

BENTUK LEMBAGA YANG IDEAL DALAM PENGELOLAAN SAMPAH DI DAERAH (STUDI DI KOTA MALANG DAN KABUPATEN GIANYAR)

*An Ideal Institution of Waste Management in The Region
(Study in Malang City and Gianyar District)*

Sri Nurhayati Qodriyatun

*Pusat Pengkajian, Pengolahan Data dan Informasi (P3DI)
Sekretariat Jenderal DPR RI*

Naskah diterima: 14 Februari 2015

Naskah dikoreksi: 1 Mei 2015

Naskah diterbitkan: 30 Juni 2015

Abstract: *Waste is common problem faced by many cities in Indonesia, but not all cities have provided a good waste services. One of the factors that affect the low level waste services in a city is a form of waste management agency or institution. In general, the capacity or the ability of the waste service institutions in many cities are smaller than the amount of waste that should they manage. The research has been done in 2013, by using qualitative methods. It is concluded that the institution of waste management needs to be split between the regulator and the operator. Dinas works as regulator and BLUD as operator. The separation of role on institution of the waste management will lead the institution's work getting more effective and efficient.*

Keywords: *Waste management institution, waste management, waste services.*

Abstrak: Sampah termasuk permasalahan lingkungan yang dihadapi banyak kota di Indonesia, namun belum semua kota telah memberikan pelayanan persampahan dengan baik. Salah satu faktor yang memengaruhi rendahnya tingkat pelayanan persampahan di suatu daerah adalah bentuk lembaga atau institusi pengelola sampah yang pada umumnya kapasitas atau kemampuan institusi atau pengelola di daerah lebih kecil jika dibandingkan dengan jumlah sampah yang harus mereka kelola. Melalui penelitian yang dilakukan pada tahun 2013, dengan menggunakan metode kualitatif disimpulkan bahwa institusi pengelola sampah di daerah perlu memisahkan antara regulator dan operator sehingga pengelolaan sampah di daerah dapat berjalan efisien dan efektif. Regulator dijalankan oleh Dinas dan operator dijalankan oleh Badan Layanan Umum Daerah (BLUD).

Kata kunci: Lembaga pengelola sampah, pengelolaan sampah, pelayanan persampahan.

Pendahuluan

Lingkungan hidup memiliki peranan penting dalam kehidupan manusia, yaitu dalam memengaruhi kesejahteraan manusia. Negara Indonesia telah memerhatikan arti pentingnya lingkungan hidup dalam menunjang kesejahteraan manusia, yaitu seperti yang tertuang dalam Pasal 28H ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Dalam pasal tersebut dinyatakan bahwa negara memberikan hak kepada setiap orang untuk mendapatkan lingkungan hidup yang baik dan sehat. Sampah merupakan salah satu permasalahan dalam lingkungan hidup, yang dalam UU No. 18 Tahun 2008 tentang Pengelolaan Sampah (UU Pengelolaan Sampah), mengamanatkan pemerintah dan pemerintah daerah wajib memberikan pelayanan publik dalam pengelolaan sampah.

Namun dalam realitanya, penanganan sampah oleh pemerintah dan pemerintah daerah di berbagai

daerah di Indonesia masih jauh dari pengelolaan sampah yang baik. Berdasarkan Riset Kesehatan Dasar (Riskesdas) tahun 2013, hanya 24,9% rumah tangga di Indonesia yang pengelolaan sampahnya diangkut oleh petugas. Sebagian besar rumah tangga mengelola sampah dengan cara dibakar (50,1%), ditimbun dalam tanah (3,9%), dibuat kompos (0,9%), dibuang ke sungai, parit, atau laut (10,4%) dan dibuang sembarangan (9,7%) (Riskesdas, 2013; 91).

Metode tradisional dalam pembuangan sampah seperti tersebut di atas tidak akan menimbulkan masalah bagi lingkungan ketika populasi penduduk tidak terlalu padat dan kandungan organik dari sampah yang masih tinggi. Namun ketika jumlah penduduk terus bertambah dan budaya konsumsi terus meningkat, metode tradisional dan pembuangan sampah secara informal (dibuang ke sungai, parit, laut, atau dibuang sembarangan) menimbulkan masalah terhadap lingkungan,

karena volume sampah terus meningkat dengan komposisi sampah non-organik yang juga terus bertambah, terutama di kawasan perkotaan. Masalah lingkungan yang muncul antara lain adalah penyumbatan sungai dan saluran air akibat sampah, menjadi sumber penyakit, menimbulkan polusi pada air tanah, lapisan tanah, juga polusi udara.

Rendahnya sampah yang diangkut oleh petugas kebersihan memperlihatkan masih rendahnya tingkat pelayanan persampahan yang ada. Rendahnya tingkat pelayanan persampahan yang ada di suatu daerah salah satunya dipengaruhi oleh bentuk lembaga atau instansi yang mengelola persampahan yang ada. Lembaga atau instansi pengelola persampahan merupakan motor penggerak seluruh kegiatan pengelolaan sampah dari sumber sampai TPA (Tempat Pembuangan Akhir). Kondisi kebersihan suatu daerah merupakan output dari rangkaian pekerjaan manajemen pengelolaan persampahan yang keberhasilannya juga ditentukan oleh faktor-faktor lain. Kapasitas dan kewenangan instansi pengelola persampahan menjadi sangat penting karena berdasarkan UU Pengelolaan Sampah dan UU Pemerintahan Daerah (UU No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah), masalah persampahan merupakan tanggung jawab pemerintah kabupaten/kota dan menjadi urusan wajib dari pemerintah kabupaten/kota (Lampiran huruf C dan huruf K, UU No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah). Besar tanggung jawab yang harus dipikul pemerintah kabupaten/kota dalam menjalankan roda pengelolaan sampah biasanya tidak sederhana bahkan cenderung cukup rumit sejalan dengan makin besarnya kategori suatu daerah.

Bentuk lembaga atau instansi pengelola sampah di daerah saat ini masih beragam. Menurut Damanhuri dan Padmi (2011:11) bentuk lembaga pengelolaan persampahan kota yang dianut di Indonesia selama ini antara lain:

- a. Seksi Kebersihan di bawah satu dinas, misal Dinas Pekerjaan Umum terutama apabila masalah kebersihan kota masih bisa ditanggulangi oleh suatu seksi di bawah dinas tersebut;
- b. Unit Pelaksana Teknis Dinas (UPTD) di bawah suatu dinas, misalnya Dinas Pekerjaan Umum terutama apabila dalam struktur organisasi belum ada seksi khusus di bawah dinas yang mengelola kebersihan sehingga lebih memberikan tekanan pada masalah operasional, dan lebih mempunyai otonomi daripada seksi;

- c. Dinas Kebersihan, merupakan SKPD yang akan memberikan percepatan dan pelayanan pada masyarakat dan bersifat nirlaba. Dinas ini dibentuk karena aktivitas dan volume pekerjaan yang sudah meningkat;
- d. Perusahaan Daerah (PD) Kebersihan, merupakan organisasi pengelola yang dibentuk bila permasalahan di kota tersebut sudah cukup luas dan kompleks. Pada prinsipnya PD Kebersihan ini tidak lagi disubsidi oleh pemerintah daerah sehingga efektivitas penarikan retribusi akan lebih menentukan. Bentuk ini sesuai untuk kota metropolitan.

Beragamnya bentuk lembaga atau instansi pengelola sampah terjadi setelah PP No. 8 Tahun 2003 tentang Pedoman Organisasi Perangkat Daerah dikeluarkan. Peraturan tersebut dikeluarkan dalam rangka efisiensi sumber daya sehingga jumlah dinas di daerah dibatasi. Setelah dikeluarkannya peraturan tersebut, pengelola sampah di kota/kabupaten yang semula umumnya telah berbentuk Dinas Kebersihan kemudian terpaksa digabung dengan berbagai Dinas lainnya yang pemilihannya ditentukan oleh kota/kabupaten sendiri sejalan dengan misi otonomi. Sebagai akibatnya ada yang berbentuk Dinas Kebersihan, Sub-Dinas Kebersihan, Seksi Kebersihan, Sub-Seksi Kebersihan, Unit Kebersihan, Kantor Kebersihan, dan lain-lain. Bahkan saat ini masih terdapat bentuk Perusahaan Daerah Kebersihan, seperti yang ada di Kota Bandung.

Menurut Saraswati (2007:29) pada umumnya kapasitas atau kemampuan instansi atau pengelola sampah di daerah lebih kecil jika dibandingkan dengan jumlah sampah yang harus mereka kelola. Dalam *Profil Investasi Infrastruktur Bidang Pekerjaan Umum* (Pusat Kajian Strategis Sekretariat Jenderal Kementerian Pekerjaan Umum, 2014:15) diungkapkan bahwa adanya beragam bentuk lembaga pengelola persampahan menyulitkan pembinaan yang dilakukan oleh pemerintah pusat. Kapasitas unit kebersihan juga mengalami penurunan kewenangannya karena merupakan bagian dari dinas induknya sehingga semakin sulit untuk membuat rencana pengembangan. Selain itu seringkali tidak didukung oleh sumber daya manusia (SDM) yang memadai baik dari sisi kuantitas maupun kualitas. Banyak upaya pelatihan yang dilakukan oleh pemerintah pusat atau pihak-pihak lain, baik di dalam maupun luar negeri, tidak ditindaklanjuti oleh pemerintah daerah secara memadai. Para tenaga terdidik dan terlatih tersebut umumnya telah menempati tugas di luar sektor persampahan.

