



KAJIAN

**PENINGKATAN
PELAYANAN
KEBERSIHAN DI
KAWASAN
PERKOTAAN**

**PUSAT KAJIAN DAN DIKLAT APARATUR |
LEMBAGA ADMINISTRASI NEGARA
BANDUNG - 2001**

KAJIAN



PENINGKATAN PELAYANAN KEBERSIHAN DI KAWASAN PERKOTAAN

PUSAT KAJIAN DAN DIKLAT APARATUR I
LEMBAGA ADMINISTRASI NEGARA
BANDUNG - 2001

TIM PELAKSANA PENELITIAN

Koordinator / Peneliti Utama:

Baban Sobandi, SE.,M.Si.

Peneliti:

Dra. Ara Ruhara

Drs. Joni Dawud, DEA.

DR. Sedarmayanti, M.Pd.

Drs. Syarifuddin Hidayat

Drs. Dayat Hidayat

Pembantu Peneliti:

Drs. Sabar Gunawan, MA.

Dra. Tetty Kurniaty, M.Ed.

Drs. Nugraha LN, SE.,M.Si.

Kania Damayanti, SE.,MPP.

Septiana D. P, SE., M.Com.

ABSTRAK

Penelitian ini bertujuan untuk menentukan model kelembagaan pengelola kebersihan kawasan perkotaan yang mampu memberikan kinerja pelayanan terbaik kepada masyarakat. Dengan mengambil lokasi penelitian di delapan kota, yang terdiri dari kota metropolitan, kota besar, kota menengah, dan kota kecil, serta menentukan tiga kriteria utama yang dimiliki oleh setiap jenis layanan, yaitu kriteria internal layanan (dominasi fungsi, eksternalitas, divisibilitas, rivalitas, ekslusivitas), kriteria internal organisasi (kecukupan SDM, kecukupan sarana dan prasarana, kecukupan dana), dan kriteria eksternal (minat swasta, partisipasi masyarakat), penelitian ini berhasil menyimpulkan hal-hal sebagai berikut:

Pertama, terbukti bahwa model kelembagaan pengelola kebersihan kawasan perkotaan mempengaruhi kinerja pelayanan kebersihan. Temuan penelitian menunjukkan bahwa selama ini pelayanan kebersihan kawasan perkotaan ditangani dinas atau perusahaan daerah. Kalau pun ada bentuk lain, yaitu model amalgamasi (kerjasama kelembagaan), baru pada tahap persiapan dan belum dioperasionalkan secara optimal. Permasalahan lain yang berhasil ditemukan dalam penelitian ini adalah rendahnya kualitas SDM, sarana dan prasarana yang dimiliki, dana atau keuangan, dan yang paling penting adalah aspek regulasi dan proses pengambilan keputusan yang belum mendukung upaya peningkatan kualitas pelayanan. Model kelembagaan pengelola yang ada saat ini ternyata relatif kaku dan masih diwarnai oleh budaya birokrasi yang tidak mendukung bagi peningkatan kinerja pelayanan. Disamping itu, organisasi pelayanan kebersihan yang ada dihadapkan kepada dua misi yang dilematis, yaitu di satu sisi harus memberikan kontribusi positif terhadap PAD dalam bentuk retribusi atau laba BUMD dan harus memberikan pelayanan terbaik kepada masyarakat, namun di sisi lain organisasi ini juga mengembangkan misi "politik birokrasi" yang menyebabkan organisasi ini tidak bekerja secara profesional.

Kedua, atas dasar kategorisasi jenis-jenis layanan yang berhasil dirumuskan dalam penelitian ini (layanan kebijakan, layanan substantif langsung, layanan substantif tak langsung, layanan fasilitatif), ternyata setiap kategori mempunyai prospek model pengelolaan yang berbeda-beda. Layanan kebijakan merupakan porsi pemerintah; layanan substantif langsung juga lebih memungkinkan dilakukan oleh pemerintah, kalaupun melibatkan swasta dengan cara kontrak kerja; layanan substantif tak langsung memungkinkan untuk kerjasama (kemitraan) antara pemerintah dengan swasta, bahkan sebagian diantaranya memungkinkan untuk swastanisas; Dan layanan fasilitatif memungkinkan untuk dikontrak kerjakan pula.

Untuk menangani layanan-layanan yang tetap harus melibatkan pemerintah, atau kemitraan antara pemerintah dengan swasta dan/atau masyarakat, maka direkomendasikan model kelembagaan *amalgamasi* bagi pengelola kebersihan kawasan perkotaan. Ada dua model amalgamasi yang dapat dipilih, yaitu amalgamasi internal bagi kerjasama kelembagaan terkait dalam satu daerah, dan amalgamasi eksternal untuk kerjasama kelembagaan terkait antar daerah.

KATA PENGANTAR

Syukur alhamdulillah kami panjatkan ke hadlirat Yang Maha Kuasa, atas ijin-Nya jualah kami dapat menyelesaikan kajian ini. Kajian ini bertujuan untuk memformulasikan model kelembagaan pengelola kebersihan kawasan perkotaan dalam rangka meningkatkan kinerja pelayanannya. Hasilnya diharapkan dapat menjadi masukkan bagi pemerintah daerah dalam perumusan kebijakan khususnya yang berkenaan dengan kebersihan lingkungan.

Meskipun baru pada taraf minimal, penelitian ini berhasil merumuskan beberapa point penting yang selama ini menjadi sorotan masyarakat dalam hal pengelolaan kebersihan kota. Ternyata, model pengelolaan kebersihan yang selama ini dilakukan, masih diwarnai oleh birokratisme, iemahnya aspek regulasi dan kurangnya pemberdayaan hukum dalam masyarakat, serta kurangnya sumber daya dan dana yang dimiliki oleh organisasi. Keadaan ini menyebabkan rendahnya kinerja pelayanan yang diberikan organisasi pengelola kebersihan kawasan perkotaan. Atas dasar hal tersebut, kami merekomendasikan beberapa model kelembagaan yang kiranya dapat meningkatkan kinerja pelayanan yang diharapkan, mulai dari efisiensi internal di lingkungan pemerintah hingga privatisasi. Khusus untuk pengelolaan yang tetap dilakukan oleh pemerintah, atau kerjasama pemerintah dengan pihak lain, maka diajukan model amalgamasi internal atau eksternal.

Tak ada gading yang tak retak, tak ada suatu pekerjaan manusia yang sempurna, tentu saja, hasil penelitian ini masih relatif dan tentatif sesuai dengan kekurangan yang melekat pada penelitian ini. Namun demikian, pada tahap awal mudah mudahan hasil kajian ini dapat memberikan nuansa baru dalam manajemen pelayanan pada umumnya, dan memberikan masukan taktis operasional bagi pemerintah daerah dan pengelola kebersihan kawasan perkotaan dalam perumusan kebijakan kebersihan kota.

Akhirnya, semua masukan dan saran bagi penyempurnaan hasil kajian ini sangat kami harapkan.

Tim Peneliti

DAFTAR ISI

TIM PELAKSANA PENELITIAN	i
ABSTRAK	ii
KATA PENGANTAR	iii
DAFTAR ISI	iv
BAB I PENDAHULUAN	1
A. Latar Belakang Masalah	1
B. Maksud dan Tujuan Penelitian	3
C. Kerangka Berpikir	4
D. Model Penelitian	6
E. Ruang Lingkup Penelitian	9
F. Metode Penelitian	9
BAB II RESTRUKTURISASI KELEMBAGAAN PELAYANAN UMUM SEBAGAI ALTERNATIF PENINGKATAN KUALITAS PELAYANAN KEPADA MASYARAKAT	13
A. Pergeseran Peran dan Fungsi Pemerintah Dalam Penyelenggaraan Pelayanan Umum	13
B. Tuntutan Privatisasi dan Efisiensi Pelayanan Publik ..	15
C. Konsepsi Restrukturisasi dan Privatisasi	18
D. Kebijakan Restrukturisasi Dalam Rangka Peningkatan Kualitas Pelayanan	22
E. Pilihan Kebijakan Dalam Peningkatan Kualitas Pelayanan: Antara Efisiensi, Kemitraan, dan Privatisasi	27
BAB III PELAYANAN KEBERSIHAN KAWASAN PERKOTAAN DITINJAU DARI BERBAGAI DIMENSI (<i>RIVIEW TERHADAP BERBAGAI HASIL KAJIAN</i>)	37
A. Kebersihan Kawasan Perkotaan Dilihat Dari Dimensi Pelayanan Umum	39
B. Pengelolaan Sampah Ditinjau Dari Dimensi Biaya ..	43

C.	Peran Serta Masyarakat Dalam Penanggulangan Sampah	45
D.	Kemitraan Pelayanan Kebersihan Sebagai Alternatif Peningkatan Kinerja Pelayanan	46
E.	Rangkuman	51
BAB IV	ANALISIS KONDISI PELAYANAN DAN KELEMBAGAAN PENGELOLA KEBERSIHAN KAWASAN PERKOTAAN	53
A.	Identifikasi dan Kategorisasi Layanan Kebersihan Kawasan Perkotaan	53
B.	Bobot Fungsi Pengelolaan Kebersihan Kawasan Perkotaan: <i>Antara Fungsi Pengaturan, Fungsi Penerimaan Dan Fungsi Pelayanan</i>	56
C.	Kecukupan Sumber Daya Organisasi Pengelola Kebersihan Kawasan Perkotaan	58
D.	Penetapan Tarif	66
E.	Dimensi Manfaat (<i>manfaat Finansial dan Manfaat Sosial</i>)	68
F.	Model Kelembagaan Pengelola Kebersihan Kawasan Perkotaan	69
G.	Rangkuman	73
BAB V	PROSPEK RESTRUKTURISASI KELEMBAGAAN PENGELOLA KEBERSIHAN KAWASAN PERKOTAAN	76
A.	Kriteria Pemilihan Model Kelembagaan	76
B.	Pilihan Model Kelembagaan dan Prasyarat Kondisional	77
C.	Analisis Kriteria Internal Organisasi	81
D.	Analisis Kriteria Internal Layanan	83
E.	Analisis Kriteria Eksternal	84
F.	Prospek Model Kelembagaan	85
BAB VI	KESIMPULAN DAN REKOMENDASI	88
A.	Kesimpulan	88
B.	Rekomendasi Model dan Mekanisme Kelembagaan Pengelola Kebersihan Perkotaan	90

DAFTAR PUSTAKA	96
LAMPIRAN	99

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Memasuki millenium III dewasa ini, tahapan pembangunan di kota-kota Indonesia secara umum telah berada pada tingkat yang sangat kompleks dengan segenap permasalahannya. Dalam kaitan ini, keberadaan kota-kota yang tumbuh pesat dan merupakan cikal bakal *metropole city* yang bercirikan *service city* menghadapi berbagai permasalahan pelayanan yang semakin rumit. Munculnya berbagai permasalahan itu sendiri disebabkan oleh beberapa fenomena empirik, antara lain sebagai berikut:

- Kepadatan penduduk yang cenderung sangat tinggi dan terus meningkat, yang makin diperparah oleh tingkat urbanisasi yang sangat tinggi pula;
- Masih terkonsentrasianya kegiatan komersial dan jasa di pusat kota, yang menyebabkan terjadinya arus ulang-alik penduduk sehari-hari dari luar kota yang semakin meningkat. Pada gilirannya, kondisi ini menjadikan lalu lintas penumpang dan barang menjadi kurang lancar sekali gus meningkatkan tingkat kemacetan lalu lintas di pusat kota;
- Belum tertatanya permukiman dan perumahan secara layak, yang antara lain ditandai oleh belum teratasnya kompleksitas perkampungan kumuh, baik yang baru maupun yang telah lama ada;
- Masih belum memadainya pelayanan aparatur pemerintah di daerah, yang ditandai oleh masih terbatasnya fasilitas dan utilitas perkotaan yang meliputi air minum, gas, telekomunikasi, drainage, sewerage, pembuangan sampah, penyediaan lahan kuburan, fasilitas pendidikan dan kesehatan serta fasilitas-fasilitas lainnya;
- Masih tingginya fenomena ketidakseimbangan antara pembangunan fisik dan ekonomi dengan keseimbangan alam atau upaya pelestarian lingkungan hidup. Hal inilah yang menyebabkan terjadinya banjir berkala, menurunnya kuantitas dan kualitas air tanah, udara yang makin panas, polusi (pencemaran) sungai dan udara, masalah pembuangan sampah (kebersihan) serta semakin berkurangnya ruang terbuka hijau di wilayah kota.

