



## **Transformasi TPA Winongo Kota Madiun sebagai Inovasi Kebijakan dalam Manajemen Publik**

### ***The Transformation of the Winongo Landfill in Madiun City as a Policy Innovation in Public Management***

**Eva Salsabila Wakhidah<sup>1\*</sup>, Nadia Maharani Mukti<sup>2</sup>, Meirnowati<sup>3</sup>,  
Indra Devian Lumban Gaol<sup>4</sup>**

Universitas Negeri Surabaya

Email : [25112064011@mhs.unesa.ac.id](mailto:25112064011@mhs.unesa.ac.id)<sup>1\*</sup>, [25112064051@mhs.unesa.ac.id](mailto:25112064051@mhs.unesa.ac.id)<sup>2</sup>, [meirinawati@unesa.ac.id](mailto:meirinawati@unesa.ac.id)<sup>3</sup>,  
[idragaol@unesa.ac.id](mailto:idragaol@unesa.ac.id)<sup>4</sup>

#### Article Info

##### Article history:

Received : 26-04-2026

Revised : 28-04-2026

Accepted : 30-04-2026

Published : 02-05-2026

#### Abstract

*This study aims to examine the transformation of the Winongo Final Waste Disposal Site (TPA) in Madiun City as an innovation in public management, particularly in environmentally based waste management. The study employs a qualitative approach using the case study method to gain an in-depth understanding of the process by which the TPA's function shifted from a final disposal site to a fruit garden tourist area. The findings indicate that this transformation reflects a shift in the local government's approach from mere waste management toward more productive and economically valuable utilization. This initiative also demonstrates the integration of environmental, social, and economic aspects in regional development. However, several challenges remain in its implementation, such as infrastructure limitations, suboptimal planning, and insufficient community participation. Additionally, the functional change of the landfill has caused social impacts, particularly for waste pickers who have lost their livelihood. From a governance perspective, transparency and accountability also need to be strengthened to ensure policies are implemented more effectively and accepted by the community. Overall, the transformation of the Winongo Landfill demonstrates significant potential as a policy innovation, but its success depends heavily on the readiness of implementation and the government's ability to balance environmental, economic, and social interests.*

**Keywords : Policy transformation, public sector innovation, Winongo Landfill**

#### Abstrak

Penelitian ini bertujuan untuk mengkaji transformasi Tempat Pemrosesan Akhir (TPA) Winongo di Kota Madiun sebagai bentuk inovasi dalam manajemen publik, khususnya pada pengelolaan sampah berbasis lingkungan. Penelitian menggunakan pendekatan kualitatif dengan metode studi kasus guna memahami secara mendalam proses perubahan fungsi TPA dari tempat pembuangan akhir menjadi wisata taman buah. Hasil penelitian menunjukkan bahwa transformasi ini mencerminkan adanya pergeseran pendekatan pemerintah daerah dari sekedar pengelolaan sampah menuju pemanfaatan yang lebih produktif dan bernilai ekonomi. Upaya ini memperlihatkan gabungan antara aspek lingkungan, sosial, dan ekonomi dalam pembangunan daerah. Namun, dalam pelaksanaannya masih ditemukan sejumlah kendala, seperti keterbatasan infrastruktur, perencanaan yang belum optimal, serta belum maksimalnya partisipasi masyarakat. Selain itu, perubahan fungsi TPA menimbulkan dampak sosial, terutama bagi kelompok pemulung yang kehilangan sumber mata pencaharian. Dari sisi tata kelola, aspek transparansi dan akuntabilitas juga perlu diperkuat agar kebijakan dapat berjalan lebih efektif dan diterima oleh masyarakat. Secara keseluruhan, transformasi TPA Winongo menunjukkan potensi besar sebagai inovasi kebijakan,



tetapi keberhasilannya sangat bergantung pada kesiapan implementasi serta kemampuan pemerintah dalam menyeimbangkan kepentingan lingkungan, ekonomi, dan sosial.