Akibatnya pemerintah pusat sulit untuk melakukan pembinaan. Hingga saat inipun belum ada acuan baku bentuk lembaga pengelola sampah di daerah. Beberapa PP yang dikeluarkan sebagai peraturan pelaksana UU Pengelolaan Sampah tidak secara tegas mengharuskan bentuk lembaga pengelolaan sampah di daerah dalam bentuk Dinas, Sub-Dinas, ataupun bentuk lembaga lainnya.

Berdasarkan latar belakang tersebut, permasalahannya adalah bentuk lembaga pengelola sampah di daerah masih beragam. Bentuk lembaga pengelola sampah memengaruhi pelayanan persampahan di daerah. Di sisi lain, belum ada acuan baku bentuk lembaga pengelolaan sampah di daerah berdasarkan UU Pengelolaan Sampah. Berdasarkan permasalahan tersebut, tulisan yang merupakan hasil penelitian tahun 2013 ini, dan dilakukan di Kota Malang dan Kabupaten Gianyar ingin menjawab beberapa pertanyaan: (1) Bagaimana bentuk lembaga pengelolaan sampah di Kota Malang dan Kabupaten Gianyar dan apa keuntungan serta kerugian dari bentuk-bentuk lembaga tersebut dalam pengelolaan sampah di daerah?; dan (2) Apa lembaga atau instansi daerah yang ideal untuk melakukan pengelolaan sampah?

Pemilihan Kota Malang dan Kabupaten Gianyar sebagai lokasi penelitian karena kedua daerah tersebut memiliki bentuk lembaga pengelolaan sampah yang berbeda. Bentuk lembaga pengelolaan sampah yang ada akan memengaruhi pelayanan persampahan yang diberikan oleh pemerintah daerah kepada masyarakatnya.

Penelitian dilakukan dengan menggunakan metode penelitian kualitatif. Dalam metode penelitian kualitatif, pengambilan data dilakukan melalui wawancara, *Forum Group Discussion* – FGD, studi pustaka, dan observasi lapangan. Untuk itu, pengambilan data di dua daerah penelitian dilakukan melalui wawancara dan FGD dengan beberapa pihak seperti dengan Dinas Kebersihan dan Pertamanan Kota Malang, Dinas Kebersihan dan Pertamanan Kabupaten Gianyar, Pengelola TPA Supiturang, Pengelola TPA Temesi. Studi pustaka dilakukan dengan menelusuri berbagai buku dan dokumen termasuk peraturan perundangan terkait kelembagaan pengelolaan sampah. Observasi dilakukan di lokasi-lokasi pengelolaan sampah di masyarakat, di TPS, hingga di TPA.

Berbagai data yang terkumpul kemudian dilakukan analisa dengan mengacu pada pendapat Neuman (2006:157), yaitu dengan menggunakan teknik koding dan formulasi konsep yang di dalamnya mencakup konseptualisasi, koding data kualitatif, pencatatan memo, dan *outcroppings* sehingga dapat menjawab pertanyaan penelitian.

Pengelolaan Sampah Berdasarkan UU Pengelolaan Sampah

Sampah menurut UU Pengelolaan Sampah adalah sisa kegiatan sehari-hari manusia atau proses alam yang berbentuk padat atau semi padat berupa zat organik atau anorganik bersifat dapat terurai atau tidak dapat terurai yang dianggap sudah tidak berguna lagi dan dibuang ke lingkungan. Sumber timbulan sampah dapat dari permukiman penduduk, dari tempat-tempat umum dan perdagangan, dari sarana pelayanan masyarakat milik pemerintah, dari industri ataupun dari pertanian.

Pengelolaan sampah berdasarkan UU Pengelolaan Sampah meliputi kegiatan pengurangan dan penanganan sampah. Kedua kegiatan ini merupakan tugas dari pemerintah dan pemerintah daerah untuk menjamin terselenggaranya pengelolaan sampah yang baik dan berwawasan lingkungan sesuai dengan tujuan yang dimaksud dalam UU Pengelolaan Sampah.

Dalam menyelenggarakan pengelolaan sampah, pemerintah kabupaten/kota mempunyai kewenangan di antaranya menyelenggarakan pengelolaan sampah skala kabupaten/kota sesuai dengan norma, standar, prosedur, dan kriteria yang ditetapkan oleh Pemerintah pusat.

Penanganan sampah yang menjadi tugas dari pemerintah kabupaten/kota sebagaimana yang dimaksud dalam UU Pengelolaan Sampah yang diturunkan dalam PP Nomor 81 Tahun 2012 tentang Pengelolaan Sampah Rumah Tangga dan Sejenis Sampah Rumah Tangga, dan didetailkan dalam Peraturan Menteri Pekerjaan Umum Nomor 3 Tahun 2013 tentang Pengelolaan Persampahan Rumah Tangga dan Sampah Sejenis Sampah Rumah Tangga meliputi:

- a. pemilahan dalam bentuk pengelompokan dan pemisahan sampah sesuai dengan jenis, jumlah, dan/atau sifat sampah;
- b. pengumpulan dalam bentuk pengambilan dan pemindahan sampah dari sumber sampah ke tempat penampungan sementara atau tempat pengolahan sampah terpadu;
- c. pengangkutan dalam bentuk membawa sampah dari sumber dan/atau tempat penampungan sampah sementara atau dari tempat pengolahan sampah terpadu menuju ke tempat pemrosesan akhir;
- d. pengolahan dalam bentuk mengubah karakteristik, komposisi, dan jumlah sampah;
- e. pemrosesan sampah dalam bentuk pengembalian sampah dan/atau residu hasil; dan
- f. pengolahan sebelum di buang ke media lingkungan secara aman.

Untuk melaksanakan tugas tersebut, pemerintah kabupaten/kota memerlukan suatu kelembagaan pengelolaan sampah yang tepat sesuai dengan karakteristik timbulan sampah yang ada di wilayahnya.

Kelembagaan Pengelolaan Sampah

Kelembagaan pengelolaan sampah merupakan salah satu aspek yang memengaruhi bagaimana pengelolaan sampah dilakukan di suatu wilayah. Kelembagaan pengelolaan sampah dapat diartikan secara luas dan sempit. Dalam arti luas, kelembagaan pengelolaan sampah meliputi bagaimana peraturan, norma, dan etika dari berbagai aktor yang terlibat dalam pengelolaan sampah dapat berjalan secara terpadu, terintegrasi dalam pengelolaan sampah. Adapun pihak-pihak yang terlibat dalam pengelolaan sampah meliputi pemerintah pusat, pemerintah provinsi, pemerintah kabupaten/kota, swasta dan masyarakat. Sedangkan kelembagaan pengelolaan sampah dalam arti sempit adalah organisasi yang bertanggung jawab langsung dalam pelaksanaan pengelolaan sampah di suatu daerah.

Dalam penelitian ini kelembagaan pengelolaan sampah fokus pada kelembagaan pengelolaan sampah dalam arti sempit. Dasar pembatasan fokus penelitian ini adalah adanya ketentuan dalam UU Pemerintahan Daerah bahwa persampahan merupakan suburusan pemerintahan bidang pekerjaan umum dan penataan ruang, dan suburusan pemerintahan bidang lingkungan hidup di tingkat kabupaten/kota (Lampiran huruf C dan huruf K, UU No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah). Selain ketentuan dalam UU Pengelolaan Sampah sebagaimana telah disebutkan di atas tentang penanganan sampah yang menjadi tugas pemerintah kabupaten/kota.

Dalam kelembagaan pengelolaan sampah, tercakup suatu kegiatan yang multidisiplin yang bertumpu pada prinsip teknik dan manajemen yang menyangkut aspek-aspek ekonomi, sosial-budaya dan kondisi fisik suatu wilayah serta memerhatikan pihak yang dilayani, yakni masyarakat kota. Perancangan dan pemilihan organisasi yang melayani persampahan di suatu wilayah harus disesuaikan dengan peraturan pemerintah yang membinanya, pola sistem operasional yang diterapkan, kapasitas kerja sistem dan lingkup tugas pokok dan fungsi yang harus ditangani (Rahardyan dan Widagdo, 2005; Damanhuri dan Padmi, 2011:11).

Ada beberapa peraturan perundangan yang mengatur tentang kelembagaan persampahan di daerah. Peraturan-peraturan tersebut merupakan aturan pelaksana dari UU Pengelolaan Sampah.

Berikut peraturan perundangan terkait kelembagaan persampahan di daerah.

