

BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

A. Tinjauan Tentang Manajemen

1. Definisi Manajemen

Dalam suatu organisasi diperlukan manajemen untuk mengatur proses penyelenggaraan organisasi hingga tercapainya tujuan dari organisasi tersebut. Pada instansi pemerintah khususnya menyangkut soal pelayanan publik, diperlukan manajemen yang efektif dan efisien dalam proses penyelenggaraan pelayanan agar tercapainya tujuan dari pelayanan itu sendiri yakni kepuasan masyarakat.

Kata manajemen berasal dari bahasa Prancis kuno *ménagement*, yang memiliki arti seni melaksanakan dan mengatur. Selain itu juga, manajemen berasal dari bahasa Inggris yaitu *management* berasal dari kata *manage* menurut kamus Oxford yang artinya memimpin atau membuat keputusan di dalam suatu organisasi. Istilah manajemen yang diterjemahkan dari kata *manage* memang biasanya dikaitkan dengan suatu tindakan yang mengatur sekelompok orang di dalam organisasi atau lembaga tertentu demi mencapai tujuan-tujuan tertentu.

Pada penelitian ini, peneliti mengutip definisi manajemen menurut beberapa ahli. Menurut Manulang (Atik & Ratminto, 2012: 1) mendefinisikan manajemen

sebagai suatu seni dan ilmu perencanaan, pengorganisasian, pengarahan, penyusunan dan pengawasan daripada sumber daya manusia untuk mencapai tujuan yang telah ditetapkan terlebih dahulu.

G.R Terry (Hasibuan, 2009 : 2) mendefinisikan manajemen sebagai suatu proses yang khas yang terdiri dari tindakan-tindakan perencanaan, pengarahan dan pengendalian yang dilakukan untuk menentukan serta mencapai sasaran-sasaran yang telah ditentukan melalui pemanfaatan sumber daya manusia dan sumber-sumber lainnya. Sedangkan menurut Stoner dan Freeman (Safroni, 2012: 44) manajemen adalah proses perencanaan, pengorganisasian, kepemimpinan, dan pengendalian upaya anggota organisasi dan proses penggunaan semua sumber daya organisasi untuk tercapainya tujuan organisasi yang telah ditetapkan.

Berdasarkan pengertian-pengertian manajemen yang telah dijelaskan diatas, maka dalam penelitian ini dapat dipahami bahwa manajemen merupakan suatu rangkaian kegiatan mulai dari perencanaan, pengorganisasian, pengarahan, pengendalian serta pengawasan dengan memanfaatkan sumber daya manusia serta sumber-sumber daya lainnya untuk mencapai suatu tujuan organisasi yang telah ditentukan.

2. Fungsi-Fungsi Manajemen (*Management Functions*)

Fungsi-fungsi manajemen adalah elemen-elemen dasar yang selalu ada dan melekat di dalam proses manajemen yang akan dijadikan acuan oleh manajer dalam melaksanakan kegiatan untuk mencapai tujuan. Namun terdapat perbedaan pandangan mengenai fungsi-fungsi manajemen oleh beberapa ahli. Menurut

George R. Terry (Hasibuan, 2009 : 38) fungsi-fungsi manajemen meliputi Perencanaan (*planning*), Pengorganisasian (*organizing*), Pengarahan (*actuating*) dan Pengendalian (*controlling*). Menurut Henry Fayol (Safroni, 2012 : 47), fungsi-fungsi manajemen meliputi Perencanaan (*planning*), Pengorganisasian (*organizing*), Pengarahan (*commanding*), Pengkoordinasian (*coordinating*), Pengendalian (*controlling*). Sedangkan menurut Ricki W. Griffin (Ladzi Safroni, 2012 : 47), fungsi-fungsi manajemen meliputi Perencanaan dan Pengambilan Keputusan (*planning and decision making*), pengorganisasian (*organizing*), Pengarahan (*leading*) serta pengendalian (*controlling*).

Dari perbandingan beberapa fungsi-fungsi manajemen di atas, dapat dipahami bahwa semua manajemen diawali dengan perencanaan (*Planning*) karena perencanaan yang akan menentukan tindakan apa yang harus dilakukan selanjutnya. Setelah perencanaan adalah pengorganisasian (*organizing*). Hampir semua ahli menempatkan pengorganisasian diposisi kedua setelah perencanaan. Pengorganisasian merupakan pembagian kerja dan sangat berkaitan erat dengan fungsi perencanaan karena pengorganisasian pun harus direncanakan. Selanjutnya setelah menerapkan fungsi perencanaan dan pengorganisasian adalah menerapkan fungsi pengarahannya yang diartikan dalam kata yang berbeda-beda seperti *actuating*, *leading*, dan *commanding*, tetapi mempunyai tujuan yang sama yaitu mengarahkan semua karyawan agar mau bekerjasama dan bekerja efektif untuk mencapai tujuan organisasi. Tetapi juga ada penambahan fungsi pengkoordinasian (*coordinating*) setelah fungsi pengarahannya. Fungsi pengkoordinasian untuk mengatur karyawan agar dapat saling bekerjasama sehingga terhindar dari kekacauan, percekocokan dan kekosongan pekerjaan. Selanjutnya fungsi terakhir

dalam proses manajemen adalah pengendalian (*controlling*). Pada fungsi manajemen ini, peneliti lebih cenderung memakai fungsi manajemen menurut Henry Fayol untuk menjawab penelitian mengenai manajemen pelayanan kebersihan.

Adapun penjelasan mengenai fungsi-fungsi manajemen menurut ahli Henry Fayol adalah sebagai berikut :

1) Perencanaan (*planning*)

Perencanaan (*planning*) adalah fungsi dasar (*fundamental*) manajemen, karena pengorganisasian, pengarahan, pengkoordinasian dan pengendalian pun harus terlebih dahulu direncanakan. Perencanaan ini dinamis artinya dapat dirubah sewaktu-waktu sesuai dengan kondisi pada saat itu. Perencanaan ini ditujukan pada masa depan yang penuh dengan ketidakpastian, karena adanya perubahan kondisi dan situasi, sedangkan hasil dari perencanaan akan diketahui pada masa depan. Tentunya setiap organisasi maupun instansi melakukan perencanaan terlebih dahulu sebelum melaksanakan kegiatan selanjutnya, demikian juga dengan dinas-dinas yang terkait dalam penyelenggaraan pelayanan kebersihan dan pengelolaan sampah di Bandar Lampung. Untuk mengetahui lebih jauh mengenai perencanaan, maka perlu memahami definisi perencanaan menurut beberapa ahli manajemen.

Menurut Henry Fayol (Tanjung, 1999 : 76) perencanaan berupa penentuan langkah awal yang memungkinkan organisasi mampu mencapai suatu tujuan dan juga menyangkut tentang upaya yang dilakukan untuk mengantisipasi kecenderungan di masa-masa yang akan datang dan penentuan sebuah strategi

atau taktik yang tepat untuk mewujudkan target tujuan suatu organisasi. Definisi perencanaan lainnya yaitu, menurut Louis A. Allen (Hasibuan, 2009 : 92) perencanaan adalah menentukan serangkaian tindakan untuk mencapai hasil yang diinginkan. Sedangkan menurut ahli manajemen, Harold Koontz dan Cyril O' Donnell (Sukarna, 2011 : 11) perencanaan adalah fungsi daripada manajer di dalam pemilihan alternatif-alternatif, tujuan-tujuan kebijaksanaan, prosedur-prosedur dan program. Menurut Koontz O' Donnell (Ranupandojo, 1996 : 17) menjelaskan bahwa tipe-tipe perencanaan dapat dibedakan menjadi tujuan, kebijakan, prosedur, peraturan-peraturan, anggaran, program dan strategi. Sedangkan menurut Robert Anthony (Ranupandojo, 1996 : 23), perencanaan dibedakan menjadi tiga macam jenisnya, yaitu :

1) Perencanaan Strategis

Merupakan suatu proses perencanaan dimana keputusan tentang tujuan organisasi akan dicapai melalui pengelolaan sumber-sumber daya dan dana yang dimiliki, didasarkan pada kebijaksanaan yang telah ditetapkan sebelumnya.

