



## Dinamika Implementasi Kebijakan Pengaturan Pengelolaan Sampah di Kota Denpasar Provinsi Bali

### *Dynamics of the Implementation of Waste Management Regulation Policies in Denpasar City Bali Province*

I Putu Dharmanu Yudartha<sup>a</sup>, Sri Suwitri<sup>b</sup>, Teguh Yuwono<sup>c</sup>

#### ABSTRAK

Kota Denpasar menghadapi paradoks antara citra pariwisata yang bersih dan harmonis dengan tingginya volume sampah yang terus meningkat. Implementasi berbagai kebijakan pengelolaan sampah belum mampu mengatasi tren kenaikan timbulan sampah, mengindikasikan adanya kesenjangan antara desain kebijakan dan pelaksanaan di lapangan. Penelitian ini bertujuan untuk menganalisis dinamika implementasi kebijakan pengelolaan sampah di Kota Denpasar dengan menggunakan pendekatan teori Edward III. Penelitian menggunakan pendekatan kualitatif dengan desain studi kasus. Data dikumpulkan melalui wawancara mendalam dengan informan kunci, observasi nonpartisipan di bank sampah dan TPS3R, serta studi dokumen. Analisis data mengikuti model interaktif Miles, Huberman, dan Saldana dengan triangulasi untuk keabsahan data. Temuan menunjukkan implementasi kebijakan belum optimal karena komunikasi yang masih bersifat *top-down* dan kurang melibatkan nilai budaya, sumber daya manusia, finansial, dan teknologi yang terbatas, disposisi di mana masyarakat belum sepenuhnya mendukung akibat perilaku buang sampah sembarangan, dan struktur birokrasi yang hierarkis dan kurang kolaboratif antar pemangku kepentingan. Kesimpulan dan implikasinya yaitu implementasi kebijakan pengelolaan sampah di Kota Denpasar menghadapi tantangan multidimensi. Diperlukan pendekatan terintegrasi yang memadukan komunikasi partisipatif berbasis budaya, pembiayaan inovatif, penguatan modal sosial-kultural, dan restrukturisasi tata kelola kolaboratif (model *penta-helix*) untuk mencapai pengelolaan sampah yang berkelanjutan.

**Kata kunci:** implementasi kebijakan; kebijakan publik; pengelolaan sampah.

#### ABSTRACT

The city of Denpasar faces a paradox between its image of pristine, harmonious tourism and the escalating volume of waste, which continues to grow. Implementing various waste management policies has failed to curb the rising trend in waste generation, revealing a gap between policy formulation and practical execution. This study analyzes the dynamics of waste management policy implementation in Denpasar City using the Edward III theoretical framework. A qualitative case study design was employed, and data were collected through in-depth interviews with key informants, non-participant observations at waste banks and TPS3R facilities, and document review. Data analysis used the interactive model developed by Miles, Huberman, and Saldana, with triangulation techniques to ensure data validity. The results indicate that policy implementation is suboptimal due to predominantly top-down communication that neglects cultural values; limited human, financial, and technological resources; incomplete community engagement regarding littering behaviors; and a hierarchical, less collaborative bureaucratic structure among stakeholders. The conclusions and implications suggest that the challenges of implementing waste management policies in Denpasar City are multifaceted. An integrated strategic approach –

<sup>a</sup> Program Studi Doktor Administrasi Publik, Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik, Universitas Diponegoro, Semarang, Jawa Tengah, Indonesia, email korespondensi: p.dharmanu@gmail.com

<sup>b</sup> Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik, Universitas Diponegoro, Semarang, Jawa Tengah, Indonesia.

<sup>c</sup> Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik, Universitas Diponegoro, Semarang, Jawa Tengah, Indonesia.

*comprising culturally based participatory communication, innovative financial mechanisms, strengthening socio-cultural capital, and restructuring collaborative governance through the penta-helix model – is essential for achieving sustainable waste management practices.*

**Keywords:** *policy implementation; public policy; waste management.*

## PENDAHULUAN

Tantangan dalam tata kelola pemerintahan, khususnya di daerah perkotaan, pada abad ke-21 menjadi lebih kompleks. Hal ini terjadi pada negara berkembang yang menghadapi tekanan pada tingkat pertumbuhan penduduk yang cepat dan sejalan dengan peningkatan konsumsi. Kondisi tersebut cenderung memberikan dampak negatif pada berbagai aspek kehidupan di wilayah perkotaan.<sup>1</sup> Salah satunya adalah permasalahan sampah yang tidak dikelola dengan baik. Hal tersebut disebabkan oleh semakin tingginya pertumbuhan penduduk dan konsumsi penduduk yang tidak didukung oleh pengelolaan sampah yang ideal. Tentunya sampah tidak bisa dipandang sebelah mata atau hanya permasalahan yang sederhana. Permasalahan sampah bisa menjadi *wicked problem* pada negara-negara berkembang, karena disebabkan oleh banyak faktor dan telah berdampak pada berbagai aspek kehidupan.<sup>2 3</sup> Sampah pada negara-negara berkembang belum mampu memberikan nilai tambah ekonomi atau pada bidang lain. Sering kali sampah pada negara-negara berkembang hanya fokus pada pendekatan ambil, angkut, buang tanpa melakukan pemilahan sampah melalui *reduce, reuse* dan *recycle*. Sebagai salah satu negara berkembang, Indonesia memiliki populasi lebih dari 270 juta jiwa. Produksi sampah nasional diperkirakan mencapai 67,8 juta ton per tahun, di mana sekitar 60% berakhir di Tempat Pembuangan Akhir (TPA) dengan pengelolaan yang belum optimal. Daerah perkotaan di Indonesia menjadi salah satu penyumbang produksi sampah. Beberapa kota besar, sebagai pusat aktivitas ekonomi dan konsumsi, menjadi episentrum dari persoalan sampah, khususnya di Indonesia.<sup>4</sup>

Kota Denpasar menghadapi tantangan yang serupa dalam pengolahan sampah. Beban Kota Denpasar sebagai Ibu Kota Provinsi Bali, pusat ekonomi di Provinsi Bali dan gerbang utama pariwisata dunia, menghadapi paradoks yang kompleks.<sup>5</sup> Di satu sisi, kota ini

<sup>1</sup> Mahmood Zohoori and Ali Ghani, "Municipal Solid Waste Management Challenges and Problems for Cities in Low-Income and Developing Countries," *International Journal of Science and Engineering Applications* 6, no. 02 (2017): 39–48.

<sup>2</sup> Hans Breukelman, Harold Krikke, and Ansje Löhr, "Failing Services on Urban Waste Management in Developing Countries: A Review on Symptoms, Diagnoses, and Interventions," *Sustainability*, 2019, <https://doi.org/10.3390/su11246977>.

<sup>3</sup> Teguh Yuwono and Retna Hanani, "Waste Management in Decentralized Indonesia: Policy Coherence and Multi-Level Governance in Yogyakarta," *Acta Innovations* 56, no. September (2025): 1–12, <https://doi.org/10.62441/actainnovations.v56i.469>.

<sup>4</sup> Indah Wahyu Maesarini, "Dynamics of Local Government Policy in Waste Management in Indonesia," in *New Public Governance: Reflection on Administration Science* (IAPA International Conference and Workshop 2023, 2023), 287, <https://doi.org/10.30589/proceedings.2023.896>.

<sup>5</sup> A A Ngurah Anom Kumbara, "Migration in Denpasar City: Study of Adaptation Strategy and Its Implication of Social Culture and Environment," *Proceedings of The International Conference on Multi-Disciplines Approaches for The Sustainable Development*, no. 0 SE-Articles (March 1, 2023).

merupakan ikon budaya dan pariwisata yang diharapkan mempresentasikan keindahan, kebersihan, dan kearifan lokal. Slogan “Pariwisata Berkelanjutan” dan “Nangun Sat Kerthi Loka Bali” (menjaga kesucian dan keharmonisan alam Bali) menjadi landasan kebijakan pembangunan di tingkat provinsi.<sup>6</sup> Di sisi lain, pertumbuhan penduduk karena urbanisasi dan ledakan wisatawan yang mencapai jutaan per tahun sebelum pandemi—telah secara eksponensial meningkatkan volume dan kompleksitas sampah, khususnya sampah plastik sekali pakai dari industri hospitalitas dan jasa makanan.<sup>7</sup> Sisi yang lain TPA Suwung, yang menjadi satu-satunya tempat pembuangan akhir, telah lama melebihi kapasitas dan menimbulkan masalah lingkungan sekunder seperti pencemaran udara, air, serta konflik sosial dengan komunitas sekitar.<sup>8</sup> Seharusnya pengolahan sampah mengacu pada Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2008 tentang Pengelolaan Sampah, yang telah mengubah paradigma pengelolaan sampah dari “kumpul-angkut-buang” menjadi *reduce-reuse-recycle* (3R).

