

**PENGARUH PERENCANAAN FASILITAS DAN KOORDINASI TERHADAP
KUALITAS PELAYANAN PERSAMPAHAN
(Studi di Kota Bandung, Kabupaten Bandung,
Kabupaten Sumedang dan Kota Cimahi)**

Thomas Bustomi

Universitas Pasundan, Jl. Taman Sari No. 6-8 Bandung

Telp (022) 4205832, Fax (022) 4236182, email : thomas_bustomi@yahoo.co.id

**The Impact of Facilities Planning and Coordination on the Solid Waste Services Quality
(Study at Bandung Municipality, Bandung Regency,
Sumedang Regency, and Cimahi Municipality)**

The main problem discussed in this research is low quality of solid waste services in Bandung Municipality, Bandung Regency, Sumedang Regency and Cimahi Municipality. This research is designed as an explanatory survey, with qualitative and quantitative approach. The quantitative data was analysed using PATH Analysis. The result demonstrates that facilities planning both partially and simultaneously affected the solid waste services quality. Likewise, the coordination either directly or indirectly affected the solid waste services quality. It was obvious that the solid waste services quality was significantly affected by the two variables

Keywords : *facilities planning, coordination, service quality, solid waste*

A. PENDAHULUAN

Konsekuensi diberlakukannya otonomi daerah mendorong pemerintah daerah untuk lebih dekat dengan masyarakatnya baik yang bersifat pelayanan langsung maupun yang bersifat pemberdayaan. Kewenangan pemerintah daerah ini secara nyata dapat dirasakan langsung oleh masyarakat dan secara proporsional memberikan gambaran kepada publik dalam perwujudan bentuk pengaturan, pembagian dan pemanfaatan sumber daya nasional serta perimbangan keuangan antara pusat dan daerah dalam kerangka negara kesatuan nasional.

Mengingat strategisnya peran pemerintah daerah dalam mengisi era otonomi daerah ini, maka diharapkan terjadi perubahan secara gradual dan berkesinambungan mengenai hubungan antara pemerintah daerah dengan pemerintah pusat maupun diantara pemerintah daerah itu sendiri investasi

pembangunan yang selama ini berjalan dapat memberikan manfaat setinggi-tingginya bagi masyarakat luas.

Krisis moneter pada pertengahan tahun 1997 telah berkembang menjadi krisis ekonomi, bahkan melebar menjadi krisis multidimensi. Hal ini mendorong segenap komponen dan sumber daya yang dimiliki oleh bangsa dan negara diorientasikan ke arah pemulihan ekonomi. Tak pelak lagi pemerintah daerah pun terkena pengaruhnya baik secara langsung maupun tidak langsung. Dalam menghadapi situasi ini, pemerintah daerah hendaknya secara proaktif mengambil langkah-langkah kebijakan publik, di antaranya kebijakan sektoral maupun regional yang secara terpadu untuk mengupayakan agar krisis ini tidak berkepanjangan dan segera ditanggulangi. Sikap proaktif itulah yang dituntut dari pemerintah daerah sebagai prakarsa kebijakan publik yang secara konsisten dan konsekuen

memfokuskan perhatian terhadap perkembangan sosial ekonomi masyarakat.

Dewasa ini masyarakat di daerah mengalami krisis kepercayaan terhadap pemerintahnya, terutama dalam bidang pelayanan publik. Untuk itu maka sensitivitas aparatur pemerintah di lapangan dituntut untuk tanggap dan bertanggung jawab terhadap implementasi kebijakan yang telah ditetapkan oleh pemerintah.

Hal ini diidentifikasi dengan belum optimalnya kualitas pelayanan di bidang persampahan di wilayah studi, seperti yang diberitakan oleh Harian Umum Pikiran Rakyat edisi 6 Juni 2004

Keluhan dan tuntutan masyarakat terhadap pelayanan persampahan merupakan tantangan dan sekaligus peluang bagi pemerintah daerah untuk mengoptimalkan perannya terutama di daerah pelayanan perbatasan antar kota/kabupaten, baik secara sektoral maupun regional, masa kini maupun masa yang akan datang. Seiring dengan hal itu peningkatan kemampuan aparatus untuk mampu mengoptimalkan organisasi dan memiliki kesadaran yang tinggi dalam menanggapi tuntutan kebutuhan masyarakat yang menghendaki kualitas pelayanan persampahan secara maksimal perlu diterapkan secara berkesinambungan

Berdasarkan hasil penelitian, pemberian pelayanan oleh aparatur pemerintah kepada masyarakat merupakan perwujudan fungsinya sebagai abdi masyarakat dan abdi negara belum optimal (Alamsyah, 2003). Seiring dengan pesatnya pertumbuhan kota dan diikuti pertumbuhan penduduk yang tinggi secara langsung

berakibat terhadap perubahan lingkungan di Kota Bandung, Kota Cimahi, Kabupaten Bandung dan Kabupaten Sumedang yang menuju ke arah kota metropolitan pada khususnya, maka tuntutan pemenuhan pelayanan publik di bidang persampahan semakin meningkat.

Keempat instansi yang berkaitan dengan pelayanan persampahan belum menunjukkan indikasi adanya optimalisasi dari fasilitas yang ada di daerahnya masing-masing terutama memprediksi pertumbuhan masyarakat kota beserta dampak ikutannya, sehingga secara parsial dapat dipengaruhi oleh profesionalisme, seperti kutipan berikut ini :

Profesionalisme hendaknya diartikan pula sebagai kemampuan untuk mengikuti dan memahami perkembangan ilmu pengetahuan dan teknologi. Dalam kegiatan sehari-hari aparatus sebagai anggota birokrasi tidak ketinggalan dengan fasilitas teknologi modern, seperti sistem komunikasi dan komputerisasi. (Saefullah, 2002).

Terdapat perbedaan antara kelembagaan pelayanan persampahan di keempat lokus penelitian ini; Pelayanan persampahan Pemerintah Kota Bandung dikelola oleh perusahaan daerah, di Kabupaten Bandung dilaksanakan oleh Dinas Kebersihan; di Kabupaten Sumedang oleh Sub Dinas; dan di Kota Cimahi oleh Unit Pelaksana Teknis Dinas Kebersihan. Perbedaan tersebut mengakibatkan rendahnya kualitas pelayanan dan koordinasi operasional, karena sebagian besar sampah 4 daerah tersebut dibuang ke TPA Leuwi Gajah Kota Cimahi.

Kota Bandung, Kabupaten Sumedang, Kota Cimahi dan Kabupaten Bandung belum terpadu dalam melakukan koordinasi secara operasional, terutama pada daerah

irisan pelayanan di keempat wilayah tersebut. Hasil penelitian Sultan (2001) memberikan petunjuk bahwa koordinasi keterpaduan program dalam pencapaian tujuan belum berjalan secara sinergi di antara sektor pengelola. Sehingga produktivitas sampah belum dapat diakomodasi secara proporsional bahkan diestimasi melalui fasilitas perencanaan secara periodik. Sebagai bukti, usia Tempat Pembuangan Akhir (TPA) sampah di

Leuwi Gajah jika dibiarkan seperti sekarang ini hanya tinggal lima tahun ke depan (Pikiran Rakyat, 12 Mei 2004). Dilain pihak, dukungan sistem informasi persampahan sangat penting dalam menunjang pelayanan sampah yang profesional dan prima (Bappeda Jabar, 2002). Hal ini dapat diperoleh dari gambaran perkembangan timbulan sampah dari setiap daerahnya pada tabel berikut ini :

Tabel 1
Jumlah Timbulan Sampah Kawasan Studi

Kawasan	Luas Wilayah (Ha)	Jml Penduduk		Timbulan Sampah (m ³ /hari)		Total Timbulan (m ³ /hari)
		1993	2004	Domestik	Komersil	
Kota Bandung	16730	2333124	3734825	9337	934	10271
Kab. Bandung :						
Kota Padalarang	5887	444822	550700	1377	138	1514
Kota Soreang	1678	96490	123399	308	31	339
Kota Majalaya	6401	258742	303687	759	76	835
Kota Rancaekek	4604	146657	261930	655	65	720
Kota Cimahi	4037	424932	535880	1340	134	1474
Kab. Sumedang :						
Kota Jatinangor	2620	84846	117447	294	29	323
Kota Tanjungsari	3562	58742	74686	187	19	205

Sumber : PD Kebersihan Kota Bandung, Dinas Kebersihan Kab. Bandung, Dinas Kebersihan & Pertamanan Kab. Sumedang dan, UPTD Kebersihan Kota Cimahi, 2004.

Timbulan sampah tersebut memerlukan penanganan yang serius dan integratif dari masing-masing wilayah, melalui pemberian fasilitasi yang tepat sehingga jangan sampai

peristiwa "Bantar Gebang" dan TPST Bojong terulang kembali di daerah lain.

