

## ANALISIS IMPLEMENTASI PERDA NOMOR 1 TAHUN 2013 TENTANG PENGELOLAAN SAMPAH DI KOTA TERNATE (SEBUAH TELAHAH POLICY BASED ON SCIENCE)

Oleh :

**M.Rusdy Namsa<sup>1</sup>**

Corresponding author : M.Rusdy Namsa

E-mail : [muhammadrusdynamsa@gmail.com](mailto:muhammadrusdynamsa@gmail.com)

### ABSTRAK

Penelitian ini bertujuan untuk (1) Menganalisis tingkat implementasi Peraturan Daerah (Perda) Nomor 1 Tahun 2013 tentang Pengelolaan Sampah di Kota Ternate. (2) Mengidentifikasi faktor-faktor penghambat implementasi Perda Nomor 1 Tahun 2013 tentang Pengelolaan Sampah di Kota Ternate, dan (3) Merumuskan rekomendasi kebijakan untuk meningkatkan efektivitas implementasi Perda Nomor 1 Tahun 2013 tentang Pengelolaan Sampah di Kota Ternate. Penelitian ini menggunakan pendekatan kualitatif dengan jenis penelitian deskriptif analitis. Pendekatan kualitatif dipilih untuk memahami secara mendalam fenomena implementasi Perda, sedangkan deskriptif analitis bertujuan untuk menggambarkan fakta-fakta yang ada dan menganalisisnya secara sistematis.

Penelitian ini akan menggunakan kerangka analisis implementasi kebijakan model teori implementasi kebijakan dari Edward III, untuk mengidentifikasi variabel-variabel yang mempengaruhi keberhasilan atau kegagalan implementasi. Perda yang di buat berusaha di ungkap dan di analisa masalah pengelolaan sampah di Kota Ternate yang telah di atur dalam peraturan daerah nomor 1 Tahun 2013 fokus pada sisi implementasi kebijakan yang secara logika seharusnya perda ini sudah bisa berjalan efektif dengan durasi waktu yang sudah berjalan 14 tahun namun sampai saat ini di tahun 2026 kesadaran masyarakat dan implementasi dari perda tersebut masih terlihat sangat lemah bahkan seperti peraturan yang tak pernah di buat oleh pemerintah Kota Ternate.

**Kata Kunci :** *Perda, Implementasi, Sampah*

---

<sup>1</sup> Dosen Ilmu Pemerintahan, Universitas Muhammadiyah Maluku Utara, Ternate-Indonesia

## PENDAHULUAN

Ternate kota kecil yang indah yang kaya akan narasi budayanya bahkan telah di kenal sampai ke dunia internasional karena kejayaan masa lalunya namun sekarang mulai redup kehilangan kebesaran jati diri sebagai kota kosmopolit pada masa lampau. Sudah saatnya Ternate kembali bangkit dengan narasi besar budaya Kota Kosmopolit yang pernah di emban pada masa lalu dengan kekuatan *policy based on science* dan *local wisdom*. Ternate kini di hadapkan dengan berbagai macam masalah kebutuhan dasar salah satunya yang amat penting adalah pengelolaan sampah yang efektif.

Indonesia merupakan negara kedua penghasil sampah plastik terbanyak di dunia (Republika 8/3/2018) fakta ini membuat kota-kota di Indonesia sulit terlepas dari masalah akut pengelolaan sampah yang efektif tak terkecuali Kota Ternate. Di Tahun 2026 Presiden Prabowo bahkan mendorong Menteri Pendidikan Tinggi, Sains Dan Teknologi agar kampus bisa menghasilkan tekonologi pengolahan sampah menjadi barang yang bermanfaat salah satunya pasir yang bisa di manfaatkan untuk membangun rumah.

Urgensi pengelolaan sampah yang efektif dan efisien yang datang dari pemerintah pusat seharusnya di tangkap positif oleh kota-kota yang sampai saat ini belum mampu mengelola sampah secara baik apalagi sampai pada tingkat mengubah sampah menjadi barang yang bermanfaat inilah yang di hadapi Kota Ternate, wilayah kepulauan yang sangat rawan bencana jika tidak segera menghasilkan solusi kebijakan yang efektif maka laut dan lingkungan akan menjadi bom waktu yang di masa akan datang dapat menjadi musibah bagi warga Ternate.

