

**LAPORAN AKHIR
PENELITIAN DASAR
FAKULTAS HUKUM**



TIM PENGUSUL

Prof. Dr. Muhammad Akib, S.H., M.Hum.	0016096303
Dr. HS. Tisnanta, S.H., M.Hum.	0030096102
Agus Triono, S.H, M.H. Ph.D.	0010108404

**Model Kerja Sama Antar Daerah dalam Mengatasi Ego-Sectoral
Pengelolaan Sampah Rumah Tangga di Provinsi Lampung**

**PROGRAM STUDI DOKTOR ILMU HUKUM
FAKULTAS HUKUM
UNIVERSITAS LAMPUNG
2021**

HALAMAN PENGESAHAN
PENELITIAN FAKULTAS HUKUM

Judul Pengabdian : **Model Kerja Sama Antar Daerah dalam Mengatasi Ego-Sectoral Pengelolaan Sampah Rumah Tangga di Provinsi**

Lampung

Ketua Pengabdian

- a. Nama Lengkap : Prof. Dr. Muhammad Akib., S.H., M.Hum
b. NIDN : 0016096303
c. SINTA ID : 5995370
d. Program Studi : Ilmu Hukum
e. Nomor HP : 08127902728
f. Alamat surel (e-mail) : muhammad.akib@fh.unila.ac.id

Anggota (1)

Nama Lengkap : Dr. H.S. Tisnanta, S.H.,M.H.

SINTA ID : 5995528

NIDN : 0030096102

Program Studi : Ilmu Hukum

Anggota 2)

Nama Lengkap : Agus Triono, S.H.,M.H.,Ph.D

SINTA ID : 6692198

NIDN : 0010108404

Program Studi : Ilmu Hukum

Jumlah mahasiswa yang terlibat: 2 (dua) orang

Jumlah alumni yang terlibat : -

Jumlah staf yang terlibat : 2 (dua) orang

1. Rini Fathonah,S.H.,M.H.
2. Watoni Nurdin,S.H.,M.H.

Lokasi kegiatan : Provinsi Lampung

Lama kegiatan : 4 (enam) bulan

Biaya penelitian : Rp. 15.000.000.-

Sumber dana : DIPA FH Universitas Lampung 2021

Bandar Lampung, 15 Oktober 2021

Mengetahui,
Dekan



Dr. Muhammad Fakih, S.H.,M.S.
NIP. 196412181988031002

Ketua Peneliti,

Prof. Dr. Muhammad Akib., S.H., M.Hum
NIP. 196309161987031005

Menyetujui,
Ketua LPPM Universitas Lampung,



Dr. Lusmeilia Afriani, D.E.A
NIP. 196505101993032008

DAFTAR ISI

	HALAMAN
DAFTAR ISI	i
RINGKASAN	ii
BAB I. PENDAHULUAN	1
1.1. Latar Belakang	1
1.2. Rumusan Permasalahan	3
BAB II. TINJAUAN PUSTAKA	4
2.1. Paradigma Pengelolaan Sampah	4
2.2. Kebijakan Pemerintah dan Peran Publik dalam Pengelolaan Sampah....	6
BAB III. METODE	7
BAB IV. HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN	11
4.1. Kondisi Eksisting Pengelolaan Sampah di Provinsi Lampung	11
4.2. Upaya yang dilakukan oleh Pemerintah Provinsi Lampung	16
4.3. Pengelolaan Sampah Berbasis <i>Good Environmental Government</i> dan Kerjasama Antar Daerah.....	18
4.4. Model Kerjasama Antar daerah dalam Mengatasi Ego-Sectoral Pengelolaan Sampah Rumah Tangga di Provinsi Lampung.....	23
BAB V. PENUTUP	31
DAFTAR PUSTAKA	32

RINGKASAN

Sampah rumah tangga merupakan permasalahan lingkungan yang masih dihadapi oleh Provinsi Lampung. Untuk menangani masalah sampah rumah tangga yang semakin besar, penyediaan tempat pembuangan akhir regional saat ini sangat diperlukan terutama bagi daerah perkotaan yang sudah tidak memiliki tempat pembuangan sampah akhir yang memadai. Akan tetapi, adanya ego-sectoral masing-masing kabupaten/kota untuk memberikan lahannya guna menampung buangan sampah dari kabupaten/kota lainnya menjadi persoalan yang sangat *urgen* untuk dipecahkan. Penelitian ini merupakan penelitian hukum normatif dengan menggunakan pendekatan perundang-undangan (*statue approach*) dan pendekatan konseptual (*conceptual approach*). Untuk memperkuat hasil penelitian, digunakan juga pendekatan *socio-legal approach*. Tahapannya meliputi inventarisasi dan analisis normatif bahan hukum (peraturan perundang-undangan). Selanjutnya akan dilakukan pengumpulan data lapangan dengan melakukan wawancara dan *FGD* dengan *stakeholder* terkait untuk menentukan solusi berupa kebijakan dan strategi daerah yang tepat dan dapat diterapkan dalam pengelolaan sampah rumah tangga di Provinsi Lampung.

Hasil penelitian menunjukkan bahwa Provinsi Lampung memiliki produksi sampah rumah tangga dan sampah sejenis sampah rumah tangga yang cukup tinggi. Pemerintah Daerah Provinsi Lampung dalam melaksanakan Kebijakan pengelolaan sampah berbasis prinsip *Good Environmental Governance* masih kurang. Beberapa prinsip ada yang sudah dijalankan namun prinsip-prinsip pokok tidak dijalankan seperti Pembentukan Peraturan Gubernur tentang Pengelolaan Sampah sehingga dapat dikatakan belum dilaksanakan secara maksimal. Model kerjasama yang memungkinkan adalah dalam bentuk *Consortia*, dikarenakan secara teknis lembaga pengelola sampah sudah ditetapkan dalam bentuk UPTD.

Kata Kunci: Kebijakan dan Strategi, Sampah Rumah Tangga, Inter-regional Collaboration

BAB I PENDAHULUAN

1.1. Latar Belakang

Sampah masih menjadi permasalahan besar di berbagai negara di dunia termasuk Indonesia. Saat ini, Indonesia justru menjadi negara produsen sampah terbesar setelah China (Jambeck et al., 2015). Pertambahan jumlah penduduk dan perubahan pola konsumsi masyarakat telah menimbulkan peningkatan volume, jenis dan karakteristik sampah yang semakin beragam terutama sampah rumah tangga. Kurangnya perhatian Pemerintah terhadap permasalahan sampah rumah tangga ini semakin memperburuk keadaan lingkungan sekitar (Yogiesti et al., 2010).

Dalam konteks lokal, peningkatan jumlah sampah rumah tangga yang dihasilkan di beberapa wilayah di Lampung misalnya semakin bertambah seiring dengan perbaikan tingkat ekonomi dan kesejahteraan masyarakat. Berdasarkan hasil survei Dinas Lingkungan Hidup Provinsi Lampung pada tahun 2017, dari sebelas daerah di Provinsi Lampung setidaknya telah menghasilkan 2267,52 ton sampah rumah tangga per hari (Badan Pusat Statistik, 2018). Namun daya tampung atau daya serap sampah tersebut sampai ke tempat pembuangan akhir (TPA) masing-masing daerah rata-rata kurang dari 10 persen dari total sampah yang dihasilkan setiap harinya.

Hingga saat ini, penanganan dan pengelolaan sampah tersebut masih belum optimal. Banyak sekali permasalahan yang bersumber dari sampah rumah tangga ini seperti banyaknya sampah yang menumpuk di pinggir jalan, tepi sungai dan banyak tempat lainnya tanpa adanya perhatian dari pemerintah maupun masyarakat sekitarnya. Bagi masyarakat yang telah membayar pelayanan jasa pengangkutan sampah oleh pemerintah daerah, mereka hanya menunggu sampah hasil rumah tangga mereka diangkut menuju TPA (Sukrorini et al., 2014). Sementara itu,

sebagian masyarakat lainnya yang tidak ikut membayar jasa pelayanan pengangkutan sampah, mengatasi sampah mereka dengan cara membakarnya sendiri atau membuangnya di mana saja.

Pengelolaan sampah merupakan salah satu bagian dari tanggung jawab pemerintah daerah. Terkait dengan pelaku pengelolanya, pada dasarnya terdapat dua macam pengelolaan sampah, yaitu pengelolaan/ penanganan sampah setempat (individu) dan pengelolaan sampah terpusat untuk suatu lingkungan permukiman atau kota. Penanganan sampah terpusat salah satunya adalah pengelolaan TPA (Jaksi, 2016). Hingga saat ini, Pemerintah daerah dan masyarakat dalam mengelola sampah rumah tangga masih bertumpu pada pendekatan akhir *end of pipe solution*. Pendekatan ini menitikberatkan pada pengelolaan sampah ketika sampah tersebut telah dihasilkan, yaitu berupa kegiatan pengumpulan, pengangkutan, dan pembuangan sampah ke TPA sampah (Dutt & King, 2014). Paradigma pengelolaan sampah yang bertumpu pada pendekatan akhir ini seharusnya sudah saatnya ditinggalkan dan diganti dengan paradigma baru pengelolaan sampah (Hernawati et al., 2005). Paradigma baru memandang sampah sebagai sumber daya yang mempunyai nilai ekonomi dan dapat dimanfaatkan, misalnya untuk energi, kompos, pupuk ataupun untuk bahan baku industri (KRISNANI et al., 2017). Meski demikian, sebagian besar masyarakat di Provinsi Lampung masih memandang sampah sebagai barang sisa yang tidak berguna, bukan sebagai sumber daya yang perlu dimanfaatkan (Purnomo et al., 2017).

Semua sistem pengelolaan TPA sampah di Indonesia termasuk di Provinsi Lampung pada awalnya didesain dengan sistem *sanitary landfill*, namun dalam implementasinya hampir semua TPA saat ini dioperasikan dengan *open dumping*.

1.2. Rumusan Permasalahan

Permasalahan utama yang akan diteliti adalah bagaimana pengelolaan sampah rumah tangga dengan ketersediaan lahan yang sudah tidak dapat menampung (*overload*) volume yang semakin meningkat setiap tahunnya. Hal ini didasari kenyataan bahwa kota-kota besar pada umumnya mengalami masalah dengan lokasi TPA yang semakin terbatas dan sulit diperoleh. Oleh karena itu, **urgensi** penelitian ini akan menjawab permasalahan dalam pengelolaan sampah rumah tangga tersebut dan memberikan dasar dalam kebijakan dan strategi daerah yang dapat ditempuh dalam pengelolaan TPA pada tingkat Provinsi. **Tujuan khusus** dari penelitian ini adalah merumuskan model kebijakan dan strategi daerah dalam mengatasi sampah rumah tangga di Provinsi Lampung. Dengan demikian, penelitian ini memiliki **spesifikasi khusus** sesuai dengan skema penelitian terapan yakni hasil penelitian ini dapat diterapkan untuk mengatasi persoalan konkrit di lapangan.

BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

2.1. Paradigma Pengelolaan Sampah

Pengelolaan sampah pada hakikatnya adalah untuk memenuhi hak setiap orang dalam mendapatkan lingkungan hidup yang baik dan sehat sesuai amanat Pasal 28 H ayat (1) Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Di samping itu, dalam Undang-undang Nomor 18 Tahun 2008 tentang Pengelolaan Sampah telah memberikan konsekuensi bahwa pemerintah daerah wajib memberikan pelayanan publik dalam pengelolaan sampah. Pemerintah memiliki tanggung jawab dalam penyediaan prasarana dan sarana pengelolaan sampah. Provinsi Lampung sendiri merupakan provinsi dengan laju peningkatan penduduk sebesar 1,28 persen (Badan Pusat Statistik (Central Bureau of Statistics), 2015). Semakin banyaknya jumlah penduduk di Provinsi Lampung tentu juga mengakibatkan atau berdampak terhadap kuantitas sampah yang dihasilkan.

Sampah yang berasal dari masyarakat maupun kawasan hanya dikumpulkan di suatu tempat, lalu diangkut dan langsung dibuang di tempat pembuangan akhir sampah (TPA). Sampah dibuang di TPA tanpa ada pengelolaan lebih lanjut yang bisa menyebabkan pencemaran lingkungan. Pengelolaan sampah seperti ini dinamakan sistem *end of pipe solution* yang menitikberatkan pada pengolahan sampah, ketika sampah tersebut telah dihasilkan. Kegiatan yang dilakukan adalah pengumpulan, pengangkutan, dan pembuangan sampah ke tempat pembuangan akhir sampah (TPA). Pengelolaan sampah semestinya dilakukan dengan cara mengurangi (*Reduce*), menggunakan kembali (*Reuse*), mendaur ulang (*Recycle*) dan dalam implementasinya melibatkan masyarakat (Purwaningrum, 2016). Sampah dibatasi sejak dari sumbernya dan di tiap proses penanganan dilakukan proses pemilahan, penggunaan kembali dan pendauran ulang hingga memiliki manfaat ekonomis dan ekologis.

Permasalahan sampah di Indonesia harus dibenahi dari akarnya yaitu manusia sebagai penghasil sampah terbesar (Revani et al., 2016). Pendidikan sejak dini akan

pentingnya mengelola lingkungan yang sehat dengan cara mengetahui dan menyadari pengelolaan sampah merupakan hal yang sangat penting. Kesadaran masyarakat membuang sampah pada tempatnya tidak tergantung pada tingkat ekonomi, jabatan atau golongan seseorang (Nasution & Permadi, 2017). Namun hal ini merupakan cermin dari kesadaran yang diperoleh dari pendidikan yang diterapkan sejak dini baik itu di sekolah atau dalam lingkungan keluarga.

Mengelola sampah dari hulu sesungguhnya juga dapat dilakukan oleh masyarakat sendiri dengan melakukan pemilahan/pemisahan sampah berdasarkan jenisnya (Yudhistirani et al., 2016). Pemilahan tersebut misalnya dengan membagi apakah sampah tersebut sampah kering, sampah basah, atau sampah plastik dan botol. Hal ini tentunya akan memudahkan petugas kebersihan untuk memberikan perlakuan yang lebih cepat dibanding harus dilakukan pemilahan sendiri oleh petugas kebersihan.

Konsepsi 3 R yaitu **(1) reduce**, mendorong kita sebisa mungkin mengurangi penggunaan barang yang menghasilkan sampah, **(2) re-use**, menggunakan kembali barang yang biasa dibuang dengan menghindari barang-barang yang *disposable* (sekali pakai buang). Hal ini dapat memperpanjang waktu pemakaian barang sebelum ia menjadi sampah dan yang ke **(3) recycle** yaitu mendaur ulang (Astheria & Heruman, 2016). Sampah yang dibuang harus dipilah, sehingga tiap bagian dapat dikomposkan atau didaur ulang secara optimal, daripada dibuang ke sistem pembuangan limbah yang tercampur seperti yang ada saat ini. Industri-industri harus mendesain ulang produk-produk mereka untuk memudahkan proses daur-ulang produk tersebut (Hernawati et al., 2005). Prinsip ini berlaku untuk semua jenis dan alur sampah, dimana dengan pemilahan tersebut, maka akan dengan mudah bagi pemulung atau pengusaha daur ulang menemukan sampah yang dapat didaur-ulangkan. Selain itu pembuangan sampah yang tercampur dapat merusak dan mengurangi nilai dari material yang mungkin masih bisa dimanfaatkan lagi. Bahan-bahan organik dapat mengontaminasi/mencemari bahan-bahan yang mungkin masih bisa didaur-ulang dan racun dapat menghancurkan kegunaan dari keduanya.

2.2. Kebijakan Pemerintah dan Peran Publik dalam Pengelolaan Sampah

Kebijakan pemerintah dalam rangka menciptakan masyarakat yang bersih memang sampai saat ini belum dapat berjalan sebagaimana mestinya. Pertumbuhan jumlah penduduk tentunya sangat berpengaruh pada pola konsumsi masyarakat yang berakibat menimbulkan bertambahnya volume sampah, dengan jenis dan karakteristik sampah spesifik sebagai bagian pola konsumsi.

Berbicara mengenai persoalan sampah, segera muncul dalam pikiran kita pada umumnya adalah persoalan apa yang terlihat secara visual kasat mata, yaitu sampah yang ada di tong tempat pembuangan sampah, sampah yang berserakan di pinggir jalan, dan sebagainya, bukan apa yang akan ditimbulkan atau yang akan menjadi dampak dari persoalan sampah tersebut.

Dalam pengelolaan sampah, masih terkendala pada lemahnya pemahaman masyarakat mengenai arti pentingnya pengelolaan sampah yang benar (Purwanti et al., 2015). Selama ini masyarakat masih beranggapan sampah hanya sebatas sisa kegiatan sehari-hari manusia yang tidak perlu diperhatikan. Masyarakat begitu mudahnya membuang sisa-sisa kegiatan sehari-hari mereka baik berupa sisa-sisa makanan, yang berasal dari benda yang padat yang tidak bisa didaur ulang maupun sisa kegiatan sehari-hari yang dapat didaur ulang untuk dibuang di sembarang tempat. Tidak ada perhatian dari masyarakat itu bagian pola masyarakat yang lemah untuk memperhatikan arti pentingnya kesehatan masyarakat.

Peran serta masyarakat sangat mendukung program pengelolaan sampah suatu wilayah (Aryenti, 2011). Peran serta masyarakat dalam bidang persampahan adalah proses dimana orang sebagai konsumen sekaligus produsen pelayanan persampahan dan sebagai warga memengaruhi kualitas dan kelancaran prasarana yang tersedia untuk mereka. Peran serta masyarakat penting karena peran serta merupakan alat guna memperoleh informasi mengenai kondisi, kebutuhan dan sikap masyarakat setempat, masyarakat lebih mempercayai proyek/program pembangunan jika merasa dilibatkan dalam proses persiapan

Dalam Undang-Undang No. 18 tahun 2008 tentang pengelolaan sampah juga telah menekankan pada pentingnya partisipasi masyarakat dalam pengelolaan sampah. Dalam pengelolaan menuju *zero waste*, proses pemilahan dan pengolahan harus dilaksanakan di sumber sampah, baik bersamaan maupun secara berurutan

dengan pewadahan sampah. Pengelolaan sampah diawali dari lokasi timbulan sampah atau produsen sampah. Sampah dipisah antara sampah organik dan sampah anorganik, dan ditempatkan pada wadah sampah yang berbeda. Sampah organik untuk diproses menjadi kompos, sedangkan sampah anorganik biasanya dimanfaatkan untuk didaur ulang maupun dimanfaatkan kembali.

Di samping itu, masyarakat berhak berpartisipasi dalam proses pengambilan keputusan, penyelenggaraan dan pengawasan di bidang pengelolaan sampah, memperoleh informasi yang benar, akurat dan tepat waktu mengenai penyelenggaraan pengelolaan sampah, kemudian masyarakat berhak mendapatkan perlindungan dan kompensasi karena dampak negatif dari kegiatan tempat pemrosesan akhir sampah dan hak masyarakat yang lain adalah memperoleh pembinaan agar dapat melaksanakan pengelolaan sampah secara baik dan berwawasan lingkungan.

BAB III METODE PENELITIAN

3.1. Jenis Penelitian

Penelitian ini merupakan penelitian hukum normatif dengan menggunakan pendekatan perundang-undangan (*statue approach*) dan pendekatan konseptual (*conceptual approach*). Sebagai pelengkap, digunakan juga pendekatan sosio-legal yaitu mengkaji hukum sebagai fenomena sosial yang terkait dengan peran yang dapat atau sedang dilakukan oleh pemerintah daerah dalam menyelesaikan masalah sampah di daerah dengan melakukan wawancara dan *FGD* dengan *stakeholder* terkait.

Pendekatan perundang-undangan dilakukan untuk meneliti berbagai peraturan yang mengatur mengenai kewenangan pemerintah daerah. Sedangkan pendekatan konseptual dilakukan untuk memahami, merumuskan dan kemudian merekomendasikan konsep dasar pengelolaan sampah sebagai dasar pembuatan kebijakan dan strategi daerah dalam pengelolaan sampah rumah tangga.

3.2 Pengumpulan dan Pengolahan Bahan Hukum/Data

Pengumpulan data dalam penelitian ini dilakukan melalui tiga tahapan yaitu (a) identifikasi dan pemetaan sistem hukum positif; (b) pemetaan kondisi eksisting pengelolaan sampah di Provinsi Lampung; dan (c) perumusan kebijakan dan strategi daerah dalam pengelolaan sampah rumah tangga di Provinsi Lampung.