2) Perencanaan untuk mengendalikan manajemen

Merupakan suatu proses perencanaan dimana manajer bertanggungjawab bahwa penggunaan sumber-sumber daya dan dana digunakan seefektif mungkin dan seefisien mungkin untuk mencapai tujuan organisasi.

3) Perencanaan operasional

Merupakan suatu proses dimana usaha melaksanakan kegiatan tertentu dijamin seefektif dan seefisien mungkin.

Dari beberapa definisi mengenai perencanaan, maka peneliti menyimpulkan bahwa perencanaan merupakan proses pemikiran dalam memilih dan menentukan program apa yang akan dilaksanakan di masa yang akan datang untuk mencapai hasil yang diinginkan.

2) Pengorganisasian (*organizing*)

Fungsi pengorganisasian yang dalam bahasa inggrisnya adalah *organizing* berasal dari kata *organize* yang berarti menciptakan struktur dengan bagian-bagian yang diintegrasikan sedemikian rupa, sehingga hubungannya satu sama lain terikat oleh hubungan terhadap keseluruhannya. Pengorganisasian tentu berbeda dengan organisasi. Pengorganisasian merupakan fungsi manajemen dan suatu proses yang dinamis, sedangkan organisasi merupakan alat atau wadah yang statis. Pengorganisasian dapat diartikan penentuan pekerjaan-pekerjaan yang harus dilakukan, pengelompokan tugas-tugas dan membagi-bagikan pekerjaan kepada setiap karyawan, penetapan departemen-departemen (subsistem) dan penentuan hubungan-hubungan. Untuk memahami pengorganisasian secara mendalam, maka perlu mengetahui arti pengorganisasian menurut beberapa ahli. Berdasarkan pengertian pengorganisasian, maka dapat dikatakan bahwa terdapat ciri-ciri yang dimiliki oleh organisasi yang melakukan fungsi pengorganisasian (Hasibuan, 2009 : 122), yaitu:

- 1) Manusia, artinya organisasi baru ada jika ada unsure manusia yang bekerja sama, ada pemimpin dan ada yang dipimpin.
- 2) Tempat kedudukan, artinya organisasi baru ada jika ada tempat kedudukannya
- 3) Tujuan artinya, organisasi baru ada apabila ada tujuan yang hendak dicapai.

- 4) Pekerjaan, artinya organisasi itu baru ada jika ada pekerjaan yang akan dikerjakan serta ada pembagian pekerjaan.
- 5) Struktur, artinya organisasi itu baru ada jika ada hubungannya dan kerjasama antar manusia yang satu dengan yang lainnya.
- 6) Teknologi, artinya organisasi itu baru ada jika terdapat unsure teknis.
- 7) Lingkungan, artinya organisasi itu baru ada jika ada lingkungan yang saling mempengaruhi misalnya ada sistem kerjasama sosial.

Menurut George R. Terry (Hasibuan, 2009 : 119) pengorganisasian adalah tindakan mengusahakan hubungan-hubungan kelakuan yang efektif antara orang-orang, sehingga mereka dapat bekerjasama secara efisien dan dengan demikian memperoleh kepuasan pribadi dalam hal melaksanakan tugas-tugas tertentu dalam kondisi lingkungan tertentu guna mencapai tujuan atau sasaran tertentu.

Henry Fayol (Hasibuan, 2009 : 13) mengemukakan teori pengorganisasian mengenai organisasi lini yaitu terdapat pemusatan wewenang pada tingkat pimpinan organisasi sehingga berbagai fungsi berpusat dalam tangan pimpinan tertentu karena dengan tegas memisahkan bidang kegiatan pimpinan (manajerial sebagai pusat wewenang) dan bidang kegiatan teknis (nonmanajerial). Akibatnya muncul persyaratan tertentu (generalis serba,bisa berpengatahuan luas) bagi jabatan pimpinan yang berbeda dari pekerja teknis/spesialis yang berpengatahuan kejuruan.

Selain itu, defnisi pengorganisasian dikemukakan oleh Kontz dan O'Donnel (Malayu Hasibuan, 2009 :119), menurut mereka fungsi pengorganisasian manajer meliputi penentuan penggolongan kegiatan-kegiatan yang diperlukan untuk

tujuan-tujuan perusahaan, pengelompokkan kegiatan-kegiatan tersebut ke dalam suatu bagian yang dipimpin oleh seorang manajer, serta melimpahkan wewenang untuk melaksanakannya.

Menurut Gordon (Siswanto, 2007 : 90) ada tiga bentuk struktur organisasi yang cukup populer dan selama ini dipeegunakan dalam organisasi publik, yaitu:

a. Lini

Bentuk lini merupakan struktur yang paling sederhana. Lini ditandai dengan garis hubungan yang bersifat vertical antara setiap tingkatan organisasi. Semua anggota organisasi menerima perintah melalui prinsip scalar. Struktur kewenangan dalam bentuk ini sangat jelas dan dikembangkan dalam organisasi yang memiliki ruang lingkup kecil. Sistem pembagian perintah dari pucuk pimpinan kepada bawahan menyangkut seluruh kegiatan operasional dan kegiatan penunjang, sehingga semua struktur di bawah manajer terlibat dalam kegiatan operasional.

b. Lini dan Staf

Bentuk lini dan staf menghasilkan konstruksi struktur yang agak berbeda dengan yang pertama karena adanya tambahan staf. Staf hanya merupakan fasilitator, dan membantu tugas pimpinan seperti memberikan masukan, nasihat, membantu pengawasan. Akan tetapi, staf tidak memiliki otoritas dan hubungan langsung kepada bawahan. Staf diangkat berdasarkan keahlian yang dimiliki.

c. Matrix

Bentuk matrix adalah bentuk organisasi proyek. Bentuk ini merupakan kombinasi sumber daya manusia dan non manusia yang diolah bersama-sama

dan bersifat sementara, dan dibuat untuk tujuan khusus. Apabila sudah selesai sumber daya manusia yang dikonsentrasikan di sana akan kembali pada unit masing-masing.

Berdasarkan penjelasan mengenai definisi pengorganisasian menurut beberapa ahli, peneliti setuju dengan pendapat para ahli bahwa pengorganisasian pun perlu adanya perencanaan yang dilakukan oleh manajer sebelum menetapkan kegiatan apa yang harus dilakukan, pembagian kerja pada setiap karyawan, serta penggolongan kegiatan-kegiatan agar proses manajemen berjalan efisien, selaras dan tepat sasaran. Dengan demikian, peneliti menarik kesimpulan dari definisi pengorganisasian adalah suatu proses pengelompokkan dan pembagian pekerjaan oleh karyawan, penentuan kegiatan apa yang akan dilakukan guna mencapai tujuan secara efektif dan efisien. Prinsip-prinsip pengorganisasian menurut Henry Fayol (Syamsi, 1994 : 14) adalah pembagian tugas pekerjaan, kesatuan pengarahan, sentralisasi, mata rantai tingkat jenjang organisasi.

3) Pengarahan (*commanding*)

Fungsi pengarahan (*commanding*) merupakan fungsi terpenting dan paling dominan dalam proses manajemen. Fungsi ini baru dapat diterapkan setelah rencana, organisasi, dan karyawan ada. Jika fungsi ini diterapkan maka proses manajemen dalam merealisasi tujuan dimulai. Namun, penerapan fungsi ini sangat sulit, rumit dan kompleks karena keinginan karyawan tidak dapat dipenuhi sepenuhnya. Hal ini disebabkan karena karyawan adalah makhluk hidup yang punya pikiran, perasaan, harga diri, cita-cita dan lain-lainnya. Prinsip-prinsip pengarahan (Syamsi, 1994 : 124) ditujukan pada keterpaduan antara tujuan

perorangan dan tujuan organisasinya, keterpaduan antara tujuan kelompok dan tujuan organisasinya, kerjasama antar pimpinan, partisipasi dalam pembuatan keputusan, terjalinnya komunikasi yang efektif dan pengawasan yang efektif dan efisien.

Definisi fungsi pengarahan secara sederhana (Handoko, 2001 : 25) adalah untuk membuat atau mendapatkan para karyawan melakukan apa yang diinginkan, dan harus mereka lakukan. Menurut Henry Fayol (Tanjung, 1999 : 81) mengemukakan bahwa pengarahan dilakukan untuk memberikan arahan kepada Sumber Daya Manusia sebagai pegawai di dalam suatu organisasi atau perusahaan agar pegawai tersebut mampu menyelesaikan tugasnya dengan baik.

