

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Pengelolaan sampah merupakan salah satu tantangan utama dalam pelayanan publik, terutama di daerah pedesaan yang belum memiliki sistem persampahan yang terstruktur secara profesional. Global dan nasional, masalah ini semakin meningkat seiring dengan pertumbuhan jumlah penduduk dan perubahan perilaku konsumsi masyarakat (Agung, J., Juita, 2024). Pengelolaan Tempat Pembuangan Akhir (TPA) merupakan bagian akhir dari sistem pengelolaan sampah yang berfungsi sebagai titik penimbunan akhir sampah. Jika pengelolaan TPA tidak dilakukan secara efektif dan efisien, maka akan menimbulkan berbagai dampak negatif seperti pencemaran lingkungan, bau tidak sedap, meningkatnya vektor penyakit, hingga pengurangan kualitas hidup masyarakat sekitar (Arpandi, A., & Aminah, 2023).

Di tingkat daerah, pengelolaan sampah menjadi tanggung jawab pemerintah kabupaten/kota sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2008 tentang Pengelolaan Sampah. (Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 18 Tahun 2008 Tentang Pengelolaan Sampah, 2008) Kabupaten Bojonegoro sebagai salah satu daerah di Provinsi Jawa Timur juga menghadapi tantangan dalam pengelolaan sampah, baik di wilayah perkotaan maupun pedesaan. Permasalahan tersebut tidak hanya berkaitan dengan peningkatan volume sampah, tetapi juga menyangkut kapasitas pengelolaan, efektivitas sistem

operasional, serta dukungan sarana dan prasarana. Di tingkat daerah, pengelolaan sampah menjadi tanggung jawab pemerintah kabupaten/kota sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2008 tentang Pengelolaan Sampah. Selain berpedoman pada Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2008, Pemerintah Kabupaten Bojonegoro juga telah menetapkan Peraturan Daerah Kabupaten Bojonegoro Nomor 5 Tahun 2017 tentang Pengelolaan Sampah sebagai dasar hukum penyelenggaraan pengelolaan sampah di daerah. Peraturan daerah tersebut mengatur kewenangan pemerintah daerah dalam melakukan pengurangan dan penanganan sampah, penyediaan sarana dan prasarana persampahan, pengelolaan Tempat Pemrosesan Akhir (TPA), serta mendorong peran serta masyarakat dan dunia usaha dalam mewujudkan pengelolaan sampah yang berwawasan lingkungan. Dengan adanya regulasi tersebut, pengelolaan TPA Banjarsari tidak hanya menjadi bagian dari pelaksanaan pelayanan publik, tetapi juga merupakan implementasi kebijakan daerah dalam mewujudkan sistem pengelolaan sampah yang efektif, efisien, dan berkelanjutan. Kabupaten Bojonegoro sebagai salah satu daerah di Provinsi Jawa Timur juga menghadapi tantangan dalam pengelolaan sampah, baik di wilayah perkotaan maupun pedesaan. Kondisi tersebut menunjukkan bahwa implementasi Peraturan Daerah Kabupaten Bojonegoro Nomor 5 Tahun 2017 tentang Pengelolaan Sampah masih menghadapi berbagai tantangan. Meskipun pemerintah daerah telah memiliki landasan hukum yang mengatur pengelolaan sampah secara komprehensif, fakta bahwa hanya 35,19% sampah yang berhasil dikelola pada tahun 2025 menunjukkan masih adanya kesenjangan antara ketentuan normatif dan

implementasi di lapangan. Oleh karena itu, diperlukan kajian yang lebih mendalam terhadap aspek manajerial pengelolaan TPA Banjarsari agar pelaksanaan kebijakan tersebut dapat berjalan secara optimal.

**Tabel 1.1 Data Timbulan dan Pengelolaan Sampah Kabupaten Bojonegoro
Tahun 2023–2025**

Tahun	Total Timbula n Sampah (ton/tahun)	Timbulan per Hari (ton/hari)	Sampah Terkelola (ton/tahun)	Sampah Tidak Terkelola (ton/tahun)	Persentase Terkelola (%)
2023	133.639,42	± 366	—	—	—
2024	134.329,37	± 368	—	—	—
2025	134.641,67	± 368	47.380,36	87.261,31	35,19%

Sumber: Dinas Lingkungan Hidup Kabupaten Bojonegoro (2023–2025), diolah peneliti.

