JGPI E-ISSN: 2775-0140
Vol.6, No.2, Oktober 2026; pp. 154-167

Journal of Governance and Policy Innovation

Mandat Pusat, Kapasitas Administratif, dan Komitmen Politik: Kebijakan Sampah Plastik Kabupaten Mamuju

Nurhaerani Tenriwaru[1], Umi Umairah Suhardi[2], Hadi Yudho Prio Wibowo[3]
Universitas Sulawesi Barat, Indonesia[1'2'3]
Email Korespondensi Author: nurhaerani@unsulbar.ac.id

This is an open access article under the CC BY 4.0 license.

Kata kunci:
Kepatuhan Minimum; Mandat Pusat; Kapasitas Administratif; Komitmen Politik; Sampah Plastik.

Abstrak

Pemerintah pusat mendorong daerah membatasi plastik sekali pakai sekaligus menghentikan praktik pembuangan terbuka di tempat pemrosesan akhir, tetapi respons kabupaten yang bergantung pada transfer pusat belum banyak dikaji. Penelitian ini bertujuan menjelaskan bagaimana mandat pusat, kapasitas administratif, dan komitmen politik membentuk kebijakan sampah plastik Kabupaten Mamuju pada 2017–2026. Penelitian menggunakan studi kasus kualitatif berbasis dokumen dengan perbandingan terstruktur terhadap Kabupaten Majene dan Kabupaten Polewali Mandar. Sebanyak 47 dokumen berupa regulasi, rilis resmi, data keuangan daerah, dan pemberitaan, bersama literatur ilmiah, dianalisis melalui pengodean deduktif berdasarkan ketiga penentu dan model ambiguitas-konflik Matland, lalu disusun dalam matriks kronologis delapan titik keputusan. Matriks tersebut diuji dengan penelusuran proses (*process tracing*) melalui uji *hoop* dan *smoking gun* terhadap tiga proposisi dan empat penjelasan tandingan. Hasil penelitian menunjukkan bahwa pusat menegakkan sanksi secara tegas tetapi dengan tenggat yang berubah-ubah, sehingga pemerintah kabupaten merespons dengan kepatuhan minimum di tempat pemrosesan akhir. Kapasitas administratif yang terbatas dan ketergantungan fiskal mendorong pengalihan beban ke pemerintah provinsi serta ke kelurahan, pelaku usaha, dan rumah tangga. Pada tahap penanganan di hilir, pembenahan didorong oleh sanksi pusat, sedangkan blokade warga baru menghasilkan dialog; pada tahap pengurangan di hulu, surat edaran pengurangan plastik bertahan sejak 2023 tanpa pengawasan karena mandatnya tidak memaksa dan tidak ada konflik yang mendorong perubahan. Penelitian ini menyimpulkan bahwa kepatuhan minimum dibentuk bersama oleh pusat dan daerah, dan bahwa satu kebijakan dapat sekaligus bersifat simbolik di hilir dan eksperimental di hulu. Konsistensi jadwal dari pusat dan penguatan instrumen hulu di daerah diperlukan.

Keywords:
Minimum Compliance; Central Mandates; Administrative Capacity; Political Commitment; Plastic Waste.

Abstract

Indonesia's central government pushes local governments to restrict single-use plastics while ending open dumping at final disposal sites, yet the responses of transfer-dependent regencies remain understudied. This study explains how central mandates, administrative capacity, and political commitment shaped plastic waste policy in Mamuju Regency in 2017–2026. It employs a qualitative, document-based case study with a structured comparison to Majene and Polewali Mandar regencies. Forty-seven documents (regulations, official releases, local fiscal data, and news reports) and scholarly literature were deductively coded against the three determinants and Matland's ambiguity–conflict model, then arranged into a chronological matrix of eight decision points. The matrix was process-traced using hoop and smoking-gun tests of three propositions and four rival explanations. Findings show that the central government enforced sanctions firmly but with shifting deadlines, and the regency responded with minimum compliance at its disposal site. Limited administrative capacity and fiscal dependence led the regency to shift burdens upward to the province and downward to urban villages, businesses, and households. Downstream, at the disposal site, improvements were driven by central sanctions, while a residents' blockade produced only dialogue; upstream, in waste reduction, a circular letter on plastic reduction has persisted since 2023 without monitoring because the mandate is non-binding and no conflict pushes for change. The study concludes that minimum compliance is co-produced by central and local governments, and that a single policy can be symbolic downstream and experimental upstream. Consistent central timelines and stronger local upstream instruments are needed.

Pendahuluan

Sampah plastik adalah komponen terbesar kedua dalam sampah perkotaan di Indonesia, dan sekitar 58% di antaranya belum terkumpul (Zahrah, Yu, & Liu, 2024). Pemerintah merespons persoalan ini di dua ujung. Di hulu, yaitu pada tahap pengurangan sampah di sumbernya, daerah didorong membatasi plastik sekali pakai melalui regulasi daerah; pada Juni 2026, Menteri Lingkungan Hidup meminta kepala daerah mempercepat regulasi tersebut dan mencatat lebih dari 300 kabupaten/kota telah memilikinya (S25). Di hilir, yaitu pada tahap penanganan dan pemrosesan akhir sampah, pusat menegakkan larangan *open dumping* yang telah lama diabaikan, dengan menjatuhkan sanksi administratif kepada 273 pengelola tempat pemrosesan akhir (TPA) hingga Januari 2026 (S24). Kajian lintas negara di Asia Tenggara menunjukkan bahwa efektivitas pelarangan plastik tidak lepas dari dinamika politik, persepsi publik, dan dampak yang tidak diinginkan (Mabayo, 2025). Karena itu, cara pemerintah daerah merespons dorongan dari pusat menjadi persoalan administrasi publik, bukan sekadar persoalan teknis lingkungan.

Kabupaten Mamuju, ibu kota Provinsi Sulawesi Barat, memperlihatkan ketegangan antara kedua ujung itu. Di hulu, pemerintah kabupaten mengatur pengurangan plastik melalui Surat Edaran Bupati Nomor 8 Tahun 2023 (S03), sementara dua kabupaten lain di Sulawesi Barat, yaitu Majene yang bertetangga langsung dan Polewali Mandar, telah menetapkan peraturan bupati (S29, S31). Di hilir, TPA Adi-Adi masih tercatat sebagai TPA terbuka yang sedang menuju *controlled landfill* (S21), dan bupati mengakui adanya teguran dari Kementerian Lingkungan Hidup atau KLH (S09). Baru sekitar 20% sampah di Mamuju terkelola dengan baik (S08). Pada April 2026, warga sekitar TPA menutup akses jalan menuju TPA sehingga sampah menumpuk di kota (S12, S15). Semua ini terjadi ketika transfer pusat ke Mamuju dipangkas Rp186,10 miliar pada 2026 (S16).

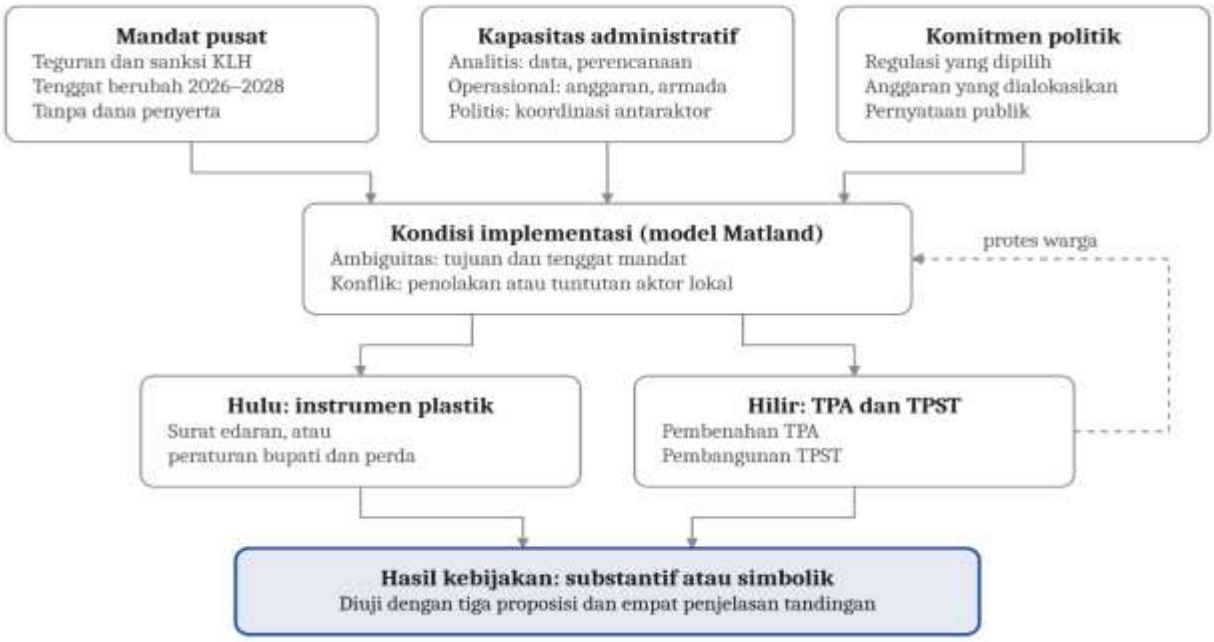
Kondisi tersebut membuat penelitian ini mendesak. Pertama, keputusan tentang TPA Adi-Adi harus diambil dalam tenggat yang sempit. Pusat menjadwalkan penghentian *open dumping* secara bertahap mulai 1 Agustus 2026 dan menyebut tenggat penutupan TPA terbuka pada 2027 (S26, S27). Pusat juga telah menjatuhkan sanksi administratif kepada ratusan pengelola TPA dan mengancam memperberat sanksi hingga pidana bagi pemerintah daerah yang lalai (S20, S22, S24, S28). Pilihan kebijakan Mamuju dalam periode ini akan ikut menentukan apakah TPA Adi-Adi memenuhi standar minimum atau menghadapi sanksi yang lebih berat. Kedua, karena Mamuju hanya memiliki satu TPA, persoalan di hilir langsung mengganggu layanan persampahan kota, seperti yang terjadi ketika warga menutup akses TPA pada April 2026 (S12, S15), sementara residu yang diangkut ke TPA masih didominasi kantong plastik dan sisa makanan (S06). Ketiga, ruang fiskal untuk membenahi pengelolaan sampah justru menyempit akibat penurunan transfer pusat dan kewajiban memenuhi batas belanja pegawai 30% mulai 2027 (S16, S18, S36). Tanpa penjelasan berbasis bukti tentang bagaimana mandat pusat, kapasitas administratif, dan komitmen politik membentuk pilihan kebijakan daerah, rekomendasi bagi Mamuju dan kabupaten lain di kawasan timur Indonesia yang bergantung pada transfer pusat hanya akan bertumpu pada asumsi.

