

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 LATAR BELAKANG

Peraturan daerah merupakan produk kebijakan yang pada umumnya dapat diartikan sebagai instrumen aturan yang diberikan oleh pemerintah pusat kepada pemerintah daerah dalam rangka penyelenggaraan pemerintahan daerah di masing-masing daerah otonom. Peraturan Daerah adalah Peraturan Perundang-undangan yang dibentuk oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dengan persetujuan bersama Kepala Daerah (gubernur atau bupati/wali kota). Peraturan daerah yang mengatur tentang persampahan di Yogyakarta adalah Peraturan Daerah No 10 Tahun 2012 tentang Pengelolaan Sampah. Tujuan dibuat perda ini adalah untuk mewujudkan kota Yogyakarta yang bersih dan berbudaya kebersihan namun implementasinya masih belum optimal.

Kota Yogyakarta adalah sebuah kota dengan berbagai macam sebutan, mulai dari kota pelajar, sejarah dan pariwisata. Berbicara tentang pariwisata, banyak destinasi wisata yang dapat menjadi tujuan para wisatawan jika berada di Kota Yogyakarta. Sampai dengan tahun 2016 jumlah wisatawan yang berkunjung ke Yogyakarta mencapai 5.520.952 orang meningkat 848.487 orang dibanding tahun 2013 yang mencapai 4.672.465 orang (Kota Yogyakarta dalam Angka 2014-2017). Dengan adanya berbagai macam potensi tersebut, pemerintah kota Yogyakarta berusaha untuk mengelola, menjaga, dan melestarikan serta mengembangkan

potensi tersebut demi menciptakan kenyamanan bagi wisatawan yang berkunjung maupun masyarakat setempat.

Pada sektor pariwisata ada beberapa masalah utama yang perlu ditindaklanjuti dan ditangani secara langsung maupun bertahap. Kota Yogyakarta sebagai daerah wisata harus memperhatikan kenyamanan wisatawan terutama dalam hal kebersihan di sekitar destinasi wisata yang menjadi daya tarik wisatawan. Beberapa hal yang menjadi sorotan dalam permasalahan kebersihan adalah perilaku membuang sampah, kebersihan toilet, coretan di sekitar fasilitas umum, kebersihan sarana transportasi dan lain-lain. Kebersihan kawasan kota tidak hanya menjadi tanggung jawab pemerintah tetapi masyarakat turut bertanggung jawab.

Permasalahan Kota Yogyakarta yang tidak bisa diabaikan adalah berkaitan dengan sampah. Sampah yang tidak dikelola dengan baik, akan menimbulkan permasalahan lingkungan, misalnya mengganggu pemandangan, menimbulkan bau yang tidak sedap, bahkan menjadi sumber penyakit. Profil Dinas Lingkungan Hidup (DLH) Kota Yogyakarta Tahun 2013 menyebutkan bahwa sampah yang terangkut ke tempat pembuangan akhir (TPA) sampah paling banyak adalah dari Kota Yogyakarta (34,89%), kemudian Sleman (13,17%), Kulon Progo (7,20%), Gunung Kidul (5,37%), dan terakhir Bantul (1,91%). Volume sampah di Kota Yogyakarta mencapai 300 ton/hari (Annisa, 2016). Sebagian besar sampah berasal dari sampah rumah tangga dan sisanya dari aktivitas ekonomi seperti pasar tradisional dan swalayan. Oleh karena itu perlu dilakukan upaya untuk mengurangi volume sampah setiap harinya.

Anggaran yang dikeluarkan Pemerintah Daerah Kota Yogyakarta untuk pengelolaan sampah cukup besar. Pada tahun 2012 anggaran yang dikeluarkan sebesar Rp 12 miliar dialokasikan untuk pengelolaan sampah, sebesar Rp 2,1 miliar untuk pengelolaan sampah di TPA sampah Piyungan Bantul, sedangkan sisanya digunakan untuk pengangkutan sampah. Dalam hal sarana prasarana pengolahan sampah di Kota Yogyakarta bisa dikatakan belum memadai. Tempat pembuangan sementara (TPS) sampah yang berjumlah 120 lokasi tidak sebanding dengan volume sampah yang dihasilkan masyarakat di Kota Yogyakarta (Annisa, 2016).

Permasalahan persampahan di Kota Yogyakarta dapat dilihat dari tiga sudut pandang yaitu permasalahan dari hilir: penghasil sampah yaitu masyarakat, dari proses: pengelola sampah Kota Yogyakarta yaitu Dinas Lingkungan Hidup Kota Yogyakarta dan permasalahan di hulu : pada pengelola sampah akhir yaitu TPA Piyungan yang berada di Bantul (Mulasari, 2016). Pada bagian hilir, permasalahan yang muncul dari masyarakat penghasil sampah adalah kurangnya kesadaran masyarakat untuk menyikapi dan mengelola sampah. Masyarakat banyak yang membuang sampah sembarangan di sekitar sungai. Bahkan ketika sudah disediakan tempat pembuangan sampah sementara (TPSS) di lingkungannya, masyarakat masih tidak tertib dalam waktu ataupun tempat membuang sampahnya. Konsep 3R (*reuse, replace, recycle*) juga tidak diterapkan dengan baik.

Pada bagian proses, pelayanan publik bidang persampahan di Kota Yogyakarta dilaksanakan oleh DLH Kota Yogyakarta. Cakupan pelayanan persampahan di Kota Yogyakarta baru mencapai 85%. (Mulasari, 2016). Hal itu disebabkan oleh keterbatasan sumber daya dan anggaran. Permasalahan tersebut

terus diupayakan untuk diatasi dengan terus meningkatkan kualitas dan kuantitas sarana-prasarana termasuk di dalamnya infrastruktur. Pada bagian hulu, pengelolaan TPA Piyungan dirasa belum dapat bekerja secara maksimal, baik dari sistem atau teknologi yang diterapkan, sering terjadi kerusakan sarana prasarana yang ada di TPA. Contohnya kerusakan teknis jembatan timbang dan perhitungan dilakukan manual yang mengakibatkan tidak dapat mencatat secara akurat jumlah sampah yang masuk ke TPA Piyungan. Kerusakan jembatan timbang sering terjadi pada setiap tahunnya.