**Kata Kunci : transformasi kebijakan, inovasi sektor publik, TPA Winongo**

## **PENDAHULUAN**

Pengelolaan sampah masih menjadi kendala di berbagai wilayah Indonesia, terutama di perkotaan yang mengalami peningkatan jumlah penduduk dan aktivitas ekonomi. Tempat Pemrosesan Akhir (TPA) sampah adalah lokasi yang berfungsi untuk memproses dan mendaurulang sampah ke media lingkungan secara aman bagi manusia dan lingkungan. Kawasan yang berbatasan dengan TPA Sampah (Permen PUPR No.19/PRT/M/2012). Sedangkan, transformasi yaitu proses peralihan dari satu kondisi ke kondisi lainnya akibat inovasi atau perubahan, baik struktural maupun prosedural, yang bisa terjadi secara terencana maupun tidak (Widanarto, 2016). Dalam konteks tersebut, pemerintah daerah dituntut untuk menghadirkan inovasi kebijakan yang tidak hanya berfokus pada penanganan sampah, tetapi juga dapat memberikan nilai tambah bagi pembangunan daerah.

Pengelolaan sampah di Indonesia ditetapkan dalam Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2008 tentang Pengelolaan Sampah. Jumlah sampah tidak hanya terpengaruhi oleh aktivitas penduduk, tapi juga kepadatan penduduk, sistem pengelolaan, informasi geografis, waktu dan cuaca, kebiasaan masyarakat, teknologi, dan aspek sosial ekonomi (Gita Ambina, n.d.). Salah satu upaya inovatif dilakukan oleh Pemerintah Kota Madiun melalui transformasi TPA Winongo. TPA yang dulu menjadi lokasi penumpukan sampah, kini mulai dikelola menjadi kawasan wisata berbasis lingkungan dengan konsep taman buah. Transformasi ini tidak hanya bertujuan meningkatkan kondisi fisik lingkungan, tetapi juga mendorong perubahan fungsi kawasan menjadi kawasan lebih produktif dan bernilai ekonomi. Ide tersebut muncul sebagai respons atas kondisi TPA yang telah mengalami kelebihan daya tampung sekaligus sebagai bagian dari strategi penataan kota yang lebih berkelanjutan (Louis Rika Stevani, 2025)

Selain itu, proses perubahan TPA Winongo memperlihatkan adanya pergeseran pendekatan dalam pengelolaan sampah, dari pembuangan akhir hingga pemanfaatan ruang berbasis studi lingkungan dan pariwisata. Pengembangan kawasan ini disusun dengan konsep penghijauan melalui penanaman berbagai jenis tanaman buah serta penataan lanskap yang mendukung fungsi rekreasi dan edukasi lingkungan. Melalui penghijauan, kerusakan lingkungan dapat diminimalkan sejak awal serta menjaga kelestarian lingkungan agar tetap asri (Feby et al., 2022). Sehingga, transformasi ini mencerminkan upaya integratif antara aspek lingkungan, sosial, dan ekonomi dalam rangka pembangunan daerah.

Namun demikian, kebijakan transformasi tidak terlepas dari berbagai tantangan. Beberapa pihak menyoroti potensi dampak sosial, terutama pada kelompok masyarakat yang selama ini menggantungkan hidupnya dari aktivitas di TPA, seperti pemulung. Sampah menjadi sumber mata pencaharian yang memenuhi kebutuhan hidup pemulung sehari-hari (Huzaemah, 2020). Kekhawatiran terkait keberlanjutan mata pencaharian menjadi isu yang perlu mendapat perhatian dalam proses implementasi kebijakan. Di sisi lain, muncul pula kritik mengenai aspek perencanaan dan kesiapan infrastruktur yang dinilai masih memerlukan penguatan agar program dapat berjalan secara optimal (Demmas Adi Kurniawan, 2025).



