

BAB II. TINJAUAN PUSTAKA

A. Kebijakan Publik

1. Pengertian Kebijakan Publik

Istilah kebijakan dalam kehidupan sehari-hari sering digunakan untuk menunjuk suatu kegiatan yang mempunyai maksud berbeda. Para ahli mengembangkan berbagai macam definisi untuk menjelaskan apa yang dimaksud dengan kebijakan publik. Eyestone dalam bukunya *The Threads of Public Policy* yang dikutip oleh Winarno (2012: 20) mendefinisikan kebijakan publik sebagai hubungan suatu unit pemerintah dengan lingkungannya. Anderson dalam bukunya *Public Policy Making* yang dikutip oleh Winarno (2012: 21) memberikan pengertian atas definisi kebijakan publik, kebijakan publik merupakan arah tindakan yang mempunyai maksud yang ditetapkan oleh seorang aktor atau sejumlah aktor dalam mengatasi suatu masalah atau suatu persoalan.

Definisi lain mengatakan kebijakan publik adalah apa yang dipilih oleh pemerintah untuk dikerjakan atau tidak dikerjakan Dye dalam Agustino (2008: 7). Lain dari itu, Rose dalam Agustino (2008: 7) mendefinisikan kebijakan publik sebagai sebuah rangkaian panjang dari banyak atau sedikit kegiatan yang saling berhubungan dan memiliki konsekuensi bagi yang berkepentingan sebagai

keputusan yang berlainan. Sedangkan Friedrich dalam Agustino (2008: 7) mengatakan bahwa kebijakan adalah serangkaian tindakan atau kegiatan yang diusulkan oleh seseorang, kelompok atau pemerintah dalam suatu lingkungan tertentu dimana terdapat hambatan-hambatan (kesulitan-kesulitan) dan kemungkinan-kemungkinan (kesempatan-kesempatan) dimana kebijakan tersebut diusulkan agar berguna dalam mengatasinya untuk mencapai tujuan yang dimaksud.

Definisi kebijakan publik dalam Lampiran 1 Peraturan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara Nomor PER/04/M.PAN/4/2007 tentang Pedoman Umum Formulasi, Implementasi, Evaluasi Kinerja, dan Revisi Kebijakan Publik di Lingkungan Lembaga Pemerintah Pusat dan Daerah. Kebijakan publik adalah keputusan yang dibuat oleh pemerintah atau lembaga pemerintahan untuk mengatasi permasalahan tertentu, untuk melakukan kegiatan tertentu atau untuk mencapai tujuan tertentu yang berkenaan dengan kepentingan dan manfaat orang banyak. Dalam Peraturan Menteri tersebut, kebijakan publik mempunyai 2 (dua) bentuk yaitu peraturan yang terkodifikasi secara formal dan legal, dan pernyataan pejabat publik di depan publik. Berdasarkan Peraturan Menteri ini, pernyataan pejabat publik juga merupakan bagian kebijakan publik. Hal ini dapat dipahami karena pejabat publik adalah salah satu aktor kebijakan yang turut berperan dalam implementasi kebijakan itu sendiri.

Berdasarkan beberapa definisi yang telah dikemukakan oleh para ahli, maka peneliti dapat menyimpulkan bahwa kebijakan publik adalah serangkaian tindakan yang dilakukan oleh seseorang atau lebih yang dibuat oleh pemerintah atau

lembaga yang berwenang untuk mencapai suatu tujuan tertentu dan dapat memecahkan suatu masalah.

2. Tahap-Tahap Kebijakan Publik

Menurut Winarno (2012: 35) mengemukakan bahwa proses pembuatan kebijakan publik merupakan proses yang kompleks karena melibatkan banyak proses maupun variabel yang harus dikaji. Proses-proses penyusunan kebijakan publik tersebut dibagi ke dalam beberapa tahapan. Tahapan-tahapan kebijakan publik adalah sebagai berikut:

a) Tahap Penyusunan Agenda

Para pejabat yang dipilih dan diangkat menempatkan masalah pada agenda publik. Sebelumnya masalah-masalah ini berkompetisi terlebih dahulu untuk dapat masuk ke dalam agenda kebijakan. Pada akhirnya, beberapa masalah masuk ke agenda kebijakan para perumusan kebijakan. Pada tahap ini suatu masalah mungkin tidak disentuh sama sekali, sementara masalah yang lain ditetapkan menjadi fokus pembahasan, atau ada pula masalah karena alasan-alasan tertentu ditunda untuk waktu yang lama.

b) Formulasi Kebijakan

Masalah yang telah masuk ke agenda kebijakan kemudian dibahas oleh para pembuat kebijakan. Masalah-masalah tadi didefinisikan untuk kemudian dicari pemecahan masalah terbaik. Pemecahan masalah tersebut berasal dari berbagai alternatif atau pilihan kebijakan (*policy alternatives/policy options*) yang ada. Sama halnya dengan perjuangan suatu masalah untuk masuk ke dalam agenda kebijakan, tahap perumusan kebijakan masing-masing alternatif bersaing untuk dapat dipilih sebagai kebijakan yang diambil untuk

memecahkan masalah. Pada tahap ini, masing-masing aktor akan bermain untuk mengusulkan pemecahan masalah terbaik.

c) Adopsi Kebijakan

Dari sekian banyak alternatif kebijakan yang ditawarkan oleh para perumus kebijakan, pada akhirnya salah satu dari alternatif kebijakan tersebut diadopsi dengan dukungan dari mayoritas legislatif, konsensus antara direktur lembaga atau keputusan pengadilan.