Kajian tentang kebijakan sampah plastik di Indonesia telah berkembang, tetapi dengan fokus yang sempit. Sebagian besar studi implementasi menilai pelaksanaan regulasi yang sudah berbentuk peraturan wali kota atau peraturan bupati (Blolo, 2021; Husain & Hertati, 2023; Islami, Purnamasari, & Seran, 2020; Lestari & As'ari, 2022), misalnya dari sisi komunikasi kebijakan yang belum konsisten (Husain & Hertati, 2023) atau kombinasi ambiguitas dan konflik dalam model Matland (Islami dkk., 2020). Kumara, Supeno, dan Wardiyanto (2022) mengkaji kapasitas pemerintah daerah dalam melaksanakan larangan plastik sekali pakai di Bali. Kajian lain menelaah kerangka hukum dan strategi nasional, termasuk perbandingan dengan negara lain (Kamaruddin dkk., 2022; Nurratri, Prasetya, & Rasuli, 2024; Subekti, 2023). Dari sisi politik, aktivisme antiplastik ikut membentuk agenda kebijakan di Indonesia dan Malaysia (Dauvergne & Islam, 2023), sedangkan regulasi plastik di tingkat desa dapat bertahan secara simbolik melalui improvisasi pelaksana (Sujarwoto, Salsabilla, Ratri, & Maharani, 2026). Di sisi hilir, kajian tata kelola persampahan menegaskan perlunya integrasi dan sinkronisasi kebijakan pusat dan daerah (Fariz, Muis, Anggraini, Rachman, & Matsumoto, 2024), menemukan penundaan penerjemahan kebijakan nasional di tingkat daerah (Ratnasari, Mizuno, Herdiansyah, & Simanjutak, 2023), dan menunjukkan lemahnya koherensi vertikal kebijakan persampahan (Yuwono & Hanani, 2025). Di Sulawesi Barat, kajian yang ada menyoroti konflik penutupan TPA di Polewali Mandar

(Hidayat, Kambo, & Imran, 2026) dan konflik kerja antara Dinas Lingkungan Hidup dan Kebersihan (DLHK) Mamuju dan kecamatan dalam program kebersihan kota (Anugraha, Alwi, & Susanti, 2020).

Dari kajian tersebut terdapat tiga celah. Pertama, dalam literatur yang ditelusuri, studi implementasi umumnya menerima bentuk regulasi sebagai sesuatu yang sudah ada, sehingga jarang menanyakan mengapa sebuah daerah tidak pernah menaikkan instrumennya dari surat edaran ke peraturan. Kedua, kebijakan hulu dan hilir biasanya dikaji terpisah, padahal pemerintah daerah yang sama menghadapi kedua mandat itu sekaligus dengan sumber daya yang sama. Ketiga, peran pusat dalam membentuk respons daerah, khususnya melalui tenggat yang berubah-ubah, belum banyak dianalisis, terlebih di kabupaten kawasan timur Indonesia yang bergantung pada transfer pusat; pemetaan bibliometrik atas riset sampah plastik laut di Indonesia juga menunjukkan bahwa wilayah Indonesia timur relatif kurang diteliti (Tenriwaru, Suhardi, & Ramli, 2025). Kebaruan penelitian ini terletak pada analisis kebijakan sampah plastik sebagai satu kesatuan hulu dan hilir dalam relasi pusat dan daerah, dengan menggunakan dokumen bertanggal untuk menelusuri urutan keputusan di Mamuju selama satu dekade.

Penelitian ini menggunakan kerangka tiga penentu yang dikembangkan untuk menjelaskan kepatuhan pemerintah daerah terhadap kewajiban keterbukaan data, yaitu kewajiban hukum, kapasitas administratif, dan komitmen politik (Suhardi, Tenriwaru, Fitriah, & Nasiruddin, 2026). Kerangka ini dapat dipindahkan ke kebijakan lingkungan karena setiap penentunya bersandar pada tradisi literatur yang mapan, yaitu relasi mandat dan sumber daya dalam desentralisasi, kapasitas kebijakan, dan kemauan politik, dan karena kebijakan sampah juga bertumpu pada kewajiban yang datang dari pusat. Dalam penelitian ini, kewajiban hukum dibaca sebagai mandat pusat dalam relasi antarlevel pemerintahan. Mandat pusat dapat menjadi beban tanpa dana ketika kewenangan diserahkan tanpa sumber daya yang sepadan (Rodríguez-Pose & Vidal-Bover, 2024), dan pemerintah lokal dapat meresponsnya dengan kepatuhan minimum, yakni menyiasati kebijakan yang dimandatkan pusat sambil menghindari konsekuensi kegagalan kebijakan (Zhou & Schubert, 2025). Kapasitas administratif dipahami sebagai kapasitas kebijakan yang terdiri atas dimensi analitis, operasional, dan politis (Wu, Ramesh, & Howlett, 2015). Komitmen politik dipahami sebagai dukungan para pengambil keputusan kunci terhadap solusi tertentu atas masalah yang dipahami bersama (Post, Raile, & Raile, 2010). Ketiga penentu ini bekerja dalam kondisi yang dijelaskan model ambiguitas-konflik Matland (1995), yang membedakan implementasi administratif, politis, eksperimental, dan simbolik berdasarkan tingkat ambiguitas kebijakan dan konflik antaraktor. Hubungan antarkonsep tersebut digambarkan pada Gambar 1.



Gambar 1. Kerangka Pikir Penelitian
Sumber: diadaptasi dari Suhardi dkk. (2026) dan Matland (1995)

Berdasarkan kerangka tersebut, penelitian ini menguji tiga proposisi. Proposisi pertama (P1) menyatakan bahwa di bawah mandat pusat yang ambigu dan tanpa dana, pemerintah kabupaten memilih kepatuhan minimum. Proposisi kedua (P2) menyatakan bahwa penyusutan ruang fiskal mendorong pemerintah kabupaten mengalihkan beban ke level pemerintahan di atasnya dan ke aktor di bawahnya. Proposisi ketiga (P3) menyatakan bahwa ambiguitas dan konflik yang tinggi menghasilkan implementasi simbolik di hulu. Tujuan penelitian ini adalah menjelaskan bagaimana mandat pusat, kapasitas administratif, dan komitmen politik membentuk pilihan instrumen dan respons Pemerintah Kabupaten Mamuju dalam kebijakan sampah plastik pada 2017–2026, serta membandingkannya dengan Kabupaten Majene dan Polewali Mandar.

