

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Untuk mencapai kondisi masyarakat yang hidup sehat dan sejahtera di masa yang akan datang, akan sangat diperlukan adanya lingkungan permukiman yang sehat. Dari aspek persampahan, maka kata sehat akan berarti sebagai kondisi yang akan dapat dicapai bila sampah dapat dikelola secara baik sehingga bersih dari lingkungan permukiman dimana manusia beraktifitas di dalamnya.¹

Sampah merupakan barang-barang yang sudah tidak dapat dipergunakan lagi, maupun bahan sisa dari proses kegiatan sehari-hari rumah tangga, pasar, perkotaan, industri dan lain-lain.² Sampah masih menjadi suatu permasalahan tersendiri di Indonesia saat ini, sudah tidak asing lagi jika kita melihat tumpukan-tumpukan sampah yang ada di sepanjang jalan, baik ditengah kota ataupun di wilayah pinggiran kota. Dan hal tersebut terjadi hampir diseluruh kota di Indonesia. Oleh karena itu perlu adanya kerjasama yang nyata antara pemerintah dan masyarakat demi terwujudnya kebersihan dan keindahan lingkungan yang didambakan bersama. Permasalahan sampah mempunyai potensi dampak negatif yang akan mempengaruhi berbagai segi kehidupan baik secara langsung maupun tidak langsung. Selain menjadi

¹ Tuti Kustiah. *Kajian Kebijakan Pengelolaan Sanitasi Berbasis Masyarakat*, 2005. hal 1. Tesis: Pusat Penelitian dan Pengembangan Permukiman, Badan Penelitian dan Pengembangan Departemen Pekerjaan Umum. Bandung.

² Alex S. *Sukses Mengolah sampah Organik Menjadi Pupuk Organik*. 2011 hlm 1.

sumber penyakit, pencemaran lingkungan meliputi pencemaran udara, tanah dan air.

Persoalan lingkungan yang selalu menjadi isu besar di hampir seluruh wilayah perkotaan adalah masalah sampah. Arif Rahmanullah mengatakan bahwa laju pertumbuhan ekonomi di kota dimungkinkan menjadi daya tarik luar biasa bagi penduduk untuk hijrah ke kota (urbanisasi). Akibatnya jumlah penduduk semakin membengkak, konsumsi masyarakat perkotaan melonjak, yang pada akhirnya akan mengakibatkan jumlah sampah juga meningkat.³

Pertambahan jumlah sampah yang tidak diimbangi dengan pengelolaan yang ramah lingkungan akan menyebabkan terjadinya kerusakan dan pencemaran lingkungan.⁴ Pertumbuhan jumlah sampah di kota-kota di Indonesia setiap tahun meningkat secara tajam. Sebagai contoh di Kota Bandung. Di kota ini, pada tahun 2005 volume sampahnya sebanyak 7.400 m³ per hari; dan pada tahun 2006 telah mencapai 7.900 m³ per hari. Selain itu, di Jakarta, pada tahun 2005 volume sampah yang dihasilkan sebanyak 25.659 m³/hari; dan pada tahun 2006 telah mencapai 26,880 m³/hari.⁵ Sampah dan pengelolaannya kini menjadi masalah yang kian mendesak di kota-kota di Indonesia, sebab apabila tidak dilakukan dengan penanganan yang baik akan mengakibatkan terjadinya perubahan keseimbangan lingkungan yang merugikan atau tidak diharapkan.

³ Arif Rahmanullah Kompas, *Sampah, Cermin Wajah Perkotaan*. 2004. pada: <http://www.kompas.com>.

⁴ Tuti Kustiah. *Ibid*, 2008. hlm 2.

⁵ Suganda. Kompas, 2006.

Penanganan dan pengendalian akan menjadi semakin kompleks dan rumit dengan semakin kompleksnya jenis maupun komposisi dari sampah sejalan dengan semakin majunya kebudayaan. Oleh karena itu penanganan sampah di perkotaan relatif lebih sulit dibanding sampah di desa-desa.

Masalah yang sering muncul dalam penanganan sampah kota adalah masalah biaya operasional yang tinggi dan semakin sulitnya ruang yang pantas untuk pembuangan. Sebagai akibat biaya operasional yang tinggi, kebanyakan kota-kota di Indonesia hanya mampu mengumpulkan dan membuang 60% dari seluruh produksi sampahnya. Dari 60% ini, sebagian besar ditangani dan dibuang dengan cara yang tidak saniter atau sembarangan, boros dan mencemari. (Daniel, 1985.)

Selain masalah volume sampah yang terus meningkat, Pemerintah Kota Yogyakarta saat ini juga menghadapi berbagai persoalan terkait penanganan sampah, berupa keterbatasan biaya operasional dan sarana prasarana pengelolanya. Besarnya anggaran yang dikeluarkan oleh Pemerintah Kota Yogyakarta untuk menangani sampah pada tahun 2001 sebesar Rp 2.683.950.000. Meningkat rata-rata 11,25 % per tahun, sehingga pada tahun 2007 biaya yang dikeluarkan pemerintah Kota Yogyakarta sebesar Rp 5.073.069.000. Dari anggaran tersebut jumlah sampah yang tertangani baru mencapai 85% dari total sampah yang dihasilkan.⁶

Kebiasaan buruk dalam masyarakat Indonesia, membuang sampah sembarangan, masyarakat Indonesia masih terbelang kuno dalam hal pengelolaan

⁶ Dinas Lingkungan Hidup Kota Yogyakarta. *Profil Bidang Kebersihan*. 2008.

sampah. Dapat dikatakan rata-rata masyarakat Indonesia hanya memiliki satu tempat sampah dirumah dan tempat tersebut digunakan untuk semua jenis sampah yang dihasilkan dalam rumah tangga.⁷

Kota Yogyakarta dikenal sebagai pusat pendidikan, kebudayaan dan pariwisata. Sebagaimana kota besar lain di Indonesia, jumlah penduduknya juga semakin meningkat dari tahun ke tahun. Berdasarkan data BPS, diketahui bahwa jumlah penduduk Kota Yogyakarta pada tahun 2001 sebanyak 505.949 jiwa dan meningkat menjadi 534.074 jiwa pada tahun 2007. Rata-rata pertumbuhan penduduknya sebesar 0,91 % pertahun Meningkatnya jumlah penduduk akan menyebabkan meningkatnya jumlah sampah yang dihasilkan.⁸

Kota Yogyakarta, ternyata rata-rata pertumbuhan jumlah sampah jauh melebihi pertumbuhan jumlah penduduk. Hal ini menjadi alasan kuat bahwa masalah sampah merupakan masalah utama yang harus dipecahkan baik dalam jangka pendek, menengah maupun panjang.⁹

Pertumbuhan volume sampah di Kota Yogyakarta berdasarkan data tercatat 531 m³ per hari pada tahun 2001, kemudian meningkat menjadi 1.571 m³ per hari pada tahun 2007. Atau dengan kata lain jumlah sampah di Kota Yogyakarta meningkat rata-rata 11,53% per tahun.¹⁰

⁷ TL 4002 Rekayasa Lingkungan. *Pengelolaan sampah dan B3*. 2009. Bandung: Program Studi Teknik Lingkungan ITB.

⁸ BPS Kota Yogyakarta, 2007.

⁹ Tuti Kustiah. *Ibid*, 2008. hlm 3.

¹⁰ Dinas Lingkungan Hidup Kota Yogyakarta. *Profil Bidang Kebersihan*. 2008.

Masalah infrastruktur juga menjadi kendala dalam pengelolaan sampah Kota Yogyakarta. Sebagai contoh, Tempat Pembuangan Sampah Akhir (TPSA) Piyungan sebagai tempat pembuangan sampah Kota Yogyakarta, akan segera berakhir masa pakainya pada tahun 2012. Sementara itu, sampai saat ini belum ditemukan lokasi TPA pengganti yang memenuhi syarat.

*“Rencana awal umur Tempat Pembuangan Akhir (TPA) habis pada tahun 2012, tapi kemaren itu diperkirakan akan sampai tahun 2015 dan ada rencana pelebaran lahan seluas 5 hektar dan baru dilihat oleh DPR, ditangani langsung oleh Propinsi”.*¹¹

Permukiman di perkotaan merupakan produsen sampah terbesar, kira-kira 60-70 % dari total timbulan sampah (Tuti Kustiah, 2005:3). Demikian juga halnya di Kota Yogyakarta, sumber sampah yang dominan berasal dari sampah rumah tangga (permukiman), yaitu mencapai 62% dari total jumlah sampah yang dihasilkan.¹²

Buruknya pengolahan sampah yang ada di Indonesia di karenakan Pertumbuhan jumlah sampah di kota-kota Indonesia setiap tahun meningkat secara tajam, dapat kita ambil contoh dari TPA Piyungan, di daerah Bantul provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta. TPA yang terletak di wilayah Bantul merupakan hasil kerjasama antar tiga Kabupaten yaitu Sleman, Kota Yogyakarta dan Bantul. Kerjasama ini dibuat atas alasan agar sampah yang diproduksi setiap harinya dapat ditampung dan diolah. Di TPA Piyungan ini sendiri ada sekitar 350-

¹¹ hasil wawancara Pada Tanggal 26 juni 2012 jam 11.30, dengan Bapak Arif Riyadi S.si Kepala Seksi Perencanaan, di Kantor UPT Bantul.