Menurut George R. Terry (Hasibuan, 2009 :183) pengarahan adalah membuat semua anggota kelompok agar mau bekerjasama dan bekerja secara ikhlas serta bergairah untuk mencapai tujuan sesuai dengan perencanaan dan usaha-usaha pengorganisasian.

Peneliti menyimpulkan bahwa fungsi pengarahan adalah kegiatan yang dilakukan oleh pimpinan di dalam suatu organisasi untuk membimbing, menggerakkan, mengatur segala kegiatan yang telah diberi tugas dalam melaksanakan suatu kegiatan usaha.

4) Pengoordinasian (*coordinating*)

Setelah dilakukan pendelegasian wewenang dan pembagian pekerjaan kepada para karyawan oleh manajer, langkah selanjutnya adalah pengkoordinasian. Setiap bawahan mengerjakan hanya sebagian dari pekerjaan perusahaan, karena itu

masing-masing pekerjaan bawahan harus disatukan, diintegrasikan, dan diarahkan untuk mencapai tujuan. Tanpa koordinasi tugas dan pekerjaan dari setiap individu karyawan maka tujuan perusahaan tidak akan tercapai. Koordinasi itu sangat penting di dalam suatu organisasi. Beberapa alasan mengapa organisasi sangat penting, yaitu :

- a) Untuk mencegah terjadinya kekacauan, perkecokan, dan kekembaran atau kekosongan pekerjaan.
- b) Agar orang-orang dan pekerjaannya diselaraskan serta diarahkan untuk pencapaian tujuan perusahaan/organisasi.
- c) Agar sarana dan prasarana dimanfaatkan untuk mencapai tujuan.
- d) Supaya semua unsur manajemen (6M) dan pekerjaan masing-masing individu karyawan harus membantu tercapainya tujuan organisasi.

Supaya semua tugas, kegiatan, dan pekerjaan terintegrasi kepada sasaran yang diinginkan. Menurut Terry (Hasibuan, 2009 : 49) ada beberapa tipe-tipe koordinasi, antara lain :

1) Koordinasi Vertikal

Koordinasi vertikal adalah kegiatan-kegiatan penyatuan, pengarahan yang dilakukan oleh atasan terhadap kegiatan unit-unit, kesatuan-kesatuan kerja yang ada di bawah dan tanggungjawabnya.

2) Koordinasi Horizontal

Koordinasi horizontal adalah mengoordinasikan tindakan-tindakan atau kegiatan-kegiatan penyatuan, pengarahan yang dilakukan terhadap kegiatan-kegiatan

penyatuan, pengarahan yang dilakukan terhadap kegiatan-kegiatan dalam tingkat organisasi (aparatur) yang setingkat. Koordinasi horizontal dibagi atas *interdisciplinary* dan *interralated*. *Interdisciplinary* adalah suatu koordinasi dalam rangka mengarahkan, menyatukan tindakan-tindakan, mewujudkan, dan menciptakan disiplin antara unit yang satu dengan unit yang lain secara intern maupun ekstern pada unit-unit yang sama tugasnya. *Interrelated* adalah koordinasi antarbadan (instansi) atau unit-unit yang fungsinya berbeda, tetapi instansi yang satu dengan yang lain saling bergantung atau mempunyai kaitan baik, cara intern maupun ekstern yang levelnya setara.

Pengkoordinasian ini merupakan tugas penting yang harus dilakukan oleh seorang manajer dan tugas ini sangat sulit. Untuk lebih jelasnya mengenai pengertian pengkoordinasian, perlu pemahaman lebih mendalam mengenai fungsi pengkoordinasian. Peneliti mengutip beberapa definisi fungsi pengkoordinasian oleh beberapa ahli.

Menurut E.F.L Brech (Hasibuan, 2009 : 85) pengkoordinasian adalah mengimbangi dan menggerakkan tim dengan memberikan lokasi kegiatan pekerjaan yang cocok kepada masing-masing dan menjaga agar kegiatan itu dilaksanakan dengan keselarasan yang semestinya diantara para anggota itu sendiri. Henry Fayol (Tanjung, 1999 : 87) mengatakan bahwa mengkoordinasi berarti mengikat bersama menyatukan dan menyelaraskan semua kegiatan yang ada dalam mencapai tujuan organisasi. Koordinasi yang baik dapat dilakukan jika masing-masing individu menyadari dan memahami akan tugas-tugas mereka. Mereka harus mengetahui bahwa sebenarnya tugas mereka sangat membantu pada

usaha-usaha untuk mencapai tujuan organisasi. Definsi lain yaitu, menurut T. Hani Handoko (Handoko, 2001 : 195) pengkoordinasian adalah pengintegrasian tujuan-tujuan dan kegiatan-kegiatan pada satuan-satuan yang terpisah (departemen atau bidang-bidang fungsional) suatu organisasi untuk mencapai tujuan organisasi secara efisien.

Cara-cara mengadakan koordinasi yang baik dapat dilakukan yaitu dengan cara (Hasibuan, 2009 : 88) :

- a) Memberikan keterangan langsung dan secara bersahabat. Keterangan mengenai pekerjaan saja tidak cukup, karena tindakan-tindakan yang tepat harus diambil untuk menciptakan dan menghasilkan koordinasi yang baik.
- b) Mengusahakan agar pengetahuan dan penerimaan tujuan yang akan dicapai oleh anggota, tidak menurut masing-masing individu anggota dengan tujuannya sendiri-sendiri. Tujuan itu adalah tujuan bersama.
- c) Mendorong para anggota untuk bertukar pikiran, mengemukakan ide, saran-saran dan sebagainya.
- d) Mendorong para anggota untuk berpartisipasi dalam tingkat perumusan penciptaan sasaran.
- e) Membina human relation yang baik antar sesama pegawai.
- f) Manajer sering melakukan komunikasi informal dengan para bawahan. Ringkasnya suatu koordiansi yang baik jika memperoleh partisipasi dari bawahan, dan pihak-pihak yang terkait yang akan melakukan pekerjaan diikutsertakan dalam proses pengambilan keputusan supaya mereka antusias dalam melaksanakannya.

Dari beberapa definisi di atas, peneliti menyimpulkan bahwa pengkoordinasian adalah usaha untuk mengatur para karyawan agar bekerja secara teratur, sinkron dan selaras agar pekerjaan tersebut dapat dilakukan secara efektif dan tujuan dari organisasi tersebut dapat tercapai.

5) Pengendalian (*controlling*)

Fungsi pengendalian (*controlling*) adalah fungsi terakhir dari proses manajemen. Fungsi ini sangat penting dan sangat menentukan pelaksanaan proses manajemen, karena itu harus dilakukan dengan sebaik-baiknya. Pengendalian ini berkaitan erat dengan fungsi perencanaan dan kedua fungsi ini merupakan hal yang saling mengisi, karena :

- a) Pengendalian harus terlebih dahulu direncanakan.
- b) Pengendalian baru dapat dilakukan jika ada rencana.
- c) Pelaksanaan rencana akan baik, jika pengendalian dilakukan dengan baik.
- d) Tujuan baru dapat diketahui tercapai dengan baik atau tidak setelah pengendalian atau penilaian dilakukan.

Pemahaman mengenai fungsi pengendalian dikemukakan oleh beberapa ahli. Seperti menurut George R. Terry dalam buku *Principles of Management* mengemukakan pengendalian dapat dirumuskan sebagai proses penentuan apa yang harus dicapai yaitu standar, apa yang sedang dilaksanakan yaitu pelaksanaan, menilai pelaksanaan dan bilamana perlu melakukan perbaikan-perbaikan, sehingga pelaksanaan sesuai dengan rencana yaitu selaras dengan standar. Menurut Harold Koontz (Hasibuan, 2009 : 241-242) pengendalian artinya pengukuran dan perbaikan terhadap pelaksanaan kerja bawahan, agar rencana-

rencana yang telah dibuat untuk mencapai tujuan-tujuan perusahaan dapat terselenggara. Sedangkan Earl P. Strong (Hasibuan, 2009 : 241) mengatakan bahwa pengendalian adalah proses pengaturan berbagai faktor dalam suatu perusahaan, agar pelaksanaan sesuai dengan ketetapan-ketetapan dan rencana.