Metode

Penelitian ini menggunakan pendekatan kualitatif dengan desain studi kasus tunggal berbasis dokumen (Yin, 2018), dilengkapi perbandingan terstruktur dengan dua kabupaten lain di Sulawesi Barat. Kabupaten Mamuju dipilih sebagai kasus utama karena memadukan tiga kondisi yang jarang hadir bersamaan: tekanan penegakan hukum dari pusat atas TPA Adi-Adi, ruang fiskal yang menyempit, dan instrumen pengurangan plastik yang bertahan dalam bentuk surat edaran sejak 2023. Kabupaten Majene dan Kabupaten Polewali Mandar dipilih sebagai pembanding karena berada dalam provinsi yang sama, tetapi telah menetapkan peraturan bupati tentang pembatasan plastik. Keduanya diperlakukan sebagai kasus kontras yang dipilih karena instrumennya berbeda dari Mamuju, sehingga perbandingan ini tidak dimaksudkan untuk generalisasi statistik.

Data dikumpulkan melalui kajian literatur dan analisis dokumen. Penelusuran literatur dilakukan melalui Garuda, SINTA, Google Scholar, Crossref, dan situs penerbit dengan kata kunci implementasi pembatasan plastik, tata kelola TPA, relasi pusat dan daerah, kepatuhan minimum, serta kapasitas kebijakan. Penelusuran dokumen kasus mencakup regulasi daerah; rilis dan berita resmi Kementerian Lingkungan Hidup, Pemerintah Provinsi Sulawesi Barat, dan DLHK Kabupaten Mamuju; data keuangan daerah yang bersumber dari Direktorat Jenderal Perimbangan Keuangan (DJPK); serta pemberitaan media nasional dan lokal. Rentang dokumen adalah 2017 sampai 8 Oktober 2026 sebagai batas data. Dokumen diinklusi bila bertanggal, penerbitnya dapat diidentifikasi, dan memuat kebijakan, anggaran, atau peristiwa persampahan di tiga kabupaten tersebut. Penelusuran menghasilkan 47 dokumen yang memenuhi kriteria.

Sumber dibedakan dalam tiga tingkat kredibilitas, yaitu dokumen resmi pemerintah, artikel ilmiah, dan berita media. Klaim faktual kunci yang bersumber dari berita digunakan sebagai bukti penentu bila didukung dua sumber independen atau satu dokumen resmi; klaim bersumber tunggal diperlakukan sebagai bukti pendukung. Sumber dokumen yang dirujuk dalam analisis disajikan pada Tabel 1 dengan kode S01 sampai S36.

Analisis mengikuti tiga langkah analisis dokumen, yaitu pembacaan sekilas, pembacaan menyeluruh, dan interpretasi (Bowen, 2009). Dokumen dikodekan secara deduktif berdasarkan tiga penentu, yaitu mandat pusat, kapasitas administratif, dan komitmen politik (Suhardi dkk., 2026), serta dua kondisi implementasi dalam model ambiguitas-konflik (Matland, 1995). Hasil pengodean disusun dalam matriks kronologis delapan titik keputusan sejak 2017 sampai 2026, lalu diuji dengan logika *process tracing* (Collier, 2011). Setiap proposisi dinilai dengan uji *hoop*, yaitu bukti yang harus ada bila proposisi benar, dan uji *smoking gun*, yaitu bukti yang sulit dijelaskan tanpa proposisi tersebut. Empat penjelasan tandingan diuji dengan cara yang sama, yaitu bahwa surat edaran sudah cukup efektif (T1), peraturan bupati tertahan oleh prosedur (T2), isu sampah tergeser oleh prioritas lain (T3), dan bantuan provinsi meredakan tekanan (T4).

Tingkat ambiguitas dan konflik dinilai dengan kriteria operasional. Ambiguitas dinilai tinggi bila terdapat lebih dari satu target, tenggat, atau ukuran keberhasilan resmi untuk kewajiban yang sama, atau bila instrumen yang harus dipakai tidak ditentukan; ambiguitas dinilai rendah bila target, tenggat, dan instrumennya tunggal dan jelas. Konflik dinilai tinggi bila terdapat aksi kolektif yang terdokumentasi, seperti demonstrasi, blokade, atau penolakan terbuka dari aktor yang terdampak; konflik dinilai rendah bila tidak ditemukan penolakan maupun tuntutan terbuka. Ringkasan titik keputusan, bukti, dan hasil uji disajikan pada Tabel 2.

Keabsahan dijaga melalui triangulasi sumber, penilaian tingkat kredibilitas setiap sumber, pengujian empat penjelasan tandingan, serta pencatatan jejak audit berupa tabel korpus yang memuat

tautan dan tanggal akses setiap dokumen. Hal yang tidak ditemukan dalam dokumen publik dicatat sebagai ketiadaan bukti, bukan bukti ketiadaan. Penelitian ini tidak mewawancarai aktor, sehingga motif internal pejabat tidak disimpulkan; komitmen politik dibaca dari jejak yang terlihat di ruang publik, yaitu regulasi yang dipilih, anggaran yang dialokasikan, dan pernyataan resmi. Dokumen internal seperti surat sanksi administratif untuk TPA Adi-Adi dan dokumen pelaksanaan anggaran DLHK tidak tersedia untuk publik dan menjadi keterbatasan penelitian ini. Naskah Peraturan Daerah Kabupaten Mamuju Nomor 2 Tahun 2017 dan Peraturan Bupati Mamuju Nomor 39 Tahun 2018 juga tidak ditemukan di basis data peraturan daring yang ditelusuri, sehingga isinya dibaca dari ringkasan resmi DLHK (S01) dan pemberitaan (S02).

Tabel 1.
Sumber Dokumen Yang Dirujuk Dalam Analisis

Kode	Sumber Dan Tanggal	Isi Pokok
S01	DLHK Mamuju, ringkasan Perda Mamuju 2/2017 (t.t., diakses 2026)	Kerangka pengurangan dan penanganan sampah; larangan membakar sampah
S02	Inakoran, tentang Perbup Mamuju 39/2018 (t.t.)	Pelimpahan sebagian urusan kebersihan ke kecamatan dan kelurahan beserta armada
S03	DLHK Mamuju, 6 Juli 2023	Surat Edaran Bupati 8/2023 tentang pengurangan plastik
S04	DLHK Mamuju, 2025 (Hari Jadi ke-485)	Surat edaran lanjutan disiapkan; TPST direncanakan 2026
S05	DLHK Mamuju, 2025 (UPTD TPA)	Zonasi, rotasi, pemadatan, penimbunan berkala, jembatan timbang
S06	DLHK Mamuju, 11 September 2025	Residu ke TPA didominasi kantong plastik dan sisa makanan
S07	DLHK Mamuju, 18 Oktober 2025	Tiga truk sampah dari Gubernur Sulawesi Barat
S08	DLHK Mamuju, 10 April 2026	Baru sekitar 20% sampah terkelola baik
S09	RRI Mamuju, 9 April 2026	Forum Bupati menampung usulan kewenangan provinsi; bupati mengusulkan penanganan TPA Adi-Adi dan menyebut teguran KLH
S10	Liputan6, sekitar 2019–2020	Tuntutan warga sekitar TPA; dijanjikan peraturan bupati
S11	Rakyat Sulbar, 13 April 2026	Demonstrasi organisasi mahasiswa di DLHK
S12	Mekora, 19 April 2026	Warga menutup akses TPA Adi-Adi; dua tuntutan
S13	Rakyat Sulbar, 19 April 2026	Konfirmasi independen atas penutupan akses TPA
S14	Mekora, 21 April 2026	Dialog DLHK dengan warga tidak menghasilkan kesepakatan
S15	Mekora, April 2026	Sampah menumpuk; TPA Adi-Adi satu-satunya TPA
S16	Tribun Batam (data DJPK), Juli 2026	Pagu transfer ke daerah 2026 turun Rp186,10 miliar
S17	Tribun Batam (data DJPK hingga April 2026)	Pendapatan Rp1.018,56 miliar, Rp831,85 miliar dari transfer pusat; belanja Rp1.033,94 miliar, belanja pegawai Rp485,79 miliar
S18	Mekora, 2026	Porsi belanja pegawai 35,80%
S19	Pemkab Mamuju, 21 Desember 2021	Hibah ekskavator dari Kementerian PUPR; peningkatan TPA bersyarat sertifikat lahan
S20	Kompas, 26 Desember 2024	*Open dumping* dilarang pada 2026; ancaman pidana
S21	Pemprov Sulawesi Barat, 15 April 2025	Status enam TPA di Sulawesi Barat
S22	Antara, Desember 2025	49 kabupaten/kota tidak merespons sanksi; perpanjangan bersyarat
S23	Antara, 25 Februari 2026	*Open dumping* harus berakhir 2026; TPA berakhir secara teknis 2028
S24	KLH, 26 Februari 2026	273 TPA dikenai sanksi administratif
S25	KLH, 13 Juni 2026	SE Menteri LH 2/2026 tentang percepatan regulasi pembatasan plastik
S26	Bisnis, 24 Juni 2026	Penghentian *open dumping* mulai 1 Agustus 2026 secara bertahap
S27	Antara, Juli 2026	Tenggat penutupan TPA *open dumping* disebut 2027
S28	Kompas, 13 Juli 2026	Batas 31 Juli 2026; minimal perbaikan menuju *controlled landfill*
S29	Perbup Majene 19/2025	Pembatasan plastik sekali pakai
S30	Polres Majene, Agustus 2024	Kebakaran TPA Moloku
S31	Perbup Polewali Mandar 21/2019	Pembatasan kantong plastik dan kemasan plastik
S32	Pemkab Polewali Mandar, 12 November 2025	TPA Binuang disiapkan beroperasi sebagai TPST pada akhir 2025; persetujuan lingkungan dari gubernur, 27 September 2025
S33	Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2008 tentang Pengelolaan Sampah	Pasal 44: TPA pembuangan terbuka ditutup paling lama lima tahun sejak undang-undang berlaku
S34	Peraturan Presiden Nomor 97 Tahun 2017 tentang Jakstranas	Target pengurangan 30% dan penanganan 70% pada 2025; daerah menyusun Jakstrada
S35	Peraturan Menteri PU Nomor 03/PRT/M/2013	Lahan urug terkendali sebagai metode antara dan syarat minimum bagi kota kecil dan sedang
S36	Kabar Sulbar, 9 April 2026	Forum Bupati: semua daerah melampaui batas belanja pegawai 30%; usulan bersama penundaan ke pusat

