

Best Practice Implementasi Model Kebijakan Pengelolaan Sampah Perkotaan

Roza Liesmana
Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Andalas
rozaliesmana@soc.unand.ac.id

Abstract

The research that entitled "Best Practice of Implementation of the Urban Waste Policy Management Model" is focused on implementing the best model of urban waste management policies where are location in Padang Municipality and Payakumbuh Municipality. The implementer of these policies in Padang Municipality is the Sanitation and Landscaping Service that cooperates with PDAM Padang Municipality in the form of retribution. Waste management in Payakumbuh is a form of collaboration among three (3) regions funding that budgeted from Province's APBD. This research will answer about what the general description related to waste policy is, how the implementation of the waste policy model implemented is, and what the best formulation of policy models in urban planning is. The research method uses a qualitative approach by data collection techniques through in-depth interviews and FGD and waste policy financing documents's analysis. Hereafter this paper has conclusion that waste management in Padang Municipality and Payakumbuh Municipality are equally ineffective even though the funding resources of policy management are different. And there are still many obstacles faced by the implementers as well as from the target groups. Therefore the most rational partnership model in two locations is a pooled working mechanism that each party (government-private) is not mutually dependent on each other in carrying out a delivery mechanism for the resulting policy output. The coordination needed is minimal, After the division of tasks are clear, each party can work independently to reach the target group according to their respective duties.

Keyword: *Urban Waste Policy, Budget, Implementation, and APBD*

Abstrak

Penelitian dengan judul "Best Practice" Implementasi Model Kebijakan Pengelolaan Kebijakan Sampah Perkotaan" ini difokuskan pada implementasi model terbaik dalam kebijakan pengelolaan sampah perkotaan dengan lokus penelitian di Kota Padang dan Kota Payakumbuh. Sumber pembiayaan kedua kota *best practice* ini berbeda, Kota Padang dengan implementornya Dinas Kebersihan dan Pertamanan Kota Padang bekerjasama dengan PDAM Kota Padang dalam bentuk retribusi. Sedangkan pengelolaan sampah Kota Payakumbuh merupakan bentuk kerjasama antara Kota Payakumbuh, Kota Bukittinggi dan Kabupaten Lima Puluh Kota dengan pembiayaan yang dianggarkan pada APBD Propinsi Sumatera Barat. Penelitian ini sendiri akan menjawab pertanyaan penelitian tentang bagaimana gambaran umum terkait dengan kebijakan persampahan? bagaimana implementasi model kebijakan persampahan? dan bagaimana rumusan model terbaik kebijakan persampahan di perkotaan? Metode penelitian menggunakan pendekatan kualitatif dengan teknik pengumpulan data melalui wawancara mendalam dan kelompok diskusi terfokus serta analisis terhadap dokumen pembiayaan kebijakan sampah. Sehingga dihasilkan kesimpulan bahwa pengelolaan sampah di kota Padang maupun kota Payakumbuh sama-sama belum efektif meskipun sumber pembiayaannya berbeda. Dalam implementasinya pada dua lokasi penelitian masih banyak ditemui kendala baik dari sisi implementor maupun dari sisi target grupnya. Sehingga model kemitraan yang paling rasional di dua lokasi adalah model implementasi mekanisme kerja mengutub (*pooled*) yakni masing-masing pihak (pemerintah-swasta) tidak saling tergantung satu sama lain dalam melakukan *delivery mechanism* atas keluaran kebijakan yang dihasilkan. Koordinasi yang dibutuhkan sangat minimal, dalam bentuk pembagian tugas yang jelas di awal ketika

implementasi akan dilakukan. Setelah pembagian tugas disepakati maka masing-masing pihak dapat bekerja sendiri-sendiri untuk menjangkau kelompok sasaran sesuai dengan tugas masing-masing.

Kata kunci: *Kebijakan Sampah Perkotaan, Anggaran, Implementasi, dan APBD.*

PENDAHULUAN

Sampah merupakan isu penting dalam masalah lingkungan perkotaan. Masalah ini muncul dan sejalan dengan perkembangan jumlah penduduk dan peningkatan aktivitas pembangunan. Peningkatan volume sampah secara berkelanjutan yang belum diikuti dengan peningkatan pendapatan pemerintah daerah menimbulkan kesulitan untuk pengelolaan sampah kota. Hal lain yang juga menambah masalah adalah semakin sulitnya mendapatkan lokasi dan semakin mahalnya tanah untuk dijadikan Tempat Pembuangan Akhir (TPA) sampah. Lokasi pembuangan yang semakin jauh telah memperpanjang transportasi dan meningkatkan biaya pengangkutannya.

Keterbatasan ruang fiskal daerah, membuat terbatasnya pendanaan bagi daerah untuk memprioritaskan pengelolaan sampah. Dan pembiayaan pengelolaan sampah di perkotaan masih dianggarkan dengan jumlah yang sangat kecil dari berbagai alokasi belanja daerah. Kota Padang walaupun mempunyai kapasitas fiskal yang relatif tinggi dan merupakan salah satu *best practice* dalam implementasi model kebijakan pengelolaan sampah karena telah menjadikan retribusi sampah sebagai sumber APBD melalui tagihan rekening PDAM saja mengalami kesulitan dalam pengelolaan sampah dikarenakan manajemen pengelolaan sampah yang dilakukan oleh Dinas Kebersihan dan Pertamanan Kota Padang belum efisien.

Tabel 1. Rata-Rata Produksi Sampah Setiap Harinya

No.	Tahun	Jumlah Penduduk	Produksi Sampah/hari (m ³)
1	2010	833.562	1.667,124
2	2011	846.371	1.692,742
3	2012	871.534	1.743,068
4	2013	911.567	1.823,123

Sumber: *Data Produksi Sampah Kota Padang 2013, DKP Kota Padang*

Berdasarkan tabel 1, dapat dilihat bahwa peningkatan jumlah penduduk

juga akan mempengaruhi jumlah produksi sampah setiap harinya. Sampai saat ini, Kota Padang

menghasilkan sampah sebanyak 1.823,123 m³/ hari. Peningkatan ini terjadi secara berkala, dimana peningkatan produksi sampah akan bergerak secara berkelanjutan jika jumlah penduduk terus meningkat.