Pada tahun 2024 produksi sampah Kota Ternate mencapai 140 ton setiap hari, volume sampah tersebut berdasarkan rekapan yang masuk di tempat pembuangan akhir (TPA). “Setiap hari volume sampah yang dibawa ke TPA ada sekitar 100 ton, sisanya 40 ton berserakan di barangka, selokan, hingga di jalan raya,” kata Plt Kepala Dinas Lingkungan Hidup Kota Ternate, Syarif Can, pada Senin, 7 Oktober

2024. Syarif mengaku penanganan sampah di Ternate masih sering terkendala karena sejumlah program pemerintah tidak berjalan secara efektif (Ilham Yahya : 2024). Masyarakat Kota Ternate mungkin belum memahami bahaya membuang sampah di selokan, berikut beberapa gambar yang peneliti potret di Kota Ternate :



Peneliti melakukan observasi sebagian besar selokan atau barangka di kota Ternate mengalami hal yang sama dengan selokan tempat di mana peneliti tempati seperti gambar di atas bahkan mungkin bisa lebih parah dari itu, bayangkan saja jika sampah sampah yang begitu banyak dari kali mati ketika hujan di bawa ke laut betapa hancurnya laut Ternate mulai dari keruhnya air, bau busuk dari sampah, ikan-ikan yang terganggu habitatnya hingga dampak buruk seperti banjir, peneliti bahkan sempat ke Pantai Sangaji di Ternate Utara kemudian melihat ada warga yang tinggal di pinggir laut dengan polosnya membuang sampah pampers (popok ) bayi langsung ke laut perilaku seperti ini sudah menjadi kebiasaan yang lumrah dan dianggap normal di Kota Ternate.

## METODE PENELITIAN

Penelitian ini menggunakan pendekatan kualitatif dengan jenis penelitian deskriptif analitis. Pendekatan kualitatif dipilih untuk memahami secara mendalam fenomena implementasi Perda, sedangkan deskriptif analitis bertujuan untuk menggambarkan fakta-fakta yang ada dan menganalisisnya secara sistematis. Penelitian ini akan dilaksanakan di Kota Ternate, dengan fokus pada dinas atau instansi terkait pengelolaan sampah, serta

masyarakat yang terdampak langsung oleh kebijakan tersebut.

Sumber Data yang penulis gunakan dalam penelitian ini yakni :

1. Data Primer: Data primer akan diperoleh melalui wawancara mendalam dengan:
  - a) Staf/Penyuluh DLH Kota Ternate yang berwenang dalam pengelolaan sampah.
  - b) Kepala Kelurahan di Kota Ternate
  - c) Tokoh masyarakat atau perwakilan komunitas yang terlibat dalam pengelolaan sampah.
  - d) Masyarakat umum di beberapa wilayah terpilih di Kota Ternate. Selain itu, observasi langsung di lapangan akan dilakukan untuk melihat kondisi fisik pengelolaan sampah.
2. Data Sekunder: Data sekunder akan diperoleh dari:
  - a) Dokumen Perda No 1 Tahun 2013 tentang Pengelolaan Sampah di Kota Ternate.
  - b) Data statistik terkait jumlah produksi sampah, tingkat daur ulang, dan anggaran pengelolaan sampah.
  - c) Literatur, jurnal ilmiah, dan penelitian terdahulu yang relevan.

Teknik Pengumpulan Data yang penulis gunakan yakni :

1. Wawancara Mendalam (In-depth Interview): Digunakan untuk menggali informasi, pandangan, dan pengalaman dari responden kunci terkait implementasi Perda.
2. Observasi: Dilakukan untuk mengamati secara langsung kondisi lapangan terkait pengelolaan sampah, fasilitas yang tersedia, serta perilaku masyarakat.
3. Studi Dokumentasi: Mengumpulkan dan menganalisis dokumen-dokumen resmi, laporan, dan data statistik yang relevan dengan penelitian.

Selanjutnya Teknik Analisis Data, Data yang terkumpul akan dianalisis secara kualitatif, menggunakan langkah-langkah berikut:

1. Reduksi Data: Memilih, memfokuskan, menyederhanakan, dan mengabstraksikan data mentah yang diperoleh dari lapangan.
2. Penyajian Data: Menyajikan data dalam bentuk narasi, tabel, atau bagan agar mudah

dipahami, sehingga memungkinkan penarikan kesimpulan.