Sumber: diolah penulis dari korpus dokumen, diakses 4–8 Oktober 2026. Tautan lengkap setiap sumber tersedia pada berkas tambahan (supplementary file) yang diunggah bersama naskah.

Tabel 1 menyusun sumber menurut fokus buktinya. Kode S01–S08 dan S19 berasal dari Pemerintah Kabupaten Mamuju dan DLHK, kecuali S02 yang berupa pemberitaan; S09–S15 mencatat persoalan TPA Adi-Adi, termasuk usulan bupati kepada pemerintah provinsi serta tuntutan dan aksi warga; S16–S18 dan S36 memuat kondisi fiskal daerah; S20–S28 mencatat penegakan mandat pusat dan status TPA; S29–S32 berasal dari kabupaten pembanding; dan S33–S35 adalah regulasi nasional yang menjadi dasar mandat.

Hasil dan Diskusi

Hasil dan diskusi disusun mengikuti tujuan penelitian. Tiga subbagian pertama menguraikan setiap penentu secara berurutan, yaitu mandat pusat, kapasitas administratif, dan komitmen politik. Subbagian keempat membandingkan Mamuju dengan Kabupaten Majene dan Kabupaten Polewali Mandar, dan subbagian terakhir merangkum interaksi ketiga penentu. Sebagai pengantar, Tabel 2 menyajikan delapan titik keputusan (TK) dalam kebijakan sampah Mamuju pada 2017–2026. Titik keputusan adalah momen ketika pemerintah kabupaten memilih atau mempertahankan suatu instrumen kebijakan, atau ketika tekanan dari pusat, provinsi, maupun warga berubah. Kolom bukti utama memuat dokumen yang menjadi dasar penilaian, sedangkan kolom hasil uji menunjukkan apakah bukti tersebut mendukung atau melemahkan proposisi (P1–P3) dan penjelasan tandingan (T1–T4)

Tabel 2.
Ringkasan titik keputusan dan hasil uji proposisi

Titik	Waktu	Bukti utama	Hasil uji
TK1	2017	Perda Mamuju 2/2017 menjadi kerangka umum pengurangan dan penanganan sampah (S01)	Konteks
TK2	2018–2020	Pelimpahan urusan kebersihan ke kecamatan dan kelurahan (S02); konflik kerja DLHK dan kecamatan (Anugraha dkk., 2020)	Mendukung P2 (ke bawah), sebagian
TK3	2023	Surat edaran pengurangan plastik tanpa target dan pengawasan yang terdokumentasi (S03)	Mendukung P3; melemahkan T1
TK4	2025	Sanksi nasional (S24); pembenahan TPA sesuai standar minimum (S05, S21)	P1 lolos uji *hoop*
TK5	2025–2026	Surat edaran lanjutan, bukan peraturan bupati (S04), meskipun ada imbauan pusat (S25)	Mendukung P3; T2 tidak didukung
TK6	2021–2026	Bantuan pusat bersyarat (S19); truk dari provinsi (S07); usulan penanganan TPA ke provinsi (S09); usulan bersama penundaan batas belanja pegawai (S36)	P2 didukung kuat; T4 ditolak
TK7	April 2026	Demonstrasi dan blokade (S11–S13); dialog buntu (S14); tidak ada TPA cadangan (S15)	Konflik tinggi di hilir; dasar revisi P3
TK8	Juni–Oktober 2026	Tenggat berubah-ubah (S23, S26–S28); transfer pusat turun (S16)	Ambiguitas tinggi; hasil akhir belum terdokumentasi

Sumber: diolah penulis dari dokumen pada Tabel 1.

Tabel 2 memperlihatkan tiga kelompok titik keputusan. Kelompok pertama (TK1–TK3, 2017–2023) membentuk kerangka awal kebijakan, yaitu peraturan daerah tentang pengelolaan sampah, pelimpahan sebagian urusan kebersihan ke kecamatan dan kelurahan, serta surat edaran pengurangan plastik tanpa target dan pengawasan yang terdokumentasi. Kelompok kedua (TK4–TK6, 2021–2026) memperlihatkan respons kabupaten terhadap mandat pusat dan tekanan fiskal, yaitu pembenahan TPA sesuai standar minimum setelah sanksi nasional, penyiapan surat edaran lanjutan alih-alih peraturan bupati, serta pencarian dukungan dari pusat dan provinsi, termasuk usulan agar pemerintah provinsi ikut menangani TPA. Kelompok ketiga (TK7–TK8, 2026) memperlihatkan tekanan yang meningkat, yaitu demonstrasi dan blokade warga serta tenggat pusat yang berubah-ubah di tengah penurunan transfer. Secara keseluruhan, proposisi kepatuhan minimum (P1) lolos uji *hoop*, proposisi pengalihan beban (P2) didukung kuat, dan proposisi implementasi simbolik di hulu (P3) direvisi karena penyebabnya ternyata bukan konflik yang tinggi. Dari empat penjelasan tandingan, T1 dan T2 tidak didukung, T3 hanya didukung lemah, dan T4 ditolak. Uraian setiap penentu disajikan pada subbagian berikut.

Mandat Pusat

Subbagian ini menguraikan penentu pertama, yaitu mandat pusat, dengan menelusuri cara pusat menegakkan larangan pembuangan terbuka dan respons Pemerintah Kabupaten Mamuju terhadapnya, sekaligus menguji proposisi P1. Kewajiban menghentikan *open dumping* bukan hal baru. Pasal 44 Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2008 telah mewajibkan pemerintah daerah menutup TPA dengan sistem pembuangan terbuka paling lambat lima tahun setelah undang-undang itu berlaku (S33). Kewajiban tersebut tidak ditegakkan selama lebih dari satu dekade; secara nasional, sekitar 35% TPA masih beroperasi secara terbuka hingga Mei 2022 (Misrawati & Zaim, 2024). Yang berubah sejak akhir 2024 adalah cara pusat menegakkannya. Menteri Lingkungan Hidup mengumumkan bahwa *open dumping* dilarang pada 2026 dan pemerintah daerah yang lalai dapat dipidana (S20). Sepanjang 2025 hingga Januari 2026, Kementerian Lingkungan Hidup menjatuhkan sanksi administratif kepada 273 pengelola TPA (S24), dan mengancam memperberat sanksi bagi 49 kabupaten/kota yang tidak merespons (S22).

Namun penegakan yang tegas itu disertai tenggat yang terus berubah. Pada Februari 2026, menteri meminta *open dumping* berakhir sepenuhnya pada 2026, sekaligus menyebut bahwa TPA baru berakhir secara teknis pada 2028 (S23). Pada Juni 2026, penghentian *open dumping* dijadwalkan mulai 1 Agustus 2026 secara bertahap (S26). Pada Juli 2026, pejabat penegakan hukum menetapkan 31 Juli 2026 sebagai batas pelaksanaan sanksi, tetapi yang dituntut paling tidak adalah perbaikan fasilitas menuju *controlled landfill* (S28). Pada bulan yang sama, tenggat penutupan TPA terbuka disebut jatuh pada 2027 (S27). Dalam kurun kurang dari dua tahun, satu regulator menyebut sedikitnya lima titik waktu yang berbeda. Dalam kerangka Matland (1995), kondisi ini adalah ambiguitas tinggi: tujuan kebijakan jelas, tetapi ukuran keberhasilan dan tenggatnya terbuka untuk ditafsirkan.