d) Implementasi Kebijakan

Suatu program kebijakan hanya akan menjadi catatan-catatan elit, jika program tersebut tidak diimplementasikan. Oleh karena itu, keputusan program kebijakan yang telah diambil sebagai alternatif pemecahan masalah harus diimplementasikan, yakni dilaksanakan oleh badan-badan administrasi maupun agen-agen pemerintah di tingkat bawah. Kebijakan yang telah diambil dilaksanakan oleh unit-unit administrasi yang memobilisasikan sumber daya finansial dan manusia. Pada tahap implementasi ini berbagai kepentingan akan saling bersaing. Beberapa implementasi kebijakan mendapat dukungan para pelaksana (*implementors*), namun beberapa yang lain mungkin akan ditentang oleh para pelaksana.

e) Evaluasi Kebijakan

Pada tahap ini kebijakan yang telah dijalankan akan dinilai atau dievaluasi, untuk melihat sejauh mana kebijakan yang dibuat telah mampu memecahkan masalah. Kebijakan publik pada dasarnya dibuat untuk meraih dampak yang diinginkan. Dalam hal ini, memecahkan masalah yang dihadapi masyarakat. Oleh karena itu, ditentukanlah ukuran-ukuran atau kriteria-kriteria yang

menjadi dasar untuk menilai apakah kebijakan publik telah meraih dampak yang diinginkan.

3. Faktor Penentu Dilaksanakan atau Tidaknya Suatu Kebijakan Publik

a) Faktor Penentu Pemenuhan Kebijakan

1. Respeknya anggota masyarakat pada otoritas dan keputusan pemerintah

Penghormatan dan penghargaan politik pada pemerintah yang *legitimate* menjadi kata kunci penting bagi terwujudnya pemenuhan atas pengejawantahan kebijakan publik. Ketika warga menghormati pemerintah yang berkuasa oleh karena legitimasinya, maka secara otomatis mereka akan turut pula memenuhi ajakan pemerintah melalui undang-undang, peraturan pemerintah, peraturan daerah, keputusan pemerintah, ataupun nama atau istilah lainnya.

2. Adanya kesadaran untuk menerima kebijakan

Dalam masyarakat yang digerakkan oleh *rational choices* (pilihan-pilihan yang rasional), seperti pada abad postmodern saat ini, banyak dijumpai bahwa individu atau kelompok warga mau menerima dan melaksanakan kebijakan publik sebagai sesuatu yang logis, rasional serta memang dirasa perlu. Bermain di ranah “kesadaran” artinya pemerintah harus mampu merubah *mindset* warga dengan cara sikap dan perilaku yang sesuai dengan *mindset* yang hendak dibentuk oleh aparaturnya sendiri.

3. Adanya sanksi hukum

Orang dengan akan sangat terpaksa mengimplementasikan dan melaksanakan suatu kebijakan karena ia takut terkena sanksi hukuman, misalnya: denda, kurungan, dan sanksi-sanksi lainnya. Oleh karena itu, salah satu strategi yang

sering digunakan oleh aparaturnya administrasi atau aparaturnya birokrasi dalam upayanya untuk memenuhi implementasi kebijakan publik ialah dengan cara menghadirkan sanksi hukum yang berat pada setiap kebijakan yang dibuatnya.

Selain itu, orang atau sekelompok warga seringkali mematuhi dan melaksanakan kebijakan karena ia tidak suka dikatakan sebagai orang yang melanggar aturan hukum, sehingga dengan terpaksa ia melakukan isi kebijakan publik tersebut.

4. Adanya kepentingan publik

Masyarakat mempunyai keyakinan bahwa kebijakan publik dibuat secara sah, konstitusional dan dibuat oleh pejabat publik yang berwenang, serta melalui prosedur yang sah yang telah tersedia. Bila suatu kebijakan dibuat berdasarkan ketentuan tersebut di atas, maka masyarakat cenderung mempunyai kesediaan diri untuk menerima dan melaksanakan kebijakan itu. Apalagi ketika kebijakan publik itu memang berhubungan erat dengan hajat hidup mereka.

5. Adanya kepentingan pribadi

Seseorang atau sekelompok orang sering memperoleh keuntungan langsung dari suatu proyek implementasi kebijakan, maka dari itu dengan senang hati mereka akan menerima, mendukung dan melaksanakan kebijakan yang ditetapkan.

6. Masalah waktu

Kalau masyarakat memandang ada suatu kebijakan yang bertolak belakang dengan kepentingan publik, maka warga akan berkecenderungan untuk

menolak kebijakan tersebut. Tetapi begitu waktu berlalu, pada akhirnya suatu kebijakan yang dulunya pernah ditolak dan dianggap kontroversial, berubah menjadi kebijakan yang wajar dan dapat diterima.

b) Faktor Penentu Penolakan atau Penundaan Kebijakan

1. Adanya kebijakan yang bertentangan dengan sistem nilai yang ada

Bila suatu kebijakan dipandang bertentangan secara ekstrem atau secara tajam dengan sistem nilai yang dianut oleh suatu masyarakat secara luas atau kelompok-kelompok tertentu secara umum, maka dapat dipastikan kebijakan publik yang hendak diimplementasikan akan sulit terlaksana.