Peristiwa diatas menunjukkan bahwa setelah masa otonomi daerah, banyak fasilitas yang belum dioptimalkan sehingga tidak

memberikan hasil yang memuaskan (Sutisnawidjaja, 1995). Mengingat pentingnya isu sentral ini, maka fasilitasi perencanaan dan koordinasi merupakan sesuatu yang sangat esensial bagi penyelenggaraan pelayanan publik oleh pemerintah termasuk dalam konteks pelayanan publik di bidang persampahan.

Fasilitas di daerah dirasakan belum berkualitas, padahal kualitas dalam pelayanan akan berdampak pada pemberian kemudahan bagi publik dalam menikmati pelayanan persampahan. Belum optimalnya fasilitas persampahan di daerah menunjukkan bahwa prasarana yang ada belum ditindaklanjuti dengan perencanaan yang tepat mengenai fasilitasi pada tingkat dimensi strategis. Adapun dimensi-dimensi tersebut meliputi sasaran fasilitas, dukungan dari aktivitas-aktivitas dalam mencapai sasaran, hubungan timbal-balik antar semua aktivitas, kebutuhan ruang untuk semua aktivitas, alternatif fasilitas rencana, evaluasi alternatif fasilitas, pemilihan fasilitas, implementasi fasilitas, pemeliharaan dan penyesuaian fasilitas dan gambaran sasaran fasilitas. Kebijakan yang tepat dalam memfasilitasi perencanaan melalui koordinasi akan meningkatkan kualitas pelayanan persampahan. Fokus dalam tulisan ini adalah fasilitas perencanaan dan koordinasi belum memenuhi harapan (belum optimal) sehingga tidak mencapai sasaran seperti yang diinginkan. Meskipun secara kuantitas prasarana menunjukkan adanya peningkatan dari tahun ke tahun, namun dilihat dari segi kualitas pelayanan persampahan masih sangat rendah. Adapun rumusan masalah yang dibahas dalam tulisan ini adalah sebagai berikut :

1. Bagaimana pengaruh fasilitas perencanaan terhadap kualitas pelayanan persampahan di Kota Bandung, Kabupaten Bandung, Kabupaten Sumedang dan Kota Cimahi ?
2. Bagaimana pengaruh koordinasi terhadap kualitas pelayanan persampahan di Kota Bandung, Kabupaten Bandung, Kabupaten Sumedang dan Kota Cimahi ?
3. Bagaimana pengaruh fasilitas perencanaan dan koordinasi terhadap kualitas pelayanan persampahan di Kota Bandung, Kabupaten Bandung, Kabupaten Sumedang dan Kota Cimahi ?

B. TINJAUAN PUSTAKA

Permasalahan pembangunan kota-kota di Indonesia, khususnya kota menengah dan kota besar, diakibatkan minimnya keterlibatan institusi yang terkait termasuk masyarakat, di dalam proses pembangunan, khususnya pada tahap perencanaan. Akibatnya hasil pembangunan cenderung mengarah pada pemenuhan kebutuhan sebagian kecil kelompok masyarakat saja, yang rata-rata berpenghasilan tinggi dan menengah. Sebagian besar kelompok masyarakat berpenghasilan rendah tidak tertampung aspirasinya pada perencanaan pembangunan kota dan perencanaan pembangunan kawasan. Kota-kota menengah dan besar di Indonesia saat ini menyajikan kondisi dilematis. Di satu sisi pertumbuhan dan pembangunan kota cukup pesat, namun di sisi lain mengakibatkan masyarakat berpenghasilan rendah tersingkir dan semakin miskin (*marginal-society*). Terjadinya kontradiksi ini akhirnya sering menimbulkan konflik sosial yang mengarah kepada pengrusakan fasilitas publik perkotaan dan sendi-sendi sosial

antar kelompok masyarakat yang sebelumnya sudah cukup kuat dan terpelihara dengan baik.

Belajar dari pengalaman yang sama pada negara-negara maju dan berkembang lain, maka visi kota-kota besar dan menengah di masa depan memerlukan pemberdayaan dan peningkatan peran serta masyarakat terhadap akses pemerintah, khususnya pada tahap perencanaan. Bagaimana mekanisme keterlibatan peran serta masyarakat dan instansi pemerintah terkait dalam proses penyusunan perencanaan pembangunan kota memerlukan pengkajian secara mendalam.

Kota-kota besar seperti Jakarta, Surabaya, Bandung dan kota-kota lainnya lebih cenderung merencanakan pembangunan dan pengembangan kawasan-kawasan pemukiman eksklusif, pembangunan gedung-gedung perkantoran, pusat perdagangan dan sarana-sarana rekreasi modern dan bertingkat tinggi, dari pada merencanakan pembangunan rumah susun murah bagi masyarakat berpenghasilan rendah, perbaikan/penataan kawasan-kawasan kumuh, penyediaan pelayanan fasilitas publik dan tempat hiburan/rekreasi murah untuk melayani masyarakat luas (*community based*), serta pengembangan kawasan-kawasan produksi. (Buchori 1993). Melihat kenyataan tersebut, maka wajar bila fasilitas persampahan sangat rendah kuantitas dan kualitasnya.

Sebagian besar warga masyarakat masih berada pada tingkat marginal, yang membutuhkan sarana dan prasarana untuk bermukim (Sedarmayanti:1999), untuk bekerja/berusaha, dan berekreasi sayangnya tingkatan dan skalanya masih jauh lebih rendah dari yang terbangun

saat ini. Akhirnya kelompok masyarakat ini mencari celah-celah lokasi untuk membangun pemukiman dan fasilitasnya yang tidak sesuai peruntukan tanah dan Rencana Tata Ruang Wilayah Kota khususnya dalam mempersiapkan kota metropolitan, (Rafiandi 1995). Kondisi yang terjadi pada kota-kota besar dan menengah tersebut, merupakan kondisi dilematis, yang cukup merepotkan para perencana kota (Rizkiah 1996).

Masalah-masalah dan kelemahan tersebut di atas menyebabkan diperlukannya inisiatif baru di dalam pendekatan proses penyusunan perencanaan pembangunan kota melalui fasilitasi pemerintah (Pasaribu, 1996) dan (Theodorus, 1998). Inisiatif baru ditujukan kepada kegiatan penyusunan perencanaan pembangunan kota, dengan melibatkan masyarakat setempat (komunitas lokal) secara luas. Pemberdayaan dan peningkatan peran-serta masyarakat secara luas yang dimulai sejak awal, yaitu sejak penyusunan perencanaan pembangunan merupakan paradigma baru. Perencanaan pembangunan kota sebagai ilmu pengetahuan sosial, pada hakekatnya bukan hanya merencanakan pembangunan fisik semata, tetapi adalah merencanakan ruang (*spatial-plan*). Di dalam *spatial-plan* ini terdapat unsur 'manusia' di dalamnya yang memiliki cita-cita sama mendapatkan kehidupan dan penghidupan yang aman, adil, dan sejahtera.

Mewujudkan upaya pelayanan publik di bidang persampahan dimulai dengan perubahan paradigma bahwa "sampah merupakan sosok materi yang tidak berguna" harus diubah menjadi "sampah merupakan sosok materi yang memiliki nilai guna". Selanjutnya perlu dikembangkan pemikiran-pemikiran

tentang bagaimana upaya-upaya pemanfaatan "nilai guna" yang terkandung dalam sampah tersebut.

Upaya pemanfaatan "nilai guna" sampah saat ini sebenarnya telah banyak dilakukan oleh peneliti seperti Nurlaeni (1999) dan Sahim (1986). Salah satu "aktor" yang memanfaatkan hal tersebut adalah para pemulung yang memungut jenis sampah tertentu dan menjualnya ke lapak atau bandar untuk kemudian diteruskan ke industri daur ulang (*recycling industry*). Pemungutan sampah oleh pemulung tersebut hanya untuk sampah-sampah anorganik atau sering disebut juga sampah kering, seperti plastik, kertas, karton, dan logam. Sementara itu, untuk jenis sampah organik saat ini juga telah banyak "aktor" yang melakukan daur ulang, yaitu diolah menjadi pupuk kompos atau pupuk organik.

Walau demikian, aktivitas-aktivitas pendaur ulangan sampah saat ini belum menunjukkan hasil yang signifikan dalam upaya meminimalkan sampah kota. Agenda 21 Indonesia mengemukakan bahwa tingkat pendaur ulangan dan *komposting* sampah di Indonesia saat ini baru 8,1% dari total produksi sampah perkotaan (Sutriadi 1996), dan hal tersebut belum cukup untuk mengurangi laju produksi sampah. Padahal menurut perkiraan yang dikemukakan dalam Agenda 21 Indonesia, peluang pendaur ulangan sampah (anorganik) mencapai 15-25% dan untuk pengomposan 30-40%, (Heryana 1998).