Berdasarkan Tabel 1.1 terlihat bahwa volume timbulan sampah di Kabupaten Bojonegoro mengalami peningkatan dari tahun 2023 hingga 2025. Pada tahun 2023 total timbulan sampah tercatat sebesar 133.639,42 ton dan meningkat menjadi 134.641,67 ton pada tahun 2025. Jika dihitung secara rata-rata, timbulan sampah harian berada pada kisaran ±366–368 ton per hari.

Data tahun 2025 menunjukkan bahwa dari total 134.641,67 ton sampah, hanya 47.380,36 ton atau sekitar 35,19% yang berhasil dikelola, sedangkan

87.261,31 ton atau sekitar 64,81% sampah belum terkelola secara optimal. Kondisi ini menunjukkan bahwa sebagian besar sampah masih berpotensi menimbulkan permasalahan lingkungan apabila tidak ditangani secara sistematis. Fakta tersebut menunjukkan adanya tantangan besar dalam sistem manajemen pengelolaan sampah di tingkat daerah. Salah satu pendekatan yang dapat digunakan untuk menganalisis pengelolaan Tempat Pembuangan Akhir adalah melalui perspektif manajemen organisasi. Pengelolaan fasilitas publik seperti Tempat Pembuangan Akhir tidak hanya berkaitan dengan aspek teknis pengolahan sampah, tetapi juga berkaitan dengan bagaimana proses perencanaan, pengorganisasian, pelaksanaan, dan pengawasan dilakukan oleh pihak pengelola. Dengan kata lain, keberhasilan pengelolaan sampah sangat dipengaruhi oleh efektivitas manajemen dalam menjalankan fungsi-fungsi organisasi.

Berdasarkan kondisi tersebut, masih terdapat berbagai fenomena yang menunjukkan bahwa pengelolaan Tempat Pembuangan Akhir (TPA) Banjarsari belum berjalan secara optimal. Meskipun TPA Banjarsari merupakan lokasi pemrosesan akhir sampah terbesar di Kabupaten Bojonegoro yang menerima sampah dari berbagai kecamatan, kapasitas pengelolaan yang tersedia belum mampu mengimbangi peningkatan timbulan sampah setiap tahunnya. Hal ini tercermin dari data tahun 2025 yang menunjukkan bahwa hanya 35,19% sampah yang berhasil dikelola, sedangkan sebesar 64,81% masih belum tertangani secara optimal. Kondisi tersebut mengindikasikan bahwa masih terdapat permasalahan dalam penyelenggaraan sistem pengelolaan sampah di tingkat daerah.

Fenomena lainnya terlihat dari masih adanya kendala dalam aspek

operasional pengelolaan TPA, seperti keterbatasan sarana dan prasarana, kapasitas alat berat yang terbatas, serta kebutuhan peningkatan kualitas sumber daya manusia dalam menjalankan kegiatan operasional. Selain itu, koordinasi antar pemangku kepentingan dalam pengelolaan sampah, mulai dari proses pengangkutan hingga pemrosesan akhir, masih memerlukan penguatan agar pelayanan persampahan dapat berjalan lebih efektif dan efisien.

Di sisi lain, implementasi Peraturan Daerah Kabupaten Bojonegoro Nomor 5 Tahun 2017 tentang Pengelolaan Sampah masih menghadapi berbagai tantangan. Meskipun regulasi telah mengatur kewajiban pemerintah daerah dalam pengurangan dan penanganan sampah serta pengelolaan Tempat Pemrosesan Akhir (TPA), capaian pengelolaan sampah yang masih relatif rendah menunjukkan adanya kesenjangan antara ketentuan normatif dengan pelaksanaannya di lapangan. Kondisi tersebut menjadi fenomena yang penting untuk dikaji, khususnya dari perspektif fungsi manajemen yang meliputi perencanaan (planning), pengorganisasian (organizing), pelaksanaan (actuating), dan pengawasan (controlling).

