

PUSAT KAJIAN DAN PENDIDIKAN DAN PELATIHAN  
APARATUR I

**PENGELOLAAN  
BERSAMA (JOINT  
MANAGEMENT)  
PELAYANAN  
PERSAMPAHAN  
DI WILAYAH  
PERKOTAAN**

LEMBAGA ADMINISTRASI NEGARA



## LAPORAN AKHIR

# KAJIAN TENTANG PENGELOLAAN BERSAMA *(JOINT MANAGEMENT)* PELAYANAN PERSAMPAHAN DI WILAYAH PERKOTAAN

PUSAT KAJIAN DAN DIKLAT APARATUR I (PKP2A I)  
LEMBAGA ADMINISTRASI NEGARA  
BANDUNG, 2004

## **DAFTAR ISI**

Daftar Isi ..... ii

Daftar Gambar / Tabel ..... iv



### **Bab I Pendahuluan**

A. Latar Belakang .....	1
B. Maksud dan Tujuan .....	5
C. Metode yang Digunakan .....	6
D. Sistematika .....	7

### **Bab II Kerangka Teoretis**

A. Urgensi Kerjasama Regional Dalam Perpsektif Administrasi Publik dan Bentuk-bentuk Kerjasama ...	9
B. Karakteristik Wilayah Bandung Raya dan Tuntutan Kerjasama Regional .....	13
C. Pengertian Sampah dan Prinsip-Prinsip Pengelolaan Persampahan di Perkotaan .....	15
D. Trend <i>Joint Management</i> dalam Pelayanan Umum ....	18
E. Masyarakat Sebagai Komponen Inti dalam Manajemen Persampahan .....	22

<b>Bab III</b>	<b>Analisis Hasil Penelitian</b>	
A.	Kondisi Pengelolaan Persampahan di Wilayah Bandung Raya .....	26
1.	Sekilas Kondisi Pengelolaan Kebersihan di Kabupaten Bandung .....	27
2.	Sekilas Kondisi Pengelolaan Kebersihan di Kota Bandung.....	32
B.	Problematika Pengelolaan Persampahan di TPA Leuwigajah .....	35
C.	Kerjasama Dalam Manajemen Kebersihan .....	37
D.	Analisis Prospek <i>Joint Management</i> Pengelolaan Persampahan .....	38
<b>Bab IV</b>	<b>Penutup</b>	
A.	Kesimpulan .....	41
B.	Rekomendasi .....	43
<b>Daftar Pustaka .....</b>		45

## DAFTAR GAMBAR / TABEL

Gambar 1	Model <i>Good Governance</i> dalam Kerangka Pembangunan Regional .....	9
Gambar 2	Pola Hubungan Kerjasama Pembangunan Antar Propinsi .....	11
Gambar 3	Keterkaitan antara <i>Core City</i> dengan <i>Surrounding Areas</i> .....	12
Gambar 4	Pola Hubungan Kerjasama Pembangunan Antar Kabupaten / Kota .....	13
Gambar 5	Zona di Wilayah Bandung Raya .....	14
Gambar 6	Bagan Alur Pengelolaan Persampahan Menurut Pola yang Ada Saat Ini .....	24
Gambar 7	Bagan Alur Pengelolaan Persampahan Terintegrasi Berbasis Masyarakat .....	25
Gambar 8	Lima Dimensi Strategis Dalam Sistem Pengelolaan Sampah Kota di Kota Bandung .....	33
Tabel 1	Lokasi Tempat Pembuangan Akhir (TPA) di Wilayah Bandung Raya .....	26
Tabel 2	Penerimaan Retribusi dan Biaya Operasional Dinas Kebersihan K .....	29

# BAB I

## PENDAHULUAN

### A. Latar Belakang

Dalam tataran akademik, dewasa ini ada trend perubahan dari konsepsi *government* kepada *governance*. Pada konsep “*government*”, pemerintah ditempatkan sebagai pelaku utama pembangunan, baik pada tahap perencanaan, pelaksanaan, serta evaluasi. Pemerintah juga menjadi penyandang dana terbesar sekaligus sebagai penerima benefit (*beneficiary*) terbesar.

Dengan berkembangnya paradigma *governance*, pola hubungan antar sektor (publik – privat) dan juga hubungan Pusat – Daerah berubah menjadi lebih sejajar (*egaliter*) dan demokratis. Pada pola seperti itu, penyelenggaraan jasa layanan atau fungsi pemerintahan tertentu tidak lagi di dominasi oleh satu pihak (cq. Pemerintah). Ini berarti pula bahwa proses kemitraan dan kerjasama harus lebih digalakkan.

Beberapa bentuk pola kerjasama meliputi kerjasama antar unit pemerintahan (*government to government*) baik pada level Pusat ataupun Daerah; serta kerjasama antara sektor pemerintahan dengan sektor bisnis swasta atau masyarakat (*government to business* atau *government to society*). Adapun pertimbangan atau alasan-alasan perlunya memperkuat kerjasama publik – privat, paling tidak dapat dilihat dari 3 dimensi sebagai berikut:

- Alasan politis: menciptakan pemerintah yang demokratis (*egalitarian governance*) serta untuk mendorong perwujudan *good governance and good society*.
- Alasan administratif: adanya keterbatasan sumber daya pemerintah (*government resources*), baik dalam hal anggaran, SDM, asset, maupun kemampuan manajemen.

- Alasan ekonomis: mengurangi kesenjangan (*disparity*) atau ketimpangan (*inequity*), memacu pertumbuhan (*growth*) dan produktivitas, meningkatkan kualitas dan kontinuitas (*quality and continuity*), serta mengurangi resiko.

Khususnya yang berkaitan dengan kerjasama antar pemerintahan, hal ini penting sekali untuk digalang, mengingat sering terjadinya konflik antar unit pemerintahan pasca pemberlakuan UU Nomor 22/1999. sebagaimana diketahui, desentralisasi luas yang diintrodusir oleh UU Nomor 22/1999 ternyata sering membawa permasalahan atau konflik antar daerah. Beberapa konflik yang sempat muncul dan dilaporkan oleh media antara lain:

- Konflik antara Pemprov DKI dengan Kota Bekasi menyangkut TPA Bantargebang, serta antara Kota Bogor dan Kabupaten Bogor menyangkut TPA Galuga dan terminal Bubulak (*Pikiran Rakyat*, 12 Juni 2002).
- Konflik antara Kota Bogor ke Kabupaten Bogor menyangkut kebijakan perluasan wilayah. Pihak Kabupaten ngotot mempertahankan assetnya seperti gedung desa beserta tanah kas desa (bengkok) yang ditarik masuk wilayah Kota (*Pikiran Rakyat*, 12 Juni 2002).
- Konflik antara Pemprov Jawa Barat (cq. Perda No. 23/2000 tentang Penebangan Kayu dan Perda No. 24/2000 tentang Usaha Pengolahan Teh) dengan Kabupaten Cianjur, Garut, Camis, dan Tasikmalaya yang menerbitkan Perda yang mengatur hal yang sama (*Pikiran Rakyat*, 19 Juni 2002).
- Konflik antara Pemprov Jawa Tengah dengan Kota Semarang dalam pengelolaan Sistem Polder Kota Lama, khususnya kolam retensi didepan Stasiun KA Tawang yang menimbulkan bau busuk (*Kompas*, 24 Juni 2002).

Untuk mengantisipasi munculnya konflik yang makin beragam dan makin kompleks, maka saling pengertian antar daerah melalui penguatan kerjasama regional sangat diperlukan. Dan untungnya, kesadaran untuk membangun kerjasama antar daerah melalui sistem pengelolaan bersama

(*joint management*) ini sudah mulai nampak, antara lain melalui kesepakatan antara beberapa Kepala Daerah di wilayah tertentu, yakni:

- Surat Keputusan Bersama (SKB) lima Bupati, yakni Bupati Banjarnegara, Purbalingga, Banyumas, Cilacap, dan Kebumen pada tanggal 28 Juni 2003 tentang Pembentukan Lembaga Kerjasama *Regional Management* yang diorientasikan pada *Regional Marketing* yang diberi nama “Barlingmascakeb” (lihat di <http://www.barlingmascakeb.com/>)
- SKB Walikota Surakarta, Bupati Boyolali, Bupati Sukoharjo, Bupati Karanganyar, Bupati Wonogiri, Bupati Sragen dan Bupati Klaten tentang Kerjasama Antar Daerah Surakarta, Boyolali, Sukoharjo, Karanganyar, Wonogiri, Sragen dan Klaten. Bahkan sebagai tindak lanjut dari SKB ini, telah dikeluarkan Keputusan Koordinator Badan Kerjasama Antar Daerah Subosuka Wonosraten No. 136/06/BKAD/VII/02 tentang Rincian Tugas Sekretariat Badan Kerjasama Antar Daerah Subosuka Wonosraten (lihat di [http://www.gtzsfm.or.id/documents/laws\\_n\\_regs/others/Subosuka\\_Wonosraten.pdf](http://www.gtzsfm.or.id/documents/laws_n_regs/others/Subosuka_Wonosraten.pdf)).
- Disamping kedua forum diatas, beberapa waktu sebelumnya juga telah dibentuk forum kerjasama regional “Kartomantul” yang melibatkan Pemkot Yogyakarta, Pemkab Sleman dan Bantul; serta forum kerjasama regional “Sarbagita” diantara Pemkot Denpasar dan Pemkab Badung, Gianyar, dan Tabanan.

Meskipun demikian perlu ditekankan bahwa kerjasama regional atau pengelolaan bersama suatu urusan tidak selamanya harus terdiri dari banyak daerah dan meliputi semua hal. Bisa jadi, *joint management* hanya terjadi antara 2 (dua) daerah otonom dan untuk satu urusan tertentu. Sebagai contoh, Pemprov DKI dan Pemkot Bekasi bekerjasama hanya dalam masalah persampahan dan TPA Bantargebang. Demikian juga antara Pemkot Bandung, Pemkab Bandung dan Pemkot Cimahi, ketiganya harus bekerjasama dan memiliki kesepakatan (MoU) dalam pengelolaan sampah kota dan pengaturan TPA Leuwigajah dan TPA Ciparay / Baleendah.

Dari paparan diatas nampaklah bahwa kerjasama regional sudah menjadi kebutuhan bagi setiap daerah. Hal ini semakin dipicu pula oleh kondisi faktual di berbagai tempat menunjukkan bahwa meningkatnya jumlah produksi sampah dan pencemaran lingkungan telah menimbulkan kekhawatiran global. Terlebih dengan terus naiknya volume kegiatan penduduk perkotaan. Sementara, lahan tempat pembuangan akhir (TPA) sampah juga makin terbatas. Kondisi itu makin memburuk manakala pengelolaan sampah di masing-masing daerah masih kurang efektif, efisien, dan berwawasan lingkungan serta tidak terkoordinasi dengan baik.

Berdasarkan paparan dan pertimbangan diatas, maka dipandang perlu untuk dilakukan sebuah kajian mengenai pengelolaan bersama (*joint management*) pelayanan persampahan di wilayah perkotaan (*municipal solid waste*). Adapun yang menjadi fokus atau studi kasus dalam penelitian ini adalah 3 daerah otonom di tatar Bandung Raya, meliputi Kota Bandung, Kabupaten Bandung, dan Kota Cimahi.

