

BAB 1 PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang

Kerjasama antar pemerintah daerah merupakan suatu isu yang perlu diperhatikan saat ini, mengingat perannya dalam menentukan perekonomian lokal maupun nasional. Hal tersebut terlihat dari begitu banyaknya masalah dan kebutuhan masyarakat di daerah yang harus diatasi atau dipenuhi dengan melewati batas-batas wilayah administratifnya masing-masing. Penyelesaian permasalahan tersebut harus dan segera mungkin diatasi oleh semua elemen pemerintah termasuk masyarakat sendiri agar pertumbuhan ekonomi di daerah-daerah mampu tercapai dengan baik, yang pada akhirnya pertumbuhan ekonomi di daerah-daerah tersebut merupakan cerminan dari pertumbuhan ekonomi Nasional.

Dampak-dampak dari adanya ekonomi lintas wilayah secara tidak langsung dapat memunculkan *eksternalitas* di masyarakat/pemerintah. Mengingat peran strategis yang dimiliki propinsi dalam sistem negara kesatuan ini, maka peningkatan peran dan kemampuan propinsi dalam mekanisme kerjasama ini, termasuk penyesuaian struktur dan fungsi kelembagaannya harus menjadi prioritas pemerintah untuk menjaga kestabilan perekonomian di tingkat mikro yang dapat berpengaruh terhadap ekonomi makro suatu negara. Dalam mengelola *public goods* di setiap wilayah administratif masing-masing dinilai perlu adanya kerjasama antar pemerintah daerah, karena tanpa adanya intervensi pemerintah dalam kegiatan yang berhubungan dengan *public goods* tersebut, maka akan berdampak terhadap tidak efisiennya kinerja ekonomi dimasing-masing wilayah.

Persoalan yang masih muncul di lingkungan pemerintahan daerah adalah masih banyak kalangan yang belum memahami arti penting jaringan kerjasama dengan masih mengedepankan ego sektoral masing-masing unit kerja dari perangkat daerah yang memandang dirinya lebih penting dari yang lainnya. **Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 50 Tahun 2007 Tentang Tata Cara Pelaksanaan Kerja Sama Daerah** sebenarnya merupakan upaya serius pemerintah pusat untuk mewujudkan sistem

demokrasi yang diharapkan dapat mendorong perekonomian masing-masing wilayah dan dinilai mampu menyelesaikan persoalan atau konflik yang sering terjadi diantara satu wilayah dengan wilayah lainnya dan juga diharapkan menciptakan skala ekonomi yang lebih efisien (Keban, 2005).

Jakarta merupakan ibu kota negara Republik Indonesia, dimana pusat pemerintahan dan perekonomian masih terpusat diwilayah ini, wajar apabila segala sesuatu terkonsentrasi di wilayah ini. Daya tarik bagi para investor serta para pencari kerja ternyata dapat menimbulkan permasalahan sendiri. Arus barang dan orang sampai dengan permasalahan banjir merupakan tantangan yang belum mampu diselesaikan oleh pemerintah provinsi DKI Jakarta. Oleh karena wilayah DKI Jakarta memiliki pengaruh yang cukup kuat terhadap wilayah lainnya di sekitarnya, juga karena keterkaitan antar wilayah Jakarta dan sekitarnya sangat kuat, maka terbentuklah suatu wilayah satuan kerja yang dinamakan Jabotabek (Jakarta, Bogor, Tangerang, Bekasi), dimana diharapkan pemerintahan masing-masing di wilayah Jabotabek ini dapat saling bekerjasama untuk mengatasi masalah-masalah yang muncul yang memerlukan penyelesaian lintas pemerintahan.

Secara administratif, masing – masing wilayah di Jabotabek sangat jelas batasan-batasannya. Namun untuk pengaruh serta dampak wilayah tidak bisa dijelaskan oleh batasan-batasan administratif tersebut. Sebagai contoh, persoalan sampah, buruknya manajemen sampah mampu menciptakan konflik antar wilayah. Tempat Pembuangan Akhir (TPA) yang saat ini cukup besar dan mampu menampung sampah dengan volume yang cukup tinggi adalah di wilayah Bantar Gebang Bekasi. Wilayah tersebut dijadikan sebagai Tempat Pembuangan Akhir untuk berbagai jenis sampah yang berasal dari wilayah Jakarta dan Bekasi, maka kerjasama kedua pemerintahan daerah tersebut harus dilakukan dengan skema yang jelas.

