



## **Perencanaan Interaktif Pengelolaan Sampah Berbasis Keterlibatan Masyarakat di Kawasan Perkotaan Surabaya**

*Annisa Azzahra Putri*<sup>1</sup>, *Anggraeny Puspaningtyas*<sup>2</sup>, *Supri Hartono*<sup>3</sup>

<sup>1-3</sup>Program Studi Ilmu Administrasi Negara, Universitas 17 Agustus 1945 Surabaya, Indonesia

DOI: <https://doi.org/10.30649/psr.v5i1.202>

### **CORRESPONDENCE**

E-mail: [annisaazzahraputri154@gmail.com](mailto:annisaazzahraputri154@gmail.com)

### **KEYWORDS**

Interactive Planning, Waste Management, Stakeholder.

### **ABSTRACT**

This study aims to analyze stakeholder involvement in interactive waste management planning in Surabaya City. The focus of this study is to see how stakeholders and the community are interactively involved in interactive waste management planning with Ackoff's theory which has six indicators: chaos formulation, goal planning, means planning, resource planning, implementation design, and control design. This study uses a qualitative approach with a descriptive type. The data sources used in this study are primary data obtained from interviews conducted with the Surabaya City Bappeda, the Surabaya City Environmental Agency, Pakal District, Sumber Rejo Village, Nginden Jangkungan Village, and Jambangan Village. As well as secondary data obtained from books, journals, and regulations relevant to the research topic. The data analysis technique uses 4 stages according to Miles and Huberman 2014, namely 1) Data Collection, 2) Data Condensation, 3) Data Presentation, and 4) Conclusion Drawing or Verification. The results of the study indicate that interactive planning in Surabaya City has demonstrated the involvement of various actors at each stage. However, this still does not fully reflect every indicator in interactive planning according to Ackoff. This is because decision-making, policy formulation, and programs are still dominated by the government and the Surabaya City Environmental Agency. Community involvement tends to be indirect and uneven among stakeholders at all planning stages. This research is expected to provide recommendations to local governments, particularly the Environmental Agency, to increase engagement by at least outlining the stakeholders involved in formulating strategic waste management plans for the next five years.

## **PENDAHULUAN**

Sampah merupakan sebuah permasalahan yang tidak akan ada habisnya menjadi isu yang harus ditindaklanjuti dalam sebuah negara. Perlu diketahui bahwa sampai sekarang persoalan lingkungan masih menjadi salah satu persoalan dan fokus yang serius pada tingkat global. Salah satu persoalan lingkungan yang paling utama yaitu terkait persoalan sampah.

Dimana persoalan sampah ini tidak bisa dianggap sebelah mata yang nantinya akan berangsur membaik tanpa adanya penanganan yang intens dan khusus dari pemerintah pusat. Seperti yang telah tertuang dalam Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 18 Tahun 2008 sampah adalah limbah sisa dari hasil kegiatan sehari-hari manusia yang berbentuk padat. Diperkotaan sampah yang dibiarkan di TPA tanpa adanya pengelolaan dan tidak segera ditangani akan mencemari lingkungan dan dapat menurunkan kualitas hidup manusia.

Permasalahan dalam pengelolaan sampah di Indonesia belum bisa dituntaskan, hal ini dibuktikan melalui data SIPSN (Sistem Informasi Pengelolaan Sampah Nasional), dimana pada tahun 2020 terkelola 73,94%, di tahun 2021 terkelola 66,6%, pada tahun 2022 terkelola 74,02%, tahun 2023 menurun dengan pengelolaan sampah yang terkelola 49,7%, di tahun 2024 dan 2025 yang kian menurun dalam pengelolaan sampahnya yaitu 38,47% dan 34,55% (Sistem Informasi Pengelolaan Sampah Nasional, n.d.). Mengingat berdasarkan Peraturan Presiden Nomor 12 Tahun 2025 tentang RPJMN (Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional) yang dimana menargetkan untuk seluruh pengelolaan sampah di Indonesia wajib di kelola dan tuntas di tahun 2029 dengan target yang telah direncanakan untuk tahun 2025 mencapai 51%. Dengan cakupan pengurangan, pemilahan, maupun daur ulang sampah. Namun hingga sekarang pengetahuan masyarakat akan metode pendaur ulang sampah organik hanya melalui cara dikubur dan dibakar. Oleh karena itu, cara pendaur ulang ini akan dapat memicu masalah baru di lingkungan yaitu akan menyebabkan bau yang menyengat dan tidak sedap, menimbulkan berbagai penyakit pernafasan, dan pencemaran udara (Gustati, 2025). Hal ini sesuai dengan data yang termuat pada *website* SIPSN berikut ini.

Berdasarkan pada informasi SIPSN dapat terlihat bahwa komposisi sampah paling tinggi di Indonesia untuk tahun 2025 yaitu sampah sisa makanan dengan persentase sebesar 39,86% (Sistem Informasi Pengelolaan Sampah Nasional, n.d.). Dapat diartikan bahwa sampah sisa makanan atau sampah organik merupakan komposisi jenis sampah terbanyak dan tertinggi yang dihasilkan di Indonesia. Meskipun sampah organik ini merupakan sampah yang dapat terurai, akan tetapi jika sampah sisa makanan ini masih dalam jumlah yang besar tetap akan menyebabkan pencemaran lingkungan. Sebagian besar sampah di Indonesia yang berasal dari rumah tangga tidak terpilah dengan baik, yang pada akhirnya semua sampah tersebut dikumpulkan dalam satu pembuangan saja. Biasanya hal ini dapat dijumpai di kawasan perkotaan yang ada di Indonesia khususnya kawasan dengan perindustrian dan kawasan yang dipadati oleh pemukiman. Hal ini, menjadi salah satu permasalahan pemerintah daerah dan perlu adanya penanganan secara ketat dan intens dari pemerintah. Pada kondisi ini salah satu faktornya yaitu kurang kesadaran masyarakat dalam proses pemilahan sampah. Fasilitas pemilahan 3R di TPA (Tempat Pemrosesan Akhir) yang ada di Indonesia juga masih terbatas alhasil dalam pengelolaannya tidak terkelola secara baik (Fadilla, 2022).

