HUMANIORASAINS
Jurnal Humaniora dan Sosial Sains
Vol. 3, No. 3, E-ISSN: 3032-5463

IMPLEMENTASI PERATURAN WALI KOTA NOMOR 18 TAHUN 2016 TENTANG PENGURANGAN PENGGUNAAN KANTONG PLASTIK DI DUTA MALL BANJARMASIN

Siti Arda Mauliti[1]*, Asmui[2]
Universitas Lambung Mangkurat
Jl. Brigjen H. Hasan Basri, Kayu Tangi, Banjarmasin, Indonesia, Kotak Pos 219.
Email : sitiardamauliti@gmail.com

A R T I C L E
I N F O

Article history:
Received,
06 November 2026
Revided,
13 November 2026
Accepted,
14 November 2026

Kata Kunci:
Implementasi Kebijakan, Kantong Plastik, Edwards III, Kepatuhan, Pusat Perbelanjaan.

Keywords:
Policy Implementation, Plastic Bags, Edwards III, Compliance, Shopping Centres

Abstrak

Banjarmasin tercatat sebagai kota pertama di Indonesia yang melarang penyediaan kantong plastik di ritel modern melalui Peraturan Wali Kota Nomor 18 Tahun 2016 tentang Pengurangan Penggunaan Kantong Plastik, tetapi kepatuhan pelaku usaha di pusat perbelanjaan modern belum stabil. Penelitian ini bertujuan menganalisis implementasi kebijakan tersebut di Duta Mall Banjarmasin dan mengidentifikasi faktor penghambatnya berdasarkan model implementasi George C. Edwards III. Penelitian menggunakan pendekatan kualitatif dengan desain studi kasus. Data dikumpulkan melalui wawancara mendalam dengan unsur Dinas Lingkungan Hidup, Satuan Polisi Pamong Praja, manajemen mal, tenant, dan pengunjung; observasi lapangan pada Oktober–November 2025; serta dokumentasi data pemantauan Dinas Lingkungan Hidup, lalu dianalisis dengan model interaktif Miles, Huberman, dan Saldaña. Hasil penelitian menunjukkan bahwa kebijakan telah berjalan tetapi belum optimal. Kepatuhan tenant meningkat dari 15% pada 2017 menjadi 60% pada 2024, dengan penurunan pada masa pandemi. Pada variabel komunikasi, sosialisasi menjangkau sasaran, tetapi frekuensinya naik turun dan materinya kurang solutif; 70% pengunjung mengetahui program, namun baru 44% yang mengubah kebiasaan. Pada variabel sumber daya, enam petugas pengawas dan anggaran pemantauan Rp150 juta untuk seluruh kota membatasi intensitas pengawasan. Disposisi aparat pelaksana positif, sedangkan kesediaan tenant beragam menurut status waralaba, jenis produk, dan skala usaha. Pada variabel struktur birokrasi, ketiadaan sanksi administratif dalam peraturan dan terpecahnya kewenangan penindakan membuat pelanggaran berulang tidak menimbulkan efek jera.

Abstract

Banjarmasin was the first Indonesian city to prohibit plastic bags in modern retail, through Mayor Regulation Number 18 of 2016 on the Reduction of Plastic Bag Use, yet compliance among businesses in modern shopping centres remains unstable. This study analyses its implementation at Duta Mall Banjarmasin and the factors hindering it, using George C. Edwards III's policy implementation model. A qualitative case study design was employed. Data were collected through in-depth interviews with officials of the Environmental Agency, the Municipal Police Unit, mall management, tenants, and visitors; field observations in October–November 2025; and the Environmental Agency's monitoring records, and were analysed using the interactive model of Miles, Huberman, and Saldaña. The policy has been implemented, but not optimally. Tenant compliance rose from 15% in 2017 to 60% in 2024, with a decline during the pandemic. In terms of communication, outreach reached its targets, but its frequency fluctuated and its content offered few practical solutions; 70% of visitors were aware of the programme, yet only 44% had changed their habits. In terms of resources, six supervisory officers and a monitoring budget of IDR 150 million for the entire city limited supervision. Government implementers showed a positive disposition, while tenants' willingness varied by franchise status, product type, and business scale. In terms of bureaucratic structure, the absence of administrative sanctions in the regulation and fragmented enforcement authority left repeated violations without deterrence.