Pertama, Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 33 Tahun 2010 tentang Pedoman Pengelolaan Sampah (Permendagri No. 33 Tahun 2010). Berdasarkan Permendagri No. 33 Tahun 2010, dalam rangka melakukan pengurangan dan penanganan sampah sebagaimana diamanatkan UU Pengelolaan Sampah, pemerintah kabupaten/kota dapat membentuk lembaga pengelola sampah atau membentuk BLU (Badan Layanan Umum) setingkat unit kerja pada SKPD (Satuan Kerja Perangkat Daerah) untuk mengelola sampah (Pasal 14 ayat (2)). Lembaga pengelola sampah tersebut mempunyai tugas yang berbeda-beda. Untuk yang merupakan unit kerja di SKPD, baik setingkat Seksi, Sub-Dinas, atau SKPD khusus menangani persampahan, mempunyai tugas menyusun kebijakan dan/atau melaksanakan kebijakan, strategi, dan rencana SKPD yang membidangi persampahan. Sedangkan untuk yang merupakan BLU, tugasnya melaksanakan kebijakan, strategi, dan rencana SKPD yang membidangi persampahan, juga dapat memungut dan mengelola biaya atas barang/layanan pengelolaan sampah sesuai tarif yang ditetapkan dengan keputusan kepala daerah.

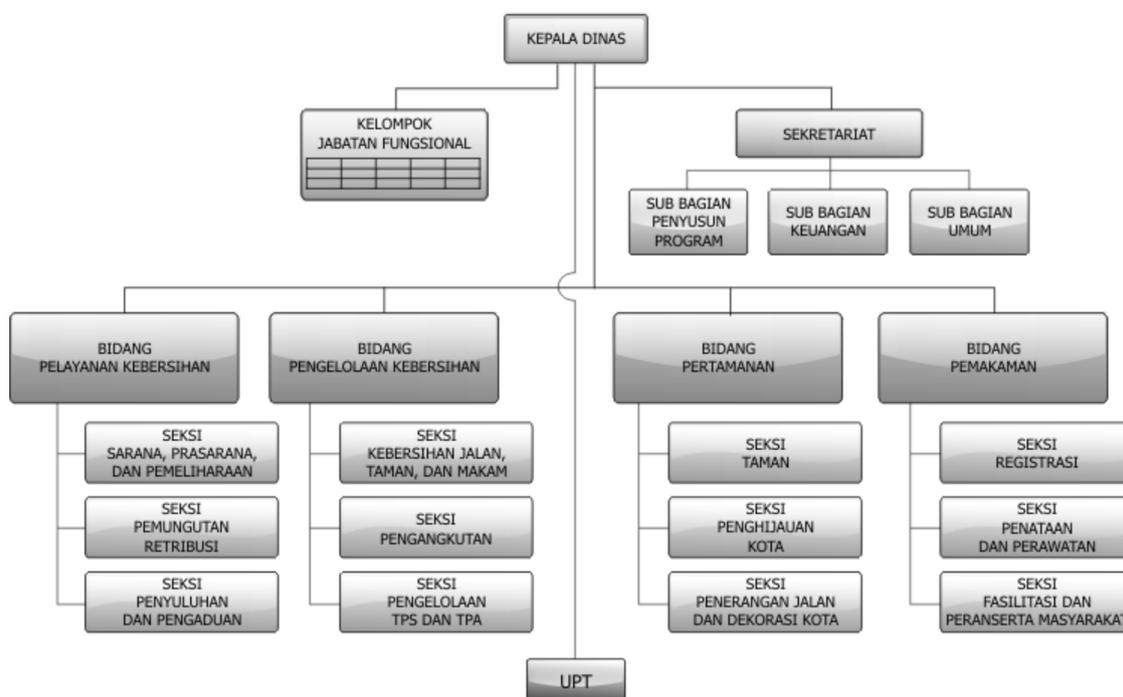
Kedua, Peraturan Menteri Pekerjaan Umum Nomor 3 Tahun 2013 tentang Penyelenggaraan Prasarana dan Sarana Persampahan dalam Penanganan Sampah Rumah Tangga dan Sampah Sejenis Sampah Rumah Tangga (Permen PU No. 3 Tahun 2013). Dalam lampiran I Permen PU No. 3 Tahun 2013 disebutkan bahwa kebutuhan pengembangan organisasi pengelola sampah secara umum harus didasarkan pada kompleksitas permasalahan persampahan yang dihadapi oleh pemerintah kota/kabupaten dengan mengacu pada peraturan perundangan yang berlaku. Acuan peraturan dan perundangan yang berkaitan dengan masalah kelembagaan adalah:

- a. UU Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah (yang sudah direvisi dengan UU Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah);
- b. PP Nomor 38 Tahun 2007 tentang Pembagian Urusan Pemerintahan antara Pemerintah Pusat, Pemerintah Provinsi dan Pemerintah Kabupaten/Kota;
- c. PP Nomor 41 Tahun 2007 tentang Struktur Organisasi Dinas Daerah; dan
- d. PP Nomor 23 Tahun 2005 tentang Pengelolaan Keuangan Badan Layanan Umum, Jo PP Nomor 74 Tahun 2012 tentang Perubahan Atas Peraturan Pemerintah Nomor 23 Tahun 2005 tentang Pengelolaan Keuangan Badan Layanan Umum.

Makin kompleks skala pelayanan, diperlukan suatu organisasi yang lebih memadai dan untuk menjamin terlaksananya pola pelaksanaan dan pengawasan yang baik. Untuk itu perlu ada pemisahan peran operator dan regulator dalam kelembagaan persampahan suatu daerah. Operator persampahan diarahkan menjadi BLU.

Kedua peraturan tersebut tidak memberikan acuan secara tegas bahwa lembaga pengelola sampah di daerah itu harus berbentuk SKPD tersendiri atau tidak. Namun hanya memberikan arahan bahwa lembaga pengelola sampah di daerah sebaiknya memisahkan peran regulator dan operator dalam kelembagaan persampahan.

DKP Kota Malang merupakan SKPD gabungan dari dua dinas yaitu Dinas Kebersihan dan Dinas Pertamanan. Penggabungan dua dinas ini dilakukan setelah dikeluarkan PP No. 41 Tahun 2007 tentang Organisasi Perangkat Daerah (perubahan dari PP No. 8 Tahun 2003 tentang Organisasi Perangkat Daerah) dan PP No. 38 Tahun 2007 tentang Pembagian Urusan Pemerintahan antara Pemerintah, Pemerintah Daerah Provinsi dan Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota. Struktur organisasi DKP Kota Malang pada awal penggabungan (berdasarkan Peraturan Daerah Kota Malang Nomor 6 Tahun 2008 tentang Organisasi dan Tata Kerja Dinas Daerah) seperti yang terlihat pada Gambar 1.



Gambar 1. Struktur Organisasi Dinas Kebersihan dan Pertamanan Kota Malang Berdasarkan Perda Kota Malang No. 6 Tahun 2008

Kelembagaan Pengelolaan Sampah di Kota Malang dan Kabupaten Gianyar

Kelembagaan pengelolaan sampah di Kota Malang dan Kabupaten Gianyar berdasarkan kesesuaian dengan peraturan perundangan pemerintah yang membina, pola sistem operasional yang diterapkan, kapasitas kerja sistem dan lingkup tugas pokok dan fungsi yang harus ditangani adalah sebagai berikut:

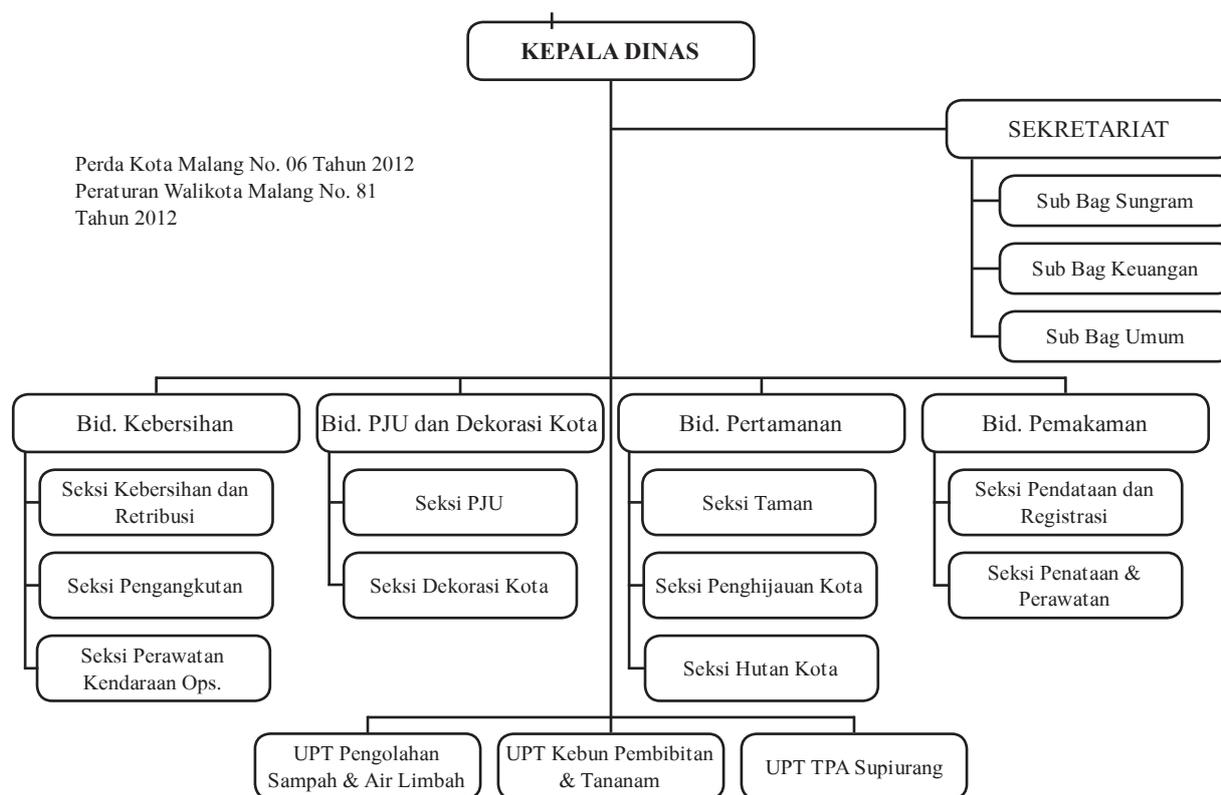
a. Bentuk Lembaga Pengelola Sampah

Lembaga atau organisasi persampahan di dua daerah penelitian memiliki bentuk yang berbeda. Untuk Kota Malang, masalah persampahan ditangani oleh Bidang Kebersihan di Dinas Kebersihan dan Pertamanan (DKP), dibantu 2 UPT di DKP (UPT Pengelolaan Sampah dan Air Limbah dan UPT TPA Supiturang).