Pemerintah Kota Denpasar telah merespons dengan serangkaian kebijakan melalui beberapa peraturan. Di tingkat lokal, Peraturan Wali Kota No. 36 Tahun 2018 tentang Pengurangan dan Penanganan Sampah Rumah Tangga dan Sampah Sejenis Sampah Rumah Tangga menjadi payung hukum utama.<sup>9</sup> Kota ini juga aktif mengadopsi kebijakan nasional seperti Peraturan Presiden No. 97 Tahun 2017 tentang Kebijakan dan Strategi Nasional Pengelolaan Sampah Rumah Tangga dan Sampah Sejenis Sampah Rumah Tangga (Jaksranas), yang menargetkan pengurangan sampah 30% dan penanganan 70% pada tahun 2025. Inisiatif seperti bank sampah, pemilahan dari sumber, larangan tertentu terhadap plastik sekali pakai, serta kemitraan dengan sektor swasta telah diimplementasikan. Adapun data timbulan sampah berdasarkan tonase dalam empat tahun terakhir adalah sebagai berikut :

---

<sup>6</sup> I Nengah Muliarta, “The Concept of Circular Economy in the Implementation of Source-Based Waste Management in Bali,” *Indonesian Journal of Agriculture and Environmental Analytics (IJAEA)* 2, no. 2 (2023): 125–32.

<sup>7</sup> Kylie C Wang, Khai E Lee, and Mazlin Mokhtar, “Solid Waste Management in Small Tourism Islands: An Evolutionary Governance Approach,” *Sustainability*, 2021, <https://doi.org/10.3390/su13115896>.

<sup>8</sup> Ni Ketut Sutrisnawati and A A A Ribeka Purwahita, “Fenomena Sampah dan Pariwisata Bali,” *Jurnal Ilmiah Hospitality Management* 9, no. 1 (2018): 49–56.

<sup>9</sup> Kadek Julia Mahadewi, “Implementasi Pengaturan Pengurangan Sampah Plastik di Kota Denpasar Melalui Hukum Sebagai Sarana Pengubah Masyarakat,” *Jurnal Rechtens* 13, no. 2 (2024): 245–60.

**Gambar 1. Grafik Jumlah Timbulan Sampah di Kota Denpasar Tahun 2021 - 2024**

**Sumber :** Dinas Lingkungan Hidup dan Kebersihan Kota Denpasar

Berdasarkan grafik, terjadi penurunan timbulan sampah sebesar 33.206,79 ton (sekitar 9,5%) pada rentang 2021 dan 2022. Penurunan ini tidak biasa dan perlu ditelusuri lebih lanjut penyebabnya. Lonjakan tajam (2022-2023): setelah penurunan, justru terjadi lonjakan yang sangat besar sebesar 41.672,05 ton (sekitar 13,2%). Kenaikan ini lebih dari mengkompensasi penurunan tahun sebelumnya. Selanjutnya, terjadi tren peningkatan pada tahun 2023-2024; sampah terus meningkat sebesar 8.822,05 ton (sekitar 2,5%), mengindikasikan bahwa lonjakan tahun 2023 bukanlah anomali satu kali, melainkan bagian dari tren yang mengkhawatirkan. Secara tren jangka panjang (2021-2024): secara keseluruhan, dari 2021 ke 2024, timbulan sampah Kota Denpasar mengalami kenaikan bersih sebesar 17.287,31 ton (sekitar 4,9%). Rata-rata timbulan sampah dalam periode ini adalah sekitar 347.656 ton/tahun.

Data timbulan sampah Kota Denpasar dari 2021 hingga 2024 adalah lampu kuning, bahkan mendekati lampu merah, bagi sistem pengelolaan sampah dan keberlanjutan kota. Lonjakan dramatis pada 2023 adalah konsekuensi langsung dari model pembangunan dan pariwisata yang *"business-as-usual"* tanpa diimbangi dengan sistem pengelolaan limbah yang tangguh. Pada tahun 2025, sampah yang dihasilkan di Kota Denpasar mencapai 1.000 ton per hari. Sementara, Pemerintah Kota (Pemkot) Denpasar baru sanggup mengelola 200 ton sampah. Pengelolaan 200 ton sampah tersebut dilakukan di Tempat Pengolahan Sampah *Reduce, Reuse, Recycle* (TPS3R), bank sampah, hingga Tempat Pengolahan Sampah Terpadu (TPST).<sup>10</sup>

<sup>10</sup> Ni Made Latri Karsiani Putri, "Sampah per Hari 1.000 Ton, Pemkot Denpasar Baru Sanggup Kelola 200 Ton," 2025.

Saat ini, permasalahan sampah di Kota Denpasar berada pada titik kulminasi, yang berdampak pada lingkungan seperti banjir dan timbulan sampah di beberapa tempat. Kondisi tersebut selain berpotensi merusak lingkungan, menimbulkan pencemaran udara serta merusak citra pariwisata Bali.<sup>11</sup> Hal ini tidak bisa dihindari bahwa Kota Denpasar menjadi salah satu episentrum pariwisata di Bali, ketika sampah yang tidak dikelola dengan baik menjadi sorotan negatif para wisatawan. Jika menganalisis secara kebijakan, maka ada beberapa peraturan tentang pengelolaan sampah yang telah diadopsi dan dirumuskan hingga terimplementasikan. Namun, implementasi peraturan-peraturan dalam pengelolaan sampah menunjukkan disonansi yang signifikan antara desain kebijakan dan realitas di lapangan.

Secara kebijakan, cukup banyak peraturan yang dirumuskan dan disahkan dalam konteks pengelolaan sampah. Tentunya pengelolaan sampah di Kota Denpasar telah mengacu pada Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2008 tentang Pengelolaan Sampah. Undang-undang ini menjadi momentum perubahan paradigma nasional, menekankan pengelolaan sampah berwawasan lingkungan dengan prinsip 3R (*Reduce, Reuse, Recycle*). Pada tingkat Provinsi Bali, terdapat juga beberapa kebijakan dan peraturan pengelolaan sampah, yaitu Peraturan Gubernur Bali Nomor 47 Tahun 2019 tentang Pengelolaan Sampah Berbasis Sumber.<sup>12</sup> Oleh karena itu, Kota Denpasar merespons dengan mulai menyusun Peraturan Wali Kota turunannya. Pertama, Peraturan Wali Kota Denpasar Nomor 11 Tahun 2016 tentang Tata Cara Pengelolaan dan Pembuangan Sampah di Kota Denpasar (Perwali No. 11/2016). Kedua, Peraturan Wali Kota Tahun 15 Tahun 2023 tentang Pengelolaan Sampah Berbasis Budaya (Perwali No. 15/2023). Ketiga, Peraturan Wali Kota Denpasar Nomor 7 Tahun 2024 tentang Rencana Induk Sistem Pengelolaan Sampah (Perwali No. 7/2024).

Beberapa peraturan tentang pengelolaan sampah di Kota Denpasar menarik untuk dianalisis secara mendalam. Hal ini disebabkan oleh data timbulan sampah yang terus meningkat dan sampah yang telah memberikan dampak negatif terhadap lingkungan serta citra pariwisata di Bali. Fenomena ini mengindikasikan bahwa masalah utama tidak lagi terletak pada apa yang diatur dalam dokumen kebijakan, tetapi pada bagaimana kebijakan tersebut dijalankan, diadaptasi, dan dihadapkan pada dinamika sosial, ekonomi, budaya, dan politik lokal.<sup>13</sup> Oleh karena itu, penelitian ini berfokus untuk membedah dinamika implementasi kebijakan pengelolaan sampah di Kota Denpasar, dengan mengidentifikasi secara komprehensif tantangan dan hambatan yang muncul dalam proses tersebut.

---

<sup>11</sup> Luh Putu Sudini and I Nyoman Sujana, "Impact of Tourism on Physical Environment in Bali Province," in *First International Conference on Technology Management and Tourism*, 2020, 1–8, <https://doi.org/10.4108/eai.19-8-2019.2293756>.

<sup>12</sup> I Wayan Novy Purwanto, "Effectiveness of Waste Management Regulation in Denpasar City, Indonesia," *Path of Science* 10, no. 7 (2024): 5009–16, <https://doi.org/10.22178/pos.106-11>.

<sup>13</sup> Emmanuel Chinedu Elele and I Nyoman Subanda, "Residents Social Behavior in The Implementation of Denpasar City Waste Management Policy," *Jurnal Ilmiah Ilmu Administrasi Publik: Jurnal Pemikiran Dan Penelitian Administrasi Publik* 10, no. 1 (2020): 123–32.

