala program tersebut dirasakan dapat memberi manfaat yang sebesar-besarnya bagi masyarakat. Dalam implementasi kebijaksanaan persampahan tersebut masyarakat akan selalu bersedia dan merespon positif dengan memberikan dukungan berupa sumber-sumber yang dimiliki oleh masyarakat untuk berpartisipasi

aktif dan memobilisasikan agar pelaksanaan kebijakan persampahan dapat berjalan dengan sebaik-baiknya. Akan tetapi juga sebaliknya manakala program atau kebijakan persampahan tersebut tidak akan memberikan dampak positif dan nilai manfaat bagi masyarakat, maka mereka tidak akan bersedia mengalokasikan sumber daya yang dimiliki oleh masyarakat, terlebih dalam bentuk partisipasi.

Meter dan Horn (1975) dalam Samodra Wibawa (1994 : 19) merumuskan sebuah abstraksi yang memperlihatkan hubungan antar berbagai faktor yang mempengaruhi hasil atau kinerja suatu kebijakan. Implementasi kebijakan yang pada dasarnya secara sengaja dilakukan untuk meraih kinerja yang tinggi berlangsung dalam antar hubungan berbagai faktor yang mempengaruhi, antara lain : standar dan sasaran kebijakan, sumber daya, komunikasi antar organisasi dan pengukuran aktivitas, ciri-ciri sifat badan/ instansi pelaksana, dan sikap para pelaksana, kondisi sosial, ekonomi, dan politik.

Faktor-faktor yang mempengaruhi implementasi menurut Grindle (1980) menyebutkan :

Pertama, isi kebijaksanaan (*policy contents*) yang meliputi : 1) Kepentingan yang terpengaruh kebijakan; 2) Jenis manfaat yang dihasilkan; 3) Derajat perubahan yang diinginkan; 4) Siapa pelaksana program; dan 5) Sumber daya. *Kedua*, konteks

kebijakan (*policy contents*) yang mencakup : 1) Kewenangan, kepentingan, dan strategi aktor yang terlibat; 2) Karakteristik lembaga dan penguasa; serta 3) Kepatuhan dan tanggap pelaksana.

Akan tetapi variabel yang mempengaruhi kinerja implementasi kebijakan ada empat yang sangat berpengaruh, seperti disebutkan Edward III (1980 : 9-10) : “1) Komunikasi (*communication*); 2) Sumber daya (*resources*); 3) Disposisi atau sikap-sikap (*disposition or attitude*); dan 4) Struktur birokrasi (*bureaucracy structure*)”.

Dalam pelaksanaannya ada beberapa syarat yang harus dipenuhi agar pelaksanaan kebijakan negara tersebut menjadi sempurna. Syarat-syarat tersebut menurut Hogwood et al (dikutip dari Abdul Wahab, 1997 : 64) sebagai berikut :

- a. Kondisi eksternal yang dihadapi oleh badan atau instansi pelaksana tidak akan menimbulkan gangguan atau kendala yang serius;
- b. Untuk melaksanakan program tersedia waktu dan sumber-sumber yang memadai;
- c. Perpaduan sumber-sumber yang diperlukan benar-benar tersedia;
- d. Kebijaksanaan yang akan diimplementasikan didasari oleh suatu hubungan kausalitas yang handal;
- e. Hubungan kausalitas yang bersifat langsung dan hanya sedikit mata rantai penghubung;

- f. Hubungan saling ketergantungan harus kecil;
- g. Pemahaman yang mendalam dan kesepakatan dalam urutan yang tepat;
- h. Tugas-tugas diperinci lalu ditempatkan dalam urutan yang tepat;
- i. Komunikasi dan koordinasi yang sempurna;
- j. Pihak-pihak yang mempunyai wewenang dan kekuasaan dapat menuntut dan mendapatkan kepatuhan yang sempurna.