Bantar Gebang adalah salah satu Tempat Pembuangan Sampah (*Solid Waste Disposal Site*) terbesar di Indonesia yang terletak di Kecamatan Bantar Gebang Kota Bekasi Propinsi Jawa Barat, Indonesia. TPA Bantar Gebang dioperasikan sejak tahun 1989 berdasarkan surat keputusan Gubernur Jawa Barat No.593.82/SK/282.P/AGK/DA/86 tanggal 25 January 1986

jo.593.82/SK.116.P/AGK/DA/26-1987. Berdasarkan Surat Keputusan ini, Pemerintah Propinsi DKI Jakarta diberikan kewenangan untuk mengelola dan memanfaatkan TPA Bantargebang untuk menampung dan mengolah sampah kota Jakarta dengan menggunakan sistem *sanitary landfill* selama jangka waktu 15 tahun. Namun dalam pelaksanaannya, pengelolaan TPA Bantar Gebang ini dinilai berbagai kalangan tidak sesuai dengan ketentuan yang telah disepakati, terutama berkaitan dengan pengelolaan dampak lingkungan dari proses pengolahan sampah di TPA tersebut. Hal ini ditandai dengan banyaknya kritikan bahkan unjuk rasa yang datang dari masyarakat di sekitar TPA dan NGO yang peduli terhadap lingkungan hidup bahkan dari Pemerintah kota Bekasi sendiri. Untuk mengatasi permasalahan dalam pengelolaan TPA tersebut, pada tahun 2004, Pemerintah Provinsi DKI Jakarta dan Pemerintah Kota Bekasi melakukan perjanjian kerjasama yang bertujuan untuk meningkatkan kualitas pengelolaan TPA Bantargebang dengan membentuk suatu “Badan Usaha Milik Bersama” yang nantinya berperan sebagai badan pengelola TPA Bantargebang. Namun sebelum Badan Usaha Milik Bersama itu terbentuk, kedua belah pihak sepakat untuk menunjuk PT. PATRIOT BANGKIT BEKASI (PT. PBB) untuk mengelola manajemen TPA Bantar Gebang. PT. PBB diberikan kewenangan untuk memanfaatkan segala fasilitas dan asset yang ada di TPA Bantar Gebang dan menerima *tipping fee* sebesar **Rp 52.500/ton** sampah yang dibuang ke TPA tersebut. Disamping itu, PT.PBB juga diwajibkan untuk menyetorkan **20 % dari *tipping fee*** kepada Pemerintah Kota Bekasi sebagai bentuk kompensasi dan juga berperan aktif dalam “*Community Development Program*” di lingkungan sekitar TPA Bantargebang (Widianto, 2007). Namun, oleh karena dalam pelaksanaan di lapangan PT. PBB dinilai kurang memiliki kinerja yang baik, maka pada bulan Desember 2008 pengolahan TPA Bantar Gebang dialihkan ke pihak **PT. Godang Tuajaya** yang bekerjasama dengan **PT. Navigat Organic Energy Ind** dan nama TPA pun diganti menjadi **TPST** (Tempat Pengolahan Sampah Terpadu) Bantar Gebang.

Selain permasalahan lingkungan, ternyata permasalahan keuangan juga terjadi pada pengelolaan sampah di Bantar Gebang, hal tersebut juga

diperdebatkan sampai tingkat legislatif. Anggota Komisi B dan Komisi D Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) Kota Bekasi meminta penggunaan dana kompensasi pengelolaan sampah di Tempat Pembuangan Akhir (TPA) Bantar Gebang diaudit secara lengkap. DPRD Kota Bekasi memanggil instansi dan pihak terkait untuk diminta penjelasan mengenai alur pendapatan dan penggunaan dana kompensasi yang dituntut warga dari tiga kelurahan di sekitar lokasi TPA Bantar Gebang. Audit diperlukan demi menelusuri alur penggunaan dana kompensasi pengelolaan sampah TPA Bantar Gebang. (Kompas, 29 November 2005).