Secara empiris, telah banyak studi yang mengkaji pengelolaan sampah di Bali dan Denpasar. Namun, mayoritas penelitian tersebut cenderung terfragmentasi pada aspek-aspek tertentu secara parsial dan kurang melihat proses implementasi sebagai sebuah sistem dinamis yang utuh. Studi terdahulu tentang pengelolaan sampah di Indonesia cenderung berfokus pada aspek teknis dan operasional<sup>14 15</sup> atau evaluasi program tertentu seperti bank sampah.<sup>16</sup> Namun, pemahaman komprehensif tentang dinamika implementasi kebijakan, khususnya bagaimana kebijakan bertransformasi melalui konteks sosio-kultural lokal masih terbatas. Pada Kota Denpasar, belum ada kajian secara sistematis yang menganalisis mengapa berbagai peraturan (Perwali No. 11/2016, No. 15/2023, No. 7/2024) belum mampu mengatasi peningkatan timbulan sampah yang mencapai 17.287 ton dalam periode 2021-2024.

Jika menganalisis dari aspek *theoretical gap* maka dalam ilmu kebijakan publik, implementasi kebijakan merupakan ranah kajian yang telah berkembang pesat. Teori-teori klasik seperti model "*Top-Down*" (Pressman & Wildavsky, 1973), "*Bottom-Up*" (Lipsky, 1980 tentang *street-level bureaucracy*), dan model sintesis (Sabatier & Mazmanian, 1979; Van Meter & Van Horn, 1975) telah memberikan kerangka dasar.<sup>17</sup> Memaknai implementasi kebijakan dapat diperkuat melalui perspektif Edward III. Implementasi suatu kebijakan dipengaruhi oleh empat faktor utama.<sup>18</sup> Faktor-faktor tersebut meliputi: pertama, aspek komunikasi, di mana pelaksana kebijakan harus memahami secara jelas tujuan, sasaran, dan mekanisme kebijakan agar dapat menyampaikannya secara efektif kepada kelompok sasaran. Kedua, ketersediaan sumber daya, baik sumber daya manusia, finansial, maupun fasilitas pendukung, menjadi prasyarat bagi efektivitas pelaksanaan kebijakan. Ketiga, disposisi atau sikap pelaksana, yang mencakup nilai-nilai seperti komitmen, integritas, dan sifat demokratis dalam menjalankan kebijakan. Keempat, struktur birokrasi yang meliputi keberadaan prosedur operasional standar dan tingkat fragmentasi, merupakan unsur kunci yang memengaruhi implementasi kebijakan.<sup>19</sup>

---

<sup>14</sup> Umi Mustaghfiroh et al., "Implementasi Prinsip Good Environmental Governance dalam Pengelolaan Sampah di Indonesia," *Bina Hukum Lingkungan* 4, no. 2 (2020): 279-91.

<sup>15</sup> I Gusti Ketut, et al., "Community Movement of Waste Use to Keep the Image of Tourism Industry in Gianyar" 3, no. 1 (2020): 49-57.

<sup>16</sup> Rossa Ilma Silfiah et al., "Digitalisasi Bank Sampah dengan Penerapan Sistem Aplikasi Resik di Desa Karangsono Kecamatan Sukorejo Kabupaten Pasuruan," *Jurnal Aplikasi Dan Inovasi Ipteks Soliditas* 4 (2021): 143-54.

<sup>17</sup> Xiongwei Song, *Implementation Network Approach: A New Theoretical Framework BT - Implementing Sure Start Policy: Context, Networks and Discretion*, ed. Xiongwei Song (Singapore: Springer Singapore, 2018), 79-113, [https://doi.org/10.1007/978-981-10-1795-7\\_4](https://doi.org/10.1007/978-981-10-1795-7_4).

<sup>18</sup> M.I.P Utami Nur et al., *Kebijakan Publik*, ed. Utami Nur, Pertama (Sleman Yogyakarta: Penamuda Media, 2025).

<sup>19</sup> Etih Henriyani, "Problematika dalam Implementasi Kebijakan Publik," *Jurnal Ilmiah Ilmu Pemerintahan* 1 (2015).

Berkaitan dengan literatur implementasi kebijakan, teori Edward III telah banyak digunakan untuk menganalisis kegagalan kebijakan di negara berkembang.<sup>20 21</sup> Namun, aplikasinya dalam konteks *hybrid governance* di mana struktur birokrasi formal berinteraksi dengan institusi adat belum banyak dilakukan eksplorasi. Penelitian ini mengisi gap tersebut dengan menunjukkan bagaimana keempat variabel Edward III beroperasi dalam *setting multi-level governance* di Bali. Adapun rumusan masalahnya adalah bagaimana komunikasi kebijakan, sumber daya, disposisi pelaksana kebijakan, dan struktur birokrasi dalam implementasi kebijakan peraturan pengelolaan sampah di Kota Denpasar. Tujuan penelitiannya adalah menganalisis faktor-faktor yang memengaruhi implementasi kebijakan pengelolaan sampah di Kota Denpasar menggunakan kerangka Edward III.

## METODE PENELITIAN

Penelitian ini menggunakan pendekatan kualitatif dengan desain studi kasus. Pendekatan kualitatif dipilih karena mampu menggali fenomena implementasi kebijakan secara mendalam dan kontekstual.<sup>22</sup> Lokasi penelitian adalah Kota Denpasar, dengan fokus pada beberapa desa dan bank sampah yang aktif. Sumber data primer diperoleh dari wawancara mendalam. Wawancara dilakukan terhadap informan kunci, yaitu Kepala Dinas Lingkungan Hidup dan Kebersihan Kota Denpasar. Serta beberapa informan utama yaitu Ketua Forum Bank Sampah Denpasar, Pengelola Bank Sampah di 3 lokasi berbeda, Kepala Desa dan Kelian Adat (Kepala Desa Adat), serta anggota masyarakat yang aktif dan tidak aktif memilah sampah. Peneliti juga melakukan observasi non-partisipan di lokasi bank sampah, Tempat Penampungan Sementara (TPS) 3R, dan lingkungan permukiman untuk melihat secara langsung praktik pemilahan dan pengelolaan sampah.

Data sekunder diperoleh dari dokumen-dokumen resmi seperti Peraturan Gubernur, laporan tahunan Dinas Lingkungan Hidup dan Kebersihan Kota Denpasar, artikel berita, serta publikasi terkait lainnya. Teknik pengumpulan data dilakukan melalui pedoman wawancara semi-terstruktur, lembar observasi, dan studi dokumentasi. Selanjutnya, analisis data menggunakan model analisis interaktif Miles dan Huberman<sup>23</sup> yang meliputi: pengumpulan data, kondensasi data (reduksi), penyajian data, dan penarikan kesimpulan atau verifikasi.

---

<sup>20</sup> Putranto Manalu, et al., "Hambatan Implementasi Kebijakan Pengelolaan Sampah Rumah Tangga di Kota Binjai," *Jurnal Kesehatan Lingkungan Indonesia* 21, no. 3 (2022): 285-92, <https://doi.org/10.14710/jkli.21.3.285-292>.

<sup>21</sup> Murali Krishna Pasupuleti, "Public Policy Implementation: Insights from Political Science and Public Administration," *International Journal of Academic and Industrial Research Innovations*, 2024, 87-94, <https://doi.org/10.62311/nesx/22607>.

<sup>22</sup> John W Creswell and J David Creswell, *Qualitative, Quantitative and Mixed Methods Research* (SAGE Publications, 2018), <https://doi.org/10.4324/9781315707181-60>.

<sup>23</sup> Alfi Haris Wanto, "Strategi Pemerintah Kota Malang dalam Meningkatkan Kualitas Pelayanan Publik Berbasis Konsep Smart City," *JPSI (Journal of Public Sector Innovations)* 2, no. 1 (2018): 39, <https://doi.org/10.26740/jpsi.v2n1.p39-43>.

Keabsahan data diuji dengan teknik triangulasi sumber dan metode, yaitu membandingkan informasi hasil wawancara dengan hasil observasi dan dokumen.