3. Penarikan Kesimpulan/Verifikasi: Menarik kesimpulan berdasarkan pola, tema, atau hubungan yang ditemukan dari data yang telah disajikan, dan melakukan verifikasi untuk memastikan keabsahan kesimpulan.

Penelitian ini akan menggunakan kerangka analisis implementasi kebijakan yang relevan, seperti model Van Meter dan Van Horn, atau teori implementasi kebijakan dari Edward III, untuk mengidentifikasi variabel-variabel yang mempengaruhi keberhasilan atau kegagalan implementasi Perda.

### HASIL PENELITIAN

Implementasi kebijakan merupakan aspek yang penting dari keseluruhan proses kebijakan. Udji (Abdul Wahab, 1991) mengemukakan : *"Implementasi Kebijakan merupakan sesuatu yang penting, bahkan mungkin lebih penting daripada pembuatan kebijakan. Kebijakan-kebijakan akan sekedar berupa impian atau rencana yang tersimpan dalam arsip apabila tidak diimplementasikan.* Tahapan implementasi sebuah kebijakan merupakan tahapan yang krusial, karena tahapan ini menentukan keberhasilan sebuah kebijakan. Tahapan implementasi perlu dipersiapkan dengan baik pada tahap perumusan dan pembuatan kebijakan.

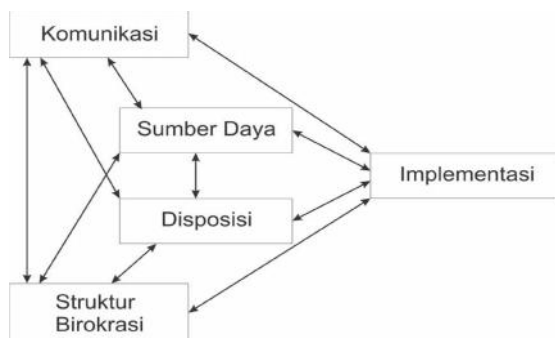
Winter (2003 : 206) menyatakan bahwa studi implementasi merupakan bagian dari dua sub-disiplin yaitu kebijakan public/analisis kebijakan, dan administrasi publik. Pernyataan ini dapat di terima karena keduanya tidak terlepas dari implementasi semua rencana dan formulasi kebijakan akan bersifat abstrak sampai ada pelaksanaan atau perwujudan rencana yang masuk dalam proses implementasi agar tujuan bisa di rasakan dan berdampak pada masyarakat dari proses inilah lalu sebuah kebijakan bisa di nilai negative atau positif sehingga dapat berlanjut pada proses evaluasi.

Kebijakan yang telah direkomendasikan untuk dipilih oleh *policy makers* bukanlah jaminan bahwa kebijakan tersebut pasti berhasil dalam implementasinya karena masih ada

banyak variabel yang mempengaruhi keberhasilan implementasi kebijakan tersebut, baik yang bersifat individual maupun kelompok yang berhubungan antara satu dengan lainnya. Oleh karena itu peneliti perlu untuk mengetahui lebih jauh faktor-faktor apa saja kah yang dapat mempengaruhi keberhasilan suatu kebijakan menurut para pakar kebijakan.

Proses implementasi ini merupakan sebuah abstraksi atau performansi suatu pengejawantahan kebijakan yang pada dasarnya secara sengaja dilakukan untuk meraih kinerja implementasi kebijakan yang tinggi yang berlangsung dalam hubungan berbagai variabel. Peneliti menggunakan model yang di kembangkan oleh Edward III model ini mengandaikan bahwa implementasi kebijakan berjalan secara linear dari keputusan politik, pelaksana dan kinerja kebijakan publik.

Model ini menjelaskan bahwa kinerja kebijakan dipengaruhi oleh beberapa variabel yang saling berkaitan, variabel-variabel tersebut yaitu: Model implementasi yang di kemukakan oleh Edward III sebagai berikut ; George Edward III dalam Riant Nugroho (2006 : 40) menegaskan bahwa masalah utama administrasi publik adalah: *Lack of attention to implementation*. Dikatakannya, *without effective implementation to decission of policymakers will not be carried out seccessfully*. Edward menyarankan untuk memperhatikan isu pokok agar implementasi kebijakan menjadi efektif, yaitu *communication, resource, disposition or attitude, dan bureaucratic structures*.