Dikaitkan dengan lahirnya UU Nomor 22 Tahun 1999, dapat dikatakan bahwa kota-kota (otonom) tersebut menghadapi tantangan yang semakin berat. Sebab kebijakan otonomi menghendaki daerah untuk mampu menyelesaikan setiap permasalahan yang timbul di daerah dengan kapasitas yang dimilikinya. Artinya Pemerintah Pusat sejauh mungkin akan menarik diri terhadap urusan-urusan lokal di daerah. Dengan demikian, tanpa persiapan yang matang dari seluruh jajaran pemerintah daerah, UU Nomor 22 Tahun 1999 justru akan memperlebar kesenjangan pelayanan publik.

Kemungkinan munculnya kesenjangan pelayanan tersebut merupakan suatu ironi bagi jajaran aparatur pemerintah, terutama di daerah. Sebab, tugas dan fungsi utama pemerintah adalah menyelenggarakan pelayanan dan kesejahteraan kepada masyarakat. Sayangnya kemampuan pemerintah untuk menyelenggarakan tugas dan fungsinya tadi sangat terbatas, baik dilihat dari segi kualitas sumber daya manusia, anggaran yang tersedia, dukungan teknologi dan sebaginya. Berbagai keterbatasan inilah yang menyebabkan munculnya kesenjangan pelayanan di maksud.

Dan salah satu kesenjangan pelayanan yang paling menonjol saat ini adalah pelayanan kebersihan. Hal ini terlihat dari berbagai fenomena umum yang secara kasar dapat diamati dengan kasat mata, misalnya kasus banyaknya pemukiman dan fasilitas sosial kumuh (pasar, taman kota, dan lain-lain); tidak terawatnya TPS (Tempat Pembuangan Sementara) dan TPA (Tempat Pembuangan Akhir) secara baik; fasilitas kendaraan pengangkut sampah yang tidak memadai; sungai-sungai yang berwarna hitam, mampat dan berbau; menumpuknya timbunan sampah rumah tangga dalam waktu relatif lama (khususnya di TPS), udara yang kotor karena terkena polusi dari kendaraan dan pabrik-pabrik, dan sebaginya.

Mencermati permasalahan tersebut, saatnya bagi kita untuk memikirkan kembali strategi dan format baru pelayanan kota, khususnya pelayanan kebersihan kawasan perkotaan. Sebab, tanpa upaya untuk mendesain kembali kebijakan pelayanan umum, tidak mungkin kita dapat menjawab tuntutan masyarakat terhadap jasa pelayanan yang diberikan aparatur yang meningkat tajam. Dengan kata lain, tuntutan masyarakat hanya dapat dipenuhi apabila aparatur negara dapat mengikuti perkembangan masyarakat, serta memiliki kemampuan profesional yang tinggi. Dan untuk itu, maka terhadap aparatur pemerintah daerah harus dilaksanakan suatu upaya pemberdayaan (*empowering*).

Salah satu bentuk konkret dari upaya pemberdayaan aparatur daerah sekaligus sebagai strategi peningkatan kualitas pelayanan adalah dengan melibatkan masyarakat dan pelaku bisnis dalam proses formulasi dan implementasi kebijakan publik. Dengan demikian akan terjalin hubungan kemitraan dalam bentuk segitiga (*triangulasi*) yang harmonis antara pemerintah, pelaku bisnis, dan masyarakat. Urgensi strategi ini sangat tinggi, mengingat sektor pemerintah selama ini sering di tuding sebagai biangnya inefisiensi, dan sektor privat sering dianggap sebagai sektor yang mampu menciptakan efisiensi, sehingga gagasan privatisasi pun menjadi hal yang sangat penting dalam penyelenggaraan pelayanan umum dan penyediaan barang publik lainnya. Dengan kata lain, inefisiensi yang terjadi pada sektor pemerintah mendorong munculnya kembali gagasan privatisasi atau penyerahan kembali dominasi ekonomi kepada sektor privat melalui mekanisme pasar.

Atas dasar hal tersebut, maka model pengelolaan pelayanan kebersihan kawasan perkotaan yang ada selama ini perlu dievaluasi kembali efektivitasnya dalam melakukan pelayanan kebersihan. Berbagai model pengelolaan yang ada, tentunya perlu disesuaikan dengan kebutuhan dan beban kerja yang berkembang. Dan terakhir, sistem manajemen kebersihan kawasan perkotaan yang ditempuh selama ini juga perlu dilakukan pengkajian kembali guna mendesain kembali sistem manajemen yang terbaik.

B. Maksud dan Tujuan Penelitian

Pengkajian peningkatan pelayanan kebersihan di kawasan perkotaan ini dimaksudkan untuk memberi saran kepada pemerintah, terutama di daerah yang bercirikan perkotaan dalam merumuskan strategi yang paling tepat, efektif, efisien dan produktif dalam penyelenggaraan pelayanan kebersihan (atau persampahan) di wilayahnya. Untuk dapat mencapai maksud tersebut, maka penelitian ini diharapkan dapat mencapai sasaran – sasaran sebagai berikut:

1. Teridentifikasinya berbagai dimensi strategis beserta permasalahan yang ditemui dalam penyelenggaraan pelayanan kebersihan di kawasan perkotaan
2. Teridentifikasinya berbagai alternatif model pengelolaan, pola kemitraan, serta sistem manajemen kebersihan yang mampu

- meningkatkan kinerja organisasi sekaligus kepuasan masyarakat yang dilayani.
3. Terumusannya rekomendasi kebijakan yang meliputi dimensi-dimensi strategis yang dikaji, sehingga secara sinergis mampu membentuk konsep dan model pengembangan kebijakan pelayanan kebersihan yang lebih baik untuk kawasan perkotaan.

C. Kerangka Berfikir

Albrecht (dalam Lovelock, 1992: 10) mendefinisikan pelayanan sebagai "...a total organizational approach that makes quality of services as perceived by the customer, the number one driving force for the operation of the business". Sementara itu Thoha (1991: 39) memeberikan pengertian tentang pelayanan masyarakat sebagai suatu usaha yang dilakukan oleh seseorang dan atau kelompok orang atau instansi tertentu untuk memberikan bantuan dan kemudahan kepada masyarakat dalam rangka pencapaian suatu tujuan tertentu. Moenir (1995: 10) mengartikan kepentingan umum sebagai suatu bentuk kepentingan yang menyangkut orang banyak atau masyarakat, tidak bertentangan dengan norma dan aturan, yang kepentingan tersebut bersumber kepada kebutuhan (hajat/hidup) orang banyak/masyarakat itu.

Selain itu Moenir juga menyatakan bahwa: "setiap kegiatan yang dilakukan oleh pihak lain yang ditujukan guna memenuhi kepentingan orang banyak, disebut pelayanan umum". Pelayanan umum adalah kegiatan yang dilakukan oleh seseorang atau sekelompok orang dengan landasan faktor materiil melalui sistem, prosedur dan metode tertentu dalam rangka usaha memenuhi kepentingan orang lain sesuai dengan haknya. Dalam konteks ini, kebutuhan manusia akan layanan digambarkan melalui *life cycle Theory of Leadership (LCTL)*, yang menyatakan bahwa pelayanan hakikatnya adalah kegiatan, karena itu merupakan proses. Sebagai proses, pelayanan berlangsung secara rutin dan berkesinambungan, meliputi seluruh kehidupan orang dalam masyarakat.

Berkaitan dengan hak-hak yang melekat pada publik, Henry (dalam Ibrahim, 1997: 18) mengemukakan:

1. *Public service* adalah pengertian yang ditujukan kepada suatu pelayanan terhadap kebutuhan yang bersifat umum dari masyarakat dan karena itu dapat dituntut agar dilaksanakan.

2. *Public utilities* adalah pelayanan atas komoditas dan jasa dengan mempergunakan sarana milik umum, yang dapat dilakukan oleh orang/badan keperdataan namun harus dengan pelayanan dengan tanpa diskriminasi.
3. *Public interest law (pro bono publico)* adalah dalam bentuk karya pekerjaan/pelayanan yang dilakukan karena belas kasihan demi kemanfaatan umum dan kebaikan umum.

Dari pengertian tersebut, dapat disimpulkan bahwa terdapat tiga unsur dan satu syarat yang membentuk kepentingan umum yaitu: adanya kepentingan; kebutuhan bersama; dan masyarakat dengan syarat tidak bertentangan dengan norma/aturan.

Dalam konteks pelayanan kebersihan, secara ringkas dapat dijelaskan bahwa tujuan terpenting dari penyelenggaraan jenis pelayanan ini adalah: (1) Terwujudnya kenyamanan setiap warga masyarakat dalam melakukan aktivitas sosial ekonominya; (2) Terwujudnya estetika kota; (3) Tercapainya kepuasan penduduk secara optimal. Namun tujuan ini sangat bersifat utopis, yang sering kali sangat kontras dibandingkan kondisi empirisnya. Oleh karena itu, untuk menjamin agar tujuan ini dapat direalisasikan, diperlukan adanya suatu model pelayanan yang mampu memberikan pelayanan kebersihan di kawasan perkotaan dengan baik.

Dengan asumsi bahwa peningkatan pelayanan kebersihan kawasan perkotaan dapat dilakukan melalui penataan kembali model pengelolaan pelayanan kebersihan, dan “model pengelolaan” dimaknai secara luas bukan model pengelolaan yang dilakukan oleh kelembagaan pemerintah saja, melainkan juga kelembagaan swasta dan masyarakat, maka ada 6 alternatif model pengelolaan pelayanan kebersihan yang dapat dipilih, yaitu:

1. *Penghapusan kelembagaan kebersihan kawasan perkotaan.* Artinya, baik kelembagaan maupun layanannya dihapuskan (ditiadakan). Alternatif ini bisa dipilih apabila masyarakat sudah tidak memerlukan lagi jenis layanan kebersihan perkotaan.
2. *Dikelola oleh Kelembagaan Swasta (Privatisasi);* Dalam hal ini privatisasi diartikan secara sempit yaitu pengalihan pengelolaan secara mutlak dari pemerintah kepada perusahaan swasta, baik untuk keseluruhan layanan yang selama ini diberikan oleh institusi pemerintah yang memberikan pelayanan kebersihan di kawasan perkotaan, ataupun hanya beberapa jenis layanan saja.

3. *Kelembagaan Sosial (Swadaya);* Artinya, bahwa kebersihan kawasan perkotaan tidak lagi dikelola oleh pemerintah ataupun perusahaan swasta, melainkan secara swadaya dikelola sendiri oleh masyarakat, baik individual ataupun kolektif melalui organisasi sosial kemasyarakatan yang ada seperti Rukun Tetangga, Rukun Warga, atau yang lainnya. Demikian juga mengenai jenis layanan yang dikelolanya, bisa keseluruhan jenis layanan ataupun sebagian dari jenis layanan.
4. *Dikelola oleh Dua lembaga yaitu Pemerintah Daerah dan Perusahaan Swasta (Kemitraan);* Sebenarnya dalam pengertian luas, privatisasi meliputi juga kemitraan. Namun, untuk keperluan kajian ini, kemitraan didefinisikan sebagai kerjasama antara Pemerintah Daerah dengan Perusahaan Swasta dalam menyediakan layanan kebersihan lingkungan, dengan masing-masing pihak mempunyai peran sama atau berbeda, berdasarkan perjanjian yang disepakati.
5. *Dikontrakkan kepada swasta;* Dalam hal ini penyelenggaraan layanan dilakukan oleh swasta dengan mendapatkan bayaran dari pemerintah daerah.
6. *Dikelola oleh lembaga yang ada saat ini;* Artinya, pengelola kebersihan kawasan perkotaan dilakukan oleh lembaga-lembaga yang ada dengan meningkatkan efisiensi. Ada dua alternatif untuk hal ini yaitu: *status-quo* (tidak ada perubahan kelembagaan sama sekali), atau kerjasama kelembagaan yang (*amalgamasi*).