## PEMBAHASAN

### Dinamika Kebijakan Pengelolaan Sampah di Kota Denpasar

Pemerintah Kota Denpasar merupakan studi kasus yang unik dan kompleks karena posisinya sebagai ibu kota provinsi, pusat pertumbuhan ekonomi Bali, dan wilayah yang menghadapi tekanan luar biasa dari sektor pariwisata serta nilai-nilai budaya lokal yang kuat (Tri Hita Karana). Pemerintah Kota Denpasar tidak bisa lagi hanya berfokus pada aspek pengangkutan dan pembuangan. Sebuah pergeseran paradigma dari *linear economy* menuju *circular economy* adalah keharusan. Kebijakan harus proaktif, berbasis data, dan melibatkan seluruh pemangku kepentingan, dari rumah tangga, pelaku usaha, hingga wisatawan. Jika tidak, beban lingkungan dan ekonomi yang ditimbulkan akan jauh lebih besar daripada biaya untuk mencegahnya hari ini. Dinamika kebijakannya mencerminkan tarik-menarik antara regulasi nasional, kebutuhan lokal, krisis lingkungan akut yang berdampak terhadap banjir, dan upaya inovatif.

Pada fase awal, pengelolaan sampah di Kota Denpasar mengacu pada aturan pelaksanaan swakelola kebersihan di Kota Denpasar. Hal tersebut diatur dalam Keputusan Wali Kota Denpasar No. 113 Tahun 2000, yaitu menugaskan kepala desa atau lurah dalam memberikan kewenangan kepada desa adat untuk mengoordinasikan dengan masyarakat dalam swakelola kebersihan di wilayahnya. Kebijakan ini bertujuan untuk mewajibkan sekaligus mendorong masyarakat untuk menjaga kebersihan lingkungan sekitar. Selain itu, tujuan lainnya adalah mengurangi sampah di bagian hilir dalam rantai pengelolaan sampah. Peran Dinas Lingkungan Hidup dan Kebersihan Kota Denpasar menjadi penting sebagai regulator dan inisiator. Akan tetapi, pengelolaan sampah bersifat konvensional dan berorientasi pada koleksi-angkut-buang (*end-of-pipe*). Kebijakan masih tersebar dalam peraturan daerah umum tentang kebersihan dan ketertiban.

Paradigma hukumnya cenderung bersifat reaktif dan administratif. Reaktif dapat bermakna kebijakan baru muncul setelah terjadinya masalah seperti penumpukan sampah dan banjir akibat membuang sampah di sungai. Hal tersebut menjadi langkah tidak antisipatif. Sementara, administratif bermakna kebijakan lebih berorientasi pada prosedural dan kepatuhan formal, tanpa mekanisme implementasi yang substantif di lapangan. Contohnya, aturan dalam mengolah sampah tetapi hampir tidak pernah ditegakkan. Fenomenanya, sampah belum dilihat sebagai isu strategis yang memerlukan pendekatan holistik. Tumpuan utama adalah pada layanan Dinas Lingkungan Hidup dan Kebersihan Kota Denpasar dengan Tempat Pengelolaan Sampah Akhir (TPA) Suwung sebagai tujuan akhir. Permasalahan utama adalah keterbatasan anggaran di tingkat pemerintah desa dan desa adat, kapasitas institusi, dan belum adanya partisipasi sistematis dari masyarakat dan produsen (penghasil sampah).

Kebijakan belum menyentuh aspek pengurangan di sumber (*reduce*) dan daur ulang (*recycle*) secara signifikan.

### Fase Adopsi Regulasi Nasional dan Kebangkitan Kesadaran

Sejak dikeluarkannya Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2008 tentang Pengelolaan Sampah (UU No. 18/2008) menjadi momentum perubahan paradigma nasional, menekankan pengelolaan sampah berwawasan lingkungan dengan prinsip 3R. Kota Denpasar merespons dengan mulai menyusun Peraturan Daerah (Perda) turunannya. Namun, proses adaptasi tidak instan. Dinamika hukum yang terjadi adalah:

1. Tegangan antara Desentralisasi dan Mandat Nasional: Pemerintah Kota (Pemkot) Denpasar harus menerjemahkan mandat UU ke dalam kebijakan lokal yang kontekstual, sambil berhadapan dengan kapasitas fiskal dan kelembagaan yang terbatas. UU No. 18/2008 berdampak pada kapasitas fiskal dan kelembagaan karena mewajibkan perubahan fundamental dari sistem “angkut-buang” ke sistem 3R yang membutuhkan perubahan fundamental dari pendekatan ‘kumpul - angkut - buang’ menuju pengelolaan berbasis 3R (*Reduce, Reuse, Recycle*). Perubahan ini berimplikasi langsung pada kapasitas fiskal daerah karena pemerintah kabupaten atau kota harus mengalokasikan anggaran untuk: (a) pembangunan infrastruktur pemilahan dan pengelolaan sampah; (b) pelatihan sumber daya manusia; (c) program edukasi masyarakat. Oleh karena itu, setelah UU No. 18/2008, diperlukan koordinasi multiaktor yang melibatkan Dinas Lingkungan Hidup, kelurahan, pemerintah desa, desa adat, bank sampah hingga sektor swasta. Tantangannya adalah kompleksitas kelembagaan yang sebelumnya tidak ada.
2. Pada tahun 2016, Wali Kota Denpasar mengeluarkan Perwali No. 11 Tahun 2016, tanggal 20 Mei 2016 tentang Tata Cara Pengelolaan dan Pembuangan Sampah dengan menambahkan mekanisme pengawasan kepada kecamatan dan pembinaan DLHK. Pada masa itu, pengelolaan sampah menerapkan pengelolaan secara komprehensif dari hulu ke hilir berbasiskan masyarakat, dengan berbagai elemen dilibatkan.
3. Sejak diterbitkannya UU No. 18/2008 secara komprehensif berbasis masyarakat ini, dalam praktiknya, semua pihak dilibatkan. Saat implikasi awal, konsep pengelolaan sampah berbasis masyarakat ini adalah tanggung jawab Kepala Desa, Lurah, dan Desa Adat. Lalu mengangkat seorang manajer atau koordinator. Pengawas atau supervisi yang langsung membawahi tim di lapangan. Selain soal jadwal pungutan sampah, juga mengatur soal mekanisme dan besaran retribusi sampah yang dipungut dari warga. Selanjutnya, dengan penyempurnaan yang dilengkapi dengan penanganan sampah secara komprehensif, maka semua pihak dilibatkan tanpa terkecuali, hingga bermunculannya bank-bank sampah dan kegiatan yang berorientasi pada kebersihan lingkungan. DLHK meluncurkan gringgo, informasi online tentang jenis sampah beserta harganya, dan jadwal pembuangan sampah yang sesuai regulasi. Ada ATM

Sampah, dan menyambungkan keluhan soal kebersihan ke Pro Denpasar. Perkembangan, terdapat 160 kelompok swakelola sampah melayani 191 lingkungan/banjar.

4. Akan tetapi, kebijakan pengelolaan sampah menghadapi tantangan yang berat ketika Krisis TPA Suwung memicu urgensi, yaitu *overload*-nya TPA Suwung dan konflik dengan masyarakat sekitar menjadi *driving force* politik yang kuat. Krisis ini mendorong percepatan pembahasan peraturan kebijakan yang adaptif dalam mengatasi permasalahan sampah di TPA Suwung Kota Denpasar.

### Fase Inovasi Regulasi dan Respons terhadap Krisis

Fase ini ditandai dengan terbitnya Peraturan Daerah Provinsi Bali No. 47 Tahun 2019 tentang Pengelolaan Sampah Berbasis Sumber. Ini adalah lompatan kebijakan yang signifikan, di mana pengelolaan sampah harus selesai di tingkat hulu. Peraturan tersebut mendorong Kota Denpasar untuk mengikuti perubahan kebijakan tersebut. Pada 2023, diterbitkan Peraturan Wali Kota Denpasar Nomor 15 Tahun 2023 tentang Pengelolaan Sampah Berbasis Budaya. Perda ini secara eksplisit mengintegrasikan Desa Adat melalui Banjar (satuan adat) sebagai ujung tombak implementasi. Ini adalah contoh brilian dari kebijakan adaptif yang memadukan struktur modern (pemerintah kota) dengan tradisional (adat). Pengelolaan sampah menjadi bagian dari *awig-awig* (peraturan adat), memberikan legitimasi dan sanksi sosial yang kuat. Selain itu, mulainya kebangkitan inisiatif berbasis komunitas. Gerakan seperti (*Bali Zero Plastic*) dan inisiatif bank sampah di tingkat banjar mulai muncul.