PENDAHULUAN

Sampah plastik telah menjadi salah satu persoalan lingkungan paling mendesak dalam dua dekade terakhir. Jambeck et al. (2015) memperkirakan bahwa pada 2010 sebanyak 4,8 hingga 12,7 juta ton sampah plastik dari daratan masuk ke laut. Dalam estimasi yang sama, Indonesia menempati urutan kedua setelah Tiongkok sebagai penyumbang terbesar, dengan perkiraan hingga 1,29 juta ton per tahun. United Nations Environment Programme [UNEP] (2018) menilai pungutan dan larangan termasuk strategi paling efektif untuk membatasi penggunaan plastik sekali pakai, sepanjang keduanya direncanakan dan ditegakkan dengan baik. Nielsen et al. (2019) mencatat bahwa kebijakan kantong plastik di dunia bertambah lebih dari tiga kali lipat setelah 2010, terutama dalam bentuk larangan dan pungutan, walaupun resistensi terhadap regulasi dan ketidakpastian dalam mengukur dampaknya masih menjadi tantangan.

Indonesia, upaya membatasi timbulan sampah merupakan bagian dari pengurangan sampah yang diamanatkan Pasal 20 ayat (1) Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2008 tentang Pengelolaan Sampah (Republik Indonesia, 2008). Mandat tersebut dipertegas oleh Peraturan Presiden Nomor 97 Tahun 2017 tentang Kebijakan dan Strategi Nasional Pengelolaan Sampah Rumah Tangga dan Sampah Sejenis Sampah Rumah Tangga, yang menargetkan pengurangan sampah sebesar 30% dan penanganan sampah sebesar 70% pada 2025 (Presiden Republik Indonesia, 2017). Kerangka nasional ini memberi ruang bagi pemerintah daerah untuk merumuskan instrumen yang lebih konkret sesuai dengan kondisi wilayahnya.

Jauh sebelum target nasional itu ditetapkan, Kota Banjarmasin telah menerjemahkan mandat Undang-Undang Pengelolaan Sampah melalui Peraturan Wali Kota Nomor 18 Tahun 2016 tentang Pengurangan Penggunaan Kantong Plastik, yang ditetapkan pada 28 Maret 2016. Peraturan ini mengakhiri pemberian kantong plastik secara cuma-cuma per 31 Mei 2016 dan melarang ritel, toko modern, serta minimarket menyediakan kantong plastik mulai 1 Juni 2016 (Pemerintah Kota Banjarmasin, 2016). Dengan langkah ini, Banjarmasin tercatat sebagai kota pertama di Indonesia yang melarang penggunaan kantong plastik di ritel modern (Gerakan Indonesia Diet Kantong Plastik [GIDKP], 2017). Bagi kota yang dijuluki Kota Seribu Sungai, kebijakan ini memiliki arti khusus, sebab kantong plastik yang tidak tertangani mudah hanyut ke sungai dan memperburuk pencemaran.

Namun, pelaksanaan kebijakan tersebut tidak berjalan secara linear. Data pemantauan Dinas Lingkungan Hidup (DLH) Kota Banjarmasin menunjukkan bahwa kepatuhan tenant di Duta Mall Banjarmasin baru mencapai 15% pada 2017, naik menjadi 35% pada 2019, merosot ke 28% pada 2020, lalu kembali meningkat hingga 60% pada 2024. Sebagai pusat perbelanjaan modern berskala besar di Banjarmasin, dengan 260 tenant yang dipantau DLH pada 2024, Duta Mall menjadi tempat bertemunya kepentingan pemerintah, pelaku usaha ritel, dan konsumen. Fluktuasi kepatuhan di lokasi ini mengisyaratkan bahwa keberhasilan awal sebuah regulasi tidak dengan sendirinya bertahan, melainkan perlu dirawat melalui pelaksanaan yang konsisten.