Peneliti menyimpulkan bahwa pengendalian adalah salah satu fungsi manajemen yang berupa mengadakan penilaian, bila perlu mengadakan koreksi sehingga apa yang dilakukan bawahan dapat diarahkan ke jalan yang benar dengan maksud dengan tujuan yang telah digariskan semula agar rencana dapat terselenggara dengan baik.

B. Tinjauan Tentang Pelayanan Publik

1. Definisi Pelayanan Publik

Setiap instansi pemerintah di Indonesia mempunyai kewajiban untuk menyelenggarakan pelayanan publik agar terwujudnya kesejahteraan rakyat. Widodo (2001:269) mengemukakan bahwa pemerintah pada hakekatnya diadakan untuk memberikan pelayanan kepada masyarakat serta menciptakan kondisi yang memungkinkan bagi setiap anggota masyarakat untuk mampu mengembangkan kemampuan dan kreativitasnya demi mencapai tujuan bersama.

Pelayanan publik telah diatur di dalam Undang-undang Nomor 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik. Undang-undang tersebut yang menjadi acuan peneliti dalam meneliti persoalan pelayanan publik khususnya yang menyangkut aspek pelayanan kebersihan di Kota Bandar Lampung. Untuk itu, perlu pemahaman

mengenai defnisi pelayanan publik. Peneliti mengutip beberapa defnisi pelayanan publik dari beberapa ahli dan Undang-undang Nomor 25 Tahun 2009.

Pelayanan publik menurut Sinambela (Pasolong, 2010 : 128) adalah setiap kegiatan yang dilakukan oleh pemerintah terhadap sejumlah manusia yang memiliki setiap kegiatan yang menguntungkan dalam suatu kumpulan atau kesatuan, dan menawarkan kepuasan meskipun hasilnya tidak terikat pada suatu produk secara fisik. Sedangkan Agung Kurniawan (Pasolong, 2010 : 128) mengatakan bahwa pelayanan publik adalah pemberian pelayanan (melayani) keperluan orang lain atau masyarakat yang mempunyai kepentingan pada organisasi itu sesuai dengan aturan pokok dan tata cara yang telah ditetapkan.

Undang-undang Republik Indonesia Nomor 25 Tahun 2009 Tentang Pelayanan Publik menegaskan bahwa pelayanan publik adalah kegiatan atau rangkaian kegiatan dalam rangka pemenuhan kebutuhan pelayanan sesuai dengan peraturan perundang-undangan bagi setiap warga negara dan penduduk atas barang, jasa dan/atau pelayanan administratif yang disediakan oleh penyelenggara pelayanan publik.

Berdasarkan pengertian-pengertian pelayanan publik yang telah dijelaskan diatas, maka dalam penelitian ini dapat disimpulkan bahwa pelayanan publik adalah setiap kegiatan yang dilakukan oleh pemerintah dalam rangka melayani kebutuhan masyarakat, baik pelayanan tersebut berupa barang, jasa atau administratif publik, secara langsung maupun tidak langsung, sesuai dengan prosedur perUndang-undangan yang berlaku demi tercapainya kesejahteraan masyarakat.

Selanjutnya didalam pasal 5 Undang-undang No. 25/2009 menyatakan bahwa ruang lingkup pelayanan publik meliputi pelayanan barang publik dan jasa publik serta pelayanan administratif yang diatur dalam Undang-undangan yang meliputi pendidikan, pengajaran, pekerjaan dan usaha, tempat tinggal, komunikasi dan informasi, lingkungan hidup, kesehatan, jaminan sosial, energi, perbankan, perhubungan, sumber daya alam, dan sektor strategis lainnya.

2. Organisasi Penyelenggara Pelayanan Publik

Dalam melaksanakan pelayanan publik pemerintah membentuk organisasi penyelenggara. Penyelenggara adalah setiap institusi penyelenggara negara, korporasi, lembaga independen yang dibentuk berdasarkan Undang-undang untuk kegiatan pelayanan publik, dan badan hukum lain yang dibentuk semata-mata untuk kegiatan pelayanan publik. Penyelenggara dan seluruh bagian organisasi penyelenggara bertanggung jawab atas ketidakmampuan, pelanggaran, dan kegagalan penyelenggaraan pelayanan.

Berdasarkan organisasi yang menyelenggarakan, pelayanan publik/pelayanan umum dapat dibedakan menjadi dua, yaitu :

- 1) Pelayanan Publik/Pelayanan Umum yang diselenggarakan oleh organisasi privat.
- 2) Pelayanan Publik/Pelayanan Umum yang diselenggarakan oleh organisasi yang dapat dibedakan lagi menjadi 2;
 - a) bersifat primer, dan
 - b) bersifat sekunder

Perbedaan di antara beberapa jenis pelayanan publik / pelayanan umum tersebut adalah sebagai berikut :

a) Pelayanan publik yang diselenggarakan oleh privat

Semua penyediaan barang/jasa publik yang diselenggarakan oleh swasta.

Contoh : Bioskop, rumah makan, perusahaan angkutan swasta.

b) Pelayanan publik yang diselenggarakan oleh pemerintah dan bersifat primer

Semua penyediaan barang/jasa publik yang diselenggarakan oleh pemerintah yang dalam hal ini pemerintah merupakan satu-satunya penyelenggara, sehingga pengguna/klien mau tidak mau harus memanfaatkannya.

Contoh: Pelayanan perijinan, pelayanan di kantor Imigrasi, pelayanan kehakiman.

c) Pelayanan publik yang diselenggarakan oleh pemerintah dan bersifat sekunder

Yaitu, semua penyediaan barang/jasa publik yang diselenggarakan oleh pemerintah, tetapi pengguna/klien tidak harus mempergunakannya karena adanya beberapa penyelenggara pelayanan swasta.

Contoh : 1. Program asuransi tenaga kerja,

2. Pelayanan pendidikan

3. Pelayanan kesehatan

Selain itu, organisasi penyelenggaraan pelayanan publik tercantum dalam Pasal 8

Undang-undang No 25 Tahun 2009, sekurang-kurangnya meliputi:

a) Pelaksanaan pelayanan;

b) Pengelolaan pengaduan masyarakat;

c) Pengelolaan informasi;

- d) Pengawasan internal;
- e) Penyuluhan kepada masyarakat dan;
- f) Pelayanan konsultasi.

Selanjutnya, penyelenggaraan pelayanan publik berdasarkan keputusan MENPAN No 63 Tahun 2003 dikelompokkan menjadi :

- a) Bersifat fungsional: ialah pola pelayanan publik oleh penyelenggara pelayanan sesuai dengan tugas, fungsi, dan kewenangannya.
- b) Bersifat terpusat: pola pelayanan publik diberikan secara tunggal oleh penyelenggara pelayanan berdasarkan pelimpahan wewenang dan penyelenggaraan pelayanan terkait lainnya yang bersangkutan.
- c) Terpadu : (a) Terpadu satu atap : diselenggarakan dalam satu tempat meliputi berbagai jenis pelayanan yang tidak mempunyai keterkaitan proses dan dilayani melalui beberapa pintu. Terhadap jenis pelayanan yang sudah dekat dengan masyarakat tidak perlu disatukan, (b) terpadu satu pintu : diselenggarakan pada satu tempat yang meliputi berbagai jenis pelayanan yang memiliki keterkaitan proses dan dilayani melalui satu pintu.
- d) Gugus tugas : petugas pelayanan secara perorangan atau dalam bentuk gugus tugas ditempatkan pada instansi pemberian pelayanan tertentu (Ibrahim, 2010: 38).

Dari pemaparan diatas, dapat disimpulkan bahwa dalam organisasi penyelenggara pelayanan publik harus menyediakan unit atau pegawai yang secara khusus menangani fungsi tersebut. Dengan demikian, suatu organisasi penyelenggara

pelayanan publik setidaknya harus terdiri unit atau pegawai yang bertanggungjawab atas :

- a) Pelaksanaan pelayanan;
- b) Penanganan pengaduan masyarakat, dan
- c) Pengelolaan system informasi, termasuk penyuluhan dan konsultasi kepada masyarakat.