Akan tetapi, hingga saat ini kebijakan tersebut belum optimal dalam mengatasi timbulan sampah di Kota Denpasar yang terus meningkat. Peningkatan ini dipengaruhi oleh tinggi pertumbuhan penduduk, konsumsi yang meningkat dan daya tampung TPS3R, TPST dan TPA yang terbatas. Pada konteks dinamika kebijakan pengelolaan sampah di Kota Denpasar jika menganalisa dari konteks kebijakan yang sudah maka ada beberapa tantangan yang dihadapi yaitu:

1. Terus meningkatkan volume sampah ( $\geq 1000$  ton per hari) dengan komposisi yang beragam akibat aktivitas pariwisata dan rumah tangga.
2. Pertumbuhan penduduk yang tinggi di Kota Denpasar berdampak pada tuntutan kebersihan yang tinggi akan tetapi satu sisi pola konsumsi yang meningkatkan akan menghasilkan banyak sampah. Hal tersebut akan berpengaruh pada citra pariwisata di Bali secara umum dan Kota Denpasar sebagai salah satu daerah tujuan pariwisata.
3. Adanya nilai-nilai lokal seperti Tri Hita Karana (keharmonisan dengan Tuhan, manusia, dan alam) yang sebenarnya selaras dengan etika lingkungan, namun belum sepenuhnya terintegrasi dalam sistem pengelolaan sampah modern. Pengelolaan sampah secara modern dalam perkembangannya mampu menerapkan sistem pengelolaan yang mengintegrasikan prinsip *circular economy*, mencakup (1) pemilahan sampah dari sumber; (2) pengelolaan sampah organik menjadi kompos atau biogas; (3)

daur ulang sampah anorganik; (4) penerapan teknologi pengelolaan sampah residu seperti *waste-to-energy*, tentunya dengan standar lingkungan yang ketat. Selain itu, pengelolaan sampah modern mampu menerapkan sistem informasi manajemen sampah berbasis data real time yang saat ini belum tersedia di Kota Denpasar.

4. Tantangan dalam tata kelola multi-level di mana interaksi kebijakan antara pemerintah pusat, yaitu Proyek Strategis Nasional (PSN) dan UU No. 18/2008, Provinsi Bali, dan kabupaten lainnya di Bali berpotensi menciptakan dinamika koordinasi yang rumit. PSN merupakan bagian dari aktualisasi UU No. 18/2008 kemudian diperkuat dengan Peraturan Presiden Nomor 97 Tahun 2017 tentang kebijakan dan Strategi Nasional Pengelolaan Sampah Rumah Tangga dan Sampah Sejenis Sampah Rumah Tangga (Jaksranas) yang menargetkan pengurangan sampah 30 persen dan penanganan 70 persen pada tahun 2025.

### **Analisis Berdasarkan Pendekatan Teori Implementasi Kebijakan oleh Edward III**

Penelitian ini menggunakan teori implementasi kebijakan yang dikembangkan oleh George C. Edwards III (1980). Edwards III berargumen bahwa keberhasilan implementasi kebijakan publik ditentukan oleh empat variabel kunci. Pertama, komunikasi mencakup transmisi informasi kebijakan dari pembuat kebijakan kepada pelaksana dan kelompok sasaran. Komunikasi yang efektif memerlukan kejelasan pesan, konsistensi, dan saluran penyampaian yang tepat. Kedua, sumber daya meliputi sumber daya manusia (kuantitas dan kualifikasi petugas), sumber daya finansial (kecukupan anggaran), serta sarana dan prasarana pendukung (teknologi, fasilitas). Ketiga, disposisi meliputi sikap, komitmen, dan respons pelaksana kebijakan (*street-level bureaucracy*) serta kelompok sasaran terhadap kebijakan. Disposisi positif ditandai dengan pemahaman, penerimaan, dan kesediaan untuk melaksanakan kebijakan. Keempat, struktur birokrasi mencakup standar operasional prosedur (SOP), fragmentasi wewenang, dan mekanisme koordinasi antar lembaga. Teori ini dipilih karena mampu menjelaskan mengapa suatu kebijakan gagal diimplementasikan meskipun secara substansi telah dirumuskan dengan baik.

#### **1. Variabel Komunikasi**

Keberhasilan implementasi sangat bergantung pada kejelasan dan konsistensi informasi tentang kebijakan dari pembuat kebijakan ke pelaksana dan target kelompok (masyarakat dan pelaku usaha). Pada implementasi kebijakan pengelolaan sampah di Kota Denpasar, ada beberapa permasalahan komunikasi. Pertama, kompleksitas pesan atau informasi. Pesan tentang pemilihan sampah, jadwal pengangkutan, dan sanksi tidak sampai secara utuh dan sederhana tersampaikan kepada masyarakat. Seperti halnya wawancara dengan pengelola Bank Sampah di Kecamatan Denpasar Selatan, “masyarakat sering bingung membedakan antara sampah organik, anorganik dan

residu. Informasi dari DLHK melalui spanduk terlalu umum, tidak disertakan contoh yang konkret.”<sup>24</sup>

Kedua, berkaitan dengan koordinasi antarlembaga. Hal ini menyebabkan komunikasi antar lembaga secara vertikal maupun horizontal sering kali tidak berjalan optimal. Misalnya, koordinasi antara Dinas Lingkungan Hidup dan Kebersihan Kota Denpasar, kelurahan atau pemerintah desa, pengelola TPST, dan Bank Sampah serta pihak swasta. Dampaknya, terjadi tumpang tindih atau *missing link* dalam layanan. Hal ini diperkuat hasil observasi non partisipan di TPS3R Padangsambian (20 Januari 2026), menunjukkan bahwa jadwal pengangkutan sampah sering tidak sinkron antara jadwal yang diumumkan kelurahan dengan dengan kedatangan armada. Akibatnya, sering terjadi penumpukan sampah.

Ketiga, strategi komunikasi yang belum tepat sasaran. Komunikasi yang dilakukan hanya top-down melalui papan pengumuman dan spanduk saja. Berdasarkan wawancara dengan warga di Banjar Kaja Sasetan, menyatakan bahwa: “Kami hanya mengetahui peraturan larangan buang sampah sembarangan dari pengumuman yang ada, tapi tidak pernah diajak diskusi atau diberikan pelatihan dalam memilih sampah.”<sup>25</sup> Hal ini menjadi evaluasi ke depannya untuk melibatkan pendekatan partisipatif melalui media sosial, forum banjar, dan engagement dengan *influencer* lokal. Komunikasi satu arah cenderung kurang efektif untuk mengubah perilaku. Desa adat memiliki otoritas sosial yang kuat dan potensi mobilisasi warga, namun sering kali berjalan dengan sistemnya sendiri. Komunikasi kebijakan kepada publik juga masih bersifat instruktif (larangan dan denda) daripada partisipatif dan edukatif.

Temuan pada variabel komunikasi ini membutuhkan rekomendasi kebijakan. Komunikasi kebijakan dalam pengelolaan sampah perlu menekankan pentingnya komunikasi strategis yang multialuran, lebih partisipatif, dan memasukkan nilai-nilai kultural. Untuk nilai kultural yang dimaksud adalah memanfaatkan desa adat melalui pecalang dan truna-truni (pemuda-pemudi) desa adat dalam memberikan komunikasi kepada masyarakat. Sesuai hasil wawancara dengan *kelian adat* di Kota Denpasar, bahwa “*pecalang* memiliki otoritas moral dan sosial yang lebih didengar warga dibandingkan aparat pemerintah kota”.<sup>26</sup>

## 2. Variabel Sumber Daya

Setiap implementasi kebijakan membutuhkan sumber daya yang mendukung keberhasilan kebijakan nantinya. Sumber daya manusia, finansial, teknologi serta sarana dan prasarana bisa menjadi faktor pendukung dan faktor penghambat dalam implementasi kebijakan pengelolaan sampah di Kota Denpasar. Temuan di lapangan

---

<sup>24</sup> Wawancara dengan Pengelola Bank Sampah Kecamatan Denpasar Selatan, 17 Januari 2026.

<sup>25</sup> Wawancara dengan Warga Banjar Kaja Sasetan, 22 Januari 2026.

