



## PROSIDING

# Konferensi Nasional Komunikasi

## Dilema Kebijakan Pengadaan Layanan Pengelolaan Sampah di Kota Bandung

Siswanti<sup>1</sup>, Gayes Mahestu<sup>2</sup>

<sup>1,2</sup>Prodi Ilmu Komunikasi Universitas Bina Nusantara University

Jl. Kebon Jeruk Raya No. 27, Jakarta - Indonesia

<sup>1</sup>[yjuliman@gmail.com](mailto:yjuliman@gmail.com); [siswanti@binus.ac.id](mailto:siswanti@binus.ac.id), <sup>2</sup>[gayesmahestu@gmail.com](mailto:gayesmahestu@gmail.com); [gayesmahestu@binus.ac.id](mailto:gayesmahestu@binus.ac.id)

### Abstrak

Keberadaan Perusahaan Daerah Kebersihan (PDK) sedang dipertaruhkan keberlangsungannya, penerapan undang-undang No. 23 tahun 2014 tentang pemerintahan daerah, mengakibatkan perubahan penanggungjawab penanganan sampah. Perubahan instansi penanggungjawab pengelolaan sampah oleh Dinas Lingkungan Hidup dan Kebersihan (DLHK), tentu akan merubah posisi PDK, khususnya dalam hal pembiayaan. Selama ini, sumber pendanaan operasional PDK terbesar berasal dari subsidi pemerintah kota, tetapi dengan adanya perubahan bentuk instansi penanggungjawab operasional, maka pendanaan layanan pengelolaan sampah yang dilaksanakan PDK harus dilakukan dengan mekanisme pengadaan barang dan jasa sesuai dengan kebijakan yang ada. Metode Analisis Hermeneutika Oeverman digunakan untuk dapat menjawab tujuan yakni memaparkan interpretasi atas model kelembagaan layanan pengelolaan sampah, agar sejalan dengan kebijakan pengadaan layanan jasa di lingkungan pemerintah Kota Bandung. Hasil temuan menunjukkan dua opsi yakni DLHK menjalankan sendiri pengelolaan sampah melalui pembentukan Badan Layanan Umum Daerah (BLUD). Kemudian opsi kedua pemerintah kota melalui DLHK menyerahkan pengelolaan kepada pihak lain untuk melakukan pengelolaan sampah. Kedua hal tersebut akan memberikan keuntungan juga konsekuensi yang akan memperjelas posisi PD Kebersihan sebagai pengelola sampah Kota Bandung.

**Kata Kunci:** Kebersihan, Pengadaan Barang dan Jasa, Hermeneutika

**Copyright © 2018 Ikatan Sarjana Komunikasi Indonesia. All rights reserved**

### Pendahuluan

Pengelolaan sampah yang terintegrasi tidak terlepas dari keberadaan lima elemen utama yakni kelembagaan, kebijakan, operasional, keuangan, dan partisipasi masyarakat. Kelembagaan terkait dengan keberadaan lembaga yang bertanggungjawab dalam pengelolaan sampah. Kebijakan terkait dengan ketersediaan peraturan tentang pengelolaan sampah dari tingkat nasional hingga kabupaten/kota. Operasional menyangkut ketersediaan sistem pengelolaan sampah yang di dukung dengan sarana dan prasarana untuk mendukung berjalannya sistem yang dibangun. Keuangan merupakan komitmen atas kecukupan anggaran pengelolaan sampah yang dan partisipasi masyarakat tentunya situasi dan kondisi yang memungkinkan terlaksananya peran dan partisipasi masyarakat dalam pengelolaan sampah.

Kota Bandung merupakan satu-satunya kota yang pelaksanaan operasional pengelolaan sampahnya ditanangani oleh Perusahaan Daerah, yakni Perusahaan Daerah Kebersihan (PDK). Berdasarkan Peraturan Daerah Nomor 14 Tahun 2011 tentang Perusahaan Daerah Kebersihan, maksud dan tujuan didirikannya PD Kebersihan adalah untuk: (1) menyelenggarakan usaha berupa penyediaan:

(a) pelayanan jasa pengelolaan sampah kota; (b) pengolahan dan pemanfaatan sampah; (c) pelayanan kebersihan; (d) perbengkelan sarana pengelolaan sampah; dan (e) usaha lainnya yang ditetapkan dengan Keputusan Direksi atas Persetujuan Walikota.