Salah satu strategi yang dapat digunakan di Indonesia untuk meminimalkan volume sampah di TPA (Tempat Pemrosesan Akhir) dalam pengelolaan sampah yaitu melalui konsep 3R (*reduce, reuse, recycle*). Melalui konsep ini, sampah tidak mengitu saja berakhir dibuang akan tetapi sampah akan dijadikan sebagai nilai jual dengan mendaur ulang menjadi

suatu kerajinan tangan dan ini akan lebih menjadi suatu hal yang ramah lingkungan. Bank sampah menjadi salah satu alternatif untuk membuat masyarakat ikutserta dalam pengelolaan sampah melalui pendaur ulang dan pemilahan jenis sampah (Viranda et al., 2024). Hal ini sesuai dengan agenda yang dilakukan oleh pemerintah dimana Indonesia ditahun 2030 sepakat untuk membuat suatu pembangunan yang baru yang didorong oleh suatu perubahan-perubahan kearah pembangunan berkelanjutan yang mendasari pada hak asasi manusia dan kesetaraan (Admin Pusat, 2023). Kesuksesan dalam pengelolaan sampah tidak serta merta muncul dengan sendirinya, tetapi hal itu dari sebuah proses dari hasil kesengajaan dengan adanya campur tangan oleh beberapa pihak yang peduli akan pentingnya mengelola sampah dengan harapan nantinya akan memiliki perubahan yang positif dari pengelolaan sampah tersebut. Campur tangan dari beberapa pemerintah pusat, pemerintah daerah, NGO, dan masyarakat yang dimulai dari penilaian dan suatu proses yang terjadi dari perencanaan sehingga pemangku yang terlibat tersebut mampu memahami situasi kondisi yang ada di lapangan dan memahami strategi untuk mencapai keberhasilan.

Kota Surabaya yang merupakan salah satu kota metropolitan yang padat akan penduduknya dimana berdasarkan data Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil Kota Surabaya pada tahun 2022 jumlah penduduk di Kota Surabaya mencapai angka 2.972.801 juta jiwa dan untuk 2023 di proyeksi angka penduduk di Kota Surabaya meningkat menjadi 2.997.547 dan di tahun 2024 Kota Surabaya mencapai angka 3.021.043 juta jiwa, banyak pemukiman yang berjejer di setiap kawasan di Kota Surabaya (Admin Dispendukcapil, 2023). Pada tahun 2025 diproyeksikan jumlah pertumbuhan penduduknya meningkat yaitu 3.049.620 jiwa. Dari angka penduduk di Kota Surabaya yang semakin meningkat ini menjadikan sebuah celah yang cukup besar dalam pencapaian target pengurangan sampah di Kota Surabaya. Pada tabel dibawah ini akan dijabarkan timbulan sampah di Kota Surabaya dari Tahun 2020-2025 yang bersumber dari Sistem Informasi Pengelolaan Sampah Nasional:

**Tabel 1. Timbulan Sampah di Kota Surabaya 2020-2025**

No	Timbulan Sampah (Ton) Per Tahun	Tahun
1.	811.255,10	2020
2.	650.614,62	2021
3.	651.04342	2022
4.	657.016,64	2023
5.	659.033,63	2024
6.	660.946,82	2025

Sumber: SIPSAN (2026)

Berdasarkan pada tabel di atas dapat diketahui bahwa jumlah timbulan sampah paling banyak di Tahun 2020 yaitu mencapai 811,255 ton per tahun, di Tahun 2021 timbulan sampah menurun hingga mencapai 650,614.62 ton per tahun, mengalami penurunan yang cukup banyak dari tahun 2020, namun dari Tahun 2022 sampai 2025 timbulan sampah terus bertambah per tahunnya. Dengan komposisi paling tinggi untuk berdasarkan jenis sampah yang di dihasilkan di Kota Surabaya tahun 2025 yaitu sampah organik atau sampah sisa makanan yaitu 34,48% (Sistem Informasi Pengelolaan Sampah Nasional, n.d.). Hal tersebut dapat terbukti bahwa masih banyak masyarakat di Kota Surabaya yang belum paham dalam

pengelolaan sampah, karena sampah sisa makanan ini dapat dikelola menjadi sebuah pupuk kompos dan tidak hanya di buang saja ke TPS Benowo yang menyebabkan timbunan sampah semakin banyak. Dari total timbunan sampah tersebut, telah terlaksana untuk pengurangan sampah berdasarkan sumbernya mencapai 49.090,68 ton per tahun (7,43%). Pengurangan ini mencakup dari adanya program gerakan pemilahan sampah dari rumah tangga, pemanfaatan kembali sampah organik menjadi kompos melalui rumah kompos, program bank sampah, serta edukasi masyarakat mengenai pentingnya mengurangi penggunaan sampah plastik sekali pakai. Pada aspek penanganan sampah yang telah dilakukan oleh pemerintah Kota Surabaya di tahun 2025 ini mencapai 606.171,07 ton per tahun (91,71%) (Sistem Informasi Pengelolaan Sampah Nasional, n.d.).

Melihat dari timbunan sampah yang meningkat di tahun 2023-2025 menjadikan sebuah celah mengenai proses perencanaan interaktif yang di rencanakan oleh DLH Kota Surabaya dalam melakukan perencanaan untuk program pengelolaan sampah di Surabaya. Berdasarkan pada Rencana Strategis Dinas Lingkungan Hidup Kota Surabaya 2025-2029 dalam bab 4 terkait rencana dan program, terlihat bahwa semua program pengelolaan sampah yang ada lebih dominan kepada Dinas Lingkungan Hidup sebagai penanggungjawab sepenuhnya, hal tersebut menjadikan sebuah ketidakseimbangan dalam keterlibatan pendukung pemangku kepentingan dalam merancang program pengelolaan sampah untuk mengurangi volume sampah, penanganan sampah, dan penyediaan sarana dan prasarana untuk pengelolaan sampah pada TPS, TPST, TPA di Kota Surabaya (Rencana Strategis Dinas Lingkungan Hidup Kota Surabaya Tahun 2025-2029, 2025). Kontribusi kelompok masyarakat, sektor swasta, organisasi komunitas yang terbatas dalam penyusunan rencana strategis tersebut, menyebabkan dalam penyusunan rencana strategi bersifat administratif dan kurang kolaboratif secara substansial. Faktor ini mengakibatkan sebagian dari perencanaan program yang akan dijalankan ini tidak mencerminkan perspektif terhadap semua pemangku kepentingan yang terlibat, meskipun keterlibatan lintas pihak ini sebenarnya diatur dalam kebijakan pemerintah daerah. Hal ini juga didukung dalam Peraturan Wali Kota Surabaya Nomor 44 tahun 2025 Tentang Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah Kota Surabaya yang lama Tahun 2025-2029 (Peraturan Daerah (Perda) Kota Surabaya Nomor 8 Tahun 2025 Tentang Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah Kota Surabaya Tahun 2025-2029, 2025), dalam perumusan agenda pokok kepala daerah dengan program perangkat daerah Dinas Lingkungan Hidup mendominasi dalam program pengelolannya.