¹² DLH Kota Yogyakarta, 2005.

400 ton sampah yang masuk perhari atau sekitar 8,8 ribu ton sampah perbulan. Dari jumlah tersebut 70% diantaranya berasal dari limbah rumah tangga. Sampah rumah tangga yang biasanya didominasi oleh plastik inilah yang biasanya sangat susah untuk dihancurkan.

Pengolahan sampah yaitu menggunakan sistem *control landfill*. “Sistem *control landfill* (Penimbunan terkendali) adalah sistem pembuangan akhir sampah yang dilakukan dengan cara sampah ditimbun dan dipadatkan, kemudian ditutup dengan tanah sebagai lapisan penutup. Pekerjaan pelapisan tanah penutup dilakukan paling tidak setiap tujuh hari.¹³

Saat ini hampir seluruh pengelolaan sampah berakhir di TPA sehingga menyebabkan beban TPA menjadi sangat berat, selain diperlukan lahan yang cukup luas, juga diperlukan fasilitas perlindungan lingkungan yang sangat mahal. Semakin banyaknya jumlah sampah yang dibuang ke TPA salah satunya disebabkan belum dilakukannya upaya pengurangan volume sampah secara sungguh-sungguh.¹⁴

Bagi kota-kota besar dengan semakin susahny mencari lahan yang memadai sebagai lokasi Tempat Pembuangan Akhir (TPA), mengharuskan beberapa kabupaten/kota melakukan kerjasama dalam pengelolaan TPA. TPA Piyungan merupakan contoh dari bentuk kerjasama ini. TPA Piyungan merupakan

¹³ Berdasarkan hasil dokumentasi pada hari selasa, 26 juni 2012 dari kantor Tempat Pengelolaan Sampah Terpadu (TPST) Piyungan Bantul.

¹⁴ Tuti Kustiah. Ibid, 2008. hlm 2.

kerjasama antara Pemerintah Kota Yogyakarta. Pemerintah Kabupaten Sleman , dan Pemerintah Kabupaten Bantul.

Terbatasnya lahan di kota Yogyakarta yang sudah penuh dengan pemukiman, tidak memungkinkan adanya lokasi TPA. Wilayah Kabupaten Sleman yang masih memiliki hutan merupakan daerah " *Recharge Area* " untuk menangkap air sebagai *supplay* kawasan dibawahnya, sehingga tidak memungkinkan adanya lokasi TPA. Wilayah kabupen Bantul masih mempunyai lahan terbuka yang cukup luas, dengan kepadatan penduduk kecil dibandingkan dengan Kabupaten Sleman dan Kota Yogyakarta, maka dipilihlah Kabupaten Bantul sebagai lokasi TPA.¹⁵

Menyadari bahwa masalah sampah merupakan masalah yang sangat krusial dan penanganannya memerlukan biaya tinggi apabila hanya ditangani oleh satu kabupaten/Kota saja. Karena itu, kerjasama antar daerah dalam penanganan sampah merupakan suatu keharusan. Salah satu wilayah yang telah mengadakan kerjasama dalam pengelolaan sampah adalah Kota Yogyakarta, Kabupaten Sleman dan Kabupaten Bantul. Ketiga daerah ini bersatu dalam organisasi penanganan sampah maka Pemerintah Daerah Kota Yogyakarta, Kabupaten Sleman dan Kabupaten Bantul melaksanakan kerjasama pengelolaan prasarana dan sarana persampahan. Dengan latar belakang tersebut dibentuklah Sekretariat Bersama (sekber kartamantul) yang memfasilitasi Pemerintah Daerah Kota Yogyakarta, Kabupaten Sleman dan Kabupaten Bantul dalam berkoordinasi,

¹⁵ Wawancara dengan bapak ferry Anggoro sebagai *office manager*, pada senin, 05 maret 2012 di kantor (sekber kartamantul).

bekerjasama dan menentukan kebijakan yang akan diambil pengelolaan sampah di TPA Piyungan.¹⁶

Dasar hukum dari kerjasama antar pemerintah daerah tersebut dituangkan dalam perjanjian Nomor: 07/Perj/Bt/2001, 05/PK.KDH/2001, dan 02/PK/2001 tentang Pengelolaan Tempat Pembuangan Akhir (TPA) Sampah di Piyungan Kabupaten Bantul. Perjanjian kerjasama ini dibuat atas dasar saling membantu dan menguntungkan dalam pengelolaan operasi dan pemeliharaan prasarana dan sarana TPA dengan tujuan agar pemanfaatan, pengelolaan dan pengembangan TPA dapat dilakukan secara efektif dan efisien serta memenuhi standar teknis lingkungan.¹⁷

Beberapa kerjasama itu antara lain : Sektor Persampahan, Sektor Air Limbah, Sektor Air Bersih, Sektor Jalan, Sektor Drainase, Sektor Transportasi Dan Tata Ruang Kota. (R. Ferry anggoro, 2008.) Dengan adanya kerja sama tersebut diatas maka di harapkan pengelolaan sampah yang semakin banyak ini akan berhasil secara maksimal agar tidak ada lagi TPA illegal yang nantinya akan mengakibatkan pencemaran lingkungan dan ketidak teraturan tata ruang kota.¹⁸

Alasan saya mengambil judul penelitian Evaluasi Pengelolaan Sampah Daerah KARTAMANTUL Tahun 2010 (Studi Kasus Kerjasama Kota Yogyakarta, Kabupaten Sleman, dan Kabupaten Bantul). Berdasarkan isu yang tersebar bahwa dalam kerjasama ini kontribusi tidak merata, masyarakat Bantul

¹⁶ Hasil dokumentasi buku profil kelembagaan (sekber kartamantul).

¹⁷ Hasil dokumentasi dari kantor TPST Bantul.

¹⁸ R. Ferry Anggoro. *Pelayanan Publik Dan Pengelolaan Infrastruktur Perkotaan*. 2008. hlm 67.

belum merasakan manfaat dan merasa dirugikan. Oleh karena itu penulis ingin mengetahui kendala-kendala yang ada dalam Evaluasi Pengelolaan Sampah Antar Pemerintah Daerah (KARTAMANTUL). Kerjasama Kota Yogyakarta, Kabupaten Sleman, dan Kabupaten Bantul, pada tahun 2010.

B. Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang diatas maka penulis dapat menyimpulkan rumusan masalah yaitu sebagai berikut:

“Bagaimana Evaluasi Pengelolaan Sampah Daerah (KARTAMANTUL) Kerjasama Kota Yogyakarta, Kabupaten Sleman, dan Kabupaten Bantul Pada Tahun 2010”?

C. Tujuan Dan Manfaat Penelitian

Adapun tujuan dan manfaat penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Tujuan Penelitian

Sesuai dengan rumusan masalah diatas, maka tujuan dari penelitian ini adalah:

- a. Untuk mengetahui bagaimana evaluasi pengelolaan sampah antar pemerintah daerah (Kartamantul) kerjasama Kota Yogyakarta, Kabupaten Sleman, dan Kabupaten Bantul pada tahun 2010.
- b. Untuk mengetahui kendala-kendala apa sajakah yang dihadapi dalam kerja sama pengelolaan sampah antar pemerintah daerah (Kartamantul). Kota Yogyakarta, Kabupaten Sleman, dan Kabupaten Bantul

2. Manfaat Penelitian

Manfaat yang diharapkan dalam penelitian ini adalah sebagai berikut :

a. Manfaat teoritis

1. Diharapkan dapat memberi informasi kepada para praktisi pengambilan kebijakan yang berkaitan dengan kerjasama Pengelolaan sampah (Kartamantul) Kota Yogyakarta, Kabupaten Sleman, dan Kabupaten Bantul.
2. Menambah wawasan dan pengetahuan bagi penulis pada khususnya dan pembaca pada umumnya.
3. Sebagai bahan referensi untuk penyempurnaan sistem pengelolaan sampah di daerah Yogyakarta.
4. Memberikan masukan kepada pemerintah daerah hasil Evaluasi kerjasama pengelolaan sampah antar pemerintah daerah (Kartamantul) Kota Yogyakarta, Kabupaten Sleman, dan Kabupaten Bantul.

b. Manfaat Praktis

1. Memperoleh pengetahuan tentang Evaluasi Pengelolaan Sampah Antar Pemerintah Daerah (Kartamantul) Kerjasama Kota Yogyakarta, Kabupaten Sleman, dan Kabupaten Bantul.
2. Sebagai sumbang saran dalam upaya peningkatan kualitas lingkungan di Daerah Yogyakarta, khususnya dalam hal persampahan atau kebersihan dan kesehatan lingkungan.