Berdasarkan pengertian di atas dapat diambil kesimpulan bahwa dalam melakukan studi implementasi suatu kebijakan publik, secara umum dihadapkan pada tiga aspek. *Pertama*, perumusan kebijakan, ketika peneliti berusaha mencari bagaimana kebijakan itu dirumuskan. *Kedua*, aspek implementasi kebijakan, dalam hal ini peneliti akan berupaya untuk menemukan jawaban bagaimana kebijakan itu diimplementasi dan faktor-faktor yang mempengaruhinya, baik faktor yang mendukung maupun faktor yang menghambat keberhasilan implementasi kebijakan. *Ketiga*, aspek dampak yaitu peneliti berusaha mengetahui dampak yang ditimbulkan oleh suatu tindakan kebijakan pemerintah, baik dampak positif yang diharapkan maupun dampak yang tidak diharapkan.

Faktor-faktor yang mempengaruhi keberhasilan implementasi kebijakan seperti pendapat Ander-

son (dikutip dari Irfan Islami, 1986 : 108) antara lain :

- a. Faktor pendorong untuk melaksanakan kebijakan;
 - 1) Respek anggota masyarakat terhadap otoritas kebijakan badan atau lembaga pemerintah,
 - 2) Terdapat kesadaran masyarakat untuk menerima kebijakan,
 - 3) Keyakinan bahwa kebijakan dibuat secara konstitusional,
 - 4) Adanya kepentingan pribadi,
 - 5) Adanya sanksi hukum bagi yang tidak melaksanakan,
 - 6) Masalah waktu.
- b. Faktor yang menghambat pelaksanaan kebijakan.
 - 1) Kebijakan bertentangan dengan sistem nilai-nilai masyarakat,
 - 2) Keinginan untuk mencari keuntungan dengan tepat,
 - 3) Adanya ketidakpastian hukum.

Berdasarkan beberapa konsep teori implementasi kebijakan sebagaimana tersebut di atas, maka dalam implementasi kebijakan persampahan di Kota Semarang banyak dipengaruhi oleh beberapa variabel, antara lain penulis menyoroti variabel komunikasi, sumber daya, dan dukungan publik atau sikap dan sumber-sumber yang dimiliki kelompok-kelompok sasaran atau dikenal partisipasi.

Komunikasi, terkait dengan isi pokok kebijakan persampahan di

Kota Semarang sebagaimana dijelaskan di atas adalah sebagai upaya menciptakan kondisi wilayah Kota Semarang yang bersih dari sampah dan terciptanya budaya bersih sesuai slogan Semarang sebagai Kota ATLAS. Maka kebijakan persampahan tersebut harus dapat dikomunikasikan dan disosialisasikan sampai kepada kelompok sasaran dalam hal ini ke masyarakat. Sedapat mungkin bias informasi tersebut dapat ditekan sehingga masyarakat Kota Semarang tahu persis isi dari kebijakan dimaksud. Banyak hal yang telah diupayakan oleh pemerintah kota dalam sosialisasi kebijakan persampahan (Perda Nomor 6 / 1993), antara lain berupa penyuluhan, penyebaran melalui brosur, melalui lomba K-3, dan sarasehan. Namun bentuk-bentuk sosialisasi tersebut dirasakan masih belum bisa menembus lapisan kelompok sasaran secara efektif, hal ini disebabkan intensitas dan konsistennya masih kurang.

Menurut Edwards III (Winarno, 2002) bahwa komunikasi dapat dilihat melalui prosesnya yaitu: transmisi, kejelasan, dan konsistensi. Transmisi adalah proses informasi suatu kebijakan yang dilihat secara tidak langsung dapat diterima oleh para pelaksananya. Kejelasan merupakan hal yang penting dalam komunikasi karena untuk mencegah implementasi yang salah bahkan mungkin bertentangan dengan makna pesan awal. Ada beberapa faktor yang menghambat kejelasan

komunikasi yaitu kompleksitas kebijakan publik, keinginan untuk tidak mengganggu kelompok-kelompok masyarakat, kurangnya konsensus mengenai tujuan kebijakan, masalah-masalah dalam memulai kebijakan, menghindari pertanggungjawaban kebijakan, dan sifat pembuatan kebijakan. Konsistensi sangat diperlukan untuk berlangsungnya kebijakan secara efektif dan memudahkan para pelaksana kebijakan untuk menjalankan tugasnya dengan baik.

