

BAB I PENDAHULUAN

A. Latar Belakang.

Lahirnya UU No 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah kemudian dianggap membawa semangat demokrasi didalamnya karena memuat kebijakan Otonomi Daerah, yang akan memberikan kewenangan yang luas kepada Daerah untuk mengatur dan menata rumah tangganya sendiri. Namun dalam pelaksanaan UU No.22 tahun 1999 masih ditemukan berbagai kekurangan sehingga mengalami revisi dan digantikan dengan UU No.32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan daerah. UU No. 32 tahun 2004 tentang Pemerintahan daerah ini telah memberi kesempatan yang luas bagi daerah untuk mengurus rumah tangganya sendiri sesuai dengan aspirasi dan kepentingan masyarakat setempat. Desentralisasi merupakan cara yang ditempuh untuk mengatasi keterbatasan karena perencanaan yang bersifat desentralistik dengan mendelegasikan sejumlah kewenangan, terutama dalam perencanaan pembangunan, kepada pejabat di daerah yang bekerja di lapangan yang tahu betul masalah yang dihadapi masyarakat. Dengan desentralisasi maka perencanaan dapat dilakukan sesuai dengan kepentingan masyarakat di daerah. Pemikiran itu kemudian dirumuskan dalam kebijakan otonomi daerah yang sifatnya menyeluruh dan dilandasi prinsip-prinsip dasar demokrasi, kesetaraan, dan keadilan disertai oleh kesadaran akan keanekaragaman/ kemajemukan. (Widjaja, 2013)

Otonomi daerah diadopsi ke dalam sistem pemerintahan daerah dengan dasar pemikiran bahwa tidak ada suatu negara dengan wilayah yang luas dapat mengelola pemerintahannya secara efektif dan efisien hanya dari pemerintah pusat, untuk itu dirasakan perlu adanya kebutuhan untuk membentuk pemerintahan di tingkat lokal. Strategi yang dapat dilakukan pemerintah daerah mengacu kepada isu- isu tentang otonomi daerah yaitu menata ulang organisasi pemerintah daerah secara komprehensif baik dari perspektif statis dan dinamis, yang berarti mendesain ulang Sistem Organisasi Tata Kerja (SOTK) yang sesuai dengan visi pemerintah daerah dan model manajemen pemerintahan yang mengacu kepada konsep tata pemerintahan yang baik (*good governance*) dan menjaga solidaritas dan kekompakan antar seluruh

stakeholder pemerintahan daerah dalam artian keterbatasan pemerintah daerah dalam memberikan pelayanan kepada masyarakatnya sebaiknya diperlukan peran serta masyarakat dalam mendukung program yang dilakukan oleh pemerintah daerah. (<http://www.kompasiana.com/lapidianto/isu-strategis-otonomi-daerah> diakses pada tanggal 21 Mei 2016).

Pelayanan pengelolaan sampah termasuk dalam pelayanan publik yang bertujuan untuk melayani masyarakat dalam pengelolaan sampah yang dihasilkan. Dalam pelayanan pengelolaan sampah sangat dibutuhkan kinerja atau *performance* yang baik sehingga pengelolaan sampah dapat berjalan efektif dan efisien serta dapat memberikan kepuasan kepada masyarakat sebagai pelanggan. Pengelolaan sampah di kota-kota di Indonesia sampai saat ini belum mencapai hasil yang optimal. Berbagai kendala masih dihadapi dalam melaksanakan pengelolaan sampah tersebut baik kendala ekonomi, sosial budaya maupun penerapan teknologi (Nuryani, 2003). Permasalahan pengelolaan persampahan menjadi sangat serius di perkotaan akibat kompleksnya permasalahan yang dihadapi dan kepadatan penduduk yang tinggi, sehingga pengelolaan persampahan sering diprioritaskan penanganannya di daerah perkotaan. (Hartanto,2009)