Kajian terdahulu tentang kebijakan ini masih terbatas. Inas (2020) menelaah implementasi peraturan yang sama di tingkat kota pada 2019 dan menyimpulkan bahwa kebijakan berjalan cukup efektif, tetapi pengawasan masih lemah, pembinaan lanjutan bagi ritel minim, dan peraturan tidak memuat sanksi. Normajatun dan Haliq (2020) meneliti pasar tradisional di Banjarmasin dan menemukan bahwa sosialisasi telah disampaikan secara jelas, tetapi respons dan pemahaman masyarakat masih rendah. Studi di negara lain memperlihatkan bahwa desain instrumen sangat menentukan hasil. Pungutan sebesar 15 sen euro di Irlandia menurunkan penggunaan kantong plastik di gerai ritel sekitar 90% (Convery et al., 2007), sedangkan pungutan di Afrika Selatan hanya berhasil dalam jangka pendek dan efektivitasnya menurun seiring waktu (Dikgang et al., 2012). Homonoff (2018) bahkan menunjukkan bahwa pajak lima sen menurunkan penggunaan kantong sekali pakai lebih dari 40 poin persentase, sementara bonus lima sen bagi pengguna tas guna ulang hampir tidak berpengaruh.

Dari kajian tersebut tampak sebuah celah. Penelitian lokal yang ada menelaah kebijakan pada skala kota atau pasar tradisional dan dilakukan pada tahun-tahun awal pelaksanaan. Belum ada kajian yang menelusuri implementasi di tingkat pusat perbelanjaan modern setelah kebijakan berjalan hampir satu dekade, padahal tenant di lokasi semacam ini sangat beragam, mulai dari gerai waralaba nasional yang terikat prosedur korporasi hingga usaha mikro lokal dengan modal terbatas. Keragaman tersebut berpotensi menghasilkan pola kepatuhan yang berbeda dan menuntut pendekatan implementasi yang berbeda pula.

Guna membaca dinamika itu, penelitian ini menggunakan model implementasi kebijakan George C. Edwards III (1980). Model ini menempatkan empat variabel sebagai penentu keberhasilan implementasi, yaitu komunikasi (transmisi, kejelasan, dan konsistensi), sumber daya (staf, informasi, kewenangan, dan fasilitas), disposisi pelaksana, serta struktur birokrasi (prosedur operasi standar dan fragmentasi). Keempat variabel tersebut saling memengaruhi, sehingga kelemahan pada satu variabel dapat menurunkan efektivitas variabel lainnya. Gagasan Grindle (1980) tentang isi kebijakan (content of policy) dan konteks implementasi (context of implementation) digunakan sebagai pelengkap untuk menilai bagaimana rumusan peraturan itu sendiri membatasi ruang gerak pelaksana. Atas dasar itu, penelitian ini bertujuan menganalisis implementasi Peraturan Wali Kota Nomor 18 Tahun 2016 di Duta Mall Banjarmasin dan mengidentifikasi faktor-faktor yang menghambatnya.

METODE PENELITIAN

Penelitian ini menggunakan pendekatan kualitatif dengan desain studi kasus tunggal untuk memahami secara mendalam proses implementasi Peraturan Wali Kota Nomor 18 Tahun 2016 dari sudut pandang para pelakunya. Lokasi penelitian ditetapkan secara purposif di Duta Mall Banjarmasin, Jalan Ahmad Yani Km 5,5, Kecamatan Banjarmasin Timur. Lokasi ini dipilih karena skalanya besar, ragam tenant-nya luas (ritel, food and beverage, dan jasa), serta posisinya strategis sebagai pusat konsumsi masyarakat Banjarmasin. Informan dipilih secara purposif berdasarkan keterlibatan dan pengetahuannya tentang pelaksanaan kebijakan. Informan tersebut meliputi unsur DLH Kota Banjarmasin (Kepala Dinas, Sekretaris Dinas, Kepala Bidang Kebersihan dan Pengelolaan Sampah, serta petugas pengawas), koordinator penegakan peraturan dari Satuan Polisi Pamong Praja (Satpol PP), manajemen operasional Duta Mall, tenant dari berbagai kategori usaha, dan pengunjung. Observasi dan wawancara dilakukan terhadap 30 tenant yang mewakili gerai waralaba, gerai mode, penjual makanan dan minuman, serta usaha kecil lokal. Data primer dikumpulkan melalui wawancara mendalam semiterstruktur selama 30–60 menit per informan, yang direkam atas persetujuan informan dan ditranskripsikan secara verbatim. Observasi lapangan berlangsung pada Oktober–November 2025, mencakup hari kerja dan akhir pekan pada pagi maupun sore hari, dan dicatat dalam catatan lapangan serta dokumentasi foto. Data sekunder diperoleh dari dokumen regulasi, data pemantauan kepatuhan tenant DLH periode 2017–2024, laporan kegiatan DLH, serta hasil survei DLH terhadap 50 pengunjung Duta Mall pada 2024. Data dianalisis menggunakan model interaktif Miles, Huberman, dan Saldaña (2014), yang terdiri atas kondensasi data, penyajian data, serta penarikan dan verifikasi kesimpulan. Pada tahap kondensasi, data dikodekan ke dalam empat variabel Edwards III. Temuan kemudian disajikan dalam bentuk uraian naratif dan kutipan informan yang paling representatif, sebelum ditafsirkan dengan merujuk pada teori dan penelitian terdahulu. Keabsahan data dijaga melalui triangulasi sumber (DLH, Satpol PP, manajemen mal, tenant, dan pengunjung), triangulasi teknik (wawancara, observasi, dan dokumentasi), serta konfirmasi temuan kepada informan kunci.