Dalam struktur organisasi DKP berdasarkan Perda Kota Malang No. 6 Tahun 2008, masalah persampahan ditangani oleh Bidang Pelayanan Kebersihan, Bidang Pengelolaan Kebersihan, dan UPT Pengolahan Sampah dan Air Limbah. Bidang Pelayanan menangani masalah penyediaan sarana dan prasarana persampahan, pemungutan retribusi sampah, serta penyuluhan dan pengaduan apabila ada permasalahan sampah. Bidang Pengelolaan Kebersihan menangani kebersihan jalan, taman, dan makam, pengangkutan sampah, dan pengelolaan TPS dan TPA. Sedangkan UPT Pengolahan Sampah dan Air Limbah menangani pelaksanaan kegiatan daur ulang sampah menjadi kompos; pembudidayaan, pengelolaan, dan pemanfaatan air limbah rumah tangga maupun limbah industri; sosialisasi ke masyarakat dan pengusaha dalam

hal pembuangan dan pemanfaatan sampah dan air limbah; memasarkan hasil daur ulang sampah dan air limbah; dan mengelola pengaduan masyarakat.

pengelolaan sampah berdasarkan UU Pengelolaan Sampah dan peraturan pelaksanaannya (Lihat Gambar 2). Dilakukan efisiensi struktur organisasi



Gambar 2. Struktur Organisasi DKP Kota Malang Berdasarkan Perda Kota Malang Nomor 6 Tahun 2012

Dengan memisahkan kegiatan teknis pengolahan sampah melalui UPT Pengolahan Sampah dan Air Limbah, kegiatan pengurangan sampah melalui 3R di Kota Malang berkembang dengan baik. Hal ini didorong oleh adanya kesadaran masyarakat untuk melakukan 3R yang terus meningkat karena masyarakat mendapatkan banyak manfaat¹ (Wasto, Kepala DKP Kota Malang, *Wawancara*, Kantor Bappeda Kota Malang, 28 Mei 2013, pukul 09.00). Seiring dengan berkembangnya kegiatan pengelolaan sampah dengan baik, yaitu berkembangnya kegiatan 3R di masyarakat, semakin banyaknya TPS yang melakukan daur ulang, dan pengelolaan TPA yang sudah mengarah pada *sanitary landfill*, Pemerintah Kota Malang melakukan perubahan struktur organisasi DKP

Melalui Perda Kota Malang Nomor 6 Tahun 2012 tentang Organisasi Tata Kerja Dinas Daerah, struktur organisasi DKP diperbaharui, termasuk UPT-UPTnya, disesuaikan dengan kegiatan

yang mengelola persampahan. Pada mulanya ada dua bidang yang menangani persampahan dan satu UPT. Tetapi dalam Perda terbaru penanganan persampahan ditangani oleh satu bidang (Bidang Kebersihan) – dan 2 UPT DKP (UPT Pengelolaan Sampah dan Air Limbah dan UPT TPA Supiturang). Bidang Kebersihan berdasarkan Peraturan Walikota Malang Nomor 49 Tahun 2012 tentang Tugas Pokok, Fungsi dan Tata Kerja Dinas Kebersihan dan Pertamanan mempunyai tugas pokok menyelenggarakan pelayanan kebersihan, pengangkutan sampah, pemeliharaan kendaraan operasional sampah dan TPS, serta penarikan retribusi. Tugas pokok Bidang Kebersihan tersebut dilaksanakan oleh 3 seksi yaitu:

1. Seksi Kebersihan dan Retribusi, mempunyai tugas pokok menyelenggarakan pelayanan kebersihan jalan-jalan umum, TPS dan tempat-tempat umum, pengangkutan sampah hasil penyapuan di jalan-jalan umum dan tempat-tempat umum ke TPS, serta pendataan potensi dan pemungutan retribusi;
2. Seksi Pengangkutan, mempunyai tugas pokok pengangkutan sampah; dan

¹ Kegiatan 3R yang dikembangkan oleh Pemerintah Kota Malang memberikan banyak manfaat bagi masyarakat. Selain kondisi lingkungan yang semakin bersih, masyarakat juga mendapatkan manfaat ekonomi dari kegiatan 3R. Inilah yang kemudian mendorong berkembangnya Bank Sampah Malang kedepannya.

3. Seksi Perawatan Kendaraan Operasional, mempunyai tugas pokok pemeliharaan kendaraan operasional sampah.

UPT Pengelolaan Sampah dan Air Limbah dibentuk berdasarkan Peraturan Walikota Malang Nomor 82 Tahun 2012 tentang Pembentukan Organisasi dan Tata Kerja Unit Pelaksana Teknis Pengelolaan Sampah dan Air Limbah pada Dinas Kebersihan dan Pertamanan. Adapun tugas UPT Pengelolaan Sampah dan Air Limbah terkait sampah adalah: (1) melaksanakan kegiatan daur ulang sampah menjadi kompos;² (2) melaksanakan penelitian dan pengembangan pengolahan sampah; (3) melaksanakan sosialisasi kepada masyarakat dan pengusaha dalam hal pembuangan sampah serta pemanfaatan sampah; (4) melaksanakan pemasaran hasil daur ulang sampah, dan (5) mengelola pengaduan masyarakat.

UPT TPA Supiturang dibentuk berdasarkan Peraturan Walikota Malang Nomor 84 Tahun 2012 tentang Pembentukan Organisasi dan Tata Kerja Unit Pelaksana Teknis Tempat Pemrosesan Akhir pada Dinas Kebersihan dan Pertamanan. Tugas UPT TPA Supiturang antara lain adalah (1) melaksanakan, mengendalikan, dan mengawasi pelaksanaan pengelolaan sampah di TPA; (2) melaksanakan penyiapan, pemanfaatan, perawatan, dan pemeliharaan serta pengamanan lahan TPA; (3) melaksanakan penyiapan, pemanfaatan, perawatan dan pemeliharaan serta pengamanan sarana dan prasarana TPA; (4) melaksanakan pemantauan dan pengawasan dampak lingkungan yang diakibatkan keberadaan TPA; dan (5) mengelola pengaduan masyarakat.

Pada tahun 2013, TPA Supiturang telah berkembang menjadi TPA yang pengelolaannya mengarah pada sistem *sanitary landfill*. Luas areanya pun sudah bertambah dan sudah dilengkapi dengan berbagai fasilitas sesuai kriteria TPA dengan sistem *Sanitary Landfill*. Bahkan di TPA Supiturang juga telah dilakukan pengelolaan gas *methan* dari sampah yang ada dan pada tahun 2014 sudah dimanfaatkan oleh sekitar 408 KK (Kepala Keluarga) yang berada di sekitar TPA. TPA Supiturang³ juga telah menjadi TPA bersama

karena setiap hari juga melayani sampah dari Kabupaten Malang, seperti daerah Wagir dan Pakis (Lanto, Kepala UPT TPA Supiturang, *Wawancara*, TPA Supiturang, 30 Mei 2013, pukul 13.00).