Di sisi lain sebagai sebuah perusahaan daerah, PDK juga dibebani kewajiban untuk melaksanakan penugasan Pemerintah Daerah di bidang pengelolaan sampah dalam rangka menunjang pembangunan dan memupuk keuntungan dengan menerapkan prinsip-prinsip perusahaan. Bentuk kelembagaan seperti PDK, yang menyediakan layanan publik tentu membutuhkan perhitungan yang cermat agar dapat melaksanakan tugasnya, sebagai penghasil laba, Namun realitasnya, perusahaan ini tidak pernah memperoleh untung, selama 29 tahun kehadiran PDK di Kota Bandung, hanya pada tahun 2008 penerimaan PDK sedikit lebih besar dari pengeluaran untuk operasional, walaupun kondisi tersebut tidak juga dapat dikatakan untung karena biaya-biaya operasional lainnya masih dibiayai oleh subsidi pemerintah.

Saat ini keberadaan PD Kebersihan sedang dipertaruhkan keberlangsungannya, penerapan undang-undang No. 23 tahun 2014 tentang pemerintahan daerah, mengakibatkan perubahan penanggungjawab penanganan sampah. Mengacu pada undang-undang tersebut pemerintah Kota Bandung, menempatkan urusan pengelolaan sampah di bawah komando Dinas Lingkungan Hidup dan Kebersihan.

Dasar pertimbangannya mengacu pada tiga hal berikut ini: (1) penyelenggaraan pelayanan pengelolaan sampah di wilayah Kota Bandung adalah merupakan kewenangan dari Pemerintah Kota Bandung; (2) pelayanan pengelolaan sampah merupakan bagian dari Urusan Pemerintahan Wajib yang berkaitan dengan pelayanan dasar; (3) pemerintah daerah dalam menjalankan urusan pemerintahan dilaksanakan dengan membentuk perangkat daerah, berbentuk Dinas

Perubahan instansi penanggungjawab pengelolaan sampah ini, tentu akan merubah posisi PDK, khususnya dalam hal pembiayaan. Selama ini, sumber pendanaan operasional PDK terbesar berasal dari subsidi pemerintah kota, tetapi dengan adanya perubahan bentuk instansi penanggungjawab operasional, maka pendanaan layanan pengelolaan sampah yang dilaksanakan PDK harus dilakukan dengan mekanisme pengadaan sesuai dengan kebijakan yang ada.

Berdasarkan gambaran kondisi tersebut, maka artikel ini bertujuan untuk memaparkan hasil analisis hermeneutik atas teks kebijakan pengadaan layanan jasa kebersihan yang paling memungkinkan dilakukan oleh PDK Kota Bandung. Masalah utama yang ingin digali dengan metode hermeneutik ini adalah interpersasi atas model kelembagaan layanan pengelolaan sampah, agar sejalan dengan kebijakan pengadaan layanan jasa di lingkungan pemerintah Kota Bandung.

## **Kerangka Teori**

Pengelolaan sampah yang berkelanjutan setidaknya harus memiliki lima aspek yakni: (1) aspek peraturan dan hukum; (2) aspek teknis operasional; (3) aspek kelembagaan; (4) aspek pembiayaan dan (5) aspek peran serta masyarakat. Dalam kajian ini fokus yang akan di bahas terkait dengan pengadaan jasa layanan pengelolaan sampah adalah aspek kelembagaan, karena menentuk adanya perubahan bentuk organisasi dari yang ada saat ini, dan perubahan bentuk tersebut akan berdampak pada proses pengadaan layanan jasa pengelolaan sampah. Untuk dapat melakukan analisis atas konsekuensi yang terjadi, pada bagian ini dipaparkan tentang aspek kelembagaan dalam pengelolaan sampah dan kebijakan tentang lembaga yang dapat mengikuti lelang pengadaan layanan jasa pengelolaan sampah sesuai dengan undang-undang dan peraturan lain yang berlaku.

Dalam masterplan pengelolaan sampah Kota Bandung tahun 2017, pengelolaan sampah direncanakan berdasarkan visi “terwujudnya kota bandung bebas sampah dan bebas bahan beracun dengan sistem ekonomi yang berdaur (*circular economy*), berbasiskan masyarakat yang berbudaya bebas sampah”. Visi ini mendorong pemerintah Kota Bandung diantaranya untuk menjalankan pengelolaan sampah berdasarkan

konsep desentralisasi dengan meningkatkan sistem operasional di kawasan-kawasan yang mengedepankan pemilahan di sumber dan pengolahan di kawasan. Untuk meningkatkan standar pengelolaan sampah di kawasan maka pemerintah kota harus melakukan transformasi kebijakan penyerahan pengelolaan sampah di kawasan pada masyarakat dan pengelola kawasan menjadi pengelolaan sampah yang mengedepankan peran pemerintah sebagai regulator, sesuai dengan asas tanggung jawab pada UU 18/2008, diantaranya melalui penguatan kelembagaan pengelola sampah skala kawasan.