Pada laporan kinerja Dinas Lingkungan Hidup Kota Surabaya untuk Tahun 2023 juga tidak dicantumkan secara spesifik stakeholder yang terlibat Bappeda Kota Surabaya, Dinas Lingkungan Hidup Kota Surabaya, Bapenda Kota Surabaya, dan perwakilan dari masyarakat yang mengikuti musrenbang dalam menyuarakan aspirasi mengenai permasalahan yang ada diantaranya Kecamatan Pakal, Kelurahan Jambangan, Kelurahan Nginden Jangkungan, Kelurahan Sumberrejo, dan lain sebagainya. Semua bagian dari perencanaan ditanggungjawabkan hanya kepada sub bagian yang ada pada satu instansi saja yaitu Dinas Lingkungan Hidup Kota Surabaya dan tidak di jabarkan secara tertulis Organisasi Perangkat Daerah siapa saja yang terlibat dalam proses pelaksanaan secara langsung di lapangan. (Dinas Lingkungan Hidup, 2023). Dari dokumen yang ada diketahui bahwa dalam proses

perencanaan interaktif yang ada secara spesifik belum memiliki interaktif yang terintegrasi dan terkoordinir dengan baik dan belum secara output tertulis dalam dokumen perencanaan mengenai strategi dan penanggungjawab pendukung untuk mengoptimalkan program pengelolaan sampah di Kota Surabaya. Dalam hal ini juga didukung pada jurnal dari (Fadilla, 2022) dimana dalam pengelolaan sampah yang efektif memerlukan keterlibatan serta kerjasama antara pemangku kepentingan yang paham akan situasi yang ada. Pemangku kepentingan disini bisa mencakup kelompok masyarakat, sektor swasta, organisasi komunitas, dan pemerintahan lintas sektor. Termasuk dalam proses perencanaannya. Berdasarkan pada permasalahan yang terjadi.

Oleh karena itu, dalam penelitian ini penulis menggunakan teori perencanaan interaktif menurut Ackoff Russel sebagai landasan teoritis dengan 6 indikator dalam proses perencanaan: (1) *formulating the mess*, (2) *ends planning*, (3) *means planning*, (4) *resource planning*, (5) *design of implementation*, dan (6) *design of control* (Ackoff, 2001). Pendekatan ini dipilih karena mampu memberikan sebuah rekomendasi untuk menganalisis sejauh mana interaktif keterlibatan stakeholder dalam perencanaan untuk program pengelolaan sampah di Kota Surabaya dan mengidentifikasi masalah kesenjangan yang sedang dihadapi dengan upaya penyelesaian yang akan dilaksanakan dimasa depan yang efisiensi untuk pengelolaan sampah di Kota Surabaya. Berdasarkan pada latar belakang yang ada, terdapat rumusan masalah yang dibuat yaitu bagaimana analisis pengelolaan sampah berdasarkan perspektif perencanaan interaktif di Kota Surabaya. Dengan tujuan yang ingin di capai dari rumusan masalah yang ada yaitu untuk menganalisis pengelolaan sampah berdasarkan perspektif perencanaan interaktif di Kota Surabaya.

## METODE

Penelitian ini menggunakan pendekatan kualitatif, dengan jenis penelitian deskriptif yang dikutip dalam (Herdiansyah, 2014) menyatakan bahwa penelitian kualitatif adalah jenis penelitian yang digunakan sebagai metode untuk menangkap dan memberikan gambaran terhadap suatu fenomena, sebagai metode untuk mengeksplorasi fenomena dan sebagai metode untuk memberikan penjelasan dari suatu fenomena yang diteliti. Pendekatan kualitatif ini tujuannya untuk memperoleh informasi selengkap-lengkapnyanya mengenai topik permasalahan yang akan diteliti oleh penulis mengenai "Analisis Pengelolaan Sampah Berdasarkan Perspektif Perencanaan Interaktif di Kota Surabaya". Penelitian ini berfokus untuk mengetahui keterlibatan stakeholder dan masyarakat secara interaktif dalam perencanaan pengelolaan sampah di Kota Surabaya dengan menggunakan teori perencanaan interaktif menurut Ackoff yang terdiri dari 6 indikator diantaranya: (1) *formulating the mess*, (2) *ends planning*, (3) *means planning*, (4) *resource planning*, (5) *design of implementation*, dan (6) *design of control* (Ackoff, 2001).

Lokus pada penelitian ini dilakukan di Bappeda Kota Surabaya, DLH Kota Surabaya, Kecamatan Pakal, Kelurahan Sumber Rejo, Kelurahan Nginden Jangkungan, dan Kelurahan Jambangan. Sumber data yang digunakan dalam penelitian adalah data primer dan sekunder. Dengan data primer yang diperoleh dari hasil wawancara secara langsung yang mendalam, observasi, dan dokumentasi. Wawancara yang dilakukan dengan informan dari berbagai

pemangku kepentingan, diantaranya Staff Bidang Infrastruktur dan Kewilayahan Bappeda Kota Surabaya, Staff Bidang Sarana, Prasarana dan Pemanfaatan Limbah DLH Kota Surabaya, Ketua Tim Penyuluhan dan Pemberdayaan Masyarakat DLH Kota Surabaya, KASI Pembangunan Kecamatan Pakal, Lurah Kelurahan Sumber Rejo, KASI Pembangunan Kelurahan Nginden Jangkungan, dan Lurah Kelurahan Jambangan. Serta data sekunder yang berasal dari buku, jurnal, dan peraturan yang relevan dengan topik penelitian. Teknik pengumpulan data dilakukan melalui tiga tahapan (Nurwanda & Badriah, 2020): observasi, wawancara, dan dokumentasi. Teknik analisis data menggunakan 4 tahapan menurut Miles dan Huberman 2014 dalam buku (Miles et al., 2014) diantaranya ada 1) Pengumpulan data, 2) Kondensasi Data, 3) Penyajian Data, dan 4) Penarikan Kesimpulan atau Verifikasi.