HASIL DAN PEMBAHASAN

Hasil penelitian menunjukkan bahwa Peraturan Wali Kota Nomor 18 Tahun 2016 telah dijalankan di Duta Mall Banjarmasin, tetapi capaiannya belum stabil. Pada 2024, sebanyak 156 dari 260 tenant (60%) yang dipantau DLH telah mematuhi ketentuan untuk tidak menyediakan kantong plastik, sedangkan 104 tenant (40%) belum patuh.

Tabel 1. Tingkat kepatuhan tenant Duta Mall Banjarmasin, 2017-2024

Tahun	Kepatuhan tenant (%)	Catatan
2017	15	Tahun pertama pemantauan
2018	25	-
2019	35	-
2020	28	Pandemi COVID-19; sosialisasi hanya satu kali
2021	40	-
2022	48	-
2023	55	-
2024	60	156 dari 260 tenant

Sumber: Data pemantauan DLH Kota Banjarmasin (diolah).

Tabel 1 memperlihatkan kenaikan yang lambat dan tidak linear. Penurunan pada 2020 terjadi ketika perhatian pemerintah dan pelaku usaha beralih ke protokol kesehatan, sementara kantong plastik sekali pakai justru dipandang lebih higienis. Seorang pejabat DLH menuturkan, “Saat pandemi, fokus kami ke protokol kesehatan. Penggunaan plastik sekali pakai justru meningkat karena dianggap lebih higienis” (Kepala Bidang Kebersihan dan Pengelolaan Sampah, 16 Oktober 2025). Pola ini sejalan dengan temuan Dikgang et al. (2012) di Afrika Selatan bahwa efek kebijakan kantong plastik dapat memudar seiring waktu dan tidak bertahan dengan sendirinya.

Di tingkat tenant, observasi dan wawancara terhadap 30 tenant menghasilkan empat pola partisipasi. Sebanyak 9 tenant (30%) sangat partisipatif karena sama sekali tidak menyediakan kantong plastik dan menawarkan alternatif berkualitas; 7 tenant (23%) cukup partisipatif dengan menjual kantong plastik berbayar; 11 tenant (37%) kurang partisipatif karena masih memberikan kantong plastik gratis untuk pembelian tertentu; dan 3 tenant (10%) tidak partisipatif karena tetap memberikan kantong plastik gratis pada setiap transaksi. Di sisi konsumen, survei DLH terhadap 50 pengunjung menunjukkan bahwa 30% selalu membawa tas belanja sendiri, 42% sering membawanya, 20% kadang- kadang, dan 8% jarang atau tidak pernah. Gambaran ini menjadi titik berangkat untuk menelaah keempat variabel Edwards III berikut.

Ditinjau dari variabel komunikasi, DLH telah menyosialisasikan kebijakan kepada pelaku usaha sejak Oktober 2016 melalui pertemuan resmi, kunjungan langsung, surat edaran, spanduk, dan kanal digital seperti grup WhatsApp dan media sosial. Kepada pengunjung, pesan kebijakan disampaikan melalui spanduk dan poster di area mal, akun media sosial Duta Mall, serta kegiatan bertema lingkungan. Dari sisi transmisi, pesan tersebut terbukti sampai ke sasaran: 70% pengunjung (35 dari 50 responden) mengetahui program pengurangan kantong plastik. Akan tetapi, frekuensi sosialisasi tidak terjaga. Sosialisasi dilakukan empat kali pada 2017, menyusut menjadi satu kali pada 2020, dan baru kembali menjadi tiga kali pada 2023.