Berdasarkan kondisi tersebut, transformasi TPA Winongo menjadi menarik untuk dianalisis sebagai bagian dari dinamika manajemen publik di tingkat daerah. Upaya ini tidak hanya merefleksikan inovasi kebijakan, tetapi juga menggambarkan kompleksitas dalam mengelola perubahan yang melibatkan berbagai kepentingan. Oleh karena itu, pembahasan mengenai transformasi ini menjadi relevan dalam melihat bagaimana pemerintah daerah mengelola sumber daya, merespons masalah lingkungan, serta menyeimbangkan aspek sosial dalam proses pembangunan.

## **METODE PENELITIAN**

Penelitian ini menerapkan pendekatan kualitatif dengan jenis studi kasus. Berbeda dengan penelitian kuantitatif yang lebih fokus pada pengukuran dan pengolahan data secara statistik, penelitian kualitatif justru lebih mengutamakan pemahaman terhadap makna, situasi, dan kompleksitas data yang diperoleh (M. Fathun Niam, 2024). Pendekatan ini dipilih karena peneliti ingin memahami proses transformasi TPA Winongo menjadi taman wisata buah, terutama dari sisi inovasi dalam manajemen publik yang dilakukan oleh pemerintah daerah. Studi kasus dinilai relevan karena mampu menggali fenomena secara kontekstual dan tidak terlepas dari kondisi nyata di lapangan.

Tempat penelitian ini berada di TPA winongo yang terletak di Kota Madiun. Pemilihan lokasi tersebut didasarkan pada adanya kebijakan pengalihfungsian yang dinilai cukup menarik, yaitu perubahan dari tempat pembuangan akhir menjadi ruang publik yang dimanfaatkan sebagai kawasan wisata buah sekaligus sarana edukasi lingkungan. Transformasi ini menunjukkan adanya upaya pemerintah daerah dalam mengelola sampah secara lebih inovatif dan tidak hanya berfokus pada fungsi pembangunan semata. Selain itu, perubahan tersebut juga mencerminkan adanya pendekatan baru dalam pengelolaan lingkungan yang mengarah pada pemanfaatan nilai ekonomi dan sosial dari kawasan yang sebelumnya kurang produktif.

Teknik analisis data dalam penelitian ini dilakukan secara interaktif mencakup tiga tahapan, yaitu reduksi data, penyajian data, dan penarikan kesimpulan. Data yang telah terkumpul kemudian dipilah serta diringkas agar lebih terarah pada permasalahan penelitian. Selanjutnya data ditampilkan dalam bentuk narasi deskriptif, sehingga memudahkan pemahaman terhadap alur perubahan yang terjadi. Tahap akhir dilakukan dengan penarikan kesimpulan berdasarkan pola-pola yang ditemukan selama proses penelitian (Matthew B. Miles, 2014).

## **HASIL DAN PEMBAHASAN**

Berdasarkan hasil analisis, penelitian ini menemukan beberapa hal terkait transformasi TPA Winongo di Kota Madiun. Temuan tersebut meliputi upaya inovasi kebijakan, proses penerapan dilapangan, dampak sosial yang terjadi, serta peran masyarakat dalam manajemen publik. Temuan-temuan tersebut menjelaskan bagaimana kebijakan yang diterapkan tidak hanya memperhatikan aspek teknis dalam mengelola sampah, tetapi juga melibatkan dimensi sosial dan sistem tata kelola pemerintahan secara lebih luas.

Pertama, transformasi TPA Winongo menunjukkan adanya upaya pembaruan kebijakan yang dilakukan oleh pemerintah daerah dalam pengelolaan sampah. Perubahan fungsi TPA dari sekedar tempat pembuangan akhir menjadi kawasan wisata berbasis lingkungan mencerminkan adanya pergeseran pandangan dalam pelayanan umum. Pemerintah tidak hanya berfokus pada



penanganan sampah secara umum, tetapi mulai mengembangkan inovasi yang lebih kreatif dan produktif. Hal ini sejalan dengan konsep inovasi sektor publik yang menekankan pentingnya pembaruan dalam sistem pelayanan guna meningkatkan nilai tambah bagi masyarakat.