Belum signifikannya daur ulang sampah baik organik maupun anorganik dalam upaya minimalisasi sampah saat ini disebabkan beberapa hal sebagai berikut:

1. Belum adanya rancangan usaha (*business plan*) sistem daur ulang sebagai sebuah industri dengan memperhitungkan berbagai aspek keindustrian.
2. Belum adanya sistem jaringan pemasaran produk-produk daur ulang sehingga tidak adanya koneksitas (*linkage*) baik antara produsen-konsumen, antara produsen-produsen, maupun konsumen-konsumen.
3. Kegiatan daur ulang masih dianggap sebagai usaha sampingan dan "alternatif usaha terakhir" karena tidak ada peluang lain.
4. Masih terbatasnya anggaran yang disediakan terutama oleh pemerintah daerah/pemerintah kota untuk menerapkan berbagai pemikiran yang mengarah pada kegiatan daur ulang sampah.
5. Kurangnya sosialisasi sehingga pemahaman masyarakat tentang manfaat kegiatan daur ulang baik dari segi lingkungan maupun ekonomi masih minim.
6. Kegiatan daur ulang yang ada saat ini tidak memiliki sinergi dan tidak terintegrasi dalam sistem dan manajemen sampah kota.

Pada tahun 1994 UNCHS di Nairobi mendeklarasikan *The New Planning Paradigm*, yang pada intinya adalah bahwa dalam proses penyusunan perencanaan pembangunan kota harus melalui/mempertimbangkan *community-participation, involvement of all interest groups, horizontal and vertical coordination, sustainability, financial-feasibility, subsidiary and interaction of physical and economic planning*. Penjabaran dari deklarasi dunia ini oleh masing-masing negara diadopsi dengan konsensus bahwa

masyarakatlah yang menjadi target program-program publik. Siapa yang akan terpengaruh langsung oleh perencanaan pembangunan kota dan perencanaan pembangunan berhak memberikan *share* dalam keputusan-keputusan yang diterbitkan (Sultan, 2001). Hal ini dilatar-belakangi oleh kurang-berhasilan sistem perencanaan nasional dan komprehensif yang penyusunannya didominasi pemerintah.

Dalam perjalanan sejarah perencanaan pembangunan kota, wilayah dan kawasan, muncul berbagai pendekatan dengan terminologi baru, seperti *bottom-up planning*, *participatory planning*, *democratic planning*, *grass root planning*, *public involvement*, *collaborative planning*, *advocacy planning*, dan sebagainya. Penelitian Embang (1986) menunjukkan adanya kesamaan dalam hal filosofi dasar yaitu dalam sistem demokrasi anggota masyarakat harus memiliki kesempatan berperan serta di dalam proses pengambilan keputusan untuk menentukan masa depan mereka.

Hasil penelitian Friedman (1987) memberikan gambaran lebih luas mengenai *planning*, yaitu *suatu upaya menjembatani pengetahuan ilmiah dan teknik (scientific and technical knowledge) kepada tindakan-tindakan dalam domain publik, menyangkut proses pengarahan sosial dan proses transformasi sosial melalui koordinasi yang terus-menerus dijalankan antar institusi terkait*.

Dikaitkan dengan pendapat di atas, sistem perencanaan menurut hasil penelitian Friedman (1987) diklasifikasikan sebagai berikut :

1. Perencanaan sebagai *Social Reform*. Dalam sistem perencanaan ini, peran Pemerintah sangat dominan, dengan sifat perencanaan : *centralized, for*

people, top-down, berjenjang, dan dengan politik terbatas.

2. Perencanaan sebagai *Policy Analysis*. Dalam sistem perencanaan ini, Pemerintah bersama *stakeholders* memutuskan persoalan dan menyusun alternatif kebijakan. Sifat perencanaan ini *decentralized, with people, scientific*, dan dengan politik terbuka.
3. Perencanaan sebagai *social learning*. Dalam sistem perencanaan ini, Pemerintah bertindak sebagai fasilitator. Sifat perencanaan *learning by doing, decentralized, by people, bottom-up*, dan dengan politik terbuka.
4. Perencanaan sebagai *Social Transformation*. Perencanaan ini merupakan kristalisasi politik yang didasarkan pada ideologi 'kolektivisme komunitarian'.

Berdasarkan definisi luas *planning* yang dikemukakan oleh John Friedman melalui penelitian Soepriono (1996) bahwa filosofi peran serta masyarakat dalam perencanaan mengalami suatu pergeseran, dari *for people* sebagai sifat perencanaan *social reform* menjadi *by people* sebagai sifat perencanaan dalam *social learning*. Ada dua alasan kunci bagi peran serta masyarakat, yaitu :

1. Etika, yaitu bahwa di dalam masyarakat demokratik, mereka yang kehidupan, lingkungan dan penghidupannya dipertaruhkan sudah seharusnya dikonsultasikan dan dilibatkan dalam keputusan-keputusan yang akan mempengaruhi mereka secara langsung.
2. Pragmatis, yaitu atas program dan kebijakan seringkali tergantung kepada kesediaan orang membantu kesuksesan program atau kebijakan tersebut.

Peran serta masyarakat dengan keterlibatan komunitas setempat secara aktif dalam pengambilan keputusan, baik saat perencanaan atau pelaksanaannya terhadap proyek-proyek pembangunan untuk masyarakat. Peran serta masyarakat tersebut di Inggris/Britania Raya lebih populer dengan istilah *public participation*, sedangkan di Amerika Serikat disebut dengan *citizen participation*, namun keduanya mengandung makna yang sama. *Citizen participation* didefinisikan sebagai proses yang memberikan peluang bagi masyarakat (*citizens*). Oleh karena itu, suatu peran serta memerlukan kesediaan kedua belah pihak dalam suatu hubungan yang saling menguntungkan. Adapun tujuan peran serta masyarakat yang ingin dicapai, pada prinsipnya harus pula dikondisikan suatu situasi dimana timbul keinginan masyarakat untuk berperan serta, penelitian Indra (1990). Hal ini akan sangat menentukan keberhasilan dan kegagalan pencapaian tujuan peran serta masyarakat itu sendiri. Pengkondisian tersebut harus mengarah kepada timbulnya peran serta bebas dan mengeliminasi sebanyak mungkin peran serta terpaksa.

Peran serta bebas terjadi bila seorang individu melibatkan dirinya secara sukarela di dalam suatu kegiatan partisipatif tertentu, dimana menurut hasil penelitian Indra (2001) dapat dibagi ke dalam :

1. Peran serta spontan (keyakinan sendiri kehendak murni tanpa melalui penyuluhan/ajakan)
2. Peran serta terpaksa, dilakukan karena dua hal yaitu terpaksa oleh hukum, dan/atau peraturan perundang-undangan yang mewajibkannya, dan terpaksa oleh tekanan situasi dan kondisi sosial

ekonomi. Peran serta masyarakat memiliki keuntungan sosial, politik, *planning* dan keuntungan lainnya

Menurut Indra (2001) keuntungan peran serta masyarakat adalah untuk mengaktifkan populasi perkotaan yang cenderung individualistik, tidak punya komitmen dan dalam kasus yang ekstrim teralienasi. Di dalam proses partisipasi ini, secara simultan mempromosikan semangat komunitas dan rasa kerja sama dan keterlibatan. Pada kasus kelompok miskin dan lemah, partisipasi dapat berkontribusi ke proses peningkatan, pendidikan, dan pelatihan sebagai penyatuan (*integrasi*) ke dalam komunitas yang lebih luas yang di dalamnya rasa ketidakberdayaan (*powerless*) dapat ditanggulangi dan swadaya (*self-help*) dan koordinasi pembangunan dapat dipromosikan.

Dari segi politik, partisipasi lebih menekankan pada *participatory* dibanding demokrasi perwakilan (*representative democracy*) sebagai hak demokrasi dan setiap orang dan dengan demikian publik secara umum, untuk berpartisipasi dalam proses pengambilan keputusan. Partisipasi publik juga akan membantu dewan (*counsellors*) dan para pembuat keputusan lainnya untuk mendapatkan gambaran lebih jelas mengenai permintaan-permintaan dan aspirasi konstituen mereka atau semua pihak yang akan terpengaruh, dan sensitivitas pembuatan keputusan dapat dimaksimalkan jika ditangani secara tepat.

Planning partisipasi dapat dijadikan sebuah forum untuk saling tukar gagasan dan prioritas, juga sebagai penilaian terhadap *public interest* dalam dinamikanya serta diterimanya proposal-proposal perencanaan.

Keuntungan lain dari *public participation* adalah kemungkinan tercapainya hubungan yang lebih dekat antara warga dengan otoritas kota dan menggantikan perilaku *they/we* menjadi perilaku *us*.

Berdasarkan uraian di atas banyak faktor yang menjadi hambatan atau kendala dalam mendorong peran antar pemerintah daerah dan masyarakatnya dalam perencanaan. Peran serta masyarakat dalam sistem perencanaan dihadapkan pada berbagai persoalan, baik pada level negara, provinsi maupun kabupaten/kota. Hambatan atau kendala dalam mendorong peran serta masyarakat dalam penataan ruang pelayanan publik di bidang persampahan diantaranya :

1. Partisipasi dalam proses perencanaan lokal umumnya dimulai sangat terlambat, yaitu setelah rencana (*the real planning directions*) selesai disusun, sehingga masyarakat akhirnya hanya mempertanyakan hal-hal bersifat detail.
2. Partisipasi komunitas yang sungguh-sungguh sangat sedikit apalagi mengenai isu-isu besar seperti pertumbuhan dan pembangunan kota.
3. Ketika partisipasi tersebut benar-benar diinginkan, terlalu sedikit masyarakat yang terorganisir atau yang terstruktur secara mapan yang efektif mengajukan masukan.
4. Pemerintah pusat, kabupaten dan kota, jika memang ingin, mampu menghindari peran serta masyarakat, dengan membuat keputusan-keputusan secara rahasia atau dengan menyediakan waktu yang tidak memadai untuk *public discussion*.

