

## **BAB I**

### **PENDAHULUAN**

#### **1.1 Latar Belakang Penelitian**

Semenjak dikeluarkannya UU Pemerintahan Daerah No. 22 Tahun 1999 yang kemudian direvisi dengan UU No. 32 Tahun 2004, pemerintah daerah secara terus menerus meningkatkan pelayanan publik. Seiring dengan hal itu tuntutan masyarakat untuk mendapatkan pelayanan yang berkualitas terus meningkat dari waktu ke waktu. Tuntutan tersebut semakin berkembang seiring dengan tumbuhnya kesadaran bahwa warga negara memiliki hak untuk dilayani dan kewajiban pemerintah daerah untuk dapat memberikan pelayanan (Tjandra dkk 2005). Dengan demikian seluruh komponen birokrasi pemerintahan dituntut untuk melaksanakan perannya agar lebih proaktif akan kebutuhan-kebutuhan publik.

Tuntutan kepada pemerintah untuk dapat memberi kualitas pelayanan terbaik saat ini banyak dirasakan oleh masyarakat perkotaan, hal ini disebabkan kehidupan masyarakat perkotaan semakin kompleks dan dihadapkan pada munculnya berbagai macam persoalan sosial antara lain pendidikan, pengangguran, kesehatan, perumahan, air bersih, kriminalitas, lingkungan, kemacetan, kebersihan, tata kota yang tidak beraturan dan masalah-masalah lain yang semuanya ini membutuhkan sense of crisis atau kepedulian pemerintah untuk dapat memenuhi segala keluhan dan tuntutan masyarakat serta mengutamakan pelayanan optimal.

Salah satu jenis pelayanan yang selama ini diberikan oleh pemerintah adalah pelayanan kebersihan, pelayanan kebersihan termasuk salah satu urusan yang didesentralisasikan kepada pemerintah daerah, tetapi secara umum pengelolaan atau manajemen pelayanan kebersihan terutama di wilayah perkotaan masih belum memuaskan masyarakat. Secara umum hal ini terlihat dari jumlah produksi sampah yang sangat besar setiap harinya yang sampai saat ini belum bisa teratasi dengan baik serta belum dapat didukung oleh sarana dan prasarana yang memadai. Pada situasi demikian sudah sewajarnya seandainya masyarakat akan menuntut terhadap kinerja instansi, dinas ataupun lembaga yang menangani masalah kebersihan ini, yang merupakan salah satu komponen birokrasi pemerintahan daerah.

Objek penelitian ini adalah Kota Bandung, di mana sebutan Bandung sebagai Kota Kembang pada usianya yang ke 195 tahun mengalami keterpurukan, tahun 2005 Kota Bandung sempat disudutkan dengan adanya bencana longsor Tempat Pembuangan Sampah Akhir (TPA) Leuwigajah yang menelan korban ratusan jiwa karena kontribusi sampah paling banyak dari Kota Bandung, hal ini pula sempat menyeret Kota Bandung menyandang julukan baru yaitu sebagai Kota Sampah<sup>1</sup> Oleh karena itu, sejalan dengan upaya merealisasikan visi kota yaitu sebagai kota jasa menuju terwujudnya Bandung yang BERMARTABAT (Bersih, Makmur, Taat, Bersahabat) dan juga untuk mencapai Visi Perusahaan Daerah Kebersihan Kota Bandung: "Bandung Bersih Tanggungjawab Bersama". Pemerintah Daerah Kota

<sup>1</sup>Pikiran Rakyat, 22 September 2005 : 2.