Kedua, dari sisi implementasi, kebijakan ini menunjukkan adanya upaya pemerintah dalam memperbaiki kondisi lingkungan melalui penghijauan, penataan kawasan, serta pengembangan fungsi edukatif dan rekreasi. Transformasi ini juga mencerminkan adanya integrasi antara aspek lingkungan, ekonomi, dan tata ruang kota. Namun demikian, dalam praktiknya masih ditemukan beberapa keterbatasan terutama pada kesiapan infrastruktur, perencanaan teknis, dan keberlanjutan program. Kondisi ini mengindikasikan bahwa implementasi kebijakan belum sepenuhnya berjalan optimal dan masih membutuhkan penguatan dalam berbagai aspek pendukung.

Ketiga, dari perspektif sosial, transformasi TPA Winongo menimbulkan dampak yang cukup penting terhadap masyarakat sekitar, khususnya kelompok yang selama ini menggantungkan hidup pada aktivitas di TPA. Perubahan fungsi kawasan berpotensi mengurangi akses terhadap sumber ekonomi informal, sehingga menimbulkan kekhawatiran akan hilangnya mata pencaharian. Temuan ini menunjukkan bahwa kebijakan publik tidak hanya menghasilkan dampak positif, tetapi juga berpotensi menimbulkan dampak sosial yang perlu dikelola secara bijak.

Keempat, penelitian ini juga menemukan bahwa tingkat partisipasi masyarakat dalam proses perencanaan dan implementasi kebijakan masih relatif terbatas. Masyarakat cenderung berperan sebagai objek kebijakan, bukan sebagai subjek yang terlibat secara aktif. Hal ini menunjukkan bahwa proses pengambilan keputusan belum sepenuhnya mengedepankan prinsip partisipatif yang menjadi salah satu pilar penting dalam manajemen publik modern.

Kelima, dari sisi tata kelola pemerintahan, transformasi TPA Winongo memperlihatkan adanya tantangan dalam penerapan prinsip good governance, terutama dalam aspek transparansi, akuntabilitas, dan koordinasi antar pemangku kepentingan. Kurangnya keterbukaan informasi dan komunikasi yang efektif berpotensi menimbulkan kesalahpahaman serta resistensi dari masyarakat.

Transformasi TPA Winongo dapat dianalisis sebagai perwujudan dan upaya inovasi dalam manajemen publik, khususnya dalam hal pengelolaan sampah di daerah perkotaan. Inovasi ini mencerminkan perubahan pendekatan dari metode konvensional yang bersifat reaktif menuju model yang lebih proaktif, kreatif dan berorientasi pada keberlanjutan. Inovasi dalam sektor publik merupakan salah satu strategi penting dalam meningkatkan kualitas pelayanan dan menyelesaikan permasalahan yang dihadapi pemerintah.

Dalam perspektif efektivitas kebijakan, transformasi TPA Winongo memiliki peluang yang cukup besar dalam meningkatkan kualitas lingkungan dan juga memberikan nilai tambah ekonomi melalui pengembangan kawasan wisata. Namun, efektivitas kebijakan tersebut belum sepenuhnya tercapai karena masih ada berbagai kendala dalam proses penerapannya. Keberhasilan kebijakan publik tidak hanya ditentukan oleh perumusan kebijakan yang baik, tetapi juga oleh kemampuan implementasi yang efektif dan konsisten. Oleh karena itu, keterbatasan perencanaan dan kesiapan infrastruktur menjadi faktor yang perlu mendapat perhatian khusus.

Dari sudut pandang sosial, kebijakan transformasi ini menunjukkan adanya potensi konflik kepentingan antara tujuan pembangunan dan kebutuhan masyarakat lokal. Kelompok masyarakat yang selama ini bergantung pada aktivitas di TPA menghadapi resiko kehilangan sumber mata



pencaharian. Hal ini menunjukkan bahwa kebijakan publik harus mampu melayani berbagai kepentingan yang ada, terutama kelompok rentan.