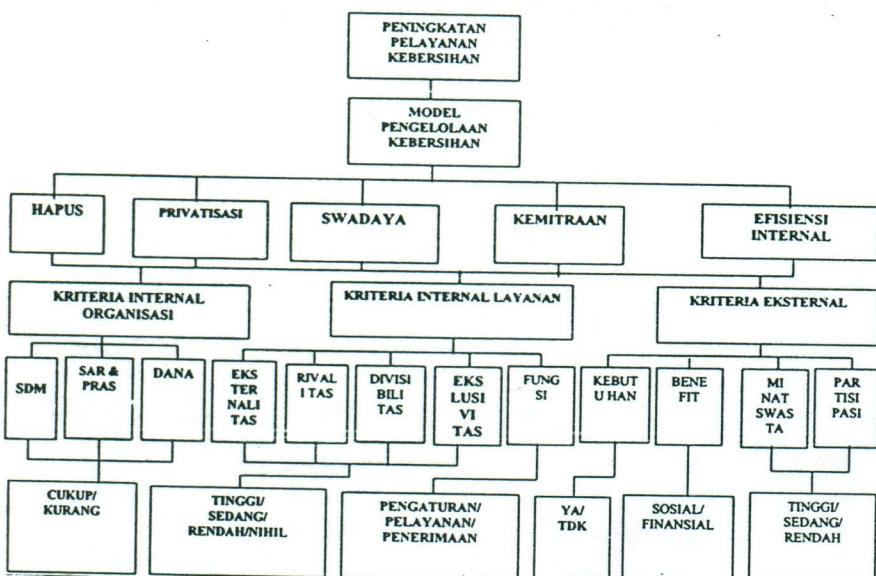
D. Model Penelitian

Pemilihan model pengelolaan kebersihan kawasan perkotaan, dilakukan dengan pola pikir *Prior Option Review (POR)*, sebagaimana akan dijelaskan pada BAB II. Ada tiga kriteria yang menjadi bahan pertimbangan dalam penetapan pilihan model pengelolaan ini yaitu kriteria internal organisasi, kriteria internal layanan, dan kriteria eksternal.

1. Kriteria internal organisasi, yaitu kriteria yang merupakan kondisi dan kemampuan kelembagaan pengelola kebersihan dan pemerintah daerah saat ini. Kriteria-kriteria ini meliputi: Kriteria kecukupan sumber daya manusia, kriteria Kecukupan sarana dan prasarana utama, serta kriteria kecukupan dana.

2. Kriteria internal layanan, yaitu kriteria-kriteria yang merujukan sifat dari layanan itu atau melekat pada layanan itu. Kategori ini meliputi: fungsi layanan, manfaat layanan, eksternalitas, rivalitas, divisibilitas, dan ekslusivitas. Keberadaan kriteria ini akan bervariasi pada setiap kategori layanan.
3. Kriteria eksternal, yaitu kriteria-kriteria yang lebih melekat kepada aspek eksternal organisasi dan pemerintah daerah. Keberadaan kriteria ini juga akan bervariasi terhadap setiap kategori layanan.

**MODEL PENETAPAN KRITERIA UNTUK PEMILIHAN MODEL PENGELOLAAN
- PELAYANAN KEBERSIHAN DI KAWASAN PERKOTAAN**



E. Ruang Lingkup Penelitian

Pelayanan meliputi berbagai dimensi, antara lain dimensi kebijakan dan dimensi teknis operasional. Sehubungan dengan hal tersebut, kajian ini difokuskan kepada pelayanan dilihat dari dimensi kebijakan. Lebih spesifik dari itu, kebijakan dimaksud adalah kebijakan penataan model pelayanan. Demikian juga, kebersihan wilayah perkotaan meliputi berbagai dimensi baik fisik maupun social. Kebersihan dalam dimensi fisik meliputi kebersihan dari sampah (sampah rumah tangga dan sampah industri), dan kebersihan dari limbah (limbah padat, cair, gas). Sementara itu, kebersihan dilihat dari dimensi social meliputi perilaku dan budaya negatif yang berkembang dalam masyarakat perkotaan. Kajian ini dibatasi hanya pada “kebersihan di wilayah perkotaan dilihat dari dimensi fisik”.

Atas dasar spesifikasi dimensi kajian ini, maka lingkup kajian meliputi hal-hal sebagai berikut:

1. Identifikasi dan kategorisasi layanan-layanan yang diberikan oleh Organisasi Pengelola Kebersihan Kawasan Perkotaan.
2. Identifikasi kriteria yang dimiliki oleh setiap kategori layanan kebersihan kawasan perkotaan;
3. Perumusan model pengelolaan kebersihan kawasan perkotaan yang relevan untuk setiap kategori jenis layanan.

F. Metode Penelitian

Berdasarkan tujuannya, metode penelitian yang digunakan ini adalah *metode deskriptif*, yang dirancang untuk dapat menjawab dan menjabarkan kondisi yang ada berdasarkan pokok-pokok permasalahan penelitian sebagaimana tersebut di atas. Sedangkan teknik analisis yang akan digunakan adalah teknik analisis deskriptif untuk menggambarkan kecenderungan yang berlaku dalam setting penelitian ini. Sedangkan analisis mengenai prospek penataan model pengelolaan kebersihan kawasan perkotaan dilakukan dengan menggunakan instrumen kerangka logis “*Prior Option Review*” (*POR*).

1. Instrumen Pengumpulan Data

Data dan informasi yang diperlukan dalam penelitian ini terdiri dari 2 (dua) jenis, yaitu data primer dan data sekunder. Data primer dalam

penelitian ini adalah jawaban atau tanggapan dari para responden baik yang bersifat informasi, persepsi, opini maupun penilaian. Pengumpulan data primer ini akan dilakukan dengan metode wawancara langsung terhadap pejabat yang berwenang di instansi yang bersangkutan, menggunakan instrumen daftar pertanyaan (kuesioner) dengan atau tanpa panduan dari para peneliti.

Data sekunder yang dibutuhkan dalam penelitian ini antara lain mencakup informasi tentang dasar hukum dan peraturan perundang-undangan yang menetapkan keberfungsian penyelenggaraan pelayanan kebersihan oleh instansi pemerintah tertentu yang menyelenggarakan layanan ini di daerah, serta data-data kuantitatif yang terkait dengan SDM, sarana dan prasarana, keuangan, serta data-data lainnya. Data ini dikumpulkan dengan cara menyebarkan tabel isian sesuai dengan kebutuhan penelitian.

2. Populasi Dan Sampel Penelitian.

Populasi penelitian ini adalah lembaga-lembaga pemerintahan yang secara fungsional menyelenggarakan pelayanan kebersihan kawasan perkotaan. Karena berbagai keterbatasan yang ada, maka sampel penelitian ditetapkan institusi-institusi pengelola kebersihan kawasan perkotaan di daerah-daerah sebagai berikut:

	Pulau Jawa	Luar Jawa
Kota Metropolitan	Bandung	Medan
Kota Besar	Yogyakarta	Denpasar
Kota Menengah	Bogor	Banjarmasin
Kota Kecil	Malang	Batam

3. Pengumpulan dan Analisis Data

Data yang diperlukan dalam penelitian ini meliputi data primer dan data sekunder. Dari analisis terhadap data primer diharapkan dapat diperoleh

persepsi responden tentang kondisi pelayanan dan kelembagaan pengelola kebersihan kawasan perkotaan dewasa ini termasuk harapan-harapannya. Sedangkan data sekunder akan dipergunakan sebagai pendukung analisis terhadap hasil pengolahan data primer. Adapun data-data selengkapnya yang diperlukan adalah sebagai berikut :

1. Data Primer (hasil wawancara) dengan Pimpinan Institusi Pengelola Kebersihan Kawasan Perkotaan, meliputi:
 - Tugas pokok dan fungsi institusi
 - Bobot fungsi layanan yang meliputi fungsi pengaturan, fungsi penerimaan, dan fungsi pemberian layanan
 - Kecukupan sumber daya manusia baik dalam kualitas maupun kuantitas
 - Kecukupan sarana dan prasarana (asset) yang dimiliki institusi pengelola, baik kualitas maupun kuantitas.
 - Kecukupan dana untuk pengelolaan kebersihan kawasan perkotaan
 - Jenis-jenis layanan yang diberikan, pelayanan yang prospektif untuk diberikan kepada masyarakat, serta persepsi mengenai tingkat kebutuhan masyarakat akan layanan-layanan yang diberikan.
 - Persepsi mengenai jenis-jenis layanan yang prospektif untuk diswastakan, dimitrakan dengan swasta, ataupun diswadayaikan oleh masyarakat.
 - Upaya-upaya baik yang telah ataupun yang perlu dilakukan untuk meningkatkan efisiensi internal institusi dalam pemberian layanan kebersihan kawasan perkotaan.
 - Persepsi mengenai tingkat partisipasi masyarakat dalam pengelolaan kebersihan kawasan perkotaan.
 - Sistem pentarifan dan persepsi mengenai kelayakan tarif yang selama ini dibebankan kepada masyarakat.
 - Persepsi tentang minat swasta terhadap layanan kebersihan.
2. Data Sekunder, yang dibutuhkan meliputi :
 - Jumlah dan kualitas pegawai institusi pengelola kebersihan kawasan perkotaan
 - Anggaran yang digunakan
 - Jenis sarana dan prasarana (asset) utama yang digunakan
 - Biaya per unit layanan

- Pendapatan total institusi dari layanan kebersihan
- Volume sampah/limbah yang dikelola
- Sistem penetapan tarif layanan
- Jumlah penduduk
- Luas wilayah perkotaan yang menjadi wilayah kerja institusi pengelola
- Pendapatan Domestik Regional Bruto
- APBD
- Kontribusi penerimaan institusi pengelola kebersihan terhadap PAD
- Jumlah pegawai daerah secara keseluruhan
- Jumlah rumah tangga
- Jumlah industri (pabrik).

BAB II

RESTRUKTURISASI KELEMBAGAAN PELAYANAN UMUM SEBAGAI ALTERNATIF PENINGKATAN KUALITAS PELAYANAN KEPADA MASYARAKAT

A. Pergeseran Peran dan Fungsi Pemerintah Dalam Penyelenggaraan Pelayanan Umum

Berbagai fenomena yang kini muncul, seperti krisis ekonomi, krisis politik, dan krisis kepercayaan masyarakat terhadap pemerintah, memberikan kesan tidak sempurnanya teori dan paradigma yang selama ini dianut dan dijadikan rujukan dalam menjelaskan berbagai kejadian tersebut. Selain itu berbagai sistem dan sub sistem yang ada dalam tatanan kehidupan suatu negara, juga seolah-olah tidak mampu lagi mengakomodasi berbagai fenomena itu. Demikian juga, sistem pelayanan umum yang semula diciptakan untuk memberikan keteraturan dan pelayanan kepada masyarakat, yang selama ini dianggap mapan dalam mengakomodasi berbagai tuntutan, kini seolah-olah sudah jenuh dan perlu dilakukan perubahan.

