

BAB I

PENDAHULUAN

Latar Belakang Masalah

Sebagai kota metropolitan dengan aktivitas industri yang cukup tinggi Kota Medan pernah meraih penghargaan piala Adipura sebagai kota terbersih di Indonesia dalam 3 tahun berturut-turut pada tahun 2011, 2013 dan 2013. Namun, sampai saat ini Kota Medan tidak dapat mempertahankan predikatnya sebagai kota terbersih di Indonesia. Bahkan Kota Medan menjadi kota terkotor se-Indonesia dalam penilaian Adipura 2018. Piala Adipura menjadi standar kebersihan di Indonesia, untuk itu setiap kota berusaha dalam pencapaiannya dalam mendapatkan predikat kota terbersih. Program Adipura merupakan salah satu program pemerintah pusat, program ini bertujuan untuk mendorong pemerintah daerah dan masyarakat untuk mewujudkan kota ‘bersih dan teduh’ dengan menerapkan prinsip *good governance*. Dan program Adipura ini bertujuan mewujudkan masyarakat sehat, lingkungan hidup bersih serta menjadikan sampah sebagai sumber daya.

Program Adipura ini terdapat pada peraturan Menteri Negara Lingkungan Hidup Republik Indonesia No 7 Tahun 2011 tentang pedoman pelaksanaan program Adipura. Adapun dasar hukum Adipura yaitu Keputusan Menteri Negara Lingkungan Hidup No 37 Tahun 1995 tentang pedoma pelaksanaan kebersihan kota dan pemberian program Adipura. Adapun tujuan dari penilaian Adipura dalam keputusan Menteri Negara Lingkungan Hidup No 37 Tahun 1995, yaitu: terciptanya pelaksanaan pengelolaan kebersihan yang berhasil guna dan bergaya guna, yang merupakan hasil proses pengelolaan, pelaksanaan hukum dan pemanfaatan biaya yang tersedia secara optimal serta meningkatnya peran serta masyarakat dalam kebersihan kota.

Terciptanya lingkungan perkotaan yang bersih, hijau, teduh, indah dan nyaman, terciptanya pembangunan sistem dalam menemukan alternatif penerapan teknologi tepat guna, terwujudnya peningkatan pengawasan dan pengendalian pencemaran di perkotaan. Dan terciptanya koordinasi dan kerjasama instansi terkait.

Banyak kebijakan serta program yang sudah dikeluarkan oleh Pemerintah Kota Medan dalam meraih serta mempertahankan piala Adipura. Pada masa kepemimpinan Walikota Rahudman Harahap pada tahun 2011, 2012, 2013 pernah meraih piala Adipura dalam tiga tahun berturut-turut, dapat kita lihat tugu penghargaan Adipura yang terletak di Bundaran Jalan Adam Malik-Jl. T. Amir Hamzah, Sei Agul, Kecamatan. Medan Barat, Kota Medan. Beberapa kebijakan serta program Walikota Rahudman Harahap pada tahun 2011, 2012, 2013 dalam meraih piala Adipura yaitu melakukan pemantauan rutin kesejumlah wilayah Kota Medan, mulai dari pemantauan jalan, drainase, pasar tradisonal, sungai-sungai dibersihkan dari sampah-sampah, penghijauan dilakukan sana sini. Meningkatkan koordinasi Setiap Satuan Kerja Perangkat Daerah (SKDP) dalam menjaga kebersihan kota Medan. Pemko juga menginstruksikan seluruh camat dan lurah agar mengaktifkan kegiatan gotong royong diwilayahnya masing-masing. Dibuktikan juga dalam penerimaan penghargaan di bidang kualitas udara perkotaan, Kota Medan pada tahun 2012 dinilai sebagai kota metropolitan yang memiliki nilai Biru Tertinggi “artinya Kota Medan telah mampu mengendalikan pencemaran udara dan konsumsi udara lebih baik”.

Dalam kebijakan pengelolaan sampah Kota Medan memiliki dua Tempat Pembuangan Akhir yaitu TPA Terjun yang berada di Kecamatan Medan Marelan dan TPA Namo Bintang yang berada di wilayah Pancur Batu dengan menggunakan sistem *open dumping* yakni sistem paling sederhana yang mana sampah dibuang begitu saja di TPA tanpa dilakukan pengelolaan

lebih lanjut. Serta pada saat itu Pemko Medan juga mempersiapkan TPA Terjun dengan mengeluarkan biaya anggaran mencapai Rp. 10 miliar untuk membuat sistem *sanitary landfill* yakni menggunakan area tanah yang terbuka dan luas, caranya dengan membuat lubang kemudian sampah dimasukkan ke lubang tersebut dan terakhir sampah ditimbun dan dipadatkan. Pemko Medan memiliki Bank Sampah dan menggerakkan pengelolaan sampah dengan program 3 R yakni *Reduce, Reuse* dan *Recycle*.

Sedangkan dimasa kepemimpinan Walikota Dzulmi Eldin pada tahun 2016-2019, adapun kebijakan dan programnya dalam pengelolaan sampah yaitu melalui Perwali No. 73/2017, tanggung jawab pelaksanaan pengelolaan sampah dilimpahkan ke masing-masing kecamatan mulai tahun 2017. Melalui pelimpahan kewenangan pengelolaan sampah dari Dinas Kebersihan dan Pertamanan ke Kecamatan, dinilai sebagai kebijakan yang tepat untuk Kota Medan dapat meraih kembali piala Adipura. Pengawasan Dinas Kebersihan dan Pertamanan terkait memantau 2.001 lingkungan memang tidak efektif berjalan dan terlalu luas untuk diakomodir. Untuk itu Kecamatan beserta jajarannya merupakan garda terdepan dalam pelayanan dan sangat dekat sekaligus bersentuhan langsung dengan masyarakat untuk menjawab keluhan masyarakat selama ini mengenai pengangkutan dan pengelolaan sampah serta optimalisasi penanganan sampah. Pelimpahan ini menjadikan camat lebih punya kewenangan dalam menyelesaikan persoalan kebersihan. Selama ini camat tidak punya kewenangan dalam menyelesaikan sampah di wilayah kerjanya. Sebab, Kecamatan hanya sebatas koordinasi dengan petugas melati, bestari, sopir truk sampah dan mandor kebersihan. Dengan pemindahan ini diharapkan akan meningkatkan pelayanan dan pengelolaan kebersihan kepada masyarakat serta untuk lebih mempermudah pertanggungjawaban pengelolaan kebersihan di seluruh wilayah Kota Medan dan masalah sampah akan mampu teratasi dengan lebih maksimal. Kemudian adanya kebijakan

program Bank Sampah dengan menggerakkan pengelolaan sampah menerapkan 3 R yakni *Reduce, Reuse* dan *Recycle*. Pengelolaan tempat akhir sampah masih menggunakan sistem *open dumping* dan hanya menggunakan satu TPA yaitu TPA Terjun. Dimana pada akhir 2013 TPA Namo Bintang yang berada di wilayah Pancur Batu ditutup karena infrastruktur yang tidak memadai.