Dengan beban seberat itu Dinas Kebersihan dan Pertamanan Kota Padang sebagai leading sektor hanya memperoleh anggaran belanja yang sangat tidak signifikan setiap tahun anggarannya sebagaimana tabel berikut:

Tabel 2. Daftar Alokasi Anggaran Belanja DKP

No	Tahun	APBD Kota Padang (Rp.)	Anggaran DKP (Rp.)		%
			BTL	BL	
1	2011	1.321.830.558.947,08	11.165.381.874,88	11.696.108.800	1,73
2	2012	1.321.282.274.370,86	13.872.629.700,38	16.214.808.800	1,96
3	2013	1.679.115.884.343	15.435.877.801	16.649.618.575	2
4	2014		15.165.689.446,46	26.357.099.270	

Sumber: Data Alokasi Anggaran Belanja DKP Kota Padang TA. 2011-2014

Di Kota Padang mekanisme pembayaran retribusi sampah *include* dalam tagihan rekening PDAM warga artinya setiap pelanggan PDAM di Kota Padang akan membayar sebesar Rp. 2.500,. untuk retribusi sampah setiap bulannya. Besaran retribusi sampah tersebut disepakati dalam kerjasama antara Pemerintah Kota Padang dengan

PDAM tahun 1999. Namun meskipun mekanisme pembayaran retribusi sampah sudah jelas namun kontribusi retribusi sampah terhadap APBD Kota Padang setiap tahunnya tidak signifikan meskipun pertambahan penduduk Kota Padang tiap tahunnya sangat tinggi, sebagaimana terlihat dari tabel berikut:

Tabel 3. Besaran Pengaruh Retribusi Sampah Terhadap Total Retribusi Kota Padang

Besaran Pengaruh	Jumlah Anggaran (Rp Jutaan)									
	2009	(%)	2010	(%)	2011	(%)	2012	(%)	2013	(%)
Total Pendapatan Retribusi	21.898,30	100	21.985,78	100	23.522,17	100	30.325,98	100	39.409,96	100
Retribusi Sampah	2.700,92	12,33	2.795,82	12,72	3.030,46	12,86	3.069,12	10,12	3.262,46	8,28

Sumber: Dalam Laporan Target dan Realisasi PAD Kota Padang, DPKA 2013

Berdasarkan tabel 3, dapat dilihat bahwa retribusi yang diperoleh oleh DKP bersifat fluktuatif. Namun yang perlu digaris bawahi, besaran pengaruh retribusi DKP melalui pengambilan sampah tidak pernah melebihi angka 15% (lima belas persen) sejak 2009 terhadap penambahan kas pemerintah Kota Padang.

Berbeda dengan Kota Padang, pengelolaan sampah untuk beberapa daerah justru diatur oleh pemerintah provinsi Sumatera Barat seperti keberadaan TPA (Tempat Pembuangan Akhir) yang berada di Kota Payakumbuh. Pengelolaan sampah untuk 3 daerah yakni Kota Payakumbuh, Kota Bukittinggi dan Kabupaten Lima Puluh Kota diatur melalui Peraturan Gubernur No. 193 Tahun 2014. Artinya ke3 daerah mendistribusikan sampahnya ke TPA yang terletak di Kota Payakumbuh namun leading sektornya berada dibagian Dinas Pekerjaan Umum Kota Payakumbuh. Dengan tidak adanya MoU Kerjasama antara ke 3 daerah dalam pengelolaan sampah membuat Peraturan Gubernur sulit untuk diimplementasikan. Keberatan pemerintah Kota Payakumbuh dalam pengelolaan sampah akhir membuat terjadinya penumpukan sampah di TPA. Meskipun distribusi sampah dari

masing-masing daerah menjadi tanggungjawab pemerintah ke3 daerah namun dalam pengelolaannya Kota Payakumbuh musti mengalokasikan dalam anggaran Dinas PU setiap tahunnya meskipun dengan nominal yang terpaksa tidak banyak.

Berdasarkan fenomena dan kompleksitas model kebijakan pengelolaan sampah perkotaan di atas menarik untuk dijadikan kajian dalam menemukan model pengelolaan sampah perkotaan yang efisien yang tidak mempengaruhi kapasitas fiskal di daerah. Untuk itu, penelitian ini akan menjawab pertanyaan kunci yaitu Bagaimana gambaran umum terkait dengan kebijakan sampah perkotaan? Bagaimana implementasi model kebijakan sampah perkotaan? Dan bagaimana rumusan model terbaik kebijakan pengelolaan sampah perkotaan yang efisien tidak membebani anggaran daerah.

Dari hasil penelitian ini didapatkan beberapa tujuan penelitian diantaranya mendeskripsikan gambaran umum kebijakan sampah perkotaan, mendeskripsikan *best practice* implementasi model kebijakan pengelolaan sampah

Sebagai salah satu instrumen keberhasilan otonomi daerah,

desentralisasi fiskal dan kemampuan fiskal daerah merupakan salah satu isu strategis yang mesti disikapi secara bijak. Kajian penelitian menunjukkan bahwa meskipun iuran sampah sudah menjadi retribusi di Kota Padang namun kontribusinya terhadap besaran APBD sangat kecil artinya meskipun terjadi peningkatan jumlah penduduk setiap tahunnya ternyata retribusi sampah belum menjadi sumber pemasukan yang cukup potensial. Tetapi, di Kota Payakumbuh meskipun pengelolaan sampah sudah dialokasikan oleh pemerintah propinsi Sumatera barat namun faktanya pengelolaan sampah di Tempat Pembuangan Akhir tetap membebani keuangan daerah pemerintah Kota karena belum adanya kejelasan MOU kerjasama antara 3 daerah yang sampahnya bermuara di Kota Payakumbuh. Sehingga faktor kunci yang menentukan terganggu atau tidaknya keuangan di daerah dalam menghadapi sampah adalah bagaimana strategi yang efisien dalam kebijakan pengelolaan sampah di daerah. Pengalaman pengelolaan sampah di Kota Padang dan Kota Payakumbuh saat ini tentu memberikan pelajaran bagi daerah masing-masing untuk merumuskan bagaimana strategi yang dibuat dalam APBD yang tentunya akan

berimplikasi juga pada peningkatan kualitas serta tingkat kepercayaan publik terhadap kinerja pemerintah daerah dalam mengelola sampah.