## HASIL DAN PEMBAHASAN

Pada hasil dan pembahasan ini disusun untuk memberikan jawaban dari rumusan masalah yang telah dikemukakan oleh penulis, yaitu menganalisis pengelolaan sampah berdasarkan perspektif perencanaan interaktif di Kota Surabaya. Jawaban untuk rumusan masalah ini akan di bahas secara sistematis sesuai dengan teori yang digunakan oleh penulis yaitu teori menurut Ackoff Russel (2001) dan disesuaikan dengan hasil temuan di lapangan. Penelitian ini dilakukan di Kota Surabaya, yang merupakan salah satu kota metropolitan dengan penduduk terbesar kedua di Indonesia dengan jumlah penduduk per tahun 2025 mencapai 3 juta jiwa. Hal ini menjadi sebuah kelemahan untuk semua program yang direncanakan oleh Pemerintah Kota Surabaya bisa terlaksana semuanya terkhusus dalam pengelolaan sampah yang sampai saat ini salah satu permasalahannya adalah sampah yang bersumber dari rumah tangga masih mendominasi dan kesadaran masyarakat dalam pentingnya pengelolaan sampah secara mandiri melalui rumah masing-masing di Kota Surabaya masih kurang.

Pada bagian ini akan disajikan hasil temuan penulis di lapangan melalui wawancara terkait keterlibatan stakeholder dan masyarakat dalam perencanaan pengelolaan sampah di Kota Surabaya dengan menggunakan teori perencanaan interaktif menurut Ackoff Russel (2001) yang terdiri dari 6 indikator sebagai berikut:

### 1. *Formulating The Mess*

Hasil wawancara menunjukkan bahwa dalam identifikasi masalah pengelolaan sampah di Kota Surabaya ini telah dilakukan melalui dokumen perencanaan seperti RPJMD Kota Surabaya Tahun 2025-2029, RKPD Kota Surabaya Tahun 2025-2029, dan Renstra DLH Kota Surabaya Tahun 2025-2029 yang disusun menggunakan pendekatan partisipatif, *top down*, dan *bottom-up*. Berdasarkan wawancara dengan beberapa informan ditemukan bahwa permasalahan yang mendasari banyaknya timbulan sampah yang dihasilkan di Kota Surabaya ini berada pada tingkat masyarakat, khususnya dimana masih banyak masyarakat hanya melakukan pemilahan saja tidak melakukan pengelolaan secara mandiri dan sederhana di rumah masing-masing. Selain itu, timbulan

sampah yang mencapai lebih dari 1.800 ton per hari menunjukkan bahwa permasalahan pengelolaan sampah yang kompleks.

Namun, pada tingkat kecamatan dan kelurahan sebagian besar informan menyatakan bahwa saat ini masyarakat di wilayah masing-masing hampir telah memahami mengenai pengelolaan sampah dan pemilahan sampah dan tidak ada keluhan terkait sampah. Hal ini dibuktikan dari hasil musbangkel yang di lakukan di Kelurahan Sumber Rejo dan Kelurahan Nginden Jangkungan dimana usulan yang spesifik mengenai pengelolaan sampah maupun permasalahan sampah tidak ada melainkan lebih berfokus pada pembangunan fisik seperti pavingisasi dan saluran pada selokan.

Kecamatan : PAKAJI  
Kelurahan : SUMBER REJO

No	Usulan	Lokasi	Volume
1	Biaya Operasional Kelembagaan Pemberdayaan Masyarakat Kelurahan (LPMB)		12 Orang Bulan
2	Biaya Operasional Kelembagaan Warga (RW)		96 Orang Bulan
3	Biaya Operasional Kelembagaan Tetangga (RT)		420 Orang Bulan
4	Biaya Operasional Balai RW		96 Lokasi Bulan
5	Biaya Operasional Balai RT		420 Lokasi Bulan
6	Pembangunan Jalan Paving Blok Lebar 4 m (Tebal 6 cm)	SUMBERSARI RW : 2 RT : 2	200 M
7	Pembangunan Jalan Paving Blok Lebar 3 m dan Saluran 4000 dengan Cover	SUMBERREJO RW : 1 RT : 2	200 M
8	Pembangunan Saluran U-Ditch 40-60 dengan Cover Ganda 5 ton	sumberejo sebelah III RW : 4 RT : 1	300 M
9	Pekerjaan Pemasangan Cover U-Ditch 40	sumberejo makmur RT 6 RW 1 RW : 1 RT : 6	416 Unit
10	Pembangunan Saluran U-Ditch 30-40 dengan Cover Ganda 5 ton	sumberejo gerbang gangg angrok RW : 5 RT : 3	200 M

**Gambar 1. Berita Acara Musbangkel Kelurahan Sumber Rejo**

Sumber: Dokumentasi Penulis (2026)

Dari gambar 1 di atas merupakan hasil data temuan dilapangan yang menyatakan bahwa memang dari Kelurahan Sumber Rejo dan Kelurahan Nginden Jangkungan dari perwakilan RT dan RW dari masing-masing wilayah tidak ada usulan mengenai pengelolaan sampah. Serta mengenai keterlibatan stakeholder jika di lihat dari antar instansi dengan Walikota, Bappeda, DPRD telah menunjukkan inetraktifnya dan semua pihak terlibat, namun dalam hal perumusan usulan ini masyarakat tidak dilibatkan secara langsung melainkan diwakili melalui forum Musrenbang Kota, dari aspirasi melalui DPRD, dan bisa langsung ke DLH Kota Surabaya, hal ini disampaikan oleh 3 informan.