Dimana sepanjang kepemimpinan yang berubah ubah banyak juga perubahan yang terjadi dalam kebijakan kebersihan Kota Medan. Perubahan administratif terkait dengan pengelolaan sampah yang terjadi berulang-ulang mengindikasikan ketidakstabilan dan tidak konsistennya pelayanan pengelolaan sampah dan menyebabkan banyak kebingungan. Terlebih dengan penggunaan TPA hanya satu mengakibatkan kebersihan lingkungan yang menurun dimana dengan dipengaruhinya oleh faktor pertumbuhan penduduk juga yang terus meningkat mengakibatkan kebersihan Kota Medan yang buruk. Pengelolaan sampah yang selama ini dilakukan Pemko Medan di TPA Terjun Kecamatan Medan Marelan masih menggunakan sistem *open dumping*, mengingat tidak terselesaikannya program sistem *sanitary landfill* pada TPA Terjun pada tahun 2013. Sehingga dalam penilaian Adipura 2018 dimasa kepemimpinan Wali Kota Dzulmi Eldin Kota Medan mempunyai pencapaian terburuk dari kota lainnya. Kota Medan menjadi kota terkotor se-Indonesia untuk kategori kota metropolitan berdasarkan instruksi Wakil Presiden Jusuf Kalla saat sedang memberikan kata sambutan saat penyerahan penghargaan Adipura di Gedung Manggala Wanabakti, Jakarta. Terkait dalam pengelolaan sampah tempat pembuangan akhir (TPA) yang sangat buruk karena masih menggunakan sistem *open dumping* sebab *open dumping* sudah tidak layak digunakan lagi karena dapat menimbulkan banyak persoalan.

Persoalan sampah tidak bisa dianggap remeh, karena masalah sampah sangat berpengaruh terhadap kualitas hidup masyarakat di perkotaan, kota yang peduli lingkungan adalah kota yang bebas dari sampah. Oleh karena itu perlu adanya kebijakan yang bisa jadi solusi dalam permasalahan sampah. Kebijakan yang berhasil adalah kebijakan yang dilaksanakan secara konsisten oleh Pemko Medan di masa kepemimpinan yang berbeda dengan melakukan inovasi serta mengevaluasi kebijakan yang sudah ada sebelumnya. Perubahan kebijakan yang dilakukan kedua walikota menghasilkan pencapaian yang berbeda dalam meraih piala Adipura sebagai kota terbersih, tentunya Kota Medan sangat merindukan dapat menyandang kembali predikat piala adipura sebagai kota terbersih se-Indonesia. Sehingga yang menjadi perhatian peneliti adalah mengapa Kota Medan bisa menjadi kota terbersih pada tahun 2011,2012, dan 2013 dan mengapa pada tahun 2018 Kota Medan bisa mendapatkan predikat kota terkotor. Adapun judul yang peneliti ambil adalah **“Analisis Dampak Perubahan Kebijakan Kebersihan Kota Medan Periode : 2011-2013 Dan 2016-2019”**.

Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang yang telah diuraikan diatas, yang menjadi pokok pembahasan dalam penulisan ini adalah sebagai berikut:

1. Bagaimana Kota Medan bisa menjadi kota terbersih pada tahun 2011, 2012, dan 2013 ?
2. Bagaimana Kota Medan pada tahun 2018 bisa mendapatkan predikat kota terkotor?

Tujuan Penelitian

Berdasarkan rumusan masalah diatas, maka tujuan yang hendak dicapai dalam penelitian ini adalah :

1. Untuk mengetahui Kota Medan bisa menjadi kota terbersih pada 2011, 2012, dan 2013

2. Untuk mengetahui Kota Medan pada tahun 2018 mendapatkan predikat kota terkotor.

Manfaat Penelitian

Adapun manfaat yang diharapkan peneliti adalah sebagai berikut:

Secara Akademis

1. Bagi Peneliti

Penelitian ini dapat membantu peneliti untuk memenuhi tugas akhir (skripsi) dan penelitian ini juga dapat memberikan manfaat sendiri bagi peneliti tentang pentingnya kebersihan lingkungan.

2. Bagi Pemerintah

Diharapkan dengan penelitian ini dapat memberikatan saran atau masukan guna meningkatkan kinerja pemerintah dalam peningkatan pengelolaan sampah yang lebih berwawasan lingkungan.

3. Bagi Akademik

Penelitian ini diharapkan dapat memperkaya dan memberikan pengetahuan serta sumbangan bahan pemikiran bagi pembaca serta bagi mahasiswa dalam melakukan penelitian.

4. Bagi Masyarakat

Penelitian ini diharapkan mampu memberikan informasi dan menambah wawasan bagi masyarakat Kota Medan secara umum tentang bagaimana kebijakan pemerintah dalam pengelolaan sampah dan pentingnya menjaga kebersihan lingkungan.

BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

2.1 Kebijakan Publik

Kebijakan diciptakan untuk mengatur kehidupan masyarakat untuk mencapai tujuan yang telah disepakati bersama. Kebijakan publik merupakan hasil dari interaksi intensif antara para aktor pembuat kebijakan berdasar pada fenomena yang harus dicarikan solusinya. Tidak hanya itu kebijakan publik kerap pula menyertakan partisipasi masyarakat agar menghasilkan keputusan yang terbaik. Menurut Tangkilisan (2003:2) menyebutkan bahwa kebijakan publik adalah sejumlah aktivitas pemerintahan untuk memecahkan masalah di masyarakat, baik secara langsung maupun melalui berbagai lembaga yang mempengaruhi kehidupan masyarakat.¹ Kebijakan atau *policy* digunakan untuk menunjuk perilaku seseorang aktor yang dapat kita pahami misalnya pejabat, suatu kelompok, maupun lembaga pemerintah. Kebijakan merupakan sesuatu yang mengikat, menyangkut, dan mempengaruhi masyarakat umum biasanya diurus dan diselenggarakan dengan lembaga-lembaga pemerintahan. Dalam lembaga-lembaga pemerintahan itu terdapat aktor atau yang bisa kita pahami bersama dengan pejabat. Kebijakan merupakan suatu hasil keputusan yang sudah ditetapkan, dari suatu keputusan yang sangat berbeda (Maulidina Ilham Said, 2017).²

Definisi lainnya juga pernah diajukan oleh Eulau & Prewitt yang dikutip oleh Agustino dalam bukunya yang berjudul Dasar-dasar Kebijakan Publik (2017:16) sebagai berikut: “Kebijakan adalah keputusan tetap yang dicirikan oleh konsistensi dan pengulangan (*repetitiveness*) tingkah laku dari mereka yang membuat dan dari mereka yang mematuhi

¹ Hesel Nogi S.Tangkilisan, Implementasi Kebijakan Publik: Transformasi Pemikiran, (Yogyakarta:Y.A.P, 2003), hal. 2

² Maulidina Ilham Said, Pengantar Kebijakan Publik (Public Policy), (Jakarta: PT. Raja Grafindo Persada, 2017)

keputusan tersebut”. Untuk itu sangat penting konsistensi dan ketegasan pemerintah Kota Medan dalam menjalankan sebuah kebijakan, namun realitanya kebijakan yang dilaksanakan oleh Pemko Medan terjadi inkonsistensi terutama dalam hal kebijakan kebersihan di Kota Medan. Dimana dalam pencapaian 3 tahun berturut-turut dalam menerima piala Adipura sebagai kota terbersih Kota Medan tidak mampu untuk mempertahankan predikat tersebut. Akibat dari inkonsistensi kebijakan yang ada, perubahan kebijakan yang terus menerus berubah membuat pengimplementasian kebijakan tidak mencapai target yang ditentukan seperti meraih kembali piala Adipura. Kebijakan yang bagus membawa dampak yang baik, kebijakan publik harus dalam kondisi ideal karena kebijakan publik ini berisi tentang keinginan dan yang dicita-citakan agar berjalan dengan baik dan mampu mengatasi permasalahan yang ada.

2.2 Faktor-faktor Yang Mempengaruhi Implementasi Kebijakan Publik

Menurut Nurdin Usman mengemukakan “implementasi adalah bermuara pada aktivitas, aksi, tindakan, atau adanya mekanisme suatu sistem. Implementasi bukan sekedar aktivitas, tetapi kegiatan yang terencana dan untuk mencapai tujuan kegiatan” (Usman. 2002:70).³ Pengertian implementasi yang dikemukakan diatas, dapat dikatakan bahwa implementasi adalah bukan sekedar aktivitas, tetapi suatu kegiatan yang terencana dan dilakukan secara bersungguh-sungguh berdasarkan acuan norma tertentu untuk mencapai tujuan kegiatan. Oleh karena itu implementasi tidak berdiri sendiri tetapi dipengaruhi oleh objek berikutnya. Implementasi kebijakan menyangkut tiga hal, yaitu : (1) adanya tujuan atau sasaran kebijakan (2) Adanya aktivitas atau kegiatan pencapaian tujuan dan (3) adanya hasil kegiatan. Berdasarkan uraian tersebut dapat diketahui bahwa implementasi kebijakan

³ Nurdin Usman, Konteks Implementasi Berbasis Kurikulum,(Jakarta: Grasindo, 2002), hal. 70

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

Implementasi kebijakan sesungguhnya bukan sekedar berhubungan dengan penerjemahan pertanyaan kebijakan (*policy statement*). Dalam aktifitas implementasi terdapat berbagai faktor-faktor yang akan mempengaruhi terlaksananya kegiatan atau kebijakan tersebut. Secara umum faktor-faktor yang mempengaruhi implementasi telah banyak dikemukakan oleh para banyak ahli kebijakan diantaranya sebagaimana dikemukakan oleh George C. Edwards III. Faktor-faktor tersebut perlu ditampilkan guna mengetahui bagaimana pengaruh faktor-faktor tersebut terhadap implementasi. Faktor-faktor yang mempengaruhi keberhasilan atau kegagalan implementasi kebijakan yaitu faktor (1) Komunikasi, (2) sumber daya, (3) disposisi dan (4) struktur birokrasi. (Edward dalam Agustino 2012:149).⁴

Faktor pertama adalah Komunikasi. Menurutnya lebih lanjut, sangat menentukan keberhasilan pencapaian tujuan dari implementasi kebijakan publik. Implementasi yang efektif terjadi apabila para pembuat keputusan sudah mengetahui apa yang akan mereka kerjakan. Pengetahuan atas apa yang akan mereka kerjakan dapat berjalan bila komunikasi berjalan dengan baik, sehingga setiap keputusan kebijakan dan peraturan implementasi harus diransmisikan (atau dikomunikasikan) kepada bagian personalia yang tepat. Komunikasi (atau pentransmisian informasi) diperlukan agar para pembuat keputusan dan para implementor akan semakin konsisten dalam melaksanakan setiap kebijakan yang ditetapkan didalam masyarakat.

⁴ Edwards III, George C. 1980. *Implementing Public Policy*. Congressional Quarterly Press, New Jersey, USA.

Terdapat tiga Indikator yang dapat dipakai (atau digunakan) dalam mengukur keberhasilan variabel komunikasi tersebut yaitu :

a. Transmisi, Penyaluran komunikasi yang baik akan dapat menghasilkan suatu implementasi yang baik pula. Seringkali yang terjadi dalam penyaluran komunikasi adalah adanya salah pengertian (miskomunikasi), hal tersebut disebabkan karena komunikasi telah melalui beberapa tingkatan birokrasi, sehingga apa yang diharapkan terdistorsi ditengah jalan.

b. Kejelasan, komunikasi yang diterima oleh para pelaksana kebijakan haruslah jelas dan tidak membingungkan (tidak ambigu/mendua).

c. Konsistensi, perintah yang diberikan dalam pelaksanaan suatu komunikasi haruslah konsisten dan jelas. Karena jika perintah yang diberikan sering berubah-ubah, maka dapat menimbulkan kebingungan bagi pelaksana dilapangan.