Identifikasi dan pemetaan sistem hukum dilakukan melalui analisis terhadap bahan hukum yaitu menelaah konsep hukum, asas hukum, norma hukum, dan sistem hukum mengenai pengelolaan sampah rumah tangga. Pemetaan kondisi eksisting pengelolaan sampah dilakukan dengan mengumpulkan bahan-bahan sekunder berupa dokumen yang berhubungan dengan kebijakan/strategi pengelolaan sampah yang sedang dilaksanakan di beberapa daerah kabupaten/kota. Sementara perumusan kebijakan dan strategi daerah dilakukan dengan menarik kesimpulan dari berbagai dokumen termasuk ide atau gagasan yang telah dikumpulkan.

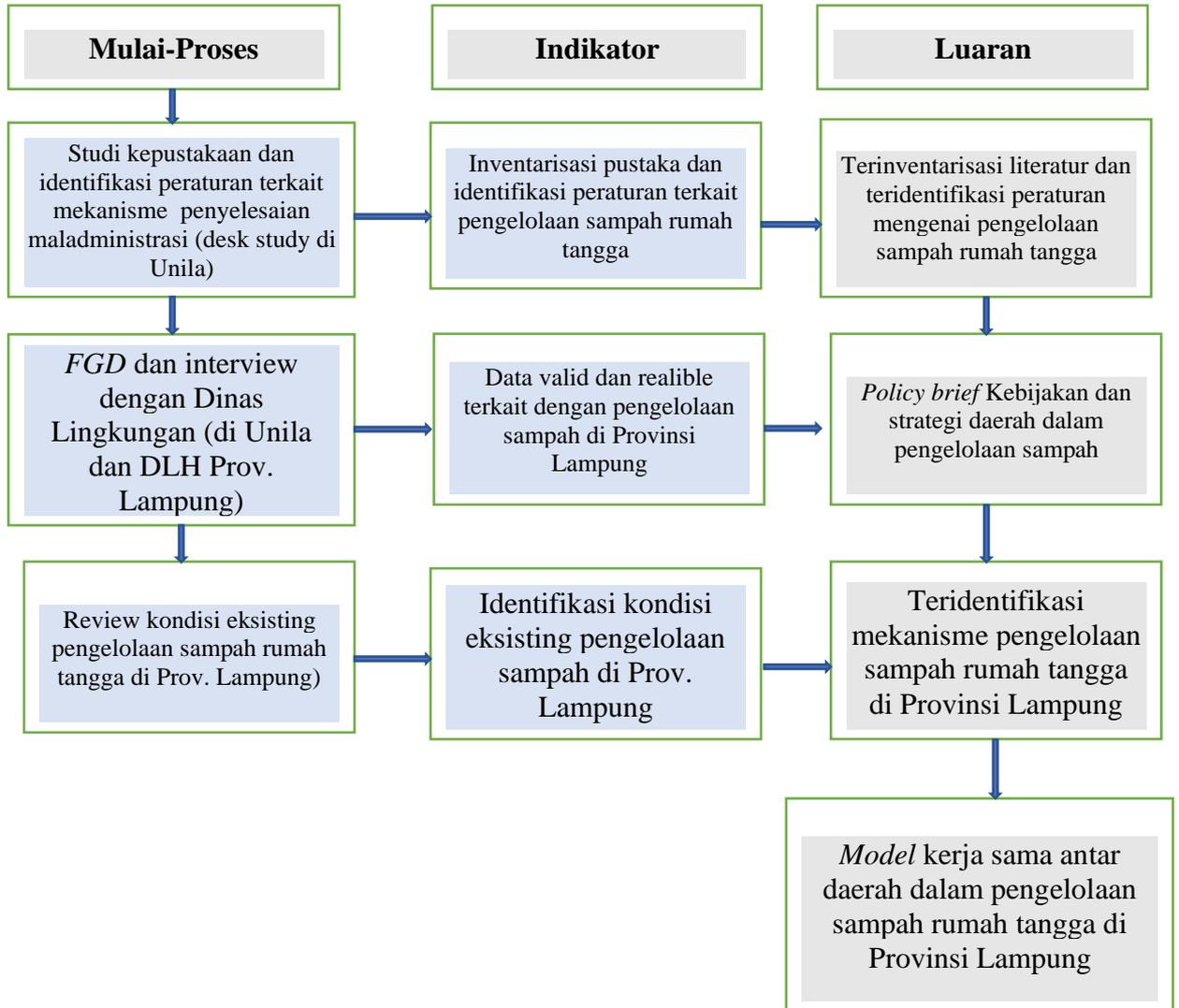
3.3. Deskripsi Tugas Peneliti

No	Jabatan	Tugas
1	Ketua	Menetapkan tujuan penelitian Mengarahkan anggota dalam pencapaian tujuan penelitian Manajemen sumber daya penelitian Analisis data
2	Anggota 1	Memberi masukan terkait design penelitian Bersinergi dalam kajian penelitian Bekerja sama dalam diskusi pembahasan hasil penelitian Analisis data
3	Anggota 2	Memberi masukan terkait design penelitian Bersinergi dalam kajian penelitian Bekerja sama dan diskusi dalam pembahasan hasil penelitian Analisis data
4	Staff Administrasi	Mengurus administrasi penelitian Mengurus administrasi keuangan
5	Mahasiswa	Menginventarisir data sekunder Mengumpulkan data lapangan Berkoordinasi dengan ketua dan anggota tim lainnya

3.4. Tahap-Tahap Penelitian

Adapun tahapan-tahapan penelitian diuraikan dalam diagram alir sebagai berikut:

Gambar 2. Diagram alir penelitian



BAB IV HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN

4.1. Kondisi Eksisting Pengelolaan Sampah di Provinsi Lampung

Sampai saat ini belum ada data yang memadai mengenai sampah pada setiap Provinsi, melainkan hanya data sampah pada ibu kota provinsi saja. Salah satu kemungkinan tidak tersedianya data dikarenakan belum ada sistem pengelolaan sampah yang terintegrasi di Indonesia. Berikut adalah Statistik Lingkungan Hidup pada tahun 2019, yang datanya masih menggunakan data tahun 2016-2017.

Kota City	Perkiraan Produksi Sampah Per Hari (m ³) Estimate of Daily Garbage Production (m ³)		Volume Sampah yang Terangkut Per Hari (m ³) Volume of Garbage that Daily Transported (m ³)		Persentase Sampah Terangkut (%) Percentage of Treated Garbage (%)	
	2016 (2)	2017 (3)	2016 (4)	2017 (5)	2016 (6)	2017 (7)
Banda Aceh	800,97 ¹	275,00 ¹	703,45 ¹	250,00 ¹	87,82	90,00
Medan	1 874,00 ¹	1 892,00 ¹	1 595,00 ¹	1 675,00 ¹	85,00	88,00
Padang	520,00 ¹	624,24 ¹	323,00 ¹	495,50 ¹	62,12	79,38
Pekan Baru	745,19 ¹	764,19 ¹	332,54 ¹	362,28 ¹	44,63	47,40
Jambi	1 537,00	1 534,35	924,74	1 059,01	60,95	69,02
Palembang	-	682,82 ¹	-	682,82 ¹	-	100,00
Bengkulu	1 072,87	774,86	456,54	452,57	42,55	58,41
Bandar Lampung	1 287,02 ¹	800,00 ¹	1 158,32 ¹	700,00 ¹	90,00	87,50
Pangkal Pinang	520,00 ¹	623,00 ¹	420,00 ¹	486,00 ¹	81,00	78,00
Tanjung Pinang	460,32 ¹	470,62 ¹	291,79 ¹	308,25 ¹	63,39	65,50
DKI Jakarta	7 099,08 ¹	7 164,53 ¹	6 016,30 ¹	6 872,18 ¹	84,75	95,92
Bandung	1 469,00 ¹	1 600,00 ¹	1 100,00 ¹	1 120,00 ¹	74,86	70,00
Semarang	5 080,51	5 163,72	4 445,00	4 544,00	87,49	88,00
Yogyakarta	904,80	1 048,00	880,00	1 040,00	97,26	99,24
Surabaya	9 710,61	9 896,78	5 237,70	5 427,45	53,93	54,84
Serang	1 638,00	1 638,00	710,00	710,00	43,3	43,3
Denpasar	3 719,00	3 657,20	3 625,00	3 276,55	97,47	89,59
Mataram	300,00 ¹	350,00 ¹	196,65 ¹	280,00 ¹	65,55	80,00
Kupang	655,00	684,00	504,00	552,00	76,95	80,70
Pontianak	1 709,50	1 802,50	1 486,00	1 547,00	86,93	86,00
Palangkaraya	800,00	892,50	425,00	435,50	53,13	48,79
Banjarmasin	576,00 ¹	568,00 ¹	437,00 ¹	545,30 ¹	76,00	96,00
Samarinda	835,57 ¹	686,56 ¹	520,78 ¹	217,24 ¹	62,23	31,67
Tanjung Selor	204,00	751,70	204,00	751,70	100,00	100,00
Manado	-	2 064,00	-	1 680,00	-	80,00
Palu	1 041,72	1 058,42	456,00	456,00	43,77	43,08
Makasar	5 931,40	6 485,65	5 623,61	6 163,42	94,81	95,03
Kendari	221,91 ¹	0,69 ¹	166,09 ¹	165,75 ¹	74,85	72,23
Gorontalo	486,24	490,14	335,00	367,39	68,90	74,96
Mamuju	187,00	192,00	71,58	97,77	38,00	51,00
Ambon	146,00 ¹	200,00 ¹	140,00 ¹	151,60 ¹	95,89	75,80
Ternate	59,60 ¹	60,64 ¹	46,42 ¹	43,23 ¹	78,00	71,00
Manokwari	-	113,32 ¹	-	25,23 ¹	-	22,26
Jayapura	...	416,55	...	44,76	...	11,00

Catatan/ Note : ¹ Angka diperbaiki/Revised figures
¹ Satuan menggunakan Ton/Use Ton in calculation
 Sumber/ Source : Dinas Kebersihan Kota di Indonesia/Cleaning Service of Several City In Indonesia

Tabel 1. Produksi dan Volume Sampah yang terangkut per hari menurut kota pada tahun 2016-2017.¹

¹ Statistik Lingkungan Hidup 2018: Pengelolaan Sampah di Indonesia, Badan Pusat Statistik, Jakarta, 2018

Selain itu pada penelitian ini juga akan di tampilkan data sampah rumah tangga dan sampah sejenis sampah rumah tangga yang tidak terangkut ke TPA melainkan bocor kedalam aliran sungai, atau ke laut.