Untuk di Kabupaten Gianyar, masalah persampahan juga ditangani oleh salah satu bidang di suatu dinas, yaitu Bidang Persampahan di Dinas Kebersihan dan Pertamanan (DKP). Dasar pembentukannya adalah Peraturan Daerah Kabupaten Gianyar Nomor 6 Tahun 2008 tentang Organisasi dan Tata Kerja Perangkat Daerah Kabupaten Gianyar. Tugas pokoknya adalah merumuskan kebijakan teknis di bidang persampahan, menyelenggarakan urusan pemerintahan dan pelayanan umum persampahan, membina dan melaksanakan tugas sesuai lingkup tugasnya, dan melaksanakan tugas lain yang diberikan oleh Bupati sesuai dengan tugas dan fungsinya. Pelaksanaan tugas Bidang Persampahan dilakukan oleh Seksi Pembuangan Sampah, Seksi Pemusnahan Sampah, dan Seksi Pengolahan Sampah dan Air Limbah. Namun di Kabupaten Gianyar dalam pelaksanaan pengelolaan sampah tidak dibentuk UPT untuk membantu pelaksanaan teknis dalam pengelolaan sampah. Ada Fasilitas Pengolahan Sampah Temesi (FPST) yang dibentuk oleh Lembaga Swadaya Masyarakat (LSM) yang bernama *Rotary Club of Bali* bekerjasama dengan Pemerintah Kabupaten Gianyar. Kerja sama dilakukan dalam jangka waktu 10 tahun (dari 11 Maret 2010 sampai dengan 11 Maret 2020). FPST berbentuk Yayasan yang bertanggung jawab terhadap pengelolaan TPA Temesi. FPST yang pada mulanya dirancang secara *sanitary landfill* pada kenyataannya hanya dapat melakukan pemrosesan akhir sampah secara *control landfill* (Ketua Yayasan FPST, *FGD*, TPA Temesi Gianyar, 23 April 2013, pukul 10.00).

b. Kelebihan dan Kekurangan

Kelembagaan persampahan antara di Kota Malang dan di Kabupaten Gianyar sangat berbeda. Masing-masing memiliki kelebihan dan kekurangan. Pada kelembagaan persampahan di Kota Malang telah dilakukan pemisahan antara regulator dengan operator, meski belum sepenuhnya. Operasionalisasi pengangkutan dan retribusi sampah masih ditangani oleh Bidang Kebersihan DKP. Namun untuk kegiatan pengolahan sampah baik di TPS maupun TPA sudah dilakukan oleh lembaga operator yaitu UPT Pengelolaan Sampah dan Air Limbah dan UPT TPA Supiturang. Kedua UPT tersebut merupakan UPTD (Unit Pelaksana Teknis Dinas) yang berada di bawah dan bertanggung jawab pada DKP Kota Malang.

² Terkait kegiatan daur ulang sampah menjadi kompos, pada tahun 2013 dari 68 TPS yang ada sudah 13 TPS yang melakukan daur ulang. Daur ulang sampah menjadi kompos juga dilakukan di TPA Supiturang.

³ Muhammad Aminudin, "Warga Sekitar TPA Supiturang Memanfaatkan Gas Metan untuk Memasak", 8 Januari 2014, *detiknews*, <http://news.detik.com/surabaya/read/2014/01/08/085317/2461211/475/warga-sekitar-tpa-supiturang-memanfaatkan-gas-metan-untuk-memasak>. Diakses 26 Maret 2014.

Kelebihan pemisahan antara regulator dan operator di DKP Kota Malang menjadikan struktur organisasi DKP tidak gemuk dan tidak memboroskan anggaran daerah. Pengelolaan sampah dapat berjalan secara optimal dan efektif, karena pengawasan dan pembinaan dalam kegiatan pengelolaan sampah dapat berjalan dengan baik. Pembentukan UPTD sebagai operator dalam pelaksanaan pengelolaan sampah dan TPA mempunyai kelebihan yaitu sesuai dengan struktur pemerintahan saat ini, mudah dibentuk, kegiatan 3R berkembang, dan pengolahan sampah dapat berjalan dengan baik. Karena UPTD hanya menerima anggaran operasional dari pemerintah Kabupaten/Kota, maka tantangan berikutnya adalah bagaimana membuat pendapatan UPTD ini dapat menutup semua biaya operasionalnya sebelum UPTD nantinya dikembangkan menjadi Badan Layanan Umum Daerah (BLUD). Inilah permasalahan yang dihadapi oleh UPT TPA Supiturang saat ini, ketika TPA Supiturang telah mampu mengembangkan berbagai inovasi dalam pengelolaan pemrosesan akhir sampah. Saat ini TPA Supiturang telah mampu memanfaatkan gas *methannya* sebagai sumber energi bagi masyarakat dan rencananya akan dikembangkan menjadi TPA regional bagi wilayah sekitarnya (Malang Raya).⁴ Dalam rangka pengembangannya tersebut TPA Supiturang membutuhkan investasi yang cukup besar. Namun pengembangan TPA Supiturang terkendala pada sulitnya dilakukan kerja sama dengan pihak swasta dalam rangka investasi karena lembaga pengelola TPA Supiturang masih berbentuk UPTD. Berdasarkan hasil kajian Kementerian Pekerjaan Umum, bentuk kelembagaan yang sesuai ketika suatu TPA dijadikan TPA regional adalah Badan Layanan Umum/BLU (Balitbang Kementerian Pekerjaan Umum, 2011). Bentuk lembaga BLU memungkinkan dilakukan kerja sama antara pemerintah daerah dengan pihak swasta atau masyarakat.

Kekurangan lain dari bentuk kelembagaan persampahan di Kota Malang adalah pemisahan regulator dan operator yang dilakukan belum secara keseluruhan. Masih ditanganinya operasionalisasi pengangkutan sampah dan retribusi sampah oleh DKP Kota Malang menjadi kelemahan secara kelembagaan. Pengangkutan sampah yang menjadi tanggung jawab DKP dimulai dari TPS ke TPA. Ada 68 TPS dan 13 TPST (TPS dengan fasilitas 3R). Pengangkutan sampah dari warga ke TPS menjadi tanggung jawab petugas RT/RW yang iurannya

⁴ Malang Raya meliputi Kota Malang, Kabupaten Malang, dan Kota Batu.

dibayar dan dikelola oleh masyarakat pada tingkat RT/RW. Selain itu DKP juga mempunyai tanggung jawab untuk mengumpulkan, memindahkan, dan mengangkut sampah di jalan raya protokol, fasilitas umum dan fasilitas sosial, kawasan niaga, sekolah, perkantoran dan sumber nondomestik lainnya menuju TPS terdekat. Untuk itu DKP menyediakan 50 mandor dan 731 orang pasukan kuning, dengan 17 unit *drump truck*, 19 unit *arm roll truck*, 2 *bachoe loading*, 2 *pick up*, 106 *container*, dan bengkel (Wasto, Kepala DKP Kota Malang, *Wawancara*, Kantor Bappeda Kota Malang, 28 Mei 2013, pukul 09.00). Namun berdasarkan data yang ada kondisi kendaraan pengangkut sudah banyak yang tua.

Data DKP Kota Malang tahun 2012 memperlihatkan 10 dari 17 unit *dump truck* dalam kondisi kurang baik, 12 dari 19 unit *arm roll truck* dalam kondisi kurang baik, 1 dari 2 *bachoe loader* rusak, 2 *pick up* dalam kondisi kurang baik, 60 dari 106 unit *container* dalam kondisi kurang baik, dan bengkel hanya ada 1 dalam kondisi kurang memadai (LAKIP DKP Kota Malang TA 2012). Semakin banyaknya sarana dan prasarana persampahan yang rusak ini nantinya akan membebani anggaran daerah. Di sisi lain, pemungutan retribusi sampah yang dilakukan DKP belum berjalan secara optimal. Ada dua jalur sistem pemungutan retribusi sampah, yaitu melalui penagihan yang ditempelkan pada rekening PDAM dan penarikan langsung melalui RT-RT dan RW-RW. Berdasarkan hasil penelitian Wulandari dan Prasetyia (2011:766), jalur pertama belum berjalan optimal karena baru 30% wajib retribusi sampah yang merupakan pengguna PDAM. Sedangkan jalur kedua belum optimal karena panjangnya jalur yang dilalui sehingga memperbesar potensi kebocoran. Selain itu, setiap RT/RW memiliki petugas kebersihan sendiri yang dibiayai dengan iuran warga. Seharusnya iuran warga tersebut masuk ke DKP, namun kenyataannya penerimaan DKP dari jalur kedua jauh dari yang seharusnya. Padahal UU Pengelolaan Sampah memungkinkan bagi Pemerintah Daerah untuk melakukan kerja sama dengan lembaga masyarakat termasuk dalam sistem pengangkutan dan pemungutan retribusi.

Untuk kelembagaan persampahan di Kabupaten Gianyar tidak ada pemisahan antara regulator dengan operator. Pengelolaan persampahan di Kabupaten Gianyar, mulai dari penyusunan kebijakan hingga pelaksanaan kebijakan dilaksanakan oleh Bidang Persampahan DKP Kabupaten Gianyar. Konsekuensi dari bentuk kelembagaan seperti ini mengakibatkan organisasi menjadi gemuk, membutuhkan anggaran daerah cukup besar, namun pengawasan dan efisiensi

tenaga kerja kecil. Bentuk kelembagaan yang tidak mendukung ini berpengaruh terhadap bagaimana operasional pengelolaan sampah dan pembiayaan yang harus ditanggung oleh pemerintah daerah dalam pelaksanaan operasional pengelolaan sampah. Seperti ketika DKP Kabupaten Gianyar harus melaksanakan kewajibannya untuk mengangkut sampah dari TPS ke TPA yang tidak dapat dijalankan dengan baik karena adanya keterbatasan armada/peralatan untuk operasional kebersihan.

Berdasarkan data yang ada di DKP Kabupaten Gianyar tahun 2012, armada atau peralatan operasional kebersihan yang ada di DKP Kabupaten Gianyar adalah sebagai berikut:

- a. Gerobak/becak pengangkut sampah sebanyak 31 unit;
- b. *Dump truck* sebanyak 9 unit;
- c. *Arm Roll Truck* sebanyak 3 unit;
- d. *Truck* tangki sebanyak 4 unit;
- e. *Kijang pick up* sebanyak 2 unit;
- f. *Colt pick up* sebanyak 4 unit;
- g. *Escavator* sebanyak 1 unit;
- h. *Bulldoser* sebanyak 2 unit; dan
- i. *Willoder* sebanyak 1 unit.