Oleh karena itu, penulis tertarik untuk melakukan penelitian yang berjudul **Evaluasi Kebijakan Peraturan Daerah Kota Yogyakarta No. 10 Tahun 2012 tentang Pengelolaan Sampah** .

1.2 RUMUSAN MASALAH

Berdasarkan latar belakang masalah yang telah dipaparkan mengenai Evaluasi Kebijakan Peraturan Daerah Kota Yogyakarta No. 10 Tahun 2012, maka perumusan masalah tersebut adalah “Bagaimana Evaluasi Kebijakan terhadap Peraturan Daerah Kota Yogyakarta No. 10 Tahun 2012 tentang Pengelolaan Sampah?”

1.3 TUJUAN PENELITIAN

Mengevaluasi isi Peraturan Daerah Kota Yogyakarta Nomor 10 Tahun 2012 tentang Pengelolaan Sampah.

1.4 MANFAAT PENELITIAN

1.4.1 Manfaat Teoritis

Penelitian ini diharapkan mampu mengaktualisasikan ilmu yang didapat dari praktek perkuliahan dan sebagai bahan rujukan atau referensi untuk mahasiswa khususnya di Ilmu Pemerintahan.

1.4.2 Manfaat Praktis

Penelitian ini diharapkan supaya dapat memberikan kejelasan-kejelasan yang sudah ditetapkan oleh Peraturan Daerah No. 10 Tahun 2012 tentang pengelolaan sampah dan mengetahui kebijakan-kebijakan apa saja yang sudah dilaksanakan dengan semestinya.

1.5 KERANGKA DASAR TEORI

Kerangka dasar teori merupakan gambaran dari teori-teori yang berhubungan dengan masalah yang diteliti sehingga kejadian menjadi jelas, sistematis dan ilmiah. Teori adalah serangkaian asumsi, konsep, abstrak, definisi, dan preposisi untuk menerangkan suatu fenomena sosial atau fenomena alami yang

menjadi pusat perhatian (Efendi, 1989:37). Adapun kerangka teori yang digunakan dalam penelitian ini yaitu sebagai berikut :

1.5.1 Evaluasi Kebijakan Publik

Pengertian evaluasi kebijakan menurut para ahli, seperti yang diungkapkan oleh James E. Anderson sebagai berikut “Bahwa secara umum evaluasi kebijakan dapat dikatakan sebagai kegiatan yang menyangkut estimasi atau penilaian kebijakan yang mencakup substansi, implementasi dan dampak” (Winarno, 2014:229) Dalam hal ini, evaluasi kebijakan dipandang sebagai suatu kegiatan fungsional. Artinya, evaluasi kebijakan tidak hanya dilakukan pada tahap akhir, melainkan dilakukan dalam seluruh proses kebijakan. Evaluasi kebijakan meliputi tahap perumusan masalah-masalah kebijakan, program-program yang diusulkan untuk menyelesaikan masalah kebijakan, implementasi, maupun tahap dampak kebijakan (Winarno, 2014:229). Menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia evaluasi kebijakan merupakan suatu penilaian itu ditunjukkan pada orang yang lebih tinggi atau yang lebih tahu kepada orang yang lebih rendah, baik itu jabatan strukturnya atau orang yang lebih rendah keahliannya. Evaluasi adalah suatu proses penelitian positif dan negatif atau juga gabungan dari keduanya (<http://kbbi.web.id>).

Menurut Brant dan White evaluasi adalah upaya untuk mendokumentasikan dan melakukan penilaian tentang apa yang terjadi (Mutiarin, 2014:6) Sedangkan menurut William N. Dunn bahwa evaluasi kebijakan mempunyai arti yang berhubungan, masing-masing menunjukkan pada aplikasi beberapa skala nilai terhadap hasil kebijakan dan program. Istilah evaluasi dapat disamakan dengan

penaksiran (*appraisal*), pemberian angka (*rating*), dan penilaian (*assessment*), kata-kata yang menyatakan usaha untuk menganalisis hasil kebijakan dalam arti satuan nilainya (Nugroho, 2009:136).

1.5.1.1 Fungsi Evaluasi

Menurut Nugroho fungsi dari evaluasi kebijakan adalah memberikan informasi yang valid dan dapat dipercaya mengenai kinerja dari suatu kebijakan yaitu seberapa jauh kebutuhan, nilai dan kesempatan yang telah dicapai melalui tindakan publik (Mutiarin, 2014:541).

Evaluasi kebijakan memiliki empat fungsi yang dikemukakan oleh Wibawadkk (Nugroho,2009: 541) antara lain :

a. Eksplanasi

Melalui evaluasi dapat dilihat realitas pelaksanaan program dan dapat dibuat suatu generalitas tentang pola – pola hubungan antar berbagai dimensi realitas yang diamati. Dari evaluasilah, evaluator dapat mengidentifikasi masalah, kondisi dan aktor yang mendukung keberhasilan atau kegagalan kebijakan.

b. Kepatuhan

Melalui evaluasi dapat diketahui apakah tindakan yang dilakukan oleh para pelaku, baik di birokrasi maupun lainnya sesuai dengan standar dan prosedur yang ditetapkan oleh kebijakan.

c. Audit

Melalui audit dapat diketahui apakah output benar-benar sampai ke tangan kelompok sasaran kebijakan, atau justru ada penyimpangan.

d. Akunting

Dengan evaluasi dapat diketahui apa akibat sosial – ekonomi dari kebijakan tersebut.

1.5.1.2 Langkah-Langkah Evaluasi Kebijakan

Menurut Edward A. Suchman mengemukakan enam langkah evaluasi kebijakan (Winarno,2014: 233-234), yaitu :

1. Mengidentifikasi tujuan dari kebijakan yang akan di evaluasi
2. Analisis terhadap suatu masalah
3. Deskripsi dan standarisasi dari kegiatan
4. Pengukuran terhadap tingkatan perubahan yang terjadi
5. Mengidentifikasi apakah perubahan yang diamati merupakan akibat dari kegiatan tersebut atau karena penyebab yang lain
6. Beberapa indikator untuk menentukan keberadaan suatu dampak.