Masalah yang lebih mendasar terletak pada dimensi kejelasan. Pelaku usaha menilai sosialisasi lebih banyak mengulang isi peraturan daripada menjawab kesulitan teknis yang mereka hadapi. Seorang pemilik gerai mode menyampaikan, "Sosialisasinya sudah sering, tapi kadang materinya itu-itu saja. Yang kami butuhkan sebenarnya solusi praktis, misalnya dimana bisa pesan tas branded dengan harga terjangkau" (Pemilik gerai mode, 20 Oktober 2025). Kesenjangan antara tahu dan berbuat juga tampak pada konsumen: dari 70% pengunjung yang mengetahui program, baru 44% yang benar-benar mengubah kebiasaan berbelanja. Edwards III (1980) menegaskan bahwa transmisi yang lancar belum menjamin implementasi apabila pelaksana dan kelompok sasaran tidak memahami secara jelas apa yang harus mereka lakukan.

Dimensi konsistensi juga belum terpenuhi. Pejabat DLH menyebut bahwa sosialisasi awal juga menjelaskan "sanksi yang akan diterapkan bagi yang tidak patuh" (Kepala DLH, 16 Oktober 2025). Padahal, salinan Peraturan Wali Kota Nomor 18 Tahun 2016 yang ditelaah tidak memuat ketentuan sanksi administratif; pelanggaran hanya ditindaklanjuti dengan pembinaan (Pemerintah Kota Banjarmasin, 2016). Temuan ini sejalan dengan Inas (2020), yang mencatat ketiadaan sanksi sebagai salah satu kelemahan peraturan. Pesan tentang konsekuensi yang tidak ditopang dasar hukum mudah kehilangan kredibilitas begitu pelaku usaha melihat bahwa pelanggaran tidak berbuah tindakan apa pun.

Temuan pada variabel komunikasi ini menunjukkan bahwa edukasi tetap diperlukan, sebagaimana dianjurkan Xanthos dan Walker (2017), tetapi tidak cukup untuk menggerakkan perubahan perilaku. Homonoff (2018) memperlihatkan bahwa konsumen jauh lebih responsif terhadap pungutan kecil atas kantong sekali pakai daripada terhadap bonus dengan nilai yang sama, karena kerugian dirasakan lebih berat daripada keuntungan. Bagi Banjarmasin, hal ini berarti pesan kebijakan perlu disertai sinyal harga yang nyata di kasir, bukan hanya ajakan moral di spanduk.

Pada variabel sumber daya, keterbatasan staf menjadi hambatan yang paling terasa. DLH hanya memiliki enam petugas pengawas yang dibagi ke dalam dua tim untuk seluruh wilayah kota. Kepala DLH mengakui, "Jumlah petugas pengawas kami terbatas, hanya 6 orang untuk mengawasi seluruh Kota Banjarmasin. Duta Mall saja ada 260 tenant, belum pasar modern, toko-toko. Jadi monitoring kami tidak bisa se-intensif yang diharapkan" (Kepala DLH, 16 Oktober 2025). Hingga Oktober 2024, pemantauan di Duta Mall baru terlaksana delapan kali. Frekuensi yang rendah ini membuka ruang bagi kepatuhan semu, yaitu kepatuhan yang hanya muncul ketika petugas hadir: "Kadang saat kami datang monitoring, tenant tidak memberikan kantong plastik. Tapi begitu kami pergi, mereka kembali memberikan kantong plastik gratis" (Sekretaris DLH, 16 Oktober 2025).

Keterbatasan anggaran memperparah kondisi tersebut. Dari total anggaran program pengurangan kantong plastik sebesar Rp450 juta pada 2024, hanya Rp150 juta yang dialokasikan untuk pemantauan, dan dana itu harus mencakup seluruh kota. Akibatnya, kegiatan pemantauan kerap digabungkan dengan agenda lain demi efisiensi, dan kendaraan operasional serta peralatan pemantauan masih terbatas. Sumber daya informasi pun belum optimal. Hasil pemantauan memang dicatat dalam formulir baku dan dimasukkan ke sistem digital, tetapi terbatasnya tenaga administrasi membuat data tidak selalu mutakhir. Satpol PP, yang bertugas menindaklanjuti pelanggaran, mengeluhkan bahwa data dari DLH "tidak lengkap atau tidak update" (Koordinator Penegak Hukum Satpol PP, 17 Oktober 2025).