Bandung melalui Perusahaan Daerah Kebersihan Kota Bandung terus berupaya untuk dapat melaksanakan pelayanan yang terbaik kepada masyarakat yaitu dengan berusaha mengimplementasikan Peraturan Daerah Nomor 27 Tahun 2001 Tentang Pengelolaan Kebersihan Kota Bandung, dengan Misi Perusahaan Daerah Kebersihan Kota Bandung, sebagai berikut :

- Setia melayani pelanggan
- Tanggap terhadap keluhan dan kebutuhan pelanggan
- Meningkatkan profesionalisme pegawai
- Menjaga pertumbuhan usaha agar penyelenggaraan jasa pelayanan kebersihan berkelanjutan

Peningkatan pelayanan secara umum diarahkan kepada :

- Peningkatan kondisi kebersihan kota
- Peningkatan teknis pengelolaan TPA
- Upaya optimalisasi TPA pasca longsor Leuwigajah dan Konferensi Asia Afrika (KAA)
- Upaya kerjasama Pengelolaan sampah melalui teknologi tinggi dengan pihak swasta.

(Sumber : Perusahaan Daerah Kebersihan Kota Bandung 2005)

Kedudukan Perusahaan Daerah Kebersihan Kota Bandung dikukuhkan berdasarkan Peraturan Daerah Kotamadya Nomor 02/PD/1985 tentang Pembentukan Perusahaan Daerah Kebersihan Kotamadya Tingkat II Bandung. Sebelum dikeluarkannya Perda No 27 Tahun 2001, tugas dan fungsi Perusahaan Daerah Kebersihan Kota Bandung mengacu kepada SK Walikota Nomor 1197 Tahun 1986 tentang Tugas Pokok dan Fungsi Perusahaan Daerah Kebersihan Kota Bandung Berdasarkan SK tersebut tugas pokok PD Kebersihan Kota Bandung adalah Melestarikan lingkungan secara khusus, memelihara dan meningkatkan kebersihan kota sebagai usaha untuk menjamin kota yang rapi, bersih dan sehat"

Sedangkan fungsi Perusahaan Daerah Kebersihan Kota Bandung sesuai dengan Surat Keputusan tersebut adalah :

- a. Merumuskan kebijakan teknik pengelolaan kebersihan kota dan memberikan bimbingan teknik pengelolaan kebersihan kepada yang berkepentingan sesuai dengan kebijakan yang ditetapkan oleh walikota dan peraturan perundang-undangan yang berlaku.
- b. Melaksanakan pengelolaan kebersihan kota sesuai dengan perkembangan yang ada.
- c. Meneliti dan mengembangkan sistem pengelolaan kebersihan kota sehingga diperoleh suatu system pengelolaan kebersihan kota yang tepat, cepat, murah dan aman.
- d. Meneliti dan mengembangkan cara-cara pengelolaan kebersihan kota agar dapat dimanfaatkan kembali.
- e. Meneliti dan mengembangkan cara-cara pengelolaan kebersihan kota yang tidak dapat dimanfaatkan kembali sehingga menimbulkan pencemaran lingkungan hidup.

Dalam Peraturan Daerah No. 27 Tahun 2001, pengelolaan kebersihan dimaknai sebagai kondisi yang sangat dibutuhkan dalam kehidupan sehingga perlu diwujudkan dipelihara secara terus menerus menjadi budaya hidup bersih. Sesuai dengan bunyi dari pasal 2 ayat (2), dimana yang dimaksud dengan pengelolaan kebersihan atau pelayanan sampah meliputi:

- a. Pengelolaan kebersihan atas sampah yang timbul di jalan, tempat dan fasilitas umum;
- b. Pengelolaan kebersihan atau sampah yang ditimbulkan oleh kegiatan rumah tangga di lingkungan pemukiman;
- c. Pengelolaan kebersihan atau sampah yang ditimbulkan oleh kegiatan berdagang lingkungan pasar,
- d. Pengelolaan kebersihan atau sampah yang ditimbulkan oleh kegiatan usaha sosial maupun komersial;
- e. Pengelolaan kebersihan atau sampah yang ditimbulkan oleh fasilitas taman kota;
- f. Pengelolaan kebersihan atau sampah yang berada di saluran terbuka (drainase jalan, anak sungai, dan jalan)
- g. Bina peran serta dan kemitraan pengelolaan sampah