Penelitian tentang *best practice* implementasi model kebijakan pengelolaan sampah perkotaan yang efisien dan tidak terganggunya anggaran daerah ini penting untuk dilakukan. Kajian tentang kebijakan pengelolaan sampah belum pernah dilakukan secara khusus untuk menganalisis model terbaik (*best practice*) untuk merumuskan formula atau cara yang bisa digunakan untuk mengoptimalkan pengelolaan sampah perkotaan agar anggaran daerah tidak terganggu alokasinya. Analisis seperti ini tidak untuk memunculkan berbagai tuntutan baru atas nama rakyat, akan tetapi harus dipandang sebagai sebuah kajian yang menyeluruh agar kemudian terbangun sebuah informasi yang sistematis dari berbagai aspek dan model kebijakan pengelolaan sampah yang lebih efisien agar dapat memberikan pemahaman yang lebih baik mengenai hal-hal penting diantaranya:

1. Ketersediaan sumber daya yang dapat dimanfaatkan oleh daerah dalam pengelolaan sampah.
2. Keterbatasan-keterbatasan

institusi yang terlibat di dalam implementasi pengelolaan sampah.

3. Adanya sejumlah prioritas yang sering berbenturan dalam proses penganggaran, kaitannya dengan upaya meningkatkan komitmen terhadap pengelolaan sampah yang selama ini masih dipandang sebagai isu yang sangat tidak strategis.

METODE PENELITIAN

Metode penelitian dalam kajian ini menggunakan pendekatan penelitian kualitatif. Marshall dan Rossman (1999) mengatakan pendekatan penelitian kualitatif adalah untuk mempelajari dan mendeskripsikan sifat-sifat yang khas dari suatu fenomena sosial tertentu secara sistematis. Teknik pengumpulan data dilakukan melalui wawancara mendalam dan kelompok diskusi terfokus. Wawancara mendalam dan kelompok diskusi terfokus dilakukan dengan informan yang berkaitan dengan penelitian ini yang menurut Bogdan (1993), teknik pengumpulan data seperti ini diartikan sebagai strategi untuk mendapatkan data dengan cara peneliti secara intensif melakukan interaksi sosial langsung dengan masyarakat

yang sedang diteliti dengan pihak-pihak yang terkait implementor kebijakan sampah seperti OPD yang terlibat diantaranya Dinas Kebersihan dan Pertamanan, Dinas Pekerjaan Umum, Dinas Pengelolaan Keuangan dan Aset, LSM dan partai politik, serta studi dokumentasi khususnya dokumen anggaran seperti APBD. Berikut langkah pengumpulan data dan analisis yang diperlukan dalam studi dokumentasi

1. Peneliti mengidentifikasi dan mengkategorisasi informasi yang dibutuhkan.
2. Mengumpulkan data yang dibutuhkan. Sebagai catatan, meskipun peneliti dapat mengakses data soft copy sangat dianjurkan peneliti memperoleh data hard copy sebagai verifikasi.
3. Sebagai bahan verifikasi peneliti juga diminta menyampaikan surat permohonan data kepada instansi yang menguasai informasi.
4. Berdasarkan hasil pengumpulan data, peneliti menginput data
5. Berdasarkan data yang telah di input, Peneliti melakukan analisis data
6. Untuk analisis wawancara mendalam akan dianalisis secara etik dan emik.

HASIL DAN PEMBAHASAN

Kebijakan Pengelolaan Sampah di Kota Padang

Usaha pemrosesan sampah oleh pemerintah kota Padang telah dilakukan sejak lama, buktinya beberapa kali pergantian Kepala Daerah pun tidak membuat aturan yang telah ada sebelumnya menjadi tidak berlaku lagi. Kebijakan yang terkait tentang pengelolaan sampah di kota Padang adalah SK Walikotamadya Kepala Daerah TK.II Padang Tahun 1999 Tentang Penunjukan PDAM Kotamadya Daerah TK. II Padang Sebagai Wajib Pungut Retribusi Kebersihan Kota, Kotamadya TK. II Padang, Peraturan Daerah Kota Padang No. 11 tahun 2011 tentang retribusi jasa umum, dan Peraturan Daerah Kota Padang No. 21 tahun 2012 tentang pengelolaan sampah. Ketiga aturan ini masih berlaku sampai hari ini dalam rangka pengelolaan sampah di Kota Padang. Perbedaan diantara ketiga aturan tersebut sangat substansial artinya ketiga aturan tersebut mengatur hal yang saling berbeda dan tidak saling melengkapi tentang pengelolaan sampah di Kota Padang, sebagaimana terlihat dalam tabel 4:

Tabel 4. Perbandingan Kebijakan Pengelolaan Sampah di Kota Padang

No	Aturan Hukum	Penjelasan Pengelolaan Sampah
1	SK Walikotamadya Kepala Daerah Tk. II tahun 1999	Membahas tentang kerjasama PDAM dengan Dinas Kebersihan Kota dalam hal memungut retribusi kebersihan kota. Menentukan besaran insentif dan memberikan pelaporan dan laporan pertanggung jawaban.
2	Perda No. 11 Tahun 2011	Membahas pengelolaan retribusi sampah. Mulai dari penyelenggara, jenis pelayanan, subjek retribusi hingga besaran tarif retribusi sampah.
3	Perda No. 21 Tahun 2012	Membahas tentang asas, tujuan dan ruang lingkup pengelolaan sampah, hak dan kewajiban, perizinan, penyelenggaraan pengelolaan sampah, insentif dan disinsentif, retribusi, pembiayaan dan kompensasi hingga pelaporan, penyidikan dan sanksi terkait pengelolaan sampah rumah tangga di Kota Padang secara terperinci.

Sumber: DKP Kota Padang Tahun 2016

Surat Keputusan (SK) Walikotaamadya Kepala Daerah Tk. II Padang Tahun 1999 tentang penunjukan Perusahaan Daerah Air Minum (PDAM) Kotamadya TK. II Padang sebagai wajib pungut retribusi kebersihan Kota, Kotamadya Daerah Tk. II Padang ini berisi tentang penunjukan Perusahaan Daerah Air Minum (PDAM) sebagai pihak pengumpul retribusi sampah yang mana pelanggan tersebut terdaftar sebagai pelanggan air minum pada PDAM Kotamadya Daerah Tk. II Padang. Selain itu, SK ini juga menjelaskan bahwa pelaksanaan pemungutan retribusi sampah dilakukan secara bersamaan dengan penagihan rekening bulanan pelanggan air minum dibawah pengawasan serta pertanggung jawaban oleh Direktur Umum PDAM Kotamadya Daerah Tk. II Padang.