Kota Padang memiliki luas wilayah sekitar 695 km² dan terdiri dari 11 Kecamatan serta 104 kelurahan memiliki jumlah penduduk sebanyak 1.000.096 jiwa merupakan ibukota dan pintu gerbang provinsi Sumatera Barat mengalami perkembangan yang cukup pesat. Perkembangan ini ditandai banyaknya muncul kompleks-komplek perumahan seperti di kawasan Koto tengah, Taruko, Siteba, Bandar buat bahkan di kalumbuk. Banyaknya perumahan ini tentunya akan meningkatnya jumlah penduduk dan prasarana kota yang akan berdampak kepada banyaknya volume sampah yang di hasilkan. Kota Padang memproduksi sampah sebanyak 450-500 ton per hari dihasilkan dari $\pm 60\%$ berasal dari aktivitas perumahan, restoran, hotel dan perkantoran, sedangkan $\pm 30\%$ berasal dari aktivitas pasar dan pertokoan sedangkan $\pm 10\%$ berasal dari sumber yang lainnya.

Sistem pengelolaan sampah yang dilakukan oleh DKP kota Padang yang masih konvensional yaitu dengan sistem kumpul- angkut dan buang masih

menyebabkan banyaknya sampah yang bertebaran sehingga sangat perlu untuk merubah sistem pengelolaan sampah yang konvensional tersebut. Upaya untuk mengurangi jumlah sampah yang bertebaran terus dilakukan oleh Dinas Kebersihan dan Pertamanan, upaya-upaya seperti memberikan tempat gantungan sampah di tiap-tiap kelurahan yang berfungsi sebagai tempat pembuangan sampah sementara (TPS) dari sampah rumah tangga atau perumahan. Namun dengan sistem gantung ini masih banyaknya sampah yang bertebaran di bawah gantungan tersebut dikarenakan jumlah sampah yang tinggi dari perumahan dan masih rendahnya kepedulian masyarakat dalam membuang sampah. Sistem gantungan sampah dianggap tidak efektif sehingga DKP melakukan sistem pengelolaan sampah dengan cara meletakkan kontainer sampah di tiap-tiap kelurahan. Kontainer ini dapat menampung volume sampah yang cukup besar sehingga petugas DKP hanya mengangkat kontainer ini dengan dump truk dan menggantinya dengan kontainer yang kosong. Akan tetapi permasalahan dengan sistem penampungan kontainer ini masih ditemui banyaknya sampah yang bertebaran di luar kontainer tersebut karena perilaku masyarakat dalam membuang sampah. Selain itu kendala yang dihadapi dengan kontainer penampungan sampah ini banyak masyarakat yang menolak letak kontainer di dekat lingkungan tempat tinggalnya dikarenakan bau tumpukan sampah ini yang sangat menyengat.

Masih banyaknya kendala yang dihadapi oleh Dinas Kebersihan dan Pertamanan Kota Padang dalam pengelolaan sampah diantaranya rendahnya jangkauan pelayanan pengelolaan persampahan, masih rendahnya volume sampah yang terangkut dibandingkan yang berserakan di jalan serta disungai, keterbatasan personil armada sampah dan juga prasarana yang tersedia belum dapat memberikan pelayanan pengelolaan sampah kepada masyarakat Kota Padang menandakan bahwasanya masalah sampah masih belum dapat di kordinir secara optimal oleh pemerintah.

Kelurahan Kalumbuk merupakan salah satu dari 104 kelurahan yang terdapat di Kota Padang. Kelurahan Kalumbuk ini terdapat di Kecamatan Kuranji. Pada kelurahan Kalumbuk terdapat Rukun Warga (RW) yang dilalui oleh aliran sungai Batang Kuranji dan aliran irigasi dari Gunung Nago yaitu RW 2, 3, 4, 5 dan 6.

Dari observasi yang dilakukan umumnya masyarakat di Kelurahan ini masih melakukan pengelolaan sampah dengan cara mengumpulkan sampah di lahan yang tersedia di halaman depan atau belakang rumahnya lalu setelah terkumpul sampahnya maka masyarakat itu akan membakar sampahnya. Selain itu karena kondisi geografis kelurahan Kalumbuk yang dilalui aliran sungai Batang Kuranji dan aliran irigasi dari Gunung Nago, maka masih banyaknya sampah yang ditemui pada aliran sungai dan aliran irigasi di kelurahan Kalumbuk.