Pemerintah Daerah Kota Bandung melalui Perusahaan Daerah Kebersihan Kota Bandung terus berupaya untuk dapat melaksanakan pelayanan persampahan yang terbaik kepada masyarakat yaitu dengan berusaha mengimplementasikan Peraturan Daerah Nomor 27 Tahun 2001 tersebut, kebijakan tentang pengelolaan kebersihan ini memuat 5 (lima) aspek yang dijadikan sasaran tujuan yaitu aspek hukum, aspek keuangan, aspek kelembagaan, aspek teknik operasional, dan aspek partisipasi masyarakat, sedangkan daerah layanan kebersihan saat ini meliputi seluruh wilayah Kota Bandung seluas 16.753 Ha, dan untuk memudahkan pengaturan operasional pelayanan kebersihan wilayah kota dibagi menjadi 4 (empat) wilayah operasional pelayanan, yaitu :

1. Wilayah operasional Bandung Barat meliputi 7 Kecamatan.
2. Wilayah operasional Bandung Selatan meliputi 6 Kecamatan.
3. Wilayah operasional Bandung Timur meliputi 6 Kecamatan.
4. Wilayah operasional Bandung Utara meliputi 7 Kecamatan.

Dalam kenyataannya pelayanan pengelolaan kebersihan atau pelayanan sampah di Kota Bandung sampai saat ini dapat dikatakan belum memuaskan masyarakat, hal ini bisa dicermati dalam kenyataan di lapangan antara lain terdapat fenomena sebagai berikut :

- a. Volume sampah Kota Bandung saat ini adalah sekitar 8.000 m<sup>3</sup>/hari atau sekitar 7.500 ton/hari dengan sumber dan volume timbunan sampah memperlihatkan bahwa 61,61% bersumber dari pemukiman dan rata-rata yang terangkut dari TPS ke TPA hanya sekitar 65%.

- b. Keterbatasan lahan bagi TPA, TPS/depo pemindah sampah, kantor/pos pengendalian operasional,
- c. Tidak memadainya prasarana/sarana teknik penunjang kegiatan operasional (gerobak.roda, truk, bulldozer, excavator, track loader, wheel loader. Depo pemindah sampah/TPS, kontiner, mobil penyapu jalan, peralatan pendukung program pemilahan sampah di sumber dan daur ulang) versus peningkatan jumlah volume timbulan sampah dan komposisi fisik serta kimiawinya yang lebih variatif,
- d. Meningkatnya waktu tempuh transportasi sampah sebagai akibat semakin jauhnya jarak TPA dari sumber (Centroid) sampah.

(Sumber : Perusahaan Daerah Kebersihan Kota Bandung, 2006)

Apabila dicermati lebih lanjut usaha-usaha penanganan sampah di Kota Bandung masih merupakan tahap "memindahkan" sampah dari berbagai lokasi sumbernya atau dari wilayah perkotaan, untuk seterusnya dibuang ke lokasi pembuangan akhir tanpa adanya proses pengelolaan kembali sampah, dan pada saat tempat pembuangan akhir (TPA) sudah tidak layak lagi dipergunakan maka sampah yang berada di tempat pembuangan sementara tidak dapat dipindahkan sebagaimana mestinya sehingga terjadi penumpukan atau timbunan sampah yang tentu saja sangat mengganggu terhadap berbagai aktifitas manusia.

Tahap pemindahan atau pengangkutan sampah pada situasi demikian selayaknya menjadikan alasan bagi Perusahaan Daerah Kebersihan Kota Bandung untuk meningkatkan peran dan fungsinya sebagai lembaga yang melayani kebersihan

kota, walaupun pada kenyataannya usaha yang dilakukan lembaga ini masih belum mencapai tingkat yang efektif, artinya belum seluruh volume sampah yang dihasilkan kota dapat terangkut atau dipindahkan ke tempat pembuangan akhir (TPA).