Berdasarkan pada hasil wawancara penulis, pada tahap *formulating the mess* secara formal telah terbukti adanya pendekatan partisipatif dimana dari pihak atas memberikan ruang publik untuk melakukan usulan ataupun keluhan yang sifatnya membangun untuk keberlanjutan pengelolaan sampah di Kota Surabaya. Di sisi lain, pada tingkat kecamatan dan kelurahan, permasalahan sampah tidak lagi menjadi isu yang prioritas karena masyarakat dinilai sudah cukup sadar akan pengelolaan sampah secara mandiri. Hal ini berdampak pada minimnya usulan yang berkaitan dengan pengelolaan sampah dalam forum Musrenbang. Kondisi ini menunjukkan adanya celah atau gap antara level atas dengan level masyarakat, dimana dalam perspektif dari Ackoff Russel 2001 mengenai perencanaan interaktif yang seharusnya menjadi dasar utama dalam merumuskan perencanaan secara partisipatif menyeluruh. Dengan demikian, pada tahap *formulating the mess* di Kota Surabaya masih cenderung administratif dan belum sepenuhnya menggambarkan masalah secara interaktif. Masih didominasi dengan perencanaan *top-down*.

## 2. *Ends Planning*

Berdasarkan dari hasil wawancara terdapat bahwa kondisi ideal dalam pengelolaan sampah tidak hanya dilihat dari pencapaian target administratif, tetapi lebih pada perubahan perilaku masyarakat dalam memilah dan mengelola sampah sejak dari sumbernya. Karena pengelolaan sampah merupakan tanggung jawab bersama tidak hanya tanggung jawab pemerintah Kota Surabaya tetapi juga individu dalam masyarakat. Pernyataan ini di nyatakan oleh informan satu dan dua berasal dari DLH Kota Surabaya. Selanjutnya menurut informan ketiga berasal dari Bappeda Kota Surabaya, dalam penentuan target pemerintah menggunakan pendekatan berbasis data historis seperti SIPSN serta melakukan simulasi untuk melihat capaian indikator program. Proses ini dilakukan oleh instansi terkait seperti DLH dan Bappeda untuk memastikan target yang ditetapkan dapat realistis dan terukur.

Namun demikian, keterlibatan stakeholder lainnya dan juga masyarakat di tingkat bawah dalam perumusan tujuan masih didominasi oleh pemerintah kota, DPRD, Bappeda, dan DLH. Sementara itu, masyarakat dan stakeholder seperti kecamatan dan kelurahan lebih berperan dalam mendukung dan melaksanakan tujuan yang telah ditetapkan. Dengan demikian, tujuan pengelolaan sampah di Kota Surabaya bersifat terpusat dan terintegrasi dari Top to Bottom.

Secara substantif, tujuan telah mencerminkan kondisi ideal sebagaimana yang telah diharapkan dalam teori Ackoff Russel (2001) dimana pada tahapan ini merupakan tahapan untuk menentukan kondisi ideal organisasi dengan mengidentifikasi kesenjangan yang terjadi pada kondisi saat ini dengan kondisi yang diharapkan di masa depan. Dalam proses ini seharusnya dilakukan secara kolektif dan interaktif dengan melibatkan stakeholder. Namun dari sisi proses, perumusan tujuan masih di dominasi oleh pemerintah kota, Bappeda, dan DLH sementara di tingkat bawah dari kecamatan, kelurahan, rw,rt, dan kelompok bank sampah ataupun Kader Surabaya Hebat dan masyarakat di lingkungan tersebut tidak dilibatkan secara langsung dalam menentukan kondisi dan tujuan ideal tersebut. Meskipun secara tingkat atas telah menunjukkan interaktif dan terintegrasi secara menyeluruh di tahapan ini namun dalam tingkat bawah masih belum sepenuhnya interaktif. Dengan demikian, terdapat celah antara konsep *ends planning* menurut Akcoff yang menekankan bahwa partisipasi seharusnya dilakukan secara kolektif dan interaktif dari pihak atas sampai pihak bawah namun nyatanya di lapangan tidak demikian.

## 3. *Means Planning*

Berdasarkan dari hasil wawancara dengan berbagai stakeholder yang terlibat dalam perencanaan pengelolaan sampah di Kota Surabaya ini, terlihat bahwa dalam perumusan kebijakan dan program, Pemerintah Kota Surabaya telah memiliki berbagai regulasi sebagai dasar pengelolaan sampah, baik itu dalam bentuk Peraturan Daerah maupun Peraturan Walikota. Regulasi tersebut menjadi landasan dalam penyusunan program dan kegiatan yang akan dilaksanakan. Selain itu, berdasarkan pada informan kedua bahwa akan ada program rancangan yang di prioritaskan yaitu program *ZeroWaste* dengan

prioritas 20 kampung sebagai kampung yang bebas dari sampah dalam artian bukan berarti tidak ada sampah melainkan di 20 RW tersebut diharapkan telah mampu melakukan pemilahan sampah dan pengelolaan sampah secara mandiri dan sederhana di rumah masing-masing. Diantaranya 20 kampung yang diprioritaskan sebagai berikut.

**Tabel 2. Program Prioritas 20 Kampung ZeroWaste**

No	Wilayah	RW
1.	Timur	a. RW 5 Wisma Mukti dan Kalmpes Ngasem b. RW 12 Mojo c. RW 2 Tambaksari d. RW 9 Rungkut Kidul
2.	Selatam	a. RW 7 Wonkromo b. RW 1 Sawunggaling c. RW 5 Balasklumprik d. RW 3 Jambangan
3.	Pusat	a. RW 4 Jepara b. RW 5 Bubutan c. RW 6 Bubutan d. RW 4 Tembok Dukuh
4.	Barat	a. RW 6 Sambikerep b. RW 2 Sukomanunggal c. RW 1 Banjarsugihan d. RW 9 Manukan Kulon
5.	Utaran	a. RW 6 Siwet b. RW 3 Perak barat c. RW 9 Takal d. RW 10 Takal

Sumber: Dokumentasi Penulis (2026)

