

PERAN ADIPURA PADA PELAKSANAAN SISTEM PENGELOLAAN SAMPAH DI INDONESIA

Muhamad Ansorudin Sidik

Peneliti di Pusat Pengkajian Kebijakan Inovasi Teknologi
Badan Pengkajian dan Penerapan Teknologi
e-mail ansor 54@yahoo.com

Abstract

Solid waste management is a system involving all subsystems of management such as institutional, law, financing, operational, and community participation. Waste law which shelters the solid waste management is the umbrella of all local regulation (Perda). But in fact, its implementation and application have not run well as expected. Using a simple analysis method from personal experience as an Adipura award appraiser, the writer tried to reveal the strengths and weaknesses in waste management all this time. The result shows that local governments, in general, haven't considered the waste management subsystems integratedly in handling the municipal garbage. They usually see the problem partially, not as an integrated system which includes all the subsystems. Municipal waste management should not become a process which is independent from the other subsystems. It is recommended that the head of regional government see the waste management.

key words: Solid waste management, operator, regulator, promoter, motivator, activator.

Abstract

Solid waste management is a system involving all subsystems of management such as institutional, law, financing, operational, and community participation. Waste law which shelters the solid waste management is the umbrella of all local regulation (Perda). But in fact, its implementation and application have not run well as expected. Using a simple analysis method from personal experience as an Adipura award appraiser, the writer tried to reveal the strengths and weaknesses in waste management all this time. The result shows that local governments, in general, haven't considered the waste management subsystems integratedly in handling the municipal garbage. They usually see the problem partially, not as an integrated system which includes all the subsystems. Municipal waste management should not become a process which is independent from the other subsystems. It is recommended that the head of regional government see the waste management.

key words: Solid waste management, operator, regulator, promoter, motivator, activator.

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang

Pengelolaan sampah kota seharusnya ditinjau secara sistem bila menghendaki penyelesaian secara komprehensif. Peninjauan secara parsial hanya akan membuang waktu dan pemborosan energi dan dana. Untuk itu kajian menyeluruh perlu dilakukan dengan tidak mengabaikan prinsip-prinsip yang melandasi manajemen pengelolannya. Disamping itu perkembangan perkotaan yang sejalan dengan pembangunan dari berbagai aspek, harus diperhitungkan dengan seksama, mengingat aspek-aspek tersebut selalu berhubungan dan berkaitan dengan perkembangan dan produksi sampah kota baik secara kuantitas maupun kualitas.¹⁾ Jika terabaikan akan menjadi beban bagi lingkungan hidup terutama bagi masyarakat perkotaan dimasa yang akan datang.

Sebagai contoh di DKI Jakarta, berdasarkan data Jakarta Dalam Angka 2007, sampah yang diproduksi setiap hari oleh warga Jakarta 26.444 m³/hari²⁾ yang memerlukan penanganan secara serius. Tempat pemrosesan akhir sampah (TPA), menimbulkan konflik antara warga dengan Pemda setempat. Pengangkutan sampah memerlukan penanganan secara khusus, dan pengumpulan sampahnya tidak dapat dilakukan sembarangan. Di kota-kota lain di Indonesia persoalannya hampir serupa meskipun dengan kadar bobot berbeda.

Penanganan serius dari Pemda diperlukan apabila tidak menghendaki persoalan ini menjadi bumerang bagi pengelolaan sampah dikemudian hari seiring dengan dinamika perkembangan pembangunan perkotaan. Sampai-sampai Pemerintah pusat mengadakan lomba kebersihan kota di Indonesia yang kita kenal sebagai memperebutkan piala Adipura. Dengan lomba ini diharapkan para Kepala Daerah/walikota memperhatikan masalah lingkungan hidup disamping masalah-

masalah pembangunan lain. Terkesan selama ini persoalan kebersihan kurang diperhatikan atau terabaikan. Keseriusan pemerintah pusat menyoroti masalah sampah ini ditandai dengan memberikan penghargaan langsung dari Presiden di Istana yang disejajarkan dengan penghargaan lain di bidang Lingkungan Hidup pada hari lingkungan hidup di Indonesia pada tanggal 5 Juni setiap tahunnya.

Dampak dari lomba ini luar biasa, karena memicu Kepala Daerah/ para wali kota bersaing memperbaiki citra kotanya memperebutkan piala. Terlepas dari anggapan bahwa jabatan walikotanya akan dapat diperpanjang bila mendapatkan piala Adipura, pemerintah pusat menginginkan salah satu aspek lingkungan hidup diperhatikan oleh para kepala daerah. Sistem penjurianpun berkembang mengikuti perkembangan masyarakat untuk menjaga keobyetifan dari penilaian. Pada awalnya berbagai lembaga dan instansi dilibatkan seperti BPPT, Bappedal, unsur PKK dan juga instansi yang mempunyai kepanjangan di daerah, seperti Depdagri, PU, Departemen Kesehatan, dsb. Akhirnya LSM-LSM-pun diikutkan dalam penjurian sesuai dengan tuntutan masyarakat.

Setelah melalui perjuangan panjang, maka pemerintah mengeluarkan Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 18 Tahun 2008 tentang Pengelolaan Sampah³⁾, yang sebelumnya didahului oleh Peraturan Menteri Pekerjaan Umum Nomor 21/PRT/MI/2006 tentang Kebijakan Dan Strategi Nasional Pengembangan Sistem Pengelolaan Persampahan (KSNI-SPP) tahun 2006⁴⁾. Para pemerhati dan peneliti lingkungan hidup mencoba menggolkan undang-undang ini karena dilatarbelakangi dengan kenyataan bahwa di negara-negara maju masalah sampah selalu berdasarkan undang-undang persampahan, sedangkan di Indonesia undang-undang tersebut belum ada. Peraturan yang ada hanya berupa perda-perda yang isinyapun berbeda-beda antar kota yang satu dengan kota

lainnya. Maka sudah selayaknya apabila Indonesia juga mempunyai undang-undang persampahan sebagai landasan bergerak dari pengelolaannya.

