

## KETERLIBATAN BIROKRASI DALAM PENYUSUNAN KEBIJAKAN TENTANG PENGELOLAAN SAMPAH DI KOTA PADANG

DEWI ANGGRAINI<sup>1\*</sup>, SYAIFUDDIN ISLAMI<sup>2</sup>

Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Andalas<sup>1</sup>, Fakultas Pertanian Universitas  
Taman Siswa<sup>2</sup>

dewianggraini@soc.unand.ac.id<sup>1</sup>, syaifuddinislami1980.si@gmail.com<sup>2</sup>

**Abstrak:** Birokrasi merupakan suatu sistem hierarkis yang bertanggung jawab untuk menerapkan kebijakan yang telah ditetapkan oleh pemerintah. Dalam pembuatan kebijakan publik, birokrasi memiliki peran yang penting dalam memastikan implementasi kebijakan berjalan dengan baik. Di samping itu, birokrasi juga memiliki peran yang penting dalam melakukan pengawasan terhadap regulasi yang ada, menyediakan pelayanan publik, membantu dalam merencanakan dan menyusun anggaran pemerintah, serta memastikan konsistensi dalam pengambilan keputusan. Tujuan penelitian ini untuk menjelaskan keterlibatan birokrasi dan sumber daya yang dimiliki oleh birokrasi dalam merumuskan kebijakan tentang pengelolaan sampah di Kota Padang. Metode penelitian kualitatif dengan studi kasus. Hasil penelitian menunjukkan ada lima tahapan keterlibatan birokrasi dalam penyusunan kebijakan publik, yaitu tahapan inisiasi, perumusan naskah, tahapan pengajuan, tahapan implementasi dan tahapan komunikasi. Sementara itu, sumber daya yang dimiliki oleh birokrasi dalam mempengaruhi proses kebijakan publik adalah personifikasi negara, penguasaan informasi dan keahlian, pengambilan keputusan, dukungan politik, status sosial yang tinggi, dan kelembagaan yang cenderung stabil karena bersifat permanen.

**Kata Kunci:** Birokrasi, Politik, Kebijakan Publik.

### A. Pendahuluan

Pembuatan kebijakan merupakan proses yang terus menerus dilakukan, oleh sebab itu yang paling penting adalah melihat siklus kebijakan itu sendiri. Siklus kebijakan meliputi formulasi, implementasi dan evaluasi kebijakan (Parsons, 1997). Kebijakan yang telah diformulasikan atau dirumuskan bermaksud untuk mencapai tujuan tertentu. Dalam konteks terlihat bahwa kebijakan tidak akan sukses, jika dalam pelaksanaannya tidak ada kaitannya dengan tujuan yang telah ditetapkan. Seringkali ada anggapan setelah kebijakan disahkan oleh pihak yang berwenang dengan sendirinya kebijakan itu akan dilaksanakan, dan hasil-hasilnya pun akan mendekati seperti yang diharapkan oleh pembuat kebijakan dan tentu saja harus melibatkan banyak pihak, salah satu nya adalah birokrasi. Capaian kebijakan tersebut sangat ditentukan oleh kemampuan suatu daerah dalam menciptakan lingkungan yang dapat menstimulus, memfasilitasi, dan mendukung kebijakan melalui sistem yang kondusif (Kozioł-Nadolna, 2020). Untuk mencapai tujuan kebijakan tersebut keterlibatan birokrasi menjadi penting untuk dipertimbangkan. Birokrasi memiliki peran penting dalam merumuskan, mengatur dan mengimplementasikan kebijakan yang dilakukan oleh pemerintah.