Dari 20 data kampung prioritas dan penguatan program *ZeroWaste* yang terdapat pada tabel di atas di rumuskan untuk pengatan dalam rangka mengurangi kesenjangan dan penguatan terhadap pengelolaan sampah berdasarkan sumbernya, khususnya melalui sosialisasi, edukasi dalam peningkatan pemilahan dan pengelolaan sampah dan intervensi program agar lebih terfokus pada wilayah tertentu. Serta program *Zero Waste* yang direncanakan sekarang di 20 kampung ini merupakan salah satu respon terhadap kesenjangan pada aspek perilaku masyarakat dalam pengelolaan sampah yang sebelumnya telah di identifikasikan melalui *formulating the mess*. Selain itu, seperti pada pernyataan dari informan ketiga dari pihak Bappeda bahwa akan ada rencana pengembangan teknologi *Refuse Derived Fuel (RDF)* dimana dalam teknologi ini 1 mesinnya mampu mengelola sampah sebesar 150 Kg, teknologi ini sebagai inovasi dalam pengelolaan sampah menjadi bahan bakar alternatif dengan bekerja sama dengan PT Semen Indonesia, dalam rancangan ini di rancang dari Bappeda Kota Surabaya bersama Pemerintah Kota, dan DLH. Selain itu, seperti pada pernyataan dari Lurah Kelurahan Sumber Rejo dimana akan ada PSEL kedua di wilayah tersebut namun progra tersebut bukan dari masyarakat melainkan dari pemerintah kota. Pada proses perumusan program, stakeholder yang terlibat meliputi DLH, Bappeda, Walikota dan DPRD.

Dalam forum partisipasi seperti Mubangkel dan Forum Perangkat daerah yang membuka ruang publik untuk memberikan usulan dan menyampaikan aspirannya, dari hasil wawancara menunjukkan bahwa tidak semua usulan masyarakat berkaitan dengan pengelolaan sampah. Sebagian besar usulan mengenai pembangunan infrastruktur. Oleh karena itu, program pengelolaan sampah lebih banyak berasal dari DLH Kota Surabaya dan DLH Kota Surabaya membuka ruang untuk masyarakat jika masyarakat ada yang bersurat membutuhkan fasilitas tambahan dalam pengelolaan sampah di wilayahnya DLH akan survey dan memberikan bantuan. Ditingkat kecamatan dan kelurahan, peran utama mereka adalah sebagai fasilitator yang menyampaikan program dari pemerintah kepada masyarakat serta menyalurkan aspirasi masyarakat ke tingkat atas. Namun, kewenangan dalam perumusan kebijakan dan program tetap berada pada pemerintah kota.

Jika hasil wawancara diatas di dibandingkan dengan teori dari Ackoff Russel (2001) mengenai tahapan *means planning* yang tujuan dari tahapan ini untuk menentukan program, kebijakan yang diperlukan untuk mengurangi kesenjangan yang terjadi dengan kondisi yang di idealkan. Dalam perencanaannya telah memiliki berbagai kebijakan dan program yang cukup komprehensif. Program-program yang di tujukan tujuannya untuk upaya nyata mengatasi permasalahan sampah. Namun demikian, jika mengenai proses perumusan kebijakan dan program aksi tersebut masih didominasi oleh pemerintah dan belum melibatkan masyarakat. Serta dalam perspektif Ackoff, pada tahap ini sudah terpenuhi dari sisi substansinya namun demikian jika dilihat dari sisi proses interaktifnya masih belum optimal. Program yang ditetapkan dan dirumuskan masih belum sepenuhnya setara antara pemerintah dan masyarakat. Dari masyarakat yang mendukung program belum dapat menyuarakan untuk perumusan program.

#### 4. *Resource Planning*

Berdasarkan dari hasil wawancara dengan beberapa informan, terlihat bahwa ketersediaan sumber daya dalam pengelolaan sampah di Kota Surabaya masih belum sepenuhnya tercukupi. Keterbatasan yang ada seperti sumber daya manusia, sarana prasarana, dan anggaran. Hal ini seperti pada pernyataan dari informan kesatu dimana keterbatasan ada pada armada pengangkutan sampah dan tenaga kerja. Selain itu, anggaran yang tersedia juga harus dibagi dengan berbagai prioritas pembangunan daerah yang lain, sehingga tidak semua kebutuhan terpenuhi dalam satu waktu. Oleh karena itu, beberapa program direncanakan secara bertahap menyesuaikan anggaran yang tersedia. Di tambahkan dengan pernyataan dari informan kedua bahwa dalam anggaran memang belum semuanya tercukupi namun untuk mengatasi hal tersebut dari pihak DLH Kota Surabaya melibatkan pihak swasta di dalamnya untuk memenuhi kebutuhan yang ada, swadaya, dan NGO serta CSR. Dalam kecamatan dan kelurahan yang telah penulis wawancarai ditemukan bahwa kebutuhan sarana prasarana sebagian dapat terpenuhi melalui dana kelurahan dan swadaya masyarakat seperti penyediaan gerobak sampah.

Dalam proses perencanaan sumber daya, DLH berperan sebagai pihak yang mengusulkan kebutuhan teknis, sedangkan Bappeda melakukan perhitungan dan mempertimbangkan serta melakukan penyesuaian berdasarkan data serta ketersediaan anggaran dalam APBD. Hal ini merupakan pernyataan dari pihak Bappeda Kota Surabaya. Selain itu, dalam pengelolaan data dan koordinasi antar stakeholder belum terdapat sistem informasi yang terintegrasi. Dimana proses komunikasi dan penyesuaian data masih dilakukan secara sederhana melalui WhatsApp, MS. Excel dan forum rapat internal.

Jika dari hasil wawancara diatas dibandingkan dengan kesesuaian melalui teori perencanaan interaktif dari Ackoff Russel (2001) yang mana pada tahap *resource planning* ini mencakup perencanaan kebutuhan sumber daya, ketersediaannya, serta strategi untuk mengatasi kekurangan atau kelebihan sumber daya yang ada dari hasil wawancara telah menunjukkan bahwa pemerintah kota bersama dengan DLH dan Bappeda masih menghadapi keterbatasan sumber daya, baik dari segi anggaran, sarana prasarana maupun sumber daya manusia yang menjadi kendala dalam rencana implementasi pengelolaan sampah di lapangan. Meskipun demikian, pemerintah telah melakukan upaya untuk mengatasi keterbatasan tersebut dengan melibatkan stakeholder dari pihak swasta seperti PT Pelindo, PT Pertamina. Jika di lingkup kelurahan dari dana kelurahan namun dari segi sistem belum terdapat sistem informasi yang terintegrasi dalam pengelolaan sumber daya dan koordinasi antar stakeholder. Jika dibandingkan dengan teori Ackoff kondisi ini masih belum menunjukkan optimal dalam hal efisiensi dan pengelolaan sumber daya serta keterlibatan masyarakat secara langsung dalam strategi untuk pemenuhan sumber daya ini.