D. Kerangka Dasar Teori

1.1. Evaluasi Kebijakan Pengelolaan Sampah

1.1.2. Evaluasi Kebijakan

a. Evaluasi

Pelayanan sampah oleh pemerintah daerah merupakan suatu kebijakan publik yang tidak bisa dilepas begitu saja. Tapi kebijakan harus diawasi, dan salah satu mekanisme pengawasan tersebut disebut sebagai evaluasi.

Evaluasi merupakan suatu tahap akhir dari sebuah siklus kebijakan yang terjadi setelah tahap formulasi dan implementasi. Evaluasi adalah kegiatan untuk menilai tingkat kinerja suatu kebijakan. Evaluasi biasanya ditujukan untuk menilai sejauh mana keefektifan kebijakan publik guna mempertanggung jawabkan kebijakan tersebut dengan para konstituen. Evaluasi diperlukan sebagai suatu upaya untuk mengetahui pelaksanaan suatu program yang mencakup faktor-faktor yang mempengaruhi kegagalan ataupun keberhasilan suatu program, pada akhir suatu evaluasi kemudian diharapkan akan terjadi perbaikan-perbaikan pelaksanaan suatu kebijakan yang lebih sempurna di masa yang akan datang.

Pada dasarnya evaluasi kebijakan itu bertujuan untuk mengetahui empat aspek yaitu: Proses pembuatan kebijakan, proses implementasi, konsekuensi kebijakan dan efektivitas dampak program. Hal-hal tersebut itulah yang mendorong evaluator secara khusus mengevaluasi isi

kebijakan, baik pada dimensi hukum maupun dalam konteks kebijakan yang terkait langsung dengan kondisi lingkungan.

Menurut Bryant dan White mengemukakan bahwa Evaluasi merupakan upaya untuk mengetahui apakah ada hubungan atau kaitan antar proyek dan hasil tertentu dari suatu proyek, dalam hal ini Donald.F. Heider menyatakan bahwa penelitian Evaluasi juga dapat diarahkan untuk berbagai macam tujuan, tidak hanya sebagai alat untuk memperbaiki program-program.¹⁹

Penilaian kinerja dapat juga menunjukkan besaran dari output baik, berupa barang maupun jasa, yang diproduksi oleh sebuah organisasi publik yang dikaitkan dengan jumlah sumberdaya tertentu. Menurut George M. Selim dan Sally A. Woodward yang dalam Achmad Nurmandi Terdapat lima kriteria yang dapat digunakan untuk menilai sebuah kinerja berhasil atau tidak berhasil yaitu:²⁰

1. Volume pekerjaan (*workload measures*)

Menunjukkan volume dari *output*, baik berupa barang maupun jasa, yang diproduksi oleh sebuah organisasi publik dan di kaitkan dengan jumlah sumber daya tertentu.

¹⁹ Bryant dan White, *Manajemen Pembangunan untuk Negara Berkembang*, 1982, hlm 194 dalam skripsi Nugroho hal 15.

²⁰ George M. Selim dan Sally A. Woodward yang dikutip oleh Achmad Nurmandi. 2006 hal 267-269.

2. Volume Ekonomis

Volume Ekonomis menunjukkan pada jumlah dana yang terbuang atau pemborosan dan pembengkakan biaya dari penyediaan suatu pelayanan publik. Apakah biaya aktual yang dikeluarkan sesuai dengan biaya yang direncanakan. Lebih dalam lagi adalah dengan membandingkan jumlah biaya yang disediakan per unit atau orang untuk satu jenis pelayanan publik pada waktu yang berbeda atau tempat yang berbeda.

3. Efisiensi

Efisiensi menunjukkan pada rasio minimal antara *input* dengan *output*. *Input* yang kecil diikuti dengan *output* yang besar merupakan kondisi yang sangat diharapkan.

4. Efektivitas (*effectiveness*)

Efektivitas memfokuskan pada tingkat pencapaian terhadap tujuan organisasi publik.

5. Kesamaan (*equity*)

Kesamaan menunjukkan pada tingkat persamaan terhadap semua golongan masyarakat dalam memperoleh pelayanan.

b. Kebijakan

Upaya pemerintah untuk menyelesaikan masalah publik disebut Kebijakan. Kebijakan secara terminology tidak hanya bersifat tekstual, tetapi lebih mengarah pada sifat kontekstual, hal ini disebabkan karena mengalami perubahan dari waktu ke waktu.

Penggunaan kebijakan yang sering digunakan adalah dalam konteks pernyataan-pernyataan umum mengenai kebijakan ekonomi pemerintah (*economic policy*), kebijakan sosial pemerintah (*social policy*) maupun kebijakan luar negeri pemerintah (*foreign policy*). Penggunaan istilah kebijakan dalam beberapa konteks tersebut masih bisa ditemukan hal-hal yang spesifik. Tetapi konsep kebijakan ada yang bersifat abstrak atau lebih sering disebut dengan ruang kebijakan (*space policy*). Konsep ruang kebijakan sering digunakan untuk menggambarkan bagaimana suatu ruang kebijakan tertentu cenderung semakin padat dari waktu ke waktu, yang seringkali ditandai semakin gencarnya intervensi dari pemerintahan dan semakin kompleksnya interksi diantara instansi-intansi pemerintah yang terlibat didalamnya. Kebijakan juga sering diidentikan dengan keinginan-keinginan dari pemerintah untuk mencapai tujuan-tujuan umum dari kegiatan yang dilakukan pemerintah dalam bidang tertentu.

Menurut Hoogwod dan Gun, 1984, dalam Dwiyanto Indiahono Istilah kebijakan dalam pengertian modern, yaitu: Sebagai label untuk sebuah bidang aktivitas, sebagai ekspresi tujuan umum, sebagai proposal spesifik, sebagai keputusan pemerintah, sebagai otorisasi formal, sebagai sebuah program, sebagai *output*, sebagai hasil (*outcome*), sebagai teori dan model, dan sebagai sebuah proses.²¹

²¹ Dwiyanto, Indiahono. *Kebijakan Publik Berbasis Dynamic Policy Analysis*. 2009. hlm 17-18

Kebijakan yang diterapkan di Indonesia dalam mengelola limbah padat perkotaan (sampah) secara formal adalah yang diterapkan oleh Departemen PU (Ditjen Cipta Karya), sebagai departemen teknis yang membina pengelolaan limbah padat perkotaan (sampah) di Indonesia. Safrudin (2001:2).

Kebijakan Publik merupakan serangkaian keputusan yang diambil oleh seseorang aktor politik atau aktor yang berkaitan dengan seleksi tujuan dan cara mencapai tujuan tersebut di dalam situasi tertentu, di mana keputusan tersebut memang berada di dalam cakupan wewenang para pembuatnya.²²

Kebijakan publik dalam kerangka substantif adalah segala aktivitas yang dilakukan oleh pemerintah untuk memecahkan masalah publik yang di hadapi. Kebijakan publik diarahkan untuk memecahkan masalah publik untuk memenuhi kepentingan dan penyelenggaraan urusan-urusan publik. Kebijakan publik sejauh mungkin di upayakan berada dalam rel kebijakan yang berasas pada sebesar-besar kepentingan publik di dalamnya. Nilai-nilai rasional yang dikembangkan dalam analisis kebijakan publik sejauh mungkin di dekatkan pada kepentingan publik.²³

Kebijakan publik merupakan studi yang bersifat aplikabel dan mencakup berbagai analisis dalam kerangka organisasi publik.

²² William, Jenki. *Policy Analysis: A Political and Organizational*. 1978.

²³ Dwiyanto, Indiahono. *Ibid*, hlm 18-19.

Keterlibatan aktor-aktor dalam perumusan kebijakan kemudian menjadi ciri khusus dari kebijakan publik. Hal ini disebabkan karena kebijakan diformulasikan dalam suatu system politik.²⁴

Secara garis besar, kebijakan publik mencakup tahap-tahap perumusan masalah kebijakan, implementasi kebijakan dan evaluasi kebijakan sedangkan ada beberapa pandangan dalam mempersepsikan kebijakan publik.²⁵

Maka penulis berusaha menyimpulkan bahwa kebijakan publik adalah tindakan pemerintah. melihat bahwa kebijakan public dalam tiga lingkungan, yakni perumusan kebijakan, pelaksanaan kebijakan dan penilaian.

c. Evaluasi Kebijakan

Beberapa teori diatas, maka penulis berusaha memberikan kesimpulan mengenai teor-teori Evaluasi Kebijakan yaitu suatu usaha untuk memberi penilaian terhadap hasil kebijakan yang bertujuan untuk menilai apakah tujuan dari kebijakan suatu program yang dibuat dapat tercapai serta untuk mengetahui dampak dari suatu kegiatan dan juga membantu pengambilan keputusan untuk perbaikan program perencanaan yang akan datang.