Ditegaskan pula bahwa seluruh bagian organisasi penyelenggara bertanggungjawab atas ketidakmampuan, pelanggaran, dan kegagalan penyelenggaraan pelayanan. Dengan demikian, semua pelaksana pelayanan dan para pejabat structural sampai petugasnya bertanggung jawab atas mutu dan cakupan penyelenggaraan pelayanan.

3. Kualitas Pelayanan Publik

Kualitas pelayanan merupakan suatu hal yang penting dan harus diperhatikan oleh penyelenggara pelayanan publik, karena menjadi faktor yang menentukan dalam menjaga kesinambungan suatu organisasi birokrasi di pemerintahan maupun organisasi. Kualitas pelayanan yang prima dan sesuai dengan kebutuhan pengguna jasa publik sangat penting sebagai upaya mewujudkan kepuasan pengguna jasa publik.

Pelayanan yang berkualitas menurut Osborne dan Gebler (Pasolong, 2010: 133) memiliki ciri-ciri seperti : tidak prosedural (birokratis), terdistribusi dan terdesentralisasi, serta berorientasi kepada pelanggan.

Menurut Sinambela, dkk (Pasolong, 2010 : 133) mengatakan bahwa kualitas pelayanan prima tercermin dari :

- a) transparansi, yaitu pelayanan yang bersifat terbuka, mudah dan dapat diakses oleh semua pihak yang membutuhkan dan disediakan secara memadai serta mudah dimengerti;
- b) akuntabilitas, yaitu pelayanan dapat dipertanggungjawabkan sesuai dengan ketentuan peraturan perUndang-undangan;
- c) kondisional, yaitu pelayanan yang sesuai dengan kondisi dan kemampuan pemberi dan penerima pelayanan dengan tetap berpegang pada prinsip efisiensi dan efektivitas;
- d) partisipatif, yaitu pelayanan yang dapat mendorong peran serta masyarakat dengan memperhatikan aspirasi, kebutuhan dan harapan masyarakat;
- e) kesamaan hak, yaitu pelayanan yang tidak melakukan diskriminasi dilihat dari aspek apapun khususnya suku, agama, ras golongan dan status sosial;
- f) keseimbangan hak dan kewajiban, yaitu pelayanan yang mempertimbangkan aspek keadilan antara pemberi dan penerima pelayanan publik.

Selanjutnya, Fitzsimmons (Sinambela, 2010 : 7) berpendapat bahwa terdapat lima indikator untuk menandai pelayanan publik tersebut sudah baik, yaitu *reliability* yang ditandai dengan pemberian pelayanan yang tepat dan benar; *tangibles* yang ditandai dengan penyediaan yang memadai sumber daya manusia dan sumber daya lainnya; *responsiveness* yang ditandai dengan keinginan melayani konsumen dengan cepat; *assurance* yang ditandai dengan tingkat perhatian terhadap etika dan moral dalam memberikan pelayanan, dan empati ditandai dengan tingkat kemauan untuk mengetahui keinginan dan kebutuhan konsumen.

Berdasarkan hal tersebut, dapat disimpulkan bahwa pelayanan berkualitas memegang peranan yang sangat penting bagi keberlangsungan suatu organisasi, dengan pelayanan yang berkualitas maka akan terwujudnya kepuasan pelanggan. Pelayanan berkualitas atau pelayanan prima tersebut terwujud apabila sudah berhasil melewati beberapa indikator pelayanan yang berkualitas. Apabila kinerja suatu penyelenggara pelayanan tidak sesuai dengan apa yang diinginkan pelanggan, maka citra kinerja organisasi tersebut dinilai tidak bagus sehingga berkurangnya kepercayaan pelanggan terhadap organisasi tersebut.

C. Tinjauan Tentang Manajemen Pelayanan Publik

1. Definisi Manajemen Pelayanan Publik

Seiring dengan pengertian pelayanan publik yang telah dijelaskan diatas, manajemen pelayanan publik (Winarsih dan Ratminto, 2012 : 36) dapat diartikan sebagai suatu proses penerapan ilmu dan seni untuk menyusun rencana, mengimplementasikan rencana, mengoordinasikan dan menyelesaikan aktivitas-aktivitas pelayanan demi tercapainya tujuan-tujuan pelayanan. Atau dengan kata lain, manajemen pelayanan publik berarti suatu proses perencanaan dan pengimplementasiannya serta mengarahkan atau mengkoordinasikan penyelesaian aktivitas-aktivitas pelayanan publik demi tercapainya tujuan-tujuan pelayanan publik yang telah ditetapkan.

Manajemen Pelayanan Publik yaitu suatu upaya mengelola berbagai aspek (manajemen) dalam proses mempersiapkan, menyediakan atau menyerahkan,

barang dan jasa kepada masyarakat, serta memonitor perkembangannya, dan menindaklanjutinya jika diperlukan. (Sumber: www.slideshare/management-pelayanan-publik.com, diakses pada tanggal 13/10/2013 pukul 19.00 WIB)

Manajemen Pelayanan Publik (Noverman Duadji, 2013 : 33) berkenaan dengan tata-kelola pelayanan yang berpangkal dari perencanaan, pengorganisasian, pelaksanaan dan evaluasi sebagai mekanisme umpan balik menginovasi pelayanan yang dilakukan agen publik dalam memobilisasi sumber (pencapaian tujuan) dan alokasi sumber (adaptasi kepentingan publik) guna menyediakan pelayanan barang/jasa yang sebaik-baiknya kepada masyarakat yang memiliki daya ungkit atau daya dorong terjadinya peningkatan kualitas kehidupan, peningkatan kesejahteraan, kemandirian, harkat dan martabat bangsa sebagai *owner* negara bangsa.

Selain definisi mengenai manajemen pelayanan publik, yang menjadi ciri-ciri dari manajemen pelayanan publik adalah sebagai berikut :

- a) Kegiatan yang dilakukan pemerintah;
- b) Pemenuhan kebutuhan dasar;
- c) Berbetuk barang dan jasa publik;
- d) Terkait dengan kepentingan publik

Dari beberapa definisi manajemen pelayanan publik yang telah dipaparkan diatas, dapat disimpulkan bahwa manajemen pelayanan publik adalah suatu rangkaian kegiatan mulai dari perencanaan, pengimplementasian, pengkoordinasian, serta pengawasan pelaksanaan pelayanan publik baik di instansi pemerintah maupun

swasta, demi terwujudnya pelayanan publik yang optimal agar kebutuhan masyarakat dapat terpenuhi.

2. Konsep *New Public Management*

Dewasa ini organisasi sektor publik sering digambarkan tidak produktif, tidak efisien, selalu rugi, rendah kualitas, miskin inovasi dan kreatifitas, dan berbagai kritikan lainnya. Munculnya kritik keras yang ditujukan kepada organisasi-organisasi sektor publik tersebut menimbulkan gerakan untuk melakukan reformasi manajemen sektor publik. Salah satu gerakan reformasi sektor publik adalah munculnya konsep *New Public Management*. Tema pokok dalam *New Public Management* ini antara lain bagaimana menggunakan mekanisme pasar dan terminology di sektor publik. Bahwa dalam melakukan hubungan antara instansi-instansi pemerintah dengan pelanggannya dipahami sama dengan proses hubungan transaksi yang dilakukan oleh mereka dunia pasar (*market place*). Di dalam konsep *New Public Management* semua pimpinan (manager) didorong untuk menemukan cara-cara baru dan inovatif untuk memperoleh hasil yang maksimal atau melakukan privatisasi terhadap fungsi-fungsi pemerintahan. Mereka tidak lagi memimpin dengan cara-cara melakukan semuanya sampai jenis pekerjaan yang kecil-kecil. Mereka tidak lagi melakukan “*rowing*” menyapu bersih semua pekerjaan. Melainkan mereka melakukan “*steering*” membatasi terhadap pekerjaan atau fungsi mengendalikan, memimpin dan mengarahkan yang strategis saja. Dengan demikian, kunci daripada *New Public Management* adalah sangat menitikberatkan pada mekanisme pasar dalam mengarahkan program-program publik. Pengaturan seperti ini termasuk upaya melakukan kompetisi di

dalam instansi pemerintah dan unit-unit lintas batas bagi sektor organisasi yang berorientasi profit maupun nonprofit. Konsep *New Public Management* ini dapat dipandang sebagai suatu konsep baru yang ingin menghilangkan monopoli pelayanan yang tidak efisien yang dilakukan oleh instansi dan pejabat-pejabat pemerintah. Dengan konsep seperti inilah maka Christopher Hood dari London School of Economics (1995) mengatakan bahwa *New Public Management* mengubah cara-cara dan model birokrasi publik yang tradisional ke arah cara-cara dan model bisnis privat dan perkembangan pasar. Cara-cara legitimasi birokrasi publik untuk menyelamatkan prosedur dari diskresi administrasi tidak lagi dipraktikkan oleh *New Public Management* dalam birokrasi pemerintah. Untuk lebih mewujudkan konsep *New Public Management* dalam birokrasi pemerintah.