Penelitian Robert Cervero (2001), menjelaskan bahwa suatu organisasi yang benar – benar atau khusus mengurus masalah persampahan di perkotaan mutlak diperlukan di suatu negara yang masih berkembang. Penelitian yang menggunakan negara Indonesia sebagai objek ini menggali beberapa pilihan untuk mengelola masalah sampah di perkotaan. Termasuk ketetapan pemerintah kota, usaha semi komersial, perusahaan swasta, dan sampai tingkat rumah tangga. Ternyata usaha semi komersial (swasta) sangat signifikan membagi pengeluaran rutusnya untuk mengurus masalah persampahan daripada pemerintah kota. Meskipun sedikit perbedaan ditemukan antar indikator tenaga kerja dan alat produktifitas antar jenis organisasi. Perbedaan yang utama adalah bahwa organisasi (swasta) dengan penuh semangat untuk meraih pendapatan dibandingkan dengan Pemerintah Kota setempat. Rekomendasi yang diajukan oleh Robert Cervero adalah untuk meningkatkan pendapatan dan mencegah kebocoran dana adalah dengan menghubungkan pembayaran sampah dengan pembayaran elektronik dan merundingkan skema bagi hasil dengan Rumah Tangga sebagai pihak yang *men-supply* sampah tersebut.

Masalah sampah merupakan masalah regional dan pengelolaan pun perlu pendekatan regional, sehingga keberadaan sampah ini jika tidak ditangani dan dikelola dengan baik akan **membahayakan lingkungan**. Penanganan dengan sistem regional ini akan lebih baik dan **sangat menguntungkan secara ekonomi**.

Pada dasarnya untuk sampah organik seperti sisa-sisa sayuran dan sejenisnya dapat dengan mudah dimanfaatkan untuk kompos (pupuk) sebab proses pembusukannya relatif lebih cepat dan mudah. Namun, untuk sampah jenis non organik, seperti sampah plastik dan lainnya perlu penanganan khusus sehingga tidak menimbulkan masalah. Untuk permasalahan sampah ini, para ahli di IPB sedang mengembangkan bakteri penghancur sampah (*activator*). Dengan teknologi ini diharapkan akan mengurangi permasalahan sampah dalam skala kecil atau rumah tangga. Alat sederhana tersebut dapat mengubah sampah rumah tangga menjadi memiliki nilai ekonomis seperti pupuk kompos (Damanhuri dan Padmi, 2006).

Pembangunan sistem persampahan yang lengkap dan dikelola secara terpadu, selain memerlukan modal investasi awal yang cukup besar, juga memerlukan kemampuan manajemen operasional yang baik. Untuk mewujudkan maksud tersebut dapat dijalin hubungan *kerjasama antar daerah* dan atau bermitra usaha dengan sektor swasta yang potensial dan berpengalaman. Kerjasama kemitraan dapat mempercepat proses penyediaan sarana dan prasarana dengan cakupan pelayanan yang lebih luas dan peningkatan dalam mutu pelayanannya. Sistem pengelolaan yang dikembangkan harus sensitif dan akomodatif terhadap aspek komposisi dan karakteristik sampah dan kecenderungan perubahannya di masa mendatang. Sistem pengelolaan sampah harus disesuaikan dengan pergeseran nilai sampah (*waste shifting values*) yang selama ini dianggap sebagai bahan buangan yang tidak bermanfaat menjadi bahan-bahan bernilai bila diolah menjadi kompos dan bahan daur ulang dan daur pakai. (Damanhuri dan Padmi, 2006)