## B. Maksud dan Tujuan

Penelitian ini dimaksudkan sebagai upaya pengidentifikasi dan pengkajian terhadap berbagai kondisi, permasalahan, dan kemungkinan alternatif kebijakan yang dapat dikembangkan untuk mendorong semakin erat dan kuatnya kerjasama antara beberapa pemerintah daerah di wilayah regional tertentu. Adapun yang menjadi fokus kajian dalam penelitian ini adalah masalah pengelolaan persampahan perkotaan (*municipal solid waste management*), terutama yang melibatkan 3 (tiga) daerah otonom, yakni Kota Bandung, Kabupaten Bandung, dan Kota Cimahi.

Berdasarkan pertimbangan tersebut di atas, maka secara umum dapat dirumuskan bahwa tujuan penelitian ini adalah:

1. Teridentifikasikannya berbagai permasalahan dalam pengelolaan pelayanan publik dengan pola *joint management*, serta upaya-upaya untuk mengatasinya.

2. Tersusunnya rekomendasi kepada pemerintah daerah (khususnya yang menjadi obyek penelitian ini) sebagai bahan pertimbangan perumusan kebijakan di bidang pelayanan kebersihan.

### C. Metode yang Digunakan

Berdasarkan tujuannya, metode penelitian yang akan dilakukan ini adalah metode deskriptif eksploratif, yang dirancang untuk dapat menguraikan, menjawab, dan menjabarkan kondisi pelayanan kebersihan yang ada berdasarkan pokok-pokok permasalahan penelitian sebagaimana tersebut di atas.

Teknik pengumpulan data yang digunakan terutama adalah dengan metode FGD (*focus group discussion*) dengan para pengambil keputusan atau unit-unit kerja pemerintahan yang berwenang di bidang pelayanan kebersihan. Disamping itu, digunakan pula beberapa data sekunder untuk menunjang analisis, serta wawancara langsung kepada pihak-pihak yang dipandang perlu.

### D. Sistematika

Penelitian ini dibagi menjadi 4 (empat) bab, dengan uraian singkat masing-masing bab sebagai berikut:

#### Bab I Pendahuluan

Bagian ini berisi latar belakang perlunya dilakukan penelitian, serta fenomena-fenomena empirik yang muncul di lapangan. Selanjutnya, bab ini juga menjelaskan tentang maksud dan tujuan penelitian, metode yang digunakan, serta sistematika pelaporan.

#### Bab II Kerangka Teoretis

Bab ini memberi dasar bagi *framework of thinking* dari keseluruhan proses penelitian yang dilakukan. Beberapa aspek yang dielaborasi disini

antara lain mencakup urgensi kerjasama regional dalam perpektif administrasi publik, pengertian sampah dan prinsip-prinsip pengelolaan persampahan di perkotaan, trend *joint management* dalam pelayanan umum, serta partisipasi masyarakat sebagai komponen dalam manajemen persampahan.

### Bab III Analisis Hasil Penelitian

Bab ini menguraikan tentang temuan penelitian serta analisis dari hasil kajian yang telah dilakukan. Beberapa hal yang dianalisis disini mencakup kondisi faktual manajemen pengelolaan persampahan di masing-masing daerah, problematika yang dihadapi oleh suatu TPA tertentu sebagai asset yang dimanfaatkan bersama (*shared usage*), serta prospek *joint management* diwaktu mendatang.

### Bab IV Penutup

Bab ini berisi butir-butir kesimpulan dan rekomendasi.

## BAB II

### KERANGKA TEORETIS

#### A. Urgensi Kerjasama Regional Dalam Perpektif Administrasi Publik dan Bentuk-bentuk Kerjasama<sup>1</sup>

Semenjak pertengahan tahun 1990-an, Indonesia mengalami gejolak politik dan ekonomi yang mengantarkan pada munculnya gelombang reformasi total, termasuk tuntutan terhadap *revolution of new public management*. Dampak dari gerakan reformasi tadi adalah berubahnya pranata social ekonomi maupun sistem politik secara cukup radikal. Konstitusi negara telah diamandemen, sementara paket kebijakan desentralisasi juga diluncurkan. Berbagai perubahan yang menyangkut tata hubungan antara negara (*state*) dengan masyarakat (*society*) ini bahkan dapat disebut sebagai suatu era baru penyelenggaraan negara Indonesia (*new age of state management*).

Kebijakan desentralisasi luas yang diatur dalam UU Nomor 22/1999 menegaskan bahwa pemerintah Pusat hanya bertanggungjawab di wilayah peradilan, agama, pertahanan dan keamanan, urusan fiskal dan moneter, serta hubungan internasional, ditambah dengan fungsi perencanaan makro ekonomi dan standarisasi. Diluar bidang-bidang tersebut, seluruh tugas pemerintahan menjadi kewenangan penuh Daerah. Dalam hubungan ini, IRDA (2003: 5) menyatakan bahwa kerangka desentralisasi di Indonesia adalah kebijakan desentralisasi paling berani di antara negara berkembang di dunia.

Berdasarkan sistem yang baru, interaksi antara pemerintah Pusat dan Daerah, antara pasar dan masyarakat, perlu diatur kembali. Dalam hal ini,

---

<sup>1</sup> Sebagian besar uraian pada bagian ini disarikan dari tulisan Tri Widodo W. Utomo berjudul *Regional Development Management In Indonesia Within The Framework of Decentralized Governance (Case Study of The Sumatran Development Forum and The Greater Bandung Regional Development)*, Ph.D. research proposal, Nagoya University, 2004.

Desai and Imrie (1998: 635) menawarkan 4 (empat) aksi strategis untuk mewujudkan berbagai bentuk hubungan tersebut, yakni:

- Merampingkan peran dan organisasi pemerintahan (*slimming down the role and organization of the state*);
- Mendorong peningkatan pengeluaran pemerintah (*arresting high levels of public expenditure*);
- Meningkatkan efisiensi pemberian layanan umum (*increasing efficiency in the provision of public service*), and
- Mengembangkan peran sektor swasta dalam pelayanan umum (*extending the role of private sector in service provision*).

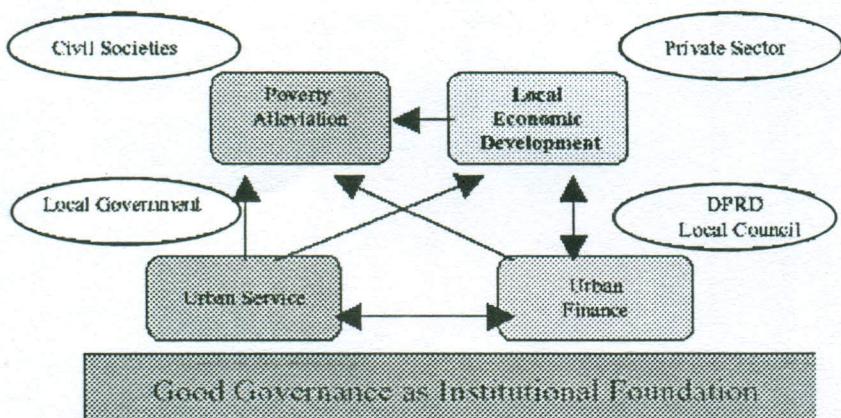
Keempat pola diatas membawa implikasi berupa berubahnya rezim yang di dominasi oleh birokrasi professional menjadi rezim yang lebih berbasis pada keunggulan manajemen (*a shift of regime dominated by bureau-professionalism to one dominated by managerialism*). Managerialism pada proses pengelolaan negara ini dibutuhkan baik pada sistem yang desentralistik maupun yang sentralistik (*dispersal and concentration of power*).

Walaupun berkurangnya peran pemerintah adalah hal yang normal, tidak berarti bahwa pemmerintah cukup hanya bertindak sebagai pendukung bagi berjalannya proses pembangunan. Justru dalam konteks perubahan pola hubungan tadi, pemerintah (baik Pusat maupun Daerah) harus menggalang kekuatan dengan komponen masyarakat lainnya demi mewujudkan tujuan pembangunan secara keseluruhan. Dalam kaitan ini, World Bank (2003) mengajukan sebuah framework yang mengintegrasikan 5 (lima) wilayah strategi pembangunan regional, yang terdiri dari:

- Kepemerintahan yang baik (*good governance*);
- Pengentasan kemiskinan terutama di wilayan perkotaan (*urban poverty alleviation*);
- Pembangunan ekonomi daerah (*local economic development*);

- Keuangan dan pembiayaan perkotaan (*urban finance*); serta
- Pelayanan publik perkotaan (*urban service delivery*).

Dalam bentuk model, keterkaitan lima strategi dalam mengakselerasi pembangunan regional ini dapat digambarkan sebagai berikut:



*Gambar 1*  
Model *Good Governance* dalam Kerangka Pembangunan Regional

Apa yang dikemukakan baik oleh Desai and Imrie maupun oleh World Bank secara langsung menjustifikasi perlunya manajemen pemerintahan yang efektif dalam konstelasi negara dan masyarakat yang terdesentralisasi. Dalam kasus Indonesia, kebijakan devolusi harus disertai dengan peningkatan kualitas manajemen. Ketiadaan manajemen pembangunan yang efektif akan berdampak bukan hanya pada kegagalan proses demokratisasi pemerintahan daerah, namun juga menjadi kendala serius bagi upaya meningkatkan kesejahteraan masyarakat lokal.

Seiring dengan hal tersebut, kerjasama antar daerah yang berdekatan dapat menjadi opsi yang penting guna mengakselerasi pembangunan sosial ekonomi di wilayah yang bersangkutan. Dalam hal ini, terdapat fenomena yang cukup menggembirakan diantara berbagai pemerintahan daerah untuk

mengembangkan hubungan yang lebih dekat berbasis pada saling pengertian dan demi memenuhi kebutuhan bersama (*mutual understanding and benefits basis*). Mereka menyadari bahwa dengan semakin efektifnya program desentralisasi, pemerintah pusat semakin kehilangan haknya untuk intervensi terhadap pemerintah daerah. Dalam konteks seperti inilah, kebutuhan untuk membangun jejaring kerja dan kolaborasi yang erat antar daerah, menjadi semakin kuat.

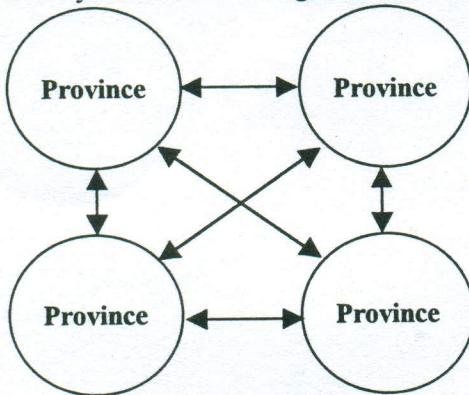
Paparan diatas menyiratkan bahwa pemerintahan desentralistik mensyaratkan adanya kapasitas daerah yang memadai untuk menjalankan kewenangan yang didevolusikan, untuk mengidentifikasi dan memenuhi aspirasi rakyat setempat, dan untuk memobilisasi sumber-sumber daya lokal dalam rangka menopang fungsi-fungsi baru pemerintah daerah. Semakin besar kapasitas yang dimiliki pemerintah daerah, semakin besar pula peluang keberhasilan untuk membangun daerahnya (*developmental local governance*). Sebaliknya, tanpa didukung oleh kapasitas yang memadai, desentralisasi hanya akan menghasilkan dampak buruk bagi masyarakat di tingkat *grass root*.

Di Indonesia, semangat untuk menjalin hubungan kerjasama antar daerah dipicu juga oleh lahirnya banyak daerah otonom pasca berlakunya UU Nomor 22/1999. Hingga akhir tahun 2003, jumlah total kabupaten/kota adalah 434, yang berarti telah terjadi penambahan sebanyak 110 kabupaten/kota dibanding waktu sebelumnya. Sayangnya, terdapat kecenderungan banyak sebagian besar dari daerah baru tadi (termasuk wilayah induknya) menghadapi banyak persoalan serius berkaitan dengan upaya mempercepat pembangunan daerah.