Sumber daya, dalam implementasi kebijakan persampahan sumber daya merupakan faktor utama dalam keberhasilan program tersebut. Oleh karena itu diperlukan sumber daya yang handal dalam penanganan sampah, tidak hanya terbatas pada sumber daya manusia, tetapi juga sumber daya lainnya yang berupa finansial, material, mesin, dan kemampuan teknologi. Terkait dengan sumber daya manusia terlebih dalam merespon tuntutan publik pentingnya pemberdayaan (*empowerment*) aparat pelaksana sehingga akan tercipta sumber daya manusia yang memiliki kemampuan dan keterampilan dibidangnya. Banyak hal yang dapat dilakukan antara lain: dengan pelatihan teknis, kajian teknologi pengelolaan sampah (studi banding), peningkatan mutu pelayanan publik dan manajemen, maupun dalam diklat-diklat lainnya, sehingga akan mencapai kemampuan secara efektif dan efisien yaitu kemampuan interaksi, kemampuan

konseptual, dan kemampuan administrasi (Gibson, 1990).

Tidak kalah menariknya sumber daya lain yang dapat menunjang implementasi kebijakan persampahan tentunya dukungan dana operasional yang cukup, peralatan : baik berupa alat berat atau mesin, mobil angkut sampah, becak sampah, tong sampah, dan tempat pembuangan akhir sampah hendaknya tersedia dengan cukup. Dalam batas-batas kewajaran sarana dan prasarana persampahan di Kota Semarang tentunya belum memadai. Termasuk pengelolaan TPA (Tempat Pembuangan Akhir) masih belum maksimal. Oleh karena itu Pemerintah Kota Semarang hendaknya mampu merespon kekurangan-kekurangan tersebut sehingga implementasi kebijakan persampahan dapat berjalan dengan baik.

Partisipasi, ada beberapa pendapat para pakar tentang partisipasi masyarakat dalam pembangunan. Mubyarto (1984 : 35) mendefinisikan sebagai kesediaan untuk membantu berhasilnya suatu program sesuai kemampuan setiap orang tanpa berarti mengorbankan kepentingan diri sendiri. Nelson (Bryant dan White, 1982 : 206) menyebut dua macam partisipasi : partisipasi antara sesama warga atau anggota perkumpulan yang dinamakannya partisipasi horizontal dan partisipasi yang dilakukan oleh bawahan dengan atasan, antara klien dengan patron, atau antara masyarakat sebagai suatu kese-

luruhan dengan pemerintah, yang diberi nama dengan partisipasi vertikal. Keterlibatan kelompok atau masyarakat sebagai suatu kesatuan, dapat disebut partisipasi kolektif, sedangkan keterlibatan individual dalam kegiatan kelompok dapat disebut partisipasi individual (David dalam Huneryager dan Heckman, 1967 : 617).

Partisipasi penanganan sampah atau pengelolaan kebersihan, sebagaimana yang dimaksud dalam tulisan ini ialah partisipasi vertikal dan horizontal. Masyarakat disebut partisipasi vertikal, karena bisa terjadi dalam kondisi tertentu masyarakat terlibat atau mengambil bagian dalam suatu program pihak lain (Dawam Rahardjo, sebagaimana dikutip Taliziduhu Ndraha, 1986 : 4.26). Dalam hal lain masyarakat berada dalam posisi sebagai bawahan, pengikut atau klien. Disebut partisipasi horizontal, karena pada suatu saat tidak mustahil masyarakat mempunyai suatu kemampuan untuk berprakarsa, yakni setiap anggota/kelompok masyarakat berpartisipasi horizontal satu dengan yang lain, baik dalam melakukan kegiatan dengan pihak lain. Tentu saja partisipasi seperti ini merupakan suatu tanda permulaan tumbuhnya masyarakat yang mampu berkembang secara mandiri.