²⁴ Yuwono, Teguh dkk. *Kebijakan Publik: Konsep dan Srategi*. 2003.

²⁵ Budi, Winarno,. *Teori dan Proses Kebijakan Publik*. 2007. hlm 30.

1.1.3. Pengelolaan Sampah

a. Sampah

Sampah merupakan barang-barang yang sudah tidak dapat dipergunakan lagi, maupun bahan sisa dari proses kegiatan sehari-hari rumah tangga, pasar, perkotaan, industri dan lain-lain.²⁶ Sampah dapat digolongkan dalam beberapa katagori, pengelolaan sampah didasarkan pada sumber sampah, sifat sampah, dan bentuk sampah. Pengelolaan jenis sampah ini akan memudahkan dalam proses daur ulang untuk proses pemanfaatan sampah, karena dari sinilah bisa mengenali karakteristik serta kandungan yang terdapat dalam sampah yang akan kita olah atau daur ulang.²⁷

Jenis sampah yang ada di sekitar kita cukup beraneka ragam, ada yang berupa sampah rumah tangga, sampah industri, sampah pasar, sampah rumah sakit, sampah pertanian, sampah perkebunan, sampah peternakan, sampah institusi/kantor/sekolah, dan sebagainya.²⁸

1. Berdasarkan sumbernya sampah di bagi menjadi:

- a. Sampah alam, sampah yang diproduksi dikehidupan liar diintegrasikan melalui proses daur ulang alami, seperti daun-daun kering di hutan yang terurai menjadi tanah. Di luar kehidupan liar, sampah-sampah ini dapat menjadi masalah, masalah daun-daun kering di lingkungan pemukiman.

²⁶ Alex. S, *Sukses Mengolah sampah Organik Menjadi Pupuk Organik*, 2011.hlm 1

²⁷ Alex. S, *ibid*, 2011, hlm 4.

²⁸ Alex. S, *ibid*, 2011, hlm 5.

- b. Sampah manusia, sampah manusia adalah istilah yang biasa digunakan terhadap hasil-hasil dari pencernaan manusia seperti *feses* dan *urin*. Sampah manusia dapat menjadi bahaya serius bagi kesehatan karena dapat digunakan sebagai vektor (sarana perkembangan) penyakit yang di sebabkan virus dan bakteri. Salah satu perkembangan pada dialektika manusia adalah pengurangan penularan penyakit melalui sampah manusia dengan cara hidup yang higienis dan sanitasi. Termasuk didalamnya adalah perkembangan penyaluran pipa (plumbing). Sampah manusia dapat di kurangi dan di pakai ulang misalnya melalui sistem urinoir tanpa air.
- c. Sampah rumah tangga, sampah rumah tangga merupakan sampah yang di hasilkan dari kegiatan di dalam rumah tangga, sampah yang dihasilkan oleh kebanyakan rumah tangga adalah, kertas dan plastik. Karakteristik dari sampah rumah tangga ini, sebagian besar adalah kertas dan plastik. Karakteristik dari sampah organik yang mempunyai sifat lekas membusuk akumulasi dari limbah oleh rumah tangga adalah pengeluaran dalam tong sampah didepan setiap rumah atau di dalam kantong plastik, dalam keadaan bercampur.
- d. Sampah Konsumsi, sampah konsumsi merupakan sampah yang dihasilkan oleh (manusia) pengguna barang, dengan kata lain adalah sampah-sampah yang dibuang ke tempat sampah. Ini

adalah sampah yang umum dipikirkan manusia. Meskipun demikian, jumlah sampah kategori ini pun masih jauh lebih kecil dibandingkan sampah-sampah yang dihasilkan dari proses pertambangan dan industri.

- e. Sampah Perkantoran, sampah yang berasal dari lingkungan perkantoran dan pusat perbelanjaan, yang sebagian besar sampah yang di hasilkan adalah sampah organik, kertas, tekstil, plastik dan logam.
- f. Sampah Daerah Industri, sampah industri dapat di kelompokkan menjadi dua yaitu sampah umum dan limbah berbahaya cair atau padat.
- g. Sampah Nuklir, sampah merupakan hasil dari fusi nuklir dan fisi nuklir yang menghasilkan *uranium* dan *thorium* yang sangat berbahaya bagi lingkungan hidup dan juga manusia. Oleh karena itu sampah nuklir disimpan ditempat-tempat yang tidak berpotensi tinggi untuk melakukan aktivitas tempat-tempat yang dituju biasanya bekas tambang garam atau dasar laut (walau jarang namun kadang masih dilakukan).

2. Berdasarkan jenisnya sampah di bagi menjadi:

a. Sampah Organik

Sampah organik adalah sampah yang dihasilkan dari bahan-bahan hayati yang dapat didegradasi oleh mikroba atau bersifat *biodegradable*. Sampah ini dengan mudah dapat

diuraikan melalui proses alami. Sampah rumah tangga sebagian besar merupakan bahan organik. Termasuk sampah organik, misalnya sampah dari dapur, sisa-sisa makanan, pembungkus (selain kertas, karet dan plastik), tepung, sayuran, kulit buah, daun dan ranting.

b. Sampah Anorganik

Sampah anorganik adalah sampah yang dihasilkan dari bahan-bahan nonhayati, baik berupa produk sintetik maupun hasil proses teknologi pengolahan bahan tambang. Sampah anorganik dibedakan menjadi : Sampah logam dan produk-produk olahannya, sampah plastik, sampah kertas, sampah kaca, keramik, dan sampah detergen. Sebagian besar sampah anorganik tidak dapat diurai oleh alam/mikroorganisme secara keseluruhan (*unbiodegradable*). Sementara, sebagian lainnya hanya dapat diuraikan dalam waktu yang lama. Sampah jenis ini pada tingkat rumah tangga misalnya botol plastik, botol gelas, tas plastik, dan kaleng, (Gelbert dkk, 1996).

3. Berdasarkan bentuknya sampah di bagi menjadi:

a. Sampah Padat

Sampah/Limbah padat adalah semua sampah atau timbunan dari aktifitas buangan manusia dan binatang yang normalnya padat atau barang-barang buangan yang tidak bermanfaat yang sudah tidak diinginkan. Karena pada hakekatnya adalah

material-material padat yang berupa barang-barang buangan yang sering digunakan kembali dan memungkinkan menjadi bahan pertimbangan dalam lingkungan lainnya. (Goerge, dkk, 1993).

b. Sampah Cair.

Sampah cair adalah Limbah cair merupakan sisa buangan hasil suatu proses yang sudah tidak dipergunakan lagi, baik berupa sisa industri, rumah tangga, peternakan, pertanian, dan sebagainya. Komponen utama limbah cair adalah air (99%) sedangkan komponen lainnya bahan padat yang bergantung asal buangan tersebut. (Rustama et. al, 1998).

4. Sampah dalam bentuk gas.

Sedangkan limbah gas adalah semua limbah yang berbentuk gas atau berada dalam fase gas, contoh : Karbon monoksida (CO), karbon dioksida (CO₂), nitrogen oksida (NO_x), dan sulfur oksida (SO_x).²⁹

Maka penulis berusaha menyimpulkan dari beberapa teori tentang pengertian sampah, bahwa sampah adalah sesuatu yang tidak berguna atau tidak bermanfaat lagi berwujud padat atau semi padat berupa zat yang berbentuk organik ataupun anorganik, yang dibuang ke lingkungan.