2. Tidak adanya kepastian hukum

Tidak adanya kepastian hukum, ketidakjelasan aturan-aturan hukum atau kebijakan-kebijakan yang saling bertentangan satu sama lain dapat menjadi sumber ketidakpatuhan warga pada kebijakan yang ditetapkan oleh pemerintah. Hal ini sangat mungkin terjadi karena kebijakan yang tidak jelas, kebijakan yang bertentangan isinya atau kebijakan yang ambigu dapat menimbulkan kesalahpengertian sehingga berkecenderungan untuk ditolak oleh warga untuk diimplementasikan.

3. Adanya keanggotaan seseorang dalam suatu organisasi

Seseorang yang patuh atau tidak patuh pada peraturan atau kebijakan publik yang ditetapkan oleh pemerintah dapat disebagiakan oleh keterlibatannya dalam suatu organisasi tertentu. Jika tujuan organisasi yang dimasuki oleh orang-orang yang terlibat dalam suatu organisasi seide atau segagasan dengan kebijakan yang ditetapkan oleh pemerintah, maka ia akan mau bahkan mengejawantahkan atau melakukan ketetapan pemerintah itu dengan tulus.

Tetapi apabila tujuan organisasi yang dimasukinya bertolakbelakang dengan ide dan gagasan organisasinya, maka sebagus apapun kebijakan yang sudah dibuat oleh pemerintah akan sulit untuk terimplementasi dengan baik.

4. Adanya konsep ketidakpatuhan selektif terhadap hukum

Masyarakat ada yang patuh pada suatu jenis kebijakan tertentu, tetapi ada juga yang tidak patuh pada jenis kebijakan lain. Ada orang yang patuh dalam kebijakan kriminalitas tetapi di saat yang bersamaan ia dapat tidak patuh dengan kebijakan pelarangan pedagang kaki lima.

B. Implementasi Kebijakan Publik

1. Pengertian Implementasi Kebijakan Publik

Terdapat banyak konsep pada studi implementasi kebijakan yang dipilih. Dunn dalam Darwin (2000: 56) menyebut terdapat dua sudut pemahaman terkait studi implementasi yaitu sudut pandang ilmu administrasi negara dan ilmu politik. Dari sudut pandang ilmu administrasi negara, pada awalnya implementasi hanya dilihat semata-mata pelaksanaan kebijakan secara efektif dan efisien saja. Namun menjelang akhir PD (Perang Dunia) II, pandangan ini makin tidak populer. Sedangkan dari sudut pandang ilmu politik ternyata tidak sebatas itu, ia jauh menjangkau sampai ketentuan kebijakan administratif dan legislatif yang baru, perubahan-perubahan referensi publik dan teknologi baru.

Implementasi kebijakan publik merupakan salah satu tahapan dari proses kebijakan publik sekaligus studi yang sangat krusial. Bersifat krusial karena bagaimanapun baiknya suatu kebijakan, kalau tidak dipersiapkan dan

direncanakan secara baik dalam implementasinya, maka tujuan kebijakan tidak akan pernah bisa diwujudkan. Demikian pula sebaliknya, bagaimanapun baiknya persiapan dan perencanaan implementasi kebijakan, kalau tidak dirumuskan dengan baik maka tujuan kebijakan juga tidak akan bisa diwujudkan. Dengan demikian, kalau menghendaki tujuan kebijakan dapat tercapai dengan baik, maka bukan saja pada tahap implementasi yang harus dipersiapkan dan direncanakan dengan baik, tetapi juga pada tahap perumusan atau pembuatan kebijakan juga telah diantisipasi untuk dapat diimplementasikan.

Definisi implementasi kebijakan mengalami perubahan seiring dengan perkembangan studi implementasi itu sendiri. Menurut Nugroho (2011: 618) implementasi kebijakan adalah suatu cara agar sebuah kebijakan dapat mencapai tujuannya. Untuk mengimplementasikan kebijakan publik, ada dua pilihan langkah yang ada, yaitu langsung mengimplementasikan dalam bentuk program atau melalui formulasi kebijakan derivat atau turunan dari kebijakan publik tersebut.

Selanjutnya Winarno (2012: 146) mengatakan bahwa implementasi kebijakan merupakan tahap yang krusial dalam proses kebijakan publik. Suatu program kebijakan harus diimplementasikan agar mempunyai dampak atau tujuan yang diinginkan. Ripley dan Franklin dalam Winarno (2012: 148) berpendapat bahwa implementasi adalah apa yang terjadi setelah undang-undang ditetapkan yang memberikan otoritas program, kebijakan, keuntungan (*benefit*), atau suatu jenis keluaran yang nyata (*tangible output*).

Pengertian implementasi kebijakan juga dikemukakan oleh Van Meter dan Van Horn dalam Winarno (2012: 149) yang membatasi implementasi kebijakan sebagai tindakan-tindakan yang dilakukan oleh individu-individu atau kelompok-kelompok pemerintah maupun swasta yang diarahkan untuk mencapai tujuan-tujuan yang telah ditetapkan dalam keputusan-keputusan kebijakan sebelumnya. Tindakan-tindakan ini mencakup usaha-usaha untuk mengubah keputusan-keputusan menjadi tindakan-tindakan operasional dalam kurun waktu tertentu maupun dalam rangka melanjutkan usaha-usaha untuk mencapai perubahan-perubahan besar dan kecil yang ditetapkan oleh keputusan-keputusan kebijakan.

Berdasarkan beberapa definisi yang telah dikemukakan oleh para ahli, maka peneliti dapat menyimpulkan bahwa, implementasi kebijakan publik adalah suatu langkah dalam tahap pelaksanaan sebuah kebijakan untuk mencapai tujuan yang telah ditetapkan yang menghasilkan sebuah dampak dari proses kebijakan tersebut.