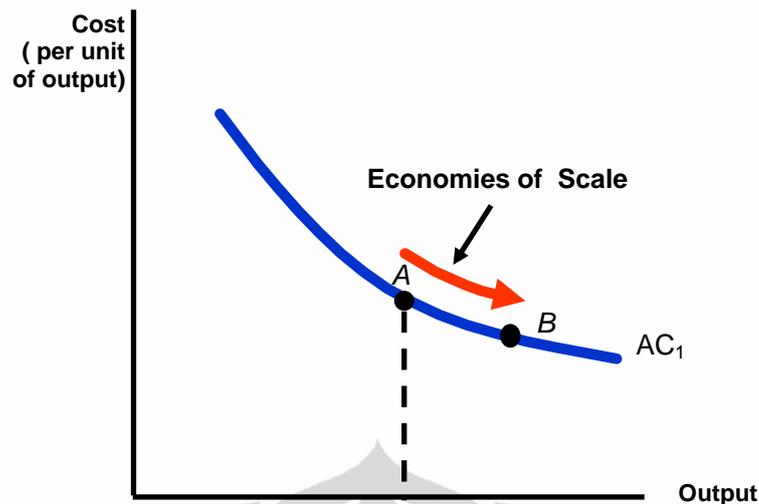
Dengan terbentuknya sistem persampahan yang terpadu dan menggunakan modal investasi besar tersebut, maka pengelolaannya pun harus secara baik dan memerlukan sumberdaya manusia yang benar-benar mengetahui permasalahan yang sebenarnya. Dalam hal ini maka tenaga kerja yang berpotensi di wilayah tempat yang ditentukan sebagai TPA akan lebih banyak terserap, karena mereka dinilai lebih memahami situasi dan kondisi wilayahnya, berdirinya industri pengolahan sampah juga dapat menyerap

tenaga kerja non skill “pendidikan rendah” yang pada akhirnya juga dapat menggerakkan ekonomi lokal setempat.

Data yang dikeluarkan oleh BPS Jakarta (2007), menunjukkan bahwa jumlah/volume sampah di Jakarta mampu mencapai 2.59 Juta ton per tahun dan yang masuk ke TPST Bantar Gebang sebanyak 2.2 Juta Ton per tahun. Angka tersebut merupakan angka yang cukup tinggi, dimana apabila seluruh volume sampah tersebut mampu dikelola akan menghasilkan manfaat bagi perekonomian lokal.

Di negara maju seperti Amerika sebenarnya sudah lama diterapkan pola pengelolaan sampah yang terintegrasi. Pada tahun 1989 Pemerintah California mendirikan *California Integrated Waste Management Board* yang khusus menangani masalah persampahan di kota tersebut. Badan ini bekerja dengan memfokuskan pada tiga kegiatan yaitu mengurangi, menggunakan ulang, dan mendaur ulang sampah yang bertujuan untuk mencapai target dari kota tersebut yaitu memberikan nilai tambah dari sampah yang dihasilkan dari masyarakat dan untuk masyarakat. Badan ini juga secara berkala melakukan penelitian untuk mengukur dampak ekonomi dari adanya pengolahan dan penjualan hasil olahan sampah yaitu berupa pupuk. Dengan menggunakan *IMPLAN economic analysis*, ternyata dengan adanya pengolahan dan penjualan hasil olahan sampah tersebut memiliki efek yang cukup besar terhadap peningkatan ekonomi dan penciptaan tenaga kerja. (Goldman dan Ogishi, 2001)

Selain manfaat yang didapatkan dari adanya pengelolaan sampah yang terintegrasi terhadap kegiatan ekonomi, dalam proses produksinya sendiri, dalam hal ini pengolahan sampah juga memberikan keuntungan terhadap biaya operasional, jumlah atau volume sampah sangat berpengaruh terhadap biaya perunit dari produksi pengolahan. Semakin besar skala atau volume yang dapat dijadikan input, maka akan semakin kecil biaya per unit yang akan dikeluarkan oleh pihak operator untuk memproduksi atau menghasilkan output. Hal tersebut bisa dilihat pada pergeseran titik dari A ke B (Gambar 2.) yang menunjukkan bahwa dengan penambahan output maka akan menurunkan biaya perunit dari outputnya.



Fernando - Quijano and Yvonn Quijano, 2004

Gambar 1. Kurva. economic of scale

economies of scale, refers to an increase in a firm's scale of production, which leads to lower average costs per unit produced.