Untuk lebih mewujudkan konsep *New Public Management* dalam birokrasi publik, maka diupayakan agar para pemimpin birokrasi meningkatkan produktivitas dan menentukan alternatif cara-cara pelayan publik berdasarkan perspektif ekonomi. Mereka didorong untuk memperbaiki dan mewujudkan akuntabilitas publik kepada pelanggan, meningkatkan kinerja, restrukturisasi lembaga birokrasi publik, merumuskan kembali misi organisasi, melakukan *streamlining* proses dan prosedur birokrasi, dan melakukan desentralisasi proses pengambilan kebijakan (Miftah Thoha, 2008:75).

Tujuh komponen doktrin dalam *new public management* yang dikemukakan oleh Christopher Hood, yaitu:

- 1) Pemanfaatan manajemen yang profesional dalam sektor publik;
- 2) Penggunaan indikator kinerja;

- 3) Penekanan yang lebih besar pada kontrol output;
- 4) Pergeseran perhatian ke unit-unit yang lebih kecil;
- 5) Pergeseran ke kompetisi yang lebih tinggi;
- 6) Penekanan gaya sektor swasta pada praktek manajemen;
- 7) Penekanan pada disiplin dan penghematan yang lebih tinggi dalam penggunaan sumberdaya.

Donald Kettl (2000) menyebutkan dengan *“the global public management reform”* yang memfokuskan pada enam hal sebagai berikut:

- 1) Bagaimana pemerintah bisa menemukan cara untuk mengubah pelayanan dari hal yang sama dan dari dasar pendapatan yang lebih kecil.
- 2) Bagaimana pemerintah bisa menggunakan insentif pola pasar untuk memperbaiki insentif pola pasar untuk memperbaiki patologi birokrasi; bagaimana pemerintah bisa menggantikan mekanisme tradisional “komando-komando” yang birokratis dengan strategi pasar yang mampu mengubah yang birokratis dengan strategi pasar yang mampu mengubah perilaku birokrat.
- 3) Bagaimana pemerintah bisa menggunakan mekanisme pasar untuk memilih bentuk dan macam pelayanan public atau paling sedikit pemerintah bisa mendorong timbulnya keberanian untuk memberikan pelayanan yang lebih baik kepada warga.
- 4) Bagaimana pemerintah bisa membuat program yang lebih responsif. Bagaimana pemerintah bisa melakukan desentralisasi tanggung jawab yang lebih besar dengan memberikan kepada manajer-manajer terdepan insentif untuk memberikan pelayanan.

- 5) Bagaimana pemerintah bisa menyempurnakan kemampuan untuk membuat dan merumuskan kebijakan. Bagaimana pemerintah bisa memisahkan perannya sebagai pembeli pelayanan yang sesungguhnya.
- 6) Bagaimana pemerintah bisa memusatkan perhatiannya pada hasil dan dampaknya (output dan input) ketimbang perhatiannya pada proses dan struktur.

Vigoda dan Keban (Pasolong, 2007:34), mengungkapkan bahwa ada 7 (tujuh) prinsip-prinsip *New Public Management* , yaitu:

- 1) Pemanfaatan manajemen professional dalam sektor publik
- 2) Penggunaan indikator kinerja
- 3) Penekanan yang lebih besar pada kontrol output
- 4) Pergeseran perhatian ke unit-unit yang lebih kecil
- 5) Pergeseran ke kompetisi yang lebih tinggi
- 6) Penekanan gaya sektor swasta pada penerapan manajemen
- 7) Penekanan pada disiplin dan penghematan yang lebih tinggi dalam penggunaan sumber daya

New Public Management ini telah mengalami berbagai perubahan orientasi menurut Ferlie, Ashbuerner, Filzgerald dan Pettgrew (Pasolong, 2007:35), yaitu:

- 1) Orientasi *The Drive* yaitu mengutamakan nilai efisiensi dalam pengukuran kinerja.
- 2) Orientasi *Downsizing and Decentralization* yaitu mengutamakan penyederhanaan struktur, memperkaya fungsi dan mendelegasikan otoritas kepada unit-unit yang lebih kecil agar dapat berfungsi secara cepat dan tepat.

- 3) Orientasi *In Search of Excellence* yaitu mengutamakan kinerja optimal dengan pemanfaatan ilmu pengetahuan dan teknologi.
- 4) Orientasi *Public Service* yaitu menekankan pada kualitas, misi dan nilai-nilai yang hendak dicapai organisasi publik, memberikan perhatian yang lebih besar kepada aspirasi, kebutuhan dan partisipasi “*user*” dan warga masyarakat, memberikan otoritas yang lebih tinggi kepada pejabat yang dipilih masyarakat, termasuk wakil-wakil mereka, menekankan “*social learning*” dalam pemberian pelayanan publik dan penekanan pada evaluasi kinerja secara berkesinambungan, partisipasi masyarakat dan akuntabilitas.

Sama dengan pendapat Kettl di atas Jonnatan Boston (1991) menyatakan bahwa pusat perhatian dan doktrin *New Public Management* pada intinya sebagai berikut:

- a) Lebih menekankan pada proses pengelolaan (manajemen) ketimbang perumusan kebijakan;
- b) Perubahan dan penggunaan kontrol masukan (*input control*) ke menggunakan ukuran-ukuran yang bisa dihitung terhadap output dan kinerja target;
- c) Devolusi manajemen kontrol sejalan bersama dengan perkembangan mekanisme sistem pelopor;
- d) Monitoring;
- e) Akuntabilitas baru;
- f) Disagresi struktur birokrasi yang besar menjadi struktu instansi yang kuasai otonom;
- g) Secara khusus melakukan pemisahan antara fungsi-fungsi komersial dengan non komersial;

- h) Menggunakan preferensi untuk kegiatan privat seperti privatisasi;
- i) Sistem kontrak sampai dengan penggunaan sistem penggajian dan remunerasi yang efektif dan efisien.

New public management secara umum dipandang sebagai suatu pendekatan dalam administrasi publik yang menerapkan pengetahuan dan pengalaman yang diperoleh dalam dunia manajemen bisnis dan disiplin yang lain untuk memperbaiki efisiensi, efektivitas, dan kinerja pelayanan publik dan birokrasi modern.

D. Tinjauan Tentang Kebersihan Lingkungan

1. Definisi Kebersihan Lingkungan

Kebersihan lingkungan merupakan salah satu indikator untuk mengukur tingkat kedisiplinan masyarakat penghuninya. lingkungan yang bersih dan terwujud apabila sikap dan perilaku warga masyarakat terhadap limbah/sampah yang dihasilkan oleh setiap aktivitas mereka telah tepat dan benar.

Kebersihan merupakan hal yang sangat penting untuk dijaga, mengingat kebersihan sendiri akan berdampak langsung bagi kesehatan masyarakat yang mendiami suatu lingkungan tersebut. Kebersihan berasal dari kata bersih yang artinya keadaan bebas dari sampah, kotoran, debu maupun bau. Kebersihan lingkungan merupakan hal yang tak terpisahkan dari kehidupan manusia dan merupakan unsur yang fundamental dalam ilmu kesehatan dan pencegahan.