2. Model Implementasi Kebijakan Publik Van Meter dan Van Horn

Model ini mengandaikan bahwa implementasi kebijakan berjalan secara linear dari kebijakan publik, implementor, dan kinerja kebijakan publik. Menurut Van Meter dan Van Horn ada enam variabel yang mempengaruhi kinerja kebijakan publik tersebut, adalah:

a) Standar dan sasaran kebijakan

Pada dasarnya adalah apa yang hendak dicapai oleh program atau kebijakan, baik yang berwujud maupun tidak, jangka pendek, menengah atau panjang. Kejelasan dan sasaran kebijakan harus dapat dilihat secara spesifik sehingga

di akhir program dapat diketahui keberhasilan atau kegagalan dari kebijakan atau program yang dijalankan.

b) Sumber daya

Keberhasilan proses implementasi kebijakan sangat tergantung dari kemampuan memanfaatkan sumber daya yang tersedia. Manusia merupakan sumber daya yang terpenting dalam menentukan suatu keberhasilan proses implementasi. Tahap-tahap tertentu dari keseluruhan proses implementasi menuntut adanya sumber daya manusia yang berkualitas sesuai dengan pekerjaan yang diisyaratkan oleh kebijakan yang telah ditetapkan secara apolitik.

Selain itu sumber daya lain yang perlu diperhitungkan juga yaitu sumber daya finansial dan sumber daya waktu. Ketika sumber daya manusia yang kompeten dan kapabel telah tersedia sedangkan kucuran dana melalui anggaran tidak tersedia dan terbentur oleh waktu yang terlalu ketat, maka memang menjadi persoalan rumit untuk merealisasikan apa yang hendak dituju oleh tujuan kebijakan publik.

c) Karakteristik agen pelaksana

Pusat perhatian pada agen pelaksana meliputi organisasi formal dan organisasi informal yang akan terlibat pengimplementasian kebijakan publik karena kinerja implementasi kebijakan akan sangat banyak dipengaruhi oleh ciri-ciri yang tepat serta cocok dengan para agen pelaksananya.

Selain itu, cakupan atau luas wilayah implementasi kebijakan perlu juga diperhitungkan apabila hendak menentukan agen pelaksana. Semakin luas

cakupan implementasi kebijakan, maka seharusnya semakin besar pula agen yang dilibatkan.

d) Sikap/kecenderungan (*disposition*) para pelaksana

Sikap penerimaan atau penolakan dari (agen) pelaksana akan sangat banyak mempengaruhi keberhasilan atau tidaknya kinerja implementasi kebijakan publik karena kebijakan yang dilaksanakan bukanlah hasil formulasi warga setempat yang mengenal betul persoalan dan permasalahan yang mereka rasakan. Tetapi kebijakan yang akan implementor laksanakan adalah kebijakan dari atas (*top down*) yang sangat mungkin para pengambil keputusannya tidak pernah mengetahui (bahkan tidak mampu menyentuh) kebutuhan, keinginan atau permasalahan yang warga ingin selesaikan.

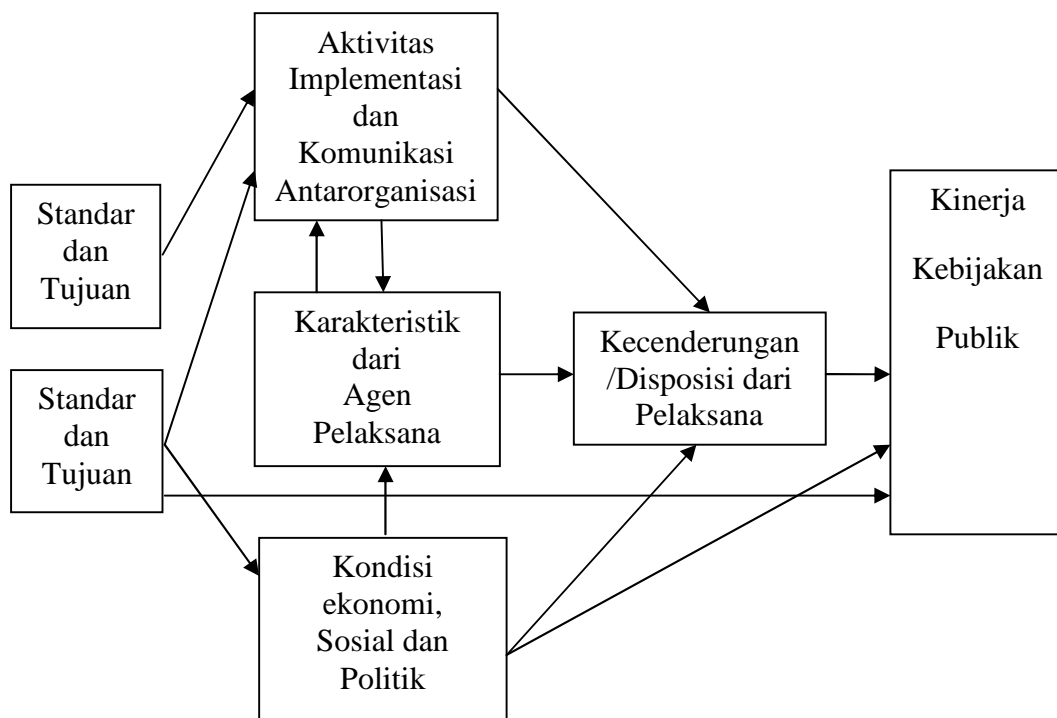
e) Komunikasi antar organisasi dan aktivitas pelaksana