Sementara itu perkiraan total timbulan sampah rumah tangga yang ada di Kabupaten Gianyar sebesar 1.790,90 m³/hari dengan rincian perkiraan total timbulan sampah sejenis sampah rumah tangga 89,54 m³/hari, sampah spesifik 89,54 m³/hari, sampah organik 1.522,26 m³/hari, dan sampah non-organik 268,63 m³/hari. Kapasitas armada hanya dapat melayani pengangkutan sebanyak 216 m³/hari dengan jangkauan pelayanan hanya wilayah perkotaan di Kabupaten Gianyar, serta sampah pasar yang ada di masing-masing kecamatan (I Wayan Suambe, Plt. DKP Kabupaten Gianyar, *Wawancara*, DKP Kabupaten Gianyar, 25 April 2013, pukul 13.00). Akibatnya keterbatasan armada DKP disikapi oleh masyarakat dengan mengembangkan armada pelayanan angkutan sampah secara mandiri di wilayahnya masing-masing. Ada beberapa desa ataupun kelurahan yang menyediakan armada pengangkut sampah sendiri, yaitu di Kelurahan Ubud, Desa Peliatan, Celuk, Keramas, Mas, Tegalalang, Kemenuh, Serongga, Batuan, Kedewatan, Guwang, Sukawati dan Blahbatuh. Armada dari masyarakat ini mampu mengangkut sampah sebanyak 450 m³/hari atau sekitar 25% dari total timbulan sampah yang ada (Pokja Sanitasi Gianyar, 2012:I-8).

Demikian juga ketika DKP Kabupaten Gianyar harus melaksanakan kewajibannya untuk menyediakan dan mengoperasikan TPA ke

arah *sanitary landfill*. DKP Kabupaten Gianyar terkendala pada operasionalisasi TPA yang memerlukan biaya tinggi tetapi anggaran yang disediakan APBD minim sehingga TPA Temesi yang sudah disiapkan dengan sistem *sanitary landfill* tidak dapat berjalan dengan baik (hanya dilakukan secara *control landfill*). Di sisi lain FPST selaku lembaga yang mengelola TPA Temesi yang bekerja sama dengan DKP Kabupaten Gianyar tidak dapat beroperasi secara optimal karena FPST merupakan badan usaha yang berbentuk yayasan, yang pendiriannya jelas bukan untuk tujuan komersial atau mencari keuntungan. FPST merupakan yayasan yang dibentuk masyarakat desa adat Temesi pada tahun 2008 dengan inisiator LSM *Rotary Club of Bali* yang pada saat itu sedang membangun model fasilitas pengolahan sampah di Indonesia (Ketua Yayasan FPST, *FGD*, TPA Temesi Gianyar, 23 April 2013, pukul 10.00).

Badan hukum yang berbentuk yayasan lebih berorientasi untuk kegiatan sosial. Mengacu UU No. 16 Tahun 2001 tentang Yayasan sebagaimana telah diubah dengan UU No. 28 Tahun 2004, FPST dimungkinkan untuk membentuk badan usaha guna mencari keuntungan. Tetapi FPST tidak dapat digunakan sebagai wadah usaha dan tidak dapat melakukan kegiatan usaha secara langsung, tetapi harus melalui badan usaha yang didirikannya atau melalui badan usaha lain di mana yayasan menyertakan kekayaannya. FPST tidak mendirikan unit usaha tersendiri dalam yayasan untuk menangani pemilahan dan pengolahan sampah. Kegiatan pemilahan dan pengolahan sampah di FPST merupakan kegiatan utama FPST yang orientasinya lebih untuk memberdayakan masyarakat sekitar TPA Temesi. Sementara itu, APBD Kabupaten Gianyar tidak dimungkinkan untuk memberikan bantuan dana kepada FPST karena PP No. 58 Tahun 2005 tentang Pengelolaan Keuangan Daerah dan Permendagri No. 13 Tahun 2006 tentang Pedoman Pengelolaan Keuangan Daerah, tidak memperbolehkan APBD untuk memberikan bantuan dana kepada yayasan.

Lembaga Pengelolaan Sampah di Daerah yang Ideal

Mengacu pendapat Rahardyan dan Widagdo (2005) serta Damanhuri dan Padi (2011), lembaga pengelolaan sampah di daerah sebaiknya sesuai dengan peraturan pemerintah yang membinanya, pola sistem operasional yang diterapkan, dan kapasitas kerja sistem dan lingkup tugas pokok dan fungsi yang harus ditangani. Dengan demikian lembaga pengelolaan sampah di daerah yang ideal adalah:

Pertama, harus sesuai dengan peraturan perundangan yang membinanya yaitu peraturan perundangan yang dikeluarkan oleh Kementerian Lingkungan Hidup dan Kementerian Pekerjaan Umum selaku kementerian yang membina permasalahan pengelolaan sampah, dan Kementerian Dalam Negeri selaku kementerian yang membina pemerintahan di daerah. Untuk itu lembaga pengelolaan sampah di daerah harus sesuai dengan UU No. 18 Tahun 2008 tentang Pengelolaan Sampah beserta aturan pelaksanaannya (Permendagri No. 33 Tahun 2010 dan PermenPU No. 3 Tahun 2013), UU No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah yang sudah direvisi dengan UU No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah beserta aturan pelaksanaannya (PP No. 38 Tahun 2007, jo. Lampiran huruf C dan huruf K UU No.23 Tahun 2014, PP No. 41 Tahun 2007) dan PP No. 23 Tahun 2005 tentang Pengelolaan Keuangan Badan Layanan Umum, Jo. PP No. 74 Tahun 2012). Berdasarkan berbagai peraturan perundangan tersebut, lembaga pengelolaan sampah di daerah yang ideal adalah yang memisahkan antara regulator dan operator.

Kedua, harus sesuai dengan pola sistem operasional yang diterapkan, dan kapasitas kerja sistem dan lingkup tugas pokok dan fungsi yang harus ditangani.

Untuk mengakomodir persyaratan tersebut maka harus ada pemisahan lembaga pengelolaan sampah yang berfungsi sebagai regulator dan pengelola sampah yang berfungsi sebagai operator. Berdasarkan PP No. 41 Tahun 2007 tentang Organisasi Perangkat Daerah, organisasi perangkat daerah yang sesuai sebagai regulator adalah Dinas daerah, dan berdasarkan Permendagri No. 33 Tahun 2010 dan PermenPU No. 3 Tahun 2013 lembaga daerah yang sesuai sebagai operator adalah Badan Layanan Umum (BLU).

Dinas berdasarkan PP No. 41 Tahun 2007 tentang Organisasi Perangkat Daerah merupakan unsur pelaksana otonomi daerah yang tugasnya melaksanakan urusan pemerintahan daerah. Sesuai Lampiran huruf C (urusan pemerintahan bidang pekerjaan umum dan penataan ruang) dan Lampiran huruf K (urusan pemerintahan bidang lingkungan hidup) UU No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, Pemerintah Kabupaten/Kota mempunyai kewenangan untuk:

- a. Mengembangkan sistem pengelolaan persampahan dalam daerah kabupaten/kota;
- b. Melakukan pengelolaan sampah;
- c. Menerbitkan izin pendaurulangan sampah/pengolahan sampah, pengangkutan sampah dan pemrosesan akhir sampah yang diselenggarakan oleh swasta; dan

- d. Melakukan pembinaan dan pengawasan pengelolaan sampah yang diselenggarakan oleh pihak swasta.

Kewenangan tersebut akan dapat dilaksanakan oleh Dinas Daerah dan BLU. Karena Dinas Daerah merupakan organisasi perangkat daerah yang dapat menjalankan fungsi regulator. Berdasarkan PP No. 41 Tahun 2007, Dinas Daerah mempunyai kewenangan:

- a. merumuskan kebijakan teknis sesuai dengan lingkup tugasnya. Jika dikaitkan dengan kewenangan Pemerintah Kabupaten/Kota untuk mengembangkan sistem pengelolaan sampah di daerahnya seperti yang tertuang dalam Lampiran UU No. 23 Tahun 2014, maka Dinas yang ditunjuk akan melaksanakan perumusan kebijakan teknis pengelolaan sampah guna membangun sistem pengelolaan sampah di daerah.
- b. menyelenggarakan urusan pemerintahan dan pelayanan umum sesuai dengan lingkup tugasnya. Jika dikaitkan dengan kewenangan kabupaten/kota untuk melakukan pengelolaan sampah di daerah, maka Dinas yang ditunjuk akan membentuk BLU persampahan. Karena berdasarkan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 61 Tahun 2007 tentang Pedoman Teknis Pengelolaan Badan Layanan Umum Daerah, Dinas Daerah dapat membentuk BLUD sebagai unit kerja di Dinas tersebut yang dibentuk untuk memberikan pelayanan umum pada masyarakat.
- c. pembinaan serta pelaksanaan tugas dengan lingkup tugasnya. Jika dikaitkan dengan kewenangan kabupaten/kota untuk melakukan pembinaan dan pengawasan pengelolaan sampah yang diselenggarakan oleh swasta, maka Dinas yang ditunjuk akan melakukan pembinaan dan pengawasan pengelolaan sampah yang diselenggarakan oleh pihak swasta. Karena Dinas Daerah dapat menerbitkan izin untuk pendaurulangan sampah, pengangkutan sampah, ataupun pemrosesan akhir sampah yang diselenggarakan oleh swasta.