5. Secara umum, komunitas tidak memiliki sumber daya yang baik dalam hal waktu, keahlian atau ruang untuk membuat aspirasinya didengar secara efektif.

Akibatnya, sampah merupakan sisa dari aktivitas manusia yang kian hari masalahnya makin kompleks. Dapat diamati di berbagai sudut kota terdapat ongkongan sampah yang tidak terangkut dan menimbulkan persoalan bagi lingkungan. Persoalan yang umumnya timbul akibat pembuangan sampah yang dilakukan secara sembarangan adalah terjadinya pencemaran lingkungan, estetika lingkungan menjadi kurang baik, dan bahkan dapat menyebabkan banjir. Persoalan ini muncul disebabkan oleh terbatasnya kapasitas pelayanan yang dimiliki pemerintah daerah atau pemerintah kota setempat, sedangkan laju produksi sampah terus meningkat secara eksponensial.

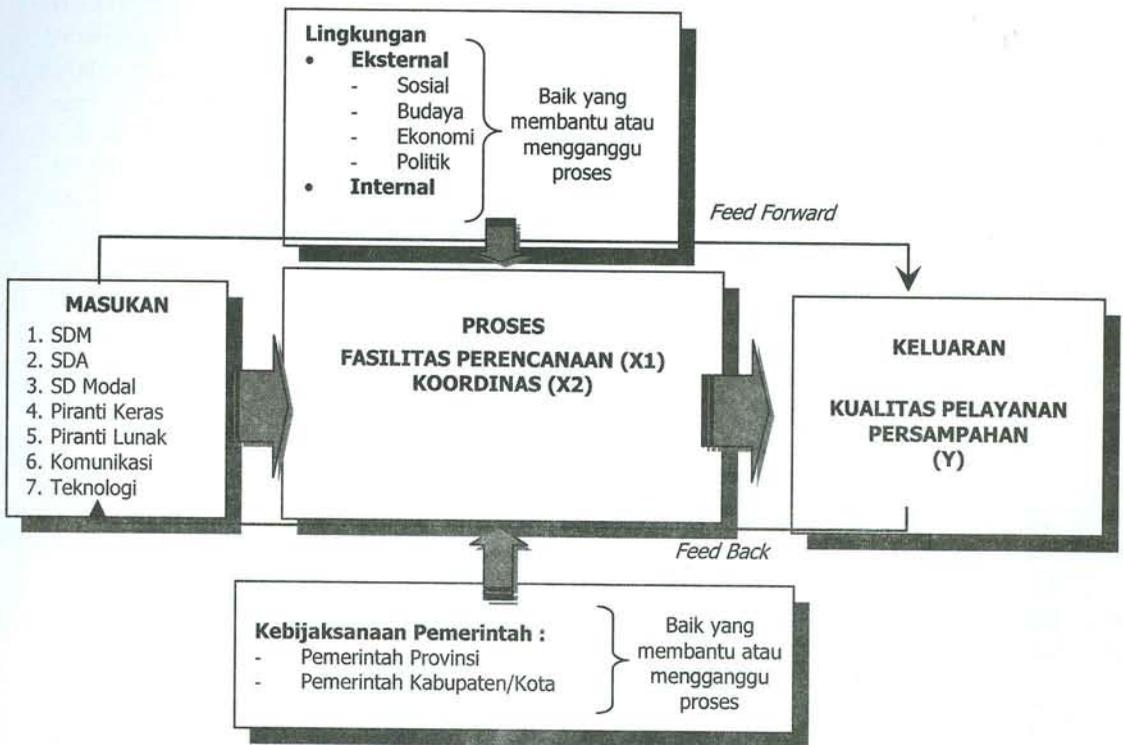
Persoalan pencemaran lingkungan tidak saja menyangkut sampah yang tidak terangkut, tetapi juga sampah terangkut ke TPA. Di daerah perkotaan sangat sulit untuk mencari lahan yang dapat digunakan untuk TPA (Tempat Pembuangan Akhir). Penyebabnya adalah selain harganya yang cenderung sangat mahal juga selalu berhadapan dengan reaksi masyarakat yang cenderung negatif (TPST Bojong Kabupaten Bogor). Penyebab utama resistensi masyarakat adalah persoalan pencemaran lingkungan yang diakibatkan penumpukan sampah secara *open dumping* di TPA, yakni berupa baik menyangkut pencemaran udara, air, maupun pencemaran tanah.

Persoalan sampah sebagaimana digambarkan di atas merupakan persoalan umum yang dihadapi berbagai kota di Indonesia, apalagi kota

metropolitan dan kota-kota besar. Di Jepang, penanganan sampah melibatkan koordinasi 17 Kementerian dan keterlibatan sektor swasta secara penuh dalam pengelolaannya. Kebijakan ini diawali dengan perencanaan yang

matang dan terintegratif melalui masing-masing *leading sector*nya (Efa, 1999). Melalui konsep-konsep di atas, maka penelitian ini menggambarkan paradigma penelitian berikut ini :

Gambar 2.3
Alur Pikir Penelitian Pengaruh Fasilitas Perencanaan dan Koordinasi Terhadap Peningkatan Kualitas Pelayanan Persampahan



Sumber : Tompkins et al. (1996) , Handoko (1997) dan Kotler (1994)

C. METODE PENELITIAN

Desain penelitian ini adalah *explanatory survey* sebagai upaya mengumpulkan informasi dari responden menggunakan angket dengan menggunakan dua pendekatan, yaitu pendekatan kuantitatif dan pendekatan kualitatif. Pendekatan kuantitatif secara sederhana lebih merujuk pada pengumpulan dan penganalisaan informasi secara statistik dengan menggunakan uji statistik *path analysis*, sedangkan pendekatan kualitatif secara sederhana merujuk pada pengumpulan data yang disandarkan pada pendekatan lingkungan budaya organisasi dan birokrasi. Pendekatan ini dimaksudkan untuk merangkum secara intensif dan komprehensif hubungan antara fasilitas perencanaan dan koordinasi dalam peningkatan kualitas pelayanan publik di bidang pelayanan persampahan pada empat wilayah, yaitu : Kota Bandung, Kabupaten Bandung, Kabupaten Sumedang dan Kota Cimahi.

Penelitian dilaksanakan pada instansi yang ada di Kabupaten Bandung dan Sumedang dan Kota Bandung dan Cimahi sebagai populasinya. Sedangkan untuk pengambilan sampling dalam menentukan daerah kabupaten/kota mana dalam penelitian ini yaitu dengan pertimbangan: 1) dinamika masyarakat secara administratif kewilayahan, 2) melihat, mengkaji, memprediksi dan mengevaluasi hasil dari pemekaran wilayah ke arah Metropolitan Bandung.

Teknik Pengumpulan Data dilakukan melalui 1) Studi Kepustakaan, dilakukan dengan mempelajari bahan bacaan seperti buku teoritik, jurnal, makalah ilmiah, dokumen dan laporan, termasuk berbagai peraturan yang berkaitan dengan variabel penelitian. 2) Observasi; pengamatan diarahkan kepada fasilitas

perencanaan serta koordinasi dan sejumlah warga masyarakat yang berurusan dengan pelayanan publik dibidang persampahan. Observasi dimaksudkan untuk memeriksa dan mendalami hasil wawancara dan angket dengan keadaan dan situasi yang terkait dalam masalah penelitian. 3) Wawancara, Responden dalam teknik pengumpulan data ini, selain birokrat juga sejumlah lembaga swadaya masyarakat yang menjadi responden penelitian. Responden warga masyarakat ditentukan berdasarkan posisinya dalam struktur sosial yang berlaku dalam masyarakat. Wawancara dimaksudkan untuk mengetahui lebih jauh fasilitas perencanaan dan koordinasi pengaruhnya baik secara parsial maupun secara simultan terhadap kualitas pelayanan persampahan. 4) Angket; Angket disusun berdasarkan urutan variabelnya masing-masing jawaban yang menurut responden paling tepat, dipilih dengan memberi tanda silang (X) pada jawaban yang tersedia.

D. PEMBAHASAN

Analisis Pengaruh Perencanaan fasilitas Terhadap Kualitas Pelayanan Persampahan.

Definisi dari perencanaan fasilitas dalam penelitian ini adalah serangkaian tindakan mendasar yang dibuat oleh pemerintah daerah kabupaten dan kota bersama-sama dengan pemerintah provinsi sebagai upaya yang mengarah pada penyusunan perencanaan untuk diimplementasikan oleh seluruh jajaran aparatur pemerintah daerah di masa yang akan datang dalam rangka mencapai tujuan pelayanan dan memprediksi kebutuhan pembangunan fasilitas persampahan di empat lokus tersebut sehingga tercipta pembangunan kewilayahan yang terpadu.