Struktur organisasi birokrasi memungkinkan adanya manajemen hierarkis yang efisien dan efektif dalam memfasilitasi berbagai tahapan pembuatan kebijakan, serta mengkoordinasikan beragam divisi yang terlibat. Keberadaan birokrasi juga mendukung terbentuknya prosedur standar yang diperlukan untuk menjalankan kebijakan secara konsisten dan efektif. Dalam merumuskan kebijakan birokrasi memiliki peran utama dalam menentukan agenda kebijakan, merumuskan kebijakan, mengadopsi kebijakan yang diusulkan menjadi keputusan resmi, mengimplementasikan kebijakan, serta mengevaluasi dampak dan efektivitas kebijakan yang telah diterapkan. Keterlibatan birokrasi pada setiap tahapan tersebut tentu saja bertujuan untuk memastikan jalannya proses kebijakan secara terarah dan efisien.

Salah satu bentuk kebijakan yang banyak di sorot akhir-akhir ini adalah kebijakan dalam pengelolaan sampah di perkotaan. Sampah merupakan masalah utama pada kota-kota besar di dunia pada saat ini, seiring dengan pertumbuhan dan perluasan kota, pengelolaan sampah perkotaan menjadi tantangan yang sangat serius. Meningkatnya populasi dan aktivitas industri telah menyebabkan peningkatan signifikan dalam jumlah sampah yang dihasilkan, sehingga

menimbulkan risiko lingkungan dan kesehatan masyarakat (Bansal, 2018). Pertumbuhan penduduk dan aktivitas sosial ekonomi suatu wilayah berkorelasi positif dengan peningkatan jumlah dan jenis sampah serta menimbulkan ancaman terhadap ekosistem wilayah (Hertati & Nurhadi, 2022). Laju urbanisasi, pertumbuhan penduduk, dan perkembangan ekonomi akan menyebabkan peningkatan sampah sebanyak 70% dalam 30 tahun ke depan (Maalouf & Agamuthu, 2023). Sampah menjadi permasalahan fundamental karena mengalami peningkatan terus-menerus hingga pengelolaannya menjadi tantangan besar bagi pemerintah daerah (Bulu et al., 2023). Pemerintah bertanggung jawab dalam pengelolaan sampah meski dengan sumber daya yang terbatas dalam kapasitas perencanaan, administrasi, dan pengawasan (Maalouf & Agamuthu, 2023). Meningkatnya produksi sampah mengharuskan penerapan manajemen yang efisien untuk memastikan pengelolaan yang optimal. Pengelolaan sampah merupakan permasalahan lokal yang berdampak global (Maalouf & Agamuthu, 2023).

Problematisa pengelolaan sampah di negara berkembang, termasuk Indonesia, adalah sistem pengelolaan sampah yang tidak memadai hingga menimbulkan risiko terhadap kesehatan manusia, lingkungan, mata pencaharian, dan konservasi sumber daya alam (Maalouf & Agamuthu, 2023). Indonesia sebagai salah satu negara dengan pertumbuhan dan perkembangan pesat menghasilkan 65 juta ton sampah setiap tahunnya (Agamuthu & Babel, 2023). Produksi sampah berhubungan langsung dengan konsumsi material, artinya, semakin banyak material yang dikonsumsi atau digunakan, semakin besar pula volume sampah yang dihasilkan (Agamuthu & Babel, 2023). Pernyataan ini menunjukkan bahwa persoalan sampah di Indonesia tidak terlepas dari peningkatan aktivitas konsumsi masyarakat. Peningkatan pengelolaan sampah dan capaian tujuan dari pembangunan berkelanjutan mendorong para pembuat kebijakan dan praktisi untuk mengadopsi sistem yang tepat dalam perlindungan lingkungan di seluruh sektor (Umar et al., 2021). Indonesia sebagai penghasil sampah padat perkotaan terbesar di Asia Tenggara, masih menggunakan metode open dumping sebagai metode utama pengelolaan sampah (Agamuthu & Babel, 2023).