Isu strategis berkaitan dengan rencana pengembangan kelembagaan pengelolaan sampah Kota Bandung yang tertuang dalam masterplan persampahan diantaranya: (1) sinkronisasi tugas DLHK Kota Bandung dengan PD Kebersihan Kota Bandung dalam pelaksanaan pengelolaan sampah di Kota Bandung; (2) PD Kebersihan sulit untuk mengembangkan pelayanan disebabkan oleh kinerja keuangannya sehingga diperlukan langkah strategis untuk meningkatkan kinerja pelayanan melalui restrukturisasi kelembagaan PD Kebersihan Kota Bandung; (3) transformasi kelembagaan pengelola sampah tingkat RW menjadi pengelola sampah tingkat kelurahan dengan pola kemitraan dengan pengelola sampah kota.

Salah satu bentuk dari sinkronisasi antara DLHK dengan PD Kebersihan adalah merubah pola kerja atau pola hubungan di antara kedua lembaga tersebut sehingga DLHK selalu penanggungjawab pelaksanaan pengelolaan sampah, dapat melaksanakan tanggungjawabnya dalam bidang kebersihan, khususnya pengelolaan sampah. Di sisi lain pemerintah kotapun harus tetap memperhatikan eksistensi PD Kebersihan yang memiliki sumberdaya yang sesuai dengan kebutuhan pengelolaan sampah kota. Terdapat dua opsi yang mungkin dilakukan dalam membangun pola hubungan kerja antara kedua lembaga pemerintah tersebut, pertama DLHK mengelola sendiri keuangannya melalui pembentukan badan layanan umum atau menyerahkan pekerjaan pengelolaan sampah kepada pihak ke tiga melalui pola kerjasama.

Dengan dua opsi tersebut, maka yang mungkin dilakukan adalah merubah bentuk badan hukum PD Kebersihan, dari perusahaan daerah menjadi badan layanan umum atau jika ingin bermitra dengan DLHK maka harus berubah menjadi perseroan terbatas dengan penyertaan dari pemerintah sesuai dengan kebijakan yang berlaku. Terlepas dari bentuk badan hukum yang akan dipilih oleh pemerintah Kota Bandung dalam menyelenggarakan layanan pengelolaan sampah, badan hukum tersebut dalam penyediaan layanan harus tetap memenuhi persyaratan dalam pengadaan layanan barang dan jasa yang berlaku.

Lembaga peserta pengadaan layanan barang dan jasa untuk lembaga di lingkungan pemerintah dalam Perpres No. 4 Tahun 2015, pasal 1 (12) penyedia Barang/Jasa adalah badan usaha atau orang perseorangan yang menyediakan Barang/Pekerjaan Konstruksi/Jasa Konsultansi/ Jasa Lainnya. Perpres No. 54 tahun 2010 mengatur tentang pengadaan barang dan jasa jika lembaga pemerintah ingin mengatur sendiri keuangannya. Pengelolaan sampah termasuk pada layanan yang dapat dilakukan secara swakelola karena layanan ini sesuai dengan ketentuan swakelola pada Pasal 26 ayat 2(b) sebagai pekerjaan yang operasi dan pemeliharaannya memerlukan partisipasi langsung masyarakat setempat.

Operasional pengelolaan sampah membutuhkan partisipasi masyarakat sebagaimana diatur dalam UU 18/2008 tentang pengelolaan sampah dan peraturan turunan lainnya terkait dengan kegiatan tersebut. Sampah dihasilkan oleh semua orang baik individu, kelompok maupun badan usaha, karenanya dalam penanganannya membutuhkan partisipasi semua orang atau masyarakat. Pengadaan layanan pengelolaan sampah yang dilakukan secara swakelola oleh instansi penanggungjawabnya tetap harus memperhatikan aturan-aturan yang berlaku tentang pengadaan barang dan jasa.

Dapat digolongkan pada jasa lainnya karena sesuai dengan ketentuan pasal 1 (17) Jasa Lainnya adalah jasa yang membutuhkan kemampuan tertentu yang mengutamakan keterampilan (*skillware*) dalam suatu sistem tata kelola yang telah dikenal luas di dunia usaha untuk menyelesaikan suatu

pekerjaan atau segala pekerjaan dan/atau penyediaan jasa selain Jasa Konsultansi, pelaksanaan Pekerjaan Konstruksi dan pengadaan Barang.