Ada 5 dasar bagi dikeluarkannya undang undang ini, yaitu :

1. bahwa pertambahan penduduk dan perubahan pola konsumsi masyarakat menimbulkan bertambahnya volume, jenis dan karakteristik sampah yang semakin beragam;
2. bahwa pengelolaan sampah selama ini belum sesuai dengan metode dan teknik pengelolaan sampah yang berwawasan lingkungan sehingga menimbulkan dampak negatif terhadap kesehatan masyarakat dan lingkungan;
3. bahwa sampah telah menjadi permasalahan nasional sehingga pengelolaannya perlu dilakukan secara komprehensif dan terpadu dari hulu ke hilir agar dapat memberikan manfaat secara ekonomi, sehat bagi masyarakat dan aman bagi lingkungan, serta dapat mengubah perilaku masyarakat;
4. bahwa dalam pengelolaan sampah diperlukan kepastian hukum, kejelasan tanggung jawab dan kewenangan Pemerintah, pemerintah daerah, serta peran masyarakat dan dunia usaha sehingga pengelolaan sampah dapat berjalan secara proporsional , efektif, dan efisien;
5. bahwa berdasarkan pertimbangan sebagaimana dimaksud dalam huruf a, huruf b, huruf c, dan huruf d perlu membentuk Undang-Undang Pengelolaan Sampah.

Demikian bunyi dari pertimbangan dikeluarkannya undang-undang pengelolaan sampah yang menjadi landasan bergerak dari sistem pengelolaan sampah Indonesia.

Sedangkan ruang lingkup dari undang-undang ini meliputi sampah rumah tangga; sampah sejenis sampah rumah tangga; dan sampah spesifik

1.2 Tujuan

Tujuan penulisan ini adalah untuk merangsang kepala daerah agar memperhatikan kebersihan kotanya sesuai dengan sistem pengelolaan sampah sesuai dengan Undang-Undang No. 18 Tahun 2008 tentang Sistem Pengelolaan Sampah

2. METODOLOGI

Metodologi penulisan ini adalah kenyataan sosial tentang sistem pengelolaan sampah yang dilakukan oleh beberapa kota di Indonesia sebagai obyek telaahan. Penulisan secara deskriptif dalam format explanasi, dengan menggunakan pendekatan eksperimen sebagai salah satu mantan penilai Adipura⁵⁾

3. HASIL DAN PEMBAHASAN

3.1 Pelaksanaan Pengelolaan Sampah di beberapa kota

Berdasarkan penulis yang sudah menggeluti bidang persampahan sejak awal tahun 1980, sistem pengelolaan sampah itu secara umum terdiri dari 5 (lima) subsistem , yaitu subsistem kelembagaan; subsistem hukum; subsistem pembiayaan; subsistem operasional; dan subsistem peranserta masyarakat. Kelima subsistem tersebut juga diberlakukan bagi penilaian lomba kebersihan Adipura⁶⁾.

Subsistem kelembagaan, biasanya terdiri dari Pemda, Unsur Swasta dan unsur masyarakat yang diwakili oleh LSM. Unsur unsur inilah yang harus menyelenggarakan sistem pengelolaan sampah secara terpadu.

Ketiga unsur ini tidak dapat bergerak sendiri-sendiri. Di beberapa wilayah keterpaduan mereka belum terjadi. Unsur Pemda bergerak sendiri, demikian juga unsur-unsur yang lain, walau ada juga yang bergerak secara terpadu. Biasanya apabila unsur Pemda yang merupakan unsur utama merangkul unsur-unsur lainnya, maka gerak dari aspek pengelolaan sampah perkotaan ini akan berjalan dengan baik. Sebaliknya apabila unsur Pemda tidak merangkul

mereka, maka tidak akan terjadi pengelolaan sampah yang baik. Aspek-aspek inilah kalau diperhatikan merupakan unsur penyelenggaraan dari sistem pengelolaan sampah.

Subsistem hukum yang merupakan unsur lain dari sistem pengelolaan sampah. Yang menjadi perhatian disini adalah peraturan itu sendiri dan yang lebih penting penerapan dari peraturan itu. Sekarang sudah ada undang-undang tentang pengelolaan sampah, walaupun agak terlambat. Dalam berbagai kasus masalah penerapan ini masih jauh dari kenyataan. Saya pernah menjumpai kasus di wilayah/kota tertentu dalam menjawab pertanyaan Adipura, tertulis diberlakukan pengadilan bagi yang membuang sampah sembarangan dengan menyebutkan angka untuk periode setahun. Tapi setelah saya *validasi* (pengecekan ulang) di lapangan dengan menanyakan kepada masyarakat di wilayah yang disebutkan dalam jawaban tersebut, ternyata pengadilan itu jauh dari apa yang dituliskan. Kalau dipikir secara sederhana berapa jumlah petugas yang diperlukan untuk mengadili pembuang sampah sembarangan tersebut untuk mengetahui tingkat logika dari jawaban itu. Di wilayah lain ada Pemda yang kreatif menerapkan peraturan. Sang Walikota menyadari penerapan sanksi hukum itu sifatnya shock terapi saja. Yang dilakukan adalah toko-toko yang ada dikotanya diberi tugas membersihkan sampah yang berada di sekitar tokonya. Apabila kotor, maka toko tersebut akan ditutup selama seminggu. Toko itu tentu tidak ingin merugi. Lalu sang pemilik toko menugaskan petugasnya untuk mengawasi kebersihan sekitar toko yang menjadi tanggung jawabnya untuk menghindari ditutupnya toko itu dari sanksi pemda. Dengan cara ini ternyata sekitar toko itu cukup bersih. Ada cara lain yang dilakukan oleh sang Walikota yang lain. Pengadilan pembuang sampah sembarangan dilakukan di pusat-pusat keramaian, seperti pasar, alon-alon,

pertokoan dan sebagainya dengan harapan masyarakat mengetahui secara luas. Karena pengadilan tersebut diketahui oleh warga yang kebetulan menyaksikan, maka warga tersebut memberitahukan kepada anggota masyarakat lain yang tidak melihatnya. Jadi sosialisasinya bergerak sendiri di dalam masyarakat itu. Ini adalah cara yang lain. Cara lainnya, Pemda menerapkan bapak angkat bagi kebersihan kotanya. Yang dimaksud dengan bapak angkat ini adalah Pemda memberi tanggung jawab kepada pemilik perusahaan atau lembaga terhadap kebersihan wilayah tertentu. Otomatis sang kepala kantorlah yang bertanggung jawab.