Respons Pemerintah Kabupaten Mamuju terhadap mandat ini dapat dibaca dari urutan dokumen. Pada April 2025, Pemerintah Provinsi Sulawesi Barat mencatat TPA Adi-Adi sebagai TPA terbuka yang sedang menuju *controlled landfill* (S21). Pada 2025, unit pelaksana teknis daerah (UPTD) TPA melakukan zonasi dan rotasi lahan urug, pemadatan, penimbunan berkala, dan pemasangan jembatan timbang (S05). Pada April 2026, bupati secara terbuka mengakui adanya teguran Kementerian Lingkungan Hidup atas praktik *open dumping* di TPA Adi-Adi (S09). Langkah-langkah ini sejalan dengan indikator minimum *controlled landfill*, tetapi tidak ditemukan dokumen publik tentang rencana *sanitary landfill*, instalasi pengolahan lindi, atau anggaran khusus untuk keduanya. Dengan demikian, proposisi kepatuhan minimum lolos uji *hoop*: bukti yang seharusnya ada bila proposisi benar memang ditemukan. Uji *smoking gun* belum dapat dilakukan karena dokumen penilaian sanksi untuk Mamuju tidak dipublikasikan.

Temuan ini memperluas konsep kepatuhan minimum. Dalam kajian tentang pengelolaan sampah perkotaan di Tiongkok, Zhou dan Schubert (2025) menunjukkan bahwa pemerintah lokal memakai kepatuhan minimum sebagai strategi untuk menyiasati kebijakan yang dimandatkan pusat sambil menghindari konsekuensi kegagalan kebijakan. Di Mamuju, kepatuhan minimum tidak semata strategi daerah. Standar teknis memang menetapkan *controlled landfill*, sebuah metode antara sebelum *sanitary landfill*, sebagai syarat minimum bagi kota kecil dan sedang (S35). Namun pusat tidak sekadar menegakkan standar minimum itu. Pusat menerima kemajuan menuju standar tersebut sebagai pemenuhan sanksi, memberi perpanjangan bagi daerah yang menunjukkan kemajuan sebagian, dan mengubah tenggatnya berulang kali (S22, S23, S26–S28). Kepatuhan minimum dengan demikian merupakan hasil yang dibentuk bersama: daerah memilih langkah sekadarnya, dan pusat menoleransinya melalui tenggat yang dapat diundur. Pola ini sejalan dengan temuan bahwa pemerintah kota dan provinsi kerap menunda penerjemahan kebijakan persampahan nasional (Ratnasari dkk., 2023), dan bahwa koherensi vertikal kebijakan persampahan melemah ketika mandat nasional tidak disertai rencana pelaksanaan di daerah (Yuwono & Hanani, 2025). Studi di Pangkalpinang juga menemukan bahwa praktik *open dumping* bertahan karena keterbatasan anggaran operasional, koordinasi yang lemah, dan kapasitas teknis yang rendah (Shabarudin & Thamrin, 2025), yang mengarah pada penentu kedua.

Kapasitas Administratif

Subbagian ini menguraikan penentu kedua, yaitu kapasitas administratif, melalui kondisi fiskal dan tiga dimensi kapasitas kebijakan, sekaligus menguji proposisi P2. Mandat pusat yang menuntut

perbaikan TPA datang ketika ruang fiskal Mamuju menyempit. Pagu transfer ke daerah untuk Mamuju pada 2026 turun Rp186,10 miliar dibanding tahun sebelumnya (S16). Dari pagu pendapatan Rp1.018,56 miliar, sebesar Rp831,85 miliar atau sekitar 82% berasal dari transfer pusat (S17). Pada saat yang sama, pagu belanja pegawai mencapai Rp485,79 miliar, atau sekitar 47% dari total pagu belanja Rp1.033,94 miliar (dihitung dari S17). Dalam pemberitaan tentang batas belanja pegawai, porsi belanja pegawai Mamuju disebut 35,80% (S18), tetap di atas batas 30% yang wajib dipenuhi daerah mulai 2027 berdasarkan Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2022 tentang Hubungan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintahan Daerah; seluruh daerah di Sulawesi Barat bahkan telah melampaui batas tersebut (S36). Ketergantungan setinggi ini sejalan dengan temuan bahwa ketergantungan pada dana transfer menurunkan kemampuan fiskal daerah (Indriawati & Hasmarini, 2025). Dalam situasi ini, kebutuhan investasi untuk *controlled* atau *sanitary landfill* bersaing langsung dengan belanja wajib.

Keterbatasan itu tampak pada tiga dimensi kapasitas kebijakan (Wu dkk., 2015). Kapasitas operasional lemah: TPA Adi-Adi adalah satu-satunya TPA di Mamuju, sehingga ketika warga menutup aksesnya pada April 2026, sampah menumpuk di kota dan DLHK mengakui tidak memiliki lokasi alternatif (S15). Kinerja layanan juga rendah; sekretaris daerah menyebut baru sekitar 20% sampah terkelola dengan baik (S08). Kapasitas analitis tidak terlihat dalam dokumen publik: tidak ditemukan data dasar, target, atau laporan pemantauan atas surat edaran pengurangan plastik, padahal residu yang diangkut ke TPA masih didominasi kantong plastik dan sisa makanan (S06). Kapasitas politis, yaitu kemampuan menggalang dukungan antaraktor, diuji saat dialog DLHK dengan warga sekitar TPA berakhir tanpa kesepakatan (S14).

Dalam kondisi kapasitas seperti ini, dokumen menunjukkan pola pengalihan beban ke dua arah. Ke atas, bupati menggunakan Forum Bupati pada April 2026 untuk mengusulkan agar pemerintah provinsi ikut menangani TPA Adi-Adi, sambil menyebut teguran Kementerian Lingkungan Hidup (S09). Forum tersebut memang dirancang untuk menampung usulan yang menjadi kewenangan provinsi (S09), sehingga mengajukan usulan di sana sebagian merupakan prosedur rutin. Namun TPA Adi-Adi dikelola UPTD di bawah DLHK Mamuju (S05), dan bupati membingkainya sebagai beban yang perlu ikut ditanggung provinsi dengan merujuk teguran pusat. Karena itu, pernyataan ini dinilai sebagai bukti kuat bagi proposisi pengalihan beban, meskipun belum memenuhi syarat *smoking gun* karena hanya bersumber dari satu pemberitaan. Pada forum yang sama, pemerintah kabupaten se-Sulawesi Barat dan pemerintah provinsi juga bersepakat mengusulkan kepada pusat agar pemberlakuan batas belanja pegawai 30% ditunda (S36). Tekanan fiskal dengan demikian dinegosiasikan ke atas secara kolektif. Pola serupa terlihat sebelumnya ketika Mamuju menerima tiga truk sampah dari gubernur pada Oktober 2025 (S07) dan hibah ekskavator dari Kementerian PUPR pada 2021 (S19). Dukungan pusat tersebut bersyarat; peningkatan kapasitas TPA melalui fasilitasi kementerian mensyaratkan sertifikat atas lahan TPA (S19). Kapasitas administratif dengan demikian menjadi prasyarat untuk mengakses dukungan, bukan hanya hasil dari dukungan.

Ke bawah, beban pengelolaan dialihkan ke kecamatan, kelurahan, pelaku usaha, dan rumah tangga. Peraturan Bupati Mamuju Nomor 39 Tahun 2018 melimpahkan sebagian urusan kebersihan kepada kecamatan dan kelurahan beserta armadanya (S02), dan studi tentang program kebersihan Gerakan Mamuju Mapaccing menemukan konflik antara DLHK dan kecamatan yang bersumber dari saling ketergantungan kerja serta perbedaan kriteria penilaian (Anugraha dkk., 2020). Tidak ditemukan dokumen publik yang menunjukkan pelimpahan anggaran yang sepadan. Surat Edaran Bupati 8/2023 meminta organisasi perangkat daerah, pelaku usaha, dan pengelola pasar melakukan aksi nyata pengurangan plastik (S03). UPTD TPA pun menggantungkan sekitar 70–80% pengurangan volume sampah pada pemilahan di rumah tangga (S05). Bahasa kolaborasi dan perubahan perilaku juga menonjol dalam pernyataan pemerintah daerah (S08).