Dengan peraturan ini maka layanan pengelolaan sampah yang diselenggarakan oleh badan usaha yang tidak sesuai dengan peraturan tersebut tidak dapat mengikuti tender pengadaan layanan pengelolaan sampah. Syarat lain yang harus disiapkan agar dapat mengikuti lelang penyediaan jasa dilindungi pemerintahan, maka badan usaha tersebut harus memiliki beberapa dokumen legal seperti Surat Ijin Usaha dan beberapa surat keterangan terkait dengan kesehatan keuangan, kompetensi dalam melaksanakan pekerjaan yang ditawarkan.

### Metode Penelitian

Analisis hermeneutik yang dipergunakan dalam penelitian ini adalah *objective hermeneutic* yang dikemukakan oleh Oeverman et.al. 1979 (dalam Titcher, et.al, 2000;199). Dalam model hermeneutik ini teks diinterpretasi sebagai objek struktur sosial yang mendorong terjadinya interaksi timbal balik antara individu dan masyarakat.

Tahapan analisisnya adalah: (1) *sequential analysis* dilakukan dengan menurunkan teks atau materi yang akan dianalisis pada unit-unit yang lebih kecil, lalu setiap bagian itulah yang diinterpretasi. Oeverman, seperti dikutip oleh Titscher et.al. (2000;203) menjelaskan bahwa pada tahapan ini ditujukan untuk memperoleh konstruksi makna baru dalam konteks internal; (2) *detailed analysis*, adalah langkah selanjutnya yang merupakan proses rekonstruksi selektif dan pemilahan dari makna-makna baru yang dihasilkan; (3) *interpretasi menyeluruh terhadap data-data sosial* dari seluruh partisipan yang terlibat, sebelum menentukan pendekatan apa yang akan digunakan dalam menginterpretasi data.

### Hasil Penelitian

Undang-undang No. 18 tahun 2008 tentang pengelolaan sampah menetapkan bahwa tujuan dari pengelolaan sampah adalah untuk meningkatkan kesehatan masyarakat dan kualitas lingkungan serta menjadikan sampah sebagai sumberdaya. Untuk mencapai tujuan ini maka pemerintah dan pemerintah daerah bertugas menjamin terselenggaranya pengelolaan sampah yang baik dan berwawasan lingkungan. Pengelolaan sampah berdasarkan undang-undang tersebut adalah kegiatan yang sistematis, menyeluruh dan berkesinambungan yang meliputi pengurangan dan penanganan sampah. Dengan kata lain pemerintah di tingkat nasional, propinsi dan kabupaten/kota harus menjamin terselenggaranya pengurangan dan penanganan sampah yang berkesinambungan.

Perubahan penanggungjawab pengelolaan sampah yang terjadi di Kota Bandung, seperti dikemukakan di awal membutuhkan adanya perubahan pola hubungan kerja antara Dinas Lingkungan Hidup dan Kebersihan (DLHK) dengan PD Kebersihan. Perubahan pola kerja ini khususnya terkait dengan penyediaan anggaran untuk operasional pengelolaan sampah yang selama ini dialokasikan untuk PD Kebersihan berdasarkan model subsidi. PD Kebersihan juga menerima dana operasional dari tarif jasa layanan, retribusi, hibah, pinjaman, bantuan dan *Corporate Social Responsibility* (CSR) perusahaan swasta ataupun BUMN. Namun sejak pengelolaan sampah berada di bawah tanggungjawab DLHK maka model pembiayaan seperti diterima PDK selama ini tidak memungkinkan lagi untuk dilaksanakan.

Terdapat tiga alasan yang tidak memungkinkan dilaksanakannya model pembiayaan tersebut, pertama DLHK tidak memiliki kompetensi teknis untuk melaksanakan operasional pengelolaan sampah, sehingga harus diserahkan kepada pihak lain. Kedua, DLHK tidak dapat serta merta menarik sumberdaya yang dimiliki oleh PD Kebersihan yang dibentuk berdasarkan Surat Keputusan (SK) Walikota dan dimiliki oleh pemerintah kota. Untuk dapat menggunakan sumber daya PDK maka perubahan statusnya harus berdasarkan SK Walikota yang mencabut SK sebelumnya tentang PDK dan menggantinya dengan SK baru tentang posisi PDK. Ketiga jika PDK tetap ada, perusahaan tersebut tidak serta merta dapat melaksanakan layanan pengelolaan sampah yang menjadi tanggungjawab DLHK, tetapi penyerahan

pekerjaannya harus dilakukan berdasarkan proses lelang pengadaan barang/jasa bagi lembaga pemerintah.