1.5.1.3 Kriteria Evaluasi Kebijakan

Mengevaluasi suatu program atau kebijakan publik diperlukan adanya suatu kriteria untuk mengukur keberhasilan program atau kebijakan publik tersebut. Kriteria evaluasi kebijakan publik menurut William N. Dunn terdapat enam tipe

utama yaitu efektivitas, efisiensi, kecukupan, pemerataan, responsivitas, dan ketepatan (Dunn, 1998:429).

a. Efektivitas

Pada kegiatan evaluasi, penekanan kriteria ini terletak pada ketercapaian hasil. Apakah hasil yang diinginkan dari suatu kebijakan sudah tercapai (Suharno, 2013:223). Berdasarkan pendapat tersebut, apabila pencapaian tujuan-tujuan di dalam organisasi semakin besar, maka besar pula efektivitas dari organisasi tersebut. Efektivitas merupakan hubungan antara *output* dengan tujuan, semakin besar kontribusi (sumbangan) *output* terhadap pencapaian tujuan, maka semakin efektif organisasi, program atau kegiatan. Ditinjau dari segi pengertian efektivitas usaha tersebut, maka dapat diartikan bahwa efektivitas adalah sejauhmana dapat mencapai tujuan pada waktu yang tepat dalam pelaksanaan tugas pokok, kualitas produk yang dihasilkan dan perkembangan.

Sehubungan dengan hal-hal yang dikemukakan di atas, maka ukuran efektivitas merupakan suatu standar akan terpenuhinya mengenai sasaran dan tujuan yang akan dicapai. Selain itu, menunjukkan pada tingkat sejauhmana organisasi, program/kegiatan melaksanakan fungsi-fungsinya secara optimal.

b. Efisiensi

Fokus dari kriteria ini adalah lebih mempersoalkan sumber daya, yakni seberapa banyak sumber daya yang dikeluarkan untuk mewujudkan hasil yang diinginkan (Suharno, 2013). Apabila sasaran yang ingin dicapai oleh suatu kebijakan publik ternyata sangat sederhana sedangkan biaya yang dikeluarkan melalui proses kebijakan terlampaui besar dibandingkan dengan hasil yang dicapai. Ini berarti

kegiatan kebijakan telah melakukan pemborosan dan tidak layak untuk dilaksanakan.

c. Kecukupan

Kriteria ini lebih mempersoalkan kememadaian hasil kebijakan dalam mengatasi masalah kebijakan, atau seberapa jauh pencapaian hasil dapat memecahkan masalah kebijakan (Suharno, 2013) Sebelum suatu produk kebijakan disahkan dan dilaksanakan harus ada analisis kesesuaian metode yang akan dilaksanakan dengan sasaran yang akan dicapai, apakah caranya sudah benar atau menyalahi aturan atau teknis pelaksanaannya yang benar.

d. Perataan

Kriteria ini menganalisis apakah biaya dan manfaat telah didistribusikan secara merata kepada kelompok masyarakat, khususnya kelompok-kelompok sasaran dan penerima manfaat (Suharno, 2013).

e. Responsivitas

Kriteria ini lebih memfokuskan pada aspek kepuasan masyarakat khususnya kelompok sasaran, atas hasil kebijakan (Suharno,2013).Kriteria responsivitas adalah penting karena analisis yang dapat memuaskan semua kriteria lainnya (efektivitas, efisiensi, kecukupan, kesamaan) masih gagal jika belum menanggapi kebutuhan aktual dari kelompok yang semestinya diuntungkan dari adanya kebijakan. Oleh karena itu, kriteria responsivitas cerminan nyata kebutuhan, preferensi, dan nilai dari kelompok tertentu terhadap kriteria efektivitas, efisiensi, kecukupan, dan kesamaan.

f. Ketepatan

Kriteria ini menganalisis tentang kebergunaan hasil kebijakan, yakni apakah hasil yang telah dicapai benar-benar berguna bagi masyarakat khususnya kelompok sasaran (Suharno, 2013).

1.5.1.4 Pendekatan Evaluasi

Patton dan Sawicki (1991) mengklasifikasikan metode pendekatan yang dapat dilakukan dalam penelitian evaluasi menjadi 6 (Mutiarin, 2014, 8-9) yaitu :

- a. *Before and after comparisons*, metode ini mengkaji suatu objek penelitian dengan membandingkan antara kondisi sebelum dan sesudah suatu kebijakan atau program diimplementasikan.
- b. *With and without comparisons*, metode ini mengkaji suatu objek penelitian dengan menggunakan perbandingan kondisi antara yang tidak mendapat dan yang mendapat kebijakan, yang telah di modifikasi dengan memasukkan perbandingan kriteria-kriteria yang relevan di tempat kejadian dengan program terhadap suatu tempat kejadian tanpa program.
- c. *Actual versus planed performance comparisons*, metode ini mengkaji suatu objek penelitian dengan membandingkan kondisi yang ada dengan ketetapan – ketetapan perencanaan yang ada.
- d. *Experimental (controlled) models*, metode ini mengkaji suatu objek penelitian dengan melakukan percobaan tanpa melakukan pengontrolan terhadap kondisi yang diteliti.
- e. *Quasi experimental models*, metode ini mengkaji suatu objek penelitian yang hanya didasarkan pada penelitian biaya terhadap suatu rencana.

- f. *Cost oriented models*, metode ini mengkaji suatu objek penelitian yang hanya didasarkan pada penelitian biaya terhadap suatu rencana.