Koordinasi merupakan mekanisme yang ampuh dalam implementasi kebijakan publik. Semakin baik koordinasi komunikasi di antara pihak-pihak yang terlibat dalam suatu proses implementasi, maka asumsinya kesalahan-kesalahan akan sangat kecil untuk terjadi dan begitu pula sebaliknya.

f) Lingkungan ekonomi, sosial dan politik

Sejauh mana lingkungan eksternal turut mendorong keberhasilan kebijakan publik yang telah ditetapkan. Lingkungan sosial, ekonomi dan politik yang tidak kondusif dapat menjadi penyebab dari kegagalan kinerja implementasi kebijakan. Oleh karena itu, upaya untuk mengimplementasikan kebijakan harus pula memperhatikan kekondusifan kondisi lingkungan eksternal.

Bagan 1 Model Pendekatan The Policy Implementation Process (Donald Van Metter dan Carl Van Horn).



Sumber: Van Metter dan Van Horn dalam Agustino (2008: 144)

Pada penelitian ini peneliti menggunakan teori implementasi kebijakan Donald Van Metter dan Carl Van Horn karena model yang ditawarkan oleh Van Metter dan Van Horn ini merupakan model pendekatan *top down*. Dalam pendekatan *top down*, implementasi kebijakan yang dilakukan tersentralisir dan dimulai dari aktor tingkat pusat dan keputusannya pun diambil dari tingkat pusat. Maka dari itu model ini dianggap paling sesuai untuk membantu menjawab permasalahan peneliti tentang implementasi kebijakan Pemerintah Kota Bandar Lampung mengenai permasalahan sampah di daerah aliran sungai. Selain itu karena peneliti melihat model ini sebagai model yang sangat familiar dan sering digunakan oleh mahasiswa Ilmu Administrasi Negara. Sehingga nantinya diharapkan akan sangat membantu dalam proses perolehan informasi yang berkaitan dengan model tersebut.

C. Pencemaran Lingkungan

1. Pengertian Lingkungan

Berdasarkan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009 tentang perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup, lingkungan hidup adalah kesatuan ruang dengan semua benda, daya, keadaan, dan makhluk hidup, termasuk manusia dan perilakunya, yang mempengaruhi alam itu sendiri, kelangsungan perikehidupan dan kesejahteraan manusia serta makhluk hidup lain. Lingkungan dapat dibedakan menjadi lingkungan biotik dan abiotik.

Pengertian lingkungan menurut Darsono (1995: 54) merupakan semua benda atau kondisi dimana manusia dan aktivitasnya termasuk di dalamnya, yang terdapat di dalam ruang dimana manusia tersebut mempengaruhi kelangsungan hidupnya. Jadi, semua hal termasuk manusia merupakan lingkungan dan perubahan diantara keduanya akan saling mempengaruhi satu sama lain.

2. Pencemaran Lingkungan

Apabila kehadiran unsur asing (makhluk hidup, zat, energi, komponen lainnya) ke dalam lingkungan menyebabkan perubahan ekosistem lingkungan yang mengakibatkan merosotnya kualitas lingkungan, sehingga lingkungan tidak berfungsi sesuai dengan peruntukannya secara ekologi lingkungan telah tercemar. Menurut Husein (1992: 23) pencemaran lingkungan adalah masuk atau dimasukkannya makhluk hidup, zat, energi atau komponen lain ke dalam lingkungan dan atau berubahnya tatanan lingkungan oleh kegiatan manusia atau proses alam, sehingga kualitas lingkungan turun sampai ke tingkat tertentu yang

menyebabkan lingkungan menjadi kurang atau tidak dapat berfungsi lagi sesuai peruntukannya.

Menurut Barros dan Johnston dalam Husein (1992: 23) masalah pencemaran timbul bila amna suatu zat atau energi dengan tingkat konsentrasi yang demikian rupa hingga dapat mengubah kondisi lingkungan, baik langsung atau tidak langsung dan pada akhirnya lingkungan tidak berfungsi sebagaimana akhirnya. Sedangkan menurut ketentuan peraturan perundang-undangan pasal 1 butir Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009 tentang pengendalian dan pengelolaan lingkungan hidup, pencemaran lingkungan adalah masuk atau dimasukkannya makhluk hidup, zat, energi, dan/atau komponen lain ke dalam lingkungan hidup oleh kegiatan manusia sehingga melampaui baku mutu lingkungan hidup yang telah ditetapkan.

Berdasarkan beberapa pendapat diatas dapat ditarik garis besar bahwa yang dimaksud dengan pencemaran lingkungan adalah masuknya makhluk hidup, zat, energi komponen lain ke dalam lingkungan yang menyebabkan lingkungan tidak dapat berfungsi sesuai peruntukannya.

Menurut Husein (1992: 23-24) pencemaran erat kaitannya dengan aktivitas manusia antara lain:

1. Kegiatan-kegiatan industri dalam bentuk limbah, zat-zat, buangan berbahaya.
2. Kegiatan pertambangan berupa terjadinya kerusakan instalasi, kebocoran, pencemaran dan lain-lain.
3. Kegiatan transportal berupa kepulan asap.

4. Kegiatan pertanian.

Menurut Soemarwoto (1992: 63) secara alamiah terjadinya pencemaran disebabkan 4 (empat) hal, yaitu:

1. Adanya pencemaran adalah karena lebih besarnya kecepatan produksi suatu zat daripada kecepatan penggunaannya atau degradasinya penggunaan secara fisik.
2. Proses biologi yang membentuk atau mengkonstrasikan zat pencemar tertentu.
3. Berdasarkan proses fisika kimia non biologi.
4. Terjadinya kecelakaan yang dapat melepaskan ke dalam lingkungan.