Dalam kondisi seperti itu, desentralisasi mungkin sekali akan menciptakan pihak-pihak yang untung disatu sisi dan pihak-pihak yang merugi disisi lain (*winners and losers*). Pada situasi tadi, hanya pihak-pihak yang memiliki kapasitas unggul dan manajemen yang efektif saja yang bisa memperoleh sumber-sumber daya untuk mempercepat pertumbuhan usaha atau organisasinya. Untuk mengatasi situasi yang kurang menguntungkan semacam itu, kerjasama regional lagi-lagi menawarkan jalan keluar terbaik.

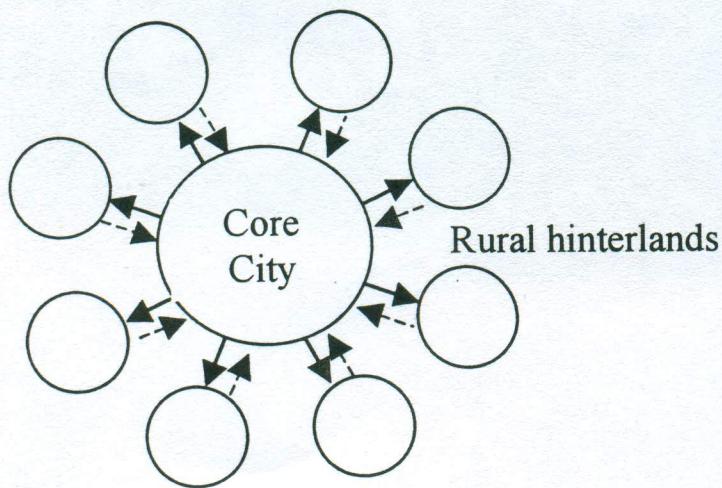
Mengenai tipe-tipe atau bentuk kerjasama regional, Utomo (2004) mengklasifikasikan menjadi 3 (tiga) jenis berdasarkan anggota yang tergabung dalam forum kerjasama tersebut, yakni:

1. Kerjasama pembangunan antar propinsi (*inter-provinces development cooperation*). Forum kerjasama seperti ini terdiri dari beberapa propinsi yang berdekatan, misalnya Forum Pembangunan Sumatra.



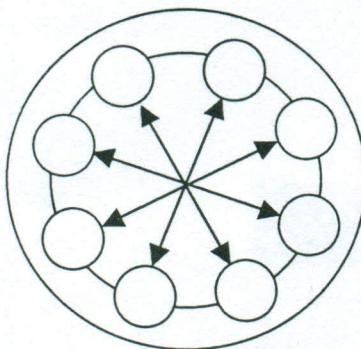
**Gambar 2**  
Pola Hubungan Kerjasama Pembangunan Antar Propinsi

2. Kerjasama pembangunan antara propinsi dengan kabupaten/kota di sekitarnya, misalnya Badan Kerjasama Jabotabek (Jakarta, Bogor, Tangerang dan Bekasi). Wilayah kabupaten/kota yang mengelilingi propinsi tadi pada umumnya berfungsi sebagai wilayah penyangga (*hinterland*), misalnya sebagai wilayah permukiman, pembuangan sampah, wilayah resapan, dan sebagainya. Dengan demikian, hubungan yang terjadi adalah hubungan antara pusat dengan pinggiran (*the central – periphery relationship*). Dalam bentuk model, pola hubungan antara pusat-kota dengan daerah pinggiran dapat digambarkan sebagai berikut:



**Gambar 3**  
Keterkaitan antara *Core City* dengan *Surrounding Areas*

3. Kerjasama pembangunan antara kabupaten/kota. Forum ini terdiri dari beberapa daerah otonom dalam satu propinsi. Secara lebih dalam, forum ini dapat dibedakan menjadi 2 (dua) tipe, yaitu:
  - Kerjasama pembangunan antara dua atau lebih kabupaten/kota yang berada cukup jauh dari pusat kota propinsi. Contoh kerjasama dengan pola ini adalah Barlingmascakeb (Banjarnegara, Purbalingga, Banyumas, Cilacap and Kebumen).
  - Kerjasama pembangunan antara dua atau lebih kabupaten/kota, yang salah satu diantaranya berfungsi pula sebagai ibukota propinsi. Contoh kerjasama dengan pola ini adalah forum pembangunan Bandung Raya. Dalam bentuk model, pola hubungan kerjasama pembangunan antar kabupaten/kota dapat digambarkan sebagai berikut:



*Gambar 4*

Pola Hubungan Kerjasama Pembangunan Antar Kabupaten/Kota

## B. Karakteristik Wilayah Bandung Raya dan Tuntutan Kerjasama Regional

Aktivitas pembangunan perkotaan di Bandung telah menyebar hingga keluar batas administratif, hingga memasuki sebagian kawasan Kabupaten Bandung dengan jumlah total penduduk mencapai 4,1 juta jiwa. Wilayah pemekaran (*expanded urban areas*) ini membentuk sebuah aglomerasi yang sering dikenal dengan sebutan Metropolitan Bandung Raya or MBR (*Greater Bandung Metropolitan Area*).<sup>2</sup>

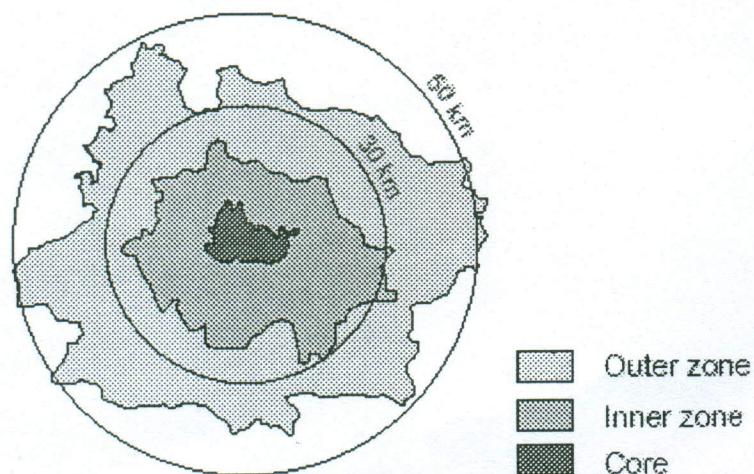
Mengenai zoning MBR ini, Jones (2001) membagi MBR menjadi 3 (tiga) zona, yaitu wilayah inti (*core area*), wilayah dalam (*inner zone*), serta wilayah luar (*outer zone*). “Wilayah dalam” mencakup luas wilayah hingga

<sup>2</sup> 3 (tiga) kecamatan di Kab. Sumedang, yakni Tanjungsari, Cikeruh, dan Cimanggung; 4 (empat) kecamatan di Kab. Bandung, yakni Cileunyi, Rancaekek, Padalarang, dan Lembang; serta 3 (tiga) kecamatan di Kota Cimahi, yakni Cimahi Utara, Cimahi Tengah dan Cimahi Selatan sering pula dimasukkan kedalam komunitas Bandung Raya ini. MBR sendiri bukanlah sebuah institusi yang dapat mengkoordinasikan aktivitas pembangunan di Kota Bandung dan wilayah sekitarnya. Dalam banyak hal, koordinasi justru sering dilakukan secara kasuistik baik oleh pemerintah Propinsi Jawa Barat maupun oleh para pejabat di tingkat lokal.

30 kilometer dari pusat kota, sedangkan “wilayah luar” mencakup area hingga 50 kilometer. Wilayah dalam adalah area dimana expansi perkotaan dilakukan, pertumbuhan penduduk meningkat dengan pesat, dan migrasi merupakan faktor utama yang berkontribusi terhadap pertumbuhan kawasan. Sementara wilayah luar berada pada jangkauan yang lebih jauh, sedikit terpengaruh oleh arus migrasi, dan hanya berpotensi sebagai tujuan awal urbanisasi (*incipient urbanization*).

Disamping itu, wilayah dalam adalah arena berlangsungnya *rapid economic transformation*, yang diindikasikan oleh penurunan proporsi penduduk yang bermata pencaharian sektor pertanian secara tajam. Disisi lain, sektor industri, perdagangan dan jasa meningkat pesat. Tidaklah mengherankan jika di wilayah dalam ini, level pendidikan meningkat cepat dibanding wilayah yang lebih *remote*.

Secara visual, penzonaan wilayah Bandung Raya dapat dilihat pada gambar dibawah ini:



*Gambar 5*  
Zona di Wilayah Bandung Raya

Dalam kerangka pengembangan wilayah regional diatas, isu-isu pembangunan yang paling menonjol meliputi aspek-aspek konstruksi jalan dan infrastruktur fisik lainnya, perencanaan kota, batas-batas administratif, administrasi pertanahan dan pengelolaan asset, transportasi kota, masalah air bersih dan manajemen persampahan, pendidikan, pariwisata, kependudukan, urbanisasi, isu ketenagakerjaan, perlindungan / pelestarian lingkungan, pendapatan perkapita masyarakat, dan sebagainya (*Pikiran Rakyat*, 7 Januari 2004).

### C. Pengertian Sampah dan Prinsip-Prinsip Pengelolaan Persampahan di Perkotaan<sup>3</sup>

Secara umum dapat dijelaskan bahwa sampah adalah suatu bahan atau produk berlebih yang dianggap tidak lagi memiliki nilai untuk penggunaan biasa (*waste is defined as discarded material judged to be of no value for ordinary or normal use*). Padahal, banyak sampah yang sesungguhnya merupakan sumber yang potensial. Ketika suatu material tidak lagi memiliki nilai ekonomis untuk tujuan tertentu, bisa jadi material tadi memiliki nilai untuk tujuan dan penggunaan lainnya.

Dalam salah satu publikasi Masyarakat Perlindungan Air dan Tanah (*The Soil and Water Conservation Society*) disebutkan tentang hierarki perlindungan sumber daya (*resource recovery hierarchy*) untuk manajemen aliran sampah. Hierarki tersebut terdiri dari 4 (empat) langkah sebagai berikut:

1. Material sampah harus dikelola secara benar sejak awal (rumah tangga, RS, industri, dan sebagainya) guna mengurangi kontribusi yang tidak perlu pada masalah sampah di kemudian hari.

---

<sup>3</sup> Sebagian besar uraian pada bagian ini diambil dari pernyataan The Soil and Water Conservation Society berjudul *Municipal Solid Waste Management*, 1995. Tersedia online di [http://www.swcs.org/t\\_publicaffairs\\_solidwaste.htm](http://www.swcs.org/t_publicaffairs_solidwaste.htm)

2. Material sampah harus digunakan ulang (*reused* atau *recycled*) atau diubah melalui teknologi yang dapat memberi nilai tambah pada sampah tersebut.
3. Sisa material sampah-pun harus di daur-ulang, termasuk untuk membuat pupuk organik, atau bahan tertentu yang bisa digunakan untuk pemakaian di waktu mendatang.
4. Bahan-bahan sampah tertentu tetap harus dibuang. Dalam hal ini, tempat pembuangan sampah harus dipilih dengan pertimbangan matang sehingga dapat menjamin perlindungan yang maksimal bagi lingkungan, baik tanah, air, dan udara, serta bagi kesehatan umat manusia.

Dengan demikian dapatlah dipahami bahwa isu sentral dari masalah pengelolaan persampahan di wilayah perkotaan adalah bagaimana mengelola sampah secara efektif dalam rangka meningkatkan standar hidup masyarakat sekaligus melindungi lingkungan dan sumber daya alam lainnya.