1.5.1.5 Metode-Metode untuk Evaluasi

Satu pendekatan evaluasi dapat menggunakan satu atau lebih teknik atau metode yang tersedia dan relevan. Evaluasi kebijakan sangat erat kaitannya dengan metode-metode analisis kebijakan yang lain sebelumnya, mulai dari perumusan masalah, peralihan, rekomendasi, implementasi, sampai pemantauan (Suharno, 2013:229). Oleh karena itu beberapa teknik yang telah digunakan dalam metode-metode analisis kebijakan sebelumnya dapat digunakan dalam tahap evaluasi kebijakan. Secara lebih ringkas teknik-teknik atau metode tersebut dapat digambarkan relevansinya dengan pendekatan evaluasi kebijakan, sebagaimana dalam table berikut (Dunn, 1998:625 :

Tabel 1.1
Metode Evaluasi yang Relevan dengan Tiga Pendekatan Evaluasi

| Pendekatan Evaluasi | Teknik/metode |
|-----------------------------|---------------------------------|
| Evaluasi Semu | Sajian grafik |
| | Tampilan tabel |
| | Angka indeks |
| | Analisis waktu berkala terputus |
| | Analisis berkala terkontrol |
| | Analisis diskontinuitas regresi |
| Evaluasi Formal | Pemetaan sasaran |
| | Klarifikasi nilai |
| | Kritik nilai |
| | Pemetaan hambatan |
| | Analisis dampak-silang |
| | diskonting |
| Evaluasi Keputusan Teoritis | Brainstorming |
| | Analisa argumentasi |
| | Deplhi kebijakan |
| | Analisis survey pemakai |

1.5.2 Manajemen Pengelolaan Sampah

Sampah merupakan barang-barang yang sudah tidak dapat dipergunakan lagi, maupun bahan sisa dari proses kegiatan sehari-hari rumah tangga, pasar, perkotaan, industri dan lain-lain (Alex, 2011:1).Sampah dapat digolongkan dalam beberapa kategori sebagai berikut :

- a. Berdasarkan sumbernya
 1. Sampah alam, sampah yang diproduksi dikehidupan liar diintegrasikan melalui proses daur ulang alami, seperti daun-daun kering di hutan yang terurai menjadi tanah.

2. Sampah manusia, sampah manusia merupakan istilah yang biasa digunakan terhadap hasil-hasil dari pencernaan manusia seperti *feses* dan *urin*.
 3. Sampah rumah tangga, sampah rumah tangga adalah sampah yang dihasilkan dari kegiatan di dalam rumah tangga, sampah yang dihasilkan biasanya berupa kertas dan plastik.
 3. Sampah konsumsi, sampah konsumsi merupakan sampah yang dihasilkan oleh manusia yang merupakan pengguna barang, dengan kata lain adalah sampah-sampah yang dibuang ke tempat sampah.
 4. Sampah perkantoran, sampah perkantoran berasal dari lingkungan perkantoran dan pusat perbelanjaan yang sebagian besar sampah yang dihasilkan berupa sampah organik, kertas, tekstil, plastik dan logam.
 5. Sampah daerah industri, sampah industri dapat dikelompokkan menjadi dua yaitu sampah umum dan limbah berbahaya cair atau padat.
 6. Sampah nuklir, sampah nuklir merupakan hasil dari fusi nuklir dan fisi nuklir yang menghasilkan *uranium* dan *thorium* yang sangat berbahaya bagi lingkungan hidup.
- b. Berdasarkan jenisnya
1. Sampah organik, sampah organik merupakan sampah yang dihasilkan dari bahan hayati dan mudah diuraikan melalui proses alami misalnya sisa makanan, sayuran, buah-buahan dll.

2. Sampah anorganik adalah sampah yang dihasilkan dari bahan nonhayati, baik berupa produk sintetik maupun hasil proses teknologi pengolahan bahan tambang.

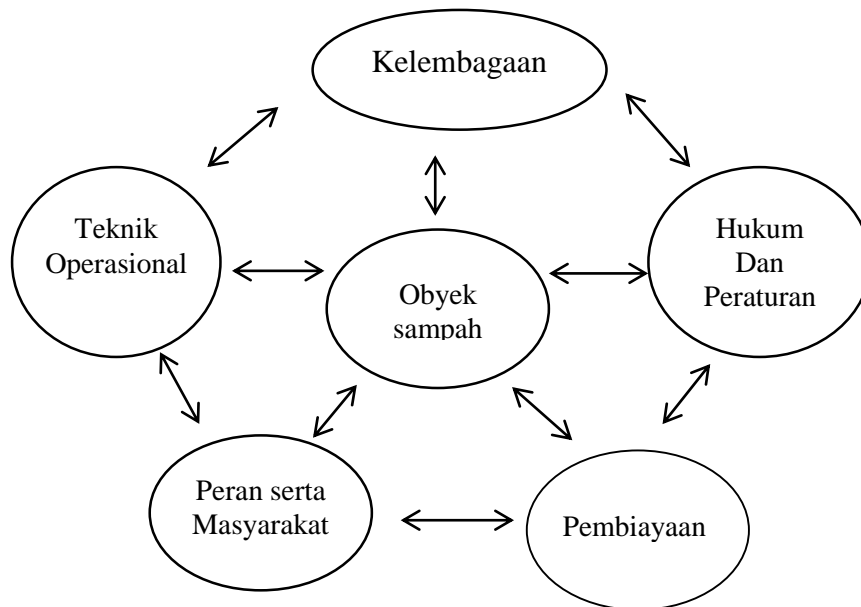
c. Berdasarkan bentuk sampah

1. Sampah padat, sampah padat adalah sampah dari aktivitas buangan manusia dan binatang yang normalnya padat atau barang-barang buangan yang tidak bermanfaat yang sudah tidak diinginkan. Material-material padat yang berupa barang-barang buangan yang sering digunakan kembali dan memungkinkan menjadi bahan pertimbangan lainnya.
2. Sampah cair, sampah cair adalah limbah cair yang merupakan sisa bangunan hasil suatu proses yang sudah tidak dipergunakan lagi, baik berupa sisa industri, rumah tangga, peternakan, pertanian dan sebagainya. Komponen utamanya adalah air (99%) sedangkan sisanya adalah bahan padat tergantung asal buangannya.
3. Sampah dalam bentuk gas, limbah gas adalah semua limbah yang berbentuk gas atau berada dalam fase gas misalnya karbon monoksida (CO), karbon dioksida (CO₂), nitrogen oksida (NO_x) dan Sulfur Oksida (SO_x) (Alex, 2011:5-13)