Menurut Taliziduhu Ndraha, masyarakat bergerak untuk berpartisipasi jika :

- a. Partisipasi itu dilakukan melalui organisasi yang mudah dilihat/

sudah dikenal di tengah masyarakat yang bersangkutan;

- b. Partisipasi itu memberikan manfaat langsung kepada masyarakat yang bersangkutan;
- c. Manfaat yang diperoleh melalui partisipasi itu dapat memenuhi kepentingan yang bersangkutan;
- d. Dalam proses partisipasi itu terjamin adanya kontrol yang dilakukan oleh masyarakat. Partisipasi masyarakat berkurang jika mereka tidak atau berperan dalam mengambil keputusan.

Lebih lanjut Winardi, S.E (1981 : 64) mengatakan bentuk keikutsertaan masyarakat dalam mengikuti program K-3 atau kebersihan meliputi beberapa hal antara lain :

- a. Partisipasi dalam memberikan dan menerima informasi;
- b. Partisipasi dalam memberikan tanggapan dan saran terhadap informasi yang diterima, baik yang dimaksudkan untuk menolak atau menerima informasi.

Pendapat di atas didukung dengan pernyataan yang dikemukakan oleh Keith Davis dalam bukunya *Leadership and Development* diterjemahkan oleh Koentjaraningrat (1983 : 21) adalah sebagai berikut : "Partisipasi adalah sebagai keterlibatan mental dan emosional dari orang-orang dalam situasi kelompok yang mendorong mereka untuk memberikan sumbangan pada tujuan

kelompok dan ikut serta bertanggungjawab untuk mereka.”

Banyak hal yang dapat dilakukan oleh masyarakat, baik bentuk maupun jenisnya, dalam berpartisipasi menangani permasalahan sampah/kebersihan. Menurut Santoso S. Hamidjojo (1997:8), bentuk dan jenis partisipasi masyarakat dalam pembangunan adalah sebagai berikut :

- a. Partisipasi buah pikiran, kemampuan untuk menambah pengetahuan dan pengalaman untuk mencapai mufakat atas berbagai masalah melalui musyawarah untuk mengawali perencanaan dan penyelenggaraan pembangunan, misalnya dalam rapat RT, RW, LKMD, dan lain-lain;
- b. Partisipasi keterampilan, kemampuan masyarakat untuk menyerahkan keterampilan dalam memanfaatkan sumber daya alam dan nilai sosial bagi kepentingan industri, seni budaya, pariwisata, dan lain-lain dalam diri untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat;
- c. Partisipasi tenaga, kemampuan masyarakat untuk menyumbang tenaganya, khususnya tenaga kasar yang bersifat manual bagi kegiatan proyek seperti gugur gunung, gotong-royong, dan sebagainya;
- d. Partisipasi harta benda, kemampuan masyarakat untuk memberikan atau menyumbang harta bendanya terhadap usaha-usaha yang dirasakan masyarakat akan

meringankan beban hidup bersama dan sesama, misalnya dalam membuat jalan, jembatan, dan lain-lain;

- e. Partisipasi uang, kemampuan masyarakat untuk memberikan swadaya gotong-royong masyarakat dalam keberhasilan proyek yang menyangkut pembangunan.