²⁹ Alex. S, ibid, 2011, hlm 5-13

b. Pengelolaan Sampah

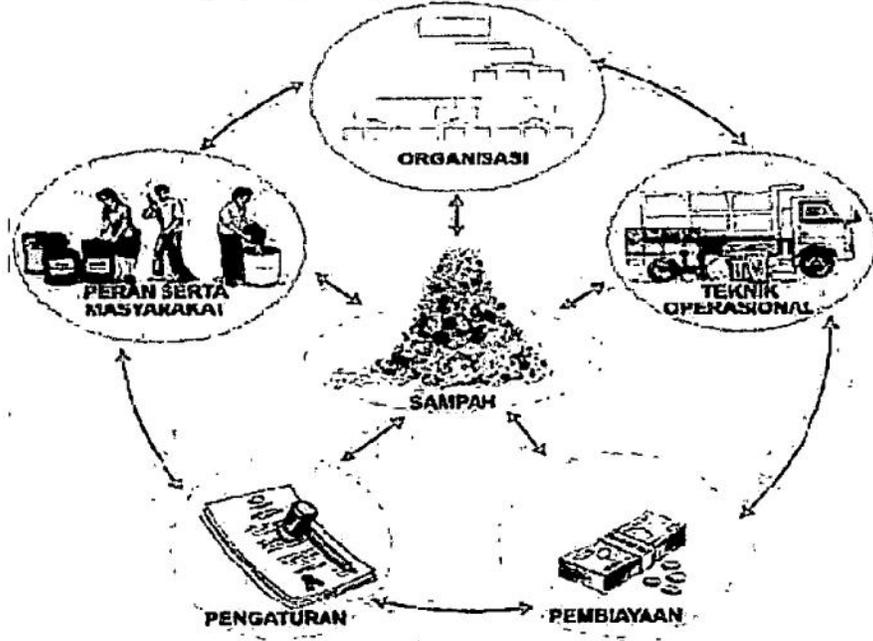
Pengelolaan Sampah “Sistem *control landfill* (Penimbunan terkendali) adalah sistem pembuangan akhir sampah yang dilakukan dengan cara sampah ditimbun dan dipadatkan, kemudian ditutup dengan tanah sebagai lapisan penutup. Pekerjaan pelapisan tanah penutup dilakukan paling tidak setiap tujuh hari.³⁰

Menurut pendapat (Sudradjat, 2006: 56) Sistem pengelolaan sampah adalah proses pengelolaan sampah yang meliputi 5 (lima) aspek atau komponen yang saling mendukung dimana antara satu dengan yang lainnya saling berinteraksi untuk mencapai tujuan. Kelima aspek tersebut meliputi: Aspek teknis operasional, aspek organisasi dan manajemen, aspek hukum dan peraturan, aspek pembiayaan, aspek peran serta masyarakat. (Sudradjat, 2006.)

Kelima aspek tersebut di atas ditunjukkan pada gambar 1.1 berikut ini. Dari gambar tersebut terlihat bahwa dalam sistem pengelolaan sampah antara aspek teknis operasional, organisasi, hukum, pembiayaan dan peran serta masyarakat saling terkait, tidak dapat berdiri sendiri.

³⁰ Berdasarkan hasil dokumentasi pada hari selasa, 26 juni 2012 dari kantor Tempat Pengelolaan Sampah Terpadu (TPST) Piyungan Bantul.

Gambar 1.1
Skema Manajemen Pengelolaan Sampah



(Sumber : Departemen Pekerjaan Umum, (SNI 19-2454-2002))

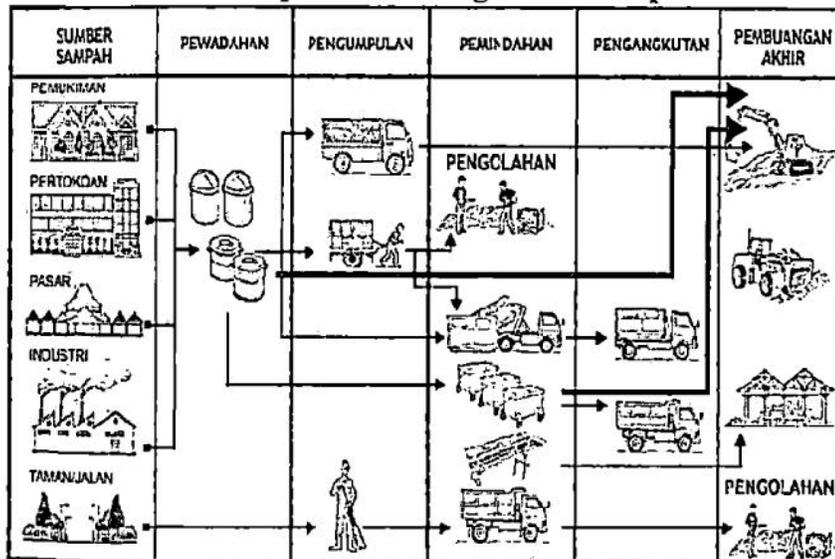
1. Aspek Teknik Operasional

Aspek Teknis Operasional merupakan komponen yang paling dekat dengan obyek persampahan. Menurut Hartoyo (1998:6), perencanaan sistem persampahan memerlukan suatu pola standar spesifikasi sebagai landasan yang jelas. Spesifikasi yang digunakan adalah Standar Nasional Indonesia (SNI) Nomor 19-2454-2002 tentang Tata Cara Pengelolaan Sampah di Permukiman. Teknik operasional pengelolaan sampah bersifat integral dan terpadu secara berantai dengan urutan yang

berkesinambungan yaitu: penampungan/pewadahan, pengumpulan, pemindahan, pengangkutan, pembuangan/pengolahan.

Adapun skema teknik operasional pengelolaan sampah adalah sebagai berikut:

Gambar 1.2
Teknis Operasional Pengelolaan Sampah



(Sumber: Standar Nasional Indonesia(SNI 19-2454-2002))

Aspek Teknik Operasional merupakan salah satu upaya dalam mengontrol pertumbuhan sampah, namun pelaksanaannya tetap harus disesuaikan dengan pertimbangan kesehatan, ekonomi, teknik, konservasi, estetika dan pertimbangan lingkungan (Tchobanoglous,1997:363).

a. Penampungan atau Pewadahan Sampah

Proses awal dalam penanganan sampah terkait langsung dengan sumber sampah adalah penampungan. Penampungan atau

pewadahan sampah adalah suatu cara penampungan sampah sebelum dikumpulkan, dipindahkan, diangkut dan dibuang ke TPA. Tujuannya adalah menghindari agar sampah tidak berserakan sehingga tidak mengganggu lingkungan. Faktor yang paling mempengaruhi efektifitas tingkat pelayanan adalah kapasitas peralatan, pola penampungan, jenis dan sifat bahan dan lokasi penempatan (SNI 19-2454-2002).

Penampungan atau pewadahan sampah dapat dilakukan dengan beberapa pola, diantaranya adalah dengan cara : Pengadaan oleh masyarakat dengan model bebas, pengadaan oleh masyarakat dengan model ditentukan oleh pemerintah, pengadaan oleh pemerintah daerah, dan pengadaan dengan swadaya masyarakat.

Di Kota Semarang telah dibentuk Kelompok Swadaya Masyarakat untuk menangani kebersihan disepanjang jalan protokol (sesuai Instruksi wali Kota Semarang Nomor 660.2/341/2000 tanggal 10 Agustus 2000). Setiap kelompok terdiri dari 20 orang atau lebih warga masyarakat yang terdiri dari pemilik rumah, pertokoan, perkantoran, perusahaan yang menghadap ke jalan protokol.

b. Pengumpulan Sampah

Pengumpulan Adalah kegiatan pengumpulan sampah dari tempat asalnya sampai ke tempat lokasi TPS (tempat pembuangan sementara) sebelum menuju tahapan berikutnya. Pada tahapan ini

digunakan sarana bantuan berupa tong sampah, bak sampah, peti kemas sampah, gerobak dorong maupun tempat pembuangan sementara (TPS/Dipo). Untuk melakukan pengumpulan, umumnya melibatkan sejumlah tenaga yang mengumpulkan sampah setiap periode waktu tertentu. (Edi Hartono, 2006.)

Pola pengumpulan sampah pada dasarnya dikempokkan dalam 2 (dua) yaitu pola individual dan pola komunal (SNI 19-2454-2002) sebagai berikut :

1. Pola Individual

Proses pengumpulan sampah dimulai dari sumber sampah kemudian diangkut ke tempat pembuangan sementara/ TPS sebelum dibuang ke TPA.

Gambar 1.3 **Pola Pengumpulan Sampah Individual Tak Langsung**

Sumber Sampah ➡ Pengumpulan ➡ Pengangkutan ➡ TPA

Sumber: SNI 19-2454-2002.

2. Pola Komunal

Pengumpulan sampah dilakukan oleh penghasil sampah ke tempat penampungan sampah komunal yang telah disediakan / ke truk sampah yang menangani titik pengumpulan kemudian diangkut ke TPA tanpa proses pemindahan.

Gambar 1.4
Pola Pengumpulan Sampah Komunal



Sumber: SNI 19-2454-2002.

Dalam menunjang keberhasilan operasi pengumpulan sampah, perlu adanya lokasi penempatan pewadahan yang tepat, yang dilakukan oleh pemilik rumah. Pewadahan tersebut ditempatkan sedemikian rupa, ditempatkan di halaman muka tidak diluar pagar sehingga memudahkan dan cepat bagi para petugas untuk mengambilnya secara teratur. Sebagai salah satu contoh pewadahan sampah di Kota Surabaya sudah dipisahkan antara pewadahan sampah basah dan sampah kering. Ada di sebagian wilayah di Kota Surabaya dimana masyarakat dan swasta berpartisipasi dalam penyediaan pewadahan, melalui RT/RW setempat.

c. Pemindehan Sampah

Proses pemindehan sampah adalah memindahkan sampah hasil pengumpulan ke dalam alat pengangkutan untuk dibawa ke tempat pembuangan akhir. Tempat yang digunakan untuk pemindehan sampah adalah depo pemindehan sampah yang dilengkapi dengan container pengangkut dan atau ram dan atau kantor, bengkel (SNI 19-2454-2002). Pemindehan sampah yang

telah terpilah dari sumbernya diusahakan jangan sampai sampah tersebut bercampur kembali (Widyatmoko dan Sintorini Moerdjoko, 2002:29)

d. Pengangkutan Sampah (*Transfer And Transport*)

Pengangkutan adalah kegiatan pemindahan sampah dari TPS (tempat pembuangan sementara) menuju TPA (tempat pembuangan akhir). Berhasil tidaknya penanganan sampah juga tergantung pada sistem pengangkutan yang diterapkan. Pengangkutan sampah yang ideal adalah dengan truck container tertentu yang dilengkapi alat pengepres, sehingga sampah dapat dipadatkan 2-4 kali lipat (Widyatmoko dan Sintorini Moerdjoko, 2002:29).