Menurut Sudrajat sistem pengelolaan sampah adalah proses pengelolaan sampah yang meliputi lima aspek yang saling mendukung dimana antara satu dengan yang lainnya saling berinteraksi untuk mencapai suatu tujuan. Kelima aspek tersebut yaitu (Khoeriyah, 2012:22) :

1. Regulasi
2. Kelembagaan dan organisasi
3. Teknik operasional
4. Pembiayaan
5. Peran serta masyarakat.

Gambar 1.1 Skema Manajemen Pengelolaan Sampah
Sumber : Diktat Kuliah Sanitasi dan Kesehatan Lingkungan



1.5.2.1 Regulasi

Menurut Hartoyo prinsip aspek regulasi pengelolaan persampahan berupa peraturan-peraturan daerah yang merupakan dasar hukum pengelolaan persampahan yang meliputi (Khoeriyah, 2012) :

- a. Peraturan daerah yang dikaitkan dengan ketentuan umum pengelolaan kebersihan

- b. Peraturan daerah mengenai bentuk institusi formal pengelolaan kebersihan
- c. Peraturan daerah yang khusus menentukan struktur tarif dan tarif dasar pengelolaan kebersihan.

1.5.2.2 Kelembagaan dan Organisasi

Aspek organisasi dan kelembagaan merupakan suatu kegiatan yang multi disiplin yang bertumpu pada prinsip teknik dan manajemen yang menyangkut aspek-aspek ekonomi, sosial, budaya, dan kondisi fisik wilayah kota, dan memperhatikan pihak yang dilayani yaitu masyarakat kota. Perancangan dan pemilihan bentuk organisasi disesuaikan dengan:

- a. Peraturan pemerintah yang membinanya
- b. Pola sistem operasional yang diterapkan
- c. Kapasitas kerja sistem
- d. Lingkup pekerjaan dan tugas yang harus ditangani. (Rahadyan, 2002)

Menurut Syafrudin dan Priyambada bentuk kelembagaan pengelola sampah disesuaikan dengan kategori kota. Adapun bentuk kelembagaan tersebut adalah sebagai berikut :Kota Raya dan Kota Besar (jumlah penduduk >500.000 jiwa) bentuk lembaga pengelola sampah yang dianjurkan berupa dinassendiri.

- a. Kota sedang 1 (jumlah penduduk 250.000 – 500.000 jiwa) atau Ibu Kota Propinsi bentuk lembaga pengelola sampah yang dianjurkan berupa dinas sendiri.

- b. Kota sedang 2 (jumlah penduduk 100.000 – 250.000 jiwa) atau Kota/Kotif bentuk lembaga yang dianjurkan berupa dinas / suku dinas /UPTD Dinas Pekerjaan Umum atau seksi pada Dinas Pekerjaan Umum.
- c. Kota kecil (jumlah penduduk 20.000 – 100.000 jiwa) atau kota kotif bentuk lembaga pengelolaan sampah yang dianjurkan berupa dinas / suku dinas /UPTD, Dinas Pekerjaan Umum atau seksi pada Dinas Pekerjaan Umum (Artiningsih, 2008:29)

Kebijakan yang diterapkan di Indonesia dalam mengelola sampah kota secara formal adalah seperti yang diarahkan oleh Departemen Pekerjaan Umum sebagai departemen teknis yang membina pengelola persampahan perkotaan di Indonesia. Bentuk institusi pengelolaan persampahan kota yang dianut di Indonesia:

- a. Seksi Kebersihan di bawah satu dinas, contohnya Dinas Pekerjaan Umum (PU) terutama apabila masalah kebersihan kota masih bisa ditanggulangi oleh suatu seksi di bawah dinas tersebut
- b. Unit Pelaksana Teknis Dinas (UPTD) di bawah suatu dinas, contohnya Dinas PU terutama apabila dalam struktur organisasi belum ada seksi khusus di bawah dinas yang mengelola kebersihan, sehingga lebih memberikan tekanan pada masalah operasional, dan lebih mempunyai otonomi daripada seksi
- c. Dinas Kebersihan akan memberikan percepatan dan pelayanan pada masyarakat dan bersifat nirlaba. Dinas ini perlu dibentuk karena aktivitas dan volume pekerjaan yang sudah meningkat

- d. Perusahaan Daerah (PD) Kebersihan, merupakan organisasi pengelola yang dibentuk bila permasalahan di kota tersebut sudah cukup luas dan kompleks. Pada prinsipnya perusahaan daerah ini tidak lagi disubsidi oleh pemerintah daerah (pemda), sehingga efektivitas penarikan retribusi akan lebih menentukan. Bentuk ini sesuai untuk kota metropolitan.

1.5.2.3 Teknik Operasional

Teknik operasional pengelolaan sampah meliputi dasar-dasar perencanaan untuk kegiatan:

- a. Pevadahan sampah

Proses awal dalam penampungan sampah terkait langsung dengan sumber sampah adalah penampungan. Penampungan sampah adalah suatu cara penampungan sebelum dikumpulkan, dipindahkan, diangkut dan dibuang ke TPA. Tujuannya adalah menghindari agar sampah tidak berserakan sehingga tidak mengganggu lingkungan (SNI-19-2454-2002).

Menurut Syafrudin dan Priyambada, persyaratan bahan wadah adalah awet dan tahan air, mudah diperbaiki, ringan dan mudah diangkat serta ekonomis, mudah diperoleh atau dibuat oleh masyarakat (Artiningsih, 2008:26)

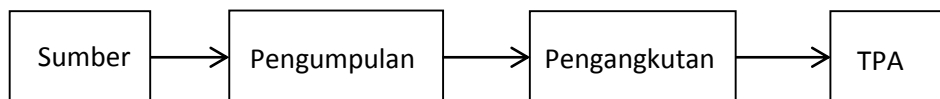
- b. Pengumpulan sampah

Pengumpulan adalah kegiatan pengumpulan sampah dari tempat asal sampai ke lokasi TPS sebelum menuju ke tahapan berikutnya. Polapengumpulan sampah pada dasarnya dikelompokkan dalam 2 (SNI-19-2454-2002) yaitu :

1. Pola Individual

Proses pengumpulan sampah dimulai dari sumber sampah kemudian diangkut ketempat pembuangan sementara/TPS sebelum dibuang ke TPA.