Yang disebutkan di atas hanyalah macam-macam siasat Pemda dalam menyiasati pengelolaan sampah di kotanya.

Peraturan yang penerapan peraturan inilah merupakan unsur atau subsistem mengatur sistem pengelolaan sampah.

Aspek lain atau subsistem pengelolaan sampah adalah unsur pembiayaan. Dari aspek ini yang perlu mendapat catatan adalah sumber dana pengelolaan dan retribusi dari masyarakat. Sumber dana terbesar tentunya dari Pemda karena menyangkut unsur pelayanan masyarakat yang merupakan salah satu tugasnya. Namun pada kebijakan pemda sendiri, umumnya dana tersebut tersedot pada sarana fisik, dengan melupakan biaya yang bersifat kemasyarakatan atau sosialisasi. Hal ini dapat diteliti pada struktur pembiayaan pemda, yang biasanya tidak ada keseimbangan diantara keduanya. Biaya untuk sosialisasi seakan terlupakan. Kalau kita bandingkan dengan negara-negara maju, maka perbandingan biaya ini cukup seimbang. Biaya untuk masyarakat cukup mendapat perhatian pemda.

Retribusi dari masyarakat tidak memadai jika disandingkan dengan biaya pengumpulan dan pengangkutannya. Berdasarkan sumber dari Profil Kebersihan Kota Program Adioura Tahun 1997/1998, Kota Dalam Angka, dalam laporan studi WJJEMP (West Java and Jakarta and

Environmetal Management Project) diketahui potensi retribusi sampah tahun 1997/1998 berjumlah 137.357 milyar per tahun, sedangkan realisasinya 12.419 milyar, sehingga rasionya 9,04%.¹⁾ Ini tidak jauh berbeda dengan studi yang dilakukan oleh BPPT yang berjudul Peingkatan Peran Serta Masyarakat Dalam Penataan Lingkungan di Tingkat Kelurahan Kota Madya Jakarta Selatan (Studi Kasus Kelurahan Kramat Pela) yang menunjukkan bahwa potensi retribusi kebersihan di kelurahan Kramat Pela 261.334.800,- juta/tahun tapi realisasi hanya 25.350.000'- juta per tahun, yang berarti rasionya hanya 9,70%.⁷⁾ Disini ada kesenjangan antara potensi dan realisasi retribusi sampah. Pertanyaannya, kemana larinya uang itu? Disini ada sistem yang tidak tepat untuk mengumpulkan potensi retribus sampah. Alternatif pengumpulan untuk menghindari pemborosan dana sudah disampaikan, tapi rupanya oknum pemda lebih memilih cara pengumpulan tradisional yang biasa dilakukan karena menguntungkan oknum pemda tersebut.

Subsistem atau aspek berikutnya adalah subsistem operasional. Aspek operasional dalam pengelolaan sampah terdiri dari subsistem pengumpulan, subsistem pengangkutan dan subsistem pembuangan akhir. Dalam sub sistem pengumpulan untuk setiap sumber sampah biasanya tidak sama caranya. Misal sampah yang berasal dari pasar, tentunya berbeda dengan sampah yang berasal dari perumahan. Untuk pasar, pengumpulan sampah biasanya dilakukan oleh petugas kebersihan pasar, yaitu dengan cara menyapu dan mengumpulkan dengan menggunakan kantong sampah pada setiap kios yang akan dikumpulkan di Tempat Penampungan Sampah Sementara (TPS). Dari TPS ini kemudian diangkut ke TPA. Biasanya yang bertanggung jawab sampah pasar adalah PD Pasar setempat. Pengumpulan sampah rumah tangga merupakan tanggung jawab dari masyarakat. Sedangkan pengangkutan sampah dari TPS ke TPA tanggung jawab

dari Dinas Kebersihan. Masalah yang muncul disini jadwal antara pengumpulan yang dilakukan oleh warga tidak sinkron dengan jadwal pengangkutan sampah yang dilakukan oleh Pemda.

Dalam pengangkutan sampah masalah yang muncul adalah tidak disiplinnya petugas mengangkut sampah dari sampah yang dikumpulkan oleh warga, sehingga antara jadwal pengangkutan dan mengumpulkan sampah jadwalnya tidak pas. Waktu jeda untuk pengumpulan dan pengangkutan banyak terbuang. Untuk para pengangkut sampah dimungkinkan insentifnya kurang memadai, sehingga tidak jarang mereka ngobek mencari tambahan uang dengan mengangkut yang bukan sampah. Ini sering terjadi.

Dalam masalah penyediaan TPA dijumpai kenyataan bahwa TPA yang dipakai Pemda terkadang berada di luar wilayah administrasi kota tersebut. Beberapa kota membuang sampahnya di wilayah kabupaten karena kesulitan lahan pembuangan. Suatu kota selayaknya dilayani oleh sarana TPA yang berada di wilayah kewenangan administrasinya. Hal ini akan mempermudah pengelolaan. Oleh karena itu Pemerintah Pusat mengambil kebijakan hendaknya suatu kota dan kabupaten bekerjasama membuat dan mengadakan TPA yang bersifat regional. Maksudnya adalah lokasi TPA itu dapat digunakan oleh 2 (dua) wilayah, yaitu sampah kota dan sampah kabupaten. Tentunya mereka harus kerjasama dalam hal pembiayaan operasionalnya. Masalah ini muncuat karena biasanya lokasi TPA itu tidak dirancang di dalam Rencana Tata Ruang Wilayah (RTRW) dari kota bersangkutan ataupun tidak terdapat dalam Rencana Tata Ruang Kota (RTRK). Dengan diundangkannya UU N.18 tahun 2008, saat ini lokasi TPS, TPAS sudah harus ditetapkan dan merupakan bagian dari Rencana Tata Ruang Wilayah Kabupaten/Kota²⁾.

