

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang

Kota Kupang sebagai ibu kota Provinsi Nusa Tenggara Timur (NTT) terus mengalami pertumbuhan penduduk dan perkembangan ekonomi yang pesat. Dengan luas wilayah 180,27 km² dan populasi yang mencapai 434.972 jiwa pada tahun 2019, kepadatan penduduk Kota Kupang mencapai 2.413 jiwa/km² (Ledoh, 2019). Seiring dengan meningkatnya jumlah penduduk dan aktivitas ekonomi, timbulan sampah di kota ini juga mengalami lonjakan yang signifikan.

Produksi sampah di Kota Kupang mencapai 233 ton per hari, sementara kapasitas pengelolaan yang ada baru mampu menangani 206 ton per hari, menyisakan sekitar 27 ton sampah per hari yang tidak terangkut dan berpotensi mencemari lingkungan (Nursalam et al., 2024). Volume sampah ini berasal dari berbagai sumber, dengan 41,5% merupakan sampah organik dan 58,5% merupakan sampah anorganik (Tarigan, 2017). Sektor rumah tangga menjadi penyumbang utama timbulan sampah, diikuti oleh aktivitas perdagangan, perkantoran, dan fasilitas publik lainnya.

Saat ini, pengelolaan sampah di Kota Kupang masih didominasi oleh sistem kumpul-angkut-buang, di mana sampah dikumpulkan dari berbagai titik, diangkut menggunakan truk sampah, dan dibuang ke Tempat Pemrosesan Akhir (TPA) Alak.

Sistem ini memiliki keterbatasan besar. Pertama, rendahnya efektivitas pengangkutan sampah. Dalam penelitian terdahulu di Kelurahan Naikoten, hanya sekitar 50-54% dari total sampah yang dapat terangkut ke TPA Alak (Nuban et al., 2022). Selain itu, wilayah tertentu seperti Kecamatan Alak mengalami penumpukan sampah yang signifikan akibat keterbatasan armada pengangkut dan ketidakseimbangan antara volume sampah yang dihasilkan dan kapasitas tenaga kebersihan (Hardipurnomo, 2022). Kedua, TPA di Kota Kupang tidak lagi memadai. TPA Alak memiliki luas 5,6 hektar dan telah beroperasi sejak 1998 (Kapioru, 2022). Awalnya TPA ini Awalnya dirancang menggunakan sistem *sanitary landfill*, namun karena keterbatasan infrastruktur, sistem ini kembali menjadi *open dumping*, yang menyebabkan pencemaran lingkungan (Tarigan, 2017). Kapasitas TPA sudah hampir penuh, sehingga tidak mampu menampung sampah dalam jangka panjang (Kapioru, 2022). Ketiga, minimnya kesadaran dan partisipasi dari masyarakat Kota Kupang. Sebanyak 90% masyarakat di Kelurahan Liliba tidak memilah sampahnya, dan 66,2% tidak memanfaatkan kembali sampah yang bisa didaur ulang. Hanya 51,9% warga yang bersedia membayar iuran sampah, sedangkan 48,1% lainnya menolak. Adapun sebagian besar tempat sampah di rumah tangga masih berupa kantong plastik dan kardus bekas (81,2%) yang tidak ramah lingkungan (Tarigan, 2017). Keempat, kurangnya infrastruktur dan sarana pendukung. Kota Kupang, khususnya di wilayah Naikoten I hanya memiliki 5 unit bak sampah dan 1 unit TPS di beberapa wilayah, yang tidak cukup untuk menampung sampah dari seluruh populasi (Nuban et al., 2022). Armada truk sampah masih terbatas, sehingga banyak sampah yang tidak terangkut setiap

harinya (Hardipurnomo, 2022). Kondisi pengelolaan sampah di lokasi wisata seperti Pantai Warna Oesapa juga belum optimal. Sampah masih banyak yang ditampung di karung-karung, dan TPS di kawasan tersebut belum memenuhi standar (Kusmiyati et al., 2024). Terakhir, dampak sosial dan lingkungan akibat sampah yang tidak dikelola dengan baik juga menjadi bagian dari keterbatasan sistem pengelolaan sampah di Kota Kupang. Kota Kupang pernah masuk dalam daftar 5 besar kota terkotor di Indonesia berdasarkan penilaian Adipura tahun 2019 (Ledoh, 2019). Pemerintah Provinsi NTT bahkan pernah menyatakan bahwa Kota Kupang sebagai kota terjorok di NTT akibat penumpukan sampah yang tidak terkendali (Sayrani & Tamunu, 2020). Sampah yang tidak terangkut sering menyebabkan penyumbatan drainase, yang berkontribusi terhadap banjir di musim hujan. Akumulasi sampah di lingkungan juga meningkatkan risiko penyakit menular seperti diare, infeksi saluran pernapasan, dan demam berdarah (Djani et al., 2019; Sayrani & Tamunu, 2020). Kota Kupang masih menghadapi permasalahan serius dalam pengelolaan sampah. Sistem pengelolaan yang ada saat ini masih konvensional, tidak berkelanjutan, dan belum mampu mengatasi lonjakan volume sampah yang terus meningkat.