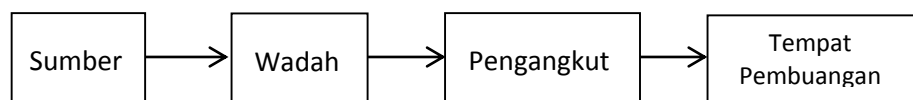
Gambar 1.2 Pola Pengumpulan Sampah Individual Tak Langsung



2. Pola Komunal

Pengumpulan sampah dilakukan oleh penghasil sampah ketempat penampungan sampah komunal yang telah disediakan/ ke truk sampah yang menangani titik pengumpulan kemudian diangkut ke TPA tanpa proses pemindahan.

Gambar 1.3 Pola Pengumpulan Sampah Komunal



c. Pemindahan sampah

Proses pemindahan sampah adalah memindahkan sampah hasil pengumpulan ke dalam alat pengangkutan untuk dibawa ke tempat pembuangan akhir. Tempat yang digunakan untuk pemindahan sampah adalah depo pemindahan sampah yang dilengkapi dengan container pengangkut (SNI-19-2454-2002).

Tabel 1.2 Tipe Pemindahan (Transfer)

| No | Uraian | Transfer Depo Tipe I | Transfer Depo Tipe II | Transfer Depo Tipe III |
|----|----------------|--|--|--|
| 1. | Luas Lahan | >200m ³ | 60 m ³ – 200m ³ | 10-20m ³ |
| 2. | Fungsi | .6 Tempat peralatan pengumpul dan pengangkutan sebelum pemindahan .7 Tempat penyimpanan atau kebersihan .8 Bengkel sederhana .9 Kantor .10 Wilayah/ pengendali .11 Tempat pemilahan .12 Tempat pengomposan | Tempat peralatan, pengumpulan dan pengangkutan sebelum pemindahan 1.13 Tempat parkir gerobak 1.14 Tempat pemilahan | 1.15 Tempat gerobak & kontainer (6-10m ³) 1.16 Lokasi penempatan kontainer komunl (1-10 m3) |
| 3. | Daerah pemakai | .17 Baik untuk daerah yang mudah mendapat lahan | | Daerah yang sulit mendapat lahan yang kosong dan daerah protokol |

Sumber : SNI-19-2454-2002

d. Pengangkutan sampah

Pengangkutan adalah kegiatan pengangkutan sampah yang telah dikumpulkan di tempat penampungan sementara atau dari tempat sumber sampah ke tempat pembuangan akhir. Berhasil tidaknya penanganan sampah juga tergantung pada sistem pengangkutan yang diterapkan. Pengangkutan sampah yang ideal adalah dengan *truck container* tertentu yang dilengkapi alat pengepres (SNI-19-2454-2002).

e. Pembuangan (pemrosesan) akhir sampah.

Menurut SK SNI T-11-1991-03 tempat pembuangan sampah akhir (TPA) adalah sarana fisik untuk berlangsungnya kegiatan pembuangan akhir sampah. Tempat menyingkirkan sampah kota sehingga aman (Artiningsih, 2008:28) Pembuangan akhir merupakan tempat yang disediakan untuk membuang sampah dari semua hasil pengangkutan sampah pada suatu daerah untuk diolah lebih lanjut. Prinsip pembuangan akhir adalah memusnahkan sampah di suatu lokasi pembuangan akhir. Menurut SNI 19-2454-2002 tentang teknik operasional pengelolaan sampah perkotaan, secara umum teknologi pengolahan sampah dibedakan menjadi 3 (tiga) metode yaitu : *Open Dumping*, *Sanitary Landfill*, *Controlled Landfill* (Artiningsih, 2008: 28).

1. *Open Dumping*

Metode *open dumping* ini merupakan sistem pengolahan sampah dengan hanya membuang / menimbun sampah disuatu tempat tanpa ada perlakuan khusus atau sistem pengolahan yang benar, sehingga sistem open dumping menimbulkan gangguan pencemaran lingkungan.

2. *Sanitary Landfill*

Metode pembuangan akhir sampah yang dilakukan dengan cara sampah ditimbun dan dipadatkan, kemudian ditutup dengan tanah sebagai lapisan penutup. Pekerjaan pelapisan tanah penutup dilakukan setiap hari pada akhir jam operasi.

3. *Controlled Landfill*

Metode *controlled landfill* adalah sistem *open dumping* yang diperbaiki yang merupakan sistem pengalihan *open dumping* dan *sanitary landfill* yaitu dengan penutupan sampah dengan lapisan tanah dilakukan setelah TPA penuh yang di padatkan atau setelah mencapai periode tertentu.

Kegiatan pemilahan dan daur ulang semaksimal mungkin dilakukan sejak dari pewadahan sampah sampai dengan pembuangan akhir sampah. Teknik operasional pengelolaan sampah perkotaan yang terdiri atas kegiatan pewadahan sampai dengan pembuangan akhir sampah harus bersifat terpadu dengan melakukan pemilahan sejak dari sumbernya. Pengelolaan sampah B3 rumah tangga dikelola secara khusus sesuai aturan yang berlaku. Kegiatan pemilahan dapat pula dilakukan pada kegiatan pengumpulan pemindahan. Kegiatan pemilahan dan daur ulang diutamakan di sumber.

1.5.1.4 Pembiayaan / Retribusi

Sebagaimana kegiatan yang lain, maka komponen pembiayaan sistem pengelolaan sampah kota secara ideal dihitung berdasarkan (Damanhuri, 12):

- a. Biaya investasi
- b. Biaya operasi dan pemeliharaan
- c. Biaya manajemen
- d. Biaya untuk pengembangan
- e. Biaya penyuluhan dan pembinaan masyarakat.