Fenomena yang paling mengemuka dan berimplikasi menyeluruh akhir-akhir ini antara lain adalah mengenai desentralisasi dalam penyelenggaraan pemerintahan, pelayanan, dan pembangunan. Desentralisasi yang melahirkan otonomi, pada hakekatnya menuntut daerah untuk lebih meningkatkan pelayanan kepada masyarakat, lebih mandiri, dan lebih kreatif. Hal ini berakibat kepada tuntutan untuk makin perlunya efisiensi dalam proses penyelenggaraan pelayanan umum. Oleh karena sektor pemerintah sering dituding sebagai biangnya inefisiensi, dan sektor private sering dianggap sebagai sektor yang mampu menciptakan efisiensi, maka bersamaan dengan itu, gagasan privatisasi pun menjadi hal yang sangat penting dalam penyelenggaraan pelayanan umum dan penyediaan barang publik lainnya.

Privatisasi, pada dasarnya adalah proses pengalihan pengelolaan sebagian (kalau tidak seluruhnya) aktivitas pembangunan yang semula dilaksanakan oleh pemerintah kepada pihak swasta. E.S. Savas mendefinisikan privatisasi sebagai *the act of reducing the role of government, or increasing the role of the private sector, in formasi an*

activity or informasi the ownership of assets. Di sini nampak jelas terjadi suatu pergeseran peran dan fungsi pemerintah. Implikasi lebih lanjut, privatisasi mengakibatkan perlunya penyesuaian-penesuaian dalam sistem pelayanan umum yang selama ini dianut.

Permasalahan yang kemudian muncul dan meluas kepada aspek-aspek lain, adalah bagaimana kesiapan sektor private itu sendiri dalam meningkatkan efisiensi yang diharapkan. Karena, seperti kita saksikan dewasa ini, sektor private yang berkembang di dunia ketiga umumnya dan di Indonesia khususnya belum mampu menunjukkan kemampuannya untuk bekerja secara efisien dan kompetitif. Bahkan tidak sedikit, sektor swasta yang tumbuh menjadi besar karena mendapat berbagai fasilitas dari pemerintahan yang berkuasa. Sehingga masalah KKN (Korupsi, Kolusi, dan Nepotisme) juga menjadi mengemuka dan diidentifikasi sebagai faktor utama yang merongrong efisiensi penyelenggaraan pemerintahan dan pembangunan, sebagaimana pengalaman hampir di semua negara berkembang (Coralie Bryant & Louise G. White, 1987).

Suatu premis yang argumentatif dan relevan dalam tinjauan ini adalah bahwasannya meningkatnya peran dan fungsi pemerintah dalam perekonomian dan peran pelayanan umum dilatarbelakangi oleh kegagalan pasar (*market failure*) dalam mengatasi berbagai masalah seperti penyediaan barang publik termasuk pelayanan umum, eksternalitas, dan adanya monopoli. Sementara itu, inefisiensi yang terjadi pada sektor pemerintah mendorong munculnya kembali gagasan privatisasi atau penyerahan kembali dominasi ekonomi kepada sektor private (Musgrave & Musgrave, 1987).

Alasan historis atas premis tersebut dapat dijelaskan bahwa, sejak munculnya pemikiran Adam Smith Tahun 1776 dengan bukunya yang monumental berjudul "*An Inquiry Into The Nature Causes Of The Wealth Of Nations*", mekanisme pasar dianggap sebagai satu-satunya cara untuk menciptakan kemakmuran yang optimal bagi seluruh rakyat. Dalam pandangan ini, campur tangan pemerintah akan menyebabkan inefisiensi dalam perekonomian.

Perkembangan selanjutnya menunjukkan bahwa tidak semua aktivitas ekonomi dapat diatasi melalui "*invisible hands*"-nya mekanisme pasar. Ternyata pasar tidak mampu menyelesaikan semua persoalan yang muncul. Bahkan mekanisme pasar tidak mampu memberikan jawaban terhadap masalah pengangguran, rendah daya beli masyarakat, dan sebagainya. Hal

ini dirasakan saat depresi berat melanda Amerika Serikat. John Maynard Keynes (1883-1946) tampil dengan bukunya *The General Theory Of Employment, Interest And Money*. Keynes mengusulkan perlunya peran pemerintah yang lebih besar dalam merangsang permintaan dan mengatasi masalah-masalah yang muncul.

Berakhirnya perang dunia ke-2 mengakibatkan negara-negara yang baru terlepas dari cengkraman penjajah, perlu melakukan pembangunan. Dan sesuai dengan kebutuhan yang mendesak waktu itu, maka sektor ekonomi mendominasi perencanaan pembangunan di negara-negara dunia ketiga (Bryant & White, 1989). Oleh karena kelembagaan sektor swasta belum mampu untuk melaksanakan tugas pembangunan tersebut, maka peran dan fungsi pemerintah dituntut lebih banyak.

Dalam perkembangan selanjutnya, setelah pemerintah diberi kewenangan yang besar dalam proses pembangunan ekonomi, kini mengemuka kembali tuduhan kepada pemerintah sebagai penyebab terjadinya inefisiensi. Pemerintah dengan organisasi birokrasinya yang gemuk dan tidak gesit, sumber daya manusia yang tidak berkualitas, kurangnya iklim persaingan, serta menjamurnya korupsi, kolusi dan nepotisme, menyebabkan terjadinya berbagai pemborosan dalam penyelenggaraan pemerintahan dan pembangunan. Atas dasar itu, gagasan privatisasi pun semakin gencar dipersoalkan. Dalam kondisi ini peran dan fungsi pemerintah kembali berkontraksi, sedangkan peran swasta diharapkan kembali meningkat. Dalam konteks ini pula, paradigma pelayan umum kembali dituntut untuk melakukan berbagai penyesuaian.

B. Tuntutan Privatisasi dan Efisiensi Pelayanan Publik

Kondisi internal masyarakat Indonesia yang semakin sadar akan hak dan kewajibannya, iklim demokratisasi yang semakin menguat, serta tuntutan akan otonomi yang semakin tinggi merupakan tantangan yang harus cepat ditanggapi oleh sektor publik. Tanpa adanya upaya-upaya untuk merespon berbagai kecenderungan ini, maka kecemburuan lah yang akan berkembang, serta hilangnya kepercayaan masyarakat terhadap pemerintah.

Banyaknya perusahaan negara yang mengalami kerugian dan tidak mampu bersaing di pasaran, serta rendahnya kualitas pelayanan yang diberikan oleh institusi-institusi pemerintah merupakan indikator lemahnya

sektor pemerintah dalam bertindak sebagai pelaku pembangunan. Kenyataan tersebut memperkuat munculnya gagasan privatisasi, bahkan masalah privatisasi dan pelayanan sektor publik pada dasa warga terakhir ini telah menjadi tema kajian yang populer di hampir semua negara sebagai bagian utama program *Reinventing Government Management* (Darsono H, 1998). Di Indonesia, kerugian beberapa BUMN yang tidak sedikit akhir-akhir ini, Perusahaan-perusahaan Daerah yang tidak mampu memberikan pelayanan yang memuaskan kepada konsumen, dan lain-lain, merupakan beberapa contoh yang menunjukkan ketidakmampuan sektor publik dalam mengelola penyediaan barang / jasa bagi masyarakat.

Menanggapi kenyataan ini, sementara pihak melontarkan gagasan perlunya privatisasi. Kendatipun ada juga pendapat bahwa untuk beberapa jenis badan usaha, privatisasi bukanlah jawaban satu-satunya untuk menuju efisiensi, efektivitas dan accountabilitas manajemen sektor publik. Alternatif lain seperti penyempurnaan ekonomisasi biaya transaksi atau *economizing* merupakan pilihan yang perlu dipertimbangkan.

Di lain pihak, juga dapat dikatakan bahwa gagasan privatisasi muncul sebagai konsekuensi wajar dari berhasilnya pembangunan di banyak negara, serta persaingan antar bangsa pada skala global. Perkembangan teknologi, demografi, dan karakteristik konsumsi, di satu segi telah meningkatkan kesejahteraan umat manusia, tetapi di lain segi juga membawa konsekuensi perubahan institusional di dalam masyarakat. Salah satu perubahan yang *significant* adalah pergeseran sifat barang dan jasa-jasa, yakni dari barang publik berubah menjadi barang private atau sebaliknya dari barang private berubah menjadi barang publik.

Dengan perubahan barang atau jasa publik menjadi barang atau jasa private, maka konsumen yang semula menikmati barang atau jasa tersebut tanpa dikenakan biaya (*non excludable*) menjadi tidak bebas menikmati kecuali harus membayar harga barang atau jasa tersebut (*excludable*). Dalam kaitan ini, sebagaimana dikemukakan Savas, barang (*goods*) dapat dikelompokkan menjadi empat jenis yaitu :

1. Barang-barang yang dikonsumsi secara individual, penggunaannya dapat dibagi-bagi, dan untuk memperolehnya diperlukan biaya (*private goods*). Termasuk dalam kelompok ini misalnya makanan, pakaian, rumah, ikan, air minum botolan, dan sebagainya.

2. Barang-barang yang dikonsumsi secara bersama-sama, pengguna-annya dapat dibagi-bagi, dan untuk memperolehnya diperlukan biaya (*toll goods*). Contoh dari toll goods ini dapat ditunjuk seperti pesawat telepon, pipa air minum, kabel dan satelit TV, dan sebagainya.
3. Barang-barang yang dikonsumsi secara individual dan penggunaannya tidak dapat dibagi-bagi, dan untuk memperolehnya tidak diperlukan biaya (*common pool goods*), misalnya kekayaan laut, udara, dan sebagainya.
4. Barang-barang yang dikonsumsi secara bersama-sama dan penggunaannya tidak dapat dibagi-bagi, dan untuk memperolehnya tidak diperlukan biaya (*collective goods*). Termasuk didalamnya adalah urusan pertahanan, patroli polisi, pemadam kebakaran, pemasarakatan residivis, kebersihan kota, dan sebagainya.

Dari klasifikasi jenis-jenis barang dan jasa pelayanan tersebut diatas dapat dijelaskan bahwa jenis barang pertama dan kedua termasuk barang privat; sedangkan jenis barang ketiga dan keempat termasuk barang publik.

Namun dalam prakteknya, sering terjadi variasi-variasi, dimana suatu barang tidak selalu merupakan bentuk murni dari salah satu dari keempat jenis barang tersebut. Variasi itu terjadi misalnya jika suatu barang memiliki gabungan sifat antara private goods dengan toll goods, antara private goods dengan common pool goods, antara toll goods dengan collective goods, serta antara common pool goods dengan collective goods.

Sementara itu, pergeseran dari barang / jasa private menjadi barang / jasa publik, mengharuskan pemerintah untuk campur tangan dalam pengelolaannya (Savas, 1986). Artinya, semakin banyak barang / jasa swasta yang tidak dapat dihindari berubah sifat menjadi barang / jasa publik, maka beban pemerintah akan semakin tinggi. Pertumbuhan beban pemerintah ini akan semakin berlebihan bukan hanya karena berubahnya barang swasta menjadi barang publik saja, tetapi terutama juga bila pemerintah tidak secara selektif menentukan batas-batas pekerjaannya. Ada kalanya barang atau jasa yang sebenarnya bercirikan barang atau jasa swasta masih diproduksi atau disubsidi pemerintah.

Ilustrasi ini menunjukkan bahwa pertumbuhan beban pemerintah semakin tidak dapat dihindari, terlebih lagi bila pemerintah tidak secara selektif mengidentifikasi barang-barang atau jasa-jasa apa yang dikategorikan publik dan apa yang dikategorikan swasta. Bila barang atau jasa yang sebenarnya bercirikan barang/jasa swasta masih juga diproduksi

atau terlalu banyak disubsidi oleh pemerintah maka pertumbuhan beban pemerintah semakin tidak dapat dikendalikan. Dengan kata lain di tengah kecenderungan munculnya beban tambahan pemerintah yang tidak dapat dihindari, maka efisiensi, efektivitas dan accountabilitas penyelenggaraan pemerintahan dengan sendirinya semakin menjadi kebutuhan yang penting. Atas dasar argumentasi ini, gagasan privatisasi semakin kuat dan diperjuangkan.