Subsistem peranserta masyarakat merupakan unsur yang sangat penting dalam pengelolaan sampah perkotaan. Tanpa

keikutsertaan peran masyarakat, maka tugas pengelolaan sampah kota tidak akan pernah berhasil. Pemda umumnya menempatkan masyarakat sebagai obyek dari kebijakan. Dalam perencanaan kebijakan *top down* lah yang digunakan, seakan masyarakat hanya akan menerimanya,⁸⁾. Hal ini dilatarbelakangi suatu anggapan bahwa masyarakat kurang mampu membuat suatu kebijakan. Pada era ekarang ini justru masyarakatlah yang seyogyanya berperan, sehingga kebijakan *bottom up* lah yang digunakan dalam mengatasi masalah sampah. BPPT telah mengeluarkan buku yang berjudul kebijakan pengelolaan sampah berbasis masyarakat. Buku ini didasarkan pada studi kasus di DKI Jakarta dengan memakai pendekatan metode *metaplan*. Dalam buku tersebut terkumpul sejumlah masalah pengelolaan sampah dari sudut masyarakat yang berasal dari warga DKI Jakarta. Dalam kesimpulan buku tersebut disebutkan terdapat 7 (tujuh) masalah yang langsung bersentuhan dengan budaya bersih masyarakat. Ke tujuh masalah tersebut adalah : Kurangnya pemahaman warga terhadap masalah sampah; perilaku warga dalam membuang sampah kurang baik; norma sebagian warga terhadap masalah sampah kurang baik; lingkungan sosial yang tidak mendukung, pengetahuan warga tentang hukum masih terbatas; penolakan masyarakat terhadap sarana pengelolaan sampah; dan ketidakpercayaan warga terhadap proyek pembangunan TPA.

Kalau diteliti masalah-masalah yang muncul tersebut menunjukkan bahwa masyarakat cukup jujur terhadap masalah pengelolaan sampah kota.

Namun demikian, terdapat 6 (enam) masalah yang berpengaruh kepada masyarakat untuk berbudaya bersih, yaitu : sarana dan prasarana pengelolaan sampah kurang memadai; pengelolaan sampah belum menjadi prioritas dalam kebijakan pemda; lokasi TPS di dalam RTRW/RTRK tidak jelas; pengumpulan dan pengangkutan sampah yang tidak teratur; lokasi TPA berada di luar wilayah DKI; dan retribusi

sampah kurang memadai.

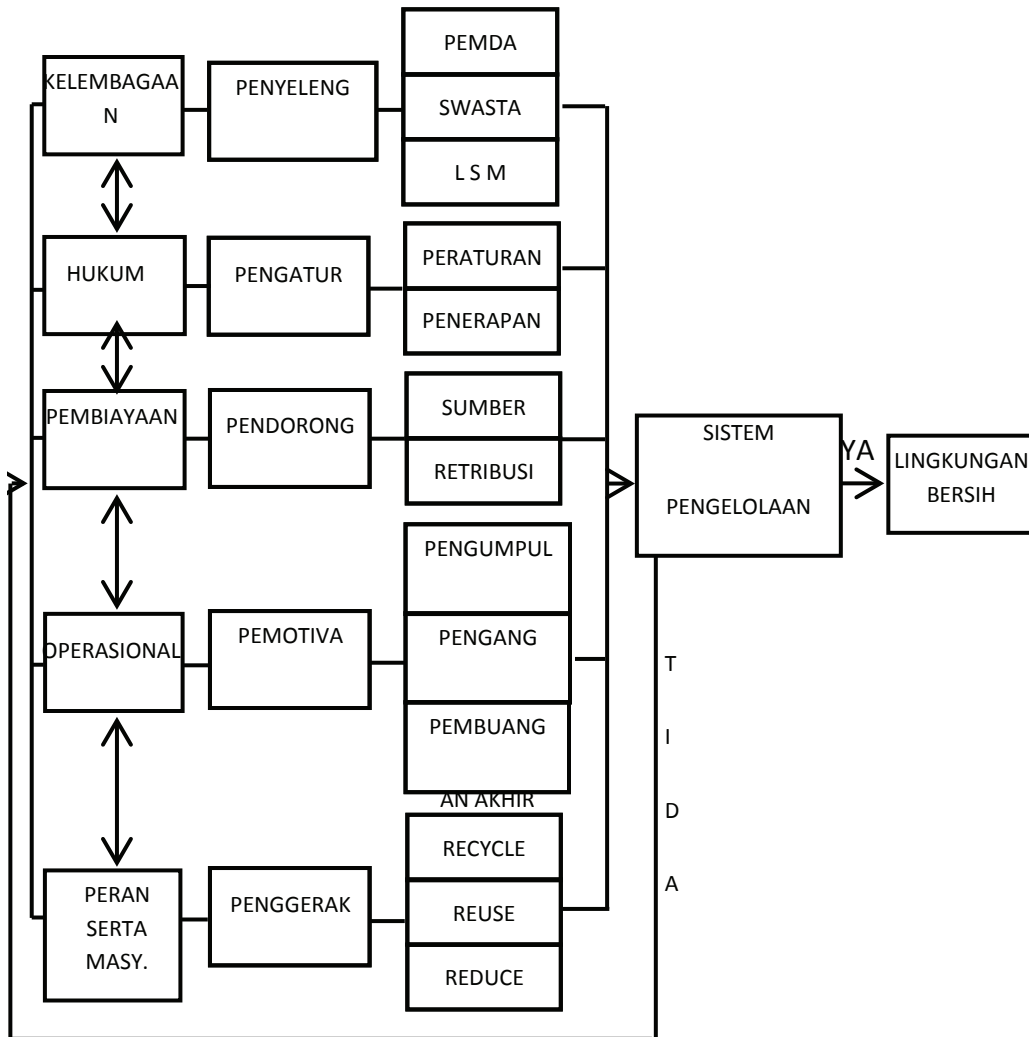
Keenam masalah yang berpengaruh diatas jelas berhubungan dengan kebijakan pengelolaan sampah yang dijalankan oleh Pemda DKI Jakarta. Disini masyarakatpun bersikap dan berlaku secara jujur.

Mungkin masalah-masalah di kota lain di Indonesia mirip dengan yang ada di DKI Jakarta dengan bobot dan intensitas berbeda.