## 5. *Design Of Implementation*

Berdasarkan pada hasil wawancara yang telah dilakukan oleh penulis menunjukkan bahwa Dinas Lingkungan Hidup berperan sebagai pelaksana utama dan penanggungjawab sementara Bappeda berperan mengenai perencanaan dan koordinasinya. Jika di hubungkan dengan koordinasi dan keterlibatan dalam pelaksanaan program pengelolaan sampah ini semua stakeholder di libatkan, seperti DSDABM, BPKAD, DPRKPP, pihak swasta, LSM, perguruan tinggi, dan masyarakat. Keterlibatan stakeholder ini dilakukan melalui koordinasi dan komunikasi yang berkelanjutan untuk mendukung keberhasilan program pengelolaan sampah yang telah direncanakan sesuai dengan Tugas dan Fungsinya. Namun demikian, keterlibatan semua stakeholder ini memiliki batasan dimana tidak dilibatkan dalam perumusan dan penentuan siapa yang berperan dan bertugas melainkan hal ini ditentukan oleh pemerintah kota beserta DLH Kota Surabaya. Keterlibatan ini juga sifatnya selektif dan disesuaikan dengan kebutuhan program yang akan dijalankan. Dalam penentuan lokasi, dilakuakn secara bertahap dengan mempertimbangkan kesiapan wilayah, usulan lokasi berasal dari kelurahan dan kemudian ditetapkan oleh DLH sebagai lokasi pelaksanaan program.

Selain itu, dalam pelaksanaan programnya, kelurahan berperan sebagai fasilitator yang menggerakkan masyarakat, sementara DLH Kota Surabaya akan memberikan pendampingan dan edukasi. Penentuan waktu pelaksanaan mekanismenya melalui komunikasi antara DLH dengan masyarakat yang akan di libatkan dan akan disesuaikan dengan kondisi di lapangan. Meskipun demikian, informasi terkait jadwal secara keseluruhan masih sifatnya internal dan belum sepenuhnya terpublikasi terhadap khalayak luas.

Jika dikaitkan dengan teori perencanaan interaktif menurut Ackoff Russel (2001) idelanya pada tahap *design of implementation* ini menekankan bagaimana penentuan siapa mengerjakan apa dimana dan kapan sehingga pelaksanaan program nantinya dapat berjalan secara efektif secara keseluruhan dari hasil wawancara yang telah dibahas, peran dan tanggung jawab dalam pengelolaan sampah di Kota Surabaya telah ditetapkan dengan jelas dan sesuai dengan kebutuhan, dimana DLH sebagai pelaksana utama dan Bappeda sebagai perencana serta adanya keterlibatan dari lintas sektor seperti swasta, LSM, dan NGO serta pastinya keterlibatan penuh dari masyarakat. Namun demikian keterlibatan stakeholder dalam perumusan penentuan siapa yang menjalankan apa, dimana dan kapan masih dominan ditentukan oleh DLH beserta Bappeda, dan pemerintah kota yang menentukan dan selain itu, informasi mengenai jadwal satuan tugas siapa saja yang terlibat secara rinci masih sifatnya internal dan belum sepenuhnya di publikasi. Jika hal ini dikaitkan dengan pemenuhan dari indikator *design of implemnetation* telah terpenuhi secara struktural namun belum sepenuhnya inklusif dan transparan.

## 6. *Design Of Control*

Berdasarkan pada hasil wawancara yang telah dilakukan oleh penulis menunjukkan bahwa, mekanisme pengendalian pengelolaan sampah di Kota Surabaya direncanakan melalui sistem pengawasan berjenjang yang melibatkan berbagai tingkat organisasi, mulai dari pembagian rayon, kelurahan hingga petugas lapangan di setiap rayon tersebut. Pada tiap tingkatan memiliki tanggung jawab dalam memantau aktivitas operasional di wilayahnya masing-masing. Proses pengawasan ini direncanakan dengan adanya dukungan dari penggunaan alat komunikasi seperti *handly talky* (HT) sebagai alat koordinasi dengan petugas lapangan. Selain pengawasan secara langsung, DLH dan Bappeda juga telah merancang sistem seperti Si Jagat untuk memantau kinerja petugas penyapuan serta sistem pemantauan admada pengangkutan sampah, SIBASAM untuk pengawasan mengenai sampah plastik dan sejenisnya yang dihasilkan tiap wilayah. Selain itu, dari Bappeda yang telah merancang sistem E-Planning yang dimana ini dijadikan sebagai monitoring dan evaluasi yang akan digunakan untuk melaporkan capaian program secara berkala. Dimana dari E-Planning ini akan dimanfaatkan sebagai bahan evaluasi untuk perencanaan pengelolaan sampah lanjutan di tahun berikutnya. Hal ini dari pernyataan informan Bappeda Kota Surabaya. Ditingkat kecamatan dan kelurahan pengendalian dilakukan dengan mekanisme pelaporan kepada RT dan RW setempat yang nantinya dari RW akan melaporkan ke kelurahan serta masyarakat juga

dapat dilibatkan dalam pengawasan namun lebih di dominasi dari DLH Kota Surabaya yang akan melakukan pengawasan intensif mengenai pencapaian program.

Jika dibandingkan dengan teori perencanaan Ackoff Russel (2001), mekanisme tersebut menunjukkan Pemerintah Kota Surabaya telah melakukan upaya perencanaan pemantauan terhadap pelaksanaan tugas dan kegiatan. Hal ini secara konsep dalam tahap *design of control* telah sesuai yang menekankan pada pentingnya merancang untuk sebuah monitoring terhadap program yang telah direncanakan agar telaksana dengan optimal dan mampu mewujudkan tujuan yang telah ditetapkan. Namun, jika ditinjau dari keterlibatan dalam perumusan bentuk dan mekanisme kontroling ini semua masih berasal dari tingkat atas dan dari pihak bawah masih belum sepenuhnya dilibatkan.