Begitu kompleksnya persoalan dalam pengelolaan sampah, maka dibutuhkan sebuah kebijakan yang inovatif dengan mengkaji kekuatan dan kelemahan dari kebijakan-kebijakan pengelolaan sampah yang telah ada (Zorpas, 2020). Setidaknya ada empat faktor yang mendorong keberhasilan inovasi kebijakan tentang sampah (Damuri et al., 2018) yaitu: (1) dukungan dan komitmen politik yang kuat, termasuk juga dukungan dari birokrasi (2) keberlimpahan sumber daya inovasi, (3) partisipasi aktif pihak swasta, (4) penghargaan terhadap karakteristik lokal. Kota Padang, sebagai salah satu kota besar di Indonesia, juga menghadapi tantangan dalam pengelolaan sampah. Salah satu langkah yang diambil oleh Pemerintah Kota Padang adalah melibatkan birokrasi dalam inovasi kebijakan sampah (Siti Verawati, 2020). Birokrasi, dalam konteks ini, merujuk pada sistem administratif yang ada di pemerintahan daerah, termasuk dalam pelibatan ASN di Kota Padang dan kontribusinya dalam pengelolaan sampah di lingkungan Pemerintah Daerah Kota Padang.

Kota Padang sebagai Ibu Kota Provinsi menghasilkan jumlah sampah terbesar di angka 647,39 ton per harinya (SIPSN, 2023a). Sebanyak 72,4% atau sekitar 478 ton/hari diarahkan ke TPA Aia Dingin, sedangkan keberhasilan daur ulang masih hanya sekitar 7%, dan 20,2% sisanya mengalami nasib tidak menguntungkan dengan pembakaran, pembuangan, atau kebocoran ke lingkungan (DLH Kota Padang, 2022). Diperkirakan bahwa TPA Aia Dingin akan mencapai kapasitas maksimal pada tahun 2026 karena peningkatan timbulan sampah campuran tanpa pemilahan dari sumbernya (RRI.co.id, 2023b). Hal ini tidak hanya mengakibatkan umur pakai TPA yang lebih singkat, tetapi juga menyia-nyaiakan banyak sumber daya dalam sampah yang sebenarnya memiliki nilai ekonomis.

Ada beberapa kebijakan terkait dengan pengelolaan sampah di Kota Padang, mulai dari Peraturan Daerah Nomor 21 Tahun 2012 tentang Pengelolaan Sampah dan Peraturan Wali Kota Padang Nomor 109 tahun 2019 tentang Petunjuk Teknis Perda Nomor 21 tahun 2012. Di samping itu, untuk mengurangi sampah plastik dan pencemaran plastik, maka Pemerintah Kota Padang juga mengeluarkan Peraturan Wali Kota Nomor 31 tahun 2018 Tentang Pengendalian Penggunaan Kantong Belanja Plastik. Kemudian ada juga Instruksi Sekretaris Daerah Kota Padang Nomor : 600.4/1073/DLH-PDG/2023 tentang Kewajiban ASN (PNS dan Non PNS) di

seluruh instansi Pemerintah Kota Padang untuk menjadi anggota Bank Sampah yang dibuktikan dengan kepemilikan Buku tabungan Bank Sampah dan seluruh camat wajib mengkoordinir pembentukan Bank Sampah di RW nya masing-masing. Ada juga Instruksi Sekda Kota Padang Nomor : 600.4/292/DLH-PDG/2024 tentang Optimalisasi Pelaksanaan Kegiatan Padang Bagoro Tahun 2024. Ada juga Surat Edaran Wali Kota Padang Nomor : 100.3.4.3./01.65/DLH-PDG/2024 Tentang Pengendalian Sampah dalam Rangka Menyambut Hari Raya Idul Fitri 1445 H. Dari banyak nya kebijakan tentang pengelolaan sampah di Kota Padang, maka keterlibatan birokrasi menarik untuk di analisis dalam konteks hubungan birokrasi dan politik dalam perumusan kebijakan tentang pengelolaan sampah di Kota Padang

## **B. Metodologi Penelitian**

Penelitian ini dilaksanakan dari Bulan Maret s/d April 2024 di Kota Padang, Provinsi Sumatera Barat. Penelitian ini menggunakan pendekatan kualitatif deskriptif, dengan menggunakan teknik pemilihan informan secara *purposive sampling*. Adapun teknik pengumpulan data dilakukan dengan wawancara, observasi dan dokumentasi dengan interpretasi etik dan emik sebagai teknik analisis data.