Faktor kedua adalah Sumber daya. indikator sumber daya terdiri dari beberapa elemen, yaitu:

a. Staf, sumber daya utama dalam implementasi kebijakan adalah staf. Kegagalan sering terjadi dalam implementasi kebijakan salah satunya disebabkan oleh karena staf yang tidak mencukupi, memadai ataupun tidak kompeten dibidangnya. Penambahan jumlah staf dan implementor saja tidak mencukupi tetapi diperlukan pulak kecukupan staf dengan keahlian dan kemampuan yang diperlukan dalam mengimplementasikan kebijakan atau melaksanakan tugas yang diinginkan oleh kebijakan itu sendiri.

b. Informasi, dalam implementasi kebijakan, informasi mempunyai dua bentuk, yaitu pertama informasi yang berhubungan dengan cara melaksanakan kebijakan. Dan

kedua mengenai data kepatuhan dari para pelaksana terhadap peraturan dan regulasi pemerintah yang telah ditetapkan.

- c. .Wewenang, bersifat formal agar perintah dapat dilaksanakan.Kewenangan merupakan legitimasi atau otoritas bagi para pelaksana dalam melaksanakan kebijakan yang ditetapkan secara politik.
- d. Fasilitas, fasilitas fisik juga merupakan faktor penting dalam implementasi kebijakan. Implementor mungkin memiliki staf yang mencukupi dan memiliki wewenang untuk melaksanakan tugasnya. Tetapi tanpa adanya fasilitas pendukung maka implementasi kebijakan tersebut tidak akan berhasil.

Faktor ketiga yang mempengaruhi tingkat keberhasilan implementasi kebijakan publik adalah Disposisi atau sikap dari pelaksana kebijakan adalah faktor penting ketiga dalam pendekatan suatu kebijakan publik. Hal-hal penting yang perlu dicermati pada variabel/faktor disposisi :

- a. Pengangkatan birokrat, disposisi atau sikap para pelaksana akan menimbulkan hambatan-hambatan yang nyata terhadap implementasi kebijakan bila personil ada yang tidak melaksanakan kebijakan-kebijakan yang diinginkan oleh pejabat tinggi.
- b. Insentif, Edward menyatakan bahwa salah satu teknik yang disarankan untuk mengatasi masalah kecenderungan para pelaksana dengan memanipulasi insentif. Oleh karena itu, pada umumnya orang bertindak menurut kepentingan mereka sendiri, maka memanipulasikan insentif oleh para pembuat kebijakan mempengaruhi tindakan para pelaksana kebijakan.

Faktor keempat yang mempengaruhi tingkat keberhasilan implementasi kebijakan publik adalah struktur birokrasi. Struktur birokrasi berkenaan dengan kesesuaian organisasi birokrasi

yang menjadi penyelenggara implementasi kebijakan publik. Tantangannya adalah bagaimana agar tidak terjadi *bureaucratic fragmentation* karena struktur ini menjadikan proses implementasi menjadi jauh dari efektif. walaupun variabel lainnya sudah terpenuhi dengan baik dalam pelaksanaan kebijakan. Namun karena struktur birokrasi yang lemah. Kebijakan yang begitu kompleks menuntut adanya kerjasama banyak orang, ketika struktur birokrasi tidak kondusif pada kebijakan yang tersedia, maka hal ini akan menghambat jalannya kebijakan. Birokrasi sebagai pelaksana sebuah kebijakan harus dapat mendukung kebijakan yang telah diputuskan secara politik dengan melakukan koordinasi dengan baik. Struktur birokrasi merupakan faktor penting dalam melaksanakan suatu kebijakan, tanpa didukung dengan struktur birokrasi yang baik, kebijakan yang akan dilaksanakan tidak akan maksimal. Struktur birokrasi berupa adanya koordinasi yang baik antara instansi-instansi terkait dalam melaksanakan suatu kebijakan serta pengelolaan kegiatan mulai dari pembuatan kebijakan sampai pada para pelaksana dilapangan.

2.3 Kebersihan Lingkungan

Lingkungan yang bersih merupakan hak dasar setiap manusia dalam memperoleh kesehatan dalam kehidupannya. Segala sesuatu yang terjadi di lingkungan akan berpengaruh terhadap kelangsungan kehidupan dan kesejahteraan manusia dan makhluk hidup lainnya. Dalam menjaga lingkungan yang bersih perlu kesadaran diri manusia sebagai makhluk yang memiliki pikiran. Permasalahan lingkungan hidup yang dihadapi di Indonesia yang secara umum meliputi tiga hal pokok, yaitu kualitas hidup yang cenderung menurun, termasuk lingkungan hidup perkotaan, masalah di perkotaan adalah masalah kebersihan, ketersediaan ruang terbuka hijau dan ruang publik, pencemaran udara dan air. Di beberapa kota mengalami masalah banjir dan kesulitan air bersih. Kapasitas aparatur pemerintahan

relatif kurang memadai dibandingkan dengan besarnya masalah lingkungan, partisipasi dan peran serta masyarakat dalam pengelolaan lingkungan belum nampak secara signifikan.

Menurut Hardiana (2018:501) Kebersihan lingkungan mempunyai arti sebuah keadaan bebas dari kotoran, termasuk di antaranya, debu, sampah, dan bau. Kebersihan merupakan upaya manusia untuk memelihara diri dan lingkungannya dari segala yang kotor dan keji dalam rangka mewujudkan dan melestarikan kehidupan yang sehat dan nyaman. Kebersihan merupakan syarat bagi terwujudnya kesehatan, dan sehat adalah salah satu faktor yang dapat memberikan kebahagiaan. Sebaliknya kotor tidak saja merusak keindahan tetapi juga dapat menyebabkan timbulnya berbagai penyakit, dan sakit merupakan salah satu faktor yang mengakibatkan penderitaan. Selanjutnya menurut Wibowo (2019: 38) Kebersihan lingkungan merupakan salah satu tolak ukur kualitas hidup masyarakat. Masyarakat yang telah mementingkan kebersihan lingkungan dipandang sebagai masyarakat yang kualitas hidupnya lebih tinggi dibandingkan masyarakat yang belum mementingkan kebersihan.