Berdasarkan berbagai fenomena tersebut, diperlukan penelitian yang mampu menggambarkan secara komprehensif bagaimana proses pengelolaan Tempat Pembuangan Akhir (TPA) Banjarsari dilaksanakan oleh pemerintah daerah beserta pihak-pihak terkait. Analisis berdasarkan teori fungsi manajemen George R. Terry diharapkan dapat mengidentifikasi kekuatan, kelemahan, serta berbagai kendala yang memengaruhi efektivitas pengelolaan TPA sehingga dapat menjadi bahan evaluasi dalam upaya meningkatkan kualitas pelayanan publik di

bidang pengelolaan sampah di Kabupaten Bojonegoro.

Dalam ilmu manajemen, salah satu teori yang banyak digunakan untuk menganalisis pengelolaan organisasi adalah teori fungsi manajemen yang dikemukakan oleh George R. Terry. Terry menyatakan bahwa manajemen merupakan suatu proses yang terdiri dari empat fungsi utama yaitu planning (perencanaan), organizing (pengorganisasian), actuating (pelaksanaan), dan controlling (pengawasan). Keempat fungsi tersebut dikenal dengan istilah POAC dan merupakan dasar dalam menjalankan aktivitas organisasi agar tujuan yang telah ditetapkan dapat tercapai secara efektif dan efisien.(Terry, 2013)

Gambar 1.2 POAC



Sumber <https://cognoscenticonsulting.blogspot.com/2016/10/p-o-c-planning-organizing-actuating.html>

Pengelolaan Tempat Pembuangan Akhir dianalisis menggunakan teori fungsi manajemen yang dikemukakan oleh George R. Terry. Teori ini menjelaskan bahwa keberhasilan suatu organisasi dalam mencapai tujuan sangat dipengaruhi oleh empat fungsi manajemen utama yaitu perencanaan, pengorganisasian, pelaksanaan, dan pengawasan.(Terry, 2013)

Dalam konteks penelitian ini, keempat fungsi manajemen tersebut digunakan untuk menganalisis bagaimana proses pengelolaan Tempat Pembuangan Akhir di Desa Banjarsari Kecamatan Trucuk Kabupaten Bojonegoro dilakukan oleh pihak pengelola. Melalui pendekatan tersebut dapat diketahui bagaimana perencanaan program pengelolaan sampah dilakukan, bagaimana pembagian tugas organisasi pengelola TPA, bagaimana pelaksanaan kegiatan operasional pengelolaan sampah, serta bagaimana sistem pengawasan terhadap kegiatan pengelolaan TPA.

Berdasarkan kondisi tersebut, masih terdapat berbagai fenomena yang menunjukkan bahwa pengelolaan Tempat Pembuangan Akhir (TPA) Banjarsari belum berjalan secara optimal. Meskipun TPA Banjarsari merupakan lokasi pemrosesan akhir sampah terbesar di Kabupaten Bojonegoro yang menerima sampah dari berbagai kecamatan, kapasitas pengelolaan yang tersedia belum mampu mengimbangi peningkatan timbulan sampah setiap tahunnya. Hal ini tercermin dari data tahun 2025 yang menunjukkan bahwa hanya 35,19% sampah yang berhasil dikelola, sedangkan sebesar 64,81% masih belum tertangani secara optimal. Kondisi tersebut mengindikasikan bahwa masih terdapat permasalahan dalam penyelenggaraan sistem pengelolaan sampah di tingkat daerah.

Fenomena lainnya terlihat dari masih adanya kendala dalam aspek operasional pengelolaan TPA, seperti keterbatasan sarana dan prasarana, kapasitas alat berat yang terbatas, serta kebutuhan peningkatan kualitas sumber daya manusia dalam menjalankan kegiatan operasional. Selain itu, koordinasi antar pemangku kepentingan dalam pengelolaan sampah, mulai dari proses pengangkutan hingga pemrosesan akhir, masih memerlukan penguatan agar pelayanan persampahan

dapat berjalan lebih efektif dan efisien.