C. Konsepsi Restrukturisasi dan Privatisasi

Usaha untuk memperbaiki kinerja suatu unit organisasi usaha dapat dilakukan melalui restrukturisasi dan privatisasi. Restrukturisasi pada prinsipnya bertujuan untuk efisiensi dan peningkatan produktivitas melalui perubahan keorganisasian, dengan cara: perubahan status hukum, mengadakan kerja sama operasi dan kontrak manajemen, konsolidasi atau merger, pemecahan unit usaha, atau pembentukan unit usaha patungan. Sedangkan ruang lingkup kegiatan restrukturisasi meliputi penataan kembali rumusan misi, tujuan, disain, serta sistem pengelolaan perusahaan baik dari segi organisasi, proses, maupun pekerjaan.

Privatisasi dapat diartikan secara luas dan secara sempit. Privatisasi dalam arti luas adalah pergeseran kembali dalam komposisi alokasi sumber ekonomi dimana pasar bebas mendapat peran yang jauh lebih besar dari pada periode sebelumnya. Berdasarkan pada pengertian ini maka privatisasi mencakup:

- Deregulasi, yaitu peniadaan peraturan-peraturan yang dinilai menghambat perkembangan sektor swasta;
- Liberalisasi, yaitu upaya meningkatkan atau mewujudkan iklim persaingan yang sehat, sehingga semua pelaku ekonomi dapat berkiprah sejalan dengan pertimbangan-pertimbangan rasional;
- Mengundang sektor swasta untuk berpartisipasi dalam pemilikan (patungan).

Dalam arti sempit privatisasi diartikan sebagai pengurangan campur tangan pemerintah secara langsung, seperti yang dikemukakan terakhir tersebut.

Sementara itu, privatisasi menurut Savas (1987 : 3) berarti “*... the act of reducing the role of government, or increasing the role of private sector, in activity or in ownership of assets*”. Dalam hal ini, pemerintah dapat mengurangi peranannya, yaitu dari peranan yang lebih bersifat teknis kepada peranan yang lebih memusatkan perhatian pada yang lebih bersifat strategis. Di samping itu, diperlukan deregulasi untuk mengurangi atau menghilangkan berbagai aturan yang menghambat peran-serta masyarakat dalam sektor publik.

Mengenai kebijakan privatisasi ini, terdapat dua bentuk umum dari kecenderungan peningkatan peran serta masyarakat dalam pelayanan umum. *Pertama*, terjadi peralihan bidang tugas tertentu, baik sebagian atau seluruhnya tugas-tugas yang selama ini ditangani oleh pemerintah kepada sektor swasta, *tanpa adanya peralihan hak milik*. *Kedua*, terjadinya peralihan bidang tugas tertentu, baik sebagian atau seluruh tugas-tugas yang selama ini ditangani oleh pemerintah kepada sektor swasta, *dengan adanya peralihan hak milik*.

Indikator keberhasilan reformasi suatu unit usaha, dalam hal ini restrukturisasi atau privatisasi suatu pelayanan umum, dari aspek ekonomi perusahaan dapat dilihat dari *financial performance, productivity, saving-investment defisit*. Sementara itu dilihat dari aspek ekonomi politik dapat dilihat dari *total cost and benefit* dari pihak-pihak yang menjadi *winner* dan *loser*, serta ditinjau dari *politically desirable, politically feasible*, dan *politically credible*.

Dapat dikatakan pula bahwa untuk terus maju dan tetap bertahan pada waktu yang akan datang, maka salah satu aspek yang perlu dibenahi oleh suatu organisasi saat ini yaitu menata ulang organisasinya untuk menjadi “perusahaan masa depan”. Untuk keperluan ini, upaya restrukturisasi dalam suatu organisasi dapat dilakukan melalui upaya manajemen, dengan cara melakukan penataan ulang atau rekayasa ulang (reengineering), sehingga diharapkan perusahaan dapat melakukan adaptasi terhadap pengaruh perubahan lingkungannya, sehingga perusahaan akan tetap hidup.

Pemberdayaan suatu organisasi dapat dilakukan dengan cara melakukan revitalisasi semua sumber daya yang dimiliki organisasi, sehingga memberikan energi baru secara optimal, agar dapat menghasilkan organisasi lebih berdaya guna dan berhasil guna. Konsepsi pemberdayaan sendiri dapat diartikan sebagai upaya menghilangkan batasan birokratis yang

mengkotak-kotakan orang dan membuat mereka menggunakan seefektif mungkin keterampilan, pengalaman, energi dan ambisinya. (Bennis dan Mische, 1995: 45).

Selanjutnya, untuk dapat merealisasikan pemberdayaan organisasi tadi, Devrye memberikan tujuh cara yang harus ditempuh manajemen. Konsep Devrye yang terkenal dengan *Seven Key Points of Empowerment* ini terdiri dari langkah-langkah sebagai berikut :

1. Mengurangi hambatan-hambatan birokrasi yang tidak perlu untuk membuat karyawan lebih bertanggung jawab dan memiliki daya tanggap (*Eliminate unnecessary bureaucracy to make employees more responsible and response-able*).
2. Membiasakan karyawan untuk menanggapi permasalahan pelanggan dengan berkata “ya” dari pada menolaknya (*Look at reactive ways to say “yes” to customer problems, rather than simple justification to say “no”*).
3. Memberikan keberanian kepada karyawan untuk mengambil resiko dan belajar dari kesalahan (*Encourage sensible risk-taking and learning from mistakes*).
4. Memberikan dukungan kepada karyawan untuk bekerja dengan benar (*Support employees and catch people doing things right*).
5. Memperkenalkan teknik bekerja dan memberikan penghargaan terhadap karyawan yang bekerja dengan baik (*Recognise and reward employees for a job well done. Say “thank you” more often*).
6. Menciptakan kondisi atau perasaan dibutuhkan diantara karyawan, baik dalam pelayanan intern maupun pelayanan kepada masyarakat luar (*Make everyone feel an important part of the overall customer team, whether serving internal or external customers*).
7. Dalam organisasi saya sendiri, akan ditempuh peningkatan pelayanan melalui (*In my own organization, I will improve service through empowerment by.....*). (Devrye, 1994: 159).

Pada saat yang bersamaan, upaya pendayagunaan organisasi BUMN/BUMD harus diimbangi pula oleh penyempurnaan organisasi pemerintahan. Hal ini disebabkan karena pemerintah merupakan badan publik yang mengatur tujuan, arah maupun strategi yang harus ditempuh

oleh BUMN/BUMD. Hakekat dari penyempurnaan organisasi pemerintahan ini diperkenalkan oleh Osborne dan Gaebler dengan konsep *reinventing government* yang intinya berisi upaya untuk mewirausahakan birokrasi, meliputi :

1. Pemerintahan katalis : mengarahkan ketimbang mengayuh.
2. Pemerintahan milik masyarakat : memberi wewenang ketimbang melayani.
3. Pemerintahan yang kompetitif : menyuntikan persaingan ke dalam pemberian pelayanan.
4. Pemerintahan yang digerakkan oleh misi : mengubah organisasi yang digerakkan oleh peraturan.
5. Pemerintahan yang berorientasi hasil : membiayai hasil, bukan masukan.
6. Pemerintah yang berorientasi pelanggan : memenuhi kebutuhan pelanggan, bukan birokrasi.
7. Pemerintahan wirausaha : menghasilkan ketimbang membelanjakan.
8. Pemerintahan antisipatif : mencegah daripada mengobati.
9. Pemerintah desentralisasi.
10. Pemerintah berorientasi pasar : mendongkrak perubahan melalui pasar. (*Osborne dan Geabler, 1996: v*).

Dengan demikian, *reinventing government* mencoba melihat kesanggupan aparatur untuk menyikapi fungsi pemerintah melalui sistem baru, yaitu transformasi semangat wirausaha ke dalam sektor publik. Hal ini menitik beratkan pada tumbuhnya pemberdayaan masyarakat dengan mengurangi tingkat ketergantungan masyarakat (dalam hal ini BUMN/BUMD) kepada pemerintah sehingga tumbuh kemandirian. Dengan kata lain karena lingkungan berubah sedemikian cepatnya, maka untuk merealisasikan konsep tersebut, perlu ada redefinisi fungsi pemerintahan yang selama ini berlaku sehingga masyarakat yang semakin kompleks dan meningkat, apabila tidak mendapat tanggapan yang memadai akan berdampak negatif.

D. Kebijakan Restrukturisasi Dalam Rangka Peningkatan Kualitas Pelayanan

Komitmen Pemerintah terhadap upaya peningkatan kualitas pelayanan kepada masyarakat dari waktu ke waktu terus ditingkatkan, seiring dengan makin meningkatnya tuntutan pertanggungjawaban publik (*accountability*) terhadap pemerintah. Beberapa indikator upaya peningkatan kualitas pelayanan ini dapat diamati dari munculnya berbagai kebijakan pemerintah yang berkaitan dengan pelayanan. Bahkan, tekad pemerintah untuk memperluas kewenangan daerah melalui pelaksanaan otonomi pada Daerah, merupakan salah satu upaya untuk meningkatkan kualitas, kuantitas, kecepatan, dan ketepatan pelayanan. Karena dasar filosofis pemberian otonomi kepada Daerah adalah peningkatan pelayanan, melalui percepatan proses pengambilan keputusan.

Berbagai kebijakan yang secara eksplisit mengatur tentang pelayanan, juga banyak digulirkan pemerintah. Diantara kebijakan yang menonjol adalah: *Pertama*, Keputusan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara Nomor 81 Tahun 1993 Tentang Pedoman Tatalaksana Pelayanan Umum ; *Kedua*, Instruksi Presiden Republik Indonesia Nomor 1 Tahun 1995 Tentang Perbaikan dan Peningkatan Mutu Pelayanan Aparatur Pemerintah Kepada Masyarakat ; dan *Ketiga*, langkah strategis dari Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara dalam menindak lanjuti Keppres Nomor 1 Tahun 1995, yaitu dengan mengeluarkan Keputusan Nomor 6 Tahun 1995 Tentang Pemberian penghargaan *Abdi Satya Bakti*. Penghargaan dimaksud adalah penghargaan yang diberikan kepada unit pelayanan terbaik.

Kelahiran Kepmenpan Nomor: 81 Tahun 1993 tidak terlepas dari landasan filosofis mengenai fungsi pelayanan yang diemban oleh pemerintah yang secara operasional dilaksanakan oleh aparatur. Sebagaimana dikemukakan dalam alinea keempat pembukaan UUD 1945, bahwa pada dasarnya pemerintahan dibentuk untuk melayani masyarakat, yaitu dalam bidang politik (melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia), dalam bidang ekonomi (memajukan kesejahteraan umum), dalam bidang sosial budaya (mencerdaskan kehidupan bangsa), dan dalam bidang hubungan luar negeri (ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi dan keadilan sosial).

Pertimbangan lain adalah bahwa sasaran pembangunan aparatur negara sebagaimana disuratkan dalam GBHN, terutama ditujukan untuk

meningkatkan kemampuan aparatur negara dalam melayani, mengayomi dan menumbuhkan peran aktif masyarakat dalam pembangunan, terutama yang berkaitan dengan kualitas, efisiensi dan efektivitas kegiatan. Disamping itu juga berkaitan dengan pelayanan umum kepada masyarakat merupakan perwujudan dari fungsi aparatur negara sebagai abdi masyarakat disamping sebagai abdi negara. Dengan demikian penyelenggarannya perlu terus ditingkatkan sesuai dengan sasaran pembangunan.