## KESIMPULAN

Berdasarkan hasil analisis dan temuan penelitian di lapangan melalui wawancara. Dapat diberikan kesimpulan bahwa perencanaan interaktif di Kota Surabaya sudah menunjukkan adanya keterlibatan multi aktor dalam setiap tahapannya. Tetapi masih belum sepenuhnya mencerminkan dari setiap indikator yang ada dalam perencanaan interaktif menurut Ackoff. Hal ini masih disebabkan karena pengambilan keputusan, perumusan kebijakan, dan program masih didominasi oleh pemerintah dan OPD terkait. Keterlibatan pada masyarakat cenderung tidak langsung dan masih belum merata keterlibatannya antar stakeholder untuk seluruh tahapan perencanaan. Keberhasilan dari perencanaan interaktif ini sangat bergantung dari sisi pemerintahan, OPD, dan masyarakat. Terlihat sudah ada wilayah yang paham, sadar dan mau terus berkembang dengan memberikan masukan-masukan untuk perencanaan pengelolaan sampah kedepannya. Namun ada juga wilayah yang masih belum aware dan semuanya masih banyak yang hanya sekedar mengikuti peraturan dan program yang disediakan tanpa adanya usulan lanjutan untuk kedepannya. Atau bisa dikatakan antusias dari masyarakat juga terkadang masing belum tumbuh.

Pada penelitian ini, masih memiliki keterbatasan dalam data pendukung yang menjadi salah satu hambatan bagi penelitian ini untuk menjadi lebih komprehensif. Selanjutnya untuk data akses yang diperoleh dari dokumen instansi terkait juga belum sepenuhnya dapat diakses dalam penelitian yang mana ini menjadi tumpuan penting dalam penelitian untuk membuktikan keterlibatan dari stakeholder dalam perencanaan pengelolaan sampah. Adapun beberapa saran yang diharapkan menjadi pertimbangan bahan masukan diantaranya: pemerintah daerah khususnya Dinas Lingkungan Hidup perlu ditingkatkan setidaknya dijabarkan stakeholder yang terlibat dalam perumusan rencana strategis pengelolaan sampah yang menjadi pedoman dalam pelaksanaan untuk 5 tahun kedepan. Pada perencanaan interaktif juga perlu adanya pengukuran yang jelas untuk melihat sejauh mana partisipasi masyarakat telah diwujudkan mulai dari tahapan *formulating the mess, ends planning, means planning, resource planning, design of implementation, and design of control*. Serta transparansi terkait Renja dan Laporan Pertanggung Jawaban lebih di akomodir di laman website dinas pribadi agar publik mampu melihat sejauh mana pengelolaan sampah ini terlaksana dan perkembangannya di Kota Surabaya.

## REFERENSI

- Ackoff, R. (2001). *A Brief Guide To Interactive Planning And Idealized Design* (pp. 5-7). <https://management.curiouscat.net/articles/372-A-Brief-Guide-to-Interactive-Planning-and-Idealized-Design>
- Admin Pusat. (2023). *Kenal Lebih Jauh 17 Tujuan SDGs*. Untar.Ac.Id. <https://untar.ac.id/2023/12/15/kenal-lebih-jauh-17-tujuan-sdgs/>
- Dinas Lingkungan Hidup. (2023). *Laporan Kinerja Dinas Lingkungan Hidup Kota Surabaya Tahun 2023* (pp. 1-71). [https://lh.surabaya.go.id/webelh/storage/app/public/LKJ\\_DLH\\_2023.pdf](https://lh.surabaya.go.id/webelh/storage/app/public/LKJ_DLH_2023.pdf)
- Rencana Strategis Dinas Lingkungan Hidup Kota Surabaya Tahun 2025-2029*. (2025).
- Fadilla, A. A. (2022). Model Integrated Sustainable Waste Management dalam Pengolahan Sampah di Pusat Daur Ulang Jambangan Kota Surabaya. *Administrasi Publik Dan Pembangunan (JPP)*, 4(2), 60 - 71. <https://doi.org/https://doi.org/10.20527/jpp.v4i2.5744>
- Gustati, G. D. (2025). *Pengelolaan Sampah Indonesia yang Masih Kusut*. Wwww.Ums.Ac.Id. <https://www.ums.ac.id/berita/teropong-jagat/pengelolaan-sampah-indonesia-yang-masih-kusut>
- Miles, M. B., Huberman, A. M., & Saldaña, J. (2014). *Qualitative Data Analysis Edition 3* (L. Barrett (ed.); 3rd ed.). SAGE Publications, Inc.
- Nurwanda, A., & Badriah, E. (2020). Analisis Program Inovasi Desa dalam Mendorong Pengembangan Ekonomi Lokal Oleh Tim Pelaksana Inovasi Desa (PID) di Desa Bangunharja Kabupaten Ciamis. *Jurnal Ilmiah Ilmu Administrasi Negara*, 7(1), 68-75. <https://doi.org/http://dx.doi.org/10.25157/dinamika.v7i1.3313>
- Peraturan Daerah (Perda) Kota Surabaya Nomor 8 Tahun 2025 tentang Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah Kota Surabaya Tahun 2025-2029 (pp. 1-502). (2025). <https://jdih.surabaya.go.id/uploads/peraturan/2025perwali3578044.pdf>
- Sistem Informasi Pengelolaan Sampah Nasional. (n.d.). *Sistem Informasi Pengelolaan Sampah Nasional*. Sipsn.Menlhk.Go.Id. <https://portal-sipsn.kemenlh.go.id/>
- Viranda, E., Novaria, R., & Soesiantoro, A. (2024). Implementasi Kebijakan Pengelolaan Sampah Sebagai Upaya Penerapan Sustainable Development Goals (SDGs) di Kecamatan Mulyorejo Kota Surabaya. *PRAJA Observer: Jurnal Penelitian Administrasi Publik (e- ISSN: 2797-0469)*, 4(04), 188-198. <https://doi.org/https://doi.org/10.69957/praob.v4i04.1603>
- Sistem Informasi Pengelolaan Sampah Nasional. (n.d.). *Sistem Informasi Pengelolaan Sampah Nasional*. Sipsn.Menlhk.Go.Id. <https://portal-sipsn.kemenlh.go.id/>
- Viranda, E., Novaria, R., & Soesiantoro, A. (2024). Implementasi Kebijakan Pengelolaan Sampah Sebagai Upaya Penerapan Sustainable Development Goals (SDGs) di Kecamatan Mulyorejo Kota Surabaya. *PRAJA Observer: Jurnal Penelitian Administrasi Publik (e- ISSN: 2797-0469)*, 4(04), 188-198.