Secara teknis penanganan kebersihan di Kota Bandung oleh Perusahaan Daerah Kebersihan menggunakan dua sistem penanganan. Pertama, penanganan langsung yang diselenggarakan terhadap objek pengelolaan kebersihan dari mulai penyapuan, pengumpulan sampai dengan pengolahan sampah di tempat pembuangan akhir (TPA), objek yang dilayani meliputi objek-objek jalan protokol, pasar tradisional, Kedua, kawasan perdagangan/komersial dan institusi pemerintah. penanganan tidak langsung yang diselenggarakan terhadap objek pengelolaan kebersihan di lingkungan pemukiman dengan cakupan pelayanan berupa pengangkutan sampah dari tempat pembuangan sementara (TPS) ke tempat pembuangan akhir (TPA) serta pengelolaan sampah di tempat pembuangan akhir (TPA). Penanganan pengelolaan sampah oleh Perusahaan Daerah Kebersihan Kota Bandung sampai saat ini masih menggunakan pola tradisional open dumping (dengan membakar, menumpuk atau pemilahan oleh sektor informal).

Daur ulang sampah yang mampu dilakukan oleh Perusahaan Daerah Kebersihan Kota Bandung baru mampu menangani 20m<sup>3</sup> sampai dengan 30m<sup>3</sup> per hari, sementara sampah yang dihasilkan mencapai sekitar 8000 m<sup>3</sup>/ hari. Kondisi demikian hanya bisa dibantu oleh kegiatan daur ulang sampah sektor informal

(pemulung dan penadah) dengan memanfaatkan sampah yang masih dapat digunakan atau mampu dijual dengan perhitungan mereka mampu mendaur ulang sekitar 10 % dari jumlah sampah (Perusahaan Daerah Kebersihan 2005).

Terdapat beberapa tolak ukur dalam menilai kebersihan pengelolaan sampah di sebuah kota, biasanya yang paling dituntut oleh masyarakat kota adalah kota terlihat bersih, dan yang berikutnya adalah tumpukan sampah dapat terangkut dari tempat pembuangan sementara (TPS) sesegera mungkin yang umumnya dikeluhkan oleh masyarakat bagaimana bau dan menggangukannya sampah di TPA yang ada selama ini, masyarakat sekitar TPA-lah yang akan merasakan ini. Di samping itu masyarakat juga sudah semakin terbuka dalam mengemukakan penolakannya terhadap adanya sarana ini di sekitar tempat tinggalnya. bila TPA tetap dikelola seperti saat ini, suatu kelak akan menjadi masalah lagi yang tidak dapat diselesaikan secara tuntas oleh karena itu perlu upaya yang realistis dari pemerintah salah satunya yaitu bagaimana mengurangi sampah yang harus diurug dalam TPA.

Menurut asumsi peneliti, keadaan atau fenomena seperti telah diuraikan di atas berhubungan sekali dengan belum efektivnya implementasi kebijakan dalam bidang pengelolaan kebersihan atau pelayanan sampah, dan apabila keadaan tersebut tidak mendapat perhatian dari pihak para pelaksana kebijakan maka tentu saja akan menimbulkan pandangan yang negatif dari masyarakat tentang perlaku atau kinerja dari Perusahaan Daerah Kebersihan Kota Bandung, bahkan terhadap Pemerintah

Daerah secara keseluruhan. Apabila kondisi ini tidak mendapatkan perhatian yang semestinya, maka citra Pemerintah Daerah Kota Bandung akan semakin terpuruk dan tidak mendapatkan kepercayaan maupun dukungan dari masyarakat publik, sehingga pelaksanaan tugas tidak dapat dilakukan secara optimal yang pada akhirnya akan berimplikasi terhadap kelancaran penyelenggaraan pemerintahan, khususnya dalam konteks untuk menciptakan dan melayani kebutuhan masyarakat akan kebersihan kota, oleh karenanya peneliti menganggap bahwa masalah persampahan ini menjadi urgent untuk diteliti.