Menurut Edward III, 2 (buah) karakteristik utama dari struktur birokrasi adalah prosedur-prosedur kerja standar (SOP = Standard Operating Procedures) dan fragmentasi.

Dari berbagai aktifitas riset yang peneliti lakukan baik di lapangan maupun studi literatur peneliti menemukan ada 4 variabel yang menjadi kunci masih terhambatnya perda nomor 1 tahun 2013 dalam pengelolaan sampah di Kota Ternate faktor-faktor ini jika bisa di benahi dan di atasi maka tingkat implementasinya besar untuk di capai namun jika ke 4 faktor ini masih di abaikan maka perda tersebut hanya menjadi lip service para pemangku kebijakan ;

### 1. Komunikasi

Visi yang tertuang dalam Perda Nomor 1 Tahun 2013 masih belum mampu di komunikasikan dengan efektif sehingga proses komunikasi baik di internal maupun eksternal mengalami kebuntuan yang di biarkan terus menerus tidak mempunyai daya dobrak bahwa perda ini sangat besar dampaknya untuk peradaban Kota Ternate masih banyak justru ASN atau aparatur sipil negara yang belum sadar sampah ini terjadi di banyak instansi hal ini bisa di buktikan dengan keberadaan para ASN di sebuah kelurahan atau RT dan RW seharusnya menjadi perpanjangan tangan dari para pembuat kebijakan tetapi pada realitasnya justru para ASN belum mampu menjadi agen di setiap unit tempat tinggal untuk membantu menyelesaikan sampah di tempat tinggal masing-masing artinya kebijakan yang bersifat top-down masih belum mampu di komunikasikan dengan baik sehingga di tataran akar rumput visi kesadaran mengelola sampah tidak berjalan tentu tidak semua ASN tapi sebagian besar agen di kelurahan tidak pro aktif.

Di sisi lain faktor eksternal dalam hal ini masyarakat Kota Ternate tidak mendapatkan pemberdayaan yang maksimal dalam membangun kesadaran mengolah sampah sehingga yang terjadi adalah warga mengetahui dan mendapat informasi buanglah sampah pada tempatnya namun informasi seperti ini tidak mempunyai efek yang menggerakkan perilaku masyarakat untuk berubah hal ini karena komunikasi pemerintah masih lemah dalam sosialisasi maupun workshop guna merubah mindset dan menggerakkan perilaku warga.

## 2. Sumber Daya

Banyak kendala yang di hadapi di lapangan karena sumber daya yang terbatas hal ini juga yang di sampaikan oleh Ibu Fahria seorang penuluh lingkungan hidup di Diknas Lingkungan Hidup Kota Ternate beliau sampaikan ; *idealnya sosialisasi sadar sampah pada masyarakat Ternate itu harusnya sebulan sekali tapi karena keterbatasan anggaran sosialisasi masih belum maksimal walaupun kami juga sudah melaksanakan*” Dari penjelasan ini seyogyanya pemkot dan DPRD Kota Ternate harus membuat terobosan menggenjot PAD agar anggaran untuk menyelesaikan persoalan sampah di Kota Ternate di tingkatkan.

Ternate belum mampu membuat infrastruktur atau industri pengolahan sampah yang ramah lingkungan pemerintah masih menggunakan cara-cara konvensional dalam mengelola sampah di ambil dari warga di pilah di TPS tapi masih menumpuk di Tempat Pembuangan Akhir (TPA) yang berlokasi di Takome, lokasi ini jika tidak segera diolah bisa menjadi pegunungan sampah yang mencemari lingkungan hal ini bisa berdampak buruk bagi masyarakat sekitar.

## 3. Disposisi/ Sikap Implementor

Komitmen yang kuat untuk bersama-sama terlibat dalam upaya membangun kesadaran mengolah sampah masih lemah di kalangan internal pemerintah kota Ternate visi dari pimpinan baik walikota, kepala diknas sampai turun ke kepala kelurahan masih menjadi ajang seremonial hal ini yang masih terlihat di lapangan ketika ada pejabat tinggi negara dari pusat baru para petugas kerja sungguh-sungguh untuk menjaga kebersihan kota, semua fasilitas publik di sulap dalam sehari-dua hari untuk menyambut pejabat tinggi negara dari pusat baik Menteri sampai presiden sikap ini memperlihatkan para birokrat dan OPD pelaksana masih terjebak pada kebiasaan-kebiasaan konvensional belum beranjak pada tata Kelola pemerintahan yang baik atau *good governance*.