Kategori/ Kota	Jakarta	Makassar	Manado	Baliwpepan	Surabaya	Semarang	Medan	Yogyakarta	Bitung	Betam	Denpasar	Padang	Mekaram	Pontianak	Bandar Lampung	Rata-rata
Popok	12,9	23,7	26,4	7,7	31,1	10,2	14,9	0,4	16,3	15,9	11,9	0,8	8,7	12,8	9,5	13,5
Sampah organik lain	52,1	29,9	50,4	55,4	33,3	54,2	57,9	60,9	45,4	49,5	59,4	83,0	55,2	64,1	50,6	53,4
Gelas, logam, bahan lembam	5,39	1,7	4,7	2,9	2,1	0,2	4,6	4,4	13,0	7,8	4,6	2,6	3,5	2,6	1,7	4,1
Botol plastik	2,4	0,3	3,1	1,0	0,4	0,6	0,4	0,0	2,3	0,6	1,2	0,6	0,4	0,6	0,1	0,9
Gelas plastik	0,6	2,6	1,6	0,5	0,6	1,3	0,7	0,0	1,4	2,2	0,93	1,1	0,3	0,7	0,1	1,0
Kantong plastik	21,6	25,4	7,6	14,1	17,9	14,0	6,3	7,2	9,4	15,2	13,4	4,1	12,4	10,8	22,5	13,5
Kemasan plastik	4,1	14,4	3,3	10,7	14,2	17,1	12,4	3,3	7,4	6,4	7,1	6,3	13,5	6,3	2,3	8,6
Plastik lainnya	0,9	2,1	3,2	7,8	0,5	2,4	2,9	23,8	4,8	2,5	1,7	1,6	6,0	2,2	22,9	5,7
% Plastik	29,5	44,7	18,5	38,8	33,5	35,3	22,7	39,3	25,3	26,7	24,2	13,6	32,6	20,6	29,4	29,0

Tabel 2. Komposisi sampah yang bocor ke laut²

Data yang telah didapat menunjukkan bahwa Provinsi Lampung memiliki produksi sampah rumah tangga dan sampah sejenis sampah rumah tangga yang cukup tinggi pada tahun 2016 yaitu sekitar 1.287,02 m³ dan pada tahun 2017 menurun menjadi 800 m³ sehingga penurunan yang terjadi adalah sekitar 487,02 m³. Sedangkan untuk sampah yang terangkut perhari pada tahun 2016 adalah sebesar 1.182,32 m³, dan untuk tahun 2017 sampah yang terangkut adalah 700 m³. Dengan begitu presentase sampah yang terangkut pada tahun 2016 adalah sebesar 90% dan pada tahun 2017 presentasenya sebesar 87%. Jika dilihat dari data tersebut Provinsi Lampung adalah provinsi yang menghasilkan dan memproduksi sampah rumah tangga dan sampah rumah tangga terbesar ke 3 di pulau Sumatera, dan menempati posisi ke 11 ditingkat Nasional. Sedangkan pada tahun 2017 menempati posisi ke 4 di tingkat Sumatera, dan menempati posisi ke 15 ditingkat Nasional.

² Hotspot Sampah Laut Indonesia: Kajian Cepat, World Bank Group, 2018, hal. 23

Selanjutnya terdapat beberapa berita nasional yang memuat *overloadnya* TPA di Kabupaten maupun Kota di Provinsi Lampung yang menunjukkan tidak cukup tersedianya ruang aman bagi masyarakat dan terhindar dari bahaya pengelolaan sampah yang tidak serius. Berikut adalah tabel berita yang menunjukkan pengelolaan sampah di Provinsi Lampung tidak terintegrasi:

No	Sumber	Judul Berita	Isi Berita
1	http://repo.itera.ac.id/assets/file_upload/SB2009100104/22116012_3_232423.pdf	-	TPA Kabupaten Lampung Tengah merupakan TPA satu-satunya di Kabupaten Lampung Tengah dengan lahan yang minim berada di wilayah yang memiliki seluas 454.550,04 Ha kabupaten terluas ketiga di provinsi Lampung, sebagai Pusat Kegiatan Lokal yang merupakan kebutuhan sampah akan terus meningkat yang berdampak pada TPA yang hanya berjumlah 1 serta luasan lahannya yang minim dengan konsep open dumping akan berhubungan dengan masa pakai dari TPA tersebut. Masa pakai ini berhubungan dengan umur atau berapa lama waktu TPA tersebut dapat menampung sampah dengan keterbatasan lahan tersebut, oleh karena itu perlu adanya optimalisasi TPA dengan beberapa skenario alternatif upayanya. Sampai saat ini belum ada tindakan lanjut dari pemerintah baik adanya tindakan relokasi maupun penambahan luasan area TPA. Jika optimalisasi tidak dilakukan dikhawatirkan terjadinya overload pada TPA,yang dapat

			menyebabkan pencemaran terhadap lingkungan.
2	https://lampung.tribunnews.com/2021/09/02/hii-sampah-di-tpa-pringsewu-lampung-meluber-hingga-ke-jalan	20 Ton Sampah di TPA Pringsewu Lampung Meluber hingga ke Jalan	<p>Tumpukan sampah di TPA Pringsewu Lampung meluber hingga keluar jalan.</p> <p>Kondisi ini terjadi karena selain TPA penuh, alat berat atau excavator yang ada di lokasi itu mogok.</p> <p>Akibatnya sampah tidak tertumpuk dan meluber hingga ke jalan.</p>
3	https://harianmomentum.com/read/22404/kota-metro-membutuhkan-tpas-baru	Kota Metro Membutuhkan TPAS Baru	<p>Pemerintah Kota Metro berencana membangun tempat pembuangan akhir sampah (TPAS) baru. TPAS yang ada dinilai tak mampu lagi menampung sampah warga.</p> <p>Kasi Penanganan Sampah Dinas Lingkungan Hidup dan Kebersihan Kota Metro, Arivanda Jaya mengatakan, TPAS Karangrejo di Kecamatan Metro Utara, tak lagi cukup untuk menampung sampah.</p> <p>Persoalan lain yang dihadapi dalam pengelolaan sampah, kendaraan pengangkut sampah juga terbatas. Akibatnya, sampah yang diangkut sering sampai melebihi bak mobil.</p>
4	https://www.kupastuntas.co/2021/06/17/overload-tpa-bumi-ayu-terima-sampah-17-ton-per-hari	Overload, TPA Bumi Ayu Terima Sampah 17 Ton per Hari	Tumpukan sampah di tempat pembuangan sampah akhir (TPA) yang berada di Pekon Bumi Ayu, Pringsewu terlihat menggunung karena overload. Luas lokasi TPA 2

			hektar lebih itu terima sampah rata-rata 17 ton per hari.
5	https://www.lampungselatankab.go.id/web/2021/09/08/hasil-monitoring-pengelolaan-sampah-perusahaan-pemkab-lampung-selatan-bakal-surati-pt-asdp-cabang-bakauheni/	Hasil Monitoring Pengelolaan Sampah Perusahaan, Pemkab Lampung Selatan Bakal Surati PT ASDP Cabang Bakauheni	<p>Tumpukan sampah terlihat menggunung di sebuah lahan, di Dusun Kampung Jering Cimalaya, Desa Bakauheni, Lampung Selatan. Aroma tak sedap menyengat, lalat beterbangan di sekitarnya.</p> <p>Lokasi pembuangan sampah yang diketahui sebelumnya dikelola tanpa izin oleh sebuah perusahaan swasta itu, persis di tepi jurang.</p> <p>Sampah yang laku dijual, seperti bekas kemasan minuman dikumpulkan oleh perongsok. Sementara sampah lainnya dibiarkan menggunung. Sebagian ada yang dibakar.</p> <p>Menurut sejumlah pekerja rongsok dan warga setempat, sampah tersebut sebagian besar berasal dari PT ASDP Indonesia Ferry (Persero) Cabang Bakauheni.</p> <p>Dari hasil investigasi Tim Terpadu Pemerintah Kabupaten (Pemkab) Lampung Selatan, PT ASDP memang mempercayakan pihak ketiga, dalam hal pengelolaan sampahnya.</p>

			Namun sayangnya, sampah tidak dikelola dengan baik.
--	--	--	---

Hal ini menunjukkan bahwa produksi sampah rumah tangga dan sampah sejenis sampah rumah tangga di Provinsi Lampung cukup besar, ditambah dengan kebocoran sampah ke sekitaran pantai dan menjadi sampah laut. Menurut data yang didapat, Provinsi Lampung mengalami kebocoran sampah ke laut yang cukup tinggi. Maka Provinsi Lampung harus segera mengikuti amanat Presiden dalam Peraturan Presiden Nomor 97 Tahun 2017 pada Pasal 16 agar setiap Gubernur segera membuat Peraturan Gubernur mengenai Kebijakan dan Strategi Daerah tentang Pengelolaan Sampah Rumah Tangga dan Sampah Sejenis Sampah Rumah Tangga. Sebab didalam pengelolaan sampah diperlukan kepastian hukum, kejelasan tanggung jawab dan kewenangan pemerintah, pemerintahan daerah, serta peran masyarakat dan dunia usaha sehingga pengelolaan sampah dapat berjalan secara proporsional, efektif, dan efisien.³ Oleh karena itulah perlu sebuah sistem persampahan yang terpadu dan berkelanjutan sehingga kedepannya pemerintah dapat mengevaluasi sejauh mana keberhasilan pihak dalam mengembalikan fungsi lingkungan sehingga dapat mewujudkan lingkungan yang baik dan sehat bagi masyarakat sesuai Pasal 28 H ayat (1) UUD NRI 1945.

4.2. Upaya yang dilakukan oleh Pemerintah Daerah Provinsi Lampung

Dokumen pembangunan atau yang lebih dikenal dengan Rancangan Pembangunan Jangka Menengah ataupun Jangka Panjang seringkali memuat visi misi nasional ataupun daerah untuk mewujudkan Indonesia yang lebih maju kedepannya. Begitupula dengan RPJMD Provinsi Lampung Tahun 2019-2024 yang

³ Statistik Lingkungan Hidup di Indonesia 2018 oleh BPS, hlm. 4

salah satu misinya adalah “*Mengembangkan Infrastruktur Guna Meningkatkan Efisiensi Produksi dan Konektivitas Wilayah*”. Komitmen dalam melaksanakan Misi ke 4 ini salah satunya adalah mendorong pengembangan sistem pengolahan sampah regional.⁴ Dalam melaksanakan komitmen ini, Pemerintah Provinsi Lampung memberi alokasi anggaran yang cukup besar, pada periode pemerintahan tahun 2020-2024. Pada tahun 2020 alokasi anggarannya sebesar Rp 795.000.000, pada tahun 2021 alokasi anggarannya sebesar Rp 1.384.345.000, pada tahun 2022 alokasi anggarannya Rp 1.275.702.000, pada tahun 2023 alokasi anggarannya Rp 1.870.363.000 dan pada tahun 2024 alokasi anggarannya adalah sebesar Rp 1.544.175.000.