Definisi mengenai kebersihan lingkungan adalah menciptakan lingkungan yang sehat sehingga tidak mudah terserang berbagai penyakit seperti demam berdarah, muntaber dan lainnya. Ini dapat dicapai dengan menciptakan suatu lingkungan yang bersih indah dan nyaman (jurnal lingkungan hidup, diakses di website www.aboutjournal.blogdetik.com, pada tanggal 05/11/2013 pukul 21.00 WIB)

Manusia perlu menjaga kebersihan lingkungan dan kebersihan diri agar sehat, dan tidak menularkan kuman penyakit bagi diri sendiri maupun orang lain. Setiap hari manusia melakukan kegiatan dan aktivitas seperti memasak, mencuci, dan lain-lain. Hasil dari kegiatan manusia tersebut banyak yang menimbulkan sampah. Apabila sampah tidak cepat ditangani maka akan berdampak buruk bagi lingkungan hidup, lingkungan tempat tinggal dan kesehatan masyarakat. Untuk pemahaman mengenai sampah, maka perlu tinjauan lebih lanjut mengenai definisi sampah.

2. Definisi Sampah

Sampah merupakan masalah utama yang ada disetiap lingkungan tempat tinggal. Sampah adalah sisa-sisa barang yang sudah tidak layak maupun tidak dapat digunakan oleh manusia lagi sehingga harus dibuang. Menurut definisi *World Health Organization* (WHO) sampah adalah sesuatu yang tidak digunakan, tidak dipakai, tidak disenangi atau sesuatu yang dibuang yang berasal dari kegiatan manusia dan tidak terjadi dengan sendirinya (Chandra, 2006). Sampah adalah zat-zat atau benda-benda yang sudah tidak terpakai lagi, baik berupa bahan buangan yang berasal dari rumah tangga maupun pabrik sebagai sisa proses industri (Apriaji, 1999 : 1). Sedangkan Definisi sampah menurut Undang– Undang

Nomor 18 tahun 2008 pasal 1 tentang Pengelolaan Sampah adalah sisa kegiatan sehari-hari manusia dan/atau proses alam yang berbentuk padat.

Pengelolaan sampah menurut Undang-undang Nomor 18 Tahun 2008 adalah kegiatan yang sistematis, menyeluruh, dan berkesinambungan yang meliputi pengurangan dan penanganan sampah. Pengertian pengelolaan bukan hanya menyangkut aspek teknis, tetapi mencakup juga aspek non teknis, seperti bagaimana mengorganisir, bagaimana membiayai dan bagaimana melibatkan masyarakat penghasil limbah agar ikut berpartisipasi secara aktif atau pasif dalam aktivitas penanganan tersebut.

Dari beberapa definisi sampah yang telah dipaparkan di atas dapat disimpulkan maka pengertian dari sampah adalah barang yang tidak diperlukan lagi oleh manusia baik berupa materi atau zat sebagai sisa dari aktivitas kegiatan manusia sehari-harinya.

3. Sumber sampah

Penghasil sampah atau sumber munculnya sampah berdasarkan UU Nomor 18 tahun 2008 tentang Pengelolaan Sampah adalah setiap orang atau kelompok orang atau badan hukum yang menghasilkan timbulan sampah. Sampah yang diatur dalam UU Nomor 18 Tahun 2008 adalah :

- a) Sampah rumah tangga;
- b) Sampah sejenis sampah rumah tangga;
- c) Sampah spesifik;

Sampah rumah tangga adalah sampah yang berasal dari kegiatan sehari-hari dalam rumah tangga, tidak termasuk tinja dan sampah spesifik. Sampah sejenis sampah rumah tangga adalah sampah yang berasal dari kawasan komersial, kawasan industri, kawasan khusus, fasilitas sosial, fasilitas umum, dan/atau fasilitas lainnya. Sampah spesifik adalah :

- a) Sampah yang mengandung bahan berbahaya dan beracun;
- b) Sampah yang mengandung limbah bahan berbahaya dan beracun;
- c) Sampah yang timbul akibat bencana;
- d) Puing bongkaran bangunan;
- e) Sampah yang secara teknologi belum dapat diolah; dan/atau
- f) Sampah yang timbul secara tidak periodik.

4. Penggolongan Jenis Sampah

Di negara industri, jenis sampah atau yang dianggap sejenis sampah, dikelompokkan berdasarkan sumbernya seperti :

- a) Pemukiman: biasanya berupa rumah atau apartemen. Jenis sampah yang ditimbulkan antara lain sisa makanan, kertas, kardus, plastik, tekstil, kulit, sampah kebun, kayu, kaca, logam, barang bekas rumah tangga, limbah berbahaya dan sebagainya;
- b) Daerah komersial: yang meliputi pertokoan, rumah makan, pasar, perkantoran, hotel, dan lain-lain. Jenis sampah yang ditimbulkan antara lain kertas, kardus, plastik, kayu, sisa makanan, kaca, logam, limbah berbahaya dan beracun, dan sebagainya;

- c) Institusi: yaitu sekolah, rumah sakit, penjara, pusat pemerintahan, dan lain-lain. Jenis sampah yang ditimbulkan sama dengan jenis sampah pada daerah komersial;
- d) Konstruksi dan pembongkaran bangunan: meliputi pembuatan konstruksi baru, perbaikan jalan, dan lain-lain. Jenis sampah yang ditimbulkan antara lain kayu, baja, beton, debu, dan lain-lain;
- e) Fasilitas umum: seperti penyapuan jalan, taman, pantai, tempat rekreasi, dan lain-lain. Jenis sampah yang ditimbulkan antara lain *rubbish*, sampah taman, ranting, daun, dan sebagainya;
- f) Pengolah limbah domestik seperti Instalasi pengolahan air minum, Instalasi pengolahan air buangan, dan insinerator. Jenis sampah yang ditimbulkan antara lain lumpur hasil pengolahan, debu, dan sebagainya;
- g) Kawasan Industri: jenis sampah yang ditimbulkan antara lain sisa proses produksi, buangan non industri, dan sebagainya;
- h) Pertanian: jenis sampah yang dihasilkan antara lain sisa makanan busuk, sisa pertanian.

Penggolongan di atas lebih lanjut dapat dikelompokkan berdasarkan cara penanganan dan pengolahannya, yaitu :

- a) Komponen mudah membusuk (*putrescible*): sampah rumah tangga, sayuran, buah-buahan, kotoran binatang, bangkai, dan lain-lain;
- b) Komponen bervolume besar dan mudah terbakar (*bulky combustible*): kayu, kertas, kain plastik, karet, kulit dan lain-lain;
- c) Komponen bervolume besar dan sulit terbakar (*bulky noncombustible*): logam, mineral, dan lain-lain;

- d) Komponen bervolume kecil dan mudah terbakar (*small combustible*;
- e) Komponen bervolume kecil dan sulit terbakar (*small noncombustible*;
- f) Wadah bekas: botol, drum dan lain-lain;
- g) Tabung bertekanan/gas;
- h) Serbuk dan abu: organik (misal pestisida), logam metalik, non metalik, bahan amunisi dsb;
- i) Lumpur, baik organik maupun non organic;
- j) Puing bangunan;
- k) Kendaraan tak terpakai;
- l) Sampah radioaktif.

Pembagian yang lain sampah dari negara industri antara lain berupa :

- a) Sampah organik mudah busuk (*garbage*) yaitu sampah sisa dapur, sisa makanan, sampah sisa sayur, dan kulit buah-buahan;
- b) Sampah organik tak membusuk (*rubbish*) yaitu mudah terbakar (*combustible*) seperti kertas, karton, plastik, dsb dan tidak mudah terbakar (*non-combustible*) seperti logam, kaleng, gelas;
- c) Sampah sisa abu pembakaran penghangat rumah (*ashes*);
- d) Sampah bangkai binatang (*dead animal*) yaitu bangkai tikus, ikan, anjing, dan binatang ternak;
- e) Sampah sapuan jalan (*street sweeping*) yaitu sisa-sisa pembungkus dan sisa makanan, kertas, daun;
- f) Sampah buangan sisa konstruksi (*demolition waste*), dsb.

Sampah yang berasal dari pemukiman/tempat tinggal dan daerah komersial, selain terdiri atas sampah organik dan anorganik, juga dapat berkategori B3. Sampah organik bersifat *biodegradable* sehingga mudah terdekomposisi, sedangkan sampah anorganik bersifat *non-biodegradable* sehingga sulit terdekomposisi. Bagian organik sebagian besar terdiri atas sisa makanan, kertas, kardus, plastik, tekstil, karet, kulit, kayu, dan sampah kebun. Bagian anorganik sebagian besar terdiri dari kaca, tembikar, logam, dan debu. Sampah yang mudah terdekomposisi, terutama dalam cuaca yang panas, biasanya dalam proses dekomposisinya akan menimbulkan bau dan mendatangkan lalat.