<sup>26</sup> Wawancara dengan Kelian Adat di Kota Denpasar, 25 Januari 2026.

menunjukkan bahwa sumber daya manusia menjadi sorotan karena ketersediaan, kualifikasi, dan rasio petugas kebersihan terhadap volume sampah dan luas wilayah (Tabel 1). Beban kerja dan kapasitas teknis petugas di Kota Denpasar masih kurang dalam menunjang atau mendukung kebijakan pengelolaan sampah. Berdasarkan pernyataan salah satu koordinator lapangan Dinas Lingkungan Hidup dan Kebersihan Kota Denpasar, “Petugas kami rata-rata hanya lulusan SMP dan SMA, belum pernah mendapatkan pelatihan teknis tentang pemilihan sampah atau pengoperasian alat berat”.<sup>27</sup>

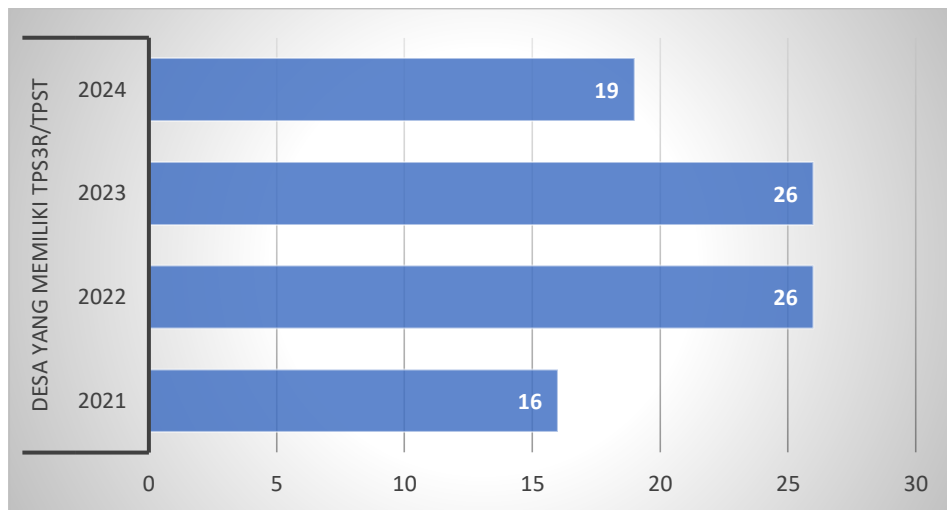
**Tabel 1. Rasio Petugas Kebersihan di Kota Denpasar Tahun 2025**

Kecamatan	Jumlah Petugas	Jumlah Penduduk	Rasio
Denpasar Selatan	187	234.500	1:1.254
Denpasar Timur	145	178.200	1:1.229
Denpasar Barat	198	251.300	1:1.269
Denpasar Utara	112	156.400	1:1.396
Total/Rata	642	820.400	1:1.278

**Sumber :** DLHK Kota Denpasar, 2025 (Data diolah penulis)

Aspek selanjutnya adalah sumber daya finansial. Ketergantungan pada APBD Kota Denpasar menjadi kendala utama, dimana porsi anggaran dalam pengelolaan sampah belum menjadi prioritas utama. Berdasarkan dokumen APBD Perubahan 2024, anggaran DLHK untuk pengelolaan sampah hanya Rp 42,3 miliar dari total APBD Rp 3,2 triliun (sekitar 1,32%). Hal tersebut berdampak pada kecukupan anggaran operasional (pengangkutan, pemeliharaan alat, insentif) dan investasi (pembangunan TPST/TPS3R, fasilitas pemilahan). Permasalahan anggaran di Kota Denpasar berdampak pada berkurangnya TPS3R dan TPST yang dapat dilihat dalam data berikut ini:

<sup>27</sup> Wawancara dengan Koordinator Lapangan Dinas Lingkungan Hidup dan Kebersihan Kota Denpasar, 26 Januari 2026.

**Gambar 2. Data Jumlah TPS3R dan TPST di Kota Denpasar**

**Sumber :** DLHK Kota Denpasar, 2025.

Salah satunya yang belum terlaksana adalah pengelolaan sampah pada TPST Tahura, padahal sudah di tahun 2019 diresmikan. Pada Agustus 2025, pemerintah Kota Denpasar berupaya mengajak mitra baru dalam pengelolaan sampah. Artinya selama ini ada tiga TPST yang belum beroperasi yaitu TPST Kesiman Kertalangu, TPST Padangsambian, dan TPST Tahura.<sup>28 29</sup>

Variabel yang terakhir yaitu sumber daya teknologi. Pada kebijakan pengelolaan sampah, ada kendala pada kondisi armada angkut yang sebagian besar sudah berusia diatas 15 tahun. Hal ini diperkuat dengan data dokumentasi DLHK Kota Denpasar Tahun 2025 menunjukkan 60 persen armada dalam kondisi rusak. Selain itu, ketersediaan fasilitas pemilahan dan pengolahan sampah, dan sistem informasi manajemen sampah di Kota Denpasar. Ketergantungan pada TPA Suwung yang menggunakan sistem *open dumping/controlled landfill* sudah tidak sesuai dengan prinsip pengelolaan berkelanjutan. Adopsi teknologi seperti *Waste to Energy* menghadapi tantangan teknis, finansial, dan resistensi masyarakat.

Adapun rekomendasi berdasarkan temuan pada variabel sumber daya, perlu menerapkan model pembiayaan inovatif (misalnya, *polluter pays principle* yang diterapkan pada sektor hotel dan restoran, kemitraan publik-swasta) dan optimalisasi aset kultural seperti gotong royong sebagai sumber daya sosial.

### 3. Variabel Disposisi (Sikap atau Kecenderungan Pelaksana)

Variabel disposisi mencakup sikap, respons, dan komitmen dari birokrat pelaksana dan sasaran kebijakan. Adapun pelaksana kebijakan dalam pengelolaan

<sup>28</sup> BaliPost, "Banjir Bandang di Bali, Alarm Keras Pentingnya Tata Kelola Ruang dan Perizinan" (BaliPost, 2025).

<sup>29</sup> Widiastuti, "Denpasar Aktifkan TPST Tahura," BaliPost, 2025, <https://www.balipost.com/news/2025/08/21/482429/Denpasar-Aktifkan-TPST-Tahura.html>.

sampah meliputi kepala dinas, petugas lapangan, lurah, dan kepala desa. Sedangkan kelompok sasaran terhadap kebijakan adalah kelompok masyarakat pengelola Bank Sampah, NGO dan masyarakat secara umum. Bagi para pelaksana kebijakan, secara umum mereka memahami, menerima dan memiliki komitmen untuk melaksanakan kebijakan. Berdasarkan wawancara dengan Kepala DLHK Kota Denpasar, bahwa “kami memiliki komitmen tinggi untuk mengatasi masalah sampah, namun keterbatasan kewenangan dan anggaran sering menjadi penghalang”.<sup>30</sup>

Sedangkan pada tingkat masyarakat terjadi kompleksitas masalah, di mana perilaku dalam memilah sampah dan mengolah sampah belum secara eksplisit diterapkan. Bahkan ada kecenderungan perilaku negatif dalam membuang sampah ke sungai. Hal ini disebabkan oleh pengolahan sampah yang hanya fokus pada pengumpulan dan pembuangan saja dengan jadwal yang sering kali tidak menentu. Tidak menentu jadwal pengangkutan sampah disebabkan oleh sudah *overload*-nya TPA Suwung, sehingga butuh waktu lama untuk mengolah sampah di sana. Hal ini sejalan dengan hasil observasi dan studi dokumentasi, bahwa masih ada oknum masyarakat yang terbiasa membuang sampah di Tukad (Sungai) Badung. Semakin diperkuat oleh pernyataan Kepala Bidang Sumber daya Air Dinas PUPR Kota Denpasar<sup>31</sup>, bahwa “kondisi Tukad Badung ada tumpukan sampah hampir setiap harinya, begitulah masyarakat yang masih membuang sampah ke sungai”<sup>32</sup>

Rekomendasi berdasarkan hasil temuan dalam implementasi kebijakan pengelolaan sampah, fokus pada program perubahan perilaku berbasis bukti. Seperti menerapkan konsep pendekatan nudge oleh Richard Thaler dan Cass Sunstein yang berarti intervensi halus untuk mengubah perilaku tanpa melarang pilihan secara eksplisit, misalnya penyediaan tong sampah warna-warni yang mudah untuk memilah sampah, insentif dan disinsentif yang jelas, serta memperkuat nilai-nilai lokal yang pro-lingkungan.<sup>33</sup> Pendekatan nudge menjadi hal yang menarik untuk diimplementasikan karena nudge merupakan dorongan halus yang memanfaatkan bias kognitif manusia untuk mengarahkan perilaku ke arah yang lebih baik, tanpa memaksa, melarang, atau memberikan hukuman.<sup>34</sup>

#### 4. Variabel Struktur Birokrasi

Dinas Lingkungan Hidup dan Kebersihan Kota Denpasar sebagai *leading sector* menghadapi beban ganda: tuntutan teknis operasional dan tugas sosialisasi atau

---

<sup>30</sup> Wawancara dengan Kepala Dinas Lingkungan Hidup dan Kebersihan Kota Denpasar, 16 Januari 2026.

<sup>31</sup> Wawancara dengan Kepala Bidang Sumber Daya Air Dinas PUPR Kota Denpasar, 24 Januari 2026.

<sup>32</sup> Ni Made Ari Rismaya Dewi, “Kebiasaan Buruk! Masih Ada Warga di Bali Buang Sampah di Sungai,” *Radar Buleleng*, 2025.