## **C. Hasil dan Pembahasan**

### **1. Keterlibatan Birokrasi dalam Penyusunan Kebijakan Tentang Pengelolaan Sampah**

Dalam rangka pelaksanaan Peraturan daerah Kota Padang Nomor 21 Tahun 2012 tentang Pengelolaan Sampah. Pasal 24 ayat 3 (huruf a), disebutkan bahwa setiap orang mempunyai kewajiban mengelola sampah pada sumber nya. Oleh sebab itu Sekretaris Daerah Kota Padang mengeluarkan Instruksi Nomor 600.4/1073/DLH-PDG/2023, dimana dalam instruksi tersebut disampaikan bahwa : *Pertama*, Camat dan Lurah se Kota padang mengkoordinir pembentukan Bank Sampah disetiap RW paling lambat tanggal 20 Oktober 2023 dan melaporkannya kepada Sekretaris Daerah Kota Padang melalui Dinas Lingkungan Hidup. *Kedua*, : Setiap ASN (PNS dan Non PNS) wajib menjadi anggota Bank Sampah yang dibuktikan dengan kepemilikan Buku Tabungan Bank Sampah. Daftar ASN (PNS dan Non PNS) tersebut dilaporkan kepada Sekretaris Daerah melalui Dinas Lingkungan Hidup. *Ketiga*, laporan dan instruksi pada poinh (1) dan (2) akan disampaikan kepada Walikota Padang setiap bulannya pada rapat staf Pemerintah Kota Padang.

Dari instruksi Sekretaris Daerah Kota Padang tersebut, terlihat bahwa ada beberapa bentuk keterlibatan birokrasi dalam proses pembuatan kebijakan (Dwijayanti, 2021), bentuk keterlibatan ini bisa dijelaskan dalam 5 tahapan yaitu :

*Pertama, Tahapan Inisiasi.* Tahapan ini menjadi penting karena adanya proses identifikasi terhadap isu strategis yang ada dalam sektor kebijakan tertentu. Pada tahapan ini birokrasi menyerap segala bentuk isu yang muncul di masyarakat secara komprehensif. Birokrasi memiliki peran signifikan dalam memberikan data melalui evaluasi terhadap program yang telah dilaksanakan serta efektivitas di lapangan. Hal inilah yang kemudian menjadi data yang berfungsi sebagai acuan bagi program-program yang ada dan akan dikembangkan di masa mendatang.

*Kedua, Tahapan Perumusan Naskah.* Tahapan di mana isu yang diterima oleh birokrasi melalui data dalam program sebelumnya dikaji dengan aturan-aturan dan hubungannya dengan berbagai hal. Pada tahap ini proses kognitif berperan penting dalam melihat relevansi isu strategis dengan kebutuhan lokal maupun nasional serta melihat relevansi dengan pembangunan multisektoral, biasanya tugas perumusan naskah merupakan tugas dari “Jabatan Fungsional Analisis”. Jadi, pada dasarnya keberadaan tahapan ini telah difasilitasi melalui keberadaan posisi jabatan tertentu dalam birokrasi.

*Ketiga, Tahapan Pengajuan.* Tahapan ini ditandai dengan adanya naskah legal sebagai hasil telaah yang berisikan beberapa varian keputusan yang akan diambil oleh pejabat politik. Dalam praktiknya, tahapan ini sebagai bahan untuk melakukan proses selanjutnya, yaitu tahapan implementasi. Idealnya ada beberapa bentuk dokumen/naskah yang menjadi bahan pokok pada fase ini yaitu, *policy note, policy paper, ataupun policy brief.*