Sampah dari rumah tinggal merupakan sampah yang dihasilkan dari kegiatan atau lingkungan rumah tangga atau sering disebut dengan istilah sampah domestik. Dari kelompok sumber ini umumnya dihasilkan sampah berupa sisa makanan, plastik, kertas, karton/dos, kain, kayu, kaca, daun, logam, dan kadang-kadang sampah berukuran besar seperti dahan pohon. Dari rumah tinggal juga dapat dihasilkan sampah golongan B3 (bahan berbahaya dan beracun), seperti misalnya baterai, lampu TL, sisa obat-obatan, oli bekas, dan sebagainya. Sampah dari daerah komersial yaitu sumber sampah dari kelompok ini berasal dari pertokoan, pusat perdagangan, pasar, hotel, perkantoran, dan sebagainya. Dari sumber ini umumnya dihasilkan sampah berupa kertas, plastik, kayu, kaca, logam, dan juga sisa makanan. Khusus dari pasar tradisional, banyak dihasilkan sisa sayur, buah, makanan yang mudah membusuk. Secara umum sampah dari sumber ini adalah mirip dengan sampah domestik tetapi dengan komposisi yang berbeda.

Sampah dari perkantoran/institusi adalah sumber sampah dari kelompok ini meliputi perkantoran, sekolah, rumah sakit, lembaga pemasyarakatan, dan lain-lain. Dari sumber ini potensial dihasilkan sampah seperti halnya dari daerah komersial non pasar. Sampah dari jalan/taman dan tempat umum yang mencakup sumber sampah dari kelompok ini dapat berupa jalan kota, taman, tempat parkir, tempat rekreasi, saluran darinas kota, dan sebagainya. Dari daerah ini umumnya dihasilkan sampah berupa daun/dahan pohon, pasir/lumpur, sampah umum seperti plastik, kertas, dan sebagainya. Sampah dari industri dan rumah sakit yang sejenis sampah kota menghasilkan sampah sejenis sampah domestik, seperti sisa makanan, kertas, plastik, dan sebagainya. Perlu diperhatikan adalah, bagaimana agar sampah yang tidak sejenis sampah kota tersebut tidak masuk dalam sistem pengelolaan sampah kota.

5. Dampak Dari Sampah

Sampah yang tidak ditangani dengan benar akan mengakibatkan beberapa dampak yang negatif (Suyoto, 2008 : 80) yaitu :

- a) Dampak terhadap lingkungan :
 - 1) Salah satu penyebab banjir;
 - 2) Pencemaran air kali/got;
 - 3) Bau yang menyengat;
 - 4) Mematikan biota air;
 - 5) Pencemaran tanah;
 - 6) Menyuburkan mikroorganisme/pathogen;
 - 7) Pencemaran udara;

- b) Dampak terhadap kesehatan :
 - 1) Sesak napas, kanker, paru-paru;
 - 2) Diare, penyakit kulit;
 - 3) Tempat yang cocok untuk lalat, kecoa, anjing, tikus, yang menyebabkan penyakit kolera, tifus dan demam berdarah.
- c) Dampak sosial :
 - 1) Mengundang pemulung akibatnya mengganggu ketentraman dan keamanan lingkungan;
 - 2) Mengganggu kompleks tetangga;
 - 3) Meregangkan hubungan antar tetangga menyebabkan hubungan menjadi buruk.

Oleh karena itu, pemerintah kota perlu menangani permasalahan sampah secara serius agar dampak-dampak dari timbulnya sampah dapat diminimalisir, sebab hal ini menyangkut kebersihan lingkungan dan keberlangsungan hidup masyarakat.

6. Undang-undang Nomor 18 Tahun 2008 tentang Pengelolaan Sampah

Negara Indonesia pada dasarnya adalah negara hukum, dimana segala peraturan yang ada harus berdasarkan hukum yang berlaku. Termasuk peraturan yang mengikat tentang pengelolaan sampah khususnya pelayanan kebersihan. Undang-undang Nomor 18 Tahun 2008 merupakan landasan hukum dan peraturan bagi para aparat yang berwenang dalam proses pengelolaan sampah, sehingga segala kegiatan yang berkenaan dengan proses pengolahan sampah tersebut harus berlandaskan pada pedoman Undang-undang Nomor 18 Tahun 2008 tersebut. Dalam menjalankan tugas, pokok dan fungsinya sebagai *leading sector* yang

mengurusi kebersihan kota perlu menerapkan sistem pengelolaan sampah yang berbasis pada Undang-undang tersebut. Pada BAB III mengenai tugas dan wewenang pemerintahan pada Bagian Kesatu Pasal 5 menjelaskan bahwa Pemerintah dan pemerintahan daerah bertugas menjamin terselenggaranya pengelolaan sampah yang baik dan berwawasan lingkungan sesuai dengan tujuan sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang ini. Pada Pasal 6 menerangkan bahwa Tugas Pemerintah dan pemerintahan daerah sebagaimana dimaksud dalam Pasal 5 terdiri atas:

- a. menumbuhkembangkan dan meningkatkan kesadaran masyarakat dalam pengelolaan sampah;
- b. melakukan penelitian, pengembangan teknologi pengurangan, dan penanganan sampah;
- c. memfasilitasi, mengembangkan, dan melaksanakan upaya pengurangan, penanganan, dan pemanfaatan sampah;
- d. melaksanakan pengelolaan sampah dan memfasilitasi penyediaan prasarana dan sarana pengelolaan sampah;
- e. mendorong dan memfasilitasi pengembangan manfaat hasil pengolahan sampah;

Jadi jelas bahwa dalam mengelola sampah harus berdasarkan pada pedoman yang ada yaitu Undang-undang Nomor 18 Tahun 2008 ini hal yang harus diperhatikan oleh Pemkot dan Dinas Kebersihan dan Pertamanan sehingga tingkat kebersihan di Bandar Lampung khususnya di wilayah Tanjung Karang Pusat optimal.

D. Kerangka Pikir

Persoalan kebersihan khususnya menyangkut pengelolaan sampah sejak dari dulu merupakan permasalahan serius yang harus segera ditangani oleh pemerintah kota. Salah satu kota yang menghasilkan volume sampah yang tinggi adalah Kota Bandar Lampung. Wilayah Tanjung Karang Pusat merupakan pusat kota Bandar Lampung yang menjadi sentra kegiatan masyarakat kota karena terdapat banyak tempat-tempat umum seperti pasar tradisional, mall, sekolah, taman rekreasi dan lainnya, dimana dari hasil kegiatan tersebut tentunya akan menyisakan sampah. Beragam jenis sampah dihasilkan seperti plastic, botol air minum kemasan maupun sampah organik seperti sisa-sisa sayuran dan makanan. Timbulan sampah yang tidak terangkut oleh satgas kebersihan akan membawa dampak buruk bagi lingkungan sekitar seperti terjadinya banjir akibat aliran air yang tersumbat oleh sampah, lingkungan menjadi kotor dan kumuh, menimbulkan aroma yang tidak sedap, dan dapat menyebabkan penyakit. Oleh karena itulah, Dinas Kebersihan dan Pertamanan sebagai *leading sector* yang menangani persoalan sampah dan kebersihan harus mengoptimalkan kinerjanya dalam pengelolaan sampah. Namun tetap saja masih ditemui kendala-kendala yang terjadi seperti masih banyaknya timbulan sampah yang tidak terangkut, masih banyaknya masyarakat yang tidak tertib dalam membuang sampah, meski sarana kebersihan sudah disediakan. Serta jumlah sampah yang semakin bertambah banyak jumlahnya dan bervariasi, baik itu sampah yang dihasilkan oleh masyarakat, sekolah, pasar maupun pabrik. Ini merupakan tantangan bagi Dinas Kebersihan dan Pertamanan yang harus ditemukan solusinya untuk mengatasi persoalan-persoalan yang ada dalam pengelolaan sampah.

Bagan 2.1 Kerangka Pikir