2.3.1 Perkembangan Kota Dan Permasalahan Lingkungan

Kota-kota di dunia pada hakekatnya berkembang dengan karakteristik yang berbeda-beda, karena perkembangan kota sangat dipengaruhi oleh keadaan geografis dan sejarah/kebudayaan. Keadaan geografis kota lebih mempengaruhi fungsi dan bentuk kota, sedangkan sejarah dan kebudayaan akan mempengaruhi karakteristik dan sifat kemasyarakatan kota. Wikipedia (2014:1) menjelaskan: Kota merupakan kawasan pemukiman yang secara fisik ditunjukkan oleh kumpulan rumah-rumah yang mendominasi

tata ruangnya dan memiliki berbagai fasilitas untuk mendukung kehidupan warganya secara mandiri. Pengertian kota sebagaimana yang diterapkan di Indonesia mencakup pengertian *town* dan *city* dalam bahasa Inggris. Kota adalah suatu wilayah geografis tempat bermukim sejumlah penduduk dengan tingkat kepadatan penduduk yang relatif tinggi, kegiatan utamanya di sektor non agraris serta mempunyai kelengkapan prasarana dan sarana yang relatif lebih baik dibandingkan dengan kawasan sekitarnya. Kota dengan daya tarik yang dimilikinya, agar mampu mempertahankan kelangsungan hidupnya harus memiliki penghuni yang aktif, kreatif, bertanggungjawab, juga memiliki sumber modal. Beban lingkungan dalam menunjang pembangunan akan semakin berat. Pertumbuhan industri di berbagai bidang serta tekanan terhadap sumber daya alam menyebabkan timbulnya permintaan, inovasi, dan produksi sumber bahan sintesis, yang sering tergolong dalam bahan berbahaya, demikian pula buangnya. Industrialisasi akan membawa serta kebutuhan akan permukiman tenaga kerja yang terkonsentrasi di daerah urban/periurban. Kota-kota akan bertambah, baik jumlah maupun besarnya. Dengan demikian permintaan akan pelayanan kesehatan lingkungan akan bertambah dan semakin kompleks (Slamet, 2009:19).

Perkembangan kota akan diikuti pertambahan jumlah penduduk, yang juga akan diikuti oleh masalah-masalah sosial dan lingkungan. Salah satu masalah lingkungan yang muncul adalah masalah persampahan. Permasalahan lingkungan yang terjadi akan menyebabkan penurunan kualitas lingkungan. Sampah memang telah menjadi polemik tersendiri, Perkara sampah tidak hanya merupakan masalah krusial, tetapi telah menjadi problematika kultural yang mendarah daging. Dampak sampah tidak hanya merongrong sebagian kecil golongan, tetapi telah mengena ke berbagai sisi kehidupan. Apabila masalah ini tidak tertangani secara bijaksana, cepat atau lambat, sampah akan menenggelamkan kehidupan dengan beragam

dampak negatif yang akan timbul. Sampah akan menjadi beban bumi, artinya ada resiko-resiko yang akan ditimbulkannya. Ketidakpedulian terhadap permasalahan pengelolaan sampah berakibat terjadinya degradasi kualitas lingkungan yang tidak memberikan kenyamanan untuk hidup, sehingga akan menurunkan kualitas kesehatan masyarakat. Degradasi tersebut lebih terpicu oleh pola perilaku masyarakat yang tidak ramah lingkungan, seperti membuang sampah di badan air sehingga sampah akan menumpuk di saluran air yang ada dan menimbulkan berbagai masalah turunan lainnya. Kondisi ini sering terjadi di wilayah-wilayah padat penduduk di perkotaan.

2.3.2 Pengertian Sampah

Sampah adalah kegiatan sehari-hari manusia atau proses alam yang berbentuk padat. Sedangkan menurut A. Tresna Sastrawijaya, (1991) sampah padat yang bertumpuk banyak tidak dapat diurai oleh mikroorganisme pengurai sehingga dalam waktu lama akan mencemari tanah. Sampah ialah bahan yang tidak dipakai lagi (*refuse*) karena telah diambil bagian utamanya dengan pengolahan. Sampah yang merupakan hasil sampingan dari aktivitas manusia telah menimbulkan permasalahan yang sangat kompleks, antara lain (Tchobagnolous, 1993) :

1. Masalah estetika dan kenyamanan.
2. Merupakan sarang atau tempat berkumpulnya berbagai binatang yang dapat menjadi sektor penyakit.
3. Menyebabkan terjadinya polusi udara, air dan tanah.
4. Menyebabkan terjadinya penyumbatan saluran-saluran air buangan.

Meningkatnya jumlah penduduk mengakibatkan munculnya permasalahan sampah di perkotaan. Permasalahan sampah umumnya terjadi pada setiap kota di Indonesia, diantaranya adalah (Tchobanoglous, 1993) :

1. Bertambah kompleksnya masalah persampahan sebagai konsekuensi logis dari penambahan penduduk kota
2. Peningkatan kepadatan penduduk memerlukan peningkatan metode/pola pengelolaan sampah yang lebih baik.
3. Keheterogenan tingkat sosial budaya penduduk kota.
4. Situasi dana serta prioritas penanganan relatif rendah dari pemerintah daerah.
5. Pergeseran teknik penanganan makanan.
6. Keterbatasan sumber daya manusia untuk menangani masalah sampah.
7. Pengembangan perancangan peralatan persampahan yang sangat lambat.
8. Partisipasi masyarakat umumnya masih kurang terarah dan terorganisasi secara baik.
9. Konsep pengelolaan persampahan yang kadangkala tidak cocok untuk diterapkan, serta kurang terbukanya kemungkinan modifikasi konsep tersebut di lapangan

2.3.3 Sistem Pengelolaan Sampah

Secara garis besar teori pengelolaan sampah di Indonesia telah tercantum dalam SNI (Standar Nasional Indonesia) merupakan sebuah standar yang ditetapkan oleh Badan Standar Indonesia yang berlaku secara nasional, dalam pengelolaan sampah SNI mengeluarkan standarnya penambahan jumlah penduduk pada suatu wilayah secara otomatis akan memperkecil daya dukung sarana prasarana di suatu wilayah. Analogi yang sama penambahan penduduk juga akan terkait langsung terhadap jumlah timbulan di wilayah permukiman atau perkotaan. Kuantitas dan pemerataan penempatan sarana persampahan sangat berpengaruh terhadap efektifitas pengelolaan sampah. Pola pengelolaan sampah dibanyak daerah di Indonesia masih terbagi atas 2 (dua) kelompok pengelolaan yaitu antara pengelolaan yang dilaksanakan oleh masyarakat dari timbulan, pewadahan, pengangkutan, dan pembuangan akhir atau pemusnahan atau sampai ke Tempat Penampungan Sementara (TPS) dan pengelolaan yang dilaksanakan oleh pemerintah yang melayani pengangkutan sampah dari TPS ke TPA.