Di sisi lain, implementasi Peraturan Daerah Kabupaten Bojonegoro Nomor 5 Tahun 2017 tentang Pengelolaan Sampah masih menghadapi berbagai tantangan. Meskipun regulasi telah mengatur kewajiban pemerintah daerah dalam pengurangan dan penanganan sampah serta pengelolaan Tempat Pemrosesan Akhir (TPA), capaian pengelolaan sampah yang masih relatif rendah menunjukkan adanya kesenjangan antara ketentuan normatif dengan pelaksanaannya di lapangan. Kondisi tersebut menjadi fenomena yang penting untuk dikaji, khususnya dari perspektif fungsi manajemen yang meliputi perencanaan (planning), pengorganisasian (organizing), pelaksanaan (actuating), dan pengawasan (controlling).

Berdasarkan berbagai fenomena tersebut, diperlukan penelitian yang mampu menggambarkan secara komprehensif bagaimana proses pengelolaan Tempat Pembuangan Akhir (TPA) Banjarsari dilaksanakan oleh pemerintah daerah beserta pihak-pihak terkait. Analisis berdasarkan teori fungsi manajemen George R. Terry diharapkan dapat mengidentifikasi kekuatan, kelemahan, serta berbagai kendala yang memengaruhi efektivitas pengelolaan TPA sehingga dapat menjadi bahan evaluasi dalam upaya meningkatkan kualitas pelayanan publik di bidang pengelolaan sampah di Kabupaten Bojonegoro.

Berbagai penelitian yang dilakukan di Kabupaten Bojonegoro menunjukkan bahwa pengelolaan sampah masih menghadapi sejumlah kendala baik dari aspek teknis maupun manajerial. Penelitian (Lestari, T., Taufiq, 2025) mengenai transformasi digital dalam pengelolaan sampah melalui program bank

sampah digital di Bojonegoro menunjukkan bahwa inovasi berbasis teknologi mampu meningkatkan efisiensi dan partisipasi masyarakat, namun implementasinya masih memerlukan penguatan kelembagaan dan sistem pengawasan.

Selanjutnya, penelitian Asvinatin Choiriyah dkk tentang kinerja pengolahan akhir sampah di TPA Banjarsari Kabupaten Bojonegoro menemukan bahwa sistem pengolahan akhir masih perlu ditingkatkan, terutama dalam aspek fasilitas, pengelolaan teknis, dan kapasitas sumber daya manusia. (Choiriyah, A., 2024) Penelitian tersebut menegaskan bahwa TPA sebagai ujung tombak pengelolaan sampah memerlukan manajemen yang lebih optimal agar tidak menimbulkan dampak lingkungan.

Penelitian (Habibi, M., & Ratnawati, 2024) mengenai redesain Tempat Pemrosesan Akhir (TPA) Banjarsari di Kecamatan Trucuk menunjukkan bahwa kapasitas dan komposisi sampah yang terus meningkat menuntut adanya perencanaan ulang sistem pengelolaan agar lebih efektif dan berkelanjutan. Sementara itu, (Lestari, T., Taufiq, 2025)) dalam studi kasus bank sampah di Desa Sukowati Bojonegoro menunjukkan bahwa keberhasilan pengelolaan sampah sangat dipengaruhi oleh partisipasi komunitas dan dukungan kelembagaan. Penelitian lainnya oleh, Firdausi dan Budianto dalam kajian kapasitas dan daya dukung fisik TPA di wilayah barat Bojonegoro menyimpulkan bahwa daya tampung dan dukungan fisik TPA harus direncanakan secara matang agar mampu mengakomodasi peningkatan timbulan sampah di masa mendatang.(Firdausi, F., & Budianto, 2021)

Penelitian lain di TPA skala lokal mengungkapkan bahwa meskipun proses pengelolaan telah berjalan, namun belum optimal. Hal ini ditandai dengan masih adanya keterbatasan dalam sarana, prasarana, dan pengorganisasian aktivitas pengelolaan sampah, sehingga efektivitas pengelolaan belum sepenuhnya memenuhi standar operasional yang diharapkan (Akbar, M., Yasnani, Kamrin, 2024). Selain itu, pertumbuhan timbulan sampah dan kebutuhan alokasi lahan TPA terus meningkat, sehingga menuntut perencanaan dan pengelolaan yang semakin matang, termasuk penerapan prinsip 3R (Reduce, Reuse, Recycle) guna mengoptimalkan kapasitas penanganan sampah di TPA (Sukarmawati, Y., Farizhka, I. A., Sulistyono, S., Nugraha, C. S., & Dahnial, 2022).