Maka Pemerintah Pusat mengambil kebijakan dengan program 3R bagi masyarakat perkotaan, yaitu recycle (mendaaur ulang), reuse (memakai kembali), dan reduce (mengurangi) sampah dari sumbernya/rumah tangga. Program ini diharapkan pada pengurangan sampah secara signifikan dari sumber, sehingga meringankan pengangkutan dan sekaligus menghemat lahan untuk TPA yang semakin sulit diperoleh. Pemborosan dana untuk pengelolaan sampah dapat dilakukan dan sampah dapat digunakan untuk keperluan yang bersifat ekonomis sebagaimana salah satu dasar pertimbangan dikeluarkannya undang-undang persampahan, yakni sampah agar memberikan manfaat secara ekonomi.

Sistem pengelolaan sampah yang terurai di atas dapat digambarkan secara linier (gambar 1). Kalau dilihat Gambar 1 di bawah, maka akan dapat diurai sebagai berikut :

Subsistem dari kelembagaan di atas yang terdiri Pemda, swasta dan LSM pada dasarnya merupakan unsur dari penyelenggara. Unsur penyelenggara ini seyogyanya bekerjasama agar pengelolaan sampah perkotaan dapat berjalan secara berdaya guna dan berhasil guna (efektif dan efisien). Diantara unsur-unsur ini bekerja saling bahu membahu dan mengisi sesuai dengan perannya. Kewenangan dan lingkup tugasnya tidak saling tumpang tindih, tetapi saling mengisi. Saling tumpang tindih seharusnya dihindari supaya peran masing-masing dapat optimal. Koordinasi ketiga lembaga itu dibangun dengan memulai faktor



Gambar .1 Sistim Pengolahan Sampah

menanamkan unsur kepercayaan. Mereka secara bersama melakukan pembelajaran memahami realitas fenomena pengelolaan sampah, sehingga dapat menempatkan peran masing-masing secara memadai. Hal ini untuk menghindari saling tindih peran tersebut. Disadari saling bergantung dan komplementatif merupakan sifat yang harus ditumbuhkan.

Kebijakan perlu terintegrasi, bukan sebagai hal yang terpisah, apalagi bertentangan. Kebijakan menyeluruh dan tidak terkotak-kotak pada masing-masing organisasi penyelenggara. Pendekatan

ini mengakui relitas bahwa penanganan sampah tidak dapat dilakukan secara parsial, sehingga perlu adanya saling ketergantungan dan aktivitas bersama. Diantara ketiga organisasi diatas, maka tidak ada salahnya kalau Pemda memulainya dengan mengajak dua organisasi lainnya, yaitu Swasta dan LSM untuk duduk bersama merundingkan apa-apa yang semestinya dilakukan oleh masing-masing. Organisasi pemda ditempatkan pada unsur pertama, karena merupakan salah satu dari tugas utamanya melayani kepentingan masyarakat. Bukan berarti oprganisasi

lainnya itu tidak dapat memulai terlebih dahulu, tetapi akan lebih berhasil guna dan berdaya guna apabila Pemda yang memegang peranan dalam hal ini. Hal tersebut dilakukan mengingat organisasi Pemda akan lebih didengarkan oleh dua organisasi lain. Yang perlu mendapat tekanan Pemda tidak menempatkan dua mitranya ini kedudukannya berada dibawah Pemda.

Subsistem hukum yang terdiri dari adanya peraturan dan penerapan aturan secara konsisten dan berkesinambungan, tidak lain adalah unsur pengatur. Peraturan daerah atau juknis dan juklak harus mengacu pada induknya yaitu undang-undang persampahan nomor 18 tahun 2008 tentang pengelolaan sampah. Undang-undang tersebut sebagai payung dari peraturan persampahan cukup memadai dan komprehensif.

Dalam pelaksanaan atau penerapan peraturan tersebut yang terkadang belum konsisten dan berkesinambungan. Hal ini kemungkinan SDM yang menangani masalah penerapan ini kurang memadai baik dari segi jumlah maupun kualitasnya. Tenaga seadanya yang digunakan. Telah menjadi suatu kenyataan bahwa masyarakat atau warga pada umumnya tidak mengetahui masalah hukum, termasuk peraturan kebersihan lingkungan yang dikeluarkan Pemda. Dari penelitian yang pernah dilakukan BPPT tahun 1987, dalam studi yang berjudul Studi Identifikasi Nilai-nilai dan Perilaku Masyarakat Terhadap Masalah Sampah di DKI Jakarta, warga Jakarta 90% tidak mengetahui tentang peraturan kebersihan lingkungan yang berlaku.⁹⁾ Bahkan sanksi yang berlaku bagi pembuangan sampah sembarangan juga tidak diketahui. Dalam penilaian kebersihan kota untuk memperoleh piala Adipura, hal ini menjadi sasaran penilaian yang cukup diperhatikan. Hasilnya pada umumnya mengecewakan dalam arti masyarakat secara umum kurang mengerti peraturan tentang kebersihan kota yang dikeluarkan oleh pemdanya.

Ketidak-tahuan masyarakat tentang hukum atau peraturan kebersihan lingkungan dapat disebabkan oleh faktor intern dan extern. Faktor intern karena di dalam masyarakat sendiri umumnya kurang peduli terhadap masalah-masalah hukum apabila tidak bersentuhan secara langsung dengan kepentingan dirinya. Ini merupakan gejala umum yang dijumpai dalam masyarakat Indonesia. Faktor extern disebabkan karena kaedah atau aksioma dari hukum atau peraturan itu sendiri. Dikatakan bahwa bila terdapat produk hukum yang dikeluarkan oleh pemerintah, maka dianggap yang berada di pulau Jawa akan mengetahuinya sejak diberlakukan peraturan tersebut, sedang yang berada di luar pulau Jawa dianggap mengetahuinya 30 hari kemudian. Kaedah ini jelas bukan kaedah yang realistis karena tidak dapat menyesuaikan dengan kenyataan yang ada dalam masyarakat. Jadi sangat tidak fleksibel atau kaku.

Sumber masalah dari pengetahuan masyarakat tentang hukum masih terbatas, yaitu : peraturan hukum yang ada tidak tersosialisasikan dengan baik, kedua peraturan hukum tidak konsisten dalam penerapannya.