Menurut UU No. 18 Tahun 2008 tentang Pengelolaan Sampah, Pengelolaan Sampah adalah kegiatan yang sistematis, menyeluruh dan berkesinambungan yang meliputi

pengurangan dan penanganan sampah. Adapun tujuan dalam pengelolaan sampah di Tempat Pemrosesan Akhir Sampah (TPA) : untuk memproses dan mengembalikan sampah ke media lingkungan secara aman bagi manusia dan lingkungan. Pengelolaan sampah adalah pengaturan yang berhubungan dengan pengendalian timbulan sampah, penyimpanan, pengumpulan, pemindahan dan pengangkutan, pengolahan dan pembuangan sampah dengan cara yang merujuk pada dasar-dasar yang terbaik mengenai kesehatan masyarakat, ekonomi, teknik, konservasi, estetika dan pertimbangan lingkungan yang lain dan juga tanggap terhadap perilaku massa. Pengelolaan persampahan mempunyai tujuan yang sangat mendasar yang meliputi meningkatkan kesehatan lingkungan dan masyarakat, melindungi sumber daya alam (air), melindungi fasilitas sosial ekonomi dan menunjang sektor strategis (Rahardyan Dan Widagdo 2005).

Berikut ini adalah beberapa cara untuk mengelola sampah :

1. *Incineration* (Pembakaran) Yaitu dengan pembuangan sampah di TPA, kemudian di bakar. Pembakaran sampah dilakukan di tempat tertutup dengan mesin dan peralatan khusus yang dirancang untuk pembakaran sampah. Sistem ini memerlukan biaya besar untuk pembangunan, operasional dan pemeliharaan mesin dan peralatan lain.
2. *Sanitary Landfill* Yaitu pembuangan sampah dengan cara menimbun sampah dengan tanah yang dilakukan lapis demi lapis, sedemikian rupa sehingga tidak menjadi tempat binatang bersarang. Cara ini tentunya amat bermanfaat jika sekaligus bertujuan untuk meninggikan tanah yang rendah seperti rawa-rawa.
3. *Composting* (pengomposan) Merupakan pemanfaatan sampah organik menjadi bahan kompos. Untuk tujuan pengomposan maka sampah harus dipilah-pilah sehingga sampah organik dan anorganik terpisah.

4. *Dumping* (Penumpukan) Yaitu pembuangan sampah dengan penumpukan diatas tanah terbuka. Dengan cara ini TPA memerlukan tanah yang luas dan sampah ditumpuk begitu saja tanpa adanya perlakuan. Sistem dumping memang dapat menekan biaya, tetapi sudah jarang dilakukan karena masyarakat sekitar sangat terganggu. Cara ini berpengaruh buruk terhadap lingkungan, berupa udara serta dapat menimbulkan bahaya kebakaran.
5. *Reduction* Yaitu menghancurkan sampah menjadi jumlah yang lebih kecil dan hasilnya dimanfaatkan misalnya *garbage reduction* yang dapat menghasilkan lemak. Hanya saja biayanya sangat mahal, tidak sebanding dengan hasilnya.
6. *Recycling* Yaitu menghancurkan sampah menjadi sampah yang lebih kecil dan hasilnya dimanfaatkan misalnya kaleng, kaca, selagainya. Cara ini berbahaya untuk kesehatan, terutama jika tidak mengindahkan segi kebersihan.

2.4 Penelitian Terdahulu

Penelitian terdahulu ini menjadi salah satu acuan penulis dalam melakukan penelitian sebagai bahan referensi dalam penyusunan penelitian. Berikut merupakan penelitian terdahulu berupa beberapa jurnal dengan terkait dengan penelitian yang dilakukan penulis.

Tabel 2.1 Penelitian Terdahulu

No	Nama Peneliti	Judul Penelitian	Hasil Penelitian
1.	Selly Anggelina dan Chalid Sahuri	Pelaksanaan Strategi Dinas Kebersihan dan Pertamanan Kota Pekanbaru dalam	Penelitian ini memaparkan bahwa Strategi Dinas Kebersihan dan

		<p>Meraih Penghargaan Adipura (Studi perbandingan pada masa pemerintahan Walikota Herman Abdullah dengan masa pemerintahan Walikota Firdaus). (2020)</p>	<p>Pertamanan Kota Pekanbaru dalam meraih penghargaan Adipura pada masa pemerintahan Walikota Herman Abdullah ialah saat itu selalu mengkomunikasikan tujuannya kepada SKPD terkait, dan masyarakat sehingga meningkatkan kesadaran dan pengetahuan dari masyarakat Pada masa itu kondisi politik Pekanbaru stabil sehingga terjadi keselarasan antara walikota dan SKPD terkait. Adapun faktor-faktor yang menjadikan Kota Pekanbaru gagal meraih penghargaan Adipura ialah kurangnya sosialisasi dari pemerintah Pekanbaru sekarang sosialisasi tidak segenar pada masa Walikota Herman Abdullah. Faktor selanjutnya ialah kondisi perpolitikan Pekanbaru yang tidak kondusif dan perubahan penilaian Adipura yakni perubahan pada kriteria penilaian, penilaian mencakup 100% wilayah perkotaan.</p>
2.	Nailis Wildany	<p>Strategi Pemerintahan Kota Banda Aceh Dalam Mempertahankan Peroleh Adipura (2022)</p>	<p>Penelitian ini menunjukkan bahwasanya Pemerintah Banda Aceh fokus memenuhi dua indikator penilaian Adipura, yaitu indikator fisik dan indikator non-fisik.</p>