Anggaran yang dialokasikan pada RPJMD tersebut lebih besar ketimbang RPJMD periode pemerintahan tahun 2014-2019.⁵ Pada RPJMD tersebut program pengembangan kinerja pengelolaan persampahan ditargetkan memiliki *output* berupa peraturan daerah dan peraturan gubernur. Pada tahun 1 anggaran yang ditargetkan adalah sebesar Rp 375.000.000, pada tahun kedua anggaran yang dialokasikan adalah sebesar Rp 403.125.000, pada tahun ketiga anggaran yang dialokasikan adalah sebesar Rp 433.359.075 dan pada tahun keempat sebesar Rp 465.861.328, sedangkan pada tahun kelima sebesar Rp 500.800.928. Dengan produk hukum berupa 2 Perda dan 1 Pergub, namun hingga masa pemerintahan berganti Perda dan Pergub Provinsi Lampung tentang Pengelolaan Sampah tersebut nampaknya masih dalam tahap penyusunan.

Jika dilihat maka perbandingan anggaran pada RPJMD 2014-2019 dengan RPJMD 2019-2024 mengalami kenaikan yang cukup besar, hingga 2 sampai 3 kali lipat. Dengan anggaran sebesar ini sangat disayangkan jika Pemerintah Provinsi Lampung yang dipimpin oleh Gubernur Provinsi Lampung melewatkan kesempatan untuk membentuk dan menetapkan Pergub tentang Jakstrada Pengelolaan Sampah. Padahal dengan peraturan ini akan sangat membantu pihak pemerintah Provinsi Lampung dalam upaya peningkatan kualitas lingkungan hidup

⁴ Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah (RPJMD) Provinsi Lampung 2019-2024, BAB V VISI, MISI, TUJUAN DAN SASARAN, V-9

⁵ RPJMD PROVINSI LAMPUNG 2015—2019, Indikasi Rencana Program Prioritas Hal. 8-

yang tercemar oleh Sampah Rumah Tangga dan Sampah Sejenis Sampah Rumah Tangga sebab terjadinya overload pada TPA-TPA yang disediakan.

4.3. Pengelolaan Sampah Berbasis *Good Environmental Governance* dan Kerja Sama Antar Daerah

Kebijakan Penyelenggaraan Pengelolaan Sampah harus sesuai dengan prinsip *Good Environmental Governance*. *Good environmental governance* memiliki makna yaitu pengelolaan pemerintahan yang baik (*good governance*) yang peduli terhadap kelangsungan serta kelestarian lingkungan hidup.⁶ Sedangkan menurut pendapat dari Nopyandari bahwa Penyelenggaraan pemerintah berdasarkan prinsip *Good Environmental Governance* harus memenuhi beberapa prinsip, antara lain :⁷ (1) Prinsip Partisipasi Masyarakat, penerapan prinsip ini belum maksimal dijalankan, dikarenakan masih banyak masyarakat yang belum aktif berpartisipasi; (2) Prinsip Tegaknya Supremasi hukum, belum sepenuhnya dijalankan, dalam penegakan hukum penyelenggaraan pengelolaan sampah di Kabupaten kebanyakan menggunakan kesepakatan setiap desa untuk membuat hukumnya sendiri, dan masih banyak yang menyepelekan; (3) Prinsip Transparansi, terlaksana namun tidak maksimal, sebab tidak semua data-data terkait persampahan di Provinsi Lampung dapat disediakan oleh website Pemprov; (4) Prinsip Peduli pada *Stakeholder*, belum dilaksanakan secara maksimal, namun akan diwujudkan secara bertahap dikarenakan beberapa desa belum terjangkau kaitannya dengan pelayanan persampahan; (5) Prinsip Berorientasi pada konsensus, belum dilaksanakan karna tidak terdapat Peraturan Gubernur Provinsi Lampung tentang Kebijakan dan Strategi Daerah Pengelolaan Sampah Rumah Tangga dan Sampah Sejenis Sampah Rumah Tangga (Jakstrada). Sehingga tidak terdapat prosedur dalam pengelolaan sampah; (6) Prinsip kesetaraan, belum dilaksanakan secara maksimal, salah satunya berkaitan dengan pemberian penyuluhan dan keaktifan dalam program penyelenggaraan pengelolaan sampah; (7) Prinsip Efektif dan

⁶ A Sonny Keraf, 2010, *Etika Lingkungan Hidup*, Jakarta : Penerbit Kompas, hal. 191

⁷ Nopyandari, "Penerapan Prinsip *Good Enviromental Governance* Dalam Rangka Perlindungan Dan Pengelolaan Lingkungan Hidup", *Jurnal Ilmu Hukum Jambi*, Volume 5 Nomor 2 (2014), hal. 86

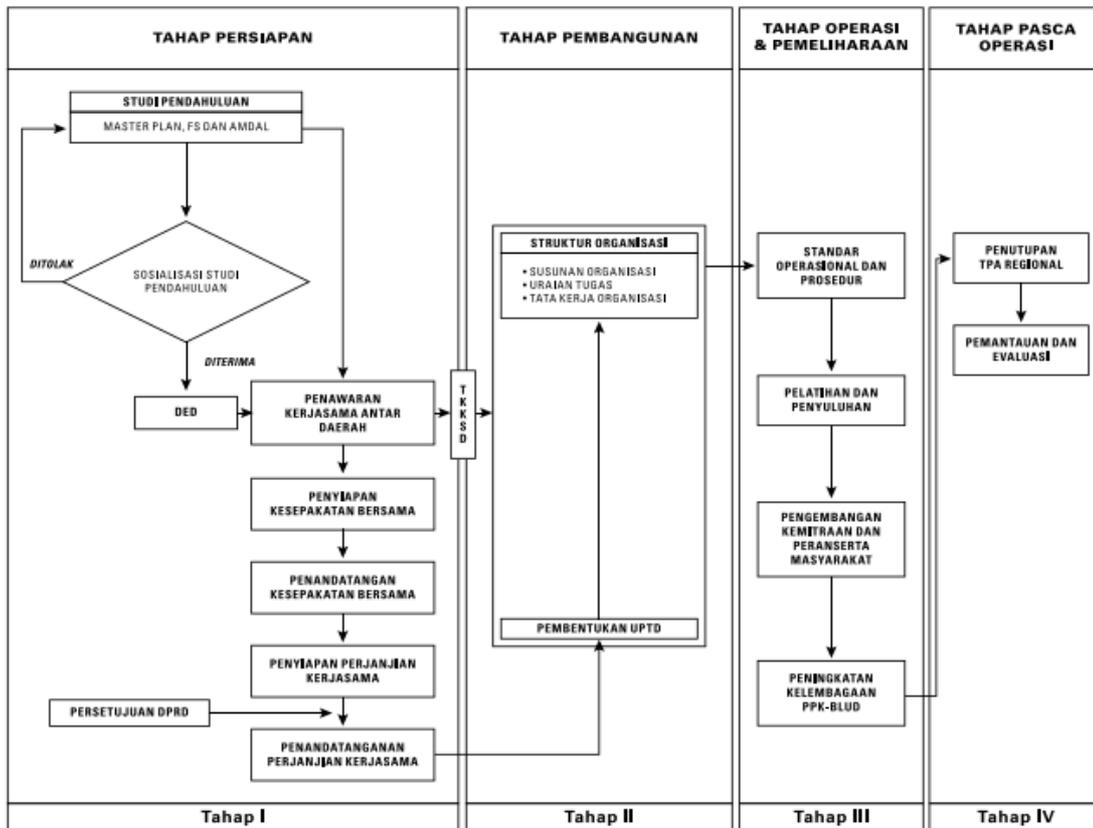
efisien, telah berjalan dengan cukup baik. Pemaksimalan sumber daya yaitu berupa adanya program bank sampah yang menghasilkan nilai ekonomis namun belum dilakukan secara menyeluruh; (8) Prinsip Akuntabilitas, dimana tanggung jawab dalam pengelolaan sampah kepada masyarakat maupun pihak yang berkepentingan telah dilaksanakan; (9) Prinsip Visi strategis, dalam hal pengelolaan sampah terus berulang namun tidak terlaksana dengan baik dan sangat lambat.

Maka dari itu, Pemerintah Provinsi Lampung dalam melaksanakan Kebijakan pengelolaan sampah berbasis prinsip *Good Environmental Governance* yang disebutkan oleh Sonny Keraf dan Nopyandari masih dikatakan sangat kurang. Beberapa prinsip ada yang sudah dijalankan namun prinsi-prinsip pokok tidak dijalankan seperti Pembentukan Peraturan Gubernur tentang Pengelolaan Sampah sehingga dapat dikatakan belum dilaksanakan secara maksimal. Selanjutnya, terdapat 6 prinsip *Good Environmental Governance* dari Indonesian *Center For Environment Law (ICEL)* , yang pada penerapannya di Provinsi Lampung prinsip tersebut sudah dijalankan namun belum pada tahap maksimal, 6 prinsip yang dikemukakan oleh *Indonesian Center For Environment Law (ICEL)*⁸ berupa: 1) Pemberdayaan, pelibatan masyarakat dan akses publik terhadap informasi 2) Transparansi 3) Desentralisasi yang demokrasi 4) Pengakuan terhadap daya dukung ekosistem dan berkelanjutan 5) Pengakuan terhadap masyarakat adat dan masyarakat setempat 6) Daya penegakan tidak terealisasi secara keseluruhan. Lagi-lagi dikarenakan belum adanya prinsip daya penegakan dalam hal ini tidak ada konsep baku dari pihak Pemerintah Provinsi Lampung untuk mengatasi permasalahan sampah, sehingga Pemerintah Daerah Kabupaten dan Kota harus berjalan sendiri-sendiri dalam pengelolaan sampah di daerahnya. Kurang Efektif dan efisien kebijakan pengelolaan sampah berbasis *Good Environmental Governance* di Kabupaten Klaten karena belum maksimalnya kerjasama antara pemerintah dan masyarakat.

Sebagai negara yang menerapkan otonomi daerah, kerjasama antar daerah menjadi instrumen penting dalam memajukan pengelolaan sampah di Indonesia.