Adanya aturan pembatasan jumlah Dinas yang ada di daerah, maka Dinas daerah yang menangani persampahan dapat digabungkan dengan Dinas lainnya yang serumpun. Penggabungan beberapa Dinas daerah yang serumpun memungkinkan terjadinya efisiensi, baik dari sisi anggaran ataupun SDM. Selain untuk memudahkan dalam melakukan koordinasi.

Terkait BLU sebagai lembaga operator persampahan, berdasarkan UU Nomor 17

Tahun 2003 tentang Keuangan Negara dan UU Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara memungkinkan pemerintah daerah untuk membentuk BLU (Badan Layanan Umum) dengan tujuan untuk memberikan pelayanan kepada masyarakat dengan diberikan fleksibilitas dalam pengelolaan keuangan berdasarkan prinsip ekonomi dan produktivitas, dan penerapan praktik bisnis yang sehat. Dalam PP Nomor 23 Tahun 2005 tentang Pengelolaan Keuangan Badan Layanan Umum jo. PP Nomor 74 Tahun 2012, disebutkan bahwa BLU merupakan instansi di lingkungan pemerintah/pemerintah daerah yang dibentuk untuk memberikan pelayanan kepada masyarakat dalam bentuk penyediaan barang/jasa yang dijual tanpa mengutamakan mencari keuntungan dan dalam melakukan kegiatannya didasarkan pada prinsip efisiensi dan produktivitas.

Kemudian dalam Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 61 Tahun 2007 tentang Petunjuk Teknis Pengelolaan Keuangan Badan Layanan Umum Daerah, disebutkan bahwa Dinas daerah dapat membentuk BLUD. Khusus untuk persampahan, Ditjen PLP (Penyehatan Lingkungan Pemukiman) Kementerian Pekerjaan Umum kemudian mengeluarkan Pedoman Penyelenggaraan Pengelolaan Persampahan dengan menerapkan PPK-BLU. Pedoman ini dimaksudkan untuk memberikan arahan kepada perangkat Pemerintah daerah terkait dalam pembentukan BLUD bidang persampahan sehingga profesional, efektif dan efisien serta memenuhi persyaratan yang berlaku.

Adapun tata cara pembentukan BLUD persampahan sesuai Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 61 Tahun 2007 serta Surat Edaran Menteri Dalam Negeri Nomor 900/25759/SJ tanggal 10 September 2008 tentang Pedoman Penilaian Penerapan PPK-BLUD (Pola Pengelolaan Keuangan Badan Layanan Umum Daerah) adalah sebagai berikut:

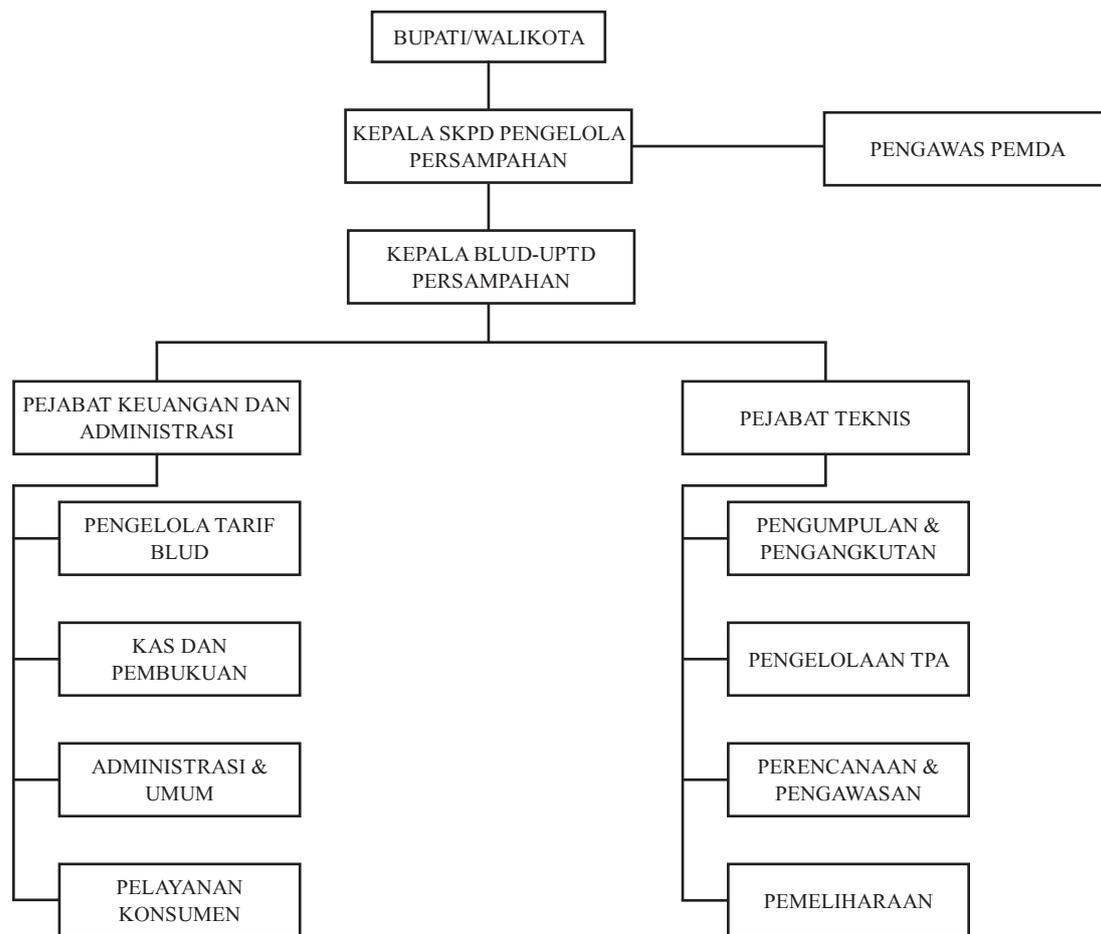
- a. Pemerintah kabupaten/kota menyiapkan pembentukan kelembagaannya terlebih dahulu dalam bentuk UPTD (Unit Pelaksana Teknis Dinas) yang nantinya akan menerapkan PPK-BLUD. Pembentukan UPTD tersebut harus sesuai dengan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 57 Tahun 2007 tentang Petunjuk Teknis Penataan Organisasi Perangkat Daerah, yaitu dapat dilakukan dengan Peraturan Kepala Daerah.
- b. UPTD yang telah dibentuk kemudian menyiapkan dokumen administrasi untuk menerapkan PPK-BLUD. Apabila semua persyaratan administrasi telah disiapkan maka UPTD yang akan menerapkan PPK-BLUD mengajukan permohonan kepada Kepala

Daerah melalui Kepala SKPD. Jika disetujui Kepala Daerah mengeluarkan surat keputusan, apakah UPTD tersebut akan melakukan penerapan secara bertahap ataukah penuh. Jika bertahap, maka BLUD UPTD tersebut diberi kesempatan hingga 3 tahun untuk mengajukan menjadi BLUD UPTD penuh.

- c. Adapun struktur organisasi dari BLUD UPTD persampahan tersebut adalah sebagai berikut: Adapun tugas dan wewenang dari masing-masing pejabat tersebut adalah sebagai berikut:
 - a. Kepala BLUD UPTD persampahan adalah menyiapkan rencana strategis bisnis BLUD UPTD persampahan, menyiapkan Rencana Bisnis dan Anggaran (RBA) tahunan dan anggaran pendapatan dan belanja BLUD UPTD, mengadakan koordinasi dengan SKPD induknya atau dengan Litbang/Perguruan Tinggi, dan menjelaskan prosedur dan tata cara pengelolaan persampahan sesuai dengan lingkup kegiatan yang telah ditetapkan.
 - b. Pejabat Keuangan dan Administrasi adalah menyiapkan dokumen pelaksanaan anggaran BLUD UPTD; melakukan pengelolaan pendapatan dan belanja BLUD UPTD; menyelenggarakan pengelolaan kas dan pembukuan; melakukan pengelolaan utang piutang; menyusun kebijakan pengelolaan barang, aset tetap dan investasi BLUD UPTD; menyelenggarakan sistem informasi manajemen keuangan; menyelenggarakan akuntansi dan penyusunan laporan keuangan; menyelenggarakan layanan konsumen; dan menyelenggarakan administrasi personalia.
 - c. Pejabat Teknis adalah menyusun perencanaan dan pengawasan kegiatan pengelolaan persampahan; melaksanakan kegiatan teknis sesuai RBA (teknik operasional, pemeliharaan dan rehabilitasi sarana dan prasarana); dan menyusun laporan kinerja operasional penyelenggaraan pengelolaan persampahan.

SDM BLUD UPTD harus sesuai kualifikasinya agar organisasi berjalan secara efisien dan efektif, serta memberikan pelayanan persampahan secara profesional.

Jika melihat struktur organisasi BLUD UPTD persampahan di atas maka keseluruhan kegiatan pengelolaan sampah dapat dilakukan oleh BLUD. Mulai dari pengumpulan sampah, pengangkutan dari TPS ke TPA, pengelolaan TPA, retribusi, pemeliharaan sarana dan prasarana, hingga hal-hal lain yang berhubungan dengan pengolahan sampah dalam rangka mengurangi sampah yang dibuang ke TPA.