Berdasarkan cara pandang ini, sistem melaksanakan pemikiran, strategi harus dipisahkan dari operasi, perumusan dipisahkan dari implementasi, pemikir dipisahkan dari pelaksana, maka hal itu berlaku juga dalam penyusunan perencanaan fasilitas dari objek strateginya.

Hasil penelitian menunjukkan bahwa sebanyak 10,6% keberhasilan pelayanan persampahan di Kota Bandung, Kabupaten Bandung, Kabupaten Sumedang dan Kota Cimahi, ditentukan secara langsung oleh Perencanaan fasilitas secara simultan antar Dinas Dinas/Instansi Instansi lain yang terkait dalam pelaksanaannya. Hal ini sangat relevan dengan keberadaan pemerintah provinsi melalui BAPPEDA dan Dinas Tata Ruang dan Permukiman Provinsi Jawa Barat serta pandangan Fitzsimon dan Fitzsimon (1994), bahwa untuk mewujudkan pelayanan yang optimal, maka bagian-bagian organisasi yang saling terkait harus disatupadukan secara sistematis melalui pengkajian lokasi pelayanan, (RTRW 2010 BAPPEDA JABAR). Penyatupaduan bagian-bagian dalam lingkup organisasi pemerintahan daerah, tidak lain adalah penyatupaduan Dinas/Instansi Daerah yang saling terkait dalam pelayanan publik. Disinilah letak kemampuan pimpinan organisasi dalam mengkaji peran perencanaan sebagai salah satu tugas pokoknya. Hal ini membuktikan betapa pentingnya penerapan fungsi Perencanaan fasilitas yang merupakan salah satu tugas pokok pimpinan dalam suatu organisasi, jika organisasi itu ingin mencapai tujuan secara efektif dan efisien. Masalahnya, menurut Mintzberg (2003) bahwa perencanaan menggambarkan gaya kalkulasi manajemen, bukan gaya melibatkan. Pimpinan yang memiliki gaya

melibatkan mengajak orang untuk melakukan sesuatu penjelajahan. Dia memimpin penjelajahan itu sedemikian rupa sehingga setiap orang ikut menentukan arahnya. Mereka yang memiliki gaya kalkulasi memiliki tujuan yang tetap dan dia menentukan apa yang harus dilakukan kelompok itu untuk mencapai tujuan tersebut tanpa memperhatikan pilihan anggotanya.

E. Analisis Pengaruh Koordinasi Terhadap Kualitas Pelayanan Persampahan Di Kota Bandung, Kabupaten Bandung, Kabupaten Sumedang dan Kota Cimahi.

Koordinasi akan dapat terlaksana dengan efektif dan memuaskan apabila keberadaan organisasi penyelenggara melaksanakan fungsi sistem informasi vertikal dan hubungan horizontal, yang meliputi faktor kesadaran pimpinan dan pelaksanaannya disertai aturan yang memadai, organisasi dengan mekanisme sistem yang dinamis, sikap profesional serta pengoptimalan sarana sesuai dengan jenis dan bentuk tugas/pekerjaan pelayanan yang sesuai dengan tuntutan, harapan dan kebutuhan masyarakat yang dilayani (Flynn, 1993., Rasyid, 1997, Handoko 1997).

Organisasi pemerintahan daerah sebagai suatu organisasi tipe birokrasi, di dalamnya terdapat pembagian tugas dan tanggung jawab yang jelas, adanya hubungan-hubungan kerja yang jelas antara atasan (pimpinan) dan bawahan (staf), antara sesama unsur pimpinan, dan antara sesama bawahan, yang kesemuanya itu diatur dalam tatanan organisasi sebagai ciri organisasi birokrasi. Hal yang demikian itu, (Robbins, 1995) adalah karakteristik dari model birokrasi Mesin yang sangat diperlukan, agar koordinasi sebagai usaha kerjasama dalam rangka

pencapaian tujuan tertentu dapat ditegaskan.

Pembagian kerja pada dasarnya merupakan penerapan prinsip spesialisasi dalam organisasi yang bertujuan untuk meningkatkan produktivitas dan efisiensi organisasi. Diperjelas oleh Henry (1988) bahwa organisasi adalah integrasi impersonal dan sangat rasional atas sejumlah spesialis yang bekerja sama untuk mencapai tujuan organisasi yang telah ditetapkan.

Oleh karena tenaga-tenaga spesialis dalam organisasi tersebar secara hirarkis pada berbagai unit kerja secara internal dan tersebar pada berbagai unit organisasi secara eksternal, maka kerjasama antara spesialis itu hanya memungkinkan untuk diwujudkan apabila koordinasi dilakukan secara terpadu. Robbins (1995) menekankan pentingnya penerapan koordinasi terpadu, mengingat organisasi itu terdiri dari unit-unit yang relatif berdiri sendiri yang dapat mengejar tujuan yang tidak sama, bahkan saling bertentangan jika organisasi tidak melakukan koordinasi secara efektif.

Penjelasan tersebut menunjukkan bahwa penerapan prinsip spesialisasi dan pembagian kerja dalam suatu organisasi, tidak dimaksudkan agar tiap-tiap unit atau satuan kerja berdiri sendiri dan terlepas dari unit atau satuan kerja lainnya dalam pelaksanaan tugas dan tanggung jawabnya, tetapi seiring dengan itu kerja sama di antara unit atau satuan kerja tersebut mutlak diperlukan dan sebagai prasyarat dalam upaya pencapaian tujuan organisasi. Dengan kata lain penerapan prinsip spesialisasi dalam birokrasi pemerintahan adalah dimaksudkan untuk mengorganisir secara teratur suatu pekerjaan yang

harus dilakukan oleh banyak orang (Tjokroamidjojo, 1997). Dengan penerapan itu dapat tercipta efisiensi. Jadi kebutuhan akan koordinasi itu timbul (Tripati dan Reddy, 1983) bukan sekedar pengimbang prinsip spesialisasi, tetapi juga karena adanya pembagian kerja, adanya saling interdependensi antara organisasi atau unit organisasi, dan adanya kepentingan individu versus kepentingan organisasi.

Menciptakan kerja sama dan menyatupadukan kembali berbagai program atau kegiatan yang saling terkait namun secara struktural terpisah atau terbagi pada setiap unit kerja atau unit organisasi baik secara internal maupun eksternal organisasi, menurut Soerjono (1996) diperlukan adanya koordinasi yang efektif di antara bagian-bagian atau satuan kerja yang terpisah-pisah itu.

Melalui koordinasi yang efektif diharapkan pelayanan persampahan di Kota Bandung, Kabupaten Bandung, Kabupaten Sumedang dan Kota Cimahi dapat terwujud sesuai dengan tujuan dan sasaran yang telah ditetapkan. Oleh karena itu maka pimpinan Dinas/Instansi terkait baik di tingkat Provinsi maupun kabupaten/kota sebagai salah satu unsur organisasi pemerintahan daerah, perlu mengoptimalkan hubungan dan interaksi dengan lingkungannya, baik lingkungan internal maupun lingkungan eksternal, agar koordinasi yang efektif itu dapat diaplikasikan secara optimal. Hal tersebut, sejalan dengan pandangan Henry (1988) bahwa organisasi itu merupakan penyatuan secara sistematis dari bagian-bagian yang saling bergantung sehingga perlu dikoordinasikan.

Hasil penelitian menunjukkan bahwa sebanyak 20,0% pengaruh langsung terhadap pelayanan persampahan di Kota Bandung, Kabupaten Bandung, Kabupaten Sumedang dan Kota Cimahi, ditentukan oleh koordinasi antara Dinas / Instansi terkait dengan Dinas/Instansi lain yang terkait dalam pelaksanaannya. Hal ini sangat relevan dengan pandangan Dimock & Dimock (1968:54), bahwa untuk mewujudkan tujuan organisasi, maka bagian-bagian organisasi yang saling terkait harus disatupadukan secara sistematis melalui koordinasi.

F. Interpretasi Hasil Analisis Simultan Pengaruh Perencanaan Fasilitas dan Koordinasi Terhadap Kualitas Pelayanan Persampahan

Berdasarkan data hasil penelitian di atas, analisis menyeluruh mengenai pengaruh perencanaan fasilitas dan koordinasi terhadap pelayanan publik, dengan mengambil kasus penelitian di Kota Bandung, Kabupaten Bandung, Kabupaten Sumedang dan Kota Cimahi menunjukkan hasil bahwa secara nyata perencanaan fasilitas dan koordinasi berpengaruh kuat (41,20%) terhadap kualitas pelayanan persampahan. Artinya, pelayanan publik yang berkualitas akan sangat ditentukan oleh perencanaan fasilitas dan koordinasi. Atau dengan kata lain, hingga saat ini posisi aparatus menjadi titik sentral di dalam pemberian pelayanan publik. Karena, memang sebagian besar jasa publik masih diproduksi dan direproduksi oleh aparatus pemerintah.