D. Permasalahan Sampah di Daerah Aliran Sungai

1. Pengertian Sampah

Sampah memiliki banyak pengertian dalam batasan ilmu pengetahuan. Namun pada prinsipnya sampah adalah suatu bahan yang terbuang atau dibuang dari sumber hasil aktivitas manusia maupun alam yang belum memiliki nilai ekonomis. Bentuk sampah biasa berada dalam setiap fase materi, yaitu padat, cair dan gas.

Berdasarkan Undang-undang Nomor 18 Tahun 2008 Tentang Pengelolaan Sampah, definisi sampah adalah sisa kegiatan sehari-hari manusia dan atau proses alam yang berbentuk padat. Sedangkan sampah spesifik adalah sampah yang karena sifat, konsentrasi, dan/atau volumenya memerlukan pengelolaan khusus. Menurut Azwar (1990: 53) Sampah adalah sesuatu yang tidak dipergunakan lagi,

yang tidak dapat dipakai lagi, yang tidak disenangi dan harus dibuang, maka sampah tentu saja harus dikelola dengan sebaik-baiknya, sedemikian rupa sehingga hal-hal yang negatif bagi kehidupan tidak sampai terjadi.

Selanjutnya menurut Kodoatie (2003: 312) sampah adalah limbah atau buangan yang bersifat padat, setengah padat yang merupakan hasil sampingan dari kegiatan perkotaan atau siklus kehidupan manusia, hewan maupun tumbuh-tumbuhan. Sampah dalam ilmu kesehatan lingkungan (*refuse*) sebenarnya hanya sebagian dari benda atau hal-hal yang dipandang tidak digunakan, tidak dipakai, tidak disenangi atau harus dibuang, sedemikian rupa sehingga tidak mengganggu kelangsungan hidup.

Para ahli kesehatan masyarakat Amerika membuat batasan, sampah (*waste*) adalah sesuatu yang tidak digunakan, tidak dipakai, tidak disenangi, atau sesuatu yang dibuang, yang berasal dari kegiatan manusia, dan tidak terjadi dengan sendirinya. Dari batasan ini jelas bahwa sampah adalah hasil kegiatan manusia yang dibuang karena sudah tidak berguna. Dengan demikian sampah mengandung prinsip sebagai berikut:

1. Adanya sesuatu benda atau bahan padat
2. Adanya hubungan langsung atau tidak langsung dengan kegiatan manusia
3. Benda atau bahan tersebut tidak dipakai lagi

Berdasarkan pengertian di atas maka dapat disimpulkan bahwa sampah adalah bahan buangan atau sisa-sisa baik berbentuk padat atau setengah padat dari zat

organik dan anorganik yang diproduksi oleh manusia dalam aktivitasnya maupun proses alam dan belum mempunyai nilai ekonomis.

2. Jenis dan Sumber Sampah

Menurut Hadiwiyoto (1983: 25) sampah pada umumnya dibagi dua jenis yaitu:

- a) Sampah organik: yaitu sampah yang mengandung senyawa-senyawa organik, karena itu tersusun dari unsur-unsur seperti C (Carbon), H (Hidrogen), O (Oksigen), N (Nitrogen), dll. Umumnya sampah organik dapat terurai secara alami oleh mikroorganisme, contohnya sisa makanan, karton, kain, karet, kulit, sampah halaman.
- b) Sampah anorganik: sampah yang bahan kandungannya non organik, umumnya sampah ini sangat sulit terurai oleh mikroorganisme. Contohnya: kaca, kaleng, aluminium, debu, logam-logam lain.

Jenis dan sumber sampah menurut Widyatmoko (2002: 2) dapat dikelompokkan menjadi:

1. Sampah rumah tangga terdiri dari:
 - a) Sampah basah yaitu sampah yang terdiri bahan-bahan organik yang mudah membusuk yang sebagian besar adalah sisa makanan, potongan hewan, sayuran dan lain-lain.
 - b) Sampah kering yaitu sampah yang terdiri dari logam seperti besi, kaleng bekas dan sampah kering yang non logam misalnya kertas, kayu, kaca, keramik, batu-batuan dan sisa kain.
 - c) Sampah lembut, misalnya sampah debu yang berasal dari penyapuan lantai, penggergajian kayu dan abu dari sisa pembakaran kayu.

- d) Sampah besar yaitu sampah yang terdiri dari buangan rumah tangga yang besar-besar seperti meja, kursi dan lain-lain.
2. Sampah komersial, yaitu sampah yang berasal dari kegiatan komersial seperti pasar, pertokoan, rumah makan, tempat hiburan, penginapan dan lain-lain.
 3. Sampah bangunan, yaitu sampah yang berasal dari kegiatan pembangunan termasuk pemugaran dan pembongkaran suatu bangunan seperti semen, kayu, batu bata dan sebagainya.
 4. Sampah fasilitas umum, yaitu sampah yang berasal dari kegiatan pembersihan dan penyapuan jalan, trotoar, taman, lapangan, tempat rekreasi dan fasilitas umum lainnya.

Klasifikasi sampah yang dikelola berdasarkan Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2008 tentang Pengelolaan Sampah yaitu:

1. Sampah rumah tangga

Sampah rumah tangga yaitu sampah yang berasal dari kegiatan sehari-hari dalam rumah tangga, tidak termasuk tinja dan sampah spesifik.