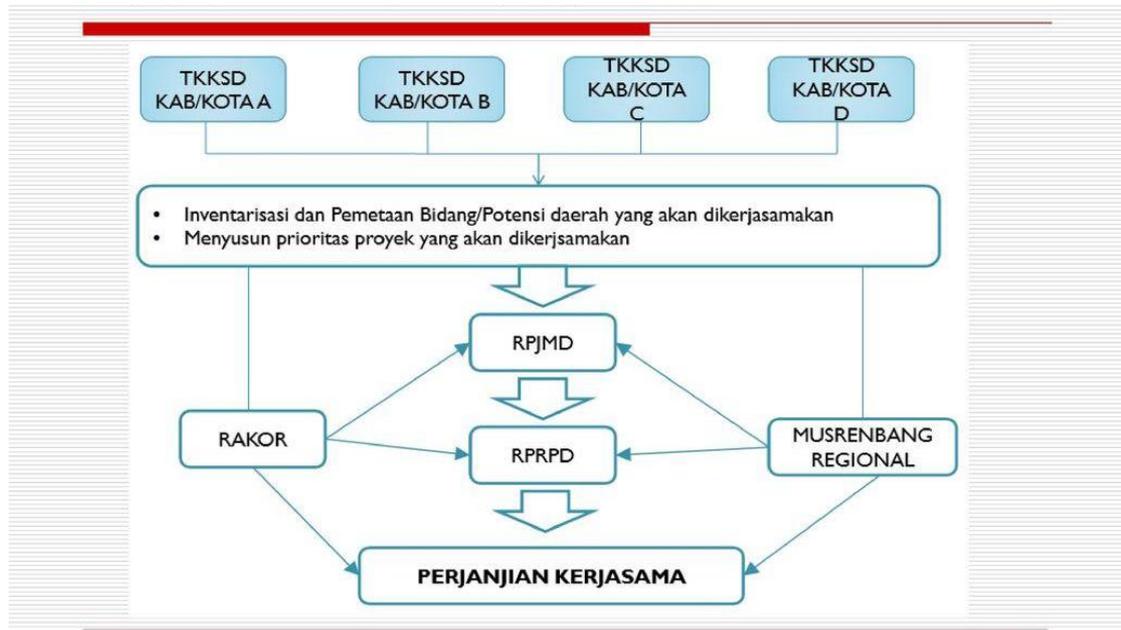
⁸ Anam Hady Nugroho, “ Evaluasi Prinsip *Good Environmental Governance* (Geg) Dalam Penerapan Kebijakan Pengelolaan Sampah Di Kabupaten Kendal”, *Journal of Politic and Government Studies*, Volume 4 Nomor 3, (2015), hal 4

Karena setiap daerah tidak selalu memiliki kemampuan pengelolaan sampah, berikut kondisi yang seringkali terjadi: 1) daerah memiliki dana pengelolaan sampah namun tidak memiliki lokasi TPA yang memadai 2) daerah memiliki lokasi TPA yang memadai namun sistem pengelolaan masalah masih menjadi kendala serta keterbatasan dana 3) kurangnya partisipasi masyarakat di sebuah daerah dalam proses pengelolaan sampah sehingga sampah sudah menyebar di berbagai titik sentral lingkungan seperti sungai, pesisir laut dan sebagainya. Kerjasama daerah dalam pengadaan TPA Regional dapat menjadi salah satu jawaban dalam permasalahan sampah yang tidak jarang melewati sebuah daerah baik kabupaten ataupun provinsi. Didalam Peraturan Gubernur tentang Pengelolaan Sampah harus dibahas mengenai TPA Regional sebagai sebuah upaya pengurangan dan penanganan sampah. Masalah-masalah yang berkenaan dengan pengelolaan sampah di daerah tidak terlepas dari *overloadnya* TPA namun tidak tersedia lahan untuk membangun TPA baru. Walaupun pemerintah memiliki kewenangan dalam pengadaan tanah untuk kepentingan umum namun tetap saja butuh banyak kajian dan juga waktu untuk pembangunan, sedangkan kebutuhan akan TPA baru semakin mendesak. Sebab TPA Regional dinilai lebih efektif dan efisien bagi beberapa daerah yang berdekatan namun memiliki kendala dalam membangun TPA di daerahnya. Pembangunan TPA Regional harus diawali dengan Kerjasama Daerah. Berikut adalah tahapan pembuatan TPA Regional yang di dalamnya terdapat proses kerjasama daerah:



Bagan 2. Tahapan Pembangunan TPA Regional

Dari tabel di atas dijelaskan bahwa kerjasama antar daerah berada pada tahap persiapan. Adapun proses kerjasama daerah melewati beberapa proses, yaitu proses penawaran kerjasama antar daerah, penyajian kesepakatan bersama, penandatanganan kesepakatan bersama, penyajian perjanjian kerjasama yang disetujui DPRD dan terakhir proses penandatanganan kerjasama. Untuk lebih jelasnya berikut adalah bagan tentang Kerjasama Daerah secara lebih detail:



Bagan 3. Detail proses manajemen kerjasama Antar Daerah TKKSD Kab/kota

Untuk menyiapkan kerja sama daerah, Bupati/Walikota membentuk Tim Koordinasi Kerja Sama Daerah (TKKSD) yang bertugas menyiapkan rencana kerja sama yang meliputi:⁹

- 1) menyusun rencana kerja sama TPA Regional yang akan dikerjasamakan dengan daerah lain;
- 2) menyiapkan informasi dan data yang lengkap mengenai TPA Regional; dan
- 3) analisis mengenai manfaat dan biaya kerja sama yang terukur bahwa TPA Regional lebih bermanfaat apabila dikerjasamakan dengan daerah lain daripada dikelola sendiri.

Apabila dipandang lebih efektif, maka sebagaimana ketentuan yang terdapat di dalam Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 22 Tahun 2009 Tentang Petunjuk Teknis Tata Cara Kerja Sama Daerah, TKKSD, baik Provinsi maupun Kabupaten/Kota dalam melaksanakan tugasnya dapat membentuk Tim Teknis untuk menyiapkan materi teknis terhadap objek yang akan dikerjasamakan. Atas penawaran kerja sama tersebut, pemerintah daerah kabupaten/kota yang akan menjadi calon mitra kerja sama juga membentuk TKKSD yang mempunyai tugas utama menilai proposal dan studi kelayakan dalam penawaran kerja sama. Apabila

⁹ *Ibid*, hlm,13

Kepala Daerah setelah membahas dengan TKKSD, menerima penawaran kerja sama tersebut, maka selanjutnya memberikan jawaban tertulis atas rencana kerja sama. Dalam hal pemrakarsa TPA Regional adalah pemerintah daerah provinsi, maka Gubernur menawarkan rencana kerja sama kepada beberapa kepala daerah kabupaten/kota yang ada di wilayahnya mengenai pembangunan pengelolaan TPA Regional. Perlu diperhatikan bahwa kerja sama antar daerah harus didasari prinsip-prinsip:¹⁰

- a) Efisiensi
- b) Efektivitas
- c) Sinergi
- d) Saling menguntungkan
- e) Kesepakatan bersama
- f) Itikad baik
- g) Mengutamakan kepentingan nasional dan keutuhan wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia
- h) Persamaan kedudukan
- i) Transparansi
- j) Keadilan
- k) Kepastian hukum.

4.4. Model Kerja Sama Antar Daerah dalam Mengatasi Ego-Sectoral Pengelolaan Sampah Rumah Tangga di Provinsi Lampung

Beberapa kebijakan yang digunakan sebagai acuan normatif tentang kerjasama antar daerah yang peneliti temukan adalah sebagai berikut:

- 1) Undang-undang No. 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah
- 2) 2PP No. 50 Tahun 2007 tentang Tata Cara Pelaksanaan Kerja Sama Daerah
- 3) Perpres Nomor 5 Tahun 2010 tentang RPJMN Tahun 2010 – 2014 (khususnya Buku III)
- 4) Permendagri No. 22 Tahun 2009 tentang Petunjuk Teknis Tata Cara Kerja sama Daerah
- 5) Permendagri No. 23 Tahun 2009 tentang Tata Cara Pembinaan dan Pengawasan Kerja sama Daerah

Pengaturan konsep kelembagaan kerjasama ini dapat dilihat pada undang-undang

¹⁰ Ibid, hlm.14-15.

No 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah : Pada Pasal 363 ayat (1) ada pernyataan “saling menguntungkan” bila di lihat dari perspektif terbentuknya kerjasama diatas bahwa ada dua perspektif yakni; *equal dan inequal*. Pernyataan saling menguntungkan adalah kerjasama yang equal. Akan tetapi pada ayat (3) masih dalam pasal ini bahwa kerjasama antar daerah dikategorikan kerjasama Wajib dan sukarela. Secara teori kerjasama wajib itu berdasarkan atas *condecio sine quanon* (perintah peraturan perundangan/perintah dari atas).

Pasal 364 ayat (1) kerjasama wajib merupakan kerjasama antar daerah yang berbatasan. Kata berbatasan jika di lihat dari peta *geografis administrative* pemerintahan maka pemerintah daerah yang berbatasan ada dua macam yakni yang pertama antar pemerintah daerah kabupaten kota, dan yang ke dua adalah antar pemerintah daerah provinsi. Maka jika di lihat ke dua macam pemerintah daerah yang berdekatan ini dalam posisi kesetaraan level pemerintahan, oleh karena itu jika di kategorikan dalam konsep kelembagaan kerjasama maka termasuk dalam konsep kelembagaan *equal kolaboratif*. Bila dicermati bahwa antar daerah provinsi itu adalah dua pemerintah daerah yang ada dalam level pemerintahan yang sama maka dalam pespektif para subjeknya ini termasuk konsep kelembagaan equal kolaboratif yang lebih bersifat sukarela, akan tetapi dalam peraturan ini di atur menjadi kerjasama yang wajib (*inequal kolaboratif*).