Untuk dapat mewujudkan pengelolaan yang efektif sekaligus memenuhi tuntutan pelayanan publik, maka pengelolaan persampahan harus dilakukan berdasarkan prinsip-prinsip sebagai berikut (SWCS, 1995):

- *Protection of land, air, and water quality as well as human and other animal health, is a primary principle to be followed in development of waste management practices.*
- *Waste management options of source reduction, reuse, recycling, composting, storage, or disposal must be integrated to ensure safe and effective resource management systems at the local, regional, national, and international levels.*
- *Waste management alternatives must evaluate the impacts on soil, water, air, and other resources. Implementation of waste management alternatives must avoid shifting risks from one medium to another.*
- *Implementation of waste management alternatives must also avoid shifting risks from one sector of society to another. Decisions*

*regarding alternatives, including siting of waste disposal sites, should focus on natural resource considerations such as soil type and location of ground water aquifers and risks to human health rather than on political considerations.*

- *Strong public awareness and education programs must be an integral part of waste management systems. Attitude adjustment toward wastes and wasting resources should be an important part of education programs. As an example, strong educational programs have contributed to the success of numerous community recycling programs. Education can be used to influence public attitudes to promote source reduction, reuse, recycling, composting, and waste storage.*
- *Waste generators should be responsible for bearing the ultimate cost of resource recovery and waste disposal.*

Berdasarkan prinsip-prinisp diatas, SWCS (1995) telah menetapkan beberapa pendirian dalam pengelolaan sampah, yakni:

- Pengurangan sampah pada sumber aslinya adalah praktek terbaik dari pengelolaan sampah. Pengurangan produksi sampah akan mengurangi biaya untuk mengelola sampah tersebut. Oleh karena itu, pengurangan sampah sebaiknya dilakukan pada atau oleh perusahaan pengolah sampah, oleh pemerintah daerah, serta oleh individu rumah tangga penghasil sampah. Dalam hal ini, pengelompokan berdasarkan jenis-jenis sampah harus dijadikan sebagai praktek dasar.
- Penggunaan ulang juga harus menjadi tujuan dalam pengelolaan persampahan. Dalam hal ini, setiap kegiatan dan teknologi yang mendukung upaya penggunaan ulang sampah harus diprioritaskan
- Daur ulang sampah harus dilakukan secara berkelanjutan. Kebijakan yang memberikan insentif, atau meminimalkan disinsentif untuk individu, rumah tangga, kelompok bisnis, dan pemerintah daerah untuk me-recycle sampah, harus dikembangkan.
- Daur ulang sampah organik dengan mengolahnya menjadi pupuk kompos juga penting untuk dipromosikan. Dukungan teknis dan

financial perlu disediakan bagi individu maupun kelompok yang bersedia melakukan aktivitas ini.

- Penelitian tentang berbagai alternatif untuk meminimalisasi sampah, termasuk upaya penggunaan ulang, daur ulang, penyimpanan, dan pengembangan pupuk buatan, harus terus dilanjutkan.
- Sistems pengelolaan sampah yang terintegrasi perlu didesain secara matang agar tercipta proses pengelolaan sampah yang aman dan efektif.
- Kualitas tanah, air, dan udara harus dilindungi ketika menentukan tempat pembuangan atau pembakaran sampak (*incineration*). Keterlibatan atau partisipasi penduduk setempat sangat penting untuk mengambil keputusan tentang hal tersebut.
- Program pendidikan tentang alternatif pengelolaan sampah dapat membantu meningkatkan kesadaran masyarakat terhadap isu dan kebijakan bidang persampahan. Transfer teknologi yang ditujukan untuk penduduk sekitar lokasi pembuangan sampah, para petani, sekolah, rumah sakit, industri, dan seluruh jenjang pemerintahan harus terus menerus dievaluasi, ditingkatkan, serta disosialisasikan.
- Pemerintah pada seluruh jenjang serta institusi swasta perlu terus mengembangkan program pendidikan.
- Penghasil sampah harus membayar biaya riil pengelolaan sampah, termasuk biaya kerusakan lingkungan yang mungkin terjadi serta penyusutan berbagai sumber daya alam lainnya. Kebijakan yang mencerminkan perhitungan nyata biaya pengelolaan sampah harus segera dilakukan.

#### D. Trend *Joint Management* dalam Pelayanan Umum

Dalam praktek administrasi publik dewasa ini, kecenderungan pemberian layanan publik dengan moda kerjasama semakin menonjol. Salah satunya adalah pengelolaan sampah yang melibatkan Pemda DKI dab kabupaten/kota disekitarnya.

Sejumlah pemda di wilayah Jakarta, Bogor, Depok, Tangerang, dan Bekasi (Jabodetabek) sepakat melakukan kerja sama dalam pengelolaan sampah. Kesepakatan dalam bentuk pendirian *Jabodetabek Waste Management Coorporation* (JWMC) itu ditandatangani pemda terkait di Departemen Permukiman dan Prasarana Wilayah (Depkimpraswil) oleh Pemprov DKI Jakarta, Pemkot Bogor, Pemkab Bogor, Pemkot Depok, Pemkot Tangerang, Pemkab Tangerang, dan Pemkot Bekasi. Persiapan pendirian JWMC itu mendapat pinjaman Bank Dunia melalui *Western Java Environment Management Project* (WJEMP) senilai 1,5 juta dolar AS.

Dengan wewenang pemda terkait serta dukungan dana yang ada, JWMC akan membangun dan mengelola stasiun pengalihan antara (SPA), tempat pembuangan akhir (TPA) dan pengangkutan sampah dari SPA ke TPA. Fasilitas ini dibangun dan dikelola JWMC selama 15-20 tahun dengan biaya dari pemda terkait dan pihak swasta, sehingga pemda terkait tidak perlu lagi memikirkan pembangunan SPA dan TPA serta pengangkutan sampah dari SPA ke TPA. Pemda hanya bertugas mengangkut sampah hingga ke SPA.

Sistem pelayanan JWMC sendiri meliputi tiga zona yakni zona I yang mencakup Jakarta Timur, Jakarta Utara, Kota Bekasi, dan Kabupaten Bekasi. Zona II meliputi Jakarta Barat, Jakarta Pusat, Kota Tangerang, dan Kabupaten Tangerang. Sedangkan zona III yang mencakup Jakarta Selatan, Kota Depok, Kota Bogor dan Kabupaten Bogor. Setiap zona akan didukung dengan satu TPA dengan luas 100-200 ha dan minimal satu SPA bagi masing-masing kota atau kabupaten. Di wilayah Jakarta, saat ini sudah ada dua SPA yakni Sunter dan Cilincing di Jakarta Utara.

Menyangkut pengendalian lingkungan, semua rancangan bangunan SPA dan TPA akan dilengkapi fasilitas pengendalian lingkungan. Diantaranya, pembuatan sumur pemantau untuk memonitor dampak SPA dan TPA terhadap kualitas air tanah. Selain itu JWMC akan membangun pengolahan limbah cair, pengelolaan gas dan daur ulang sampah, sehingga lingkungan sekitar tetap bersih.

Dalam konteks Kota Depok (salah satu anggota JWMC), pendirian JWMC ini membawa dampak yang sangat signifikan. Pemkot Depok optimis pada tahun 2011 mendatang pelayanan sampah bisa naik sampai 80 persen. Hal ini didasari oleh apa yang telah dilakukan pemkot dalam menangani masalah persampahan, khususnya sampah rumah tangga. Tercatat pada tahun lalu peningkatan pelayanan sampah dari 18 persen menjadi 40 persen. Selanjutnya, Walikota Depok juga menyatakan bahwa penanganan sampah menjadi sangat penting, mengingat pertumbuhan penduduk di Depok terus menunjukkan peningkatan, sehingga perlu disikapi sebagai tantangan dalam memberikan pelayanan kepada masyarakat.

Berdasarkan catatan, dari jumlah penduduk Kota Depok yang mencapai 1,5 juta jiwa, dengan produksi sampah 2.600 m<sup>3</sup>/hari dan baru tertangani 18% atau 478 m<sup>3</sup>/hari. Padahal, semakin lama produksi/volume sampah semakin meningkat dan hal ini perlu penanganan yang baik. Untuk itu, Pemkot Depok melakukan kerja sama dengan pihak swasta. Ini dilatarbelakangi oleh terbatasnya anggaran dan tuntutan peningkatan pelayanan masyarakat serta otonomi daerah yang terus berjalan.

Lebih lanjut Walikota mengatakan bahwa dalam peningkatan pelayanan ini pemkot tidak mengubah tarif retribusi yang berlaku saat ini yakni Rp. 5.000,00 per kepala keluarga (KK) per bulan. Bahkan dengan tarif yang berlaku, pemkot akan mendapatkan royalti dari pengelola sampah sehingga akan meningkatkan pendapatan asli daerah (PAD).

Dalam hal pelestarian lingkungan, keberadaan JWMC juga makin membuka kesempatan pemerintah daerah untuk memperbaiki lingkungan. Mengutip pernyataan Direktur Jenderal Tata Perkotaan dan Tata Perdesaan Departemen Perumian dan Prasarana Wilayah, Dr. Ir. Patana Rantetoding, Walikota mengatakan bahwa adanya kerja sama internasional dan regional menunjukkan bahwa permasalahan lingkungan tidak bisa dikotak-kotakkan. Baik ke dalam batas negara, batas provinsi, dan terlebih batas administratif, juga lintas sektoral (*Pikiran Rakyat*, 17 Juni 2004).

Pengelolaan suatu jenis layanan berdasarkan pola kolaborasi antar penyedia jasa layanan (*service providers*) sendiri dapat mencakup berbagai elemen yang diperlukan untuk menjamin pendekatan yang lebih efektif dan serasi terhadap jasa layanan kepada masyarakat, termasuk dalam aspek perencanaan, penyusunan komisi atau tim kerja, serta pengelolaan operasionalnya (*joint management covers the elements needed to ensure a more co-ordinated and effective approach to community care services including planning, commissioning and operational management*).

Dengan demikian, beberapa elemen yang terkandung dalam *joint management* ini antara lain adalah:<sup>4</sup>

- Badan atau komite bersama tingkat tinggi / pimpinan (*a high level joint board or committee*).
- Kelompok manajemen bersama dari para staf senior (*a joint senior management group*).
- Lembaga kemitraan (*a new partnership body*).
- Pengelolaan dan pengawasan bersama baik pada tingkat pusat maupun lokal (*a joint manager at either high-level or locality level, or both*).

Disamping itu, dapat disebutkan pula bahwa *joint management* dalam pengelolaan suatu jenis pelayanan, pada dasarnya mencakup 2 (dua) sasaran, yaitu:

### 1. *Joint Governance and Accountability.*

Ini berarti bahwa dalam model kerjasama / pengelolaan jenis pelayanan tertentu secara bersama, terkandung fungsi pertanggungjawaban yang dipikul secara bersama pula (*shared responsibility and accountability*). Dan pihak-pihak yang memikul tanggung jawab disini bukan semata-mata dari pihak pemerintah

---

<sup>4</sup> Lihat di homepage pemerintahan Skotlandia. Tersedia online di <http://www.scotland.gov.uk/about/HD/CCD2/00017673/JointManagement.aspx>

daerah, namun juga dari partisipasi publik. Itulah sebabnya, eksistensi dan peranan masyarakat perlu diperbesar dalam konteks kerjasama regional ini. Sebab, disamping dapat mendorong akuntabilitas, partisipasi masyarakat juga dapat meningkatkan derajat efektivitas dari pengelolaan pelayanan tersebut. Dalam konteks ini, sebuah kerjasama regional semestinya mengatur secara jelas mengenai aspek-aspek pengambilan keputusan, pengaturan operasi, pendeklegasian tugas dan wewenang, jalur pelaporan dan monitoring, dan sebagainya.