2. Sampah sejenis sampah rumah tangga

Sampah sejenis sampah rumah tangga adalah sampah yang tidak berasal dari rumah tangga, yaitu sampah yang berasal dari kawasan komersil, kawasan industri, kawasan khusus, fasilitas sosial, fasilitas umum, dan/atau fasilitas lainnya.

3. Sampah spesifik

Sampah spesifik meliputi sampah yang mengandung bahan berbahaya dan beracun; sampah yang timbul akibat bencana; puing bongkaran bangunan;

sampah yang secara teknologi belum dapat diolah; dan/atau sampah yang timbul secara tidak periodik.

3. Kualitas dan Kuantitas Sampah

Menurut Slamet (2004: 34) sampah baik kualitas maupun kuantitasnya sangat dipengaruhi oleh berbagai kegiatan dan taraf hidup masyarakat. Beberapa faktor yang penting antara lain:

a. Jumlah Penduduk

Dapat dipahami dengan mudah bahwa semakin banyak penduduk semakin banyak pula sampahnya. Pengelolaan sampah pun berpacu dengan laju penambahan penduduk.

b. Keadaan sosial ekonomi

Semakin tinggi keadaan sosial ekonomi masyarakat, semakin banyak jumlah perkapita sampah yang dibuang. Kualitas sampahnya pun semakin banyak bersifat tidak dapat membusuk. Perubahan kualitas sampah ini, tergantung pada bahan yang tersedia, peraturan yang berlaku serta kesadaran masyarakat akan persoalan persampahan. Kenaikan kesejahteraan ini pun akan meningkatkan kegiatan konstruksi dan pembaharuan bangunan-bangunan, transportasi pun bertambah, dan produk pertanian, industri dan lain-lain akan bertambah dengan konsekuensi bertambahnya volume dan jenis sampah.

c. Kemajuan Teknologi

Kemajuan teknologi akan menambah jumlah maupun kualitas sampah, karena pemakaian bahan baku yang semakin beragam, cara pengepakan dan produk manufaktur yang semakin beragam pula.

d. Tingkat pendidikan

Untuk meningkatkan mutu lingkungan, pendidikan mempunyai peranan penting karena melalui pendidikan, manusia makin mengetahui dan sadar akan bahaya limbah rumah tangga terhadap lingkungan, terutama bahaya pencemaran terhadap kesehatan manusia dan dengan pendidikan dapat ditanamkan berpikir kritis, kreatif dan rasional. Semakin tinggi tingkat pendidikan sudah semestinya semakin tinggi kesadaran dan kemampuan masyarakat dalam pengelolaan sampah.

4. Daerah Aliran Sungai (DAS)

Daerah Aliran Sungai (DAS) secara umum didefinisikan sebagai suatu hamparan wilayah/kawasan yang dibatasi oleh pembatas topografi (punggung bukit) yang menerima, mengumpulkan air hujan, sedimen dan unsur hara serta mengalirkannya melalui anak – anak sungai dan keluar pada sungai utama ke laut atau danau. Suatu daerah aliran sungai adalah kumpulan dari sub daerah aliran sungai yang lebih kecil dengan ukuran maupun bentuk daerah aliran sungai yang berbeda dengan yang lainnya.

Wilayah daratan daerah aliran sungai menurut Asdak (2002: 4) disebut dengan daerah tangkapan air (*catchment area*) yang terdiri dari sumber daya alam dan manusia sebagai pemanfaatnya. Ekosistem dibagi menjadi bagian hulu, tengah dan hilir. Masing-masing bagian pada daerah aliran sungai secara biogeofisik menurut Asdak (2002: 11) mempunyai ciri-ciri tertentu. Secara biogeofisik, daerah hulu merupakan daerah konservasi, mempunyai kerapatan drainase lebih tinggi, dengan kemiringan lereng lebih besar dari 15%, bukan daerah banjir,

pengaturan pemakaian air ditentukan oleh pola drainase, dan jenis vegetasi umumnya tegakan hutan. Sementara daerah hilir daerah aliran sungai merupakan daerah pemanfaatan dengan kemiringan lereng kecil (kurang dari 8%), pada beberapa tempat merupakan daerah banjir, pengaturan pemakaian air ditentukan oleh bangunan irigasi, dan jenis vegetasi didominasi oleh tanaman pertanian kecuali daerah estuaria yang didominasi hutan gambut/bakau.

Daerah aliran sungai bagian tengah merupakan daerah transisi dari kedua karakteristik biogeofisik daerah aliran sungai yang berbeda tersebut. Perubahan tataguna lahan di bagian hulu daerah aliran sungai seperti reboisasi, pembalakan hutan, deforestasi, budidaya yang mengabaikan kaidah-kaidah konservasi akan berdampak pada bagian hilirnya, sehingga daerah aliran sungai bagian hulu mempunyai fungsi perlindungan dari segi tata air. Oleh karena itu yang menjadi fokus perencanaan pengelolaan daerah aliran sungai sering kali daerah aliran sungai bagian hulu, mengingat adanya keterkaitan biogeofisik melalui daur hidrologi.