Selanjutnya, dalam kerangka good governance, transformasi TPA Winongo juga menghadapi tantangan dalam hal transparansi, partisipasi, dan akuntabilitas. (Agus Dwiyanto, 2017) menyatakan bahwa tata kelola pemerintahan yang baik ditandai dengan adanya keterlibatan masyarakat dalam proses pengambilan keputusan serta adanya keterbukaan informasi yang memadai. Kurangnya partisipasi masyarakat dalam kebijakan ini menunjukkan bahwa proses perencanaan belum sepenuhnya menyeluruh, sehingga berpotensi mengurangi legitimasi kebijakan di mata publik.

Selain itu, penting untuk melihat transformasi ini dalam perspektif pembangunan berkelanjutan. Pengelolaan sampah yang mengarah pada pemanfaatan kembali dan pengembangan kawasan hijau merupakan langkah positif dalam mendukung prinsip keberlanjutan. Namun, keberlanjutan tersebut tidak hanya ditentukan oleh aspek lingkungan, tetapi juga oleh aspek sosial dan ekonomi. Oleh karena itu, diperlukan pendekatan yang menyeluruh agar kebijakan yang dihasilkan mampu memberikan manfaat jangka panjang bagi seluruh masyarakat.

Secara keseluruhan, transformasi TPA Winongo menunjukkan bahwa inovasi dalam manajemen publik merupakan langkah strategis dalam menghadapi masalah lingkungan perkotaan. Namun, keberhasilan kebijakan sangat bergantung pada kemampuan pemerintah dalam mengelola proses implementasi, meningkatkan partisipasi masyarakat, serta memastikan adanya keadilan sosial dalam setiap kebijakan yang diambil. Dengan demikian, diperlukan sinergi antara pemerintah, masyarakat, dan pemangku kepentingan lainnya agar kebijakan dapat berjalan secara efektif, berkelanjutan, dan inklusif.

## **KESIMPULAN**

Pada dasarnya, pengelolaan sampah tidak hanya bertujuan mengurangi volume di sumbernya, tetapi juga menangani dampak yang muncul di TPA (Pratama Tamba et al., n.d.). Transformasi TPA Winongo di Kota Madiun mencerminkan upaya pemerintah daerah dalam menghadirkan pendekatan baru pengelolaan sampah yang lebih produktif dan bernilai. Perubahan fungsi dari tempat pembuangan akhir menjadi kawasan wisata berbasis lingkungan menunjukkan adanya pergeseran orientasi pembangunan yang tidak hanya berfokus pada penanganan masalah, tetapi juga pada pemanfaatan potensi yang ada.

Di sisi lain, kebijakan ini memang membawa potensi positif, terutama dalam meningkatkan kualitas lingkungan, memperbaiki tata ruang kota, dan membuka peluang pengembangan sektor pariwisata. Namun, dalam pelaksanaannya masih ditemukan beberapa kendala, baik dari segi perencanaan, kesiapan infrastruktur, maupun keberlanjutan program. Hal ini menunjukkan bahwa inovasi kebijakan tidak hanya pada gagasan, tetapi perlu didukung oleh implementasi yang terarah.

Selain itu, aspek sosial menjadi hal yang tidak bisa diabaikan. Transformasi ini berdampak langsung pada kelompok masyarakat tertentu, khususnya pemulung yang selama ini menggantungkan hidup di kawasan TPA. Kondisi ini menegaskan bahwa setiap kebijakan publik seharusnya tidak hanya berorientasi pada pembangunan fisik, tetapi juga mempertimbangkan dampak sosial agar tidak menimbulkan ketimpangan baru di masyarakat.



Dari sisi tata kelola, masih terlihat bahwa partisipasi masyarakat dalam proses kebijakan belum optimal. Kurangnya keterlibatan masyarakat serta keterbukaan informasi berpotensi memunculkan resistensi dan menurunkan tingkat kepercayaan publik. Oleh karena itu, penting bagi pemerintah untuk memperkuat prinsip partisipatif dan transparansi dalam setiap tahapan kebijakan.