Subsistem pembiayaan adalah salah satu subsistem yang lain dari sistem pengelolaan sampah. Unsur ini tidak lain merupakan unsur pendorong. Kekurangan biaya merupakan alasan klasik dari kesulitan dan hambatan terhadap jalannya suatu program, tidak terkecuali sistem pengelolaan sampah. Disini yang perlu dikemukakan dari segi ini adalah sumber dana dan retribusi yang dapat digali dari masyarakat.

Dari sumber dana, maka tetap saja Pemda masih sumber utama mengingat fungsinya antara lain melayani masyarakat. Dalam penelitian BPPT yang dilakukan tahun 1987 yang berjudul Studi Retribusi Kebersihan, diketahui bahwa dana dari subsidi Pemda mencapai 90% dari dana operasional pengelolaan sampah. Hanya 10% saja yang berasal dari retribusi masyarakat. Sistem retribusi yang berjalan saat ini kurang

efektif. Salah satu penyebabnya adalah sistem penarikan retribusi yang kurang tepat. Sebenarnya BPPT dalam studi diatas, juga telah mengadakan studi sistem pembayaran retribusi. Sistem penarikan atau pembayaran yang diamati adalah melalui PLN, PDAM, Dispenda, Bank, RT/RW/Kelurahan dan Sistem meterei yang pernah dilakukan oleh Pemda Surabaya. Diantara berbagai sistem tersebut yang mendapatkan nilai tertinggi adalah sistem melalui pembayaran PLN yang mendapat kategori baik sekali. Sedang peringkat ke dua adalah melalui sistem PDAM. Aspek-aspek yang dinilai untuk melakukan keberhasilan penarikan adalah segi manajemen dan segi pembayarannya.

Dari segi manajemen ada 6 kriteria penilaian, yaitu : sistem dan prosedur sederhana; administrasi berdaya guna dan berhasil guna; organisasinya sehat; sistem keuangan aman; sanksinya tegas, jelas dan berdampak; sistem pengaduan memadai. Dari segi tempat pembayaran ada 4 kriteria penilaian, yaitu : tempatnya dekat dengan konsumen; mudah ditempuh oleh konsumen; aman dan terpercaya; dan jumlah tempat pembayaran banyak. Pemda dimanapun apabila tidak memperhatikan kriteria di atas, maka sistem penarikan retribusi tidak akan pernah efektif.

Kelemahan dari sumber dana Pemda yang perlu diperhatikan adalah perbandingan antara belanja barang yang bersifat fisik dan pengeluaran yang digunakan untuk program kemasyarakatan. Biasanya belanja fisik jauh lebih besar dari dana yang dikeluarkan untuk kepentingan masyarakat, seakan-akan dana untuk masyarakat di anak tirikan. Padahal di negara-negara yang sudah maju, dana yang dikeluarkan masyarakat cukup besar, sehingga belanja antara fisik dan masyarakat cukup seimbang. Sekarang era masyarakat memegang peranan penting dalam penanggulangan sampah. Perencanaan dari atas *top down* sudah mulai ditinggalkan dan perencanaan dari bawah *bottom up* dikedepankan dalam program pembangunan lain. Jadi

dana untuk keperluan masyarakat, misal sosialisasi program tidak bisa dipandang sebelah mata. Petugas kebersihan juga selayaknya memperhatikan kualitas dari orang yang diterjunkan untuk tugas ini, tidak menggunakan tenaga apa adanya. Latar belakang pendidikan dan pengalaman diperhtaikan, sehingga lebih profesional.

Subsistem operasional yang perlu disoroti adalah pengumpulan, pengangkutan, dan pembuangan akhir. Dalam subsistem pengumpulan sampah untuk setiap sumber sampah biasanya tidak sama cara pengumpulannya. Misal sampah yang berasal dari pasar berbeda dengan sampah yang berasal dari perumahan. Untuk pasar pengumpulan dilakukan oleh petugas kebersihan pasar, yaitu dengan cara menyapu dan mengumpulkan kantong sampah yang berada di setiap kios. Kemudian dikumpulkan di TPS yang ada di pasar. Dari TPS kemudian diangkut ke TPA, biasanya yang bertanggung jawab untuk mengelola sampah pasar adalah PD. Pasar setempat. Menurut pola penanggulangan sampah dari beberapa Perda kebersihan, pengumpulan sampah rumah tangga merupakan tanggung jawab dari masyarakat. Sedangkan pengangkutan sampah dari TPS ke TPA merupakan tanggung jawab Pemda setempat. Untuk sampah yang berasal dari perumahan pengumpulan dikelola oleh RT/RW setempat dengan cara memperkerjakan petugas kebersihan. Tugasnya mengumpulkan sampah dari setiap rumah pada wilayah tersebut dengan menggunakan gerobak sampah, yang kemudian dikumpulkan di TPS, setelah itu dilakukan pengangkutan sampah ke TPA oleh pihak Pemda.

Didalam pengumpulan dan pengangkutan yang menjadi masalah adalah ketidaksinkronan antara jadwal waktu pengumpulan dengan jadwal waktu pengangkutan. Ketidaksinkronan ini dikarenakan antara lain petugas kurang disiplin dalam mengangkut. Hal ini karena gaji petugas kurang memadai dan tidak ada

insentif, sehingga dalam beberapa kasus sebagian truk pengangkut sampah dipakai mengangkut barang yang bukan sampah untuk mencari tambahan penghasilan. Harmonisasi antara pengumpulan dan pengangkutan diharapkan menjadi kunci keberhasilan dalam operasional penanggulangan sampah.

Dalam pembuangan akhir yang perlu dicermati adalah lokasi TPA. Suatu kota selayaknya mempunyai TPA yang berada di wilayahnya administrasi sendiri. Apabila berada diluar wilayah administrasinya sering menimbulkan konflik dan tidak jarang terjadi penolakan dari warga yang berada di wilayah tersebut. Namun dilatar belakangi dengan berbagai alasan, diantaranya faktor kesulitan mencari lahan maka Pemerintah Pusat mengembangkan konsep TPA terpadu. TPA terpadu ini adalah TPA yang dapat dipakai oleh dua wilayah misal TPA Kabupaten dan Kota Madya. Tentunya mereka harus bekerjasama dalam operasionalnya. Didalam Keputusan Menteri Kimpraswil No.327 tahun 2002, tentang Pedoman Penyusunan dan Peninjauan Kembali Rencana Tata Ruang Kota, disebutkan bahwa RT/RW perkotaan harus secara ekslisit mencantumkan fasilitas dan jaringan pelayanan persampahan dalam bentuk: Tempat Pembuangan Akhir (TPA), Bangunan Pengolahan Sampah, dan Penampungan Sampah Sementara (TPS). Dengan Keputusan Menteri Kimpraswil tersebut masalah TPA dan TPS diharapkan tidak menjadi masalah dan menjadi konflik sosial dimasa yang akan datang. Tentunya mesti dibarengi dengan sosialisasi kepada warga kota secara profesional.