			<p>Indikator fisik dipenuhi dengan cara maksimalisasi pengelolaan lingkungan, dengan terus berupaya agar lingkungan kota tetap bersih dan teduh tidak hanya pada saat penilaian Adipura. Sedangkan untuk memenuhi penilaian non-fisik pemerintah fokus melengkapi dokumen-dokumen yang dibutuhkan, seperti laporan-laporan, jakstrada serta melahirkan produk-produk hukum yang dibutuhkan. Tantangan dan hambatan Pemerintah Kota Banda Aceh dalam mempertahankan prestasi Adipura adalah timbulan sampah yang semakin meningkat setiap tahunnya karena factor pertumbuhan penduduk, dan kondisi kota yang homogen, tingkat kesadaran masyarakat dalam pengelolaan sampah yang juga tergolong masih relative kurang, serta kurangnya sumber daya, berupa sumber daya manusia, lahan dan peralatan.</p>
3.	Rizki Wahyudi dan Nurhayati	Analisis Penanganan Kebersihan Lingkungan kota oleh Pemerintah Kota Medan (2022)	Berdasarkan Peraturan Walikota Medan Nomor 18 Tahun 2021, disana diputuskan pengelolaan sampah dikembalikan kepada Camat masing-masing di lingkungan

			<p>pemerintah Kota Medan. Dalam pelimpahan ini bermaksud untuk membagi kewenangan antara Dinas Kebersihan dan Pertamanan dengan Kecamatan dalam membawa lebih dekat dan bekerja di kota menyia-nyiakan para eksekutif dan administrasi sterilisasi. Pedoman ini dibuat dengan tujuan untuk secara jelas memisahkan tugas, kewajiban dan kapasitas antara Dinas Kebersihan dan Pertamanan dan Sublokal untuk melaksanakan administrasi yang produktif, menarik dan ideal. Dengan tujuan agar menghasilkan hasil untuk daerah dengan mendapatkan administrasi yang ideal dan menjaga kerapian, keunggulan dan desinfeksi kota secara lebih ideal. Dengan adanya peraturan terbaru ini, peneliti mengobservasi lapangan. Dengan melihat berbagai kegiatan rutin para pelaku dinas kebersihan pada penyapu jalan yang selalu dipantau oleh para pihak kecamatan.</p>
--	--	--	--

Persamaan dan perbedaan penelitian ini dengan penelitian-penelitian sebelumnya adalah :

- a. Persamaan dengan penelitian yang dilakukan oleh Selly Angelina dan Chalid Sahuri adalah menggunakan pendekatan komparatif atau perbandingan. Pendekatan ini

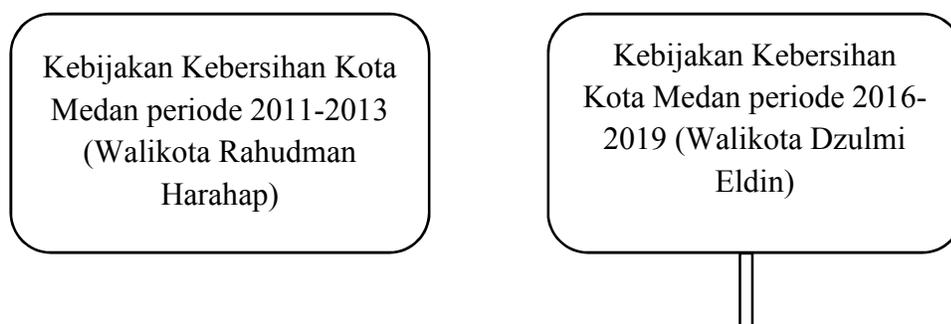
dimaksudkan untuk mengetahui kondisi yang ada, dengan melihat dan membandingkan suatu fenomena dan kenyataan pada masa lalu dan masa sekarang. Pendekatan ini didasarkan pada perbandingan suatu fenomena yang ada pada masa lalu dan masa sekarang, namun secara bersamaan dapat mengetahui kekuatan yang ada sehingga bisa menemukan rumusan yang baik untuk mengatasi kekurangan. Sedangkan perbedaannya terdapat pada lokasi penelitian dengan berfokus pada strategi yang dilakukan oleh dinas kebersihan dan pertamanan kota pekanbaru dan penelitian ini berfokus pada perbandingan kebijakan walikota medan periode 2011 dan 2016.

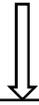
- b. Persamaan dengan Skripsi Nailis Wildany yaitu memiliki latar belakang yang sama membahas tentang bagaimana mempertahankan piala Adipura serta memiliki kondisi yang sama. Perbedaannya Pendekatan yang dilakukan dalam penelitian sebelumnya adalah pendekatan institusionalisme, serta fokus memenuhi dua indikator penilaian Adipura, yaitu indikator fisik dan indikator non-fisik.
- c. Persamaan dengan penelitian sebelumnya oleh Rizki Wahyudi dan Nurhayati yakni membahas tentang kebijakan kebersihan Kota Medan, perbedaannya penelitian sebelumnya berfokus pada analisis penanganan kebijakan kebersihan Kota Medan masa kepemimpinan Walikota Bobby Nasution sedangkan penelitian ini berfokus untuk membandingkan kebijakan kebersihan Kota Medan pada periode 2011 dan 2016.

2.5 Kerangka Berpikir

Kerangka berpikir pada penelitian ini dimulai ketika Kota Medan pernah meraih penghargaan piala Adipura sebagai kota terbersih di Indonesia pada masa pemerintahan Walikota Rahudman Harahap pada 3 tahun berturut-turut 2011,2012 dan 2013. Namun, saat ini Kota Medan tidak dapat mempertahankan predikat sebagai kota terbersih di Indonesia. Bahkan Kota Medan menjadi kota terkotor se-Indonesia dalam penilaian Adipura 2018 pada masa kepemimpinan Walikota Dzulmi Eldin Periode 2016-2019. Bersihnya sebuah kota menjadi perbandingan dengan kota-kota lain untuk menunjukkan tingkatan kepedulian pemerintah dan juga warganya akan kebersihan. Hal itu semua tidak terlepas banyaknya faktor-faktor yang mempengaruhi kota medan sebagai kota terbersih dan pada tahun 2018 mendapatkan predikat kota terkotor. Untuk itu penelitian ini dilakukan untuk melihat dampak perubahan kebijakan kebersihan Kota Medan 2011-2013 versus 2016-2019, seperti pada bagan dibawah ini:

Gambar 2.5 Kerangka Berpikir





Dampak Perubahan
Kebijakan Kebersihan
Kota Medan Periode
2011-2013 versus 2016-
2019

BAB III
METODOLOGI PENELITIAN

3.1 Jenis Penelitian

Adapun jenis penelitian yang digunakan yaitu metode penelitian kualitatif Studi komparatif. Metode ini bertujuan untuk mengeksplorasi dan memahami suatu gejala sentral serta membandingkan suatu fenomena dari kenyataan pada masa lalu dan masa sekarang untuk mendapatkan jawaban secara mendasar tentang sebab-akibat. Namun secara bersamaan dapat mengetahui kekuatan yang ada sehingga bisa menemukan rumusan yang baik untuk mengatasi kekurangan.