Namun tentunya hal tersebut diatas hanya dilihat dari sisi ekonomi pengolahan, namun dari sisi lainnya seperti lingkungan dan sosial, tentu semakin banyak sampah yang diproduksi disuatu tempat, maka dampak terhadap kerusakan dan gangguan lingkungan dan sosial masyarakat setempatpun semakin tinggi.

Permasalahan pengelolaan sampah ini menjadi suatu pembahasan yang menarik untuk diteliti lebih dalam karena permasalahan ini dapat menimbulkan **cost** yang tinggi apabila tidak segera diselesaikan oleh masing-masing pemerintahan daerah terkait dan juga akan **bermanfaat** bagi masyarakat dan pemerintah masing-masing daerah apabila permasalahan ini mampu diselesaikan dan dikelola oleh semua pihak yang juga diharapkan akan menciptakan skala ekonomi.

Permasalahan Tempat Pembuangan Sampah (TPA)/ TPST (Tempat Pengolahan Sampah Terpadu) di Bantar Gebang yang merupakan suatu proyek pemerintah dalam hal penanggulangan sampah di wilayah Jakarta dan Bekasi merupakan suatu proyek yang melibatkan masyarakat sekitarnya, karena dapat berdampak baik secara positif maupun negatif, maka persepsi masyarakat yang secara kualitatif dan kuantitatif harus dipertimbangkan untuk

menentukan arah kebijakan selanjutnya. Maka dari itu peneliti membahas dan mengambil judul **Analisis Keberadaan Tempat Pengolahan Sampah Terpadu (TPST) Bantar Gebang Bekasi.**

1.2. Rumusan Masalah

Dari latar belakang yang dijelaskan diatas mengenai fenomena TPST di Bantar Gebang serta dari pentingnya permasalahan tersebut untuk dikelola dengan baik, maka dapat ditarik rumusan masalah, yaitu :

1. Dampak – dampak apa saja yang dirasakan oleh berbagai pihak yaitu masyarakat Jakarta, masyarakat Bekasi, dan pihak swasta dari adanya TPST Bantar Gebang ?
2. Strategi kebijakan apa yang seharusnya diambil dalam hal pengelolaan TPST Bantar Gebang ?

1.3. Tujuan Penelitian

Dengan adanya TPST Bantar Gebang yang beroperasi sejak tahun 1989, maka kajian mengenai dampak menyeluruh terhadap masyarakat sekitar dinilai perlu untuk dilakukan, maka tujuan dari penelitian ini adalah:

1. **Menganalisa dampak** keberadaan Tempat Pengolahan Sampah Terpadu (TPST) Bantar Gebang menurut pihak yang memanfaatkan wilayah tersebut, yaitu penduduk DKI Jakarta, penduduk wilayah Bekasi, dan pihak ketiga (swasta dan penduduk wilayah lain).
2. Menentukan **strategi kebijakan kerjasama** bagi pihak – pihak yang terkait, dalam hal ini yaitu Pemerintah DKI Jakarta, Pemerintah Kota Bekasi, dan pihak lainnya terhadap pengelolaan sampah di wilayah Bantar Gebang, yang dapat memberikan manfaat yang lebih bagi masyarakat sekitar.

1.4. Metode Analisis

Metode Analisis dalam penelitian ini menggunakan 2 (dua) pendekatan, yaitu:

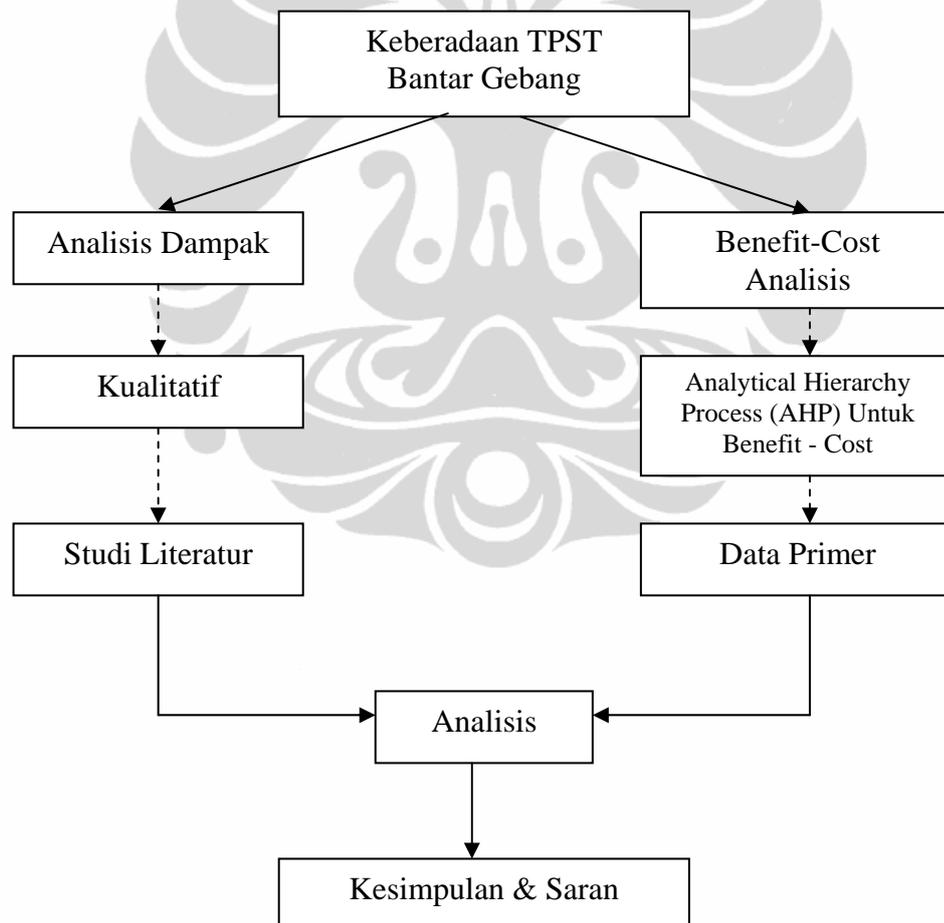
1. Studi Literatur : Penelitian ini melakukan pendekatan dengan mengeksplorasi suatu masalah dengan batasan terperinci, berdasarkan data dan berbagai sumber informasi. Penelitian ini dibatasi oleh waktu dan

tempat, dan pembahasan kasus pada penelitian ini adalah dampak – dampak yang diakibatkan dari keberadaan TPST Bantar Gebang.

2. Analytical Hierarchy Process (AHP) : Pendekatan ini menggunakan penilaian persepsi dari responden mengenai keberadaan TPST Bantar Gebang, pendekatan ini dimaksudkan untuk menentukan pilihan strategi kebijakan yang terbaik.

1.5 Kerangka Pemikiran

Dari penjelasan – penjelasan pada bagian sebelumnya mengenai keberadaan TPST Bantar Gebang, maka pada penelitian ini dapat ditarik sebuah kerangka pemikiran, yaitu sebagai berikut :



Gambar 2. Kerangka Pemikiran

1.6 Sistematika Penulisan

Sistematika penulisan pada penelitian ini adalah sebagai berikut:

Bab pertama menjelaskan mengenai pendahuluan yang terdiri dari latar belakang, rumusan masalah, tujuan penelitian, metode analisis, kerangka pemikiran dan sistematika penulisan. Bab ke dua menjelaskan mengenai studi literatur yang terdiri dari penjelasan mengenai *eksternalitas* dan *public goods*, kondisi TPST Bantar Gebang yang meliputi aspek sosial ekonomi, aspek lingkungan, serta kerjasama pihak terkait dan juga menjelaskan studi empiris pada TPST Bantar Gebang. Bab ketiga menjelaskan mengenai metodologi penelitian yang terdiri dari pendekatan kualitatif dan Analytical Hierarchy Process (AHP). Bab ke empat menjelaskan mengenai hasil dan pembahasan penelitian yang terdiri dari kondisi umum wilayah, *eksternalitas*, *public goods*, dan *property rights*, hasil Analytical Hierarchy Process serta keterbatasan studi. Bab ke lima menjelaskan mengenai kesimpulan dan saran serta studi lanjutan.