Tujuan pengangkutan sampah adalah menjauhkan sampah dari perkotaan ke tempat pembuangan akhir yang biasanya jauh dari kawasan perkotaan dan permukiman. Beberapa cara untuk dapat menyelesaikan masalah optimasi salah satu adalah dengan menggunakan program linier. Penyelesaian dengan program linier terlebih dahulu harus dibuat model matematis, yang terdiri dari fungsi tujuan dan fungsi kendala, dengan fungsi tujuan meminimumkan jumlah alat berat pada fungsi tujuan disini diharapkan hasilnya optimal dan langsung dapat keuntungan yang akan diperoleh.

Minimumkan

$$Z = a_1 X_1 + a_2 X_2 + a_3 X_3 + a_4 X_4 + a_5 X_5$$

Keterangan :

Z = Jumlah alat yang diperoleh

a_1 sampai a_5 = koefisien X

X_1 sampai X_5 = Jenis alat berat

Fungsi pembatas permasalahan dibagi menjadi:

Batasan ini ditentukan dengan jumlah jam waktu kerja dalam satu hari.

$$X_1 + X_2 + X_3 + X_4 + X_5 \leq H_p$$

Keterangan:

H_p = Penyediaan waktu kerja (jam/hari)

a. Fungsi pembatas biaya (*cost*)

$$C_1 X_1 + C_2 X_2 + C_3 X_3 + C_4 X_4 + C_5 X_5 < C_P$$

Keterangan:

C = Biaya operasional alat berat (Rp/m³)

C_P = Biaya Satuan Pekerjaan Sanitary Landfill
(Rp/m³)

b. Fungsi pembatas produktivitas alat berat.

$$P_1 X_1 + P_2 X_2 + P_3 X_3 + P_4 X_4 + P_5 X_5 > V_s$$

Keterangan:

P = Produktivitas Alat Berat (m³/jam)

V_s = Volume sampah (m³/hari)

Dengan batasan yang diinginkan variabel unjuk kerja alat berat baik dengan pengertian efektif, efisien murah sesuai dengan standar yang berlaku.

Batasan-batasan optimasi unjuk kerja alat berat untuk mencapai kondisi ideal, dalam pengelolaan persampahan di lokasi TPA terutama untuk penimbunan sistem *sanitary landfill* adalah :

1. Alat mampu mengelola jumlah volume timbulan sampah.
2. Biaya murah dan sesuai kapasitas kemampuan.
3. Mudah pemeliharaan dan pengoperasional peralatannya.

Untuk mencapai kondisi ideal dilakukan dengan memaksimalkan nilai Y yang selanjutnya diperoleh persamaan optimasi fungsi Y terhadap fungsi X sedemikian rupa yang merupakan persamaan optimal unjuk kerja alat yang dipergunakan di lokasi penimbunan TPA dengan sistem *sanitary landfill*.

e. Pembuangan Akhir sampah Atau Pengolahan.

Pembuangan akhir merupakan tempat yang disediakan untuk membuang sampah dari semua hasil pengangkutan sampah untuk diolah lebih lanjut. Prinsip pembuang akhir sampah adalah memusnahkan sampah domestik di suatu lokasi pembuangan akhir. Jadi tempat pembuangan akhir merupakan tempat pengolahan

sampah. Menurut SNI 19-2454-2002 tentang Teknik Operasional Pengelolaan Sampah Perkotaan, secara umum teknologi pengolahan sampah dibedakan menjadi 3 metode yaitu :

1. Metode *Open Dumping*

Merupakan sistem pengolahan sampah dengan hanya membuang/ menimbun sampah disuatu tempat tanpa ada perlakuan khusus/ pengolahan sehingga sistem ini sering menimbulkan gangguan pencemaran lingkungan.

2. Metode *Controlled Landfill* (Penimbunan terkendali)

Controlled Landfill adalah sistem *open dumping* yang diperbaiki yang merupakan sistem pengalihan *open dumping* dan *sanitary landfill* yaitu dengan penutupan sampah dengan lapisan tanah dilakukan setelah TPA penuh yang dipadatkan atau setelah mencapai periode tertentu.

3. Metode *Sanitary landfill* (Lahan Urug Saniter)

Sistem pembuangan akhir sampah yang dilakukan dengan cara sampah ditimbun dan dipadatkan, kemudian ditutup dengan tanah sebagai lapisan penutup. Pekerjaan pelapisan tanah penutup dilakukan setiap hari pada akhir jam operasi.

Tahapan pengerjaan yang harus dilakukan dalam pengelolaan sampah adalah sebagai berikut :

a. Menghitung berat jenis sampah

Dalam perhitungan berat jenis sampah menggunakan rumus sebagai berikut :

$$\text{Berat jenis sampah} = \frac{\text{Beratsampah (Kg)}}{\text{volumesampah (m3)}} \dots\dots\dots 4.4$$

b. Menghitung prosentase komposisi

Komposisi sampah dihitung dengan menggunakan rumus :

$$\% \text{ komponen} = \frac{\text{Beratkomponen}}{\text{Berattotalsampah}} \times 100\% \dots\dots\dots 4.6$$

Besarnya volume sampah masuk dapat dicari yaitu dengan terlebih dahulu mengetahui besarnya tingkat pelayanan pengelolaan sampah.

$$\text{Pertumbuhan Eksponensial: } Ft = Po \cdot (1+r)^t$$

Keterangan:

Ft = tingkat pelayanan pengelolaan sampah (%)

Po = tingkat pelayanan pengelolaan sampah pada tahun ke 0 (%)

R = rata tingkat pertumbuhan pelayanan pengelolaan sampah (%)

T = tahun

2. Aspek Organisasi Dan Manajemen

Organisasi dan manajemen mempunyai peran pokok dalam menggerakkan, mengaktifkan dan mengarahkan sistem pengelolaan sampah dengan ruang lingkup bentuk institusi, pola organisasi personalia serta manajemen. Institusi dalam sistem pengelolaan

sampah memegang peranan yang sangat penting meliputi: Struktur organisasi, fungsi, tanggung jawab dan wewenang serta koordinasi baik vertikal maupun horizontal dari badan pengelola (Widyatmoko dan Sintorini Moerdjoko, 2002:29).

Hal terpenting dalam manajemen persampahan adalah aspek keuangan. adalah merupakan suatu *public utility* yang seharusnya dibiayai dari publik, tetapi untuk sementara waktu sebagian besar pembiayaan masih dari pemerintah. Karena pendapatan tidak bisa menutupi biaya pengelolaan sampah. Sesuai dengan perkembangan pelayanan kota, disarankan untuk mengembangkan prinsip pembiayaan yang berbasis masyarakat Menurut Jones (1983) yang di kutip oleh (Mansur 2002: II-4). Ada beberapa mekanisme yang bisa diberlakukan dalam upaya peningkatan pendapatan dan mencapai *cost recovery* yaitu :

1. Penetapan perundang-undangan, metode perpajakan yang relatif mudah dalam pengurusan secara administrasi maupun penyelenggaraannya.
2. Penetapan prosedur administrasi yang efektif, dengan menetapkan aturan pajak dan taksiran pajak yang tidak rumit, didasarkan pada ukuran-ukuran yang obyektif.
3. Penentuan tarif, yang merupakan unsur penting dalam pencapaian *cost recovery*.

Jumlah personil pengelola persampahan harus cukup memadai sesuai dengan lingkup tugasnya. Untuk sistem pengumpulan jumlah personil minimal 1 orang per 1.000 penduduk yang dilayani sedangkan sistem pengangkutan, sistem pembuangan akhir dan staf minimal 1 orang per 1.000 penduduk (SNI 19-2454-2002).

3. Aspek Hukum Dan Peraturan

Prinsip aspek peraturan pengelolaan persampahan berupa peraturan-peraturan daerah yang merupakan dasar hukum pengelolaan persampahan yang meliputi (Hartoyo, 1998:8) :

1. Perda yang dikaitkan dengan ketentuan umum pengelolaan kebersihan.
2. Perda mengenai bentuk institusi formal pengelolaan kebersihan.
3. Perda yang khusus menentukan struktur tarif dan tarif dasar pengelolaan kebersihan.