Melihat permasalahan tersebut, peneliti menduga bahwa belum efektifnya pelayanan sampah di Kota Bandung dipengaruhi oleh berbagai faktor, misalnya faktor budaya, faktor organisasi, faktor komunikasi, faktor sumber-sumber dll, namun dari sekian banyak penyebab, peneliti menduga pengaruh yang paling dominan disebabkan oleh pertama, faktor komunikasi dalam hal ini menurut peneliti berhubungan dengan kemampuan para pelaksana kebijakan dalam penyampaian program-program persampahan kepada masyarakat; kedua faktor sumber-sumber sangat berhubungan erat dengan tingkat kemampuan manusia dan penyediaan sarana-prasarana, ketiga faktor sikap para pelaksana yang berhubungan dengan kesungguhan dari para pegawai untuk memahami dan melaksanakan kebijakan; sedangkan keempat faktor struktur birokrasi yang berhubungan dengan pelaksanaan pembagian kewenangan dan koordinasi antar unit-unit organisasi yang ada dalam organisasi yang

bersangkutan dan hubungan organisasi dengan organisasi luar Sementara itu Edwards III dalam Winarno (2002:126), berpendapat terdapat empat faktor penting atau variabel krusial yang mempengaruhi implementasi kebijakan publik yaitu faktor-faktor atau variabel-variabel komunikasi, sumber-sumber, disposisi atau tingkah laku dan struktur birokrasi". Menghubungkan permasalahan dengan pendapat dari Edward III tersebut, peneliti menganggap hal ini penting untuk diteliti, dimana dalam penelitian ini bertujuan untuk menganalisis secara empirik tentang faktor-faktor tersebut yang dapat mempengaruhi efektivitas pelayanan sampah di Kota Bandung, sehingga peneliti dapat merumuskan judul **“Pengaruh Faktor Komunikasi, sumber-sumber, Disposisi, dan Struktur Birokrasi Terhadap Efektivitas Pelayanan Sampah di Kota Bandung”**

## **1.2 Perumusan Masalah**

Berdasarkan latar belakang penelitian, peneliti merumuskan pernyataan masalah (Problem Statement) sebagai berikut : Implementasi kebijakan pelayanan sampah di Kota Bandung belum efektif salah satunya karena pengaruh faktor komunikasi, sumber-sumber, disposisi, dan struktur birokrasi belum berjalan secara optimal" Oleh karena itu secara spesifik penelitian ini memfokuskan pada pertanyaan masalah (Problem question ) sebagai berikut Seberapa besar pengaruh faktor komunikasi, sumber-sumber, disposisi dan struktur birokrasi baik secara parsial maupun secara simultan terhadap efektivitas pelayanan sampah di Kota Bandung ?".

### **1.3. Maksud dan Tujuan Penelitian**

#### **1.3.1 Maksud Penelitian**

Maksud penelitian ini adalah untuk memperoleh gambaran mengenai pelaksanaan faktor komunikasi, sumber-sumber, disposisi dan struktur birokrasi baik secara parsial maupun secara simultan pengaruhnya terhadap efektivitas pelayanan sampah, melalui pengamatan (observasi) di lapangan secara deduksi berdasarkan teori dan data empirik di Kota Bandung.

#### **1.3.2 Tujuan Penelitian**

Secara garis besar penelitian ini bertujuan untuk menganalisis dan menjelaskan pengaruh faktor komunikasi, sumber-sumber, disposisi dan struktur birokrasi baik secara parsial maupun secara simultan terhadap efektivitas pelayanan sampah di Kota Bandung.

### **1.4. Kegunaan Penelitian**

Secara umum penelitian ini diharapkan dapat memberikan kegunaan pada dua aspek, yaitu:

1. Kegunaan Teoritis, diharapkan dapat memberikan sumbangan pemikiran dalam mengembangkan konsep implementasi kebijakan dengan berbagai tolok ukurnya terhadap perkembangan ilmu pengetahuan khususnya bidang studi administrasi dan pemerintahan.
2. Kegunaan Praktis, temuan-temuan yang diperoleh dalam penelitian diharapkan dapat dijadikan sebagai bahan masukan bagi Pemerintah

Kota Bandung khususnya Perusahaan Daerah Kebersihan Kota Bandung dalam melaksanakan kebijakan pelayanan sampah yang berkaitan dengan upaya meningkatkan pelayanan publik.