Temuan ini memberi wujud konkret pada argumen bahwa mandat tanpa dana menekan kinerja ekonomi daerah (Rodríguez-Pose & Vidal-Bover, 2024). Di Mamuju, tekanan itu tidak hanya menurunkan kinerja, tetapi juga mendorong strategi aktif untuk memindahkan beban ke level lain. Kajian sistematis tentang implementasi kebijakan persampahan di negara berkembang mencatat kesenjangan implementasi yang ditandai kelembagaan yang terfragmentasi (Dharmanu Yudartha, Yuwono, & Suwitri, 2026). Kasus ini menunjukkan bahwa fragmentasi tersebut sebagian diproduksi oleh pengalihan beban itu sendiri. Berbeda dengan Watampone, tempat kepemimpinan kolaboratif

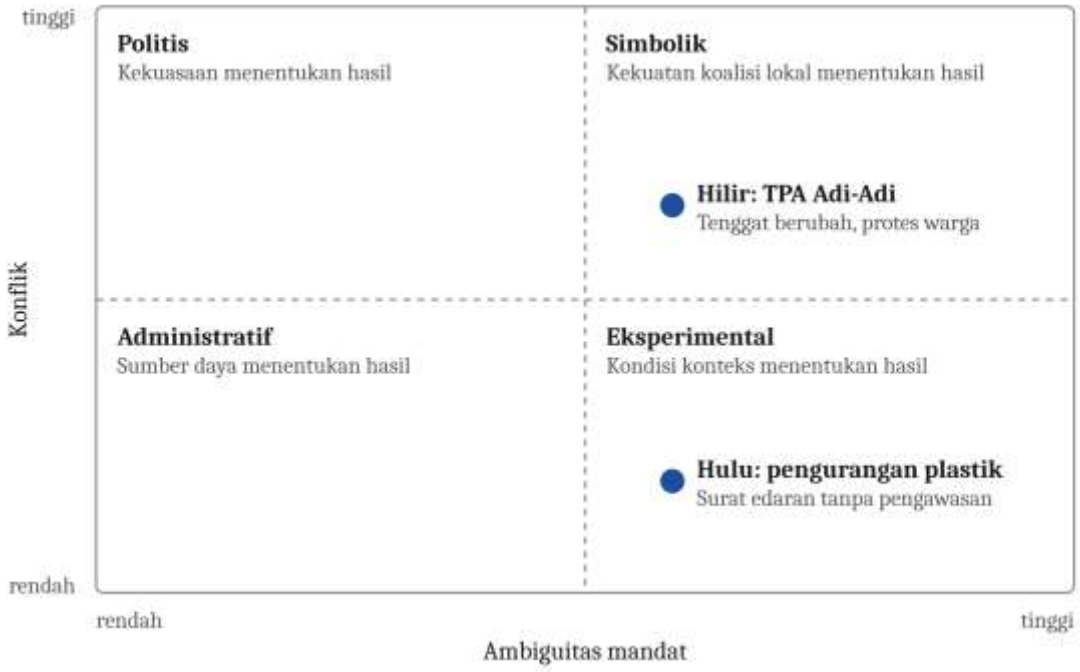
melibatkan banyak pihak untuk berbagi peran dalam pengelolaan sampah (Gafur dkk., 2023), di Mamuju bahasa kolaborasi hadir tanpa kejelasan pembagian sumber daya.

Komitmen Politik

Subbagian ini menguraikan penentu ketiga, yaitu komitmen politik, sekaligus menguji proposisi P3. Komitmen politik dibaca dari tiga jejak publik: instrumen yang dipilih, sumber daya yang dialokasikan, dan respons terhadap tekanan warga (Post dkk., 2010). Di hulu, Pemerintah Kabupaten Mamuju memilih surat edaran sebagai instrumen pengurangan plastik sejak Juli 2023 (S03). Tidak ditemukan dokumen publik yang memuat target, mekanisme pengawasan, sanksi, atau laporan capaian surat edaran tersebut. Pada 2025, DLHK menyiapkan surat edaran lanjutan tentang penghentian polusi plastik, bukan peraturan bupati (S04). Pilihan ini bertahan meskipun Menteri Lingkungan Hidup pada Juni 2026 meminta kepala daerah mempercepat regulasi pembatasan plastik, dan lebih dari 300 kabupaten/kota telah memilikinya (S25). Dua kabupaten lain di Sulawesi Barat bahkan sudah menetapkan peraturan bupati, yaitu Polewali Mandar pada 2019 (S31) dan Majene pada 2025 (S29). Namun mandat hulu dari pusat memang tidak bersifat memaksa. Peraturan Presiden Nomor 97 Tahun 2017 menetapkan target pengurangan sampah 30% dan penanganan 70% pada 2025 serta mewajibkan daerah menyusun kebijakan dan strategi daerah, tetapi tidak menentukan instrumen pembatasan yang harus dipakai (S34). Permintaan menteri pada 2026 pun berbentuk surat edaran yang bersifat imbauan (S25).

Di hilir, situasinya berbeda. Warga sekitar TPA Adi-Adi telah menyuarakan tuntutan sejak sekitar 2019–2020, antara lain jadwal pengangkutan, penutup bak truk, dan mesin daur ulang (S10). Pada April 2026, tekanan memuncak dalam dua aksi selama sepekan. Organisasi mahasiswa berdemonstrasi di kantor DLHK menuntut layanan pengangkutan yang merata dan meminta bupati mengevaluasi pimpinan dinas (S11). Enam hari kemudian, warga dan pemuda setempat menutup akses jalan ke TPA dengan dua tuntutan, yaitu mesin pengolahan daur ulang dan armada pengangkut untuk wilayah mereka (S12, S13). Warga menegaskan tidak menolak keberadaan TPA, tetapi menuntut manfaat nyata (S13). Dialog dengan DLHK keesokan harinya tidak menghasilkan kesepakatan, dan pertemuan dengan bupati dijadwalkan sehari setelahnya (S14). Hasil pertemuan itu tidak ditemukan dalam dokumen publik hingga batas data.

Pola ini memperlihatkan bahwa satu kebijakan yang sama menempati dua kuadran dalam model Matland (1995), sebagaimana ditunjukkan Gambar 2.



Gambar 2. Posisi Hulu dan Hilir Kebijakan Sampah Mamuju dalam Model Matland (1995)
Sumber: diolah penulis

Di hilir, ambiguitas mandat yang tinggi bertemu konflik yang tinggi, sehingga implementasi bersifat simbolik dan hasilnya ditentukan kekuatan koalisi lokal. Koalisi warga cukup kuat untuk menghentikan sementara pembuangan sampah kota ke TPA (S15), tetapi tuntutannya berupa kompensasi. Perlu dicatat, pembenahan TPA pada 2025 terjadi sebelum protes April 2026, sehingga pendorong utama perbaikan di hilir adalah sanksi pusat; konflik warga mempercepat respons darurat, tetapi respons pemerintah daerah yang terdokumentasi sejauh ini baru berupa dialog. Di hulu, ambiguitas yang tinggi, berupa target tanpa ketentuan instrumen dan imbauan tanpa daya paksa, bertemu konflik yang rendah. Tidak ada pihak yang menuntut ataupun menolak pembatasan plastik dalam dokumen publik, padahal kantong plastik mendominasi residu yang diangkut ke TPA (S06). Menurut Matland, hasil di kuadran eksperimental bergantung pada aktor yang aktif dan kondisi konteks. Tanpa koalisi pendorong, surat edaran bertahan tanpa pengawasan. Konflik di hilir tidak mendorong perubahan kebijakan di hulu.

Temuan ini merevisi proposisi ketiga (P3), yang menduga implementasi simbolik di hulu muncul karena ambiguitas dan konflik yang sama-sama tinggi. Bukti menunjukkan bahwa tidak adanya penguatan instrumen di hulu disebabkan oleh kombinasi mandat yang tidak memaksa serta ketiadaan konflik dan koalisi pendorong, bukan oleh konflik yang tinggi. Empat penjelasan tandingan juga diuji. Penjelasan bahwa surat edaran sudah cukup efektif (T1) tidak didukung, karena tidak ditemukan laporan capaian dan baru sekitar 20% sampah terkelola dengan baik (S08). Penjelasan bahwa peraturan bupati tertahan oleh prosedur (T2) tidak didukung, karena tidak ditemukan draf atau jadwal pembahasannya. Penjelasan bahwa isu sampah tergeser oleh prioritas lain (T3) hanya didukung lemah: usulan TPA memang disandingkan dengan usulan infrastruktur jalan (S09), tetapi isu sampah justru naik ke agenda pemerintah daerah pada 2026 (S08). Penjelasan bahwa bantuan provinsi meredakan tekanan (T4) ditolak, karena tekanan memuncak enam bulan setelah bantuan truk diterima (S07, S12).

Pola ini sejalan dengan literatur yang memandang kepatuhan simbolik sebagai respons yang rasional, bukan sekadar kegagalan kebijakan. Studi tentang implementasi kebijakan penurunan stunting di enam desa di Kabupaten Jember menemukan bahwa desa berkinerja rendah cenderung menunjukkan kepatuhan simbolik, sedangkan desa berkinerja tinggi ditopang pemahaman kebijakan, kepemimpinan yang kuat, dan partisipasi warga (Sasmito, Supranoto, Indriastuti, Prayitno, & Sawir, 2026). Studi tentang sektor sawit menunjukkan bahwa norma lingkungan global yang dipandang sebagai beban dari luar direspons dengan kepatuhan parsial atau simbolik, sehingga norma itu perlu diselaraskan dengan kapasitas kelembagaan lokal (Muldiana, Dharmawan, Nurrochmat, & Boer, 2026), dan studi tentang larangan membakar plastik di desa menunjukkan bahwa regulasi simbolik dapat bertahan melalui improvisasi pelaksana (Sujarwoto dkk., 2026). Kontribusi kasus Mamuju adalah menunjukkan bahwa kepatuhan simbolik dapat berbeda di dalam satu kebijakan, bergantung pada kekuatan mandat dan letak konflik di masing-masing ujung kebijakan. Temuan ini sekaligus menjawab celah pertama yang dirumuskan di Pendahuluan: instrumen hulu Mamuju tidak naik ke tingkat peraturan karena tidak ada mandat yang memaksa maupun konflik yang mendorongnya.