## 2. *Joint Performance Management.*

Modal kerjasama atau kemitraan (*partnership*) juga menghendaki adanya peningkatan kinerja, serta cara mencapai tujuan dan sasaran yang telah ditetapkan sebelumnya.

## E. Masyarakat Sebagai Komponen Inti dalam Manajemen Persampahan<sup>5</sup>

Meskipun kerjasama regional pada dasarnya dirintis oleh pemerintah, namun keberadaan masyarakat untuk menunjang system pelayanan berbasis kerjasama regional tadi sangatlah menentukan. Sebab, masyarakat pada hakekatnya adalah sumber awal penumpukan sampah. Untuk itu, masyarakat pulalah yang harus berperan untuk menjalankan fungsi tertentu dalam konteks manajemen persampahan. Dalam hal ini, salah satu peran penting yang dapat dijalankan oleh masyarakat adalah melakukan pemisahan sampah sejak dari sumbernya.

Pemisahan sampah (*solid waste sorting*) ini dilakukan dengan alur berfikir sebagai berikut: Jika sampah organik sudah terpisahkan dengan sampah non-organik sejak dari rumah tangga hunian, kawasan niaga, kawasan wisata, taman, pantai dan jalan raya, maka ketika masing-masing jenis sampah tersebut sampai di TPA, sampah di TPA sudah terpisah. Para

<sup>5</sup> Sebagian besar uraian pada bagian ini disarikan dari laporan LP3B Buleleng-Clean Up Bali-USAID, berjudul *Sistem Pengelolaan Sampah Berbasis Masyarakat*, 2003.

Pemulung dapat mudah mengambil sampah non-organiknya, sementara para pembuat pupuk kompos sampah juga mudah mengambil sampah organiknya. Dengan demikian, tumpukan sampah di TPA segera berkurang. Bahkan sangat mungkin bahwa sampah yang sudah terpisah tidak perlu dibawa lagi ke TPA, karena sudah di TPS masyarakat baik itu Pemulung maupun Pembuat Kompos telah memanfaatkan sampah tersebut.

Yang menyebabkan sampah di TPA selama ini menumpuk adalah tercampurnya sampah organik dan non-organik. Untuk pemisahannya akan diperlukan biaya yang tinggi serta waktu yang lama. Hal inilah yang menyebabkan beberapa permasalahan, seperti pencemaran lingkungan di sekitar TPA, kebutuhan TPA yang baru, tidak adanya partisipasi masyarakat dalam pengkomposan. Masalah kebutuhan TPA yang baru akan sulit diatasi mengingat dimasa mendatang akan sangat sukar memperoleh lahan TPA yang baru.

Disisi lain harus diakui pula bahwa kunci persoalan sampah terletak pada persepsi dan perilaku masyarakat yang masih salah tentang sampah. Persepsi tersebut antara lain: sampah adalah urusan pemerintah melalui Dinas PU Cipta Karya atau PD Kebersihan; sampah dapat dibuang dimana saja, entah di jalan, di pasar, di sungai, dan sebagainya; serta masyarakat tidak mengetahui bahaya sampah plastik dan lain-lain.

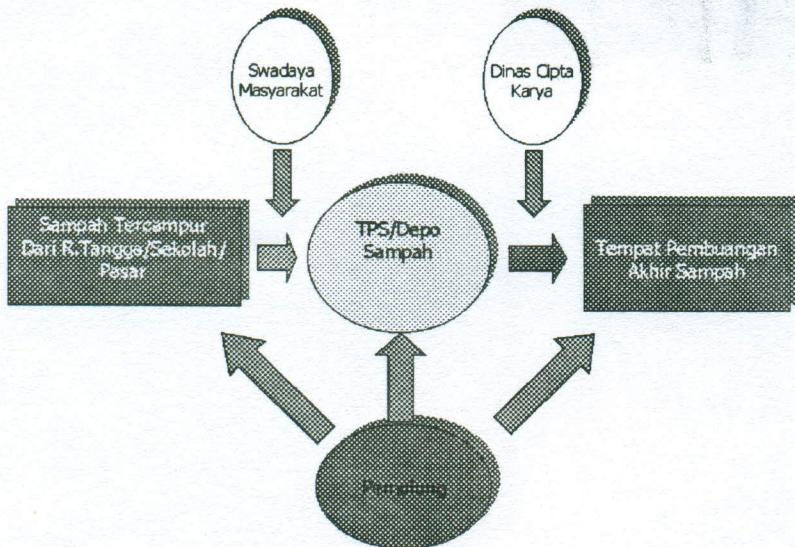
Esensi yang paling utama dari sistem ini ialah harus berbasis pada masyarakat, karena masyarakatlah sebagai produsen sampah dan masyarakat pula yang akan menikmati lingkungan bersih dan higienis bila persoalan sampah bisa ditangani secara baik.

- Sistem ini akan mengadopsi sistem pengelolaan persampahan yang sudah ada sekarang ini, dengan menambahkan potensi sekolah, potensi kelembagaan Desa Adat, potensi kelembagaan Kelurahan (termasuk RT dan RW), potensi pemerintah dan potensi swasta secara holistik.

Sistem pengelolaan persampahan yang sudah ada selama ini ialah melalui Dinas PU Cipta Karya atau PD Kebersihan yang mengangkut sampah dari TPS-TPS menuju TPA. Sementara masyarakat, dari sistem yang sedang

berjalan, membayar sejumlah uang kepada tukang angkut/pembawa kereta dorong sampah yang mengambil sampah ke rumah-rumah untuk dibawa ke TPS maupun depo.

Bagan alur pengelolaan persampahan yang berjalan saat ini, dapat dilihat pada Gambar di bawah ini.



Gambar 6

#### Bagan Alur Pengelolaan Persampahan Menurut Pola yang Ada Saat Ini

Sistem ini dianggap belum optimal, karena keterbatasan daya angkut sampah yang dimiliki oleh Dinas PU Cipta Karya atau PD Kebersihan, sehingga tidak semua sampah bisa terangkut habis. Kelemahan ini juga ditambah dengan lemahnya penerapan Peraturan Daerah yang lemah serta disiplin masyarakat yang kurang menunjang. Oleh karena itu, sistem ini akan diintegrasikan kedalam sistem yang baru, agar beberapa kelemahan dari sistem ini dapat ditutupi.

Didalam sistem baru nanti, berbagai potensi kelembagaan dipacu untuk aktif berperan dan juga sekaligus mengawasi. Potensi yang dimiliki

### **BAB III**

## **ANALISIS HASIL PENELITIAN**

#### **A. Kondisi Pengelolaan Persampahan di Wilayah Bandung Raya**

Di wilayah Bandung Raya, paling tidak terdapat 3 (tiga) Tempat Pembuangan Akhir Sampah yang digunakan secara bersama-sama oleh Pemkot Bandung, Pemkab Bandung dan Pemkot Cimahi, yakni TPA Leuwigajah yang terletak di wilayah Cimahi, serta TPA Jelekong dan TPA Ciparay / Baleendah yang berada di wilayah Kabupaten Bandung.

**Tabel 1**

Lokasi Tempat Pembuangan Akhir (TPA) di Wilayah Bandung Raya

NO	LOKASI	LUAS (Ha)	JUMLAH SAMPAH M3/HARI	FASILITAS
1	Desa Leuwi Gajah Cimahi Selatan	6,5 ha	750	Pos Jaga, Jalan Masuk, Alat Berat Buldozer 3 Unit Turap
2	Desa Babakan Ciparay	10.1 ha	347	Pos Jaga, Jalan Masuk, Hanggar, Alat Berat, Buldozer 1 unit, Turap Kolam Anaerobik, Kolam Faultatif Kolam Maturasi
3	Desa Cikole Lembang	2,2 ha	60	Pos Jaga, Jalan Masuk
4	Desa Cukang Genteng Pasir Jambu	2 ha	0	Belum Beroperasi

*Sumber:* Bahan Diskusi Terbatas, Dinas Kebersihan Kab. Bandung (2004)

## 1. Sekilas Kondisi Pengelolaan Kebersihan di Kabupaten Bandung.

Dinas Kebersihan sampai saat ini memberikan jenis layanan yang lebih bersifat teknis seperti pembersihan/ penyapuan jalan di wilayah komersial, pengumpulan sampah dari sumber sampah ke TPSS, Pengangkutan sampah dari TPSS ke TPSA, penarikan retribusi kebersihan, pengelolaan pembuangan sampah di TPSA dan melakukan daur ulang sampah dan produksi kompos.

Dalam upaya meningkatkan kualitas dan memudahkan pelayanan kepada masyarakat, layanan kebersihan dan pertamaman dapat dilakukan baik secara pola swastanisasi maupun pola kemitraan antara swasta dengan pemerintah. Hal tersebut diperlukan mengingat adanya keterbatasan sebagai berikut:

- Adanya keterbatasan sumber daya (manusia, dana, sarana / prasarana);
- Sulitnya mencari lokasi TPS dan TPA baru;
- Sistem pembuangan sampah di TPA masih *Open Dumping*;
- Pendapatan retribusi belum menutupi biaya operasional;
- Kesadaran dan peran aktif masyarakat dalam pengelolaan sampah masih kurang.

Perkiraan timbunan/volume sampah berdasarkan jumlah penduduk menurut trend pertumbuhan tahun 2000 sekitar 8.982,93 m<sup>3</sup>/hari dan naik sekitar 2 kali lipat tahun 2010. Sementara untuk data tahun 2003, perkiraan jumlah timbunan sampah total Kabupaten Bandung tahun 2003 dengan memperhitungkan jumlah penduduk rural seluruhnya wilayah Kabupaten Bandung adalah sebanyak 10.388 m<sup>3</sup>/hari atau sekitar 2597 ton/hari (Bj Sampah Campuran 259 kg/m<sup>3</sup>). Sedangkan jumlah timbunan sampah berdasarkan jumlah penduduk Urban, dimana jumlah penduduk Urban diasumsikan 35 % dari seluruh penduduk pedesaan, adalah 5.249 m<sup>3</sup>/hari atau 1312 ton/hari. Karena prioritas pengelolaan sampah adalah untuk wilayah perkotaan (*urban*

*area)* maka untuk perhitungan selanjutnya akan menggunakan jumlah penduduk urban.

Peningkatan volume sampah tersebut akan mengakibatkan peningkatan biaya investasi, biaya operasional dan pemeliharaan sarana dan prasarana dalam pelayanan kepada masyarakat. Kebutuhan dana tersebut merupakan salah satu kendala yang dihadapi pemerintah yang dapat diatasi dengan melakukan swastanisasi atau bermitra dengan pihak swasta. Dalam hal ini potensi dan peluang pihak swasta cukup besar, pihak swasta dapat berperan dalam pengumpulan dan pengangkutan sampah dari sumber sampah ke TPPS, serta melakukan daur ulang sampah dan produksi kompos. Sedangkan untuk pola kemitraan, semua jenis layanan yang pada saat ini diberikan oleh pemerintah (Dinas) kepada masyarakat dapat dilakukan secara kerja sama.

Peran serta masyarakat Kabupaten Bandung dalam pengelolaan kebersihan saat ini diwujudkan dalam bentuk pembayaran retribusi; pembuangan sampah di tempat yang sudah tersedia fasilitasnya; kegiatan daur ulang terutama pengomposan walaupun kapasitasnya masih sangat kecil; serta pemilihan sampah di rumah tangga (Katapang).