Aspek pembiayaan merupakan sumber daya penggerak agar roda sistem pengelolaan persampahan dikota tersebut dapat bergerak dengan lancar. Sektor pembiayaan ini menyangkut beberapa aspek, seperti:

- a. Proporsi APBN/APBD pengelolaan sampah, antara retribusi dan biaya pengelolaan sampah
- b. Proporsi komponen biaya tersebut untuk gaji, transportasi, pemeliharaan, pendidikan dan pengembangan serta administrasi
- c. Proporsi antara retribusi dengan pendapatan masyarakat
- d. Struktur dan penarikan retribusi yang berlaku (Damanhuri, 12)

Retribusi persampahan merupakan bentuk konkrit partisipasi masyarakat dalam membiayai program pengelolaan persampahan. Bentuk penarikan retribusi dibenarkan bila pelaksanaannya adalah badan formal yang diberi kewenangan oleh pemerintah.

1.5.1.5 Peran Serta Masyarakat

Tanpa adanya partisipasi masyarakat yang merupakan penghasil sampah, semua kebijakan pengelolaan sampah yang direncanakan akan sia-sia. Salah satu pendekatan kepada masyarakat untuk dapat membantu kebijakan pemerintah dalam kebersihan adalah bagaimana membiasakan masyarakat kepada tingkah laku yang sesuai dengan tujuan kebijakan itu. Hal ini antara lain menyangkut:

- a. Bagaimana merubah persepsi masyarakat terhadap pengelolaan sampah yang tertib dan teratur
- b. Faktor-faktor sosial, struktur, dan budaya setempat

c. Kebiasaan dalam pengelolaan sampah selama ini (Wibowo, 2004)

Menurut Hadi, dari segi kualitas, partisipasi atau peran serta masyarakat penting sebagai :

1. Input atau masukan dalam rangka pengambilan keputusan/kebijakan.
2. Strategi untuk memperoleh dukungan dari masyarakat sehingga kredibilitas dalam mengambil suatu keputusan akan lebih baik.
3. Komunikasi bahwa pemerintah memiliki tanggung jawab untuk menampung pendapat, aspirasi dan *concern* masyarakat.
4. Media pemecahan masalah untuk mengurangi ketegangan dan memecahkan konflik untuk memperoleh konsensus (Artiningsih, 2008: 32)

1.6 DEFINISI KONSEPTUAL

Definisi konseptual adalah suatu definisi yang masih berupa konsep dan maknanya masih sangat abstrak walaupun secara intuitif masih bisa dipahami maksudnya (Azwar, 2007: 72). Adapun definisi konseptual dalam penelitian ini adalah:

- 1.6.1 Evaluasi kebijakan publik adalah tahap akhir dari sebuah siklus kebijakan publik dan merupakan tahap penilaian apakah sebuah kebijakan sesuai dengan tujuannya.
- 1.6.2 Manajemen pengelolaan sampah adalah serangkaian aspek manajemen yang bertujuan untuk mengurangi jumlah sampah.

1.7 DEFINISI OPERASIONAL

Definisi operasional adalah suatu definisi yang memiliki arti tunggal dan diterima secara objektif apabila indikatornya tidak tampak. Suatu definisi mengenai variabel yang dirumuskan berdasarkan karakteristik-karakteristik variabel yang diamati (Azwar, 2007:72). Untuk memudahkan dalam menganalisis data, maka perlu diberikan batasan-batasan yang di identifikasikan dengan tujuan untuk menjawab masalah penelitian. Definisi oprasional yang digunakan dalam penelitian ini adalah evaluasi kebijakan publik menurut William N. Dunn yaitu :

1.7.1 Efektivitas, berkaitan dengan hasil yang ingin dicapai, yakni :

1.7.1.1 Berkurangnya jumlah sampah yang terangkut ke TPA

1.7.1.2 Meningkatnya jumlah sampah yang diolah kembali

1.7.2 Efisiensi, berkaitan dengan usaha yang diperlukan serta besar biaya dan sumber daya yang digunakan.

1.7.2.1 Jumlah petugas kebersihan sesuai dengan pelayanan

1.7.2.2 Anggaran pengelolaan sampah sesuai dengan pelayanan yang diberikan

1.7.3 Kecukupan terkait dengan capaian hasil dari kebijakan dalam menyelesaikan masalah pengelolaan sampah.

1.7.3.1 Berkurangnya jumlah sampah dengan adanya sarana dan prasarana yang disediakan pemerintah

1.7.3.2 Teknik operasional pengelolaan sampah sesuai SNI

1.7.4 Pemerataan, biaya dan manfaat didistribusikan dengan merata kepada kelompok target yang berbeda saat proses pengelolaan sampah dilaksanakan.

1.7.4.1 Sarana dan prasarana pengurangan dan penanganan sampah merata mulai dari sumber sampah sampai TPA

1.7.4.2 Pelayanan pengangkutan mencakup seluruh daerah Kota Yogyakarta

1.7.5 Responsivitas, berkaitan dengan hasil kebijakan yang memuaskan masyarakat

1.7.5.1 Tidak ada keluhan dari masyarakat terkait pengelolaan sampah

1.7.5.2 Masyarakat turut berpartisipasi aktif dalam mengelola sampah

1.7.6 Ketepatan berkaitan dengan tujuan dari kebijakan berguna dan bernilai bagi masyarakat

1.7.6.1 Meningkatnya kualitas lingkungan terutama air sungai

1.8 METODE PENELITIAN

Metode penelitian digunakan untuk menemukan bagaimana hasil penelitian evaluasi kebijakan Peraturan Daerah Yogyakarta No. 10 Tahun 2012 tentang Pengelolaan Sampah, dengan berbagai indikator didalamnya, serta unsur-unsur pokok yang harus ditemukan sesuai dengan rumusan masalah, tujuan serta manfaat penelitian.

1.8.1 Jenis Penelitian

Jenis penelitian yang digunakan adalah penelitian kualitatif yang bersifat deskriptif. Penelitian kualitatif didefinisikan sebagai metode penelitian ilmu-ilmu

sosial yang mengumpulkan dan menganalisis data berupa kata-kata (lisan maupun tulisan) dan perbuatan-perbuatan manusia serta peneliti tidak berusaha menghitung atau mengkuantifikasikan data kualitatif yang telah diperoleh dan dengan demikian tidak menganalisis angka-angka (Afrizal, 2016:13).