Perbandingan dengan Kabupaten Majene dan Kabupaten Polewali Mandar

Perbandingan dengan dua kabupaten lain di Sulawesi Barat dilakukan untuk menguji apakah pola di Mamuju bersifat khas atau umum. Ringkasan perbandingan disajikan pada Tabel 3.

Tabel 3.
Perbandingan Instrumen Hulu dan Kondisi Hilir di Tiga Kabupaten

Aspek	Mamuju	Majene	Polewali Mandar
Instrumen pengurangan plastik	Surat edaran bupati sejak 2023; surat edaran lanjutan disiapkan (S03, S04)	Peraturan bupati, 2025 (S29)	Peraturan bupati, 2019 (S31)
Peristiwa di TPA sebelum instrumen terbit	Protes warga sekitar 2019–2020, tidak diikuti peraturan bupati (S10)	Kebakaran TPA Moloku, 2024 (S30)	Protes warga sekitar TPA Binuang sejak 2018 (Hidayat dkk., 2026)
Status TPA, April 2025	Terbuka, menuju *controlled landfill* (S21)	Terbuka (S21)	*Controlled landfill* (S21)
Perkembangan hilir terbaru	Blokade warga; permintaan bantuan ke provinsi (S09, S12)	Belum ditemukan dokumen publik tentang perbaikan sistem	TPA disiapkan menjadi TPST, dengan persetujuan lingkungan dari gubernur (S32)

Sumber: diolah penulis dari dokumen pada Tabel 1.

Tiga pola muncul dari perbandingan ini, dan ketiganya dibaca sebagai pola urutan waktu, bukan hubungan sebab-akibat. Pertama, instrumen hulu yang lebih kuat tidak sejalan dengan kinerja hilir. Majene telah menetapkan peraturan bupati, tetapi tidak ditemukan dokumen publik tentang perbaikan sistem di TPA Moloku, yang pada April 2025 masih tercatat sebagai TPA terbuka dan pernah terbakar hebat pada 2024 (S21, S30). Pola ini sejalan dengan temuan bahwa hulu dan hilir kebijakan sampah berjalan dengan logika yang berbeda. Kedua, di dua pembanding, krisis di TPA mendahului penetapan peraturan bupati tentang plastik: kebakaran 2024 mendahului peraturan Majene 2025, dan protes sejak 2018 mendahului peraturan Polewali Mandar 2019. Di Mamuju, protes warga tidak diikuti peraturan serupa. Ketiga, Polewali Mandar menunjukkan bahwa konflik TPA dapat berujung pada perubahan sistem di hilir, yaitu surat penutupan TPA Binuang pada 2021 dan perubahannya menjadi tempat pengolahan sampah terpadu (TPST) yang ditargetkan beroperasi penuh pada akhir 2025, setelah melewati tarik-menarik kewenangan antara kabupaten dan provinsi (Hidayat dkk., 2026; S32).

Perbedaan Mamuju dengan dua kabupaten pembanding kemungkinan berkaitan dengan dua hal yang terlihat dalam dokumen. Tuntutan warga Mamuju berbentuk kompensasi, bukan penutupan TPA atau ancaman kesehatan yang meluas ke kota. Selain itu, sebagai ibu kota provinsi, Mamuju memiliki akses yang lebih dekat untuk mengalihkan beban ke pemerintah provinsi (S07, S09). Keduanya dapat meredam dorongan untuk mengatur hulu. Penjelasan ini adalah dugaan yang perlu diuji lebih lanjut, misalnya melalui wawancara dengan pengambil keputusan, karena dokumen publik tidak memuat pertimbangan internal pemerintah daerah.

Interaksi Ketiga Penentu

Secara keseluruhan, ketiga penentu bekerja berbeda di hulu dan hilir. Di hilir, mandat pusat yang bersanksi tetapi ambigu, ditambah kapasitas administratif yang terbatas, membentuk kepatuhan minimum. Di hulu, mandat yang tidak memaksa dan ketiadaan konflik membuat instrumen tetap berupa surat edaran tanpa target dan pengawasan. Temuan ini memperluas penerapan kerangka tiga penentu (Suhardi dkk., 2026) dari kebijakan keterbukaan data ke kebijakan lingkungan. Dalam konteks Indonesia, tantangan pengelolaan sampah plastik memang bersumber dari ranah politik, hukum, dan kelembagaan sekaligus (Zahrah dkk., 2024); kasus ini menunjukkan bagaimana ketiganya berinteraksi di kabupaten yang bergantung pada transfer pusat.

Kesimpulan

Penelitian ini menyimpulkan bahwa ketiga penentu bekerja secara berbeda di hulu dan hilir kebijakan sampah plastik Kabupaten Mamuju. Mandat pusat ditegakkan dengan sanksi yang tegas tetapi dengan tenggat yang terus berubah, dan Pemerintah Kabupaten Mamuju meresponsnya dengan perbaikan TPA yang cukup untuk memenuhi indikator minimum *controlled landfill*. Kepatuhan minimum ini tidak semata pilihan daerah, tetapi juga dibentuk oleh pusat yang menoleransi kemajuan sebagian dan mengubah tenggat berulang kali. Kapasitas administratif Mamuju terbatas: sekitar 82% pendapatannya berasal dari transfer pusat, TPA-nya tidak memiliki lokasi cadangan, dan instrumen pengurangan plastiknya tidak dipantau. Dalam kondisi itu, pemerintah kabupaten mengalihkan beban ke pemerintah provinsi dan pusat serta ke kelurahan, pelaku usaha, dan rumah tangga. Di hilir, perbaikan oleh pemerintah kabupaten terutama didorong oleh sanksi pusat, sedangkan konflik warga baru menghasilkan dialog. Di hulu, surat edaran pengurangan plastik bertahan sejak 2023 tanpa pengawasan karena mandatnya tidak memaksa dan tidak ada konflik maupun koalisi yang mendorong pembatasan plastik. Perbandingan dengan Majene dan Polewali Mandar menunjukkan bahwa instrumen hulu yang lebih kuat tidak dengan sendirinya memperbaiki kinerja hilir.

Temuan ini memberi tiga kontribusi teoretis. Pertama, kepatuhan minimum dapat dipahami sebagai hasil yang dibentuk bersama oleh pusat dan daerah, bukan hanya strategi pemerintah lokal. Kedua, satu kebijakan dapat menempati dua kuadran model ambiguitas-konflik sekaligus, bergantung pada kekuatan mandat dan letak konflik di masing-masing ujung kebijakan. Ketiga, kerangka tiga penentu dapat diperluas dari kebijakan keterbukaan data ke kebijakan lingkungan, dengan catatan bahwa bobot setiap penentu berbeda antara hulu dan hilir.

Berdasarkan temuan tersebut, penelitian ini merekomendasikan agar Pemerintah Kabupaten Mamuju menaikkan instrumen pengurangan plastik dari surat edaran menjadi peraturan bupati yang memuat target, mekanisme pengawasan, dan pelaporan tahunan, sekaligus menyiapkan lokasi atau

skema pembuangan cadangan dan melengkapi dokumen lahan TPA agar dapat mengakses dukungan pusat. Kesepakatan kompensasi dengan warga sekitar TPA perlu dituangkan secara tertulis agar tidak berulang menjadi konflik. Pemerintah Provinsi Sulawesi Barat perlu memperjelas pembagian peran dalam pengelolaan TPA dan memfasilitasi kerja sama regional antarkabupaten. Kementerian Lingkungan Hidup perlu menetapkan satu jadwal transisi yang konsisten dan mengaitkan dukungan teknis serta pendanaan dengan tahapan kemajuan yang terukur, bukan dengan tenggat yang berubah-ubah.

Penelitian ini memiliki keterbatasan karena hanya bertumpu pada dokumen publik, sehingga pertimbangan internal pengambil keputusan tidak dapat diungkap, dan status TPA Adi-Adi setelah 31 Juli 2026 tidak terdokumentasi hingga batas data. Penelitian lanjutan perlu memvalidasi temuan ini melalui wawancara dengan pengambil keputusan dan warga, menelusuri hasil penegakan sanksi setelah tenggat, serta menguji dugaan bahwa bentuk tuntutan warga dan kedekatan ibu kota provinsi dengan pemerintah provinsi meredam dorongan untuk mengatur hulu.