Peraturan-peraturan tersebut melibatkan wewenang dan tanggung jawab pengelola kebersihan serta partisipasi masyarakat dalam menjaga kebersihan dan pembayaran retribusi.

4. Aspek Pembiayaan

Aspek pembiayaan berfungsi untuk membiayai operasional pengelolaan sampah yang dimulai dari sumber sampah/penyapuan,

pengumpulan, transfer dan pengangkutan, pengolahan dan pembuangan akhir. Selama ini dalam pengelolaan sampah perkotaan memerlukan subsidi yang cukup besar, kemudian diharapkan sistem pengelolaan sampah ini dapat memenuhi kebutuhan dana sendiri dari retribusi (Dit.Jend. Tata Perkotaan dan Tata Perdesaan, Dep.Kimpraswil, 2003).

Menurut SNI-T-12-1991-03 tentang Operasional Pengelolaan Sampah Perkotaan, biaya pengelolaan sampah dihitung berdasarkan biaya operasional dan pemeliharaan serta pergantian peralatan. Perbandingan biaya pengelolaan dari biaya total pengelolaan sampah sebagai berikut :

1. Biaya pengumpulan 20 % - 40 %
2. Biaya pengangkutan 40 % - 60 %
3. Biaya pembuangan akhir 10% - 30 %

Biaya pengelolaan persampahan diusahakan diperoleh dari masyarakat (80%) dan Pemerintah Daerah (20%) yang digunakan untuk pelayanan umum antara lain: Penyapuan Jalan, Pembersihan Saluran Dan Tempat-Tempat Umum. Sedangkan dana pengelolaan persampahan suatu kota besarnya disyaratkan minimal $\pm 10\%$ dari APBD. Besarnya retribusi sampah didasarkan pada biaya operasional pengelolaan sampah. Di Indonesia, besar retribusi yang dapat ditarik dari masyarakat setiap rumah tangga besarnya $\pm 0,5\%$ dan maksimum 1 % dari penghasilan per rumah tangga per bulan

(Dit. Jendral Tata Perkotaan dan Tata Perdesaan, Dep. Kimpraswil, 2003).

Menurut Mansur (2002 : IV-8) Aspek Pembiayaan merupakan salah satu aspek terpenting dalam pengelolaan persampahan. Pengelolaan persampahan biasanya dibiayai dari dana publik, hampir seluruhnya dari pemerintah. Pendapatan dari pengelolaan persampahan di banyak kota belum mampu *self financing*, karena sistem manajemen persampahan yang belum terpadu. Menurut Jones, dalam Mansur (2002 : IV-9) Peningkatan *demand* terhadap pelayanan kota (*Urban service*), harus dapat terpenuhi dan pembiayaan pembangunan disarankan harus memperhatikan prinsip-prinsip pembiayaan yang berdasarkan pada masyarakat. (Mansur, 2002.)

5. Aspek Peran Serta Masyarakat.

Peran serta masyarakat sangat mendukung program pengelolaan sampah suatu wilayah. Peran serta masyarakat dalam bidang persampahan adalah proses dimana orang sebagai konsumen sekaligus produsen pelayanan persampahan dan sebagai warga mempengaruhi kualitas dan kelancaran prasarana yang tersedia untuk mereka. Peran serta masyarakat penting karena peran serta merupakan alat guna memperoleh informasi mengenai kondisi, kebutuhan dan sikap masyarakat setempat, masyarakat

lebih mempercayai proyek/program pembangunan jika merasa dilibatkan dalam proses persiapan dan perencanaan (LP3B Buleleng-Clean Up Bali, 2003).

Bentuk peran serta masyarakat dalam penanganan atau pembuangan sampah antara lain: Pengetahuan Tentang Sampah/Kebersihan, Rutinitas Pembayaran Retribusi Sampah, Adanya Iuran Sampah Rt/Rw/Kelurahan, Kegiatan Kerja Bakti Dan Penyediaan Tempat Sampah.

Mengingatnya biaya investasi yang sangat tinggi dalam operasional Pengolahan Sampah dan pemeliharaan untuk pengolahan sampah, masih diluar kemampuan pemerintah daerah, maka sampai saat ini pengelolaan sampah masih belum dipertimbangkan.

Beberapa teori diatas, maka penulis berusaha memberikan kesimpulan mengenai teori-teori tentang pengelolaan sampah. Pengelolaan sampah adalah semua kegiatan yang dilakukan dalam menangani sampah sejak ditimbulkan sampai dengan pembuangan akhir. Secara garis besar, kegiatan di dalam pengelolaan sampah yaitu pengendalian timbulan sampah, penanganan sampah ditempat, pengumpulan sampah, transfer dan transport, pengolahan dan pembuangan akhir.

1.2. Kerjasama Antar Daerah

Menurut Flo Frank dan Anne Smith (2000: 5) menyatakan bahwa kerjasama dapat didefinisikan sebagai suatu hubungan dua pihak atau lebih yang mempunyai tujuan bersama, yang berjanji untuk melakukan sesuatu bersama-sama. Kerjasama adalah tentang orang-orang yang bekerjasama bersama-sama dalam suatu hubungan yang menguntungkan, selalu mengerjakan sesuatu hal bersama-sama yang mungkin tidak dapat dicapai sendirian. (Flo Frank dan Anne Smith, 2000.)

Adapun dalam acuan *Intergovernmental Cooperation*, kerjasama antar pemerintahan didefinisikan sebagai suatu susunan antara dua pemerintah atau lebih untuk mencapai tujuan-tujuan bersama, penyediaan suatu layanan atau memecahkan masalah satu sama lain secara bersama. (Tri Widodo W. Utomo, SH.,MA)

Kerjasama antar daerah menjadi salah satu pendekatan utama dalam Penataan ruang wilayah atau kawasan serta pengelolaan lingkungan hidup yang meliputi lebih dari satu wilayah administrasi, dan merupakan salah satu alat untuk meningkatkan keseimbangan dan keserasian perkembangan antar wilayah dan sektor, serta berperan dalam mewujudkan efisiensi pemanfaatan ruang sebagai tempat berlangsungnya kegiatan-kegiatan ekonomi dan sosial budaya serta pelestarian lingkungan hidup.

Kerjasama antar daerah juga merupakan perangkat untuk menjaga ekosistem antar wilayah guna kelestarian fungsi lingkungan hidup dan

pembangunan berkelanjutan. Kerjasama antar daerah dapat dilakukan dalam upaya menyelesaikan konflik yang bersifat lintas batas dan atau persoalan yang sulit untuk ditanggulangi sendiri, misalnya dalam persoalan prasarana wilayah. (BKSP, 2008.)

Pemerintah DIY dapat melakukan kerja sama antar pemerintah daerah dalam melakukan pengelolaan sampah. Kerja sama sebagaimana dapat diwujudkan dalam bentuk kerjasama dan atau pembuatan usaha bersama pengelolaan sampah antar Kabupaten atau Kota yang berdekatan atau bertetangga.

E. Definisi Konseptual

Definisi konsep bertujuan untuk merumuskan istilah yang digunakan secara mendasar dan menyamakan persepsi tentang apa yang akan diteliti serta menghindari salah pengertian yang dapat mengaburkan tujuan penelitian. Definisi konseptual merupakan suatu abstraksi dari kerangka teori.

1. Evaluasi Kebijakan Pengelolaan Sampah adalah semua kegiatan yang dilakukan dalam menangani sampah sejak mulai dari timbulan sampah sampai dengan pembuangan akhir, dan mengevaluasi tingkat keberhasilan sebuah program. Secara garis besar, kegiatan di dalam pengelolaan sampah yaitu pengendalian timbulan sampah, penanganan sampah ditempat, pengumpulan sampah, transfer dan transport, pengolahan dan pembuangan akhir.

2. Kerjasama Antar Pemerintah Daerah adalah untuk pengelolaan sampah dapat dilakukan dengan pihak swasta atau pihak asing yaitu mengenai pendanaan dan pembuatan usaha bersama pengelolaan sampah antar Kabupaten atau Kota yang berdekatan atau bertetangga.

F. Definisi Operasional

Definisi Operasional yang penulis gunakan untuk melihat Evaluasi Kerjasama Pengelolaan Sampah antar daerah Kota Yogyakarta, Kabupaten Sleman dan Kabupaten Bantul (KARTAMANTUL) yaitu sebagai berikut:

Variabel dan Indikator untuk melihat Evaluasi Kerjasama Antar Daerah Kota Yogyakarta, Kabupaten Sleman Dan Kabupaten Bantul (Kartamantul) Dalam Pengelolaan Sampah Pada Tahun 2010.