Dalam kerangka Edwards III (1980), kekurangan staf, informasi, dan fasilitas secara langsung membatasi jangkauan dan intensitas implementasi. Penelitian ini juga menemukan satu sumber daya yang belum dimanfaatkan secara sistematis, yaitu manajemen mal. Manajer operasional Duta Mall menyatakan bahwa pihaknya melakukan pemantauan internal serta menegur dan melaporkan tenant yang masih memberikan kantong plastik gratis. Peran ini masih bersifat sukarela dan belum terhubung dengan sistem pemantauan DLH. Padahal, manajemen mal memiliki kedekatan sehari-hari dengan tenant dan daya tawar melalui kontrak sewa, sehingga berpotensi menjadi mitra pengawasan yang jauh lebih murah daripada penambahan petugas pemerintah.

Ditinjau dari variabel disposisi, sikap aparat pelaksana di DLH tergolong positif. Selain sosialisasi massal, DLH melakukan pendampingan langsung kepada tenant yang kesulitan, termasuk membantu mencarikan pemasok tas belanja ramah lingkungan yang terjangkau. Komitmen ini menjelaskan mengapa kepatuhan tetap naik meskipun sumber daya terbatas. Persoalannya, disposisi kelompok sasaran jauh lebih beragam dan tidak dapat dijangkau dengan satu pendekatan yang sama. Seorang pejabat DLH merangkumnya dengan lugas: "Tenant itu macam-macam. Ada yang lokal, ada yang franchise. Pendekatannya tidak bisa disamakan" (Sekretaris DLH, 16 Oktober 2025).

Keragaman tersebut membentuk empat pola sikap. Pertama, gerai bermerek dan gerai mode relatif mudah beradaptasi karena kemasan alternatif dapat sekaligus menjadi sarana pemasaran. Seorang pemilik gerai mode

menjelaskan bahwa pihaknya menjual paper bag bermerek seharga Rp5.000 dan tas kain seharga Rp15.000, dan pelanggan justru menyukainya. Kedua, gerai waralaba terikat pada prosedur operasi standar dari kantor pusat: "Kami tetap kasih kantong plastik gratis karena itu sudah SOP dari pusat. Kami franchise jadi tidak bisa ubah-ubah kebijakan sendiri" (Karyawan gerai waralaba, 20 Oktober 2025). Ketiga, penjual makanan dan minuman menghadapi kendala teknis karena paper bag tidak tahan basah, sedangkan tas kain terlalu mahal untuk diberikan pada setiap transaksi. Keempat, usaha kecil terbebani biaya: harga paper bag sekitar Rp1.500–2.000 per lembar, atau 5–10 kali harga kantong plastik yang hanya Rp200–300. Kekhawatiran kehilangan pelanggan memperkuat keengganan tersebut: "Takut pelanggan komplain kalau tidak dikasih kantong plastik" (Informan gerai ritel, 20 Oktober 2025).

Disposisi konsumen juga belum sepenuhnya mendukung. Kebiasaan menerima kantong gratis sudah lama terbentuk ("Sulit, karena terbiasa pakai plastik gratis"; Pengunjung, 22 Oktober 2025), belanja yang tidak direncanakan membuat konsumen tidak membawa tas, dan kantong plastik masih dipandang berguna sebagai kantong sampah di rumah. Hanya 36% pengunjung yang menyatakan sangat memahami dampak kantong plastik terhadap lingkungan. Temuan ini menguatkan pandangan Nielsen et al. (2019) bahwa resistensi terhadap regulasi kantong plastik merupakan tantangan yang berulang di banyak negara. Di sisi lain, perbedaan harga antara kantong plastik dan alternatifnya menunjukkan bahwa sinyal ekonomi di Banjarmasin masih lemah. Pengalaman Irlandia memperlihatkan bahwa pungutan yang cukup terasa bagi konsumen mampu menurunkan penggunaan kantong secara drastis (Convery et al., 2007), sedangkan pungutan di Afrika Selatan, yang nilainya kemudian diturunkan, hanya menghasilkan perubahan jangka pendek (Dikgang et al., 2012).