Memperhatikan maksud dan tujuan dikeluarkannya keputusan ini yaitu sebagai acuan umum bagi keseluruhan Instansi Pemerintah di pusat dan daerah, termasuk BUMN/BUMD dalam mengatur tata laksana pelayanan umum di lingkungan instansinya masing-masing, dengan tujuan agar tercapai keseragaman pola dasar tata laksana pelayanan umum yang diberikan Instansi Pemerintah kepada masyarakat, maka selayaknya keputusan ini bersifat universal. Oleh karena itu, isinya bersifat umum.

Secara substansi keputusan ini meliputi 10 bagian yaitu, bagian pendahuluan, hakekat pelayanan umum, asas pelayanan umum, tatalaksana pelayanan umum, penyusunan tatalaksana pelayanan umum, kewenangan penetapan tatalaksana pelayanan umum, biaya pelayanan umum, pengawasan dan pengendalian, penyelesaian persoalan dan sengketa, dan ketentuan lain-lain. Dalam bagian II Kepmenpen ini disebutkan bahwa hakekat pelayanan umum :

1. Meningkatkan mutu dan produktivitas pelaksanaan tugas dan fungsi Instansi Pemerintah di bidang pelayanan umum.
2. Mendorong upaya mengefektifkan sistem dan tatalaksana pelayanan, sehingga pelayanan umum dapat diselenggarakan secara lebih berdayaguna dan berhasilguna.
3. Mendorong tumbuhnya kreativitas, prakarsa dan peran serta masyarakat dalam pembangunan serta meningkatkan kesejahteraan masyarakat.

Salah satu strategi untuk menciptakan kualitas pelayanan umum yang prima adalah dengan melakukan restrukturisasi. Strategi restrukturisasi ini secara yuridis formal telah memiliki landasan yang kuat yakni dengan dikeluarkannya Keputusan Menteri Keuangan Republik Indonesia Nomor 740/KMK.00/1989 tentang Peningkatan Efisiensi dan Produktivitas BUMN. Keputusan ini menjelaskan bahwa yang disebut Restrukturisasi perusahaan

adalah “*tindakan untuk meningkatkan efisiensi dan produktivitas perusahaan melalui perubahan status hukum, organisasi dan pemilikan saham*”.

Sedangkan dalam Bab II pasal 2, dinyatakan bahwa :

1. Peningkatan efisiensi dan produktivitas BUMN dilakukan melalui restrukturisasi perusahaan.
2. Restrukturisasi perusahaan meliputi :
 - a. Perubahan status hukum BUMN yang lebih menunjang pencapaian maksud dan tujuan perusahaan.
 - b. Kerjasama operasi atau kontrak manajemen dengan pihak ketiga.
 - c. Konsolidasi atau Merger.
 - d. Pemecahan badan usaha.
 - e. Penjualan saham melalui pasar modal.
 - f. Penjualan saham secara langsung (direct placement).
 - g. Pembentukan perusahaan patungan.

Dari ketentuan Surat Keputusan Menteri Keuangan tersebut, restrukturisasi mengandung dua faktor utama yang merupakan titik sentral dari tindakan organisasi yang harus dilakukan, yaitu efisiensi dan produktivitas. Dalam kaitan ini, efisiensi adalah berbagai upaya yang dilakukan oleh manajemen dalam suatu organisasi yang bertujuan merealisasikan masukan (input) dan atau biaya seminimal mungkin, untuk mencapai suatu hasil atau keluaran (output) yang telah ditargetkan oleh organisasi.

Faktor lainnya, yaitu produktivitas lebih menekankan kepada berbagai upaya manajemen dalam suatu organisasi untuk mengoptimalkan hasil keluaran (output) semaksimal mungkin, dengan menggunakan sumber daya (input) yang sudah ditentukan. Dengan demikian dapat dikatakan bahwa upaya restrukturisasi yang dilakukan oleh suatu organisasi adalah merupakan reaksi yang wajar dalam menghadapi berbagai tantangan dan kendala, sebagai akibat pengaruh perubahan lingkungan baik internal maupun eksternal yang pesat dan abadi. Restrukturisasi ini dilakukan dengan tujuan agar produktivitas organisasi terus meningkat, sehingga kelangsungan hidup organisasi dapat dipertahankan. Hal ini sejalan dengan kebijakan pemerintah yang dituangkan dalam Keputusan Menteri Keuangan RI Nomor 740/KMK.00/Tahun 1989 dan Nomor 741 Tahun 1989 mengenai peningkatan efisiensi dan produktivitas BUMN.

Disamping kebijakan mengenai restrukturisasi diatas, kebijakan lain yang sangat relevan dengan penyelenggaraan pelayanan umum adalah kemitraan antara pemerintah sebagai pemberi layanan dengan pihak ketiga (swasta / masyarakat) sebagai penerima langsung dan atau pihak yang dapat berswakelola.

Pola kemitraan yang telah dilaksanakan selama ini didasarkan pada Keppres Nomor 6 Tahun 1999 tentang "Perubahan atas Keppres Nomor 16 Tahun 1994 tentang Pelaksanaan Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara sebagaimana telah beberapa kali diubah. Selain itu, juga diatur dengan Keppres Nomor 7 Tahun 1998 tentang "Kerjasama Pemerintah dan Badan Usaha Swasta Dalam membangun dan atau pengelolaan Infrastruktur". Berdasarkan Keppres tersebut, pola kemitraan yang dapat dilaksanakan dewasa ini antara lain :

1. Kerjasama Pemerintah dan Badan Usaha Swasta Dalam *Pembangunan dan atau Pengelolaan Infrastruktur*. Dalam pelaksanaan pembangunan dan atau pengelolaan infrastruktur Pemerintah dapat mengikutsertakan Badan Usaha Swasta yang berbentuk Badan Hukum Indonesia. Infrastruktur tersebut meliputi bidang-bidang :

- a. Pembangkit dan Transmisi dan pendistribusian tenaga listrik
- b. Transmisi dan pendistribusian gas alam
- c. Pengelolaan dan pengangkutan minyak dan gas bumi serta pengangkutan hasil-hasil olahan tersebut
- d. Penyaluran, penyimpanan, pemasokan, produksi, distribusi, atau pengolahan air bersih.
- e. Pengelolaan air limbah dan sampah
- f. Pengadaan dan atau pengoperasian sarana pendukung pelayanan angkutan barang atau penumpang baik laut, udara atau kereta api.
- g. Jalan dan Jembatan tol, dermaga, pelabuhan laut atau sungai atau danau, lapangan terbang dan bandara
- h. Pengadaan dan pengoperasian sarana telekomunikasi

Pengikutsertaan dalam pembangunan dan atau pengelolaan infrastruktur dilaksanakan dalam bentuk kerjasama yang berdasarkan prinsip-prinsip :

- a. Tetap seiring dengan azas, tujuan, sasaran dan wawasan dalam penyelenggaraan pembangunan nasional

- b. Saling membutuhkan, saling memperkuat dan saling menguntungkan
- c. Meningkatkan efisiensi dan kualitas pembangunan dan atau pengelolaan infrastruktur
- d. Semakin mendorong pertumbuhan ekonomi
- e. Meningkatkan kualitas pelayanan dan memberi manfaat yang lebih besar kepada masyarakat
- f. Proses pengikutsertaan diselenggarakan melalui penawaran yang terbuka dan transparan, sehingga mendorong makin berkembangnya iklim investasi.
- g. Tidak bertentangan dengan Undang-undang yang berlaku, dan sepenuhnya tunduk pada hukum Indonesia

2. Pekerjaan Pengadaan Barang dan Jasa

- a. Pelelangan Umum adalah pelelangan yang dilakukan secara terbuka dengan pengumuman secara luas melalui media masa, media cetak dan pada papan pengumuman resmi untuk penerangan umum sehingga masyarakat luas dunia usaha yang berminat dan memenuhi kualifikasi dapat mengikutinya
- b. Pelelangan Terbatas adalah pelelangan untuk pekerjaan tertentu yang diikuti sekurang-kurangnya lima rekanan yang tercantum dalam daftar rekanan terseleksi (DRT) yang dipilih dari rekanan yang tercatat dalam daftar rekanan mampu (DRM) sesuai dengan bidang usaha atau ruang lingkupnya atau kualifikasi kemampuannya dengan pengumuman secara luas melalui media massa media cetak dan papan pengumuman resmi untuk penerangan umum sehingga masyarakat luas, dunia usaha dapat mengetahuinya.
- c. Pemilihan Langsung adalah pelaksanaan pengadaan barang dan jasa tanpa melalui pelelangan umum atau pelelangan terbatas yang dilakukan dengan membandingkan sekurang-kurangnya tiga penawar dan melakukan negosiasi, baik teknis maupun harga, sehingga diperoleh harga yang wajar dan teknis dapat dipertanggung jawabkan dari rekanan yang tercatat dalam daftar rekanan mampu (DRM) sesuai bidang usaha, ruang lingkupnya atau kualifikasi kemampuannya
- d. Pengadaan Langsung adalah pelaksanaan pengadaan barang atau jasa yang dilakukan diantara rekanan golongan ekonomi

lemah tanpa melalui pelelangan umum atau pelelangan terbatas atau pemilihan langsung.

Disamping kebijakan yang terdapat dalam Keppres Nomor 6 Tahun 1999, pola kemitraan juga diatur dalam UU Nomor 9 tahun 1995 tentang Usaha Kecil. Menurut UU ini, pola kemitraan yang telah dan sedang dilaksanakan sekarang ini pada umumnya mengikuti pola sebagai berikut :

1. *Inti Plasma*, yaitu hubungan kemitraan antara usaha kecil dengan usaha menengah atau besar, dimana usaha menengah atau besar bertindak sebagai intinya, sedangkan usaha kecil sebagai plasmanya. Kewajiban perusahaan inti dalam hal ini adalah melaksanakan pembinaan mulai dari penyediaan sarana produksi, bimbingan teknis maupun manajemen, sampai kepada pemasaran hasil produksi.
2. *Subkontrak*, yaitu hubungan kemitraan antara usaha kecil dengan usaha menengah atau besar, dimana usaha kecil memproduksi komponen yang diperlukan oleh usaha menengah atau besar sebagai bagian dari produksinya.
3. *Dagang Umum*, yaitu hubungan kemitraan antara usaha kecil dengan usaha menengah atau besar, dimana usaha menengah atau besar memasarkan hasil produksi usaha kecil ; atau usaha kecil memasok kebutuhan yang diperlukan oleh usaha menengah atau besar.
4. *Waralaba*, yaitu hubungan kemitraan dimana pemberi waralaba memberikan hak penggunaan lisensi, merk dagang dan saluran distribusi perusahaannya kepada penerima waralaba dengan disertai bantuan bimbingan manajemen.
5. *Keagenan*, yaitu hubungan kemitraan antara usaha kecil dengan usaha menengah atau besar, dimana usaha kecil diberi hak khusus untuk memasarkan barang dan jasa yang diproduksi oleh usaha menengah atau besar.
6. Bentuk-bentuk lain diluar kelima pola diatas, yang saat ini sudah berkembang tetapi belum dibakukan, atau pola baru yang akan timbul dimasa yang akan datang.

E. Pilihan Kebijakan Dalam Peningkatan Kualitas Pelayanan : Antara Efisiensi, Kemitraan, dan Privatisasi

Sudah menjadi kesadaran umum bahwa tugas dan fungsi pemerintah adalah menyelenggarakan pelayanan dan kesejahteraan kepada masyarakat

Indonesia seluruhnya. Namun lebih disadari lagi bahwa kemampuan pemerintah untuk menyelenggarakan tugas dan fungsinya tadi sangat terbatas, baik dilihat dari segi kualitas sumber daya manusia, anggaran yang tersedia, dukungan teknologi, dan sebagainya. Berbagai keterbatasan tersebut akan menyebabkan munculnya kesenjangan (*gap*) pelayanan umum.