Disamping bentuk dan jenis-jenis partisipasi yang dapat dilakukan oleh masyarakat sebagaimana tersebut di atas, masyarakat perlu dorongan-dorongan agar sasaran secara efektif dapat tercapai dalam menumbuhkan partisipasi penanganan sampah/kebersihan. Banyak faktor yang dapat mempengaruhi efektifitas partisipasi masyarakat, sebagaimana dikemukakan oleh Santoso, yaitu:

Persyaratan untuk melaksanakan partisipasi yang efektif adalah :

- a. Perlu waktu untuk berpartisipasi sebelum berlangsungnya suatu kegiatan;
- b. Subjek partisipasi perlu relawan dengan kepentingan manusia atau masyarakat;
- c. Orang-orang yang berpartisipasi haruslah mempunyai kemampuan seperti halnya kecerdasan dan pengetahuan;
- d. Orang yang berpartisipasi perlu berhubungan timbal balik dengan bahasanya sendiri yang bisa dimengerti untuk dapat bertukar pikiran;

- e. Tidak ada salah satu pilihanpun yang bisa/merasa dirinya terganggu karena partisipasi;
- f. Biaya keterlibatan partisipasi tidak boleh melampaui nilai ekonomis atau sejenisnya;
- g. Partisipasi adalah memutuskan untuk melaksanakan kegiatan.

Berdasarkan pendapat di atas, partisipasi merupakan tindakan seseorang untuk terlibat dalam suatu kegiatan baik secara langsung maupun tidak langsung guna tercapainya tujuan. Idealnya, partisipasi merupakan kegiatan yang bersifat sukarela, sebagai keikutsertaan emosional dan mental seseorang dalam kehidupan bersama yang dalam hal ini pencapaian tujuan.

3. Metode Penelitian.

Uraian mengenai rancangan penelitian mencakup pendekatan penelitian, ruang lingkup penelitian dan lokasi penelitian, variabel penelitian, jenis dan sumber data, instrumen penelitian, serta teknik analisa data.

- a. Pendekatan penelitian, sesuai dengan tujuan penelitian, pendekatan dilakukan bersifat kuantitatif yang dilengkapi dengan pendekatan kualitatif;
- b. Ruang lingkup penelitian, memuat identifikasi beberapa variabel yang mempengaruhi implementasi kebijakan persampahan antara lain : komunikasi, sumber daya, dan partisipasi. Disamping itu merekomendasikan/menya-

rankan agar lebih meningkatkan peran komunikasi, sumber daya, dan partisipasi yang merupakan unsur-unsur yang berpengaruh terhadap Implementasi Kebijakan Persampahan di Kota Semarang.

- c. Lokasi penelitian : penelitian dilakukan di wilayah Kota Semarang di 14 kecamatan yang tersebar di wilayah kelurahan, yang telah memperoleh layanan kebersihan oleh Pemerintah Kota Semarang.
- d. Variabel penelitian, pengaruh implementasi kebijakan persampahan di Kota Semarang dan fokus perhatian dalam penelitian ini adalah komunikasi, sumberdaya, dan partisipasi.
- e. Jenis dan sumber data :
 - 1) Data Sekunder di peroleh melalui kajian pustaka yang relevan seperti peraturan daerah, laporan kerja, visi misi dinas kebersihan, dan sebagainya;
 - 2). Data Primer, yang diperoleh melalui kuisisioner para responden yang dilakukan oleh peneliti dan wawancara *indepth interview* kepada para informan tentang persepsi informan terhadap implementasi kebijakan persampahan.
- f. Instrumen penelitian, guna mengumpulkan data, peneliti menggunakan kuisisioner;
- g. Teknik analisa data, data yang dikumpulkan dianalisis melalui

teknik kuantitatif dan kualitatif dengan cara klasifikasi data dan penyimpulan.

4. Hasil dan Pembahasan

Pembahasan tentang implementasi kebijakan persampahan di Kota Semarang, sebetulnya akan sangat ditentukan oleh banyak variabel. Variabel tersebut antara lain komunikasi, sumber daya, dan partisipasi.

Hasil penelitian dari 66 responden yang terdiri dari implementasi kebijakan persampahan antara lain : aparat dinas kebersihan, camat, dan lurah di Kota Semarang dapat memberikan gambaran secara deskriptif antar variabel yang mempengaruhi kebijakan persampahan.