5. Dampak Pencemaran Daerah Aliran Sungai

Berkaitan dengan dampak yang ditimbulkan oleh sampah maka manusia sebagai makhluk yang berakal dan berbudi tentu akan sedapat mungkin untuk menghindari dampak yang merugikan itu dengan berbagai cara, khususnya guna menangani dampak sampah sebaik mungkin secara berkesinambungan. Adapun dampak sampah bagi manusia menurut Djunuryadi dalam tesis Kesuma (2011: 20) di antaranya adalah sebagai berikut:

1. Dapat menjadi sumber penyakit

Hal ini terjadi karena tempat pembuangan sampah yang tidak memenuhi syarat kesehatan seperti terbuat dari bahan yang mudah dirusak serangga dan hewan lain. Selain itu, tempat sampah tersebut tidak memiliki penutup dan lembab, ini menyebabkan lalat, nyamuk, maupun kecoa menjadikannya sebagai sarang. Pemiakan ini akan mempermudah penularan penyakit yang lebih banyak seperti penyakit tipus, malaria, demam berdarah, kolera, disentri, dan lain sebagainya, sehingga manusia menjadi tidak sehat apabila sampah terabaikan.

2. Dapat menimbulkan pencemaran udara

Sampah yang tidak tertutup dan terdiri dari sisa makanan, sayuran, bangkai binatang dapat menebarkan bau busuk, sehingga bila terhisap akan menimbulkan gangguan pada pernapasan dan manusia menjadi tidak merasa nyaman dan leluasa untuk menghirup udara bebas.

3. Dapat menimbulkan banjir

Apabila sampah tidak dibuang pada tempat yang telah disediakan melainkan dibuang pada saluran air seperti sungai, got, dan saluran air lainnya maka akan menghalangi aliran air tersebut sehingga pada musim hujan dapat menimbulkan banjir karena saluran air tertutup oleh banyaknya tumpukan sampah tersebut.

4. Dapat menimbulkan pencemaran air dan tanah

Pencemaran air ini bersumber dari buangan air industri (limbah industri), sampah sisa buangan industri, terdiri dari bahan kimia atau sisa bahan bakar yang akan meresap ke dalam tanah dan bila bahan ini terserap oleh air. Hal

ini dapat sangat merugikan makhluk hidup yang mengkonsumsi air tersebut, di samping dapat menurunkan kadar produksi tanaman bila lokasi buangan dekat lahan pertanian.

5. Dapat merusak keindahan kota

Kota yang bersih tentu akan indah karena semuanya tertata dengan baik. Sampah yang dibuang pada sembarang tempat atau sistem pembuangan yang tidak teratur akan merusak keindahan kota dan estetika lingkungan.

6. Dapat menimbulkan bahaya kebakaran

Sampah berupa benda yang dapat memicu timbulnya api seperti tabung gas dan bahan buangan lainnya yang mudah meledak dan terbakar, yang dibuang dekat pemukiman penduduk, karena kelalaian manusia dapat menimbulkan kebakaran.

7. Dapat menimbulkan pencemaran air laut

Hal ini merupakan kebiasaan penduduk yang berdiam di kota-kota pelabuhan maupun daerah pesisir pantai yang membuang sampah di tepi pantai maupun laut. Akibatnya laut menjadi kotor dan tercemar bila sampah yang dibuang itu mengandung bahan-bahan kimia yang berbahaya bagi kehidupan biota laut/perairan.

6. Kebijakan Permasalahan Sampah di Daerah Aliran Sungai

Dalam usaha menuju kepada terciptanya suasana Kota Bandar Lampung yang merupakan Ibukota Provinsi Lampung yang TAPIS BERSERI (Tertib, Aman, Patuh, Iman, Sejahtera, Bersih, Sehat, Rapi, dan Indah) ini, maka perlu pembinaan umum dan menyeluruh masalah keapikan kota kita tercinta ini sebab kita sadari bersama bahwa kebahagiaan hidup akan tercapai jika didasarkan atas keselarasan

dan keseimbangan baik dalam hidup manusia sebagai pribadi di dalam hubungan manusia dengan alam yang harus dibina dan dikembangkan agar tetap serasi dan dinamis. Maka dibuatlah kebijakan Pemerintah Daerah Nomor 8 Tahun 2000 tentang Pembinaan Umum, Ketertiban, Keamanan, Kebersihan, Kesehatan dan Keapikan dalam Wilayah Kota Bandar Lampung. Yang telah disahkan pada tanggal 24 Oktober 2000.

Pada pasal 15 terdapat larangan membuang sampah atau suatu benda di jalan, trotoar, gang-gang dalam pasar, tepi pantai, sungai, sumber air, parit/saluran air, selokan air, taman, lapangan dan tanah kosong milik orang lain atau pada tempat-tempat umum lainnya. Jika ada yang tidak mengindahkan peraturan tersebut akan dikenakan sanksi pidana kurungan selama-lamanya 6 (enam) bulan dan atau denda sebanyak-banyaknya Rp. 5.000.000,- (lima juta rupiah) sesuai bunyi pasal 26.

Sebagaimana kita ketahui bahwa pandangan masyarakat tentang sadar lingkungan sangatlah minim atau kurang. Dari hal tersebut kita dapat mengambil kesimpulan bahwa masyarakat masih belum peduli terhadap kebersihan lingkungan sekitarnya. Kebanyakan dari mereka berfikir secara parsial dan hanya ingin menguntungkan diri sendiri, seperti masalah pembuangan sampah yang tidak pada tempatnya, pembuangan limbah pabrik, polusi udara, pencemaran air, dan lain-lain. Mengingat tentang kesadaran tersebut maka pasal 15 ini dibuat untuk seluruh masyarakat di Kota Bandar Lampung tanpa terkecuali khususnya warga yang tinggal di bantaran daerah aliran sungai.