Salah satu strategi mengatasi kemungkinan munculnya kesenjangan pelayanan umum tersebut adalah dengan mengandeng pihak ketiga (swasta atau masyarakat dan LSM) untuk memenuhi sendiri kebutuhannya dengan mengacu kepada peraturan yang ditetapkan oleh pemerintah. Dengan perkataan lain, pemerintah dituntut untuk menempuh program kerjasama dengan swasta, baik melalui kemitraan maupun privatisasi. Konsep pemenuhan kebutuhan pelayanan seperti ini dapat dikatakan sebagai paradigma baru administrasi negara yang menekankan pada fungsi *steering* (menyetir atau mengendalikan) dari pada *rowing* (mengayuh atau menjalankan sendiri). Dengan terpenuhinya kebutuhan masyarakat oleh masyarakat sendiri berarti juga terpenuhinya tugas dan fungsi aparatur, sehingga program kemitraan dan privatisasi dapat disebut sebagai salah satu aspek dalam program pendayagunaan aparatur negara secara keseluruhan.

Selanjutnya apabila kebijakan privatisasi ini belum memungkinkan ditempuh dalam pengertian bahwa pihak swasta masih belum memiliki kemampuan penuh untuk menyelenggarakan jenis pelayanan tertentu, maka pemerintah dapat menentukan pilihan berupa *kebijakan kemitraan* atau penumbuhan swadaya masyarakat dengan "subsidi" pemerintah. Kemitraan disini diartikan sebagai suatu "kerjasama" antara pemerintah dengan sektor swasta, LSM atau masyarakat luas dengan menggunakan bentuk atau pola-pola tertentu, misalnya seperti dikemukakan oleh Ramelan (1997 : 37-41) sebagai berikut:

1. Konsesi, yang antara lain ditempuh melalui BOT (*Build, Operate, and Transfer*), BOO (*Build Own Operate*), BTO (*Build Transfer and Operate*), BLT (*Build Lease Transfer*).
2. Service Contract atau kontrak pelayanan.
3. Management Contract atau kontrak pengelolaan.
4. Affermage, Lease atau sewa dengan sistem fee tertentu.

Dalam kaitan ini, kemitraan sektor publik dengan sektor privat harus memenuhi prinsip-prinsip sebagai berikut:

1. Aparatur pemerintah dalam mengemban tugas pembangunan tidak harus berupaya melakukan sendiri, tetapi lebih banyak mengarahkan, sehingga sesuatu yang sudah dapat dilakukan masyarakat, tidak perlu dilakukan oleh pemerintah.
2. Masyarakat diikutsertakan dalam proses menghasilkan barang dan layanan publik dalam pola kemitraan dan bukan semata-mata dilayani.
3. Pemberdayaan masyarakat dan dunia usaha memerlukan keterbukaan birokrasi pemerintah, dan juga membutuhkan langkah-langkah yang tegas untuk mengurangi berbagai peraturan dan prosedur yang menghambat kreativitas dan otonomi aktivitas (Esman, 1991)

Untuk memperoleh gambaran yang lebih kongkrit sebagai bahan pertimbangan konseptual acuan penelitian ini, tampaknya pengalaman pemerintah Inggeris akan sangat bermanfaat untuk dikaji. Inggeris telah lama dikenal sebagai negara yang mempraktekkan prinsip negara kesejahteraan (*Welfare State*) dimana pemerintah menyediakan berbagai jenis layanan dan jaminan sosial bagi rakyatnya. Kebijaksanaan ini ditimpu karena adanya dukungan sumber-sumber penerimaan negara yang besar dari sektor perpajakan yang komprehensif.

Namun demikian, sejalan dengan pertumbuhan ekonomi yang cenderung menurun pada tahun 1970-an, Pemerintah Inggeris dihadapkan pada keterbatasan kemampuan untuk mempertahankan kebijakan pelayanan umum dan jaminan sosial tersebut. Pada tahun 1980-an pemerintah Inggeris yang dipimpin oleh PM Margaret Thatcher secara bertahap mulai melakukan berbagai perubahan pada sistem penyelenggaraan pelayanan umum.

Dengan kebijakan tersebut, dalam organisasi pemerintahan Inggeris bahkan hingga kini secara konsisten terus dilakukan perubahan dan pembaharuan struktural. Proses ini dilakukan dengan menerapkan prinsip kompetisi pasar (*market competition*) ke dalam sistem penyelenggaraan pelayanan umum, melakukan deregulasi perekonomian, swastanisasi BUMN, dan tentunya membiarkan mekanisme pasar berlaku dalam sistem perekonomian negara tersebut.

Adapun pilihan-pilihan Strategi Kebijakan yang ditempuh pemerintah Inggeris dalam melakukan pembaharuan pada sistem penyelenggaraan pelayanan umum adalah mencakup :

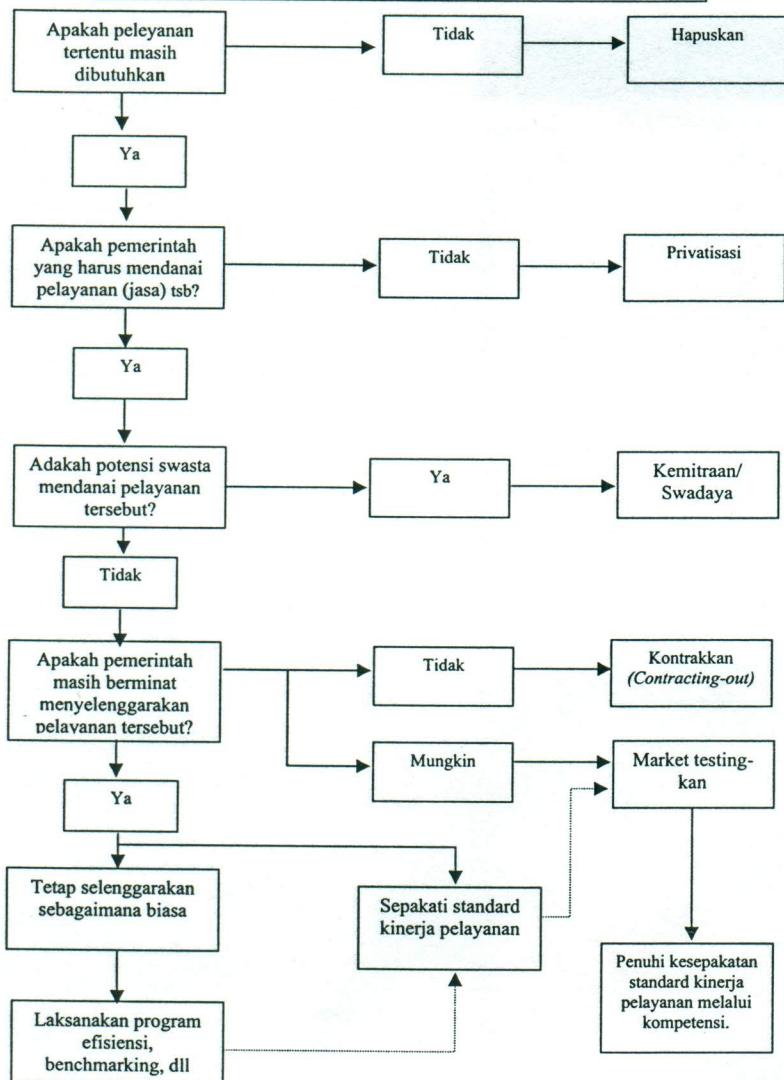
- *Penghapusan* penyelenggaraan jenis layanan sosial tertentu oleh Pemerintah
- *Swastanisasi* BUMN dan jenis-jenis penyelenggaraan pelayanan umum tertentu
- Pemberdayaan prakarsa swadaya masyarakat melalui kebijakan pola *kemitraan* antara pemerintah dengan swasta (*Public-Private Partnership*)
- Penyelenggaraan pelayanan umum dengan *pola kontrak kerja/karya* dengan pihak ketiga (*Contracting Out*)
- Penerapan kebijaksanaan efisiensi dan kualitas pelayanan umum melalui pola *uji pasar* (*Market Testing/In-House Bidding*) yaitu pola penyelenggaraan pelayanan umum oleh kelompok kerja intern (In-house Team) berdasarkan kontrak kerja yang dimenangkan dalam tender kompetitif atas kontraktor swasta.
- Peningkatan kemampuan penyelenggaraan pelayanan umum melalui pelaksanaan *program efisiensi internal* (*Internal Efficiency Plan*) misalnya dengan menyelenggarakan program-program: Benchmarking, Business Process Reengineering (BPR), Restructuring, Citizen Charter / Performance Standard, dan sebagainya.

Paket-paket strategi kebijaksanaan pembaharuan pelayanan umum melalui pendayagunaan sumber daya masyarakat dan pemerintah tersebut di atas, ditempuh pemerintah Inggeris berdasarkan *prinsip penciptaan nilai dan manfaat terbaik untuk uang yang dikeluarkan masyarakat* (*Best Value For Money*). Sedangkan dalam pelaksanaannya selalu didahului oleh proses penalaran strategis bagi penetapan kebijaksanaan yang disebut dengan istilah *Prior Options Review* (POR). Mengenai operasionalisasi metode analisis POR ini, akan dijelaskan pada bab selanjutnya.

Pelaksanaan "*Prior Option Review*" ini secara garis besar bertujuan untuk menentukan apakah fungsi-fungsi atau jenis-jenis urusan pelayanan umum tertentu yang selama ini dibiayai dan diselenggarakan oleh pemerintah masih diperlukan atau tidak; dan apakah dengan demikian penyelenggaraan pelayanan umum tersebut perlu dipertahankan, atau

sebaiknya dialihkan saja kepada pihak swasta (masyarakat). Proses analisis alur penalaran strategis (*Prior Option Review*) itu secara garis besarnya adalah seperti tergambar dalam Bagan 1 berikut ini.

Bagan 1
Alur Penalaran Strategis Penetapan Kebijakan Privatisasi dan Kemitraan
Penyelenggaraan Pelayanan Umum
(Prior Option Review)



Keberhasilan yang dicapai oleh Pemerintah Kerajaan Inggeris dalam melaksanakan berbagai kebijaksanaan tersebut, berdasarkan hasil penelitian adalah:

- a) Pengurangan / pencutian jumlah pegawai pemerintah dari 750.000 orang pada tahun 1979 menjadi sekitar 460.000 orang pada tahun 1998.
- b) Pola kompetisi pasar yang diterapkan kedalam sistem penyelenggaraan pelayanan umum antara tahun 1992 hingga 1995 telah menghasilkan aktivitas dengan nilai total £1.85 miliar dan menghasilkan £330 juta gross annual saving atau tingkat efisiensi sebesar 18%; atau total efisiensi yang diperoleh melalui seluruh kegiatan yang bernilai sebesar £2.6 miliar dengan jumlah penghematan tahunan (gross annual saving) sebesar £540 juta atau tingkat efisiensi sebesar 21%.
- c) Pada tahun 1995-1996 saja telah dihasilkan berbagai aktivitas yang bernilai total £1 miliar dengan penghematan (gross annual saving) sebesar £180 juta atau tingkat efisiensi sebesar 18%.

Secara umum target yang ditetapkan oleh pemerintah untuk setiap aktivitas pelayanan umum yang di "Uji Pasar" (*Market Tested*) adalah keharusan menghasilkan penghematan atau saving (efisiensi) sebesar 20%. Selain efisiensi, di bidang administrasi juga ditetapkan target untuk menghasilkan kualitas pelayanan pemerintah yang lebih tinggi sesuai dengan kesepakatan dalam *Citizen Charter*.

Keberhasilan tersebut dimungkinkan terjadi, karena sistem anggaran belanja pemerintah di Inggeris telah didesentralisasi, dengan *sistem Block Budget*, yang sepenuhnya menjadi tanggung jawab kementerian atau departemen yang bersangkutan. Bahkan sistem penggajian pegawai pun menjadi kewenangan pimpinan lembaga-lembaga pemerintahan masing-masing, hanya standard penggajian yang ditentukan kebijaksanaannya secara terpusat oleh pemerintah dan Civil Service Union (semacam KORPRI di Indonesia). Sehingga dimungkinkan adanya kontrak untuk menghasilkan efisiensi atau "saving" anggaran.