<sup>33</sup> Hannah Barker, et al., “What Nudge Techniques Work for Food Waste Behaviour Change at the Consumer Level? A Systematic Review,” *Sustainability*, 2021, <https://doi.org/10.3390/su131911099>.

<sup>34</sup> Luca Congiu and Ivan Moscati, “A Review of Nudges: Definitions, Justifications, Effectiveness,” *Journal of Economic Surveys*, 2022, 188–213, <https://doi.org/10.1111/joes.12453>.

pendidikan. Struktur birokrasi yang hierarkis dan kaku sering kali kurang responsif terhadap dinamika cepat di lapangan. Kapasitas agen dalam hal monitoring dan evaluasi (Monev) data sampah yang *real-time* dan akurat masih menjadi kelemahan, sehingga pengambilan keputusan kurang berbasis *evidence*. Selain itu, adanya standar operasional prosedur menjadi penting. Hal ini masih belum berjalan optimal karena perlu kejelasan SOP dari penampungan, pemilahan, pengangkutan, hingga pengolahan akhir. Berdasarkan dokumen internal DLHK (2024), SOP yang ada masih bersifat umum dan tidak mengatur secara spesifik mekanisme koordinasi antarunit.

Kemudian, temuan yang lain adalah kurangnya koordinasi dan adanya fragmentasi. Koordinasi menjadi bagian penting yang tidak bisa dipisahkan, namun fragmentasi terjadi antar institusi berikut:

- a) Antara DLHK Kota dengan Dinas Pekerjaan Umum dan Penataan Ruang (PUPR) terkait drainase dan sampah di sungai;
- b) Antara DLHK dengan kelurahan atau pemerintah desa dalam hal sosialisasi kebijakan;
- c) Antara DLHK dengan desa adat hingga banjar dalam hal penegakan *awig-awig* terkait sampah;
- d) Antara Pemerintah Kota dengan Pemerintah Provinsi Bali dalam hal pengelolaan TPA Suwung yang melayani lebih dari satu kabupaten/kota.

Kota Denpasar menjadi daerah vital dan menghadapi tantangan yang besar dari aspek pertumbuhan penduduknya. Kemudian, aspek struktur birokrasi dalam pelaksanaan kebijakan sering kali terfragmentasi atau kurang agile dalam menghadapi permasalahan sampah. Hal ini mengakibatkan terjadinya inefisiensi, misalnya karena kurangnya sosialisasi, edukasi, hingga sanksi, sehingga beberapa masyarakat membuang sampah di sungai yang berakibat pada banjir.

Rekomendasi berdasarkan temuan dan analisis pada variabel struktur birokrasi, diperlukan pemetaan *governance network* dalam bingkai kebijakan publik. Oleh karena itu, kebijakan harus mengarah pada desain kelembagaan hibrid yang meresap secara formal dan kultural, serta penyederhanaan prosedur untuk efisiensi. Adapun kelembagaan hibrid yang dimaksud adalah suatu bentuk pengaturan kelembagaan yang secara sengaja menggabungkan, mencampur, atau mensintesis dua atau lebih logika kelembagaan (*institutional logics*) yang berbeda dengan logika formal-birokratis (negara) dan logika informal-komunal (masyarakat/adat) untuk mencapai tujuan kebijakan yang lebih efektif dan responsif terhadap konteks lokal. Jika dalam konteks teoritis, kelembagaan hibrid dapat memperluas cakupan kolaborasi dengan memasukkan otoritas non-negara (misalnya, desa adat) yang memiliki legitimasi sendiri, Hal ini sejalan dengan pemikiran Ansell dan Gash (2008) bahwa tata kelola

kolaboratif melibatkan *multi-stakeholder* dalam pengambilan keputusan konsensus, salah satunya melalui desain kelembagaan hibrid.<sup>35</sup>

## PENUTUP

### Simpulan

Berdasarkan analisis yang dilakukan menggunakan teori implementasi kebijakan Edward III, maka dapat disimpulkan bahwa implementasi kebijakan pengelolaan sampah belum berjalan optimal. Hal ini disebabkan oleh komunikasi yang kurang efektif. Implementasi kebijakan menghadapi hambatan signifikan akibat kompleksitas pesan, koordinasi lemah antar lembaga (DLHK-Kelurahan-Desa Adat), dan strategi komunikasi yang belum memanfaatkan saluran informal (banjar) secara optimal. Tingkat pemahaman masyarakat tentang teknis pemilahan sampah masih rendah.

Keterbatasan sumber daya menjadi kendala utama, tercermin dari: (a) anggaran pengelolaan sampah yang belum menjadi prioritas APBD; (b) rasio petugas kebersihan tidak sebanding dengan volume sampah (200 ton dikelola dari 1.000 ton/hari); (c) teknologi pengolahan sampah yang usang (TPA Suwung *overload*, 3 dari 5 TPST tidak beroperasi); dan (d) infrastruktur TPS3R yang tidak memadai (menurun dari 160 menjadi 120 unit selama 2020-2024).

Terdapat ambivalensi disposisi – pelaksana kebijakan (DLHK, pengelola bank sampah) menunjukkan komitmen tinggi, namun disposisi masyarakat masih rendah akibat ketidakpastian jadwal pengangkutan dan kurangnya insentif langsung. Sanksi sosial melalui *awig-awig* (peraturan adat) belum diimplementasikan secara konsisten. Sedangkan struktur birokrasi, struktur *governance hibrida* (formal-adat) di Denpasar menciptakan kompleksitas koordinasi. SOP pengelolaan sampah belum jelas, fragmentasi tugas antar lembaga tinggi, dan sinergi DLHK-Desa Adat belum optimal. Keunikan konteks Bali menunjukkan bahwa efektivitas implementasi tidak hanya bergantung pada struktur birokrasi formal, tetapi juga pada kemampuan mengintegrasikan struktur informal (desa adat) yang memiliki legitimasi kuat di masyarakat.

### Saran

Adapun saran atau rekomendasi yang dapat disampaikan, khususnya kepada Pemerintah Kota Denpasar. *Pertama*, membangun sistem komunikasi kebijakan yang terintegrasi dan berbasis budaya. *Kedua*, mengembangkan model pembiayaan dan pengelolaan sumber daya yang berkelanjutan dan inovatif. *Ketiga*, melakukan intervensi perubahan perilaku yang holistik, memanfaatkan modal sosial dan kultural Bali. *Keempat*, merestrukturisasi tata kelola kelembagaan ke arah model kolaboratif (Penta-Helix) yang melibatkan pemerintah, desa adat, swasta, akademisi, dan komunitas.

---

<sup>35</sup> Laura Cataldi, *New Public Governance as a Hybrid*, *New Public Governance as a Hybrid*, vol. 4303, 2024, <https://doi.org/10.1017/9781009418904>.

**Ucapan Terima Kasih**

Penulis mengucapkan terima kasih kepada para pembimbing Prof, Dr, Sri Suwitri, M.Si selaku Promotor dan Dr. Drs. Teguh Yuwono, M.Pol Admin selaku Bapak Dekan FISIP Universitas Diponegoro dan Co-Promotor. Kemudian, ucapan terima kasih kepada Pusat Pembiayaan dan Asesmen Pendidikan Tinggi (PPAPT) Kemdiktisaintek yang telah memberikan Beasiswa Program Doktor untuk Dosen Indonesia (PDDI). Serta, kepada para narasumber dalam penelitian ini yang banyak memberikan informasi.

**DAFTAR PUSTAKA****Buku**

- Cataldi, Laura. *New Public Governance as a Hybrid*. Cambridge: Cambridge University Press, 2024. <https://doi.org/10.1017/9781009418904>.
- Creswell, John W., and J. David Creswell. *Qualitative, Quantitative and Mixed Methods Research*. 5th ed. Thousand Oaks, CA: SAGE Publications, 2018. <https://doi.org/10.4324/9781315707181-60>.
- Song, Xiongwei. *Implementation Network Approach: A New Theoretical Framework.* In *Implementing Sure Start Policy: Context, Networks and Discretion*, edited by Xiongwei Song, 79–113. Singapore: Springer Singapore, 2018. [https://doi.org/10.1007/978-981-10-1795-7\\_4](https://doi.org/10.1007/978-981-10-1795-7_4).
- Utami Nur, M.I.P., et al. *Kebijakan Publik*. 1st ed. Sleman, Yogyakarta: Penamuda Media, 2025.