Berdasarkan kajian penelitian terdahulu diketahui bahwa sebagian besar penelitian lebih menitikberatkan pada aspek teknis pengelolaan sampah, kinerja pengolahan akhir sampah, kapasitas daya tampung TPA, penerapan teknologi, serta partisipasi masyarakat dalam pengelolaan sampah. Penelitian mengenai pengelolaan TPA Banjarsari yang dianalisis menggunakan perspektif fungsi manajemen George R. Terry masih sangat terbatas. Dengan demikian terdapat kesenjangan penelitian (research gap), yaitu belum adanya kajian yang secara komprehensif menganalisis pengelolaan TPA Banjarsari berdasarkan fungsi manajemen Planning, Organizing, Actuating, dan Controlling (POAC).

- **Gap teoritis** Terdapat kesenjangan antara teori manajemen POAC yang mengharuskan seluruh fungsi manajemen berjalan secara terpadu dengan kondisi pengelolaan TPA yang sering menghadapi berbagai kendala operasional

Contoh

- Menurut teori manajemen yang dikemukakan oleh George R. Terry, keberhasilan organisasi ditentukan oleh pelaksanaan fungsi Planning, Organizing, Actuating, dan Controlling secara efektif dan terintegrasi. Namun, dalam praktik pengelolaan TPA masih ditemukan berbagai permasalahan seperti perencanaan yang kurang optimal, keterbatasan sumber daya manusia, pelaksanaan kegiatan yang belum sesuai rencana, serta pengawasan yang belum maksimal. Kesenjangan antara konsep teoritis dan praktik tersebut menjadi gap teoritis yang perlu diteliti.
- **Gap empiris** Terdapat perbedaan hasil penelitian terdahulu mengenai efektivitas penerapan POAC dalam pengelolaan fasilitas publik atau pengelolaan sampah.

Contoh

- Beberapa penelitian menunjukkan bahwa penerapan fungsi POAC mampu meningkatkan efektivitas pengelolaan sampah dan pelayanan publik. Namun, penelitian lain menemukan bahwa meskipun fungsi POAC telah diterapkan, masih terdapat kendala seperti keterbatasan anggaran, sarana-prasarana, dan partisipasi masyarakat yang menyebabkan pengelolaan belum berjalan optimal. Perbedaan hasil penelitian tersebut menunjukkan adanya gap empiris yang perlu dikaji pada pengelolaan TPA Banjarsari.
- **Gap metodologi** Masih terbatas penelitian yang secara khusus menggunakan pendekatan POAC untuk menganalisis pengelolaan TPA Banjarsari.

Contoh

- Sebagian besar penelitian terdahulu mengenai pengelolaan tempat pembuangan akhir sampah lebih berfokus pada aspek lingkungan, teknis operasional, atau kebijakan persampahan. Penelitian yang mengkaji pengelolaan TPA menggunakan pendekatan fungsi manajemen POAC masih relatif terbatas, khususnya pada TPA Banjarsari. Oleh karena itu, penelitian ini menggunakan pendekatan POAC untuk memperoleh gambaran yang lebih komprehensif mengenai proses pengelolaan TPA.

Novelty penelitian ini terletak pada penggunaan teori fungsi manajemen George R. Terry sebagai pendekatan utama dalam menganalisis pengelolaan Tempat Pembuangan Akhir Banjarsari. Berbeda dengan penelitian sebelumnya yang lebih berfokus pada aspek teknis dan lingkungan, penelitian ini mengkaji bagaimana proses perencanaan, pengorganisasian, pelaksanaan, dan pengawasan dilakukan oleh pengelola TPA sehingga dapat memberikan gambaran yang lebih menyeluruh mengenai efektivitas pengelolaan TPA sebagai bentuk pelayanan publik di bidang lingkungan hidup.

TPA Banjarsari dipilih sebagai lokasi penelitian karena merupakan tempat pemrosesan akhir sampah terbesar di Kabupaten Bojonegoro yang menerima sampah dari berbagai kecamatan. Kondisi tersebut menjadikan TPA Banjarsari memiliki peran strategis dalam mendukung keberhasilan sistem pengelolaan sampah daerah sehingga menarik untuk dikaji dari perspektif administrasi publik dan manajemen organisasi.