Adapun besaran retribusi sampah pada SK ini disebutkan bahwa berpedoman pada Peraturan Daerah Kotamadya Daerah Tk. II Padang no. 31 tahun 1991. Serta, penyetoran retribusi kebersihan harus disetorkan ke kas daerah selambat-lambatnya 2x24 jam setelah pelaksanaan pemungutan. PDAM akan diberikan insentif sebesar 1,50% dari realisasi pungutan retribusi sampah setiap bulannya yang

penggunaannya diatur oleh pimpinan PDAM Kotamadya Daerah Tk. II Padang.

Dilihat dari implementasi SK ini, terdapat beberapa perbedaan yang ditemukan peneliti dilapangan. Adapun perbedaan saat pelaksanaan tersebut antara lain:

- 1) Besaran retribusi sampah saat ini tidak lagi ditentukan oleh Peraturan Daerah Kotamadya Daerah Tk. II Padang nomor 3 tahun 1991. Besaran retribusi telah berpedoman pada Peraturan Daerah Kota Padang Nomor 11 tahun 2011 tentang retribusi jasa umum.
- 2) Besaran insentif yang didapatkan PDAM dari pemungutan retribusi sampah tidak lagi sebesar 1,50% dari total realisasi pungutan, melainkan telah menjadi 2,50% dari total realisasi pungutan pada bulan yang bersangkutan.

Bahwa kemitraan yang terjadi antara DKP dan PDAM hanya sebatas kemitraan dalam hal pemungutan retribusi. Selain itu, pemberian laporan mengenai total retribusi yang didapat akan diberikan kepada DPKA dan masuk ke kas pemerintah daerah Kota Padang.

Terkait retribusi sampah ini, terdapat beberapa hubungan keterkaitan antara DKP dan PDAM. Hubungan itu berupa perkembangan jumlah pelanggan retribusi sampah. Dalam hal ini PDAM hanya akan memungut retribusi sampah yang memang menjadi pelanggan PDAM. Nantinya ini akan berdampak pada ketergantungan perkembangan retribusi DKP pada perkembangan jumlah pelanggan PDAM. Sampai maret 2015, total pelanggan PDAM sebanyak 95.297 pelanggan. Total pelanggan ini hanya menyentuh tidak lebih dari 69% jumlah penduduk di Kota Padang.

Sebagian warga masih belum mengetahui jenis retribusi sampah yang mereka bayarkan kepada PDAM. Pembayaran ini terpaksa mereka lakukan karena adanya penggabungan pembayaran dengan rekening air milik PDAM. Masyarakat terpaksa pasrah atas pungutan retribusi yang dibayarkan karena masyarakat belum mengetahui sampah mana saja yang diangkut oleh pihak DKP. Apakah sampah yang diangkut tersebut dari sumbernya hingga ke TPA ataupun hanya dari TPS ke TPA saja.

Dari aturan hukum ini, yakni Surat Keputusan (SK) Walikotaamadya Kepala Daerah Tk. II Padang Tahun

1999 tentang penunjukan Perusahaan Daerah Air Minum (PDAM) Kotamadya TK. II Padang sebagai wajib pungut retribusi kebersihan Kota dapat disimpulkan bahwa SK ini membahas tentang kerjasama antara DKP dan PDAM dalam hal pemungutan retribusi. Pelaksanaan SK itu telah lama berlangsung dan hampir dapat dikatakan masuk dalam kategori sempurna didalamnya. Karena tidak terdapat konflik maupun ketidak terlaksanakannya aturan SK ini. Selain itu, perubahan-perubahan pelayanan hanya pada tataran besaran insentif yang telah berkembang serta telah disetujui oleh pihak-pihak yang terlibat. Sedikit kekecewaan di masyarakat tampak dari kerancuan terhadap pemungutan retribusi ganda, baik yang dipungut oleh PDAM maupun oleh pihak swasta.

Dalam pelaksanaan Peraturan Daerah No.11 tahun 2011 tentang retribusi jasa umum, terkandung retribusi yang mengatur tentang retribusi sampah yang tertuang dalam pasal 9 hingga pasal 14. Pasal 9 menjelaskan bahwa retribusi layanan persampahan/ kebersihan dipungut atas pelayanan persampahan/ kebersihan yang diselenggarakan pemerintah daerah. Sedangkan dalam pasal 10

menjelaskan bahwa yang menjadi objek retribusi adalah:

- a) Pengambilan/pengumpulan sampah dilakukan dari sumbernya ke lokasi pembuangan sementara.
- b) Pengangkutan sampah dari sumbernya dan/atau lokasi pembuangan sementara ke lokasi pembuangan/pemusnahan akhir sampah; dan
- c) Penyediaan lokasi pembuangan/pemusnahan akhir sampah.

Hal itu dikecualikan pada jalan umum, taman, tempat ibadah, sosial dan tempat umum lainnya. Pasal 11 mengatakan bahwa subjek retribusi ialah orang pribadi atau badan yang memperoleh layanan dari pemerintah daerah.

Namun, dalam pelaksanaan perda ini dilapangan, peneliti menemukan beberapa perbedaan, yakni pengangkutan sampah yang dilakukan oleh pemerintah daerah (dalam hal ini dilaksanakan oleh DKP) hanya meliputi point b dan c saja. Hal ini berkaitan dengan kekurangan armada dan SDM DKP yang tersedia saat ini. Hal ini menimbulkan akibat bahwa DKP hanya mampu melayani poin b dan c saja. Selain itu, dalam pelayanan retribusi

sampah ini DKP belum bisa menyentuh seluruh wilayah Kota Padang secara terperinci.

Kendala utama DKP dalam proses pengangkutan sampah adalah ketersediaan armada dan SDM pegawai pengangkut sampah. Ketersediaan armada yang ada saat ini belum sebanding dengan luas wilayah Kota Padang yang mendapat layanan pengangkutan sampah oleh pihak DKP. kedepannya, DKP memiliki rencana berupa pelayanan utama yang terfokus pada 4 kecamatan saja. Hal ini dimaksudkan untuk memberdayakan pihak ketiga agar pengelolaan sampah bisa lebih optimal. Untuk 7 kecamatan lainnya, proses pengangkutan akan dilakukan oleh mobil kecamatan. Namun, kondisi saat ini memaksa DKP untuk mengangkut sampah di seluruh kecamatan.