Sebagaimana dijelaskan di atas bahwa isi pokok kebijakan persampahan adalah sebagai upaya mewujudkan Kota Semarang menjadi ATLAS (Aman, Tertib, Lancar, Asri, dan Sehat). Semua itu akan terwujud apabila implementasinya didukung oleh semua pihak serta memerlukan dukungan teknologi, sarana prasarana, serta dana yang memadai. Selain hal tersebut yang sangat penting adalah sikap mental dari semua pihak terutama warga Kota Semarang.

Pada tingkat pemahaman implementasi kebijakan persampahan, para implementor/aparat pelaksana kebijakan pada umumnya sudah memahami tugas pokok dan fungsinya sesuai dengan uraian

tugasnya. Terlebih dalam hal memahami materi pokok peraturan-peraturan yang terkait dengan upaya peningkatan kebersihan Kota Semarang dan setidaknya memahami isi Peraturan Daerah Nomor 6 Tahun 1993 tentang kebersihan dalam wilayah Kotamadya Daerah Tingkat II Semarang beserta segenap peraturan pelaksanaannya. Sekalipun masih adanya beberapa kendala bagi aparat pelaksana kebersihan dalam menterjemahkan isi pokok tentang Peraturan Daerah Nomor 6 Tahun 1993.

Pada tingkat komunikasi terutama untuk mentransformasikan pesan isi peraturan daerah terkait dengan pemahaman dan isi program pada umumnya cukup berjalan dengan baik. Sehingga dapat disimpulkan bahwa semakin tinggi tingkat persebaran komunikasi yang dibangun maka akan semakin baik pula implementasi kebijakan persampahan di Kota Semarang. Oleh karena itu para implementor hendaknya diberikan kebebasan untuk mencari alternatif yang terbaik model komunikasi yang melibatkan semua elemen masyarakat.

Pada tingkat kemampuan sumberdaya, pada umumnya masih diperlukan adanya peningkatan mutu pelayanan penanganan sampah. Sumber daya manusia dari Dinas Kebersihan pada umumnya sudah memiliki keterampilan yang cukup, termasuk aparat kecamatan dan kelurahan, namun idealnya masih diperlukan upaya-upaya pemenuhan

sarana dan prasarana kebersihan baik berupa alat berat maupun ringan. Tanpa adanya ketercukupan sarana dan prasarana dimaksud akan menghambat implementasi kebijakan secara keseluruhan, kecuali hal tersebut guna mendorong kinerja aparat pelaksana kebersihan. Dimungkinkan sekali untuk meningkatkan bantuan operasional kebersihan.

Pada tingkat partisipasi, pada umumnya para implementor kebijakan terutama camat dan lurah telah mampu menggerakkan partisipasi masyarakat. Keterlibatan masyarakat dalam implementasi tersebut dapat diperankan mulai dari perencanaan atau penyusunan program. Kemudian gagasan tersebut dikaji dan ditelaah, selanjutnya ditata dalam suatu rencana kegiatan yang matang termasuk siapa yang bertanggung jawab dalam pelaksanaannya.

Dalam upaya penanganan sampah di jalan-jalan protokol pada umumnya juga ditangani oleh KSM (Kelompok Swadaya Masyarakat). Partisipasi masyarakat tersebut dapat juga dibangun melalui intervensi aparat pelaksana kebijakan, maupun tumbuh atas prakarsa sendiri. Karena kepedulian masyarakat terhadap lingkungannya. Wujud nyata partisipasi pada umumnya cukup variatif antara lain : berupa gagasan/ide, material, dana, maupun tenaga. Dalam implementasi kebijakan persampahan di Kota Semarang ini peran aparat pemerintah tidak hanya diharapkan sebagai

sekedar pelayan saja, namun sebagai fasilitator dan motivator yang baik.

C. PENUTUP

Implementasi kebijakan persampahan di Kota Semarang dapat ditarik suatu kesimpulan bahwa pelaksanaannya sudah berjalan dengan baik. Pemerintah Kota Semarang dalam hal ini Dinas Kebersihan beserta aparat pelaksana di bawahnya (camat dan lurah) dalam memberdayakan faktor-faktor komunikasi, sumber daya yang dimiliki serta pemberdayaan masyarakat dalam mengelola kebersihan dan penanganan sampah dapat dikatakan berhasil.