Secara keseluruhan, transformasi TPA Winongo dapat dipahami sebagai langkah progresif dalam manajemen publik di tingkat daerah. Namun, keberhasilan program ini sangat bergantung pada kemampuan pemerintah dalam menyeimbangkan antara inovasi, kesiapan implementasi, serta perlindungan terhadap aspek sosial masyarakat. Dengan pendekatan yang lebih inklusif dan terencana, transformasi ini berpotensi menjadi contoh pengelolaan lingkungan yang tidak hanya efektif, tetapi juga berkelanjutan.

### DAFTAR PUSTAKA

- Agus Dwiyanto. (2017). *Mewujudkan Good Governance Melalui Pelayanan Publik*. Gajah Mada University Press.
- Demmas Adi Kurniawan. (2025, October 12). Pembangunan Wisata di TPA Winongo Ancam Mata Pencarian Pemulung, DPRD Madiun Siap Kawal Aduan Warga . *RMOL Jatim*.
- Feby, F. Y., Yuliana, M., Luthfiah, A., Hidayat, R. H., & Neng Sholihat. (2022). Meningkatkan Upaya Pelestarian Lingkungan Melalui Kegiatan Penghijauan Dengan Memanfaatkan Lahan Kosong. *Jurnal Pengabdian UntukMu NegeRI*, 6(1), 14–19. <https://doi.org/10.37859/jpumri.v6i1.2967>
- Gita Ambina, D. (n.d.). *A REVIEW OF SORTING WASTE ACCORDING TO LAW NO 18 OF 2008 ON WASTE MANAGEMENT*. <https://doi.org/10.24970/jbhl.v3n2.13>
- Huzaemah, S. (2020). Sampah Adalah Berkah; Studi Pola Kehidupan Sosial Ekonomi Pemulung Di Sekitaran Tempat Pembuangan Akhir (TPA) Piyungan. *Islamic Management and Empowerment Journal*, 2(1), 81–92. <https://doi.org/10.18326/imej.v2i1.81-92>
- Kementerian Pekerjaan Umum. (2012). *Peraturan Menteri Pekerjaan Umum Nomor 19/PRT/M/2012 tentang pedoman penataan ruang kawasan sekitar tempat pemrosesan akhir (TPA) sampah*. Jakarta, Indonesia: Kementerian Pekerjaan Umum.
- Louis Rika Stevani. (2025, April 29). Pemkot Madiun “sulap” tumpukan sampah TPA Winongo jadi piramida taman wisata buah. *ANTARAJATIM*.
- M. Fathun Niam, E. R. H. U. N. P. S. D. S. A. T. H. I. S. M. R. I. A. R. P. M. S. F. M. S. R. M. A. A. S. F. W. (2024). *METODE PENELITIAN KUALITATIF* (Evi Damayanti, Ed.). Widina Media Utama.
- Matthew B. Miles, A. M. H. (2014). *Qualitative Data Analysis*.
- Pemerintah Republik Indonesia. (2008). *Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2008 tentang Pengelolaan Sampah*. Jakarta, Indonesia: Pemerintah Republik Indonesia.
- Pratama Tamba, W., Sujastika, I., & Korespondensi, P. (n.d.). *Kebijakan Pengelolaan Sampah Jakarta di TPST Bantargebang: Studi Literatur Dampak Lingkungan dan Sosial dalam Perspektif Pembangunan Berkelanjutan Jakarta Waste Management Policy at TPST Bantargebang: A Literature Study of Environmental and Social Impacts in the Perspective of Sustainable Development*. <https://doi.org/10.55480/saluscultura.vxix.xx>
- Widanarto, A. (2016). TRANSFORMASI MANAJEMEN PEMERINTAHAN DARI ASPEK LINGKUNGAN DI KOTA BANDUNG. *CosmoGov*, 2(2).