Menghadapi tantangan besar dalam pengelolaan sampah, Pemerintah Kota Kupang telah menerapkan berbagai kebijakan dan strategi untuk mengatasi masalah ini. Berbagai kebijakan ini mencakup regulasi, program partisipasi masyarakat, hingga kemitraan dengan sektor swasta. Dinas Kesehatan Kota Kupang pernah menjalin kerjasama dalam bentuk Perjanjian Kerja Sama (PKS) resmi dengan PT. Sarana Agra Gemilang KSO PT. Semen Kupang (Persero) sebagai mitra untuk

pengangkutan dan pemusnahan limbah medis (B3) menggunakan fasilitas insinerator. Selain itu, PT. Sagraha Satya Sawahita juga terlibat dalam penanganan limbah medis sebagai pihak ketiga yang turut bekerja sama melalui skema PKS (Nuwa et al., 2023). Namun, implementasi kebijakan ini masih menghadapi kendala dalam pelaksanaannya, sehingga permasalahan sampah tetap menjadi isu yang belum terselesaikan sepenuhnya.

Berikut adalah regulasi daerah sebagai strategi pengelolaan sampah yang telah diterapkan di kota Kupang:

- 1) Perda No. 13 Tahun 2000 tentang pengelolaan sampah di Kota Kupang.
- 2) Perda No. 3 Tahun 2011 tentang retribusi jasa umum yang mencakup retribusi pengelolaan sampah.
- 3) Perda No. 4 Tahun 2011 tentang pengelolaan kebersihan lingkungan di Kota Kupang.

Hasil penelitian Ledoh (2019) menemukan bahwa, meskipun sudah ada regulasi ini, pelaksanaannya belum maksimal. Salah satu kendalanya adalah tidak tersedianya Kebijakan dan Strategi Daerah (Jakstrada) serta Rencana Induk Pengelolaan Sampah (RIPS) sebagai acuan utama dalam menangani dan mengurangi sampah di Kota Kupang. Selain itu, Perda No. 3 Tahun 2011 dan Perda No. 4 Tahun 2011 mengalami tumpang tindih dalam implementasinya, karena belum didukung oleh aturan turunan yang jelas.

Kelemahan dalam regulasi ini berdampak pada lemahnya sistem retribusi pengelolaan sampah, yang menyebabkan hanya 50% dari total potensi retribusi

yang dapat dikumpulkan (Nuwa et al., 2023). Dengan kata lain, meskipun regulasi sudah ada, sistem pengelolaan sampah belum memiliki pedoman yang kuat dan terkoordinasi dengan baik.

Dalam upaya meningkatkan kesadaran masyarakat, Pemerintah Kota Kupang telah mencoba menerapkan model pengelolaan sampah berbasis partisipasi masyarakat (Djani et al., 2019). Beberapa program yang pernah diterapkan antara lain adalah Program Bank Sampah. Program ini bertujuan untuk mengajak masyarakat memilah dan mendaur ulang sampah yang memiliki nilai ekonomi, seperti plastik, kertas, dan logam (Nursalam et al., 2024). Pemerintah juga melakukan Kampanye Kebersihan Kota yang dilakukan bersama dengan organisasi masyarakat dan komunitas lingkungan. Seluruh elemen ini melakukan kampanye kebersihan dan edukasi tentang pentingnya pengelolaan sampah (Djani et al., 2019). Pemerintah juga menyusun Program TPS 3R (Tempat Pengolahan Sampah, *Reduce*, *Reuse*, *Recycle*) dan mendapatkan respon positif dari Bappeda Kota Kupang (Kapioru, 2022).

Meskipun telah diberlakukan beberapa kebijakan di atas, efektivitas program-program ini masih rendah karena hanya 51,9% masyarakat yang bersedia membayar iuran sampah, sementara 48,1% lainnya menolak dengan alasan tidak mendapatkan manfaat langsung sebagaimana terjadi di wilayah kelurahan Liliba. Selain itu, sebanyak 90% warga masih tidak memilah sampah, menunjukkan bahwa program edukasi belum cukup efektif dan hanya 33,1% masyarakat yang melakukan upaya daur ulang, sementara mayoritas lainnya hanya membuang sampah tanpa pemanfaatan lebih lanjut (Tarigan, 2017).