Subsistem operasional ini bila diperhatikan tidak lain merupakan unsur pemotivator sistem pengelolaan sampah.

Subsistem peran serta masyarakat merupakan subsistem utama yang lain. Subsistem ini justru merupakan unsur penggerak dari pengelolaan persampahan kota. Yang perlu digerakkan adalah recycle (daur ulang), reduce (mengurangi) dan reuse (memakai kembali) Dalam konsep

persampahan konsep ini dikenal dengan istilah 3R.

Untuk melaksanakan prinsip 3R ini, paling tidak salah satu bentuknya adalah warga diminta memisahkan sampah sejak dari rumahnya (sumber). Jika sampah rumah sudah terpisah, maka ketika masing-masing jenis sampah tersebut sampai di TPA, sampah sudah terpisah paling tidak dari sampah jenis organik dan non organik. Para Pemulung dapat mudah mengambil sampah an organiknya untuk di daur ulang, sementara para pembuat pupuk kompos sampah juga mudah mengambil sampah organiknya. Justru diharapkan penghuni rumah tangga tersebut yang membuat pupuk kompos sendiri, yang sebelumnya tentu diberi pelatihan. Dengan demikian tumpukan sampah di TPA menjadi berkurang secara signifikan. Dampak berikutnya yang justru utama, truk pengangkut sampah akan tidak sebesar sekarang ini alias berkurang secara drastis, yang berarti pemborosan dana dapat ditekan. Selama ini masyarakat secara umum tidak memiliki pengetahuan tentang hal ini. Selama ini masyarakat tidak terdidik untuk mengelola sampah secara baik dan benar. Anggota masyarakat atau warga yang terdiri dari pribadi-pribadi terkadang lupa bahwa sebenarnya dia juga makhluk sosial yang berinteraksi dengan manusia lainnya. Kesadaran akan hal ini semestinya yang diintrodusir secara terus menerus untuk menimbulkan kesadaran juga sebagai makhluk lingkungan. Dengan demikian kesadaran untuk menjaga lingkungan bersih demi kebaikan bersama akan terlaksana dengan baik, sehingga akan membentuk budaya bersih. Sesungguhnya manusia itu, walaupun sangat berbeda satu sama lain, pada dasarnya mempunyai nilai-nilai keutamaan yang sama, seperti halnya tentang kebersihan. Dalam hal ini yang perlu mendapat perhatian adalah adalah pendidikan orang dewasa dan siklus pembelajarannya berdasarkan pengalaman. Prinsip prinsip tersebut menurut Pact DIFD Decentred Innovation Improved Services)

adalah :

1. Orang dewasa belajar dengan baik apabila secara penuh mengambil bagian dari kegiatan.
2. Orang dewasa belajar dengan baik apabila menarik bagi dia dan ada kaitan dengan kehidupan sehari-hari.
3. Orang dewasa belajar sebaik mungkin apabila yang dipejajari bermanfaat dan praktis.
4. Dorongan semangat dan pengulangan secara terus menerus akan membantu seseorang belajar dengan baik.
5. Orang dewasa belajar sebaik mungkin apabila ia berkesempatan untuk memanfaatkan secara penuh pengetahuannya, kemampuannya dan ketrampilannya dalam waktu yang cukup.
6. Proses belajar dipengaruhi oleh pengalaman-pengalaman lalu dan daya pikir dari warga yang sedang belajar.
7. Saling pengertian sesuai dengan ciri-ciri dari orang dewasa membantu pencapaian tujuan dalam belajar.

Ketujuh prinsip ini yang seharusnya menjadi pedoman dalam merencanakan perencanaan partisipatif pada tingkat lapangan untuk meraih budaya bersih.¹⁰⁾ Jadi budaya bersih disamping ditanamkan sejak dini, juga dapat dilakukan warga yang sudah dewasa. Paling tidak ini merupakan akselerasi (percepatan) untuk membuat budaya bersih dalam masyarakat.

1.6 Analisis Singkat

Kalau kita melihat Gambar 1 dan uraian diatas, maka analisis dapat diberikan sebagai berikut.

Tujuan dari pengelolaan sampah kota adalah kota yang bersih dalam pengertian lingkungan bersih dan sehat. Untuk mencapai tujuan tersebut, subsistem pengelolaan persampahan kota seyogyanya tidak mengabaikan subsistem-subsistem dari pengelolaan itu sendiri, yaitu subsistem

kelembagaan sebagai unsur penyelenggara. Subsistem hukum sebagai unsur pengatur. Unsur pembiayaan yang tidak lain unsur pendorong. Unsur operasional adalah pemotivator. Unsur penyelenggara yang terdiri dari tiga komponen, yaitu Pemda, Sasta, dan LSM-LSM yang bergerak di bidang lingkungan sebagai pemerhati dan pengamat lingkungan. Unsur pengatur yakni peraturan dan penerapannya. Unsur pendorong, yaitu sumber dana dan retribusi. Unsur pemotivator yang terdiri dari pengumpulan, pengangkutan, dan pembuangan akhir. Unsur penggerak, yaitu recycle, reuse dan reduce. Unsur-unsur semestinya berjalan serentak sebagai suatu kesatuan gerak, tidak bergerak sendiri-sendiri. Kebijakan yang dilakukan yang selama ini perencanaan biasanya *top down* (dari atas) bukan *bottom up* (dari bawah). Karena masalah sampah perkotaan adalah melibatkan warga kota, seharusnya perencanaan dilakukan dengan dengan sistem partisipatif. Salah satu metode yang handal adalah *metaplan*).