Berdasarkan hasil penelitian, diperoleh informasi bahwa mutu pelayanan publik di Kota Bandung, Kabupaten Bandung, Kabupaten Sumedang dan Kota Cimahi masih sangat rendah (BIGGS,2002). Keadaan ini sejalan dengan kondisi masyarakat di

Kota Bandung, Kabupaten Bandung, Kabupaten Sumedang, dan Kota Cimahi yang umumnya berperilaku buruk di dalam memandang dan memperlakukan sampah, dan juga perilaku aparat diindikasikan dalam pemberian pelayanan yang cenderung tidak adil, kepedulian yang kurang, disiplin yang rendah serta tidak peka sehingga dengan sendirinya mereka kurang bertanggung jawab. Secara fenomenal, keadaan ini kerap sekali dipertunjukkan dalam bentuk pelayanan publik yang menunjukkan sifat-sifat yang diskriminatif. Artinya, pelayanan akan cepat apabila pihak yang dilayani (*customer*), dalam hal ini masyarakat pengguna jasa aparatus atau aparat pemerintah dapat memberikan sejumlah biaya (*cost*) untuk pelayanan publik.

Kecenderungan faktual di atas, sebenarnya akan dengan sendirinya berkurang bahkan hilang secara bertahap apabila perencanaan fasilitas dan koordinasi itu sendiri menjadi semakin baik. Dan diantara sifat-sifat yang ada yang harus didorong untuk dibina dan dikembangkan adalah sifat adil dan bertanggung jawab. Meskipun kerap kali, adil dan keadilan itu relatif, namun dalam konteks pemberian pelayanan publik sudah jelas standarnya, yakni aturan yang berlaku, umpamanya Peraturan Daerah, Keputusan Bupati/Wali kota, untuk jasa layanan publik di Kabupaten/Kota. Demikian pula dengan faktor tanggungjawab, aparatus mulai dari tingkat bawah sampai birokrat puncak harus dibina dan dikembangkan rasa tanggung jawabnya, dalam memberikan layanan publik, terlepas dari ada atau tidak ada atasan ataupun instansi pengawasan. Artinya, mereka harus dilatihkan, ditanamkan, dan dikembangkan rasa tanggung jawabnya terhadap dirinya sendiri,

bahwa apabila ia memberikan pelayanan yang baik bahkan yang terbaik itu adalah merupakan kehormatan dari diri aparatus itu sendiri dan akan meningkatkan harkatnya sebagai manusia dengan profesi *public servant*.

Jadi dalam konteks perencanaan fasilitas dan koordinasi ini pelajaran berharga yang diperoleh dari penelitian ini adalah bahwa perlu dilakukan upaya untuk membangkitkan harga diri dan kehormatan diri di kalangan para aparatus dengan memberikan kesadaran bahwa *public servant* adalah suatu profesi yang punya arti penting dalam kehidupan masyarakat. Dan dengan sendirinya pelayanan publik yang berkualitas hanya akan lahir dari perencanaan fasilitas dan koordinasi yang baik ini. Namun, patut juga diperhatikan bahwa perlu diupayakan perbaikan sistem imbalan jasa (*reward*) dan juga sistem pemberian sanksi (*punishment*) secara proporsional bagi para aparatus dan masyarakat. Artinya, terlalu riskan apabila kita menginginkan adanya perbaikan perencanaan fasilitas dan koordinasi sementara sistem imbalan jasa yang mereka terima relatif lebih rendah dari biaya hidup yang semakin meninggi dari tahun ke tahun. Demikian pula lemahnya sistem pemberian sanksi, ketidak tegasan para atasan terhadap aparatus yang memberikan layanan jasa publik juga akan memperburuk situasi serta kepada masyarakat sebagai pengguna jasa. Karena mereka akan tertarik dan terdorong untuk melakukan praktik-praktik yang menyimpang ataupun bertindak lamban dan diskriminatif di dalam memberikan layanan jasa publiknya.

Dari data yang ada, dengan mengambil wilayah penelitian Kota Bandung, Kabupaten Bandung, Kabupaten Sumedang dan Kota Cimahi,

diperoleh keyakinan bahwa pelayanan publik disana tidak berkualitas, karena perencanaan fasilitas dan koordinasi yang memberikan jasa layanan publiknya tidak baik. Dari indikator kualitas yang paling rendah adalah nilai untuk *tangible*, artinya jasa berbeda dengan barang, biasanya yang paling menonjol dari kasus yang ada yaitu soal kepatuhan kepada sistem dan kepastian waktu. Pengguna jasa kerap kali tidak mengetahui atau bahkan memang dianggap tidak perlu tahu untuk mengetahui sistem dan prosedur dari suatu jasa layanan publik. Masyarakat tidak diikuti sertakan atau kerap kali memang disengaja untuk tidak diberi informasi terutama dalam proses kebijakan dalam pemberian jasa publik ini. Pengguna jasa kerap kali tidak tahu persis sebenarnya berapa lama waktu diperlukan untuk suatu pemberian jasa layanan publik ini. Padahal waktu adalah hal yang tak terbarukan dan dengan sendirinya menyerap biaya.

Berdasarkan data yang ada, secara keseluruhan kualitas pelayanan persampahan di Kota Bandung, Kabupaten Bandung, Kabupaten Sumedang dan Kota Cimahi ini masih dirasakan tidak berkualitas. Aparat, masih kurang *empathy*. Mereka kurang mau merasakan bagaimana kalau posisi mereka ada pada pihak yang dilayani atau yang harus menerima pelayanan. Itupun masih ditambah dengan tingkat kepedulian yang sangat kurang. Lengkap sudah gambaran buruk dari pelayanan publik yang ada dan sangat berkaitan dengan perencanaan fasilitas dan koordinasi yang memang masih buruk pula. Jadi, abdi masyarakat dan abdi negara masih sebagai slogan belaka. Buruknya perencanaan fasilitas dan koordinasi ini, boleh jadi berkaitan dengan tradisi birokrasi di Indonesia

yang dikembangkan saat ini masih berakar kepada tradisi birokrasi pemerintah tradisional- patrimonial yang berasal dari sistem kerajaan di masa lampau, yakni tradisi "abdi dalam". Mereka hanya membangun kepatuhan dan loyalitas terhadap kekuasaan dan yang berkuasa, birokrasi yang seharusnya impersonal menjadi sangat personal. Dalam konteks demikian, maka birokrasi modern sebagaimana diidealkan (*ideal type*) oleh Max Weber masih jauh terwujud dalam pemerintahan di Indonesia ini.

Pengelolaan sampah tentunya melibatkan banyak pihak. Para pihak (*stakeholders*) tersebut berkepentingan dan memikul tanggung jawab terhadap permasalahan sampah di wilayah studi. Memang Dinas dan PD. Kebersihan menjadi operator pengelolaan sampah di Kota Bandung, Kabupaten Bandung, Kabupaten Sumedang dan Kota Cimahi, namun PD. Kebersihan bukanlah *stakeholder* tunggal dalam penanganan sampah di keempat wilayah studi. *Stakeholders* kunci yang terlibat dalam pengelolaan sampah adalah :

1. Masyarakat sebagai pengguna jasa dan pembayaran retribusi;
2. Pemerintah Provinsi;
3. DPRD Provinsi Jabar, Kota Bandung, Kabupaten Bandung, Sumedang dan Kota Cimahi;
4. Dinas, Badan dan Kantor di keempat wilayah ini;
5. Pengelola sampah di tingkat komunitas (RT/RW atau kelompok-kelompok masyarakat) dan
6. Pemilik usaha komersial yang mendapat pelayanan langsung.

Dinas dan PD Kebersihan merupakan institusi yang ditunjuk oleh pemerintah Kota Bandung, Kabupaten Bandung,

Kabupaten Sumedang dan Kota Cimahi untuk mengelola kebersihan di wilayahnya masing-masing. Saat ini Dinas dan PD. Kebersihan telah mempunyai strategi yang diwujudkan dalam visi dan misi dan dijabarkan dalam program-program kerja namun implementasinya banyak mengalami kekurangan dan ketidakberhasilan. Kekurangan dan ketidakberhasilan Dinas dan PD. Kebersihan dalam menangani pengelolaan sampah secara garis besar dapat dikelompokkan menjadi :

1. Sosial, berhubungan dengan perkembangan kehidupan di Kota Bandung, Kabupaten Bandung, Kabupaten Sumedang dan Kota Cimahi;
2. Budaya, berhubungan dengan perilaku masyarakat di Kota Bandung, Kabupaten Bandung, Kabupaten Sumedang dan Kota Cimahi;
3. Ekonomi, berhubungan dengan anggaran pengelolaan sampah;
4. Teknis, berhubungan dengan pelayanan pengelolaan sampah di Kota Bandung, Kabupaten Bandung, Kabupaten Sumedang dan Kota Cimahi;
5. Spasial, berhubungan dengan tata ruang dalam pengelolaan sampah di Kota Bandung, Kabupaten Bandung, Kabupaten Sumedang dan Kota Cimahi;
6. Hukum, berhubungan dengan peraturan pendukung pengelolaan sampah dan
7. Manajemen organisasi, berhubungan dengan kinerja Dinas dan PD. Kebersihan.