Salah seorang pedagang pasar higienis di Kota Ternate yang bernama ibu sumiyati ketika di wawancara mengatakan ; petugas datang

kase tertib torang (kami) itu Cuma pas pejabat besar datang setelah pejabat itu pulang balik ke jakarta pasar tabalai (semrawut) kotor kembali. Hal ini memperlihatkan masih lemahnya komitmen dari para petugas pemkot Ternate untuk benar-benar membenah Kota yang masih tertumpuk dengan berbagai macam sampah sehingga membuat pasar menjadi kumuh.

## 4. Struktur Birokrasi

Struktur Birokrasi atau sistem organisasi dalam internal pemerintah Kota ternate masih di temukan *Top Down responsibility* artinya visi membangun Ternate bebas sampah masih menjadi tanggung jawab penuh para pimpinan belum sampai ke bawah pada unit terkecil pemkot sehingga di butuhkan *Bottom Up Responsibility* artinya tanggung jawab visi mengolah sampah menjadi tanggung jawab bersama baik di tingkat atas maupun tingkat bawah agar komunikasi yang keluar ke publik menjadi efektif dan efisien, program-program yang mengarah pada perubahan cara pandang mengolah sampah dan perubahan tingkah laku menjadi fokus semua para implementor baik elit maupun staff.

Hal ini untuk mengembangkan semua potensi para implementor kebijakan agar tidak menunggu perintah atasan atau menunggu kegiatan-kegiatan yang bersifat formal atau seremonial setelah selesai kegiatan selesai sudah programnya butuh gerakan-gerakan kreatif yang menunjang visi Ternate Bersih agar berkelanjutan tidak selesai pada satu masa jabatan pimpinan tertentu tapi senantiasa di lanjutkan program-program yang efektif menyelesaikan persoalan sampah di Kota Ternate, jika program baik dan berkualitas di lanjutkan jangan ganti kepala daerah ganti program baru demi menghilangkan legacy pemimpin sebelumnya ini menjadi tidak sehat dalam tata Kelola pemerintahan. Hindari system ABS (asal bapak senang) dalam menjalankan visi Ternate Bersih bahkan jika pimpinan bersedia terbuka para ASN harus berani memberikan fakta dan data bahwa masih banyak kelurahan dan kampung yang tak mampu mengolah sampah secara mandiri, SDM yang masih rendah membuat kesulitan dalam berkolaborasi

hal juga yang di sampaikan oleh kepala kelurahan Gambesi ibu Aisyah Togubu, beliau menyampaikan ; kami dari pihak kelurahan selalu melakukan program kebersihan lingkungan dengan turun langsung pada warga baik kerja bakti maupun sosialisasi pada warga gambesi tapi memang setelah itu warga masih saja buang sampah sembarangan mungkin faktor tingkat Pendidikan juga yang membuat warga kami sulit sekali sadar akan bahaya buang sampah di barangka dan selokan (wawancara 26 februari 2026).

### **Teknologi Dan Kearifan Lokal**

Sampah sampai saat ini masih menjadi stigma yang keliru pada masyarakat Kota Ternate bahkan implementasi dalam Peraturan Daerah Nomor 1 Tahun 2013 belum sepenuhnya berorientasi pada sumber daya manusia masih terjebak pada sampah sebagai masalah utama padahal sesungguhnya masalah utamanya adalah perilaku manusianya dalam hal ini warga Kota Ternate sehingga seharusnya fokus utamanya dalam perda tersebut adalah program perubahan *mindset* bukan memperbanyak benda fisik yang tidak di gunakan warganya, Sampah sampai kapan pun akan selalu ada dalam setiap peradaban dan setiap bangsa, sampah sudah menjadi bagian dari kehidupan umat manusia. Maka peneliti menemukan regulasi saat ini tidak di dasarkan pada *science* tapi masih pada tataran *policy based evidence* atau kebijakan berbasis fakta.