1.1. Volume Sampah

Indikator dari Volume Sampah adalah:

- 1.1.1. Volume Sampah Per kecamatan
- 1.1.2. Timbulan Sampah Per Kecamatan
- 1.1.3. Timbulan Sampah berdasarkan Jenis Sampah

1.2. Efisiensi

Indikator dari Efisiensi adalah:

- 1.2.1. Jumlah Tenaga Kerja
- 1.2.2. Jumlah Peralatan
- 1.2.3. Biaya/Anggaran Dana Sharring Operasional

1.3. Efektivitas

2. Indikator dari Efektivitas adalah:

2.1.1. Pengangkutan Sampah

2.1.2. Pengolahan Sampah

2.2. Kesamaan/Pemerataan Pelayanan

Indikator dari Kesamaan/Pemerataan:

2.2.1. Jumlah Luas Wilayah Terlayani

2.2.2. Jumlah Penduduk Terlayani

Tabel 1.4

Matrik Kerjasama Pengelolaan Sampah antar Daerah Kota Yogyakarta, Kabupaten Sleman dan Kabupaten Bantul(KARTAMANTUL)

No.	Variabel	Indikator
1.	Volume Sampah	Volume Sampah Per Kecamatan
		Timbulan Sampah Per Kecamatan
		Timbulan Sampah berdasarkan Jenis Sampah
2.	Efisiensi	Jumlah tenaga kerja
		Peralatan
		Biaya/ Anggaran sharring operasional
3.	Efektivitas	Pengangkutan Sampah
		Pengolahan Sampah
4.	Kesamaan/ pemerataan	Jumlah Luas Wilayah Terlayani
		Jumlah Penduduk Terlayani

G. Metode Penelitian

1. Jenis Penelitian

Jenis penelitian yang digunakan dalam penelitian ini adalah penelitian kualitatif Bogda dan Taylor dalam Lexy J. Moleong (2007: 4) mendefinisikan bahwa metodologi kualitatif sebagai prosedur penelitian yang menghasilkan data deskriptif berupa kata-kata tertulis atau lisan dari orang-orang dan perilaku yang dapat diamati. Sedangkan menurut Kirk dan Miller dalam Lexy J. Moleong (2007: 4) mendefinisikan bahwa penelitian kualitatif adalah tradisi tertentu dalam ilmu pengetahuan sosial yang secara fundamental bergantung pada pengamatan pada manusia baik dalam kawasannya maupun dalam peristilahaannya.³¹

2. Jenis Data

Ada dua jenis data yang dilakukan untuk mengetahui Evaluasi Pengelolaan Sampah Daerah KARTAMANTUL Tahun 2010 (Studi Kasus Kerjasama Kota Yogyakarta, Kabupaten Sleman, dan Kabupaten Bantul, (KARTAMANTUL)) adalah sebagai berikut :

- a. Data primer adalah data yang di peroleh peneliti dari sumber asli (langsung dari informan) yang memiliki informasi atau data tersebut. Data primer dalam penelitian ini diperoleh dari hasil wawancara langsung dengan dinas yang bersangkutan.

³¹ Muhammad Idrus. *Metode Penelitian ilmu Sosial*. Jakarta: Erlangga. 2009.

- b. Data skunder adalah data yang diperoleh dari pihak kedua yang berupa: Dokumentasi, buku-buku ilmiah, kutipan hasil penelitian, data statistik, media masa/elektronik dan dokumentasi yang diperlukan dalam penelitian. Data sekunder dalam penelitian ini diperoleh dari Dinas Pekerjaan Umum (PU), Kantor tempat pengelolaan sampah terpadu (TPST) Piyungan Bantul, Badan Lingkungan Hidup (BLH) Propinsi DIY Kota, Badan Lingkungan Hidup Kota Yogyakarta (BLH) dan Sekber KARTAMANTUL.

3. Teknik Pengumpulan Data

Teknik pengumpulan data yang dilakukan dalam penelitian ini adalah:

a. Dokumentasi

Dokumentasi merupakan metode pengumpulan data yang berupa sumber data tertulis seperti benda-benda, foto, surat, dan dokumen lainnya yang menjadi petunjuk untuk mendukung hasil penelitian yang sedang berlangsung. Pengumpulan data yang dilakukan dalam penelitian ini yaitu mencari data dari instansi terkait dengan kegiatan Dinas Pekerjaan Umum (PU), dan di masing-masing kabupaten/kota. Badan Lingkungan Hidup Propinsi DIY, Badan Lingkungan Hidup Kota Yogyakarta, Kantor Tempat Pengolahan Sampah Terpadu (TPST) TPA Piyungan Bantul Dan (Sekber Kartamantul).

b. Interview (wawancara)

Mudzakir (1998: 4) menyatakan bahwa wawancara adalah sebuah cara untuk memperoleh data dengan cara dialog antara pewawancara dengan yang terwawancara. Pengumpulan data yang dilakukan dalam penelitian ini penelitian langsung wawancara dengan pihak yang menangani kerjasama pengelolaan prasarana dan sarana perkotaan antara Kota Yogyakarta, Kabupaten Sleman dan Kabupaten Bantul (KARTAMANTUL), instansi yang ada di Sekber KARTAMANTUL, Dinas Pekerjaan Umum dan di masing-masing kabupaten/kota, instansi yang ada di Kantor Tempat Pengolahan Sampah Terpadu (TPST) TPA Piyungan Bantul dan instansi yang ada di Kantor UPT. Kabupaten Bantul.

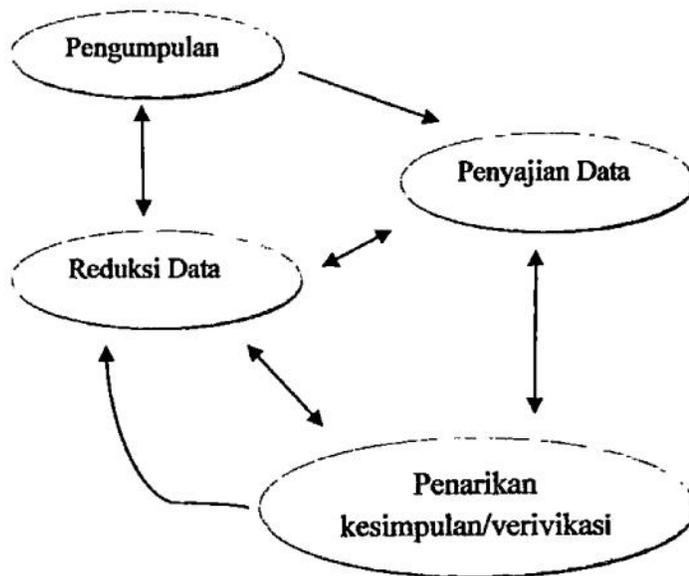
c. Observasi

Menurut Arikunto (2002: 30) observasi atau pengamatan adalah suatu teknik yang dilakukan dengan cara mengadakan pengamatan secara teliti serta pencatatan secara sistematis. Pada penelitian ini penulis bertindak sebagai observer, sementara sekber KARTAMANTUL, Dinas Pekerjaan Umum Masing-masing Kabupaten/kota, instansi yang ada di Kantor Tempat Pengolahan Sampah Terpadu (TPST) TPA Piyungan Bantul, instansi yang ada di Kantor UPT. Kabupaten Bantul. Sebagai subjek yang diobservasi.

4. Teknik Analisis Data

Teknik analisis data dalam penelitian ini adalah deskriptif kualitatif. Adapun langkah kerja dari analisis data penelitian ini menggunakan analisis yang dipaparkan oleh Miles dan Huberman dalam muhammad idrus (2009: 148-151) menyampaikan bahwa dalam menganalisis data terdapat empat langkah. Adapun langkah tersebut adalah sebagai berikut:³²

Gambar 1.3
Prosedur Analisis Data



(Miles dan Huberman, dalam M. Idrus, 2009:148)

- a. Pengumpulan Data (*Data Collection*) adalah proses pengumpulan data-data sebanyak-banyaknya yang berkaitan dengan penelitian yang sedang dilaksanakan.

³² Muhammad Idrus. *Ibid.*, hlm 148.

- b. Reduksi Data (*Data Reduction*) adalah data yang diperoleh dari lapangan yang jumlahnya cukup banyak untuk itu perlu diteliti dan dirinci lagi. Mereduksi data berarti merangkum, memilih hal-hal yang pokok, dan memfokuskan pada hal-hal yang penting.
- c. Penyajian Data (*Display Data*) adalah proses yang dilakukan setelah mereduksi data yang sering diwujudkan dalam bentuk uraian singkat, bagan, hubungan antara kategori.
- d. Verifikasi (*Verification*) adalah proses penarikan kesimpulan. Penarikan kesimpulan awal bersifat sementara dan akan berubah jika tidak ditemukan bukti-bukti yang kuat yang mendukung pada tahap pengumpulan data. Akan tetapi apabila kesimpulan awal didukung dengan bukti-bukti baru yang ditemukan maka kesimpulan yang telah dikemukakan dianggap kredibel.