Berdasarkan simpulan di atas, maka guna meningkatkan implementasi kebijakan persampahan di Kota Semarang, berikut ini disertakan rekomendasi yang perlu ditindaklanjuti oleh instansi terkait sebagai berikut :

1. Guna meningkatkan pemahaman masyarakat terhadap kebijakan persampahan, perlu dilakukan langkah-langkah sosialisasi kebijakan dengan meningkatkan intensitas forum interaktif antara jajaran pemerintah kota dengan masyarakat dimasing-masing kelurahan dan penyebarluasan informasi kebijakan persampahan melalui pamflet, leaflet, slogan, lomba K-3, dan lain-lain;
2. Guna mendorong partisipasi aktif masyarakat dalam implementasi kebijakan persampahan, masya-

- rakat hendaknya selalu dilibatkan dalam setiap pengambilan keputusan, menyalurkan ide/gagasan termasuk menanggapi adanya kritik yang konstruktif dari masyarakat. Dan tidak kalah pentingnya adalah pelibatan sektor swasta atau pengusaha dalam penanganan sampah;
3. Guna meningkatkan kinerja aparat dan mutu pelayanan publik, dipandang perlu adanya upaya peningkatan mutu dan kemampuan SDM melalui diklat, kursus, seminar, pelatihan teknis, dan lain-lain;
 4. Di samping hal tersebut pemenuhan sarana prasarana persampahan perlu diperhatikan antara lain : mobil unit sampah, gerobak sampah, becak sampah, kontainer, mesin potong rumput, dan lainnya, akan sangat mendukung implementasi kebijakan penanganan sampah di Kota Semarang.

DAFTAR PUSTAKA

- Abdul Wahab, Solichin. 2001. *Analisis Kebijakan dari Formulasi ke Implementasi Kebijakan Negara*, Edisi Kedua. Jakarta : Bumi Aksara.
- Abdul Wahab, Solichin. 1997. *Analisis Kebijakan dari Formulasi ke Implementasi Kebijakan Negara*, Edisi Pertama. Jakarta : Bumi Aksara.
- Bryant, Caroline. & Louise G White. 1982. *Managing Development in Third World*. Colorado: Westview Press, Boulder .
- Eyestone, Robert. 1971. *The Threads of Policy : A Study in Policy Leadership*. Indianapolis : Bobbs Merrill.
- Hamidjojo, Santosa, S. 1977. *Partisipasi dalam Pembangunan*. Bandung : Universitas Pajajaran.
- Howlett M. & M. Rames. 1995. *Studying Public Policy, Policy Cycles and Policy Subsystem*. Toronto : Oxford University Press.
- Islamy, Irfan. 1986. *Analisis Implementasi Kebijakan*. Jakarta : Penerbit Bina Aksara.
- Koentjaraningrat. 1982. *Kedudukan Mentalitet dan Pembangunan*. Jakarta : PT. Gramedia Pustaka Utama.
- Mubiyarto. 1984. *Strategi Pembangunan Pedesaan Pusat Penelitian Pengembangan Pedesaan dan Kawasan*. Yogyakarta : UGM.
- Ndraha, Talizidhuhu. 1978. *Pembangunan Masyarakat*. Jakarta : Bina Aksara.
- Perda Kotamadya Semarang Nomor 6 Tahun 1993 Tentang Kebersihan dalam Wilayah Kotamadya Daerah Tingkat II Semarang.

"Dialogue" JIAKP, Vol. 2, No. 1, Januari 2005 : 656-673

Sunggono, Bambang. 1994. *Hukum dan Kebijakan Publik*. Jakarta : PT. Sinar Grafika.

Surachmad, Winarno. 1981. *Pengantar Penelitian Ilmiah*. Bandung: Transito.

Winardi. 1986. *Azas-azas Manajemen*. Bandung : Alumni.