**Jurnal**

- Barker, Hannah, Peter J. Shaw, Beth Richards, Zoe Clegg, and Dianna Smith. "What Nudge Techniques Work for Food Waste Behaviour Change at the Consumer Level? A Systematic Review." *Sustainability* 13, no. 19 (2021): 11099. <https://doi.org/10.3390/su131911099>.
- Breukelman, Hans, Harold Krikke, and Ansje Löhr. "Failing Services on Urban Waste Management in Developing Countries: A Review on Symptoms, Diagnoses, and Interventions." *Sustainability* 11, no. 24 (2019): 6977. <https://doi.org/10.3390/su11246977>.
- Congiu, Luca, and Ivan Moscati. "A Review of Nudges: Definitions, Justifications, Effectiveness." *Journal of Economic Surveys* 36, no. 1 (2022): 188–213. <https://doi.org/10.1111/joes.12453>.
- Elele, Emmanuel Chinedu, dan I Nyoman Subanda. "Residents Social Behavior in The Implementation of Denpasar City Waste Management Policy." *Jurnal Ilmiah Ilmu Administrasi Publik: Jurnal Pemikiran dan Penelitian Administrasi Publik* 10, no. 1 (2020): 123–132.
- Henriyani, Etih. "Problematika dalam Implementasi Kebijakan Publik." *Jurnal Ilmiah Ilmu Pemerintahan* 1, no. 1 (2015).

- Ketut, I Gusti, Indra Pranata, Made Ika Kusuma Dewi, and Ni Made Rai. "Community Movement of Waste Use to Keep the Image of Tourism Industry in Gianyar." *Community Movement* 3, no. 1 (2020): 49–57.
- Mahadewi, Kadek Julia. "Implementasi Pengaturan Pengurangan Sampah Plastik di Kota Denpasar melalui Hukum sebagai Sarana Pengubah Masyarakat." *Jurnal Rechts* 13, no. 2 (2024): 245–260.
- Manalu, Putranto, Fahmi Syahpreza Tarigan, Ermi Girsang, and Chrismis Novalinda Ginting. "Hambatan Implementasi Kebijakan Pengelolaan Sampah Rumah Tangga di Kota Binjai." *Jurnal Kesehatan Lingkungan Indonesia* 21, no. 3 (2022): 285–292. <https://doi.org/10.14710/jkli.21.3.285-292>.
- Muliarta, I Nengah. "The Concept of Circular Economy in the Implementation of Source-Based Waste Management in Bali." *Indonesian Journal of Agriculture and Environmental Analytics (IJAEA)* 2, no. 2 (2023): 125–132.
- Mustaghfiroh, Umi, Asfiyatus Sundusiyah, Hilmi Alwi Addahlawi, dan Ahmad Fauzan Hidayatullah. "Implementasi Prinsip Good Environmental Governance dalam Pengelolaan Sampah di Indonesia." *Bina Hukum Lingkungan* 4, no. 2 (2020): 279–291.
- Pasupuleti, Murali Krishna. "Public Policy Implementation: Insights from Political Science and Public Administration." *International Journal of Academic and Industrial Research Innovations* 1, no. 1 (2024): 87–94. <https://doi.org/10.62311/nesx/22607>.
- Purwanto, I Wayan Novy. "Effectiveness of Waste Management Regulation in Denpasar City, Indonesia." *Path of Science* 10, no. 7 (2024): 5009–5016. <https://doi.org/10.22178/pos.106-11>.
- Silfiah, Rossa Ilma, Ali Mohtarom, Kuni Muqtaniyatul Ulum, Prodi Administrasi Publik, Fakultas Ilmu Sosial Ilmu Politik, Universitas Yudharta Pasuruan, et al. "Digitalisasi Bank Sampah dengan Penerapan Sistem Aplikasi Resik di Desa Karangsono Kecamatan Sukorejo Kabupaten Pasuruan." *Jurnal Aplikasi dan Inovasi Ipteks Soliditas* 4, no. 2 (2021): 143–154.
- Sutrisnawati, Ni Ketut, and A. A. A. Ribeka Purwahita. "Fenomena Sampah dan Pariwisata Bali." *Jurnal Ilmiah Hospitality Management* 9, no. 1 (2018): 49–56.
- Wang, Kylie C. M., Khai E. Lee, and Mazlin Mokhtar. "Solid Waste Management in Small Tourism Islands: An Evolutionary Governance Approach." *Sustainability* 13, no. 11 (2021): 5896. <https://doi.org/10.3390/su13115896>.
- Wanto, Alfi Haris. "Strategi Pemerintah Kota Malang dalam Meningkatkan Kualitas Pelayanan Publik Berbasis Konsep Smart City." *JPSI (Journal of Public Sector Innovations)* 2, no. 1 (2018): 39–43. <https://doi.org/10.26740/jpsi.v2n1.p39-43>.
- Yuwono, Teguh, and Retna Hanani. "Waste Management in Decentralized Indonesia: Policy Coherence and Multi-Level Governance in Yogyakarta." *Acta Innovations* 56, no. September (2025): 1–12. <https://doi.org/10.62441/actainnovations.v56i.469>.

Zohoori, Mahmood, and Ali Ghani. "Municipal Solid Waste Management Challenges and Problems for Cities in Low-Income and Developing Countries." *International Journal of Science and Engineering Applications* 6, no. 2 (2017): 39–48.

### **Peraturan Perundang-undangan**

Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2008 tentang Pengelolaan Sampah.

Peraturan Pemerintah Nomor 81 Tahun 2012 tentang Pengelolaan Sampah Rumah Tangga dan Sampah Sejenis Sampah Rumah Tangga.

Peraturan Presiden Nomor 97 Tahun 2017 tentang Kebijakan dan Strategi Nasional Pengelolaan Sampah Rumah Tangga dan Sampah Sejenis Sampah Rumah Tangga.

Peraturan Gubernur Bali Nomor 47 Tahun 2019 tentang Pengelolaan Sampah Berbasis Sumber.

Peraturan Daerah Kota Denpasar Nomor 8 Tahun 2023 tentang Penyelenggaraan Pengelolaan Sampah.

Peraturan Wali Kota Denpasar Nomor 11 Tahun 2016 tentang Tata Cara Pengelolaan dan Pembuangan Sampah di Kota Denpasar.

Peraturan Wali Kota Denpasar Nomor 36 Tahun 2018 tentang Pengurangan Penggunaan Kantong Plastik.

Peraturan Wali Kota Denpasar Nomor 15 Tahun 2023 tentang Pengelolaan Sampah Berbasis Budaya.

Peraturan Wali Kota Denpasar Nomor 7 Tahun 2024 tentang Rencana Induk Sistem Pengelolaan Sampah.

### **Sumber Lain**

BaliPost. "Banjir Bandang di Bali, Alarm Keras Pentingnya Tata Kelola Ruang dan Perizinan." BaliPost, 2025.

Dewi, Ni Made Ari Rismaya. "Kebiasaan Buruk! Masih Ada Warga di Bali Buang Sampah di Sungai." Radar Buleleng, 2025.

"Impact of Tourism on Physical Environment in Bali Province." In First International Conference on Technology Management and Tourism, 1–8. EAI, 2020. <https://doi.org/10.4108/eai.19-8-2019.2293756>.

Kumbara, A. A. Ngurah Anom. "Migration in Denpasar City: Study of Adaptation Strategy and Its Implication of Social Culture and Environment." *Proceedings of the International Conference on Multi-Disciplines Approaches for the Sustainable Development* (March 1, 2023).

Maesarini, Indah Wahyu. "Dynamics of Local Government Policy in Waste Management in Indonesia." In *New Public Governance: Reflection on Administration Science*, 287. IAPA International Conference and Workshop 2023, 2023. <https://doi.org/10.30589/proceedings.2023.896>.

Putri, Ni Made Lastri Karsiani. "Sampah per Hari 1.000 Ton, Pemkot Denpasar Baru Sanggup Kelola 200 Ton." Bali Post, 2025.

Widiastuti. "Denpasar Aktifkan TPST Tahura." Balipost, August 21, 2025. <https://www.balipost.com/news/2025/08/21/482429/Denpasar-Aktifkan-TPST-Tahura.html>.

### **Hasil Wawancara**

Wawancara dengan Kepala Bidang Sumber Daya Air Dinas PUPR Kota Denpasar. 24 Januari 2026.

Wawancara dengan Kepala Dinas Lingkungan Hidup dan Kebersihan Kota Denpasar. 16 Januari 2026.

Wawancara dengan Kelian Adat di Kota Denpasar. 25 Januari 2026.

Wawancara dengan Koordinator Lapangan Dinas Lingkungan Hidup dan Kebersihan Kota Denpasar. 26 Januari 2026.

Wawancara dengan Pengelola Bank Sampah Kecamatan Denpasar Selatan. 17 Januari 2026.

Wawancara dengan Warga Banjar Kaja Sesetan. 22 Januari 2026.