Pengangkutan sampah memang belum menyentuh di seluruh wilayah Kota Padang, salah satunya di kecamatan Kota Tengah. Pengangkutan DKP yang jarang terlihat seperti yang diungkapkan salah satu warga di kecamatan tersebut. Narasumber juga menjelaskan bahwa kinerja DKP memang belum maksimal dari yang ia rasakan.

Untuk tarif yang ditentukan pada pasal 12 hingga 14, perda ini menyebutkan bahwa tingkat penggunaan jasa diukur berdasarkan luas bangunan atau volume sampah.

Penetapan tarif ini dengan memperhatikan kemampuan masyarakat, aspek keadilan, dan efektifitas pengendalian atas layanan tersebut.

Tabel 5. Besaran Retribusi Sampah menurut Peraturan Daerah Kota Padang Nomor 11 Tahun 2011 tentang Retribusi Jasa Umum

N	Jenis Objek Retribusi	Golongan	Tarif
o			
A	Retribusi Komersil		
1	Hotel/ Cottage/ Losmen/ Wisma/ Penginapan		Rp.35.000,- / m ³
2	Ruko/ Toko/ Kedai/ Kios		Rp.35.000,- / m ³
3	Show Room Motor/ Mobil		Rp.35.000,- / m ³
4	SPBU/ POM Bensin		Rp.35.000,- / m ³
5	Fasilitas Umum/ Sarana Kesehatan		Rp.35.000,- / m ³
6	Pusat Perbelanjaan		Rp.35.000,- / m ³
7	Restoran/ Rumah Makan / Catering		Rp.35.000,- / m ³
8	Bar / Diskotik / Pub / dan sejenisnya		Rp.35.000,- / m ³
9	Perbengkelan/ Pencucian Mobil		Rp.35.000,- / m ³
10	Industri		Rp.35.000,- / m ³
11	Pergudangan		Rp.35.000,- / m ³
12	Gedung Pertemuan/ Pertunjukan		Rp.35.000,- / m ³
13	Sarana Olah Raga		Rp.35.000,- / m ³
14	Taman Hiburan/ Rekreasi		Rp.35.000,- / m ³
B	Retribusi Non Komersil		
1	Apartemen		Rp.29.000,-/m ³
2	Pendidikan		Rp.29.000,-/m ³
3	Asrama/ Kos-kosan/ Rumah		Rp.29.000,-/m ³
4	Perkantoran		Rp.29.000,-/m ³
C	Retribusi Khusus		
1	Perumahan	Luas bangunan 250 m ² keatas	Rp.15.000,-/Bln

	Luas bangunan 200 m ² s/d 249 m ²	Rp.10.000,-/Bln
	Luas bangunan 150 m ² s/d 199 m ²	Rp. 7.500,-/Bln
	Luas bangunan 71 m ² s/d 149 m ²	Rp. 5.000,-/Bln
	Luas bangunan 70 m ² kebawah	Rp. 2.500,-/Bln

Sumber: Laporan Bulanan UPTD TPA Sampah Regional Sumbar

Dalam pelaksanaan penetapan harga ini, ada perbedaan antara aturan perda dengan pelaksanaannya. Perbedaan itu terdapat pada harga yang digunakan untuk pemungutan retribusi khusus pada perumahan. Perda ini menyebutkan bahwa tarif retribusi sampah untuk perumahan ditentukan berdasarkan luas bangunan. Hasilnya, retribusi akan bervariasi tergantung luas bangunan dari pengguna layanan. Tarif tersebut berkisar antara Rp. 15.000,-/Bln sampai dengan Rp. 2.500,-/Bln. Berbeda dengan aturan perda, DKP selaku pihak yang bertugas melaksanakan perda ini menyamakan besaran tarif retribusi untuk perumahan. Besaran tarif tersebut sebesar Rp. 2.500,-/Bln. Hal ini dilakukan untuk memudahkan penjumlahan dan perkalian retribusi sampah, karna pengumpulan retribusi sampah ini

dilakukan oleh PDAM Kota Padang sebagai mitra DKP. Selain itu, persamaan besaran tarif ini juga untuk meringankan beban masyarakat. Hal ini juga merupakan bentuk toleransi dari pihak DKP dikarenakan besaran ini hanya berlaku untuk pengangkutan dari TPS ke TPA. DKP berasumsi bahwa besaran sebesar Rp. 2.500,-/Bln tidak akan membebani masyarakat.

Peraturan Daerah Kota Padang no. 21 tahun 2012 tentang pengelolaan sampah ini adalah turunan undang-undang no 18 tahun 2008 tentang pengelolaan sampah, PP nomor 81 tahun 2012 tentang pengelolaan sampah rumah tangga dan sejenis rumah tangga lainnya yang mana didalam perda ini mengatur segala jenis pengelolaan sampah yang terkhusus sampah rumah tangga dan sejenisnya di daerah Kota Padang. Perda ini bertujuan menjaga kelestarian fungsi

lingkungan hidup dan kesehatan masyarakat serta menjadikannya sebagai sumber daya. Dalam pengelolaan sampah, perda ini mengharuskan pengelolaannya berasas tanggung jawab, berkelanjutan, bermanfaat, menjunjung keadilan, kesadaran, kebersamaan, keselamatan, keamanan dan bernilai ekonomi.

Maka, dalam pelaksanaan asas-asas tersebut, setiap orang berhak untuk mendapatkan pelayanan yang baik dan berwawasan lingkungan dari pemerintah daerah, berpartisipasi dalam proses pengambilan keputusan, penyelenggaraan, dan pengawasan tentang pengelolaan sampah memperoleh informasi yang benar, mendapat kompensasi dan perlindungan karena dampak negatif dari kegiatan TPA (Tempat Pemrosesan Akhir) serta memperoleh pembinaan agar dapat melaksanakan pengelolaan secara baik dan berwawasan lingkungan. Disamping itu, setiap orang wajib menaati pelaksanaan kebijakan strategi, dan program pengelolaan sampah yang dilaksanakan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan; mengurangi, memilah, dan menangani sampah dengan cara yang berwawasan lingkungan, menjaga dan memelihara prasarana dan sarana

pengelolaan sampah; dan ikut serta mencegah terjadinya penyelenggaraan pengelolaan sampah yang merugikan dan membahayakan orang lain, menyediakan tempat sampah di kendaraan umum dan kendaraan pribadi, serta menyediakan kantong tempat penampung kotoran bagi kendaraan yang ditarik oleh hewan. Semua itu tertuang pada pasal 1 hingga pasal 7.