Referensi

Anugraha, I. S., Alwi, A., & Susanti, G. (2020). Manajemen konflik dalam pelaksanaan program Gerakan Mamuju Mapaccing di Kabupaten Mamuju. *JAKPP (Jurnal Analisis Kebijakan & Pelayanan Publik), 6*(1), 35–48. doi:10.31947/jakpp.v6i1.8185

Blolo, Y. K. (2021). Implementasi kebijakan pengurangan penggunaan kantong plastik di Kota Denpasar. *SOROT: Jurnal Ilmu-Ilmu Sosial, 16*(1), 13–24. doi:10.31258/sorot.16.1.13-24

Bowen, G. A. (2009). Document analysis as a qualitative research method. *Qualitative Research Journal, 9*(2), 27–40. doi:10.3316/QRJ0902027

Collier, D. (2011). Understanding process tracing. *PS: Political Science & Politics, 44*(4), 823–830. doi:10.1017/S1049096511001429

Dauvergne, P., & Islam, S. (2023). The politics of anti-plastics activism in Indonesia and Malaysia. *Cambridge Prisms: Plastics, 1*, e1. doi:10.1017/plc.2023.3

Dharmanu Yudartha, I. P., Yuwono, T., & Suwitri, S. (2026). Waste management in developing countries: A systematic literature review of policy implementation. *Frontiers in Environmental Science, 14*, 1812062. doi:10.3389/fenvs.2026.1812062

Fariz, R. D. A., Muis, R., Anggraini, N., Rachman, I., & Matsumoto, T. (2024). Good environmental governance roles in sustainable solid waste management in Indonesia: A review. *Journal of Community Based Environmental Engineering and Management, 8*(1), 45–56. doi:10.23969/jcbeem.v8i1.12035

Gafur, A., Mappasere, F., Parawu, H. E., Nasrulhaq, Fatmawati, & Samad, M. A. (2023). Collaborative leadership in waste management: A case study of Watampone City, Indonesia. *Public Governance, Administration and Finances Law Review, 8*(2), 109–124. doi:10.53116/pgaflr.7016

Hidayat, T. A., Kambo, G., & Imran, M. (2026). Ekologi politik pengelolaan sampah: Konflik negara, masyarakat, dan lingkungan di TPA Binuang Polewali Mandar. *Journal of Peace, Security and Democracy, 2*(1), 79–94. Diakses dari https://journal.unhas.ac.id/index.php/jpsd

Husain, I. A., & Hertati, D. (2023). Implementasi kebijakan pengurangan penggunaan kantong plastik. *Jurnal Kebijakan Publik, 14*(2), 233–241. doi:10.31258/jkp.v14i2.8248

Indriawati, S., & Hasmarini, M. I. (2025). Analisis kemandirian fiskal berdasarkan struktur pendapatan daerah kabupaten dan kota Provinsi Jawa Tengah. *Management Studies and Entrepreneurship Journal, 6*(6), 633–641. doi:10.37385/msej.v6i6.9593

Islami, S. S., Purnamasari, I., & Seran, G. G. (2020). Implementasi kebijakan Peraturan Wali Kota Bogor Nomor 61 Tahun 2018 tentang pengurangan penggunaan kantong plastik di Kota Bogor. *Jurnal Governansi, 6*(1), 1–8. doi:10.30997/jgs.v6i1.2566

Kamaruddin, H., Maskun, Patittingi, F., Assidiq, H., Bachril, S. N., & Al Mukarramah, N. H. (2022). Legal aspect of plastic waste management in Indonesia and Malaysia: Addressing marine plastic debris. *Sustainability, 14*(12), 6985. doi:10.3390/su14126985

Kumara, I. B. P., Supeno, E., & Wardiyanto, B. (2022). Local government capacity in implementing single-use plastic ban policy in Bali Province. *DiA: Jurnal Administrasi Publik, 20*(2), 146–169. doi:10.30996/dia.v20i02.6663

Lestari, N., & As'ari, H. (2022). Implementasi kebijakan pengurangan penggunaan kantong plastik di Kabupaten Siak (studi pada kawasan objek wisata, pasar tradisional dan kantor pemerintah). *Publika: Jurnal Ilmu Administrasi Publik, 8*(1), 43–58. doi:10.25299/jiap.2022.vol8(1).9213

Mabayo, V. I. F. (2025). The politics of banning plastics: Lessons in policy effectiveness, public perception, and unintended consequences in select Southeast Asian countries. *GeoJournal, 90*(6), 289. doi:10.1007/s10708-025-11539-7

Matland, R. E. (1995). Synthesizing the implementation literature: The ambiguity-conflict model of policy implementation. *Journal of Public Administration Research and Theory, 5*(2), 145–174. doi:10.1093/oxfordjournals.jpart.a037242

Misrawati, K., & Zaim, Z. (2024). Semi-aerobic landfill system as alternative solution for Indonesian landfill. *Jurnal Ilmu Lingkungan, 22*(6), 1400–1411. doi:10.14710/jil.22.6.1400-1411

Muldiana, D. Y., Dharmawan, A. H., Nurrochmat, D. R., & Boer, R. (2026). Decoupling and resistance: Local responses to global environmental norms in Indonesia's palm oil sector. *Sustainability, 18*(8), 3999. doi:10.3390/su18083999

Nurratri, J. P., Prasetya, C. M., & Rasuli, J. F. H. (2024). Comparative analysis of plastic waste management strategies: A case study of Indonesia and Malaysia 2018–2023. *Journal Publicuho, 7*(2), 504–514. doi:10.35817/publicuho.v7i2.384

Post, L. A., Raile, A. N. W., & Raile, E. D. (2010). Defining political will. *Politics & Policy, 38*(4), 653–676. doi:10.1111/j.1747-1346.2010.00253.x

Ratnasari, S., Mizuno, K., Herdiansyah, H., & Simanjutak, E. G. H. (2023). Enhancing sustainability development for waste management through national–local policy dynamics. *Sustainability, 15*(8), 6560. doi:10.3390/su15086560

Rodríguez-Pose, A., & Vidal-Bover, M. (2024). Unfunded mandates and the economic impact of decentralisation. When finance does not follow function. *Political Studies, 72*(2), 652–676. doi:10.1177/00323217221136666

Sasmito, L., Supranoto, Indriastuti, S., Prayitno, H., & Sawir, M. (2026). From symbolic compliance to strategic action: Local governance and the implementation of Indonesia's stunting reduction policy. *SN Social Sciences, 6*(5), 165. doi:10.1007/s43545-026-01448-y

Shabarudin, S., & Thamrin, H. (2025). Factors contributing to the failure of environmental governance in waste management at the regional level. *Unifikasi: Jurnal Ilmu Hukum, 12*(1), 36–47. doi:10.25134/unifikasi.v12i01.1023

Subekti, R. (2023). A circular economy-based plastic waste management policy in Indonesia (compared to China and EU). *Yustisia Jurnal Hukum, 12*(2), 168–184. doi:10.20961/yustisia.v12i2.72177

Suhardi, U. U., Tenriwaru, N., Fitriah, M., & Nasiruddin, N. (2026). Open government data, legal obligations, and administrative capacity: Bridging the gap between policy and practice. *JGov: Journal of Governmentality, 2*(1), 52–66. doi:10.54144/jgov.v2i1.5

Sujarwoto, S., Salsabilla, S. A., Ratri, D. R., & Maharani, A. (2026). From policy presence to policy performance: Adaptive improvisation and the everyday politics of plastic burning bans in rural Indonesia. *Environmental Policy and Governance*. Advance online publication. doi:10.1002/eet.70136

Tenriwaru, N., Suhardi, U. U., & Ramli, S. A. (2025). Analisis bibliometrik pengelolaan sampah plastik laut di Indonesia. *Journal Scientific of Mandalika, 6*(12), 4556–4568. Diakses dari https://ojs.cahayamandalika.com/index.php/jomla

Wu, X., Ramesh, M., & Howlett, M. (2015). Policy capacity: A conceptual framework for understanding policy competences and capabilities. *Policy and Society, 34*(3–4), 165–171. doi:10.1016/j.polsoc.2015.09.001

Yin, R. K. (2018). *Case study research and applications: Design and methods* (6th ed.). Thousand Oaks, CA: SAGE.

Yuwono, T., & Hanani, R. (2025). Waste management in decentralized Indonesia: Policy coherence and multi-level governance in Yogyakarta. *Acta Innovations, 56*, 1–12. doi:10.62441/actainnovations.v56i.469

Zahrah, Y., Yu, J., & Liu, X. (2024). How Indonesia's cities are grappling with plastic waste: An integrated approach towards sustainable plastic waste management. *Sustainability, 16*(10), 3921. doi:10.3390/su16103921

Zhou, V. S., & Schubert, G. (2025). Minimum compliance in local policy implementation in contemporary China: The case of municipal solid waste management. *The China Quarterly, 264*, 993–1011. doi:10.1017/S0305741025101148