*Keempat, Tahapan implementasi.* Sebagai implementator dari sebuah kebijakan yang di buat oleh pejabat politik/lembaga politik. Keterlibatan birokrasi dalam pembuatan kebijakan publik memiliki dampak yang signifikan terhadap efektivitas dan hasil akhir kebijakan tersebut. Melalui keterlibatan birokrasi, kebijakan publik menjadi dapat diimplementasikan secara konsisten dan tepat waktu. Birokrasi memastikan bahwa kebijakan yang telah disusun oleh lembaga politik dapat dijalankan dengan baik dan sesuai dengan tujuan yang diinginkan. Pembuatan Surat Edaran

*Kelima, Tahapan Komunikasi.* Pada setiap instansi pemerintahan, tahapan komunikasi antara birokrasi dan pejabat politik dipastikan selalu ada sehingga peran birokrasi dapat memengaruhi hasil keputusan yang akan diambil. Lebih jauh disebutkan bahwa semakin besar kapasitas profesional dan akurasi data pada naskah/dokumen yang ada maka semakin efektif nasihat kebijakan dari birokrasi.

## **2. Sumber Daya Yang Dimiliki Birokrasi dalam Menyusun Kebijakan Tentang Pengelolaan Sampah**

Secara umum paradigma politis birokrasi menjelaskan bahwa tindakan-tindakan pemerintah merupakan hasil tawar-menawar dan kompromi di antara berbagai elemen organisasi dalam pemerintah (Daniarsyah, 2015). Artinya, birokrasi sebagai bagian dari sistem pemerintahan diakui sebagai elemen yang memiliki posisi politik dan memiliki atribut kekuasaan yang lengkap. Atribut ini disebutkan oleh (B. Guy Peters, 2001), terdiri atas empat sumber kekuasaan penting yang dimiliki birokrasi yaitu personifikasi negara, penguasaan informasi dan keahlian, pengambilan keputusan, dukungan politik, status sosial yang tinggi, dan kelembagaan yang cenderung stabil karena bersifat permanen.

Secara umum, birokrasi memiliki tiga dimensi sumber daya yang signifikan dalam mempengaruhi proses pembuatan kebijakan, yaitu organisasi, sumber daya manusia, dan manajemen. Organisasi birokrasi membantu dalam mengatur proses perumusan kebijakan dengan memberikan struktur dan kerangka kerja yang jelas dalam menghasilkan keputusan kebijakan yang efektif. Selain itu, sumber daya manusia di dalam birokrasi juga sangat penting. Tipe perilaku birokrasi dapat muncul ketika sumber daya manusia di birokrasi memahami visi-misi yang ada. Hal ini dapat memengaruhi inovasi kebijakan karena adanya pemahaman yang sama di kalangan birokrat mengenai arah kebijakan yang diambil. Manajemen yang efektif dalam birokrasi juga dapat berperan dalam mempengaruhi perumusan kebijakan. Birokrasi yang memiliki pemimpin yang mampu mengelola sumber daya, mengoordinasikan upaya, dan memfasilitasi proses perumusan kebijakan dengan baik akan cenderung mampu menghasilkan kebijakan yang inovatif dan responsif.

### **D. Penutup**

Birokrasi merupakan suatu sistem hierarkis yang bertanggung jawab untuk menerapkan kebijakan yang telah ditetapkan oleh pemerintah. Dalam pembuatan kebijakan publik, birokrasi memiliki peran yang penting dalam memastikan implementasi kebijakan berjalan dengan baik. Di samping itu, birokrasi juga memiliki peran yang penting dalam melakukan pengawasan terhadap regulasi yang ada, menyediakan pelayanan publik, membantu dalam merencanakan dan menyusun anggaran pemerintah, serta memastikan konsistensi dalam pengambilan keputusan. Ada lima tahapan keterlibatan birokrasi dalam pembuatan kebijakan public, yaitu tahapan inisiasi, perumusan naskah, tahapan pengajuan, tahapan implementasi dan tahapan komunikasi. Sementara itu, sumber daya yang dimiliki oleh birokrasi dalam mempengaruhi proses kebijakan public adalah personifikasi negara, penguasaan informasi dan keahlian, pengambilan keputusan, dukungan politik, status sosial yang tinggi, dan kelembagaan yang cenderung stabil karena bersifat permanen.