Dalam pelaksanaan yang peneliti temukan di lapangan, peneliti melihat bahwa masyarakat masih bertindak untuk menuntut hak dan belum mampu untuk melaksanakan kewajibannya. Hal ini masih terlihat dari kurangnya partisipasi masyarakat dalam upaya memilah/mengelompokkan sampah sesuai jenisnya mulai dari rumah tangga. Disamping itu, masyarakat juga kurang berpartisipasi dalam rangka memelihara sarana dan prasarana pengelolaan sampah. Hal ini terlihat dari sering rusaknya tempat penampungan-penampungan sampah serta berserakannya sampah disekitar tong-tong yang disediakan oleh pihak DKP. Masyarakat memiliki tingkat kesadaran yang rendah akan perlunya tempat sampah di kendaraan umum serta kendaraan pribadi. Selanjutnya, masih terdapat kotoran yang berserakan di

jalan terkait kendaraan yang ditarik oleh hewan.

Kondisi di lapangan masih cukup memprihatinkan, hal ini terlihat dari fenomena yang ditemukan di lapangan. Permasalahan ini diakibatkan karena aturan perda belum bisa diimplementasikan oleh masyarakat terkait hal pemilahan sampah dari sumbernya, masih berserakannya sampah disekitaran TPS serta para kusir bendi yang belum sepenuhnya memperhatikan tempat penampungan kotoran hewan yang ditariknya.

Dilain pihak, DKP saat ini juga belum mampu untuk melaksanakan tugasnya secara maksimal. Hal ini dapat dilihat dari belum maksimalnya pelayanan yang didapat oleh masyarakat terkait pengangkutan sampah kesemua wilayah. Belum terlibatnya masyarakat dalam berbagai proses pelaksanaan pengelolaan sampah, baik dari segi pengambilan keputusan, penyelenggaraan dan pengawasan di bidang pengelolaan sampah. Informasi yang didapatkan masyarakat masih sangat sedikit mengenai pengelolaan sampah ini. Belum semua masyarakat yang mendapat perlindungan dari dampak negatif di wilayah TPA Aia Dingin. Serta, Pembinaan yang minim mengenai

pengelolaan sampah yang berwawasan lingkungan.

Permasalahannya pihak swasta yang belakangan marak muncul karena ketidakmampuan DKP dalam pengelolaan sampah belum pernah ditertibkan oleh pihak DKP, malah pihak DKP sendiri tidak memiliki data tentang pihak swasta sebagai pengelola sampah di Kota Padang. Pada pasal 10 sampai pasal 15 memuat tentang pemberian izin dalam rangka pengelolaan sampah. Hal ini terkait dari aspek pengangkutan, pengolahan, dan pemrosesan akhir sampah. Izin diperoleh dari walikota berdasarkan pengajuan dari pemohon dengan memenuhi syarat administratif dan syarat teknis dalam surat permohonan tersebut.

Izin pengangkutan tersebut berjangka waktu paling lama 1 tahun dan dapat diperpanjang. Sedangkan izin pengolahan sampah berjangka waktu 5 tahun dan pemrosesan akhir juga berjangka waktu 5 tahun. Semua izin dapat diperpanjang. Semua izin harus diketahui oleh masyarakat dan dilakukan di kantor kelurahan/ instansi terkait dengan memuat identitas nama penanggung jawab kegiatan serta jenis usaha yang dikelola.

Penemuan peneliti di lapangan terkait implementasi dari pasal ini adalah pasal ini masih belum berjalan sama sekali. Hal ini dikarenakan pihak pengelola belum mengetahui adanya pasal yang memuat tentang aturan ini. Selain itu, sosialisasi belum menyentuh seluruh lapisan masyarakat maupun pihak yang akan mengelola pengelolaan sampah rumah tangga ini. bahwa belum seluruh aturan yang ada didalam kebijakan dapat dilaksanakan, salah satunya terkait pengurusan ijin pengelolaan sampah. Terkait ijin pengangkutan, pengolahan hingga pemrosesan akhir sampah. Hal ini dikarenakan masih belum sempurnanya sosialisai ke berbagai pihak terkait peraturan ini yang mengakibatkan pihak-pihak yang terkait belum mengetahuinya. pengurusan ijin terkait pengelolaan sampah yang diamanatkan perda masih belum dilakukan. Pengelolaan sampah rumah tangga oleh pihak ketiga masih melanjutkan apa yang telah dilakukan sebelumnya tanpa ada perubahan.

Dari hasil temuan peneliti terkait pengurusan izin pengelolaan sampah, maka dapat disimpulkan bahwa pihak DKP masih belum memberlakukan pasal ini. Hal ini dikarenakan pihak DKP masih dalam proses pendataan dan

pemberian sosialisasi sehingga pihak-pihak pengelola sampah swasta masih belum melaksanakan anjuran perda terkait pengurusan izin pengelolaan sampah rumah tangga.

Selanjutnya, terkait pada pasal 16 dan 17 yang membahas tentang penyelenggaraan pengelolaan sampah terkait perencanaan. Dalam pasal ini dimuat bahwa pemerintah daerah wajib menyusun dokumen rencana induk penyelenggaraan pengelolaan sampah yang memuat tentang pembatasan timbunan sampah, pendauran ulang sampah, pemanfaatan kembali sampah, pemilhan sampah, pengumpulan sampah, pengangkutan sampah, pengolahan sampah, pemrosesan akhir sampah, dan pendanaan. Dokumen rencana induk ini ditetapkan untuk berjangka waktu 10 tahun. Dokumen rencana induk ini menjadi dasar penyusunan rencana strategis dalam pengelolaan sampah. Rencana strategis juga harus berpedoman pada kebijakan dan strategi nasional dan strategi provinsi.

Kebijakan Pengelolaan Sampah di Kota Payakumbuh oleh UPTD TPA Sampah Regional Provinsi Sumatera Barat

Kebijakan pengelolaan sampah di Kota Payakumbuh ditandai oleh MoU pada tanggal 7 desember 2007 antara 4 pemerintah daerah yakni Kota Payakumbuh, Kabupaten Lima Puluh Kota, Kota Bukittinggi dan Kabupaten Agam pada Tahun 2007 untuk membentuk TPA (Tempat Pengolahan Akhir) Sampah Regional yang berlokasi di Kota Payakumbuh. Pembentukan TPA Regional ini difasilitasi oleh pemerintah Propinsi Sumatera Barat melalui Dinas Prasarana Jalan dan Jembatan Provinsi Sumatera Barat.