Hasil analisis hermeneutik objektif pada *sequential analysis* atas kebijakan kelembagaan pada berbagai kebijakan pengelolaan sampah yang menjadi rujukan pemerintah Kota Bandung, dapat dikategorikan menjadi: (1) pihak yang dapat melakukan pengelolaan sampah; (2) pihak yang berkewajiban menyediakan dana untuk pengelolaan sampah; (3) pengaturan perizinan dan kerjasama pengelolaan sampah.

Berdasarkan Undang-undang No 18 tahun 2008, pengelolaan sampah dapat dilakukan oleh pemerintah, badan usaha maupun masyarakat. Pengelolaan sampah baik dilaksanakan secara mandiri oleh pemerintah, maupun diserahkan kepada pihak lain baik individu maupun berbentuk badan usaha, perlu mengikuti ketentuan yang berlaku tentang penyediaan jasa dilingkungan lembaga/instansi pemerintah. Pengelolaan sampah merupakan layanan publik berbentuk jasa, UU No. 18/2008 menetapkan bahwa pemerintah baik di tingkat nasional, provinsi dan kabupaten/kota wajib menyediakan dana untuk menyelenggarakan layanan pengelolaan sampah. Karena dananya berasal dari pemerintah, maka penggunaan dana tersebut haruslah mengikuti aturan yang berlaku tentang penggunaan anggaran. Hal ini juga terkait dengan identifikasi ketiga yakni model kerjasama yang harus dikembangkan oleh pemerintah. Dengan kata lain, pemerintah wajib memiliki desain pola kerja sama dengan pihak ketiga, jika tidak mampu melaksanakan sendiri pengelolaan sampahnya.

Kondisi saat ini di Kota Bandung, pengelolaan sampah dilaksanakan oleh PD Kebersihan yang berbentuk Badan Usaha Milik Daerah (BUMD), yang memiliki fungsi: (1) menyelenggarakan perumusan kebijakan dan strategi pengelolaan kebersihan dan usaha jasa kebersihan dibidang persampahan sejalan dengan visi dan misi Kota Bandung; (2) penyelenggaraan pengelolaan kebersihan dibidang persampahan Kota Bandung meliputi penyapuan, pengumpulan, pengangkutan, pembuangan dan pengolahan akhir; (3) penyelenggaraan usaha jasa pelayanan kebersihan di bidang persampahan

Fungsi tersebut menunjukkan bahwa PD Kebersihan sebagai sebagai sebuah BUMD dituntut untuk menyusun sebuah rencana strategis tentang pengelolaan kebersihan kota dan memperoleh pendapatan dari jasa layanan pengelolaan sampah yang dilaksanakannya. Kondisi ini bertentangan dengan kebijakan pengelolaan sampah di tingkat nasional, karena berdasarkan undang-undang pengelolaan sampah pemerintah wajib menyediakan dana untuk pengelolaan sampah, bukan memperoleh pendapatan dari pengelolaan sampah. Secara ringkas terkait dengan kebijakan kelembagaan pengelolaan sampah dan kondisi eksisting Kota Bandung dapat digambarkan dalam matrik berikut:

Tabel 1. Kebijakan Kelembagaan Pengelolaan Sampah Dan Kondisi Eksisting Kota Bandung

<b>Lembaga Pengelola Sampah berdasarkan UU No. 18/2008</b>	<b>PD Kebersihan sebagai lembaga pengelola sampah</b>	<b>Konsekuensi</b>
- Menetapkan kebijakan dan strategis pengelolaan sampah berdasarkan kebijakan nasional dan provinsi	- menyelenggarakan perumusan kebijakan dan strategi pengelolaan kebersihan dan usaha jasa kebersihan dibidang persampahan sejalan dengan visi dan misi Kota Bandung  - penyelenggaraan usaha jasa pelayanan kebersihan di bidang persampahan	- Rumusan kebijakan dan strategi PDK berorientasi pendapatan bukan layanan, karena PDK bukan SKPD atau OPD sehingga tidak dapat menetapkan kebijakan dan strategi yang dapat diakomodir dalam rencana strategis pembangunan kota.
- menyelenggarakan pengelo-laan sampah skala kabupa-ten/kota sesuai dengan norma, standar,	- penyelenggaraan pengelolaan kebersihan dibidang persampahan Kota Bandung meliputi penyapuan,	- Fungsi ini tidak sesuai dengan standar pengelolaan sampah nasional, karena