Sistem pengelolaan sampah yang baik tidak akan pernah terjadi, bila kita hanya menyoroti salah satu aspek saja, padahal masalah sampah selalu bergerak sesuai dengan perkembangan kota dan dinamisasi masyarakat. Jika terjadi ketidak harmonisan, maka kita kembalikan kepada subsistem yang ada kelembagaan, hukum, pembiayaan, operasional dan peranserta masyarakat. Jika kelembagaannya berjalan kurang baik, kita semestinya menyoroti unsur penyelenggara ini. Jika hukumnya tidak berjalan, maka unsur pengatur ini yang masih dilihat lagi. Demikian juga jika pembiayaannya tidak pas, maka unsur pendorong ini akan macet. Demikian juga subsistem-subsistem yang lain dapat dilihat sebagaimana diatas. Mungkin semua subsistem sudah dilakukan, tapi bisa saja hanya berapa persen saja yang dilakukan, sehingga kurang maksimal.

Sistem pengelolaan sampah yang baik akan menjadi ya atau go, yang berdampak

pada kebersihan kota atau lingkungan hidup bersih yang sehat jika seluruh subsistem pengelolaan sampah perkotaan dilihat sebagai satu kesatuan gerak.

Pengalaman pengelolaan sampah perkotaan dapat menjadi acuan untuk menilai pelaksanaan subsistem yang telah dikemukakan di atas. Demikian juga kebijakan yang akan diambil, termasuk prioritas penanganan dan pelaksanaannya. Tidak boleh dilupakan bahwa sebab akibat dari pelaksanaan masing-masing subsistem saling berintraksi secara erat dan mempengaruhi secara keseluruhan. Seberapa besar prosentase dari masing-masing penyelenggaraan subsistem tergantung dari kepemimpinan dari kota tersebut untuk memutuskan, tentunya kepala daerah Bupati atau Walikota. Perlu ditambahkan disini pada saat suksesi kekuasaan pemerintahan dari Bapak Soeharto ke Bapak Habibie lantaran krismon, maka Adipura Award ini pernah berhenti beberapa tahun. Hal ini menyebabkan pengelolaan sampah kota menjadi terbengkalai.

4. KESIMPULAN DAN SARAN

4.1 Kesimpulan

1. Belum semua Kepala Daerah memperhatikan kebersihan kotanya sesuai dengan harapan Undang-undang RI No. 8 tentang Sistem Pengelolaan Sampah.
2. Setelah diberlakukannya Adipura Award, maka para Kepala Daerah berusaha untuk memperhatikan kebersihan kotanya dengan baik. Salah satu motivasinya agar dapat terpilih lagi sebagai kepala daerah.
3. Selama ini dalam pengelolaan sampah kota masih secara parsial belum mengintegrasikan aspek-

aspek pengelolaan sampah secara menyeluruh. Padahal pengelolaan sampah kota menjadi suatu proses yang dapat bergerak sendiri (self sustaining process) jika semua aspeknya berjalan secara utuh¹¹⁾

4. Masyarakat pada umumnya masih belum dilibatkan dalam pengambilan keputusan untuk mengelola sampah kota. Mereka masih dipakai sebagai obyek bukan subyek pembangunan.
5. Kebijakan pemberian Adipura Award pernah berhenti karena suksesi kekuasaan di Indonesia, menyebabkan pengelolaan sampah kota menjadi terbengkalai.

4.2 Saran-saran

Dari kesimpulan diatas, maka saran-saran yang dapat dikemukakan adalah :

1. Kepala Daerah hendaknya jujur untuk melihat secara jernih, tanpa dilambiri oleh motivasi lain, untuk mengelola sampah kota dalam menciptakan kota yang bersih dan bermartabat.
2. Masukan-masukan dari berbagai kalangan termasuk studi banding dan hasil studi, hendaklah menjadikan kebijakannya semakin baik dalam mengelola kebersihan kota.
3. Adipura Award dipakai sebagai pemotivator dan pemicu untuk meningkatkan kualitas pelayanan kepada masyarakat.
4. Penegakan peraturan hendaknya dilakukan secara konsisten dan terus menerus untuk memberi efek jera bagi masyarakat yang tidak disiplin dalam mengelola kebersihan kotanya.
5. Perencanaan pengelolaan sampah kota hendaknya melibatkan masyarakat agar mereka juga bertanggungjawab terhadap kebersihan kotanya.

DAFTAR PUSTAKA

1. Sidik Ansorudin, dkk, cetakan kedua tahun 2008, Kebijakan Pengelolaan Sampah Berbasis Masyarakat, Jakarta, PPKIT, BPPT.
2. BPS Propinsi DKI Jakarta. 2007, Jakarta Dalam Angka 2007
3. Undang Undang Republik Indonesia Nomor 18 Tahun 2008 tentang Pengelolaan Sampah
4. Peraturan Menteri Pekerjaan Umum Nomor 21/PRT/MI/2006 tentang Kebijakan dan Strategi Nasional Pengembangan Sistem Pengelolaan Sampah tahun 2006
5. Koentjaraningrat, 1981, Metode-metode Penelitian Masyarakat, Jakarta : PT. Gramedia.
6. Peraturan Menteri LH Nomor 14 tahun 2006 tentang Pedoman Pelaksanaan Program Adipura
7. BPPT 2006, Peningkatan Peran Serta Masyarakat Dalam Penataan Lingkungan di Tingkat Kelurahan Kotamadya Jakarta Selatan (Studi Kasus Kelurahan Kramat Pela)
8. Sidik Ansorudin, 2006, Dalam Metode Metaplan : Paradigma, Perencanaan dan Pelaksanaan. Husni Y. Rosadi, dkk, 2006, Kebijakan Industri dan Inovasi Teknologi, Jakarta : PPKIT, BPPT.
9. BPPT 1987, Studi Identifikasi Nilai-nilai dan Perilaku Masyarakat Terhadap Masalah Sampah di DKI Jakarta
10. Pact DFID (Decentred Innovation for Managing Improved Services), Panduan Pelatihan Perencanaan Partisipatif Pada Tingkat Lapangan, tanpa tahun dan penerbit.
11. Bintoro Amidjojo, 1983, Pengantar Administrasi Pembangunan, Jakarta : LP3ES