### **Daftar Pustaka**

Agamuthu, P., & Babel, S. (2023). Waste management developments in the last five decades: Asian perspective. *Waste Management and Research*, 41(12), 1699–1716. "<https://doi.org/10.1177/0734242X231199938>".

- Bansal, N. (2018). Industrial Development and Challenges of Water Pollution in Coastal Areas: The Case of Surat, India. *IOP Conference Series: Earth and Environmental Science*. "https://doi.org/10.1088/1755-1315/120/1/012001.
- Bulu, N. D., Rifa'i, M., & Suprojo, A. (2023). Policy Implementation Regarding Regional Waste TPA of Southwest Sumba Regency (Study at Southwest Sumba District Environmental)
- Davian, V. (2023, Oktober Minggu). *Harian Haluan*. Retrieved from <https://www.harianhaluan.com/news/1010433734/sumatera-barat-masuk-10-provinsi-penghasil-sampah-terbanyak-di-indonesia-didominasi-sampah-makanan-sisa>:
- Dwijayanti, A. (2021). Fungsi Birokrasi sebagai Penasihat Kebijakan: Studi Fenomenologis Pada Pemerintah Daerah. *Jurnal Administrasi Publik*, 159-182
- Damuri, Y. R., Aswicahyono, H., & Christian, D. (2018). Innovation Policy in Indonesia. *Innovation Policy in Asean*, 98–127.
- Hertati, D., & Nurhadi, T. (2022). Penta Helix Collaboration Model in Handling Problems of Waste Management. *NST Proceedings*, 2023, 371–377. "http://dx.doi.org/10.11594/nstp.2023.3359".
- Kozioł-Nadolna, K. (2020). The Role of a Leader in Stimulating Innovation in. *Administrative Science*, 1-18
- Maalouf, A., & Agamuthu, P. (2023). Waste management evolution in the last five decades in developing countries – A review. *Waste Management and Research*, 41(9), 1420–1434. <https://doi.org/10.1177/0734242X231160099>.
- Milanium, M., Mutiara, N. K., Asward, A., Saputra, C. S., Syarief, F., Saputra, I., ... & Astaman, P. (2022). PEMBERDAYAAN MASYARAKAT MELALUI PENGOLAHAN LIMBAH PLASTIK PASAR AUR KUNING SEBAGAI PERWUJUDAN RUMAH SAMPAH DIGITAL TAROK DIPO GUNA MENINGKATKAN PEREKONOMIAN MASYARAKAT. *Ensiklopedia of Journal*, 5(3), 205-209.
- Parson, Wayne, 1997. Public Policy: An Introduction to The Theory and Practice of Policy analysis, buku 2. Edward Elgar, UK
- RRI.co.id. (2023c). *Sepuluh Persen RW dii Padang Sudah Punya Bank Sampah*. <https://www.rri.co.id/daerah/447665/sepuluh-persen-rw-dii-padang-sudah-punya-bank-sampah>
- Siti Verawati, R. W. (2020). Policy Implementation of Solid Waste Management in South Jakarta. *Jurnal Administrasi Publik (Public Administration Journal)*, 102-110.
- SIPSN, K. (2023a). *Capaian Kinerja Pengelolaan Sampah*. <https://sipsn.menlhk.go.id/sipsn/>
- SIPSN, K. (2023b). *Sumber Sampah*. <https://sipsn.menlhk.go.id/sipsn/public/data/sumber>
- Umar, U. A., Shafiq, N., & Ahmad, F. A. (2021). A case study on the effective implementation of the reuse and recycling of construction & demolition waste management practices in Malaysia. *Ain Shams Engineering Journal*, 12(1), 283–291. <https://doi.org/10.1016/j.asej.2020.07.005>