Sebagai upaya meningkatkan efisiensi pengelolaan sampah, Pemerintah Kota Kupang telah mencoba menerapkan model *Public-Private Partnership* (PPP) dalam sistem pengelolaan sampah. Beberapa bentuk kemitraan yang telah dilakukan antara lain seperti kerja sama dengan pihak swasta dalam pengelolaan sampah di TPS 3R untuk membantu dalam pemrosesan sampah anorganik dan organik yang bisa didaur ulang (Djani et al., 2019). Selain itu, pemerintahan juga bekerja sama dengan pihak ketiga dalam pengangkutan dan pengelolaan limbah medis, seperti pembakaran limbah medis dari rumah sakit dan puskesmas dengan menggunakan fasilitas insinerator pihak swasta (Nuwa et al., 2023). Namun, implementasi kemitraan ini belum optimal karena minimnya insentif bagi sektor swasta untuk berinvestasi dalam pengelolaan sampah di Kota Kupang (Kapioru, 2022). Masalah lainnya yang juga timbul adalah kurangnya regulasi yang jelas tentang mekanisme kerja sama antara pemerintah dan swasta, menyebabkan banyak proyek pengelolaan sampah yang berjalan tidak efektif (Djani et al., 2019).

Adapun kebijakan pemerintah yang dapat dikaji adalah investasi dalam peningkatan sarana dan prasarana kebersihan, termasuk pengadaan armada truk sampah baru, meskipun jumlahnya masih terbatas dibandingkan dengan jumlah sampah yang harus diangkut setiap harinya (Hardipurnomo, 2022). Selain itu juga ada penambahan TPS (Tempat Penampungan Sementara) di beberapa wilayah perkotaan, tetapi masih belum mencukupi kebutuhan (Nuban et al., 2022). Namun, tantangan yang dihadapi dalam implementasi program ini adalah adanya keterbatasan jumlah tenaga kebersihan, di mana jumlah tenaga kebersihan tidak sebanding dengan volume sampah yang harus dikelola setiap hari (Hardipurnomo,

2022). Banyak TPS yang tidak dikelola dengan baik sehingga mengakibatkan penumpukan sampah yang akhirnya mencemari lingkungan sekitar (Nuban et al., 2022).

Dari berbagai kebijakan yang telah diterapkan di Kota Kupang, dapat disimpulkan bahwa meskipun sudah ada peraturan daerah, program partisipasi masyarakat, kemitraan dengan swasta, serta peningkatan infrastruktur, permasalahan pengelolaan sampah tetap belum terselesaikan secara optimal. Kota Kupang masih menghadapi masalah serius dalam pengelolaan sampah. Sampah yang tidak terkelola dengan baik berdampak pada berbagai aspek, mulai dari pencemaran lingkungan, gangguan kesehatan, hingga menurunnya kualitas hidup masyarakat (Sayrani & Tamunu, 2020).

Berdasarkan penelurusan dalam studi literatur terdahulu sebagaimana telah diuraikan di atas, terdapat beberapa faktor utama yang menyebabkan masalah sampah masih terus terjadi di Kota Kupang, yakni regulasi dan kebijakan yang belum efektif, infrastruktur pengelolaan sampah yang tidak memadai, rendahnya kesadaran dan partisipasi masyarakat, dan sistem retribusi sampah yang tidak efektif. Dari berbagai faktor yang telah dijelaskan, dapat disimpulkan bahwa masalah sampah di Kota Kupang masih berlanjut karena kombinasi dari lemahnya regulasi, keterbatasan infrastruktur, rendahnya partisipasi masyarakat, sistem retribusi yang belum efektif, serta dampak lingkungan yang semakin buruk.

Tanpa adanya langkah analisis yang mendalam dan perubahan strategi kebijakan yang lebih baik, Kota Kupang akan terus menghadapi permasalahan ini

di masa mendatang. Oleh karena itu, perlu dilakukan analisis menyeluruh terhadap kebijakan yang telah diterapkan dan perancangan solusi berbasis kebijakan yang lebih efektif untuk menangani permasalahan sampah secara berkelanjutan.

Mengingat berbagai permasalahan dalam pengelolaan sampah di Kota Kupang yang masih belum terselesaikan secara optimal, diperlukan analisis kebijakan yang mendalam untuk memahami sejauh mana efektivitas kebijakan yang telah diterapkan. Analisis ini bertujuan untuk menentukan kelemahan dan hambatan utama dalam implementasi kebijakan yang ada, sekaligus menjadi dasar untuk perancangan strategi baru yang lebih efektif dan berkelanjutan.