Kondisi menyangkut kegagalan pemerintah - dalam hal ini Dinas dan PD. Kebersihan - dalam menyelenggarakan layanan publik ternyata terkait dengan kelemahan

dalam aturan formal yang tertuang pada aturan Undang-undang. Keputusan Menteri Dalam Negeri, Peraturan Daerah, dan keputusan-keputusan internal perusahaan. Di luar itu, juga terkait dengan pengambilan keputusan yang bersifat non formal yang tidak dituangkan dalam aturan tertulis tetapi menjadi kebiasaan yang dianggap wajar. Analisis terhadap dokumen kebijakan akan didasarkan pada kebijakan yang berkaitan dengan aspek sosial, budaya, ekonomi, teknis, spasial, hukum dan manajemen organisasi Dinas dan PD. Kebersihan. Dari pemetaan masalah tersebut baik yang timbul dari masyarakat maupun Dinas dan PD. Kebersihan maka dapat disimpulkan bahwa *substantive problem* dalam persoalan layanan kebersihan adalah :

1. Masalah manajemen perusahaan/organisasi yang terkait dengan fungsi efisiensi (pasar) dan pemerataan (pemerintah). Fokus dari pendekatan manajemen adalah peningkatan efisiensi, efektivitas, dan ekonomi sektor publik melalui penggunaan teknik pengelolaan yang biasa digunakan dalam sektor privat atau swasta yang berorientasi profit. Namun, manajemen sektor publik tidak dapat sepenuhnya mengikuti teknik-teknik pengelolaan yang berlaku dalam sektor privat karena sektor publik - atau dengan kata lain pemerintah - melakukan intervensi dalam penyediaan barang publik tidak hanya untuk efisiensi tetapi juga untuk tujuan pemerataan. Dengan demikian, tidak hanya kelompok masyarakat yang mampu membayar yang dapat menikmati layanan kebersihan, tetapi juga kelompok-kelompok miskin yang tidak mampu membayar.
2. Masalah interaksi antara Dinas dan PD. Kebersihan dengan lingkungan eksternal. Pihak di luar perusahaan yang banyak berhubungan dengan Dinas dan PD. Kebersihan antara lain Pemerintah Kota, DPRD, Pemerintah Kabupaten, pemilik usaha dari sektor komersial yang mendapat pelayanan langsung, dan masyarakat.
3. Masalah penguasaan teknologi berkaitan dengan antisipasi terhadap pengelolaan TPS/TPA juga antisipasi akibat dampak negatif adanya sampah seperti polusi, bau, penyakit dan lain sebagainya.

Berdasarkan *substantive problem* tersebut maka, permasalahan yang mendasar pada sektor kebersihan adalah kegagalan manajemen Dinas dan PD. Kebersihan dalam memberikan pelayanan kebersihan yang sesuai dengan kebutuhan masyarakat. Analisis terhadap isi dokumen kebijakan pengelolaan kebersihan dilakukan berdasarkan persoalan mendasar yang merupakan penyebab kegagalan Dinas dan PD Kebersihan dalam menyediakan layanan kebersihan memadai bagi seluruh warga kota.

G. KESIMPULAN

1. Pengelolaan sarana dan prasarana perkotaan di Kota Bandung, Kabupaten Bandung, Kabupaten Sumedang dan Kota Cimahi membawa keuntungan bagi semua pihak yang terlibat. Untuk itu, sumber-sumber fasilitas yang dimiliki oleh masing-masing daerah dapat dioptimalkan demi kepentingan bersama dalam wadah pengelolaan bersama secara regional. Melihat hasil analisis perencanaan fasilitas antar wilayah, maka :

- a. Pengelolaan pelayanan persampahan, di masing-masing wilayah perbatasan studi mengacu dari hasil analisis bahwa fasilitas pendukung utama baik peralatan, personil dan prosedur sangat berpengaruh dalam meminimalisasi gangguan dan penundaan pekerjaan. Sehingga semua wilayah pelayanan yang bersinggungan ini secara terpadu baik administratif maupun secara teknis dapat mendukung aktivitasnya dalam mencapai sasaran pelayanan.
 - b. Perencanaan fasilitas berdasarkan hasil analisis berpengaruh dalam menentukan hubungan timbal balik antar pengelola fasilitas persampahan dalam batasan-batasan wilayah pelayanan, dimana pengelola yang bernaung dibawah masing-masing institusi secara periodik menentukan hubungan fasilitas mana yang dapat dideskripsikan secara kualitatif maupun kuantitatif. Hal ini dimungkinkan untuk mengantisipasi terjadinya ketimpangan konsentrasi pelayanan yang seharusnya menjadi tanggung jawab bersama antara pemerintah kota dan kabupaten.
 - c. Kebutuhan ruang untuk semua aktivitas pelayanan berdasarkan hasil analisis menunjukkan bahwa serangkaian tindakan yang ditawarkan berdasarkan alternatif desain fasilitas pelayanan, dengan menetapkan peringkat dari rencana dan menetapkan masing-masing rencana tujuan, sasaran organisasi dan pertimbangan biaya pengelola secara bersama sangat bermakna sebagai upaya yang pada penyusunan rencana untuk diimplementasikan melalui pertimbangan lokasi dan pengawasan instalasi tata ruang.
2. Pengelolaan persampahan regional secara bersama melalui hasil analisis diperoleh kemanfaatan yang tinggi bagi masing-masing wilayah pelayanan melalui tindakan koordinasi, dimana upaya meningkatkan kualitas pelayanan persampahan diperoleh melalui pemanfaatan sistem informasi manajemen persampahan antar wilayah pelayanan di antara organisasi pengelola. Hal ini didukung melalui hasil analisis bahwa, hubungan-hubungan horizontal antar pelaksana berdasarkan kontak langsung antar individu melalui peran penghubung manajerial baik wewenang fungsional maupun rantai perintah horizontal di tiga wilayah Kota Bandung berdasarkan batasan pelayanan dengan wilayah : Kabupaten Bandung, Kabupaten Sumedang dan Kota Cimahi secara bersama sangat berpengaruh. Mengingat, dampak pelayanan persampahan yang buruk akan berakibat langsung terhadap lingkungan publik. Lebih lanjut, dampak lingkungan hidup ini tidak berdasarkan kepentingan wilayah secara parsial yang akan merugikan daerah itu sendiri melainkan wilayah studi lainnya terkena imbasnya bila tidak didukung oleh model pengelolaan manajemen sampah secara bersamaan dengan mempertimbangkan faktor lain, seperti : sosial, budaya, ekonomi dan hukum.
 3. Pengelolaan persampahan melalui perencanaan fasilitas dan koordinasi, di Kota Bandung, Kabupaten Bandung, Kabupaten Sumedang, dan Kota Cimahi masing-masing dinas teknis dapat

berdasarkan hasil analisis berbeda pengelolaannya, namun satu hal yang tidak dapat dihindarkan adalah kualitas pelayanan yang menyangkut tingkat keunggulan yang diharapkan publik terutama di wilayah perbatasan berpengaruh kuat, dimana mobilitas penduduk yang begitu tinggi dan pengendalian atas tingkat keunggulan mutu oleh semua elemen masyarakat, dalam upaya memenuhi kepentingan publik. Bila jasa atau layanan yang diterima sesuai dengan yang diharapkan publik, maka kualitas jasa atau layanan dipersepsikan baik dan memuaskan oleh publiknya. Sebaliknya, kualitas jasa atau layanan akan dipersepsikan buruk, dilihat dari adanya kesamaan dimensi : keterandalan, ketanggapan, keyakinan, empati dan berwujud yang dilandasi oleh nilai kesamaan dalam pelayanan. Dimana hasil analisis menunjukkan, secara simultan dapat dilihat dari dua aspek yaitu; kualitas pelayanan internal dan kualitas pelayanan eksternal yang berkaitan dengan interaksi perilaku pegawai dengan fasilitas yang tersedia.

4. Berdasarkan uraian di atas, diperoleh **penguatan konsep**, yaitu :
 - a. Perencanaan fasilitas menentukan hubungan timbal balik antar pengelola pelayanan persampahan baik berdasarkan batasan administratif wilayah pelayanan maupun irisan administratif wilayah perbatasan, dimana, pengelola secara periodik menentukan hubungan fasilitas mana yang dapat mengikat kesamaan pelayanan berdasarkan kewilayahan dengan menggunakan

pendekatan secara kuantitatif. Secara kualitatif, dikembangkan fasilitas pendukung utama baik peralatan, personil dan prosedur dalam pengelolaannya guna meminimalisir gangguan dan penundaan pekerjaan. Sumber-sumber fasilitas yang dimiliki oleh masing-masing daerah dapat dioptimalkan demi menghindari *goal conflict* antar pengelola secara regional.