Pada variabel struktur birokrasi, prosedur operasi standar sebenarnya telah tersedia. Setiap pemantauan dicatat dalam formulir baku yang memuat identitas tenant, status kepatuhan, dokumentasi, dan tindak lanjut, lalu direkap dalam laporan bulanan dan tahunan. Kelemahannya terletak pada fragmentasi kewenangan. DLH berwenang melakukan pembinaan dan pengawasan, penindakan lebih lanjut harus melibatkan Satpol PP, sedangkan data pelaku usaha dan pembinaan UMKM berada di Dinas Perdagangan. Koordinasi antarinstansi berlangsung melalui rapat setiap tiga bulan, ritme yang terlalu lambat untuk merespons pelanggaran harian, dan pertukaran data di antara ketiganya belum tersinkronisasi.

Fragmentasi itu berujung pada penegakan yang lemah. Pada 2024, terhadap 104 tenant yang tidak patuh, tindakan yang diambil hanya berupa 100 teguran lisan dan empat teguran tertulis. Satpol PP menegaskan bahwa "penegakan hukum dilakukan secara bertahap, kami lebih mengutamakan pembinaan sebelum penerapan sanksi" (Koordinator Penegak Hukum Satpol PP, 17 Oktober 2025). Kepala DLH sendiri mengakui bahwa "kekuatan hukumnya memang lebih lemah dibanding Perda. Itu juga menjadi tantangan dalam penegakan sanksi" (Kepala DLH, 16 Oktober 2025). Dalam perspektif Grindle (1980), persoalan ini tidak semata terletak pada konteks pelaksanaan, tetapi sudah tertanam dalam isi kebijakan: peraturan yang hanya menyediakan pembinaan sebagai respons atas pelanggaran tidak memberi pelaksana alat untuk menaikkan biaya ketidakpatuhan. Akibatnya, tenant yang berulang kali melanggar tidak menghadapi konsekuensi yang berarti, dan tenant yang patuh justru menanggung biaya alternatif sendirian.

Keempat variabel tersebut saling mengunci, sebagaimana diingatkan Edwards III (1980). Ketiadaan sanksi dan fragmentasi kewenangan (struktur birokrasi) bertemu dengan terbatasnya petugas (sumber daya), sehingga sebagian tenant hanya patuh ketika diawasi (disposisi), dan pesan sosialisasi tentang konsekuensi kehilangan kredibilitasnya (komunikasi). Karena itu, perbaikan pada satu variabel saja, misalnya menambah frekuensi sosialisasi, kecil kemungkinannya mengangkat kepatuhan secara berkelanjutan. Intervensi perlu dilakukan bersamaan pada empat titik: dasar hukum yang memuat sanksi bertahap dan sinyal harga yang jelas, pembinaan yang dibedakan menurut kategori tenant (koordinasi dengan kantor pusat waralaba, solusi kemasan bagi penjual makanan dan minuman, serta pengadaan kolektif bagi usaha kecil), pelibatan manajemen mal sebagai mitra pengawasan melalui klausul kontrak sewa, dan sistem data pemantauan yang dapat diakses bersama oleh DLH, Satpol PP, dan Dinas Perdagangan.

KESIMPULAN

Implementasi Peraturan Wali Kota Nomor 18 Tahun 2016 tentang Pengurangan Penggunaan Kantong Plastik di Duta Mall Banjarmasin telah berjalan, tetapi belum optimal dan belum stabil. Kepatuhan tenant naik dari 15% pada 2017 menjadi 60% pada 2024, dengan kemunduran pada masa pandemi, sehingga masih ada 40% tenant yang belum patuh delapan tahun setelah kebijakan mulai berlaku. Pada variabel komunikasi, sosialisasi telah menjangkau sasaran, tetapi frekuensinya tidak terjaga, materinya kurang menawarkan solusi praktis, dan pesan tentang sanksi tidak ditopang oleh isi peraturan. Pada variabel sumber daya, enam petugas pengawas, anggaran pemantauan yang terbatas, dan data yang belum mutakhir membatasi intensitas pengawasan. Pada variabel disposisi, komitmen aparat DLH tinggi, tetapi kesediaan tenant sangat dipengaruhi status waralaba, jenis produk, dan skala usaha, sementara kebiasaan konsumen belum sepenuhnya berubah. Pada variabel struktur birokrasi, prosedur operasi standar telah tersedia, tetapi ketiadaan sanksi administratif dan terpecahnya kewenangan antara DLH, Satpol PP, dan Dinas Perdagangan membuat pelanggaran berulang tidak menimbulkan efek jera. Peningkatan kepatuhan menuntut perbaikan yang dilakukan bersamaan pada keempat variabel tersebut.