<b>Lembaga Pengelola Sampah berdasarkan UU No. 18/2008</b>	<b>PD Kebersihan sebagai lembaga pengelola sampah</b>	<b>Konsekuensi</b>
prosedur, dan kriteria yang ditetapkan oleh Pemerintah	pengumpulan, pengangkutan, pembuangan dan pengolahan akhir	fokusnya sangat spesifik pada kebersihan kota bukan pada strategi pengurangan dan penanganan sampah. - PDK berorientasi laba, sehingga tidak dapat dikatakan sebagai penyedia l
- melakukan pembinaan dan pengawasan kinerja pengelolaan sampah yang dilaksanakan oleh pihak lain	- tidak ada fungsi yang setara dengan fungsi lembaga pengelola sampah yang ditetapkan undang-undang	- PD Keberihan merupakan pelaku usaha pengelolaan sampah yang bertanggungjawab langsung terhadap walikota
- menetapkan lokasi tempat penampungan sementara, tempat pengolahan sampah terpadu, dan/atau tempat pemrosesan akhir sampah;	- Selain PDK terdapat lembaga lain yang memiliki kewenangan untuk membangun dan menentukan TPS, tetapi tidak melaksanakan layanan pengelolaan sampah - TPA disediakan provinsi di bawah koordinasi BPSR	- PDK tidak dpt mengontrol secara penuh TPS yang dipergunakannya - PDK tidak dapat menentukan teknologi di TPA
- melakukan pemantauan dan evaluasi secara berkala setiap 6 (enam) bulan selama 20 (dua puluh) tahun terhadap tempat pemrosesan akhir sampah dengan sistem pembuangan terbuka yang telah ditutup; dan	- TPA disediakan provinsi di bawah koordinasi BPSR -	- PDK hanya bisa mengevaluasi jangka waktu dan model pemamfaatan TPA yang sudah tersedia
- menyusun dan menyelenggarakan sistem tanggap darurat pengelolaan sampah sesuai dengan kewenangannya	-	- Sebagai BUMD, pelaksanaan tanggap darurat pengelolaan sampah akan merupakan bagian dari strategi bisnis, bukan untuk kepentingan layanan public
- Wajib memiliki ijin dari kepala daerah setempat	- Dibentuk berdasarkan SK Walikota, secara otomatis memiliki ijin penyelenggaraan pengelolaan sampah	- Tidak ada lembaga yang memiliki kewenangan untuk memberikan ijin kepada pelaku usaha pengelolaan sampah lainnya
- Pemerintah dan pemerintah daerah wajib membiayai penyelenggaraan pengelolaan sampah - Pembiayaan bersumber dari APBN dan APBD	- PDK memperoleh subsidi dari pemerintah - PDK mempermpoleh pendapatan dari layanan pengangkutan sampah dan sumber dana lain dari berbagai	- Seiring dengan perubahan penanggung jawab urusan kebersihan ke DLHK, pemerintah kota perlu melakukan penyesuaian

Lembaga Pengelola Sampah berdasarkan UU No. 18/2008	PD Kebersihan sebagai lembaga pengelola sampah	Konsekuensi
	pihak dalam bentuk pinjaman dan sumbangan	dalam pembiayaan layanan pengelolaan sampah. -

Sumber: hasil pengolahan data sekunder

Tabel 1. menunjukkan bahwa dari sisi kelembagaan dan pembiayaan, terdapat dua hal penting yang harus menjadi pertimbangan pemerintah Kota Bandung: (a) kepastian bentuk lembaga pengelola sampah dan (b) penjabaran regulasi alokasi anggaran pengelolaan sampah.

Hasil *detail analysis* terhadap makna dari kedua komponen pertimbangan tersebut: (a) terkait dengan kepastian bentuk lembaga pengelola sampah beberapa langkah perlu dilakukan diantaranya: (1) analisis terhadap berbagai alternatif bentuk kelembagaan pengelolaan sampah, (2) menyiapkan regulasi tentang kelembagaan pengelola sampah, termasuk regulasi perijinan untuk pelaku usaha swasta (3) revitalisasi keberadaan PD Kebersihan sebagai BUMD, (4) analisis ketersediaan sumber daya. Keempat kegiatan utama tersebut merupakan representasi dari posisi pemerintah daerah sebagai pihak yang berwenang dalam menentukan kebijakan dan strategi pengelolaan sampah di wilayahnya. Konsekuensi dari pelaksanaan ke empat kegiatan tersebut akan mempengaruhi pertimbangan kedua yakni penjabaran regulasi alokasi anggaran pengelolaan sampah.