Sebagai bentuk keseriusan pemerintah provinsi maka dibentuklah UPTD (Unit Pelaksana Teknis Daerah) di bawah Dinas Prasarana Jalan dan Jembatan Provinsi Sumatera Barat yang bernama UPTD TPA Sampah Regional Provinsi Sumatera Barat. Anggaran Pembuatan TPA Sampah Regional berasal dari APBD Propinsi Sumatera Barat. Sarana dan Prasarana yang difasilitasi oleh UPTD TPA Sampah Regional Payakumbuh adalah sebagai berikut:

Tabel 6. Sarana Prasarana UPTD TPA Sampah Regional Payakumbuh

No	Fasilitas	Jumlah
1	Alat Berat	
	a. Buldozer	3
	b. Excavator	3
2	Fingerprint	1
	Roger	2
	Truk	2
	Landfill	1
	CCTV	4
	Kantor TPA	1
	Gudang	1
	Gudang Pemilah	1
	Pos Jaga	1
	Hanggar Alat Berat	1
	Komputer	2
	System Pengelolaan Air Lindi	1
	Timbangan JTO	1
	Belt Conveyor	1
	Alat Transportasi	
	a. Dump Truck	2
	b. Armtion	1
	c. Container Sampah	2

Sumber: Laporan Bulanan UPTD TPA Sampah Regional Sumbar

Dalam MoU Kerjasama diatur setiap Kota/Kabupaten yang bekerja sama membayar nilai tarif jasa pemrosesan sampah sebesar Rp. 20.000/ton namun realisasinya menurut pemerintah propinsi anggaran sebesar itu tidak mencukupi proses pengolahan sampah setiap bulannya. Kekurangan biaya ini ditutupi oleh anggaran pemerintah propinsi, akibatnya sejak tahun 2015 TPA Sampah regional Kota Payakumbuh tidak dapat beroperasi lagi karena ketidaksanggupan pemerintah propinsi untuk menutupi biaya operasional setiap bulannya. Sementara menurut pemerintah Kota Payakumbuh TPA tidak beroperasi lagi karena Kota Payakumbuh tidak mendapatkan hasil apapun dari kerjasama yang dilakukan oleh 4 wilayah tadi. Kondisi ini diperparah oleh ketidaksepahaman antara pemerintah propinsi dan pemerintah Kota Payakumbuh tentang pengelolaan TPA sampah regional tersebut.

Kerjasama antar wilayah dalam pengelolaan sampah ini ternyata juga belum efektif dikarenakan dalam MoU kerjasama tidak ada kejelasan kewenangan masing-masing pemerintah propinsi, pemerintah kota maupun pemerintah kabupaten. Menurut pihak pemerintah Kota

Payakumbuh pengelolaan sampah sangat tidak efektif dikarenakan tidak adanya kontribusi dari masing-masing daerah kabupaten dan kota sebagai pihak yang men-*suplay* sampah terhadap pemerintah Kota Payakumbuh. Pemerintah Kota Payakumbuh merasa tidak mendapatkan “sesuatu” dari keberadaan TPA Sampah regional di daerah mereka karena nilai tarif jasa pemrosesan sampah sebesar Rp. 20.000/ton dibayarkan oleh masing-masing Kota dan Kabupaten kepada pemerintah Propinsi bukan kepada pemerintah Kota Payakumbuh. Akibat dari tidak adanya kejelasan pembagian keuangan ini akhirnya memperparah kondisi pengelolaan sampah yang ada.

Pemerintah Kota Payakumbuh mengklaim bahwa TPA sampah regional menjadi aset pemerintah Kota Payakumbuh karena keberadaannya di wilayah Kota Payakumbuh sementara menurut pemerintah propinsi dalam hal ini UPTD TPA Sampah Regional Propinsi Sumatera Barat keberadaan TPA Sampah regional memang di wilayah Kota Payakumbuh namun tetap menjadi aset pemerintah Propinsi Sumatera Barat. Akibatnya sampai penelitian ini dilakukan, TPA sampah regional propinsi Sumatera Barat tidak lagi beroperasi sebagai tempat

pengelolaan sampah namun hanya menjadi tempat pembuangan akhir bagi sampah warga Kota Payakumbuh. Artinya menurut peneliti keberadaan TPA Sampah regional ini sangat tidak efektif.

Model Kemitraan Dinas Kebersihan dan Pertamanan Kota Padang dan Kota Payakumbuh dengan Pihak Swasta dalam Pengelolaan Sampah

Dalam penelitian ini pihak swasta yang peneliti maksud tidak ada yang teridentifikasi sebagai sebuah organisasi swasta yang berperan dalam pengelolaan sampah di Kota Padang maupun Kota Payakumbuh. Pihak swasta yang peneliti maksud adalah masing-masing individu yang tidak terafiliasi dalam sebuah organisasi yang jelas namun hanya individu yang bergerak sendiri dalam proses pengangkutan sampah dari rumah tangga ke tempat pembuangan sementara (TPS) bukan ke tempat pembuangan akhir (TPA).

Permasalahannya masing-masing individu yang menjadi petugas sampah ini bukan petugas dari Dinas Kebersihan dan Pertamanan Kota Padang maupun kota Payakumbuh, rata-rata dibentuk atas permintaan warga dari beberapa kompleks

perumahan dan warga ditagih iuran sampah yang bervariasi antar kompleks perumahan tergantung kesepakatan petugas pengangkut sampah dengan warga. Namun warga tidak semuanya menyadari bahwa dalam tagihan PDAM juga ada retribusi sampah senilai Rp 2.500/bulannya. Sementara di Kota Payakumbuh belum diberlakukan retribusi sampah sehingga biaya pengelolaan sampah menjadi tanggungjawab pemerintah kota.