Dikaji dari aspek ekonomis, jenis pelayanan Kebersihan yang selama ini diberikan bersifat sosial aspek pembiayaan, sebagai dinas yang memberikan jasa pelayanan kepada masyarakat, memberi kontribusi bagi peningkatan PAD yang berasal dari retribusi.

Dari data yang ada dapat diamati bahwa realisasi pendapatan dari tahun 1996 s.d. 1998 terus meningkat, akan tetapi kenaikan tersebut belum bisa menutupi biaya operasional. Hal tersebut dapat diakibatkan oleh tingkat pertumbuhan biaya operasional sebagai akibat kenaikan biaya perbaikan dan perawatan yang tinggi serta

penetapan tarif retribusi yang belum didasarkan pada biaya pengelolaan yang riil (*real cost*) yang harus dibebankan pada setiap masyarakat sebagai penghasil sampah (*polluter pays principle*).

Secara lebih rinci, besarnya retribusi per bulan ditetapkan menurut pengelolaan / klasifikasi sebagai berikut:

**Tabel 2**  
**Retribusi per Bulan Ditetapkan menurut**  
**Pengelolaan/Klasifikasi di Kabupaten Bandung**

	Wilayah Pelayanan	Klasifikasi Pungutan Retribusi (Rp)			
		Kelas I	Kelas II	Kelas III	Kelas IV
1.	Rumah tinggal	1.000	750	500	300
2.	Toko/perusahaan	10.000	5.000	2.500	-
3.	Pabrik (per-M3)	4.000	3.000	-	-
4.	Hotel/penginapan	10.000 (hotel)	5.000 (penginapan)	-	-
5.	Rumah makan	10.000	5.000	-	-
6.	Rumah Sakit	10.000 (RS)	1.000 (Puskesmas)	-	-
7.	Bioskop/tempat hiburan	10.000	5.000	2.000	-
8.	Perkantoran/bank	7.500	5.000	2.500	

Sumber: Dinas Kebersihan Kab. Bandung, 1999

Struktur tarif retribusi sampai yang diberlakukan diwilayah Kabupaten Bandung telah diatur dalam Perda No. 31/2000 tentang Kebersihan, Keindahan, Ketertiban dan Kesehatan Lingkungan. Berdasarkan Perda tersebut, struktur tarif retribusi adalah sebagai berikut:

- Retribusi angkutan sampah untuk keperluan pelayanan jasa pengambilan sampah dikenakan kepada pemakai persil; pemilik toko; pengusaha perusahaan, industri / jasa perkantoran / bank; pemilik / pengusaha hotel / penginapan / restoran, bioskop,

tempat hiburan dan pariwisata; direktur Rumah Sakit; serta pengusaha pemilik perusahaan angkutan / gudang.

- Untuk pengambilan sampah ke TPSS yang dilaksanakan oleh pemda bila ada permintaan dari masyarakat dikenakan Rp 1000 / KK.
- Dari TPSS ke TPSA di lingkungan rumah tinggal setiap bulannya dikenakan tarif sebesar Rp 5.000 untuk kelas utama; Rp 3.500 (kelas 1); Rp 2.500 (kelas 2); serta Rp 1.500 (kelas 3).
- Khusus untuk lokasi pasar kelas A dan kaki lima, dikenakan tarif sebesar Rp 1.300 / hari untuk pedagang grosir dan bioskop; Rp 800 / hari untuk pedagang toko; Rp 500 / hari untuk pedagang kios; serta Rp 250 / hari untuk pedagang lapangan.
- Khusus untuk lokasi pasar kelas B dan kaki lima, dikenakan tarif sebesar Rp 1.200 / hari untuk pedagang grosir dan bioskop; Rp 700 / hari untuk pedagang toko; Rp 400 / hari untuk pedagang kios; serta Rp 250 / hari untuk pedagang lapangan.
- Khusus untuk lokasi pasar kelas C dan kaki lima, dikenakan tarif sebesar Rp 1.100 / hari untuk pedagang grosir dan bioskop; Rp 600 / hari untuk pedagang toko; Rp 300 / hari untuk pedagang kios; serta Rp 250 / hari untuk pedagang lapangan.
- Untuk Pengambilan dari toko setiap bulannya dikenakan Retribusi sebesar Rp 12.500 untuk kelas 1; Rp 7.500 untuk kelas 2; serta Rp 3.500 untuk kelas 3.
- Untuk Perusahaan Industri, Rp 15.000 per m<sup>3</sup>.
- Untuk Hotel / Penginapan setiap bulannya sebesar Rp 30.000 untuk kelas Hotel Bintang; Rp 20.000 untuk kelas Melati; serta Rp 15.000 untuk kelas Losmen.
- Untuk Rumah Makan dan Restoran, dikenakan retribusi sebesar Rp 15.000 untuk kelas 1; Rp 10.000 untuk kelas 2; serta Rp 5.000 untuk kelas 3.
- Untuk Perusahaan Angkutan / Gudang sebesar 15.000 setiap m<sup>3</sup>.

Sementara itu dilihat dari wilayah pelayanan, cakupan tugas dan tanggung jawab Dinas Kebersihan meliputi jalan protokol, kawasan permukaan teratur (perumahan), permukiman padat, pasar, industri, serta perkantoran. Secara lebih detil, Kabupaten Bandung dibagi menjadi 4 (empat) wilayah Pelayanan, yang masing-masing dipimpin oleh seorang Kepala Seksi Operasional. Keempat wilayah tersebut adalah sebagai berikut:

- Wilayah I: Kecamatan Soreang, Pasir Jambu, Ciwidey, Ranca Bali, Margahayu, Katapang, Cililin, Cipongkar, Sindang Kerta, Gunung Halu dan Rongga.
- Wilayah II: Kecamatan Padalarang, Batu Jajar, Margaasih, Cipatat, Ngamprah, Cikalang Wetan, Cipeundeuy, Lembang, Cisarua dan Parongpong.
- Wilayah III: Kecamatan Banjaran, Cimaung, Pameungpeuk, Gojong Soang, Baleendah, Dayeuhkolot, Arjasari, Ciparay, Pangalengan, Kertasari dan Pacet.
- Wilayah IV: Kecamatan Cileunyi, Cemanyan, Cangkuang, Cicalengka, Rancaekek, Nagreg, Cikancung, Salokan Jeruk, Paseh, Majalaya dan Ibun.

Dilihat dari jumlah Kecamatan yang ada di Kabupaten Bandung sebanyak 45 Kecamatan, yang terlayani baru sekitar 23 Kecamatan atau sekitar 51 %.

Adapun mengenai pola operasional pengelolaan sampah di Kabupaten Bandung, pada umumnya menggunakan pola-pola pengumpulan langsung dan tidak langsung. Pengertian dari masing-masing pola tersebut dapat dijelaskan sebagai berikut:

- Pengumpulan langsung, yaitu armada pengumpul (truk) mendatangi sumber sampah secara *door to door* kemudian langsung dibawa ke TPA (Tempat Pembuangan Akhir).

- Pengumpulan tidak langsung, yaitu sampah dikumpulkan dengan menggunakan gerobak dan dibawa ke TPS (Tempat Pembuangan Sementara) atau transper Depo, baru kemudian diangkut ke TPA dengan menggunakan Dump Truck atau Arm Roll Truck.

Pola pewadahan di sumber digunakan model pewadahan individual dan komunal umumnya untuk pemukiman-pemukiman padat dan tidak teratur, dengan menggunakan kontainer dan Bak TPS. Untuk para pejalan kaki disediakan wadah yang terbuat dari drum bekas.

## 2. *Sekilas Kondisi Pengelolaan Kebersihan di Kota Bandung.*

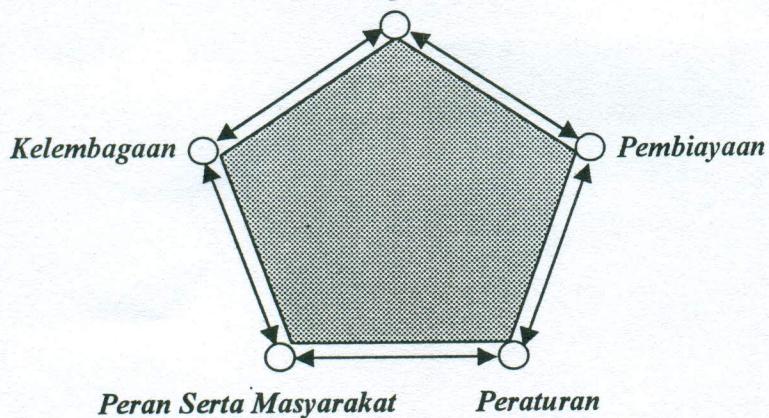
Dalam konteks kelembagaan di Kota Bandung (PD Kebersihan), yang dimaksudkan dengan pengelolaan kebersihan adalah pengelolaan sampah kota. Secara operasional, pengelolaan sampah meliputi pelaksanaan kegiatan pewadahan, pengumpulan, penyapuan jalan, pemindahan dan pengangkutan, serta pengolahan dan pembuangan akhir.

Meskipun demikian, ruang lingkup dalam pengelolaan sampah tidak hanya meliputi pelaksanaan kegiatan operasional sebagaimana disebut diatas, namun meliputi juga berbagai aspek seperti pembiayaan, kelembagaan, peraturan hukum, serta aspek peran serta masyarakat. Keterkaitan setiap aspek dalam pengelolaan sampah ini dapat digambarkan sebagai berikut:<sup>6</sup>

---

<sup>6</sup> Awan Gumelar, *Pengelolaan Kebersihan di Kota Bandung (Tinjauan Dari Aspek Manajemen Kerjasama)*, makalah disajikan pada acara Diskusi Terbatas, diselenggarakan oleh PKP2A I LAN, Bandung, 8 September 2004

### *Teknik Operasional*



**Gambar 8**

Lima Dimensi Strategis Dalam Sistem Pengelolaan Sampah Kota di Kota Bandung

Masing-masing dimensi strategis pengelolaan kebersihan tersebut dapat dijelaskan lebih detil sebagai berikut:

#### *1. Aspek Pembiayaan*

Pembahasan aspek pembiayaan dalam pengelolaan sampah di Kota Bandung meliputi:

##### a. Anggaran biaya perusahaan

Anggaran biaya perusahaan diperuntukkan guna membiayai berbagai kebutuhan penyelenggaraan pelayanan seperti belanja pegawai, belanja BBM, oli dan ban kendaraan, biaya perbaikan dan pemeliharaan, biaya administrasi dan biaya umum, serta biaya investasi.

b. Anggaran pendapatan perusahaan

Guna membiayai belanja perusahaan sebagaimana disebut diatas, perusahaan memperoleh pendapatan dari hasil pelayanan jasa kebersihan. Pendapatan ini terdiri dari 2(dua) macam, yakni: hasil penagihan jasa pelayanan kebersihan umum (kebersihan jalan) yang berasal dari pembayaran Pemerintah Kota Bandung; serta hasil penagihan jasa pelayanan kebersihan masyarakat baik dari pelanggan rumah tinggal, komersial dan non komersial serta dari pedagang di pasar.

2. *Aspek Kelembagaan*

Aspek kelembagaan dalam pengelolaan sampah meliputi:

- a. Tugas tanggungjawab dan wewenang yang dimiliki oleh PD Kebersihan dalam penyelenggaraan pengelolaan sampah kota.
- b. Tugas tanggungjawab dan wewenang dari lembaga dan masyarakat dalam berperan serta mengelola sampah kota (Stakeholder diluar PD Kebersihan).
- c. Lembaga lain (diluar Pemerintah Kota Bandung) yang ikut berpengaruh dalam penyelenggaraan pengelolaan sampah, misalnya Pemerintah Kota Cimahi dan Kabupaten Bandung terkait dengan pengelolaan TPA Leuwigajah dan TPA Jelekong.
- d. Lembaga lain yang ikut terlibat dalam rangkaian Manajemen persampahan baik pada fungsi perencanaan, pengorganisasian, pelaksanaan dan pengawasan.