Penelitian ini menawarkan pendekatan yang berbeda dalam menganalisis kebijakan pengelolaan sampah di Kota Kupang dengan menggunakan pendekatan proses kebijakan Harold D. Lasswell. Pendekatan ini memungkinkan analisis yang lebih sistematis oleh karena itu penulis merumuskan judul penelitian yaitu **“Model Pendekatan Harold D. Lasswell Dalam Analisis Kebijakan Pengelolaan Sampah Kota Kupang”**.

1.2 Rumusan Masalah

Berdasarkan identifikasi masalah dan urgensi analisis kebijakan yang telah diuraikan, penelitian ini berupaya untuk menjawab sejauh mana efektivitas kebijakan pengelolaan sampah di Kota Kupang, serta bagaimana strategi yang dapat diterapkan untuk meningkatkan efektivitas kebijakan tersebut.

Dengan demikian, pertanyaan utama yang akan dijawab dalam penelitian ini adalah:

- 1) Bagaimana analisis pengelolaan sampah yang telah diterapkan di Kota Kupang?
- 2) Faktor-faktor apa saja yang menghambat keberhasilan kebijakan pengelolaan sampah di Kota Kupang?

1.3 Tujuan Penelitian

Penelitian ini bertujuan untuk:

- 1) Menganalisis kebijakan pengelolaan sampah yang telah diterapkan di Kota Kupang.
- 2) Mengidentifikasi faktor-faktor yang menghambat keberhasilan kebijakan pengelolaan sampah di Kota Kupang.

1.4 Manfaat Penelitian

Berdasarkan tujuan penelitian yang telah dijabarkan, manfaat yang diharapkan dari penelitian ini meliputi:

- 1) Secara Teoritis:

Penelitian ini diharapkan dapat memberikan kontribusi dalam pengembangan ilmu pengetahuan, khususnya dalam bidang kebijakan publik dan manajemen lingkungan. Dengan menerapkan Pendekatan Proses Kebijakan Harold D. Lasswell, penelitian ini memperkaya kajian analisis kebijakan pengelolaan sampah dengan perspektif yang lebih sistematis dan berbasis bukti. Selain itu, penelitian ini juga menambah literatur akademik mengenai analisis kebijakan lingkungan, khususnya dalam konteks pengelolaan

sampah di daerah perkotaan yang menghadapi tantangan keterbatasan infrastruktur dan sumber daya. Sebagai referensi akademik, hasil penelitian ini dapat menjadi dasar bagi studi-studi selanjutnya yang ingin mengkaji efektivitas kebijakan pengelolaan sampah, terutama di wilayah yang memiliki kondisi serupa dengan Kota Kupang.

2) Secara Praktis:

Secara praktis, penelitian ini bermanfaat bagi berbagai pemangku kepentingan yang terlibat dalam pengelolaan sampah di Kota Kupang. Bagi pemerintah daerah, penelitian ini menyediakan analisis berbasis bukti terhadap efektivitas kebijakan yang telah diterapkan, serta memberikan rekomendasi strategis untuk meningkatkan sistem pengelolaan sampah yang lebih efektif dan berkelanjutan. Pemerintah juga dapat memanfaatkan hasil penelitian ini dalam menyusun strategi perbaikan sistem retribusi sampah, guna meningkatkan pendapatan daerah dan mendukung infrastruktur pengelolaan sampah yang lebih baik. Bagi masyarakat, penelitian ini berkontribusi dalam meningkatkan kesadaran dan pemahaman akan pentingnya partisipasi aktif dalam sistem pengelolaan sampah, baik melalui pemilahan, daur ulang, maupun keterlibatan dalam pembayaran retribusi. Selain itu, bagi sektor swasta dan pelaku usaha, penelitian ini membuka wawasan mengenai peluang investasi dalam kemitraan pemerintah-swasta

(Public-Private Partnership - PPP) untuk pengelolaan sampah, serta potensi pengembangan bisnis berbasis ekonomi sirkular, seperti bank sampah digital, pengolahan sampah organik, dan energi berbasis sampah (PLTSa). Bagi akademisi dan peneliti, penelitian ini menyediakan studi kasus empiris yang dapat digunakan sebagai referensi dalam kajian akademik mengenai analisis kebijakan lingkungan, sekaligus menjadi dasar bagi penelitian lanjutan yang ingin mengeksplorasi strategi peningkatan efektivitas kebijakan pengelolaan sampah di daerah perkotaan.