Sedangkan menurut Strauss dan Corbin, pendefinisian metode penelitian kualitatif perlu mencakup cara data dianalisis karena menurut mereka, adakalanya penelitian dilakukan dengan wawancara mendalam yang merupakan teknik pengumpulan data penelitian kualitatif, tetapi kemudian mengkuantifikasikan data kualitatif yang telah terkumpul dan seterusnya melakukan analisis statistik (Afrizal, 2016:13). Padahal, prosedur statistik merupakan hal yang berkaitan dengan analisis data dalam penelitian kuantitatif. Akan tetapi, penekanannya tidak pada pengujian hipotesis melainkan pada usaha menjawab pertanyaan penelitian melalui cara-cara berfikir formal dan argumentatif (Azwar, 2007:5).

Penelitian deskriptif adalah penelitian yang bertujuan menggambarkan secara sistematis dan akurat fakta dan karakteristik mengenai populasi atau mengenai bidang tertentu. Penelitian ini berusaha menggambarkan situasi atau kejadian (Azwar, 2007:7).

1.8.2 Jenis dan Sumber Data

Menurut sumbernya, data penelitian dikelompokkan menjadi dua yaitu data primer dan data sekunder. Data primer merupakan data yang diperoleh langsung dari subjek penelitian dengan menggunakan alat pengukuran atau alat pengambilan data langsung pada subjek sebagai sumber informasi yang dicari (Azwar, 2007:91). Data primer pada penelitian ini adalah data yang diperoleh dari Badan Lingkungan

Hidup Kota Yogyakarta terkait badan pelayanan pengelolaan sampah di Kota Yogyakarta.

Data sekunder merupakan data yang diperoleh dari pihak lain yang biasanya berwujud data dokumentasi atau data laporan yang tersedia (Azwar, 2007,91).

1.8.3 Teknik Pengumpulan Data

Teknik pengumpulan data merupakan langkah yang paling strategis dalam penelitian, karena tujuan utama dari penelitian adalah mendapatkan data. Teknik yang digunakan dalam penelitian ini adalah :

1.8.3.1 Dokumentasi

Dokumentasi adalah cara pengumpulan data berupa bahan tertulis seperti seperti berita di media, notulen-notulen rapat, surat menyurat dan laporan-laporan untuk mencari informasi yang diperlukan (Afrizal, 2016:21). Berikut merupakan dokumentasi dalam penelitian ini :

Tabel 1.3
Rincian Data Dokumentasi

| No | Data / Laporan |
|-----------|---|
| 1. | Perda Kota Yogyakarta No 10 Tahun 2012 |
| 2. | Profil Dinas Lingkungan Hidup Tahun 2017 |
| 3. | RPJMD Tahun Anggaran 2011-2016 |
| 4. | Renstra Dinas Lingkungan Hidup Tahun Anggaran 2012-2016 |
| 5. | Standar Nasional Indonesia Nomor SNI 19-2454-2002 |

1.8.3.2 Wawancara

Wawancara merupakan pertemuan oleh dua orang untuk bertukar informasi dan ide melalui tanya jawab sehingga dapat dikonstruksikan makna dalam suatu topik tertentu (Sugiyono, 2005:72). Pada penelitian ini, peneliti menggunakan teknik wawancara mendalam berdasarkan pertanyaan yang umum yang kemudian didetailkan dan dikembangkan ketika melakukan wawancara (Afrizal, 2016:21).

Subyek yang diwawancarai mengenai analisa yang diteliti yaitu perwakilan dari pihak yang menangani pengelolaan sampah di Kota Yogyakarta yaitu Dinas Lingkungan Hidup Kota Yogyakarta dan beberapa masyarakat Kota Yogyakarta sebagai narasumber yang dapat memberikan informasi terkait permasalahan yang diteliti. Berikut adalah rincian wawancara dalam penelitian ini :

Tabel 1.4
Rincian Wawancara

| No | Nama Narasumber | Narasumber |
|----|-----------------|---|
| 1. | Pak Haryoko | Kepala sub bidang penanganan sampah DLH Kota Yogyakarta |
| 2. | Pak Tomo | Staff sub bidang penanganan sampah DLH Kota Yogyakarta |
| 3. | Mbak Hestu | Pengelola bio-digester Kecamatan Suryatmajan |
| 4. | Pak Agus | Pengelola Bank Sampah Kecamatan Tegalpanggung |

1.8.3.3 Observasi

Observasi merupakan salah satu kegiatan ilmiah empiris yang mendasarkan fakta-fakta lapangan maupun teks, melalui pengalaman panca indra tanpa menggunakan manipulasi apapun (Hasanah, 21).

1.8.4 Teknik Analisa Data

Miles dan Huberman (1984), mengemukakan bahwa aktivitas dalam analisis data kualitatif dilakukan secara interaktif dan berlangsung secara terus menerus sampai tuntas (Sugiyono, 2005:21). Berikut langkah-langkah analisa data menurut Miles dan Huberman:

1.8.4.1 *Data Collection* (Pengumpulan Data)

Pengumpulan data merupakan proses pengumpulan data sebanyak-banyaknya yang berkaitan dengan penelitian yang sedang dilaksanakan.

1.8.4.2 Data Reduction (Reduksi Data)

Mereduksi data berarti merangkum, memilih hal-hal yang pokok, memfokuskan pada hal-hal yang penting, dicari tema dan polanya. Dengan demikian data yang telah di reduksi akan memberikan gambaran yang lebih jelas, dan mempermudah peneliti.

1.8.4.3 Data Display (Penyajian Data)

Penyajian data ini dapat dilakukan dalam bentuk uraian singkat, bagan, hubungan antar kategori, *flowchart* dan sejenisnya. Dengan menyajikan data, maka akan memudahkan untuk memahami apa yang terjadi, merencanakan kerja selanjutnya berdasar apa yang telah dipahami tersebut.

1.8.4.4 Verification (Kesimpulan)

Kesimpulan dalam penelitian kualitatif adalah merupakan temuan baru yang sebelumnya belum pernah ada. Temuan dapat berupa deskripsi atau gambaran suatu obyek yang sebelumnya masih belum jelas sehingga setelah diteliti menjadi jelas, dapat berupa hubungan kausal atau interaktif, hipotesis atau teori (Sugiyono, 2005:92-99).