3. *Aspek Partisipasi Masyarakat*

Seluruh tingkatan masyarakat dan aparat pemerintah yang berada di wilayah kota Bandung merupakan pengguna dan yang ikut menikmati penyelenggaraan pengelolaan sampah kota. Oleh karenanya semua pihak diperlukan keterlibatannya untuk berperan serta baik secara aktif maupun pasif dalam pengelolaan sampah. Tanpa adanya

keterlibatan masyarakat maka tidak akan berhasil mewujudkan kebersihan kota, dan kalaupun dapat mewujudkan hal itu membutuhkan sumberdaya yang sangat mahal. Peran serta mereka dapat diaktualisasikan baik dalam peran dan fungsi perencanaan, pelaksanaan maupun dalam fungsi pengawasan.

#### 4. *Aspek Peraturan*

Peraturan dalam pengelolaan sampah baik di Kota Bandung maupun di kota-kota lainnya, pada intinya mengatur tentang:

1. Kelembagaan, yaitu menetapkan pembentukan lembaga pengelola sampah kota menyangkut tugas, tanggungjawab, wewenang dan struktur organisasi.
2. Tatacara penyelenggaraan pengelolaan sampah, mengatur tentang ketentuan pengelolaan sampah kota, kewajiban bagi pemerintah dan masyarakat serta larangan terhadap pelanggaran ketentuan.
3. Pembiayaan pengelolaan sampah, mengatur sumber biaya pengelolaan terutama penetapan tarif jasa pelayanan kebersihan / pengelolaan sampah.

### B. Problematika Pengelolaan Persampahan di TPA Leuwigajah

TPA Leuwigajah tepatnya berada di Kp. Cireundeu RW 10, Kelurahan Leuwigajah, Kecamatan Cimahi Selatan, Kota Cimahi. Sebagaimana pada umumnya lokasi pembuangan sampah, kondisi TPA Leuwigajah juga cukup memprihatinkan, yakni terdapatnya pencemaran udara, tanah, dan air yang cukup parah, serta menimbulkan bau busuk dan pemandangan yang tidak sedap terutama bagi penduduk di sekitar lokasi tersebut.

Keberadaan TPA Leuwigajah sendiri bermula pada tahun 1980-an yaitu ketika Cimahi masih bergabung dengan Kabupaten Bandung, diputuskan bahwa lingkungan di sekitar Kp. Cireundeu dijadikan TPA. Sejak saat itu pula, warga Cireundeu yang menempati dataran di bawah bukit dekat

TPA Leuwigajah tak pernah lagi merasakan udara dan angin segar seperti yang pernah dirasakan sebelumnya. Bahkan sangat ironis ketika warga di sana sering kali merasakan tidak percaya diri ketika harus turun ke tengah kota dan berbaur dengan masyarakat lainnya. Mereka khawatir, bau busuk dan asap dari sampah yang menempel di pakaian atau rambut mereka tercium oleh orang lain. Perasaan itu pun seringkali dirasakan oleh pendatang yang baru pulang mengunjungi tempat itu (*Pikiran Rakyat*, 25 Mei 2004).

Menurut keterangan beberapa pihak, sebagian masyarakat di sana menginginkan agar lokasi TPA segera dipindahkan dari sana. Bahkan, mereka tidak setuju jika ada lagi rencana perluasan TPA. Hanya, keinginan tersebut dihadapkan pada pilihan yang dilematis karena sebagian warga di sana ikut menggantungkan hidupnya dari sampah, baik sebagai pemulung atau pun penampung barang-barang rongsokan yang dibeli dari para pemulung. Jumlah pemulung mencapai 600 orang. Sebagian besar merupakan pendatang yang sudah menetap di sana cukup lama. Mereka datang dari jauh seperti Cililin dan Cicalengka dan menetap di Cireundeu. Sebagian kecil lainnya penduduk asli yang tidak punya garapan sawah atau kebun seperti yang lainnya. Mereka mulai melakukan aktivitasnya sejak pukul 07.00 WIB setelah truk-truk pengangkut sampah datang.

Sebagian di antara pemulung adalah korban pemutusan hubungan kerja (PHK) dari pabrik. Daripada menganggur dan tidak ada penghasilan, lebih baik jadi pemulung. Setidaknya mereka bisa melanjutkan hidupnya dan membiayai sekolah anaknya sekalipun sampai bangku SD atau SMP. Setiap hari, rata-rata penghasilan mereka antara Rp 15.000,00 – Rp 35.000,00 bahkan ada yang lebih.

Berdasarkan data di Dinas Lingkungan Hidup Kota Cimahi, setiap harinya, volume sampah yang dibuang ke TPA Leuwigajah mencapai 4.000 m<sup>3</sup>. Volume sampah tertinggi pun berasal dari Kota Bandung yaitu sekira 2.500 m<sup>3</sup>/hari, sedangkan Kabupaten Bandung sekira 1.000 m<sup>3</sup>/hari. Sementara itu, sampah yang berasal dari Kota Cimahi sendiri hanya sekira 460 m<sup>3</sup> dengan volume yang sedemikian besar, menurut

studi yang dilakukan Dinas Lingkungan Hidup, umur TPA Leuwigajah hanya tinggal 5 (lima) tahun lagi.

Lokasi TPA Leuwigajah sendiri semakin menyempit. Mengingat, bentangan sampah yang ada di sana sudah menggunung. Kondisi tersebut diakui Dodo Kastijo, Koordinator TPA di wilayah Kota Cimahi dan Kabupaten Bandung. Menurutnya, beban TPA saat ini semakin berat. Mengingat, sampah yang ada di TPA hanya dibuang ke jurang tanpa diolah sedemikian rupa. Akibatnya, sampah terus menggunung sehingga mempersempit tempat pembuangan. Truk-truk pembuang sampah pun terpaksa antre.

Mengingat permasalahan yang sudah semakin kompleks seperti itu, maka pemerintah daerah yang berkepentingan dengan pengelolaan sampah secara bersama ini harus benar-benar menunjukkan komitmen yang kuat untuk bersama-sama memanfaatkan potensi yang ada, sekaligus untuk menanggung dampak negatif yang mungkin muncul secara bersama-sama pula. Dalam hubungan ini, maka pengaturan tentang hak dan kewajiban masing-masing pemerintah daerah, serta proporsi tentang *risk sharing* dan *profit sharing* perlu dilakukan secara terbuka dan sejelas mungkin.

## C. Kerjasama Dalam Manajemen Kebersihan

Manajemen kebersihan dalam konteks pengelolaan sampah terdiri dari beberapa aspek yang saling terkait. Seluruh aspek dalam pengelolaan sampah memerlukan kerjasama dalam pelaksanaannya, baik pada fungsi perencanaan, pelaksanaan maupun pengawasan. Apabila dilakukan identifikasi jenis-jenis kerjasama dalam menjalankan manajemen pengelolaan sampah, maka hal ini dapat ditinjau dari masing-masing aspek.

### 1. Kerjasama dalam Aspek Teknik Operasional

- Kerjasama pengumpulan sampah, dalam hal ini kerjasama dengan RW untuk pengumpulan sampah dari lingkungan pemukiman.

- Kerjasa dengan pengusaha dalam kegiatan operasional pengelolaan sampah dan daur ulang (masih dalam proses penjajagan).
  - Kerjasama dengan Pemerintah Kota Cimahi dan Kabupaten Bandung dalam kegiatan pengelolaan pembuangan akhir.
2. Kerjasama dalam Aspek Pembiayaan
    - Kerjasama dengan PLN, KUD dan Bank dalam penyelenggaraan pemungutan jasa pelayanan kebersihan.
    - Kerjasama dengan lembaga pengawasan khususnya dalam pelaksanaan auditing keuangan perusahaan melalui akuntan publik.
  3. Kerjasama dalam Aspek Peran Serta Masyarakat
    - Kerjasama dengan media massa dalam melakukan sosialisasi program pengelolaan sampah kota.
  4. Kerjasama dalam Aspek Peraturan Hukum
    - Kerjasama dengan aparat penegak hukum dalam menindak pelanggaran terhadap peraturan kebersihan kota.

Oleh karena sifat dari pengelolaan sampah adalah memerlukan semua pihak, maka setiap aspek pengelolaan sampah perlu dijalankan melalui mekanisme kerjasama. Tanpa adanya kerjasama maka pengelolaan sampah tidak akan dapat berhasil.

#### D. Analisis Prospek *Joint Management* Pengelolaan Persampahan

Jika dikelola secara baik dan professional, usaha yang berbasis sampah sesungguhnya memiliki potensi yang cukup menjanjikan. Bahkan Kompas pernah menurunkan laporan tentang pengelolaan persampahan, dan mengatakan bahwa sampah bisa dipandang sebagai kotoran sekaligus harta karun (*Kompas*, 10 Januari 2004). Sekedar sebagai ilustrasi, komponen utama dari pertanian organik adalah pupuk kompos. Kalau sebidang tanah dikompos dengan baik, tanah akan menjadi sehat. Kalau

kelebihan air, tanah berkompos akan mendrainasekannya, sementara jika kekurangan air di musim kemarau, air itu ditahan. Kompos juga mempunyai daya tahan terhadap zat-zat, seperti fosfor, nitrogen, dan elemen-elemen mikro, seperti magnesium dan polidenum. Tanpa kompos, begitu ada air akan terus larut. Karena itu, bila ada tanaman di tanah berpasir, kalau pun tumbuh akan kurus. Inilah nilai tinggi yang dimiliki oleh sampah. Saking tingginya nilai ekonomis sampah, di Belanda industri kompos membuat jalur jalan kereta api sendiri dan tidak lagi menggunakan angkutan truk seperti di Jakarta. Hal ini mengindikasikan betapa ekonomisnya bisnis persampahan.

Jika pemerintah sadar terhadap potensi ekonomis sampah tersebut, mestinya segera dilakukan kajian kebijakan untuk menarik sektor swasta menanamkan modal di bidang industri pengolahan sampah. Jika hal ini bisa dilakukan, maka akan dapat terwujud keuntungan secara merata bagi setiap pihak yang terkait dengan upaya pengelolaan persampahan. Bagi pemerintah, misalnya, keuntungan yang dapat diraih dari pola pengelolaan sampah yang sinergis ini antara lain adalah:

- Beban Pemerintah (daerah) dalam penyediaan / pemberian layanan semakin berkurang karena telah diambil alih sebagian oleh sektor swasta sebagai ujung tombak;
- “Pengambilalihan” sebagian tugas-tugas pelayanan publik oleh sektor swasta sekaligus merupakan wahana memberdayakan potensi masyarakat yang selama ini terabaikan;
- Pemda tidak perlu membentuk kelembagaan khusus yang besar hanya untuk menangani pengelolaan persampahan. Ini berarti dapat mendorong efek penghematan anggaran;
- Menjadi sumber pendapatan daerah melalui penarikan retribusi atau pemberian lisensi / konsesi pengelolaan persampahan;
- Kendala teknis berupa keterbatasan sumber daya atau kelemahan manajemen yang biasanya melekat pada birokrasi publik dapat teratas dengan cara *sharing* antar Pemda atau antara Pemda dengan swasta.