Kondisi pengelolaan sampah di Kota Padang yang masih belum merata antara kawasan berada di pusat Kota Padang dengan kawasan yang berada diluar atau dapat dikatakan pinggir Kota Padang dan salah satunya Kecamatan Kuranji sehingga masih banyak pekerjaan rumah yang dihadapi oleh Dinas Kebersihan dan Pertamanan Kota Padang selaku instansi yang terkait dalam hal kebersihan lingkungan di Kota Padang. Langkah awal yang dilakukan pemerintah Kota Padang dalam menjaga kebersihan lingkungan dari sampah adalah dengan mengeluarkan Peraturan Daerah selanjutnya di singkat Perda No 21 Tahun 2012 tentang Pengelolaan Sampah. Perda 21 Tahun 2012 ini baru terlaksanakan pada awal tahun 2015. Perda ini diharapkan dapat menciptakan kebersihan lingkungan di Kota Padang dan terjadi pemerataan pengelolaan sampah antara kawasan sekitaran pusat kota dengan kawasan pinggir kota. Namun di dalam perda ini pada pasal 11 disebutkan bahwasanya jenis kegiatan usaha dalam pengelolaan sampah meliputi: (a) Pengangkutan sampah, (b) Pengolahan sampah, (c) Pemrosesan akhir sampah.

Karena kendala yang dihadapi Dinas Kebersihan dan Pertamanan Kota Padang dalam pengelolaan sampah belum optimal maka pemerintah membagi peran antara DKP Kota Padang dengan masyarakat. Jenis kegiatan usaha pengelolaan sampah yang dilimpahkan tanggung jawabnya kepada masyarakat yaitu kegiatan pengangkutan sampah dari sumber sampah dalam hal ini sampah yang berasal dari rumah tangga ke Tempat Pembuangan Sementara selanjutnya disingkat (TPS) yang berupa kontainer sampah.

Dalam hal pengangkutan sampah pada tingkat RT, RW atau rumah tangga pemerintah memfasilitasi membentuk lembaga pengelolaan sampah selanjutnya

disingkat (LPS) dalam hal melaksanakan kegiatan pengangkutan sampah pada tingkat kelurahan. Agar mencapai pelayanan persampahan yang optimal, sudah waktunya ada terobosan kerjasama antara DKP Kota Padang dengan Masyarakat dilakukan dalam pengelolaan sampah di kelurahan. DKP melaksanakan sistem kemitraan dengan masyarakat dengan adanya Lembaga Pengelolaan Sampah (LPS) yang berada di tiap-tiap kelurahan, begitu juga dengan kelurahan Kalumbuk pengelolaan sampahnya dilaksanakan oleh LPS Kalumbuk.

Sistem kerjasama atau kemitraan merupakan salah satu terobosan untuk meningkatkan partisipasi masyarakat dalam upaya melibatkan masyarakat baik secara langsung ataupun tidak langsung dalam pelaksanaan pembangunan. Pelaksanaan pengelolaan sampah dengan melibatkan peran serta masyarakat dalam mengelola sampah yang berada di lingkungan masyarakat itu sendiri merupakan salah satu program dalam pembangunan. Dengan cara meningkatkan pelayanan tentang partisipasi masyarakat sendiri dalam tata kelola masalah kebersihan sampah adalah salah satu aspek dalam pelaksanaan pembangunan di tiap-tiap daerah termasuk di kota Padang.

Perubahan paradigma untuk menciptakan tata pemerintahan yang baik dilakukan dengan pelaksanaan pelayanan yang prima. Salah satu usaha dalam menciptakan pelayanan prima adalah dengan menerapkan kemitraan dalam melaksanakan pelayanan. Penerapan sistem kemitraan ini diharapkan dapat menjawab persoalan pelayanan yang diberikan pemerintah kepada masyarakat dalam hal pengelolaan sampah. Sehingga implementasi pengelolaan sampah di tingkat kelurahan terdapat peran serta masyarakat dalam menjaga kebersihan lingkungannya.