Keempat kegiatan utama tersebut akan mendorong terlaksananya semua kewenangan pemerintah daerah dalam pengelolaan sampah seperti diatur dalam undang-undang 18/2008, pasal 9 ayat 1 dan 2 yang mensyaratkan adanya keterpaduan pengelolaan sampah dengan rencana pembangunan lainnya khususnya tentang perencanaan tata ruang kota. Kondisi saat ini, dengan adanya PD Kebersihan dan DLHK, terkait pembiayaan pemerintah Kota Bandung dapat memilih beberapa alternatif bentuk kelembagaan, diantaranya, *pertama*; DLHK menjalankan sendiri pengelolaan sampah melalui pembentukan Badan Layanan Umum Daerah (BLUD). Pilihan ini memungkinkan karena DLHK pada bidang kebersihan menyediakan pelayanan umum berupa jasa publik (*quasipublic goods*). Semi jasa layanan sesuai dengan persyaratan pendirian BLUD pada Permendagri No. 61/2007 Pasal 5 ayat 2 (a) penyediaan barang dan/atau jasa layanan umum untuk meningkatkan kualitas dan kuantitas pelayanan masyarakat.

Konsekuensi dari pilihan ini pemerintah Kota Bandung harus mengalokasikan anggaran dan sumber daya manusia dalam perencanaan pembangunan daerah sesuai dengan Permendagri No. 61/2007 pasal 2 ayat 1 yang menyebutkan bahwa BLUD beroperasi sebagai perangkat kerja pemerintah daerah. Artinya sumberdaya yang dialokasikan adalah bagian yang tidak terpisahkan dari rencana penyusunan alokasi anggaran daerah. Kondisi ini berbeda dengan operasional PD Kebersihan sebagai BUMD, dimana pemerintah daerah menjadi investor mayoritas, dan berorientasi keuntungan. Pengelola dan pejabat BLUD dapat berasal dari PNS maupun non-PNS dari kalangan profesional yang dikontrak untuk menjalankan operasional BLUD, sementara pengelola PDK murni dari non-PNS yang bekerja berdasarkan kontrak. Jika pembentukan BLUD menjadi pilihan, maka pemerintah Kota Bandung, dapat mengangkat sebagian atau seluruhnya karyawan PDK untuk menjadi pejabat dan pengelola BLUD Pengelola Sampah, sepanjang sesuai dengan persyaratan dan standar peraturan yang berlaku. Namun sebelum melakukan penarikan semua atau sebagian tenaga kerja PDK ke BLUD Pengelolaan Sampah baru, maka terlebih dahulu pemerintah kota harus membatalkan Peraturan Walikota atas pembentukan PDK terlebih dahulu.

Langkah selanjutnya melakukan inventarisasi asset untuk diakuisisi oleh BLUD, yang dapat dipergunakan sebagai dasar penyusunan kebijakan dan rencana strategis pengelolaan sampah skala kota oleh DLHK sejalan dengan amanat UU No. 18/2011.

Opsi *kedua*, pemerintah kota melalui DLHK menyerahkan pengelolaan kepada pihak lain untuk melakukan pengelolaan sampah. Untuk menjalankan opsi ini, DLHK terlebih dahulu harus menyusun kebijakan perijinan bagi badan usaha atau perorangan yang memiliki usaha pengelolaan sampah. Perijinan harus diumumkan kepada masyarakat luas dan dapat dimanfaatkan oleh seluruh masyarakat yang memiliki kompetensi dalam pengelolaan sampah. Opsi ini menjadikan PD Kebersihan harus mampu bersaing dengan perusahaan lain yang mengantongi ijin menjalankan layanan jasa pengelolaan sampah. Opsi ini juga menjadikan PD Kebersihan akan sulit menerima dana subsidi dari pemerintah daerah, karena berdasarkan PerMenDagri No. 13/2006 tentang Pengelolaan Keuangan Daerah, pasal 41, ayat 1 tentang alokasi subsidi kepada untuk menganggarkan bantuan biaya produksi kepada perusahaan/lembaga tertentu agar harga jual produksi/jasa yang dihasilkan dapat terjangkau oleh masyarakat banyak. Ayat 2nya menyebutkan bahwa perusahaan/lembaga yang dapat memperoleh subsidi adalah perusahaan/lembaga yang menghasilkan produk atau jasa pelayanan umum masyarakat. Sedangkan ayat 3 menekankan tentang pentingnya melakukan audit terhadap lembaga yang menerima subsidi tersebut.

Jika merujuk pada laporan keuangan yang ditunjukkan oleh PDK, selama 29 tahun keberadaannya tidak pernah mengalami keuntungan. Kondisi ini menunjukkan bahwa pemerintah Kota Bandung perlu melakukan revitalisasi kinerja PDK jika keberadaannya akan dipertahankan. Subsidi yang terus meningkat dari tahun ke tahun, juga mengindikasikan bahwa PDK belum menunjukkan kemampuannya untuk berdiri sendiri berdasarkan layanan jasa yang diberikan dan retribusi yang diterimanya. Namun di sisi lain, akan sulit untuk PDK untuk turut terlibat dalam lelang pengadaan barang dan jasa pengelolaan sampah, karena akan terhalang oleh keberadaan peraturan pemerintah terkait persaingan usaha. Revitalisasi PDK diperlukan agar dapat mengembangkan berbagai usaha terkait pengelolaan sampah dan menjalankannya secara optimal sebagai sebuah BUMD.