Pemerintah Kota Banjarmasin perlu memperkuat dasar hukum kebijakan dengan ketentuan sanksi bertahap dan instrumen harga, membedakan pembinaan menurut kategori tenant, menjadikan manajemen mal sebagai mitra pengawasan, serta membangun sistem data pemantauan bersama antarinstansi. Penelitian ini terbatas pada satu pusat perbelanjaan dan menggunakan data survei pengunjung dari DLH. Penelitian selanjutnya dapat membandingkan beberapa pusat perbelanjaan atau mengukur secara kuantitatif pengaruh harga kantong terhadap perilaku konsumen di Banjarmasin.

REFERENSI

Convery, F., McDonnell, S., & Ferreira, S. (2007). The most popular tax in Europe? Lessons from the Irish plastic bags levy. *Environmental and Resource Economics*, 38(1), 1–11. https://doi.org/10.1007/s10640-006-9059-2

Dikgang, J., Leiman, A., & Visser, M. (2012). Analysis of the plastic-bag levy in South Africa. *Resources, Conservation and Recycling*, 66, 59–65. https://doi.org/10.1016/j.resconrec.2012.06.009

Edwards, G. C., III. (1980). *Implementing public policy*. Congressional Quarterly Press

Gerakan Indonesia Diet Kantong Plastik. (2017, 17 November). *Pergerakan nyata masyarakat dan pemda dalam upaya mengurangi sampah plastik di Indonesia ditunjukkan di COP23, Bonn, Jerman*.

Grindle, M. S. (Ed.). (1980). *Politics and policy implementation in the Third World*. Princeton University Press. https://doi.org/10.1515/9781400886081

Homonoff, T. A. (2018). Can small incentives have large effects? The impact of taxes versus bonuses on disposable bag use. *American Economic Journal: Economic Policy*, 10(4), 177–210. https://doi.org/10.1257/pol.20150261

Inas, J. (2020). Implementasi Peraturan Walikota Banjarmasin Nomor 18 Tahun 2016 tentang Pengurangan Penggunaan Kantong Plastik di Kota Banjarmasin tahun 2019. *AS-SIYASAH: Jurnal Ilmu Sosial dan Ilmu Politik*, 5(1), 14–22.

Jambeck, J. R., Geyer, R., Wilcox, C., Siegler, T. R., Perryman, M., Andrady, A., Narayan, R., & Law, K. L. (2015). Plastic waste inputs from land into the ocean. *Science*, 347(6223), 768–771. https://doi.org/10.1126/science.1260352

Miles, M. B., Huberman, A. M., & Saldaña, J. (2014). *Qualitative data analysis: A methods sourcebook* (3rd ed.). SAGE Publications.

Nielsen, T. D., Holmberg, K., & Stripple, J. (2019). Need a bag? A review of public policies on plastic carrier bags – Where, how and to what effect? *Waste Management*, 87, 428–440. https://doi.org/10.1016/j.wasman.2019.02.025

Normajatun, & Haliq, A. (2020). Kebijakan pemerintah tentang pengurangan penggunaan kantong plastik di pasar tradisional Kota Banjarmasin. *AS-SIYASAH: Jurnal Ilmu Sosial dan Ilmu Politik*, 5(2), 55–63.

Pemerintah Kota Banjarmasin. (2016). *Peraturan Walikota Banjarmasin Nomor 18 Tahun 2016 tentang Pengurangan Penggunaan Kantong Plastik*.

Presiden Republik Indonesia. (2017). *Peraturan Presiden Nomor 97 Tahun 2017 tentang Kebijakan dan Strategi Nasional Pengelolaan Sampah Rumah Tangga dan Sampah Sejenis Sampah Rumah Tangga*.

Republik Indonesia. (2008). *Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2008 tentang Pengelolaan Sampah*.

United Nations Environment Programme. (2018). *Single-use plastics: A roadmap for sustainability*.

Xanthos, D., & Walker, T. R. (2017). International policies to reduce plastic marine pollution from single-use plastics (plastic bags and microbeads): A review. *Marine Pollution Bulletin*, 118(1–2), 17–26. https://doi.org/10.1016/j.marpolbul.2017.02.048