Pada Bab VIII Perda 21 Tahun 2012 disebutkan bahwasanya pemerintah daerah dalam hal ini kota Padang Padang wajib melakukan usaha-usaha untuk meningkatkan peran masyarakat dalam pengelolaan sampah. Bentuk peran serta masyarakat dalam pengelolaan sampah meliputi: (a) Menjaga kebersihan lingkungan, (b) Aktif dalam kegiatan pengurangan, pengumpulan, pemilahan, pengangkutan dan pengolahan sampah, (c) Pemberian usul, pertimbangan, atau saran kepada pemerintah

daerah dalam kegiatan pengelolaan sampah, (d) Pemberian saran dan pendapat dalam perumusan kebijakan dan strategi pengelolaan sampah.

Pengelolaan sampah berbasis masyarakat pada kelurahan Kalumbuk dilakukan dengan memanfaatkan Lembaga Pengelolaan Sampah (LPS) Kelurahan Kalumbuk. LPS di kelurahan Kalumbuk beroperasi pada akhir Tahun 2015 setelah diterapkannya Perda No 21 Tahun 2012. Dimana kelurahan Kalumbuk terdiri dari 28 RT tersebar di 8 RW, dari sekian banyak RT dan RW juga terdapat 3 kompleks perumahan yaitu perumahan wahana vi, perumahan Buana dan Astek. Kelurahan Kalumbuk ini mayoritas merupakan penduduk asli dengan persentasi 75 % dan 25 % masyarakatnya pendatang dari jumlah penduduk sekitar \pm 10.000 jiwa. Masyarakat pendatang tersebar di RW 8, RW 7 dan sebagian di RW 3.

Dengan keluarnya Peraturan daerah No. 21 Tahun 2012 seharusnya pemerintah harus melaksanakan dan menerapkan tindakan hukum terhadap setiap masyarakat yang melaksanakan pelanggaran terhadap Peraturan daerah No. 21 Tahun 2012 tersebut untuk membuat efek jera terhadap masyarakat yang partisipasi dan kesadarannya rendah dalam menjaga kebersihan lingkungan. Dalam hal ini pemerintah Kota Padang sudah membentuk Satuan Petugas (Satgas) Operasi Justisi Penertiban dan Pemeliharaan Kebersihan Kota, Pemko Padang melalui jajaran Dinas Kebersihan dan Pertamanan, Sat Pol PP dan Bapedalda akan menjalankan SOP masing-masing di 10 kawasan yang umumnya berada di pusat Kota Padang dan tempat pariwisata. Kawasan tersebut yaitu pertama mulai dari kawasan Jalan Bagindo Azis Chan, Sudirman, Rasuna Said hingga ke Khatib Sulaiman. Kedua, dari kawasan Jalan S Parman, Juanda, Veteran, Damar dan Pemuda. Lalu yang ke tiga, kawasan Jalan Ratulangi dan Belakang Olo dan ke empat, Jalan A Yani. Lalu ke lima Jalan Ujung Gurun, ke enam Jalan Raden Saleh, ke tujuh Pantai Padang, ke delapan Pantai Air Manis, kesembilan Pantai Pasir jambak dan terakhir di kawasan Jalan M Yamin.

B. Masalah Penelitian

Perkembangan kota Padang yang cukup pesat dan ini tidak terlepas dari Kota Padang merupakan ibukota Provinsi Sumatera Barat yang juga sebagai pusat perdagangan dan jasa, pendidikan, pariwisata dan juga banyaknya bangunan perkantoran. Kebutuhan perumahan semakin meningkat seiring dengan banyaknya jumlah penduduk mengakibatkan akan bertambahnya jumlah atau volume sampah yang akan dihasilkan. Sementara itu sistem pengelolaan sampah di Kota Padang masih memakai sistem konvensional dimana masyarakat masih mengandalkan petugas kebersihan dan truk pengangkut sampah dari Dinas Kebersihan Dan Pertamanan Kota Padang.

Pemerintah sedang gencar-gencarnya dalam meningkatkan kebersihan kota Padang. Ini dapat dilihat dari salah satu poin misi kota Padang yaitu menciptakan Kota Padang yang aman, bersih, tertib, bersahabat dan menghargai kearifan lokal dengan tujuan menciptakan kota Padang yang bersih dan indah. Upaya untuk tercapainya tujuan tersebut pemerintah kota (pemko) berusaha mewujudkannya serta menciptakan peningkatan sistem pengelolaan sampah dengan meningkatkan kualitas dan kuantitas ruang terbuka hijau, hutan kota, taman kota dan tempat pemakaman umum.