Namun terlepas dari berbagai opsi kelembagaan yang akan dipilih pemerintah Kota Bandung, pembiayaan atas pengelolaan sampah yang menjadi kewenangan pemerintah daerah tidak boleh menyalahi aturan tentang pengadaan barang/jasa dilingkungan pemerintahan, apakah akan melakukan pengelolaan mandiri melalui BLUD atukah menyerahkan pada pihak ketiga melalui lelang yang terbuka dan transparan.

## **Kesimpulan**

Perubahan penanggungjawab pengelolaan sampah yang terjadi di Kota Bandung, seperti dikemukakan di awal membutuhkan adanya perubahan pola hubungan kerja antara Dinas Lingkungan Hidup dan Kebersihan (DLHK) dengan PD Kebersihan. Perubahan pola kerja ini khususnya terkait dengan penyediaan anggaran untuk operasional pengelolaan sampah yang selama ini dialokasikan untuk PD Kebersihan berdasarkan model subsidi.

Terdapat alternatif bentuk kelembagaan yakni, pertama; DLHK menjalankan sendiri pengelolaan sampah melalui pembentukan Badan Layanan Umum Daerah (BLUD). Pilihan ini memungkinkan karena DLHK pada bidang kebersihan menyediakan pelayanan umum berupa jasa publik (*quasipublic goods*). Semi jasa layanan sesuai dengan persyaratan pendirian BLUD pada Permendagri No. 61/2007 Pasal 5 ayat 2 (a) penyediaan barang dan/atau jasa layanan umum untuk meningkatkan kualitas dan kuantitas pelayanan masyarakat. Konsekuensi dari pilihan ini pemerintah Kota Bandung harus mengalokasikan anggaran dan sumber daya manusia dalam perencanaan pembangunan daerah sesuai dengan Permendagri No. 61/2007 pasal 2 ayat 1

Kedua pemerintah kota melalui DLHK menyerahkan pengelolaan kepada pihak lain untuk melakukan pengelolaan sampah. Untuk menjalankan opsi ini, DLHK terlebih dahulu harus menyusun kebijakan perijinan bagi badan usaha atau perorangan yang memiliki usaha pengelolaan sampah. Opsi ini menjadikan PD Kebersihan akan sulit menerima dana subsidi dari pemerintah daerah, karena

berdasarkan PerMenDagri No. 13/2006 tentang Pengelolaan Keuangan Daerah, pasal 41, ayat 1, 2 dan 3 yang menekankan tentang alokasi subsidi.

Kemudian temuan lainnya jika merujuk pada laporan keuangan yang ditunjukkan oleh PDK, selama 29 tahun keberadaannya tidak pernah mengalami keuntungan. Kondisi ini menunjukkan bahwa pemerintah Kota Bandung perlu melakukan revitalisasi kinerja PDK jika keberadaannya akan dipertahankan. Subsidi yang terus meningkat dari tahun ke tahun, juga mengindikasikan bahwa PDK belum menunjukkan kemampuannya untuk berdiri sendiri berdasarkan layanan jasa yang diberikan dan retribusi yang diterimanya

### Daftar Pustaka

Dirjen Anggaran. Kementerian Keuangan RI, *Public Service Obligation*.

(<http://www.anggaran.depkeu.go.id/dja/edef-konten-view.asp?id=193> , diakses tanggal 25 Desember 2017)

Dirjen Anggaran. Kementerian Keuangan RI, *Public Service*.

*Obligation*, <http://www.anggaran.depkeu.go.id/dja/edef-konten-view.asp?id=193> , diakses tanggal 25 Desember 2017

Dinas Lingkungan Hidup dan Kebersihan. Kota Bandung. 2015. *Masterplan Pengelolaan Sampah*

Peraturan Menteri Dalam Negeri No. 13 tahun 2006 tentang Pengelolaan Keuangan Daerah

Peraturan Menteri Dalam Negeri No. 61 tahun 2007 tentang Badan Layanan Umum Daerah

Titscher, S., Mayes, M., Wodak, R dan Vetter, E., 2002. *Methods of Text and Discourse Analysis*. Sage Publication : London

Undang-undang No. 18 tahun 2008 tentang Pengelolaan Sampah