Selanjutnya dalam Peraturan Pemerintah No: 50 Tahun 2007 tentang Tata Cara Pelaksanaan Kerjasama Daerah terdapat penegasan prinsip dasar kerjasama antar daerah: Pada Bab II pasal 2, pengaturan kerjasama antar daerah dilakukan berdasarkan prinsip : huruf (d) saling menguntungkan, (e) kesepakatan bersama dan (h) persamaan kedudukan, khusus pada prinsip kesepakatan bersama, jika kerjasama terbentuk atas dasar kesepakatan, dan sebelum kesepakatan diawali adanya kesadaran saling membutuhkan maka kerjasama yang dimaksudkan adalah berpola/model non struktural (*equal kolaboratif*), dengan penjelasan tersebut di temukan pengaturan yang tidak konsisten, artinya di dalam undang-undang No 23 tahun 2014 pengaturan kerjasama antar daerah yang bersifat wajib (bersifat perintah/*equal kolaboratif*), akan tetapi pada pengaturan dalam peraturan pemerintah No: 50 tahun 2007 Tentang Tata Cara Pelaksanaan Kerjasama Daerah kerjasama antar daerah berdasar konsensus (berpola *equal kolaboratif*) Dalam

penyelesaian perselisihan, terdapat opsi untuk menggunakan keputusan gubernur selain pola musyawarah sebagai opsi utamanya. Posisi seperti ini akan menghilangkan prinsip kesetaraan yang merupakan roh kerjasama, jika prinsip kesetaraan sudah tidak dilaksanakan maka konsep kelembagaannya termasuk equal kolaboratif.

Pada kasus kerjasama antar daerah dalam pengelolaan sampah, pertama kali landasan hukum yang digunakan adalah UU No: 23 tahun 2014, mengenai kewenangan urusan persampahan dalam Undang-undang ini terdapat pengaturan kewenangan yang tegas antara pemerintah pusat, pemerintah daerah provinsi dan pemerintah kabupaten/ kota sebagaimana yang ada di lampiran penjelasan pembagian Urusan Pemerintahan Konkuren Antara Pemerintah Pusat Dan Daerah Provinsi Dan Daerah Kabupaten/Kota dalam matrik C tentang Pembagian Urusan Pemerintahan Bidang Pekerjaan Umum Dan Penataan Ruang, dijelaskan bahwa sub urusan persampahan yang menjadi urusan pemerintah pusat, pemerintah provinsi dan pemerintah kabupaten kota adalah sebagaimana yang ada dalam tabel di bawah ini:

Pemerintah Daerah Provinsi	Pem. Kabupaten/ Kota
Pengembangan system dan pengelolaan persampahan regional	Pengembangan system dan pengelolaan persampahan dalam Daerah kabupaten/kota.

Melihat tabel di atas, urusan persampahan kabupaten/kota yang di kerjasamakan dengan pemerintah daerah lain atau dalam arti dikelola secara regional merupakan urusan pemerintah daerah provinsi. Maka jika di lihat dari posisi subjek dalam kerjasama pengelolaan sampah regional terdiri dari pemerintah daerah provinsi, pemerintah daerah kabupaten dan pemerintah kota. Ketiga subjek kerjasama ini berada dalam posisi hierarkis, menurut Binjamin Abdurahman kerjasama yang akan terbentuk dari posisi subjek yang hierarkis adalah *inequal kolaboratif*. Menurut Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 18 Tahun 2008 Tentang Pengelolaan Sampah, di dalam undang-undang ini pengaturan kerjasama pengelolaan sampah dapat di temukan pada Pasal 8 huruf “b” pemerintah daerah

provinsi memiliki wewenang memfasilitasi kerjasama antar daerah dalam satu provinsi, kemitraan, dan jejaring dalam pengelolaan sampah. Dengan penjelasan ini maka ada ketidak konsistenan pengaturan pada lampiran UU No: 23 tahun 2014 dengan pasal 8 UU 18/2008 Penjelasan kedua peraturan ini. Bila peneliti deskripsikan maka, kewenangan pemerintah provinsi pengelolaan sampah lintas wilayah, namun kewenangan yang ada dalam 18 tahun 2008 pemerintah provinsi hanya memfasilitasi kerjasama antar daerah dalam satu provinsi, karena urusan pengelolaan sampah regional ada pada pemerintah provinsi maka pemerintah provinsi seharusnya bertanggung jawab penuh tidak hanya memfasilitasi. Pada kalimat penjelasan bahwa pengelolaan sampah regional menjadi urusan pemerintah daerah provinsi maka dalam pembentukan kerjasama daerah pemerintah daerah provinsi menjadi subjek kerjasama serta usulan kerjasama ini berasal dari pemerintah daerah provinsi yang memiliki wewenang dalam pengurusan pengelolaan sampah regional, jika demikian maka kerjasama Tempat Pemrosesan Akhir Sampah Regional berpola/model Inequal kolaboratif, Akan tetapi pada kalimat pengaturan UU 18 Th 2008 bahwa pemerintah daerah provinsi hanya “memfasilitasi” bisa bermakna urusan pengelolaan sampah regional menjadi urusan pemerintah kabupaten/kota dimana ketika sampah dari dua daerah yang berbatasan tidak bisa lagi di tangani oleh masing-masing pemerintah daerah sendiri, maka kedua pemerintah daerah harus menyelenggarakan kerjasama pengelolaan sampah regional dengan di fasilitasi pemerintah daerah provinsi, pada kondisi seperti ini pemerintah daerah provinsi bertindak sebagai koordinator dari dua pemerintah daerah yang berkehendak melakukan kerjasama. Gambaran kerjasama yang berangkat dari kondisi seperti ini termasuk dalam kerjasama berpola/model Equal kolaboratif. Pada pasal lain yang berpengaruh pada model pembentukan kerjasama daerah pengelolaan sampah adalah : Pasal 33 dan Pasal 34 kedua pasal ini mengatur tentang penyelesaian sengketa atau perselisihan Nampak bahwa model kerjasama pengelolaan sampah adalah Equal kolaboratif. Peraturan berikutnya sebagai dasar pengelolaan sampah regional adalah Peraturan Menteri Dalam Negeri No: 33 Tahun 2010 Tentang Pedoman Pengelolaan Sampah, beberapa pasal dari peraturan ini yang mengatur tentang kerjasama pengelolaan sampah diantaranya : Pasal 27 ayat (1) dan (2) dideskripsikan bahwa kerjasama antar daerah dalam

pengelolaan sampah adalah terdiri dari dua atau lebih kabupaten/kota pada satu provinsi atau antar provinsi. Jika dilihat dari kesetaraan posisi subjek kerjasama maka konsep kelembagaan kerjasama yang terbangun adalah equal kolaboratif. Dari dua kebijakan pengelolaan sampah yaitu Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 18 Tahun 2008 Tentang Pengelolaan Sampah dan Peraturan Menteri Dalam Negeri No: 33 Tahun 2010 Tentang Pedoman Pengelolaan Sampah kedua peraturan ini membangun model Equal kolaboratif pada kerjasama antar daerah Tempat Pemrosesan Akhir Sampah. Dari analisa regulasi diatas terdapat ketidak samaan model kelembagaan yang terbangun yakni dari regulasi Pemerintahan Daerah terbangun model kelembagaan kerjasama inequal dan dari regulasi pengelolaan sampah terbangun model kelembagaan kerjasama equal. kondisi ini menjadi persoalan tersendiri dalam proses pembentukan TPA. Sebagaimana hasil dari wawancara dengan informan di lapangan. Dari keseluruhan rangkaian data hasil wawancara apabila di tarik dalam analisa secara teoritik bahwa kerjasama antar daerah yang akan terbangun adalah: Para subyek dalam posisi ketidak setaraan (Kota, Kabupaten, provinsi).

Menurut Binjamin, bahwa ketika terbentuknya kerjasama dari para subyek yang dalam posisi tidak setara maka kerjasama ini dalam model/pola inequal kolaboratif, menurutnya kerjasama dalam model ini akan menggambarkan bentuk proses pengelolaannya yang peneliti sampaikan pada tabel 5,2 struktur pengelolaannya hierarkis, prinsip pelaksanaan imperative, top down, koordinasinya direktif dan komunikasinya normative tertutup. Satu kelemahan model/pola kerjasama inequal kolaboratif dalam kasus TPA regional yakni prinsip pelaksanaan yang imperative dan komunikasi yang normative tidak dapat mendukung terbentuknya kerjasama tersebut. Terbukti dari adanya perintah dari provinsi ke kota untuk membuat surat penewaran kerjasama kepada kabupaten. Kota sudah melakukan penawaran akan tetapi ketika sampai sekian waktu belum ada jawaban dari kabupaten, proses terhenti, provinsi tidak melakukan upaya apa-apa dan kota harus menunggu jawaban dari kabupaten. Dan menurut kota semestinya provinsi harus lebih aktif, jelas dalam tahap seperti ini provinsi memiliki peran kritis untuk membangun komunikasi di antara kota dan kabupaten. Dalam rangka pengembangan kelembagaan kerjasama antar daerah yang sesuai kebutuhan daerah,

perlu pemahaman arti kelembagaan kerjasama secara mendalam, karena disetiap kerjasama ada dalam situasi, tujuan, kondisi yang berbeda-beda oleh karenanya penetapan kelembagaan kerjasama merupakan kegiatan yang amat menentukan bagi berkembangnya kerjasama. 965 Kelembagaan kerjasama antar daerah dapat digambarkan sebagai “sebuah kesepakatan tentang apa, untuk apa, bagaimana, siapa, kapan, dimana, berapa, dari mana, sebagai dasar aktivitas para subjek kerjasama”. yang akhirnya akan terbentuk Networks yang secara makro perwujudannya bisa berupa: pertama information networks, kedua adalah developmental networks, Yang ketiga adalah outreach networks, Yang keempat adalah action networks yang merupakan bentuk intergovernmental networks yang paling solid, dimana daerahdaerah secara bersama-sama membuat serangkaian program aksi bersama yang dijalankan oleh masing-masing daerah sesuai dengan proporsi dan kemampuannya masing-masing. Secara lebih spesifik,kelembagaan kerjasama antar daerah dapat dirumuskan sebagai bentuk: format kerjasama, pengelolaan kerjasama, struktur organisasi, kerangka regulasi, dan sumber pendanaan yang ada dalam keseluruhan proses kerjasama.