Gambar 3. Contoh Struktur Organisasi BLUD UPTD Persampahan Kabupaten/Kota

Ada beberapa keuntungan ketika lembaga operator persampahan berbentuk BLU, yaitu:

- dapat menerima anggaran dari APBD sebagai pendapatan BLU;
- dapat menarik retribusi sampah kepada masyarakat sebagai pendapatan operasional BLU, meskipun dalam penetapan retribusi harus mempertimbangkan kontinuitas dan pengembangan layanan, daya beli masyarakat, asas keadilan dan kepatutan, dan kompetisi yang sehat;
- dapat menerima dana hibah yang tidak terikat yang diperoleh dari masyarakat atau badan lain sebagai pendapatan operasional BLU, yang perlakuannya harus disesuaikan dengan peruntukan;
- dapat bekerja sama dengan pihak lain atau hasil usaha lainnya sebagai pendapatan bagi BLU. ;
- dapat melakukan investasi jangka panjang atas persetujuan dari bupati/walikota. Keuntungan yang diperoleh dari investasi jangka panjang tersebut merupakan pendapatan bagi BLU;
- dapat melakukan pengadaan barang/jasa dengan berdasarkan pada prinsip efisiensi dan

- ekonomis, serta sesuai dengan praktik bisnis yang sehat; dan
- dapat mengalihkan atau menghapus barang inventaris - asalkan bukan yang tetap - kepada pihak lain atas pertimbangan ekonomi dengan cara dijual, dipertukarkan, atau dihibahkan. Hasil penjualan barang inventaris merupakan pendapatan bagi BLU.

Penutup Simpulan

Lembaga atau instansi pengelola sampah di daerah penelitian masih menyatukan peran regulator dan operator dalam pengelolaan sampah. Di Kota Malang, pemerintah daerahnya berupaya melakukan pemisahan antara regulator dan operator dalam pengelolaan sampah. Namun pemisahannya tidak dilakukan pada semua aspek teknis dalam pengelolaan sampah. DKP Kota Malang selaku SKPD yang diberikan tugas untuk mengelola persampahan di Kota Malang, masih memasukkan kegiatan pengangkutan dan retribusi dalam lingkup tugasnya. Sementara pengelolaan TPS dan TPA sudah dilakukan oleh dua UPT yang dibentuk oleh DKP. Akibatnya pelayanan persampahan oleh Pemerintah Daerah Kota Malang tidak dapat

berjalan secara optimal. Ada beberapa kendala yang dihadapi, yaitu pengangkutan dan retribusi sampah masih dilakukan oleh DKP dan pengelola TPA masih dalam bentuk UPTD. Hal ini mengakibatkan anggaran yang harus disediakan pemerintah Kota Malang cukup besar, karena penarikan retribusi tidak optimal dan investasi di TPA tidak dapat dilakukan.

Sementara di Kabupaten Gianyar, lembaga pengelolaan sampahnya masih menggabungkan antara regulator dan operator. Pengelolaan sampah ditangani oleh DKP Kabupaten Gianyar, yang berperan tidak hanya sebagai regulator tetapi juga operator. Akibatnya organisasi menjadi gemuk, membutuhkan anggaran daerah cukup besar, sulit dilakukan pengawasan dan perlu tenaga kerja yang banyak. Pengelolaan TPA dilakukan oleh FPST yang berbentuk yayasan, yang menyulitkan bagi pengelola TPA untuk mengoperasionalkan kegiatan pengelolaan TPA. Karena yayasan lebih berorientasi untuk kegiatan sosial, sedangkan APBD secara pengelolaan keuangan daerah tidak dibolehkan memberikan bantuan dana kepada yayasan.

Saran

Berdasarkan hasil penelitian di dua daerah tersebut dan berdasarkan telaahan terhadap berbagai peraturan yang mengatur tentang kelembagaan sampah di daerah serta teori terkait kelembagaan pengelola sampah memperlihatkan bahwa lembaga pengelolaan sampah di daerah sebaiknya berbentuk Dinas Daerah dan BLUD. Dinas Daerah menjadi regulator atau yang menyusun kebijakan dalam persampahan, dan BLUD yang melaksanakan kebijakan atau sebagai operator. Ada beberapa keuntungan ketika operator persampahan berbentuk BLUD, yaitu sumber pendapatannya dapat dari berbagai macam. Selain dari APBD, BLUD dapat menerima pendapatan dari retribusi, dana hibah, investasi dari swasta, hasil usaha lainnya dari kegiatan pengelolaan sampah, seperti dari penjualan hasil daur ulang sampah, pemanfaatan gas *methan* sampah, dan lain sebagainya. Dengan pemisahan regulator dan operator dalam kelembagaan pengelolaan sampah, pemerintah daerah mendapatkan banyak keuntungan. Dari sisi organisasi terjadi efisiensi, dan dari sisi anggaran dapat menghemat APBD.

DAFTAR PUSTAKA

Buku

Badan Penelitian dan Pengembangan Kesehatan Kementerian Kesehatan. 2013. *Riset Kesehatan Dasar (Riskesdas) 2013*, Jakarta: Kementerian Kesehatan,.

Damanhuri, Enri., dan Padmi, Tri. 2010. *Pengelolaan Sampah – Diktat Kuliah TL-3104 Edisi Semester I 2010/2011*, Bandung: Program Studi Teknik Lingkungan Fakultas Teknik Sipil dan Lingkungan, Institut Teknologi Bandung,.

Dinas Kebersihan dan Pertamanan Kabupaten Gianyar. 2013. *Laporan Pengelolaan Persampahan di Kabupaten Gianyar Tahun 2012*, Gianyar.

Neuman, W.L. 2006. *Social Research Method: Qualitative and Quantitative Approaches*, sixth edition, USA: Person International Edition, Inc.

Pokja Sanitasi Gianyar. 2012. *Memorandum Program Sektor Sanitasi Kabupaten Gianyar*, Gianyar: Dinas Kebersihan dan Pertamanan Kabupaten Gianyar.

Pusat Kajian Strategis Sekretariat Jenderal Kementerian Pekerjaan Umum. 2014. *Profil Investasi Infrastruktur Bidang Pekerjaan Umum*, Jakarta: Sekretariat Jenderal Kementerian Pekerjaan Umum.

Rahardyan B., dan A.S, Widagdo. 2005. *Peningkatan Pengelolaan Persampahan Perkotaan Melalui Pengembangan Daur Ulang*, Materi Lokakarya 2 Pengelolaan Persampahan di Propinsi DKI Jakarta.

Saraswati, Endang. 2007. *Model Pengembangan Kelembagaan Pengelolaan Persampahan Berbasis Partisipasi Masyarakat (Studi Kasus Kota Bandung)*, Disertasi, Program Studi Pengelolaan Sumberdaya Alam dan Lingkungan Sekolah Pascasarjana Institut Pertanian Bogor.

Wulandari WP, Farrah., dan Prasetyia, Ferry. 2011. "Strategi Peningkatan Pendapatan Asli Daerah di Kota Malang (Studi pada Retribusi Sampah dan Layanan Kebersihan)", *Jurnal Aplikasi Manajemen*, Volume 9 Nomor 3 Mei 2011, p. 762-774

LAKIP DKP Kota Malang Tahun Anggaran 2012.

Peraturan

Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2008 tentang Pengelolaan Sampah.

Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara.

- Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara.
- Lampiran UU Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.
- Peraturan Pemerintah Nomor 8 Tahun 2003 tentang Pedoman Organisasi Perangkat Daerah.
- Peraturan Pemerintah Nomor 81 Tahun 2012 tentang Pengelolaan Sampah Rumah Tangga dan Sejenis Sampah Rumah Tangga.
- Peraturan Pemerintah Nomor 41 Tahun 2007 tentang Struktur Organisasi Dinas Daerah.
- Peraturan Pemerintah Nomor 23 Tahun 2005 tentang Pengelolaan Keuangan Badan Layanan Umum, Jo. Peraturan Pemerintah Nomor 74 Tahun 2012 tentang Perubahan Atas Peraturan Pemerintah Nomor 23 Tahun 2005 tentang Pengelolaan Keuangan Badan Layanan Umum.
- Peraturan Menteri Pekerjaan Umum Nomor 3 Tahun 2013 tentang Pengelolaan Persampahan Rumah Tangga dan Sampah Sejenis Sampah Rumah Tangga.
- Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 33 Tahun 2010 tentang pedoman Pengelolaan Sampah.
- Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 61 Tahun 2007 tentang Petunjuk Teknis Pengelolaan Keuangan Badan Layanan Umum Daerah.
- Peraturan Daerah Kota Malang Nomor 6 Tahun 2008 tentang Organisasi dan Tata Kerja Dinas Daerah.
- Peraturan Daerah Kota Malang Nomor 6 Tahun 2012 tentang Organisasi Tata Kerja Dinas Daerah.

Internet

Muhammad Aminudin, "Warga Sekitar TPA Supiturang Memanfaatkan Gas Metan untuk Memasak", 8 Januari 2014, *detiknews*, <http://news.detik.com/surabaya/read/2014/01/08/085317/2461211/475/warga-sekitar-tpa-supiturang-memanfaatkan-gas-metan-untuk-memasak>, diakses 26 Maret 2014.