Ketidakberhasilan DKP dalam pengelolaan sampah di dua lokasi penelitian lebih banyak disebabkan ketidakjelasan aturan tentang kemitraan ini. Disatu sisi keterlibatan pihak swasta perlu dirumuskan dalam sebuah aturan yang jelas dan terukur namun disisi lain meskipun aturannya ada meski tidak spesifik namun DKP seperti tidak berdaya untuk menerapkannya secara tegas. Akibatnya model kemitraan yang paling rasional dalam pengelolaan sampah di Kota Padang maupun di Kota Payakumbuh adalah **model implementasi mekanisme kerja mengutub (*pooled*)** yakni masing-masing pihak (pemerintah-swasta) tidak saling tergantung antara satu dengan yang lain dalam melakukan *delivery mechanism* atas keluaran kebijakan yang dihasikan kepada kelompok

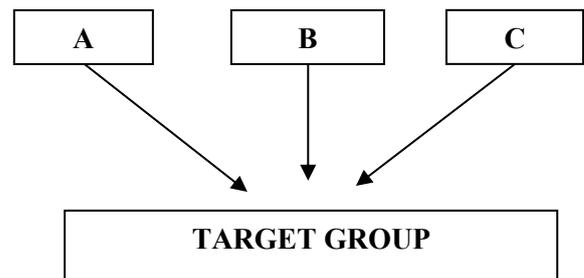
sasaran. Koordinasi yang dibutuhkan sangat minimal, dalam bentuk pembagian tugas yang jelas di awal ketika implementasi akan dilakukan. Setelah pembagian tugas disepakati maka masing-masing pihak dapat bekerja sendiri-sendiri untuk menjangkau kelompok sasaran sesuai dengan tugas masing-masing.

Dalam pengelolaan sampah ini implementasinya melibatkan banyak aktor-aktor dan mungkin juga melibatkan banyak organisasi karena dalam perda No 21 Tahun 2012 selain Dinas Kebersihan dan Pertamanan juga melibatkan Satpol PP, Dinas PU, Dinas Pasar, Dinas Kesehatan dan Bapedalda Kota Padang. Sementara di Kota Payakumbuh justru melibatkan kabupaten dan kota lainnya diantaranya Kabupaten Lima Puluh Kota dan Kota Bukittinggi.

Jenis implementasi menggunakan struktur multi aktor ini memiliki konsekuensi bahwa koordinasi antar unit organisasi dan aspek kerjasama antar aktor menjadi sangat penting. Koordinasi dipahami sebagai proses pemaduan sasaran dan kegiatan dari unit yang terpisah untuk mencapai tujuan organisasi secara efektif.

Model mekanisme kerja (koordinasi) yang bersifat mengutub ini

dimulai dengan menentukan organisasi pelaksanaannya, setelah itu pembagian tugas yang telah disepakati oleh setiap aktor dan selanjutnya masing-masing aktor dapat menjalankan tugasnya sendiri-sendiri. Hal ini dapat dilakukan karena untuk menghasilkan *policy output*, masing-masing aktor memiliki *policy input* yang tidak tergantung dari aktor lain. Model Kemitraan mengutub ini seperti terlihat dari gambar berikut:



Gambar 1. Tipe Pooled

Keterangan: A, B, C adalah organisasi pemerintah ataupun swasta yang bertugas dalam pengelolaan sampah maka target grup adalah warga Kota Padang maupun warga Kota Payakumbuh baik berupa Rumah Tangga maupun industri atau publik sebagai pihak penghasil sampah

PENUTUP

Dari pembahasan pada poin di atas maka dapat disimpulkan bahwa pengelolaan sampah di Kota Padang maupun di Kota Payakumbuh sudah harus melibatkan sektor swasta dikarenakan ketidakberdayaan pemerintah mengelola sampah secara efektif. Namun keterlibatan pihak swasta perlu dirumuskan dalam sebuah aturan yang jelas dan terukur. Akibatnya model kemitraan yang paling rasional dalam pengelolaan sampah di Kota Padang dan Kota Payakumbuh adalah model implementasi mekanisme kerja mengutub (*pooled*) yakni masing-masing pihak (pemerintah-swasta) tidak saling tergantung antara satu dengan yang lain dalam melakukan *delivery mechanism* atas keluaran kebijakan yang dihasilkan kepada kelompok sasaran. Koordinasi yang dibutuhkan sangat minimal, dalam bentuk pembagian tugas yang jelas di awal ketika implementasi akan dilakukan. Setelah pembagian tugas disepakati maka masing-masing pihak dapat bekerja sendiri-sendiri untuk menjangkau kelompok sasaran sesuai dengan tugas masing-masing.

Kedepan, Dinas Kebersihan dan Pertamanan Kota Padang harus semakin inovatif dalam mengeluarkan

kebijakan pengelolaan sampah sehingga sampah tidak lagi menjadi beban bagi pemerintah kota Padang dan peluang bagi munculnya partisipasi masyarakat juga akan semakin besar. Sementara Dinas Kebersihan dan Tata Ruang Kota Payakumbuh harus mampu mempertahankan kerjasama yang sudah terjalin dengan Kabupaten Lima Puluh Kota dan Kota Bukittinggi dalam hal pengelolaan sampah agar diperoleh hasil yang maksimal.

DAFTAR PUSTAKA

- Arikunto, Suharsini. 1998. *Metode Penelitian: Suatu Pendekatan Praktek*. Jakarta: Rineka Cipta.
- Azwar, S. 2001. *Reliabilitas dan Validitas*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar.
- Marshall, C. dan Rossman, G. B. 1999. *Designing Qualitative Research* (3rd ed.). Thousand Oaks, CA: Sage.
- Nugroho, Riant. 2004. *Public Policy*. Jakarta: PT Elex Media.
- Purwanto, Erwan Agus. 2012. *Implementasi Kebijakan Publik*.

- Yogyakarta: Penerbit Gava Media
- Rivai, Veithzal. 2004. *Kiat Memimpin dalam Abad ke-21*. Jakarta: Rajagrafindo Persada.
- Winarno, Budi 2007. *Teori dan Proses Kebijakan Publik*. Yogyakarta: Media Pressindo.
- Wibawa, Samudra 1994, *Kebijakan Publik, Proses dan Analisis Intermedia*, Jakarta.
- Zainuddin et al., 2002. *Kompleksitas Persoalan Otonomi Daerah di Indonesia*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar.
- Febryandoko, 2015. Analisis Kebijakan Pengelolaan Sampah Rumah Tangga di Kota Padang. Skripsi Jurusan Ilmu Administrasi Negara (Tidak Dipublikasikan)