Keterbatasan pelayanan oleh DKP kota Padang dalam melaksanakan pengelolaan sampah ke kawasan yang jauh dari pusat kota menyebabkan tidak meratanya pelayanan pengelolaan sampah di kota Padang. Sehingga kebersihan kota Padang hanya terlihat di pusat saja dan tidak merata ke pinggiran pusat kota Padang. Untuk itu pemerintah kota Padang yang berlandaskan Perda 21 Tahun 2012 melakukan kegiatan pengelolaan sampah dengan lembaga pengelolaan sampah di tingkat kelurahan salah satunya di kelurahan Kalumbuk.

Dalam Perda No 21 Tahun 2012 terlihat keinginan pemerintah untuk menciptakan Padang bersih, sebagaimana dalam pasal 63 Perda tersebut disebutkan hukuman bagi yang terbukti membuang sampah tidak pada tempatnya dan pada tempat yang tidak ditentukan maka akan dipidana dengan pidana kurungan paling

lama 3 (tiga) bulan atau denda paling banyak Rp 5.000.000,- (lima juta rupiah). Dan dalam pasal 29 Perda 21 Tahun 2012 dijelaskan perlunya membentuk suatu lembaga yang bertugas membantu Dinas Kebersihan dan Pertamanan Kota Padang dalam pengelolaan sampah.

Pembagian peran antara DKP dengan LPS pada kelurahan Kalumbuk dalam pengelolaan sampah merupakan bentuk pelaksanaan fungsi manajemen yaitu secara perencanaan dan organisasi dalam pengelolaan sampah, dimana antara instansi dan lembaga ini melakukan kerjasama secara terstruktur untuk menciptakan kebersihan lingkungan dari sampah pada kelurahan Kalumbuk. Sebelum melaksanakan pengangkutan sampah dari rumah tangga kepada TPS diperlukan terlebih dahulu membuat suatu perencanaan dalam operasional LPS Kalumbuk untuk menetapkan bagaimana tindakan yang dilakukan.

Pada kelurahan Kalumbuk, pengelolaan sampah dilakukan oleh lembaga pengelolaan sampah (LPS). LPS kelurahan Kalumbuk di fasilitasi oleh Pemko Padang berupa bantuan 1 (satu) unit gerobak sampah. Dalam menjalankan LPS ini diberikan wewenang kepada masyarakat kelurahan itu sendiri melalui Lembaga Pemberdayaan Masyarakat (LPM) Kelurahan Kalumbuk. Akan tetapi kendala yang dihadapi oleh kelurahan tersebut tidak tersedianya kontainer sampah, dan ini bukan kesalahan DKP. Karena DKP telah bersedia memberikan kontainer sampah untuk dijadikan TPS pada Kelurahan Kalumbuk akan tetapi tidak adanya masyarakat yang bersedia letak kontainer sampah didekat rumah merupakan permasalahan tidak adanya TPS atau kontainer sampah pada kelurahan Kalumbuk. Melihat lingkungan pada Kelurahan Kalumbuk, masih sangat rendahnya partisipasi masyarakat dalam penanganan sampah. Ini dapat dilihat dari masih banyaknya sampah yang berserakan disekar jalan pada Kelurahan Kalumbuk.

Dalam implementasi LPS Kalumbuk ini diharapkan partisipasi masyarakatnya untuk aktif dalam kegiatan pengelolaan sampah baik itu secara langsung maupun tidak langsung. Partisipasi masyarakat Kalumbuk secara langsung dalam pengelolaan sampah dengan LPS dapat dilihat dari keikut sertaan masyarakat untuk terlibat dalam implementasi LPS kalumbuk dengan cara terlibat dalam

pelaksanaan beroperasi LPS di kelurahan Kalumbuk baik itu secara aktif. Sedangkan partisipasi masyarakat Kalumbuk secara tidak langsung dilakukan dengan ikut mensukseskan pelaksanaan LPS di Kalumbuk ini dengan membayar iuran dalam operasional LPS di kelurahan Kalumbuk.