Setiap apa yang di pakai, di konsumsi, di gunakan akan melahirkan sampah oleh karena itu pemerintah harus menjadikan implementasi perda nomor 1 tahun 2013 jantungnya adalah pemberdayaan masyarakat baik sosialisasi yang massif maupun aktifitas digital yang sistematis sebagai upaya merangkul Gen Z dan Gen Alpha yang saat ini menjadi tulang punggung untuk mempengaruhi pola hidup masyarakat contoh yang saat ini cukup efektif adalah anak-anak muda di Kota Bandung yang tergabung kedalam Pandawara Group mereka cukup efektif bahkan berhasil mempengaruhi pola hidup Warga Kota Bandung untuk sadar sampah khususnya anak-anak muda di Kota Bandung dengan memanfaatkan Teknologi

Digital mereka bisa sampai pada tahapan daur ulang sampah menjadi komoditas yang bernilai ekonomis.

Sudah saatnya kedepan Pemerintah Kota Ternate mulai memikirkan investasi pada teknologi pengelolaan sampah di Kota Ternate, membangun industri pengolahan sampah dengan teknologi yang ramah lingkungan dengan mengedepankan *policy base science* Pemkot Ternate mempunyai arah dan tujuan yang pasti dalam menyelesaikan persoalan sampah di Kota Ternate, tidak cukup hanya mengandalkan teknologi dan mengabaikan manusianya, warga Kota Ternate harus menjadi fokus programnya dengan menghidupkan kembali *local wisdom* seperti Sigofi Gam yang tidak sekedar seremonial namun berkelanjutan hal ini di harapkan membuat pengelolaan sampah semakin bisa di urai.

### **SIMPULAN**

Pengelolaan Sampah di Kota Ternate yang telah di atur dalam Peraturan Daerah (Perda) Nomor 1 Tahun 2013 masih belum efektif implementasinya pada masyarakat Kota Ternate terbukti sanksi-sanksi dalam pasal tersebut belum di laksanakan secara tegas sehingga banyak masyarakat yang tidak peduli dengan program menjaga lingkungan hal ini diperburuk dengan masih lemahnya komunikasi, sumber daya, disposisi dan struktur birokrasi dalam pemerintah Kota Ternate hal ini menjadi kunci tercapainya visi Ternate Bersih.

Peneliti merekomendasikan pada para pembuat kebijakan di Kota Ternate khususnya terkait Perda Nomor 1 Tahun 2013 agar dapat berjalan efektif dan mempunyai daya dobrak yang kuat untuk membangkitkan kesadaran kolektif Warga Ternate maka para *stakeholder* mulai menjadikan ilmu pengetahuan sebagai basis dari setiap kebijakan yang keluar ke publik dengan kata lain *policy base science* menjadi rujukan utama dengan melihat faktor komunikasi, Sumber Daya, Disposisi/sikap dan Struktur Birokrasi dari Ilmuwan Edward III.

### **DAFTAR PUSTAKA**

Namsa, Yunus. (2011). Model Implementasi (Kebijakan Pelayanan Pendidikan

- Dasar). Jakarta Selatan. Orbit Publishing Jakarta.
- Muhammad Ilham Yahya. (2024). Kota Ternate Hasilkan 140 Ton Sampah Setiap Hari, DLH Akui Ada Program Tak Efektif. Cermat.co.id. Di akses pada Juni 2025 dari <https://www.cermat.co.id/kota-ternate-hasilkan-140-ton-sampah-setiap-hari-dlh-akui-ada-program-tak-efektif/>
- Usman, Syarifuddin dan Ramadhani Can, Laily. (2022). Kebijakan Pengelolaan Sampah (Studi Pada Dinas Lingkungan Hidup Kota Ternate). JURNAL SAINS, SOSIAL DAN HUMANIORA (JSSH). Vol 1. Nomor 2. 79-82.
- Namsa, Yunus. (2003). Partisipasi Masyarakat Dalam Program Kebersihan Lingkungan Di Kelurahan Bastiong Kecamatan Ternate Selatan. Kota Ternate. (Tesis) Universitas Hasanuddin Makasar.
- Warga Kota Ternate Sumbang 100 Ton Sampah per Hari. Dalam [https://www.tandaseru.com/2020/09/28/warga-kota-ternate-sumbang-100-ton-sampah-per-hari/#google\\_vignette](https://www.tandaseru.com/2020/09/28/warga-kota-ternate-sumbang-100-ton-sampah-per-hari/#google_vignette) ( Di akses pada 26 Februari 2026)
- Peraturan Daerah nomor 1 tahun 2013 Tentang Pengelolaan Sampah di Kota Ternate
- Islamy, Irfan, 2009, Prinsip-prinsip Perumusan Kebijakan Negara, Bumi Aksara.