3.2 Lokasi Dan Waktu Penelitian

Lokasi yang dijadikan penelitian oleh peneliti ini berlokasi di Kota Medan, karena Kota Medan pernah mendapatkan predikat kota terbersih 3 tahun berturut-turut dan kota yang pernah mendapatkan predikat kota terkotor pada tahun 2018. Dengan menggunakan studi literatur serta melakukan penelitian di Dinas Lingkungan Hidup Kota Medan. Penelitian ini dilaksanakan terhitung mulai bulan Maret 2023 Sampai dengan Agustus 2023, Seperti di lihat dari tabel berikut:

Tabel 3.2
Jadwal Penelitian

Jenis Kegiatan	April 2023	Mei 2023	Juni 2023	Juli 2023	Agu 2023	Sept 2023
1. Persiapan Penelitian						
a. Pengajuan Judul						

b. Penyusunan Proposal					
2. Seminar Proposal					
a. Revisi dan Perijinan					
3. Perencanaan Penelitian					
4. Pelaksanaan Penelitian					
5. Penyusunan Laporan					
6. Ujian dan Revisi					

3.3 Informan Penelitian

Informan Penelitian adalah seseorang yang benar-benar memahami dan mengetahui suatu persoalan atau permasalahan tertentu yang darinya dapat di peroleh informasi yang jelas, akurat dan terpercaya baik berupa pernyataan, keterangan, atau data-data yang dapat membantu dalam memenuhi permasalahan serta peneliti melakukan studi literatur diberbagai situs internet, buku dan jurnal. Yang menjadi informan dalam penelitian ini adalah:

1. Informan kunci, yaitu mereka yang mengetahui dan memiliki berbagai informasi pokok yang diperlukan dalam penelitian. Dalam hal ini yang menjadi informasi kunci dalam penelitian ini adalah Kepala Bidang Pengelolaan Sampah Lingkungan Hidup Kota Medan.
2. Informan Utama, yaitu mereka yang terlibat secara langsung dalam interaksi sosial yang diteliti. Informan Utama dalam penelitian ini adalah masyarakat.
3. Informan Tambahan, yaitu mereka yang dapat memberikan informasi walaupun tidak langsung terlibat dalam Interaksi sosial yang di teliti. Informan tambahan dalam penelitian ini petugas kebersihan.

3.4 Jenis Dan Teknik Pengumpulan Data

Teknik pengumpulan data merupakan langkah yang paling utama dalam penelitian, karena tujuan utama dari penelitian adalah mendapatkan data. Pengumpulan data dapat dilakukan dalam berbagai setting, berbagai sumber, dan berbagai cara. Untuk mendapatkan informasi atau data yang dibutuhkan peneliti, maka peneliti menggunakan jenis dan teknik sebagai berikut:

1. Data Primer

Data primer merupakan data yang diperoleh secara langsung. Data ini bisa diperoleh dengan cara wawancara/interview kepada pihak-pihak yang berkaitan dengan obyek penelitian yang bertujuan memperoleh informasi. Teknik wawancara untuk pengumpulan data dilakukan secara langsung yaitu dengan cara mengadakan tanya jawab dengan orang-orang yang berkaitan langsung dengan obyek yang diteliti.

2. Data Sekunder

Data Sekunder merupakan sumber yang diperoleh dari bahan bacaan. Teknik pengumpulan data yang dilakukan dengan menggunakan teknik dokumentasi, yaitu mengadakan survey bahan kepustakaan untuk mengumpulkan bahan-bahan dan studi literature yakni mempelajari bahan-bahan yang berkaitan dengan objek penelitian dengan melakukan penelaahan terhadap berbagai buku-buku, literatur, catatan, internet serta berbagai jurnal yang berkaitan dengan masalah yang ingin dipecahkan.

3.5 Teknik Analisa Data

Analisis data adalah proses mencari dan menyusun secara sistematis data yang diperoleh dari hasil wawancara, dan dokumentasi, dengan cara mengorganisasikan data ke dalam kategori dan membuat kesimpulan sehingga mudah difahami oleh diri sendiri maupun orang lain. Menurut Mawardi dalam Sugiyono (2016: 246), terdapat tiga komponen analisis yaitu:

1. Reduksi Data Yaitu sebagai proses pemilihan, pemusatan perhatian pada penyederhanaan, pengabstrakan dan transformasi data “kasar” yang muncul dari catatan-catatan yang tertulis di lapangan. Reduksi data yang dilakukan peneliti dalam penelitian ini adalah analisa yang menajam, menggolongkan, mengarahkan, membuang yang tidak perlu

2. Penyajian Data (*Display Data*) Kedua pakar ini membatasi suatu penyajian data sebagai sekumpulan informasi yang tersusun untuk memberi kemungkinan adanya penarikan kesimpulan dan pengambilan tindakan. Penyajian-penyajian yang lebih baik merupakan suatu cara yang utama bagi analisis kualitatif yang valid. Penyajian yang paling sering digunakan pada data kualitatif adalah bentuk teks naratif, berbagai jenis matrik, grafik dan bagan. Semuanya dirancang guna menggabungkan informasi yang tersusun dalam bentuk padu dan mudah diraih. Dalam rencana penelitian ini penyajian data yang digunakan adalah bentuk teks naratif yang disertai bagan dan tabel yang isinya berkaitan dengan penelitian ini tentunya.

3. Penarikan Kesimpulan (*Verifikasi*) Berdasarkan permulaan pengumpulan data, penganalisis kualitatif mulai mencari arti benda-benda, mencatat keteraturan, pola-pola

kejelasan, konfigurasi- konfigurasi yang mungkin, alur sebab akibat, dan proposisi. Penelitian yang berkompeten akan menangani kesimpulan-kesimpulan itu dengan longgar, tetap terbuka, dan skeptis, tetapi kesimpulan sudah disediakan, mula-mula belum jelas, kemudian lebih rinci dan mengakar dengan kokoh, dan kesimpulan akhir muncul sampai pengumpulan data berakhir, tergantung pada kesimpulan-kesimpulan catatan lapangan, pengodeannya, penyimpanan, metode pencairan ulang yang digunakan dan kecakapan peneliti.