Melihat permasalahan dalam pengelolaan sampah di kota Padang pentingnya hubungan antara pemerintah, masyarakat dan swasta, maka mendorong peningkatan peran ketiga pilar *good governance* tersebut dalam berbagai bidang, termasuk dalam menangani masalah sampah. Perubahan konsepsi *government* kepada *governance* merupakan salah satu pendorong tumbuh dan berkembangnya konsep dan model kemitraan yang intinya adalah mentransformasi semangat wirausaha ke dalam sektor publik, dimana pemerintah daerah hanya berperan sebagai katalisator yang tidak melaksanakan pembangunan daerahnya secara sendiri tetapi dengan memanfaatkan sumber-sumber yang ada di masyarakat. Pemerintah daerah juga harus dapat memberdayakan masyarakat dalam pemberian pelayanan, serta dapat memberikan persaingan dalam setiap pelayanan sehingga pemerintah daerah dapat bekerja secara profesional dan efisien.

Dari sini peneliti berasumsi kurang tepatnya strategi yang selama ini dilaksanakan oleh Dinas Kebersihan dan Pertamanan yang masih bersifat *top down* karena seluruh kegiatan pengelolaan sampah menjadi tanggung jawabnya sehingga masyarakat tidak peduli akan menjaga kebersihan lingkungannya. Disamping itu peneliti melihat masyarakat di kelurahan tersebut terjadi perubahan pola pikir dalam hal pengelolaan sampah. Dimana di kelurahan Kalumbuk sudah mengelola sampahnya secara mandiri walaupun masih dengan sistem kemitraan dengan Dinas Kebersihan dan Pertamanan Kota Padang.

Dengan demikian berdasarkan uraian diatas dapat dirumuskan permasalahan penelitian sebagai berikut yaitu

1. Bagaimana partisipasi masyarakat dalam mengelola sampah secara mandiri di Kelurahan Kalumbuk ?

2. Bagaimana pelaksanaan kemitraan lembaga pengelolaan sampah Kelurahan Kalumbuk dengan Dinas Kebersihan dan Pertamanan Kota Padang ?

C. Tujuan Penelitian

1. Untuk mengetahui partisipasi masyarakat dalam mengelola sampah secara mandiri di Kelurahan Kalumbuk.
2. Untuk mendeskripsikan pelaksanaan program kemitraan antara LPS kelurahan dengan Dinas Kebersihan dan Pertamanan kota Padang dalam pengelolaan sampah di kelurahan Kalumbuk.

D. Manfaat Penelitian

Penelitian dengan judul “Partisipasi masyarakat dan kemitraan dalam pengelolaan sampah di kelurahan Kalumbuk” diharapkan akan memberikan beberapa manfaat, diantaranya:

- a. Untuk menjelaskan tentang bagaimana pelaksanaan kemitraan dalam pengelolaan sampah yang melibatkan partisipasi masyarakat kelurahan itu sendiri.
- b. Untuk menjadi acuan bagi masyarakat pentingnya keterlibatan masyarakat dalam menjaga kebersihan lingkungan dari sampah agar terciptanya suasana lingkungan yang bersih.

E. Keterbatasan Penelitian

Pada bab yang telah dijelaskan diatas, dalam melaksanakan pengelolaan sampah perlu melibatkan partisipasi masyarakat setempat sesuai dengan tujuan pembangunan agar masyarakat langsung menjadi aktor dan objek pembangunan tersebut. Hasil penelitian ini dibatasi oleh ruang lingkup yang diteliti yaitu mengenai partisipasi masyarakat dan kemitraan antara lembaga pengelolaan sampah dengan

Dinas Kebersihan dan Pertamanan Kota Padang. Untuk itu perlu direkomendasikan untuk melakukan penelitian lanjutan dengan ruang lingkup sebagai berikut:

1. Penelitian tentang partisipasi masyarakat dalam melaksanakan pengelolaan sampah dengan tujuan untuk mengetahui faktor-faktor yang menyebabkan tingginya partisipasi masyarakat dalam melaksanakan pengelolaan sampah dan atau rendahnya partisipasi masyarakatnya.
2. Penelitian tentang implementasi lembaga yaitu untuk mengetahui kinerja dari lembaga yang dibentuk oleh masyarakat dalam melaksanakan pengelolaan sampah.