Penelitian ini difokuskan pada pengelolaan Tempat Pembuangan Akhir di Desa Banjarsari Kecamatan Trucuk Kabupaten Bojonegoro, dengan tujuan

mendapatkan gambaran menyeluruh mengenai proses pengelolaan (perencanaan hingga pengawasan),

kendala pelaksanaannya, serta peran pemerintah desa dan pemangku kepentingan lainnya dalam menjalankan fungsi pelayanan publik ini.

B. Rumusan Masalah

Bagaimana pengelolaan Tempat Pembuangan Akhir di Desa Banjarsari Kecamatan Trucuk Kabupaten Bojonegoro?

C. Tujuan Dan Kegunaan Penelitian

1. Tujuan Penelitian :

- Tujuan utama dari penelitian ini adalah untuk menganalisis dan mendeskripsikan pengelolaan Tempat Pembuangan Akhir (TPA) di Desa Banjarsari Kecamatan Trucuk Kabupaten Bojonegoro berdasarkan fungsi manajemen Planning, Organizing, Actuating, dan Controlling sebagaimana dikemukakan oleh George R. Terry.
- Tujuan turunan:
 - Untuk mendeskripsikan penerapan fungsi perencanaan (planning) dalam pengelolaan Tempat Pembuangan Akhir di Desa Banjarsari.
 - Untuk mengatur pengorganisasian dan pelaksanaan (organizing dan actuating) dalam pengelolaan Tempat Pembuangan Akhir.
 - Untuk menganalisis fungsi pengawasan (controlling) serta mengidentifikasi kendala dalam pengelolaan Tempat Pembuangan Akhir di Desa Banjarsari.

2. Kegunaan Penelitian

Penelitian ini diharapkan dapat memberikan kontribusi terhadap pengembangan ilmu Administrasi Publik, khususnya dalam kajian manajemen sektor publik di bidang pelayanan lingkungan hidup. Secara teoritis, penelitian ini memperkaya literatur mengenai penerapan fungsi manajemen Planning, Organizing, Actuating, dan Controlling yang dikemukakan oleh George R. Terry dalam konteks pengelolaan Tempat Pembuangan Akhir (TPA) di tingkat desa.

Hasil penelitian ini juga dapat menjadi referensi akademik bagi mahasiswa dan peneliti selanjutnya yang mengkaji pengelolaan sampah daerah, tata pelayanan pengelolaan lingkungan masyarakat, serta manajemen organisasi publik di tingkat pemerintah desa maupun kabupaten. Selain itu, penelitian ini dapat menjadi bahan pembandingan (studi banding) bagi penelitian sejenis di daerah lain yang memiliki karakteristik lingkungan pengelolaan sampah yang serupa dengan Kabupaten Bojonegoro .

Dengan demikian, secara ilmiah penelitian ini memperkuat relevansi teori manajemen klasik dalam praktik administrasi publik kontemporer, khususnya dalam pengelolaan fasilitas publik seperti Tempat Pembuangan Akhir.

D. Sistematika Pembahasan

Skripsi disusun dengan sistematika sebagai berikut:

BAB I : PENDAHULUAN

Bab ini berisi tentang latar belakang, perumusan masalah, tujuan, manfaat penelitian, kegunaan penelitian, dan sistematika penulisan.

BAB II : TINJAUAN PUSTAKA

Bab ini berisi teori yang akan digunakan dalam penelitian ini.

BAB III : METODE PENELITIAN

Bab ini berisi tentang metode penelitian, yang meliputi: model penelitian, operasionalitas variabel, cara pengumpulan data, populasi dan sampel, dan Teknik analisis data.

BAB IV : HASIL ANALISIS DAN PEMBAHASAN

Bab ini mencantumkan hasil analisis dan pembahasan hasil penelitian.

BAB V : KESIMPULAN DAN SARAN

Bab ini berisi kesimpulan yang disarikan dari permasalahan, tujuan, analisis data, dan pembahasan hasil analisis. Selain itu bab ini juga berisi saran untuk penelitian berikutnya.