Disisi lain, jika pengelolaan sampah dilakukan oleh swasta atau sebuah tim bersama, diharapkan dapat dicapai beberapa keuntungan diantaranya:

- Menjanjikan keuntungan (*profit margin*) bagi pengelola atau penanam modal di bidang pelayanan kebersihan;
- Dapat bekerja lebih cepat, fleksibel dan efisien dibanding lembaga induk yang membentuknya;
- Lebih bersifat fungsional sehingga mampu melepaskan diri dari jeratan-jeratan dan kendala struktural yang menjadi ciri khas dari sistem birokrasi publik;
- Pengelolaan suatu urusan lebih professional, sehingga dapat menciptakan mutu pelayanan yang jauh lebih baik dan dapat dipertanggungjawabkan.

Sementara bagi masyarakat, Penyelenggaraan suatu urusan atau suatu kawasan menjadi lebih terfokus, sehingga pelayanan bidang tertentu (cq. persampahan) dapat meningkat secara signifikan.

## BAB IV

### PENUTUP

#### A. Kesimpulan

Dari paparan bab-bab sebelumnya, dapat disimpulkan beberapa hal sebagai berikut:

1. Terdapat dua kecenderungan yang mengemuka berkenaan dengan penyelenggaran pelayanan umum dewasa ini. *Pertama*, perkembangan tuntutan masyarakat akan kuantitas, kualitas, dan kecepatan pelayanan umum di satu pihak, dan *kedua* keterbatasan anggaran yang dimiliki pemerintah di lain pihak. Dua hal ini mengakibatkan munculnya kecenderungan pergeseran peran dan fungsi pemerintah dalam penyelenggaraan pelayanan umum. Apabila, pada tahap awal pembangunan pelayanan umum banyak didominasi oleh pemerintah dengan alasan kondisi infrastruktur perekonomian masih lemah, maka kini hal itu tidak lagi menjadi alasan. Oleh karena itu, melalui peningkatan peran serta swasta dalam pengelolaan pelayanan persampahan, diharapkan dapat memenuhi kedua kecenderungan di atas.
2. Sehubungan dengan butir nomor 1 diatas, dalam era yang menuntut akuntabilitas sektor publik, pelayanan publik yang menjadi tugas utama pemerintah perlu dilakukan dengan moda-moda kerjasama, baik yang berbentuk *G to G (government to government)* maupun *G to B (government to business)* dan *G to C (government to society)*. Perlunya moda kerjasama seperti ini adalah untuk lebih menjamin efektivitas dalam proses pelayanan, sekaligus menjamin kualitas hasil pelayanan yang dapat memuaskan pelanggan.
3. Dari fenomena empirik dapat ditemukan adanya semangat dari kalangan birokrasi daerah untuk membentuk forum-forum kerjasama lintas daerah. Namun sayangnya, kesadaran seperti ini nampaknya belum diikuti oleh aturan main yang jelas diantara para anggota forum

tersebut. Sebagai contoh, dalam konteks kerjasama regional pelayanan persampahan di tatar Bandung Raya, belum terdapat nota kesepakatan (*MoU*) diantara Pemkot Bandung, Pemkab Bandung dan Pemkot Cimahi. Akibatnya, pengaturan dimensi-dimensi strategis seperti *profit sharing* dan *risk sharing*, belum terdapat kejelasan dan membuka terjadinya konflik diantara mereka. Oleh karena itu, pengalaman forum-forum kerjasama lainnya seperti Barlingmascakeb atau Subosuka Wonosraten dapat dijadikan sebagai pengalaman atau pembanding bagi daerah-daerah di wilayah Bandung Raya.

4. Oleh karena kerjasama yang dilakukan oleh Pemkot Bandung, Pemkab Bandung dan Pemkot Cimahi masih bersifat “setengah hati”, maka kinerja pelayanan sampah-pun masih terlihat rendah, dan belum tercapai kepuasan masyarakat pada level yang diinginkan. Penumpukan sampah masih sering terlihat di beberapa titik angkut atau TPS, sementara pengelolaan TPA (seperti kasus Leuwigajah) masih sangat memprihatinkan. Bukan hanya bau busuk dan pemandangan yang menjadi rusak, kondisi TPA pada umumnya juga berdampak buruk pada kualitas lingkungan (*environmental degradation*) dan kesehatan penduduk sekitar.
5. Dari perspektif kesisteman, penyempurnaan manajemen pemerintahan melalui pengembangan kerjasama kemitraan dengan swasta / masyarakat haruslah mampu membawa perubahan budaya kerja dari birokratisme menjadi korporatisme. Ini artinya, reformasi pemerintahan hanya dapat dikatakan berhasil jika mampu menghasilkan *hallo-effect* terhadap perilaku birokrasi. Dalam hal ini, proses perubahan perilaku yang diharapkan meliputi perubahan dari pola manajemen gotong royong menjadi renumerasi, dari paternalistik menjadi rasionalistik, dari orientasi kolektivitas menjadi penghargaan terhadap eksistensi dan peran individu, dari otoriter menjadi demokratis, dari sentralistik menjadi desentralistik, dari tertutup menjadi terbuka, dari kaku menjadi luwes, dari birokratis menjadi debirokratis, dari “*government*” menjadi “*governance*”, serta dari “*bad governance*” menjadi “*good governance*” yang menekankan

kolaborasi antara pemerintah, sektor swasta dan masyarakat madani atau *civil society*. Perubahan perilaku birokrasi adalah sebuah keniscayaan dalam era otonomi luas dewasa ini. Sebab, sebaik apapun format kelembagaan jika tidak ditunjang oleh perilaku yang berorientasi pada pelayanan publik, tetap tidak akan mampu menghasilkan produktivitas yang tinggi.

## B. Rekomendasi

Dari temuan lapangan serta berdasarkan kesimpulan diatas, maka dapat direkomendasikan beberapa hal sebagai berikut:

1. Pemerintah daerah yang tergabung dalam suatu forum kerjasama, hendaknya memiliki landasan hukum dan operasional yang jelas dalam bentuk SKB (surat keputusan bersama). Dalam konteks pelayanan bersama bidang kebersihan, Pemkot Bandung, Pemkab Bandung dan Pemkot Cimahi hendaknya segera duduk bersama guna membahas isi, bentuk dan kesepakatan-kesepakatan lainnya berkenaan dengan pemanfaatan beberapa TPA secara bersama-sama.
2. Pemerintah daerah juga seharusnya segera menyusun strategi kebijakan guna menarik investasi swasta dalam pengelolaan persampahan, mempromosikan teknologi pengolahan sampah, serta memperkuat partisipasi masyarakat dalam siklus manajemen persampahan. Dengan kata lain, pemerintah daerah harus secepatnya memikirkan bagaimana menciptakan iklim yang kondusif untuk investasi di sektor kebersihan, sekaligus menyediakan sistem insentif dan disinsentif dalam pengelolaan persampahan.
3. Dalam pengelolaan sampah, pemerintah harus berpikir secara sistemik. Artinya, isu persampahan haruslah dikaitkan dengan isu lain seperti pelestarian lingkungan dan pendapatan masyarakat. Dalam kaitan dengan aspek lingkungan, harus dipikirkan cara agar proses pembuangan, penimbunan, pembakaran, pengolahan atau proses lainnya tidak membahayakan lingkungan hidup hayati maupun non-hayati. Sementara dari aspek pendapatan dan kesejahteraan

masyarakat, pemerintah perlu berusaha keras agar potensi sampah yang sesungguhnya sudah tidak bernilai (*worthless*), dapat dijadikan sebagai potensi dengan nilai ekonomis yang cukup tinggi.

4. Manajemen persampahan juga tidak bisa dilepaskan dari isu pendidikan dan pertanian. Dalam kaitan dengan isu pendidikan, pemerintah perlu melakukan program penyadaran publik tentang cara membuang sampah dan jika perlu dilakukan pemisahan / pemilahan antara sampah organik dan non-organik. Sedangkan kaitannya dengan pembangunan pertanian, pemerintah semestinya dapat mengoptimalkan sampah sebagai bahan dasar pembuatan pupuk kompos, sehingga keberadaan sampah justru berdampak positif terhadap sektor lainnya, dalam hal ini sektor pertanian. Tentu saja, sampah juga memiliki potensi yang positif di sektor-sektor lainnya.
5. Terlepas dari upaya-upaya yang disarankan diatas, pemerintah juga harus menjamin bahwa sarana pembuangan sampah tersedia di berbagai tempat seperti jalan-jalan dan taman umum, sekolah, rumah sakit, dan sebagainya. Pada saat yang bersamaan, pemerintah juga perlu mengatur bahwa para pengusaha swasta seperti hotel, restoran, super market, dan sebagainya harus menyediakan tempat pembuangan sampah secara memadai.
6. Satu hal lagi yang perlu diperhatikan secara sungguh-sungguh oleh pemerintah (daerah) adalah upaya penegakan hukum (*law enforcement*). Peraturan daerah yang melarang pembuangan sampah di sembarang tempat, misalnya, harus benar-benar dijalankan secara konsisten.

## DAFTAR PUSTAKA

- Desai, Vandana and Rob Imrie, 1998, "The new managerialism in local governance: North-south dimensions", dalam *Third World Quarterly*, Vol 19, No. 4, pp 635-650.
- Dinas Kebersihan Kabupaten Bandung, 2004, Bahan-bahan diskusi dalam rangka acara Diskusi Terbatas, diselenggarakan oleh PKP2A I LAN, Bandung, 8 September 2004.
- Gumilar, Awan, 2004, *Pengelolaan Kebersihan di Kota Bandung (Tinjauan Dari Aspek Manajemen Kerjasama)*, makalah disajikan pada acara Diskusi Terbatas, diselenggarakan oleh PKP2A I LAN, Bandung, 8 September 2004.
- IRDA, 2003, July, *Indonesian Rapid Decentralization Appraisal (IRDA): Third Report*, Jakarta: Asia Foundation. Tersedia online di <http://www.asiafoundation.org/pdf/IRDA3-english.pdf>
- Jones, Gavin W., 2001, *Studying Extended Metropolitan Regions in South-East Asia*, Paper presented at the XXIV General Conference of the IUSSP, Salvador, Brazil, 18-24 August 2001. Available at [http://www.iussp.org/Brazil2001/s40/S42\\_02\\_Jones.pdf](http://www.iussp.org/Brazil2001/s40/S42_02_Jones.pdf)
- LP3B Buleleng-Clean Up Bali-USAID, 2003, *Sistem Pengelolaan Sampah Berbasis Masyarakat*, Jakarta.
- The Soil and Water Conservation Society, 1995, *Municipal Solid Waste Management*. Tersedia online di [http://www.swcs.org/t\\_publicaffairs\\_solidwaste.htm](http://www.swcs.org/t_publicaffairs_solidwaste.htm)
- Utomo, Tri Widodo W., 2004, *Regional Development Management In Indonesia Within The Framework of Decentralized Governance (Case Study of The Sumatran Development Forum and The Greater Bandung Regional Development)*, Ph.D. research proposal, Nagoya University. Tersedia online di [http://www.geocities.com/mas\\_tri/](http://www.geocities.com/mas_tri/)
- World Bank, 2003, *Cities in Transition: Urban Sector Review In an Era of Decentralization in Indonesia*, Dissemination Paper No. 7, Urban Sector Development Unit Infrastructure Department, June 30. Tersedia online di [http://wbln0018.worldbank.org/eap/eap.nsf/Attachments/03-0919-Citiesintransition-Eng/\\$File/Citiesintransition-Eng.pdf](http://wbln0018.worldbank.org/eap/eap.nsf/Attachments/03-0919-Citiesintransition-Eng/$File/Citiesintransition-Eng.pdf)