Seiring dengan meningkatnya permasalahan sampah, meningkat pula kebutuhan pelayanan sampah di masyarakat, yakni kebutuhan akan penyediaan akses dan kebutuhan pelayanan. Oleh karena itu disamping perlu penyediaan infrastruktur, diperlukan juga suatu lembaga pengelola yang mampu memenuhi kebutuhan masyarakatnya. Mengingat tantangan yang cukup besar dimasa mendatang, serta tuntutan kinerja yang lebih tinggi, maka lembaga pengelola sampah perlu bekerja dengan lebih terarah dan fokus.Untuk itu, perlu penataan dan pengembangan model kelembagaan yang sudah terbangun berdasarkan regulasi yang ada sehingga mampu memberikan pelayanan sampah secara lebih baik. Dari hasil kajian peneliti terhadap undang-undang, peraturan pemerintah sampai dengan buku pedoman pembentukan kelembagaan TPA regional, di temukan model kelembagaan TPA regional dapat menjamin pelayanan yang maksimal maka kiranya perlu dilakukan analisa terhadap model tersebut apakah sudah cocok dengan situasi dan jamannya sehingga mampu melakukan tugas dan fungsi sebagaimana mestinya. Gambaran kondisi dan keadaan masyarakat juga akan berpengaruh terhadap cara-cara melakukan kerjasama pengelolaan sampah,

sehingga bentuk kerjasama yang terwujud dalam bentuk perjanjian dan pengaturannya juga akan berbeda sesuai dengan kebutuhan masing-masing pelaku kerjasama yang di latarbelakangi dari kondisi dan keadaan masyarakat dan keadaan wilayahnya. Berbagai perspektif mengenai kelembagaan kerjasama TPA regional dalam menghadapi tuntutan pelayanan pengelolaan sampah kedepan perlu upaya perubahan berkenaan dengan beberapa kelemahan yang peneliti temukan diantaranya lemahnya logika konseptual tentang kerjasama, juga lemahnya logika kontekstual tentang kerjasama antar daerah. Hal ini terlihat dari rumusan temuan penting bahwa terdapat kekeliruan penetapan kerjasama wajib dan kerjasama sukarela dalam undang-undang 23 tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah berdasarkan teori kerjasama. Dengan demikian adanya inkonsistensi pada peraturan perundangan kerjasama dan pengelolaan sampah. Ditemukan bahwa konsep kelembagaan kerjasama TPA sampah regional dalam peraturan perundangan adalah berpola Inequal colaboratif dengan kelemahan pada beberapa aspek pengelolaan, format kerjasama/lembaga kerjasama, struktur organisasi, kerangka regulasi.. Konsep kelembagaan kerjasama yang bermodel/pola inequal kolaboratif sulit di implementasikan dalam dominasi paradigma desentralisasi.

Format kelembagaan seperti ini juga menyentuh aktivitas-aktivitas lainnya seperti pelaksanaan program-program dalam rangka meningkatkan kapasitas daerah sebagai anggota, memfasilitasi terjadinya horizontal learning antar daerah, bahkan sampai pada kesepakatan membuat program aksi bersama. Dengan kata lain, format kerjasama semacam ini memiliki sifat *developmental networks*, *outreach networks*, dan *action networks*. Yang membedakan format kerjasama ini dengan format kerjasama yang lainnya adalah adanya otoritas pengaturan (regulatory) yang kuat. Otoritas pengaturan ini diharapkan dapat menciptakan sustainabilitas dan efektivitas kerjasama melalui penciptaan struktur sanksi yang ketat bagi pihak yang tidak melaksanakan hasil kesepakatan bersama. Hal ini dimaksudkan agar network diantara anggota dapat terlembagakan secara kuat. Jika dicermati, lembaga kerjasama yang melekat pada UPTD tidak hanya memiliki fungsi operasional yang tidak mencerminkan sifat kerjasama, menyatukan para subyek untuk mencapai tujuan bersama, dengan cara berkomunikasi, berkoordinasi menetapkan tujuan bersama. Oleh karena itu perlu ada lembaga kerjasama yang memiliki fungsi

regulator merupakan sarana untuk melakukan pertukaran informasi menetapkan keputusan bersama dengan cara musyawarah mufakat (komunikasi intensif) Dalam tata penyelenggaraan urusan pengelolaan sampah secara regional menjadi kewenangan pemerintah provinsi. Jika pelaksanaannya dilakukan dengan cara kerjasama, maka kerjasama yang memungkinkan dalam bentuk Consortia, di karenakan secara teknis lembaga pengelola sampah sudah ditetapkan ditetapkan berbentuk UPTD. Dengan demikian lembaga kerjasama tidak akan melaksanakan fungsi operasional dalam pengelolaan sampah, sementara fungsi regulator juga pengaturannya melekat pada dinas yang membidangi urusan

BAB V PENUTUP

Kerjasama antar daerah merupakan perintah undang-undang. Secara teoretis, kerjasama yang proses terbentuknya berdasarkan perintah undang-undang bersifat wajib berbentuk pola/model kerjasama *in-equal* kolaboratif. Pengembangan konsep kelembagaan kerjasama antar daerah (TPA regional), kerangka regulasinya dalam bentuk Kerjasama adalah *Joint Built and consortia*. Konsep pengembangan kelembagaan kerjasama TPA sampah regional ditampilkan dalam table berikut:

Tabel 9.2 Konsep kelembagaan TPA Regional yang dikembangkan

No	Variabel Kelembagaan	Keterangan
1	Lembaga kerjasama	Forum Koordinasi Monitoring dan Evaluasi, lembaga operasional adalah UPTD
2	Struktur organisasi	Struktural-hierarkis, Struktur lembaga operasi adalah structural hierarkis
	Komunikasi	Normatif-intensif
	Hubungan	direktif-partisipatif
3	Pengelolaan	Pengelolaan melekat dengan instansi terkait (public sector)
	kerangka regulasi.	Bentuk Kerjasama adalah Joint Built and consortia
	Anggaran/sumber Pendanaan	1. Pemerintah pusat (APBN), 2. Pemerintah Provinsi (APBD), 3. Anggota (APBD), 4. Pihak lain (Retribusi).

DAFTAR PUSTAKA

- Aryenti. (2011). Peningkatan Partisipasi Masyarakat Dalam Pengelolaan Sampah Dengan Cara 3r (Reduce, Reuse, Recycle) Di Lingkungan Permukiman Ditinjau Dari Segi Sosial Ekonomi Masyarakat. *Jurnal Pemukiman*.
- Asteria, D., & Heruman, H. (2016). Bank Sampah Sebagai Alternatif Strategi Pengelolaan Sampah Berbasis Masyarakat Di Tasikmalaya. *Jurnal Manusia Dan Lingkungan*. <https://doi.org/10.22146/jml.18783>
- Badan Pusat Statistik. (2018). Statistik Lingkungan Hidup Indonesia (Slhi) 2018. *Badan Pusat Statistik/Bps–Statistics Indonesia*. <https://doi.org/3305001>
- Badan Pusat Statistik (Central Bureau Of Statistics). (2015). Profil Penduduk Indonesia Hasil Supas 2015. In *Badan Pusat Statistik*.
- Dutt, N., & King, A. A. (2014). The Judgment Of Garbage: End-Of-Pipe Treatment And Waste Reduction. *Management Science*. <https://doi.org/10.1287/mnsc.2013.1827>
- Hernawati, D., Saleh, C., & Suwondo. (2005). Partisipasi Masyarakat Dalam Pengelolaan Sampah Berbasis 3r (Reduce, Reuse Dan Recycle) (Studi Pada Tempat Pengelolaan Sampah Terpadu Di Desa Mulyoagung Kecamatan Dau Kabupaten Malang). *Jurnal Administrasi Publik*.
- Jaksi, W. P. (2016). *Kerjasama Antar Daerah Dalam Pengelolaan Sampah Tempat Pembuangan Akhir (Tpa) Regional Di Metropolitan Cirebon Raya*. 69–76.
- Jambeck, J. R., Geyer, R., Wilcox, C., Siegler, T. R., Perryman, M., Andrady, A., Narayan, R., & Law, K. L. (2015). Plastic Waste Inputs From Land Into The Ocean. *Science*. <https://doi.org/10.1126/science.1260352>
- Krisnani, H., Humaedi, S., Ferdryansyah, M., Asiah, D. H. S., Basar, G. G. K., Sulastri, S., & Mulyana, N. (2017). Perubahan Pola Pikir Masyarakat Mengenai Sampah Melalui Pengolahan Sampah Organik Dan Non Organik Di Desa Genteng, Kecamatan Sukasari, Kab. Sumedang. *Prosiding Penelitian Dan Pengabdian Kepada Masyarakat*. <https://doi.org/10.24198/jppm.v4i2.14345>
- Nasution, A., & Permadi, B. (2017). Gambaran Perilaku Siswa Dalam Membuang Sampah Di Madrasah Ibtidaiyah Ibnu ‘Aqil Kota Bogor Tahun 2017. *Hearty*. <https://doi.org/10.32832/hearty.v5i2.1059>
- Purnomo, R., Herawati, L., & Amri, C. (2017). Penggunaan Tempat Sampah Bermotif Terhadap Perilaku Buang Sampah Pada Tempatnya Di Sekolah Dasar Negeri Wilayah Argomulyo, Sedayu, Bantul. *Sanitasi: Jurnal Kesehatan Lingkungan*. <https://doi.org/10.29238/sanitasi.v8i3.16>
- Purwaningrum, P. (2016). Upaya Mengurangi Timbulan Sampah Plastik Di Lingkungan. *Indonesian Journal Of Urban And Environmental Technology*. <https://doi.org/10.25105/urbanenvirotech.v8i2.1421>
- Purwanti, W. S., Sumartono, & Haryono, B. S. (2015). Perencanaan Bank Sampah Dalam Rangka Pemberdayaan. *Reformasi*.
- Revani, B., Purwaningrum, P., & Indrawati, D. (2016). Penerapan Konsep 3r Melalui Bank Sampah Dalam Menunjang Pengelolaan Sampah Di Kelurahan Rawajati, Jakarta Selatan. *Indonesian Journal Of Urban And Environmental Technology*. <https://doi.org/10.25105/urbanenvirotech.v8i1.719>

- Sukrorini, T., Budiastuti, S., Handono Ramelan, A., & Pither Kafiar, F. (2014). Kajian Dampak Timbunan Sampah Terhadap Lingkungan Di Tempat Pembuangan Akhir (Tpa) Putri Cempo Surakarta. *Jurnal Ekosains*.
- Yogiesti, V., Hariyani, S., & Sutikno, F. R. (2010). Pengelolaan Sampah Terpadu Berbasis Masyarakat Kota Kediri. *Jurnal Tata Kota Dan Daerah*.
- Yudhistirani, S. A., Syaufina, L., & Mulatsih, S. (2016). Desain Sistem Pengelolaan Sampah Melalui Pemilahan Sampah Organik Dan Anorganik Berdasarkan Persepsi Ibu - Ibu Rumah Tangga. *Jurnal Konversi*.
<https://doi.org/10.24853/Konversi.4.2.29-42>