- b. Koordinasi dilakukan guna mengurangi dampak negatif *ego sectoral* dan mengefektifkan pembagian kerja secara internal. Dari sudut normatif, koordinasi memiliki penguatan sebagai sarana untuk menggerakkan, menyeraskan, menyelaraskan dan menyeimbangkan kegiatan-kegiatan yang spesifik agar terarah pada tujuan pelayanan publik yang telah ditetapkan.

H. SARAN

1. Aspek-aspek pelayanan persampahan yang perlu diperhatikan dalam perencanaan fasilitas adalah:
 - a. Fasilitas langsung terhadap publik, fasilitas dalam penyediaan pemilahan sampah dipilah ke dalam tiga kategori, yaitu: sampah organik, anorganik; plastik, kertas serta kaca dan sampah anorganik beracun.
 - b. Optimalisasi peran dinas terkait dimulai dari tingkat kecamatan, dimana keberadaan TPS banyak berada di tengah-tengah permukiman, hal ini dapat dilakukan melalui: optimalisasi tentang pemilahan dan pemanfaatan sampah serta penyamaan persepsi tentang Standarisasi TPS berdasarkan kesehatan lingkungan yang ditunjang

- dengan monitoring evaluasi oleh instansi yang berwenang.
- c. Tempat pembuangan akhir sampah merupakan rangkaian akhir dalam pelayanan publik di bidang persampahan, untuk itu, perlu diberdayakan dinas terkait dalam manajemen pengelolaannya, diantaranya:
- ✓ Bentuk kelembagaan pengelola TPA di wilayah studi melalui pengelola bersama yang melibatkan pemerintah kabupaten dan kota, swasta dan masyarakat;
 - ✓ Sosialisasi terhadap publik, tentang: Lokasi TPA di area *green belt*, pemanfaatan sampah di TPA menjadi *Waste to energy*, aspek hukum dan insentif yang diberikan pemerintah terhadap publik yang dapat memberdayakan sampah menjadi nilai yang berguna.
- d. Wilayah perbatasan yang bersinggungan, diupayakan pendataan kembali mengenai keberadaan TPS maupun tempat pembuangan antara, hal ini akan dapat ditempuh melalui mekanisme: perencanaan sasaran fasilitas dengan peningkatan prasarana yang kompetitif pada setiap penyedia jasa serta pengkajian ulang aktivitas yang diidentifikasi sejenis.
- e. Evaluasi fasilitas pelayanan persampahan seyogyanya diserahkan kepada publik dengan koordinasi pemerintah Provinsi, dimana tata ruang pelayanan dan desain organisasinya dapat ditawarkan melalui *sharing* dengan swasta dengan pemerintah kabupaten dan kota di Kota Bandung, Kabupaten Bandung, Kabupaten Sumedang, dan Kota Cimahi dalam pembiayaannya.
2. Pengukuran kualitas kerja sektor publik yang bertujuan untuk membantu manajer publik menilai pencapaian suatu strategi melalui fleksibilitas lokasi pelayanan. Pengukuran kualitas kerja juga merupakan suatu alat manajemen untuk meningkatkan kualitas pengambilan keputusan dan akuntabilitas para aparatusnya. Maka, pelaksana jasa pelayanan harus menggunakan pengukuran kualitas kerja melalui, *pertama*, pengukuran kualitas kerja organisasi yang didesain sangat berbeda berdasarkan TUPOKSI masing-masing instansi di wilayah studi. *Kedua*, desain organisasi digunakan sebagai alat evaluasi tuntutan manajemen. Untuk melaksanakan kedua hal tersebut, terlebih dahulu harus ditentukan tujuan dari suatu program secara jelas. Setelah program didesain, haruslah sudah termasuk pencapaian sasaran dengan indikator: kualitas kerja dan atau ukuran keberhasilan pelaksanaan program, sehingga dapat diukur dan dievaluasi tingkat keberhasilannya melalui tingkat kesamaan (*equity*) publik dalam mendapatkan pelayanan.
3. Prasarana persampahan yang ada sampai saat ini agar dikelola secara homogen oleh masing-masing pemerintah Kota/Kabupaten yang ada di Kota Bandung, Kabupaten Bandung, Kabupaten Sumedang dan Kota Cimahi, hal ini dapat diperoleh dari penyediaan sistem informasi pelayanan persampahan oleh masing-masing penyedia jasa. Jika dilihat secara menyeluruh, sistem prasarana persampahan yang ada di Kota Bandung, Kabupaten Bandung, Kabupaten Sumedang dan Kota Cimahi

saat ini saling berkaitan antara satu dengan lainnya. Untuk menghindari terjadinya “siapa yang bertanggungjawab” atas pengelolaan TPS di perbatasan wilayah administratif dan TPA, diperlukan pemahaman konsep perencanaan fasilitas yaitu:

a. Melihat adanya hubungan timbal balik antar pengelola pelayanan persampahan yang tidak dapat dibatasi wilayah administrasi pelayanan, dimana irisan administratif wilayah perbatasan selalu menjadi isu negatif tentang pelayanan publik. Melalui evaluasi secara periodik, dapat diukur hubungan fasilitas mana yang dapat dikelola secara bersama guna meminimalisasi keluhan publik dan sumber-sumber fasilitas mana yang dimiliki oleh masing-masing daerah dapat dioptimalkan demi kepentingan bersama.

b. Agar tujuan pengelolaan pelayanan persampahan di Kota Bandung, Kabupaten Bandung, Kabupaten Sumedang, dan Kota Cimahi ini tercapai secara optimal, maka pendekatan yang dibentuk hendaknya lebih menggunakan pendekatan fungsional kelembagaan, bukan lagi kewilayahan maupun struktural. Dalam hal ini masing-masing pengelola persampahan di kota maupun kabupaten diberikan keleluasaan untuk mengendalikan operasi antar wilayah pelayanan, sepanjang kinerja kerjasama ini menghasilkan pelayanan yang tinggi dengan tetap menjaga tingkat efektivitas dan efisiensi waktu berdasarkan harga pelayanan yang kompetitif.

c. Melalui koordinasi dengan mengembangkan sistem informasi persampahan regional dan melakukan hubungan-hubungan horizontal antar instansi terkait tanpa melihat batas-batas administratif pelayanan. Hal ini akan terwujud melalui pembangkitan *sense of coordination* di kalangan aparatus. Peran yang lebih aktif dari pemerintah Provinsi melalui optimalisasi forum koordinasi. Hal ini akan mencegah terjadinya tumpang-tindih pelayanan, untuk itu pengintegrasian sistem prasarana melalui fasilitasi kelembagaan di tingkat Provinsi segera dioperasionalkan. Sehingga pada masa yang akan datang diharapkan pengelolaan sistem prasarana regional dapat dilakukan secara bersama-sama dengan tetap memperhatikan hak dan kewajiban masing-masing Kota/Kabupaten yang ada.

d. Pemilihan sistem fasilitas prasarana yang akan diintegrasikan didasarkan pada sistem prasarana yang diperkirakan akan memberikan pengaruh positif terhadap kewenangan antar Kota/Kabupaten guna meminimalisasi hambatan dan ancaman seperti yang terjadi selama ini. Selain itu, pemilihan didasarkan pula pada potensi dan keterlibatan masyarakat dan swasta.

REFERENSI

- Atmosudirdjo, Pradjudi. 1982. *Beberapa Pandangan Umum Tentang Pengambilan Keputusan (Decisions Making)*. Jakarta. Ghalia Indonesia.
- Drucker, Peter F. 1990. *Managing The Non-Profit Organization*. Harper Business. New York.
- Efendi, Sofyan 1984. *Pelayanan Publik, Pemerataan dan Administrasi Negara Baru*. Jakarta. LP3ES.
- Fitzsimmons, James A and Mona J. Fitzsimmons. 1994. *Service Management For Competitive Advantage*. McGraw-Hill International. New York
- Hadi, Kusuma Grace dan Rocmulyati Hamzah. 1986. *Manajemen Personalial Segi Manusia Dalam Organisasi*. Jakarta. Gramedia.
- Handoko, T. Hani. 1995a. *Manajemen Personalial dan Sumber Daya Manusia*. BPFE. Yogyakarta
- Handoko, T. Hani. 1997b. *Manajemen Edisi 2*. BPFE- UGM. Yogyakarta
- Henry, Nicholas. 1980. *Publik Aministration And Publik Affairs*. Prentice-Hall Inc. New York
- Osborne, David and Ted Gaebler. 1996. *Mewirusahaakan Birokrasi (Reinventing Government) Mentransformasikan Semangat Wirausaha ke Dalam Sektor Publik*. Terjemahan. Jakarta. Binaman Presindo.
- Riggs, Fred W. 1998. *Administrasi Negara-negara Berkembang ; Masyarakat Prismatic*. Terjemahan Yasogama. Jakarta. CV .Rajawali.
- Robbins, Stephen. 1995. *Teori Organisasi Struktur, Desain dan Aplikasi Edisi 3*. Terjemahan Jusuf Udaya. Jakarta. Arcan.
- Soerjono. 1996. *Manajemen Pelayanan Masyarakat Dalam Rangka Pelaksanaan Manajemen Modern, Manajemen Modern Menyongsong PJPTII*. Jakarta. LAN RI.