Dengan demikian faktor-faktor yang mendukung keberhasilan program pendayagunaan pelayanan umum di Inggeris, tampaknya terletak pada sistem anggaran dan penggajian yang terdesentralisasi, dan tentunya

dari aspek-aspek komitmen, profesionalisme dan kualitas administrasi maupun SDM.

Pilihan-Pilihan Kebijakan (*Policy Options*) yang dapat dilakukan berdasarkan analisis POR adalah sebagai berikut:

- 1) **Kebijakan Penghapusan:** Analisa Penalaran Strategis dimulai dengan analisis dan identifikasi jenis-jenis pelayanan/jasa yang diselenggarakan dan dibiayai oleh pemerintah. Dari analisis ini dapat disimpulkan apakah pelayanan atau jasa-jasa tersebut masih dibutuhkan atau tidak. Jika tidak, maka instansi-instansi pemerintah yang menyelenggarakan pelayanan tersebut dapat dipertimbangkan untuk dihapus
- 2) **Swastanasisi:** Jika jenis-jenis pelayanan tersebut masih dibutuhkan, pertanyaan selanjutnya adalah apakah pemerintah masih harus mendanai pelayanan tersebut. Jika tidak, maka jenis-jenis pelayanan/jasa tersebut dapat dipertimbangkan untuk diswastanisasi. Pertimbangan kemungkinan swastanasisi pelayanan tertentu antara lain ada tidaknya kegagalan pasar (*Market failures*).
- 3) **Kemitraan:** Apabila pemerintah masih berkepentingan menyelenggarakan pelayanan umum tertentu, namun dana atau anggaran pemerintah terbatas, pertanyaan selanjutnya diajukan untuk mencari kemungkinan mengikutsertakan dana pihak swasta/masyarakat dalam penyediaan pelayanan/jasa tersebut. Pengikutsertaan dana pihak swasta ini bisa dilakukan dalam bentuk swadaya masyarakat, BOT atau BOOT dan sebagainya yang dikenal dengan istilah *Private Funding Initiatives (PFI)*. Contoh inisiatif swasta dalam bidang pelayanan umum antara lain: Pembangunan dan Pengelolaan Jalan Tol Jakarta-Cikampek; Angkutan Umum Bis antar kota dan antar Propinsi, angkutan umum perkotaan dan perdesaan; Rumah sakit swasta, Sekolah-sekolah dan Perguruan Tinggi swasta; Penyediaan dan pembangunan Perumahan oleh swasta; Panti asuhan anak-anak terlantar dan Rumah Jompo yang diselenggarakan oleh badan-badan amal swasta; dan lain-lain.
- 4) **Kontrak Kerja/Karya:** Apabila dana/anggaran pemerintah masih dibutuhkan, selanjutnya dipertanyakan juga apakah pelaksanaan penyelenggaraan pelayanan umum tersebut juga harus dilakukan oleh pemerintah. Jika tidak, maka pelayanan/jasa pemerintah tersebut dapat dipertimbangkan untuk dikontrakkan Model kebijaksanaan ini telah

lama diterapkan di Indonesia, terutama untuk pekerjaan konstruksi dan pengadaan barang dan jasa bagi pemerintah. Strategi ini bisa dikembangkan untuk pelaksanaan pekerjaan pelayanan umum bagi masyarakat oleh kontraktor swasta; contohnya: PT SGS atau PT SI melaksanakan kegiatan survey kepabeanan berdasarkan kontrak dengan Ditjen Bea dan Cukai; Perusahaan cleaning service untuk pemeliharaan gedung-gedung perkantoran pemerintah; Perusahaan catering swasta untuk melayani makan siang PNS; dan lain lain.

- 5) **Market Testing:** Jika ternyata terdapat keraguan pemerintah atas kemampuan sendiri untuk menyelenggarakan jenis pelayanan umum tertentu secara efisien dan efektif, maka dapat dipertimbangkan pola "Uji Pasar" (*Market testing*) melalui proses tender kompetitif antara team intern (*In-house bidder*) dengan pihak swasta atau team kerja dari unit departemen/instansi lainnya. Konsep ini masih baru bagi Indonesia, khususnya mengenai kebijaksanaan *In-house bidder*, yaitu kelompok kerja intern departemen atau lembaga pemerintahan tertentu yang dibentuk untuk mengikuti tender kompetitif dalam rangka memperoleh kontrak kerja penyelenggaraan pelayanan umum tertentu. Kelompok ini jika berhasil memenangkan tender akan bertindak sebagai kontraktor dan status kepegawaian para anggotanya akan dialihkan menjadi swasta. Hak-hak kepegawaian mereka selanjutnya bukan lagi menjadi tanggungan pemerintah, tetapi menjadi tanggungan organisasi kelompok yang bersangkutan dan menjadi beban biaya yang tercantum dalam kontrak kerja. Sedangkan hak pensiun dan jaminan sosial lainnya akan dialihkan ke Perusahaan Swasta di bidang itu. Kebijaksanaan yang hampir mirip "Market Testing" adalah pembentukan unit-unit swadaya berdasarkan Keppres Nomor 38 tahun 1991 untuk menyelenggarakan pelayanan umum kepada masyarakat dengan menerapkan konsep "*Self Funding Institution*" dalam penyelenggaraan pelayanan umum, misalnya: Pelayanan Rawat Inap kelas Utama dan Kelas I di Rumah Sakit Umum Pemerintah di Pusat maupun di Daerah; Penyelenggaraan Pendidikan Tinggi di Universitas Negeri; dan sebagainya.
- 6) **Program Efisiensi Internal:** Setelah berbagai pertimbangan tersebut dilakukan ternyata dinilai lebih baik jika penyelenggaraan pelayanan umum tertentu itu tetap dilaksanakan oleh pemerintah pusat ataupun oleh pemerintah daerah; maka unit kerja yang bersangkutan harus melaksanakan program efisiensi, melalui misalnya: kegiatan Benchmarking, Business Process Reengineering (BPR), Restrukturisasi,

Rasionalisasi, Standarisasi Kinerja dan Pola Evaluasi / Penilaiannya, dan sebagainya.

Pilihan kebijakan tersebut didasarkan pada prinsip bahwa kinerja pelayanan umum (efisiensi, kualitas, efektifitas, maupun produktivitasnya) dapat dicapai atau ditingkatkan melalui pendekatan mekanisme dan kompetisi. Sedangkan pada pilihan kebijakan nomor 6, upaya peningkatan kinerja pelayanan umum dilakukan melalui program efisiensi intern dengan penyempurnaan dan perubahan cara kerja atau proses produksi, sehingga mampu menghasilkan kinerja dan kualitas yang diharapkan. Dengan itu maka daya saing (*Competitiveness*) sektor publik dapat dibentuk dengan tingkat biaya / pengorbanan yang lebih rendah.

BAB III

PELAYANAN KEBERSIHAN KAWASAN PERKOTAAN DITINJAU DARI BERBAGAI DIMENSI (REVIEW TERHADAP BERBAGAI HASIL KAJIAN)

Kebersihan kawasan perkotaan merupakan permasalahan yang sangat kompleks menyangkut berbagai aspek yang satu sama lain saling terkait. Bukan hanya menyangkut kebersihan lingkungan sebagai faktor penentu kesehatan masyarakat perkotaan, tetapi juga menyangkut budaya dan perilaku masyarakat, kebijakan pemerintah, dan dimensi-dimensi lainnya. Memperhatikan kompleksitas permasalahan kebersihan kawasan perkotaan yang seperti itu, maka penangannya harus meliputi berbagai dimensi secara terintegrasi. Nampaknya, alasan itulah yang menyebabkan berbagai kajian dilakukan untuk mencoba mengangkat permasalahan sampah dan limbah sebagai faktor utama yang mempengaruhi kebersihan kawasan perkotaan.

Dilihat dari dimensi produk, sampah dan limbah merupakan dampak eksternal (*externality*) yang dihasilkan oleh rumah tangga dan industri yang dampaknya bukan hanya dirasakan oleh rumah tangga atau industri yang menghasilkan sampah dan limbah saja, melainkan dirasakan oleh masyarakat secara umum. Dengan demikian, dilihat dari dimensi ini masyarakat dan industri penghasil sampah atau limbah seharusnya bertanggung jawab terhadap sampah dan limbah yang dihasilkannya. Rumah tangga seharusnya bertanggung jawab dalam bentuk kesediaan dalam mengelola atau menetralisir keadaan dari pencemaran serta kesiapan dalam membayar retribusi apabila layanan neutralisasi limbah dan sampah ini dilakukan oleh pihak lain. Sementara itu perusahaan penghasil limbah dan sampah mesti bertanggung jawab dalam bentuk internalisasi biaya sosial (*social cost*) ke dalam struktur biayanya.

Di sisi lain kebersihan kawasan perkotaan lebih mendekati *collective goods*, yaitu jasa layanan yang dapat dikonsumsi secara kolektif dan untuk memperolehnya secara individual tidak diperlukan biaya. Artinya, meskipun pembayaran pengelolaan kebersihan kawasan perkotaan dibiayai melalui retribusi, namun dalam lingkup yang lebih luas, pihak-pihak atau orang-orang yang tidak ikut membayar, juga turut menikmati jasa layanan ini. Akibatnya, pengelolaan limbah dan sampah hingga saat ini menjadi permasalahan yang tak kunjung terselesaikan, dengan fenomena

semrawutnya kawasan perkotaan, tumpukan sampah di tempat-tempat yang tidak selayaknya, serta fenomena lain yang selanjutnya menyebabkan ketidaknyamanan kawasan perkotaan.

Dilihat dari dimensi pengelolanya, kebersihan kawasan perkotaan dapat dilaksanakan oleh pemerintah, swasta, ataupun masyarakat secara mandiri. Penyelenggaraan layanan kebersihan dilaksanakan oleh pemerintah, tatkala bagian dari layanan kebersihan itu tidak memungkinkan dikelola oleh swasta karena tidak menjanjikan keuntungan finansial (*financial benefit*). Dalam kaitan ini pemerintah mau tidak mau harus menyediakannya. Apabila suatu bagian layanan itu menjanjikan keuntungan yang memadai, sangat besar kemungkinan sektor swasta untuk masuk dalam pengadaan layanan ini. Masyarakat pun, dalam bagian-bagian tertentu ikut berpartisipasi dalam pengelolaan langsung, seperti dalam pengangkutan sampah dari rumah ke TPS di beberapa daerah perkotaan. Sementara, di daerah lain untuk layanan yang sama mungkin berbeda dalam penanganannya.

Ditinjau dari dimensi budaya, kebersihan kawasan perkotaan sangat tergantung kepada budaya, kebiasaan, dan perilaku yang mendominasinya. Budaya tradisional yang biasa membuang sampah sembarangan relatif sulit untuk dirubah dalam jangka waktu yang relatif singkat tanpa dimulai dengan penanaman pemahaman akan pentingnya kebersihan dan bahayanya penimbunan sampah dan limbah yang tidak pada tempatnya.

Atas dasar hal tersebut, maka penentuan model pengelolaan kebersihan yang dapat mengeliminir berbagai *trade-off* dan meminimalisasikan berbagai *negative externality* yang ditimbulkannya, serta untuk mendapatkan manfaat (*financial and social benefit*) baik terhadap masyarakat maupun terhadap pemerintah yang paling besar, perlu dikaji secara cermat. Sebagai bahan masukan yang komprehensif dalam penentuan pilihan model (kelembagaan) ini, elaborasi terhadap berbagai hasil kajian yang telah dilakukan oleh para peminat masalah ini, sangat diperlukan. Sehingga nantinya akan didapatkan suatu rumusan yang cukup memadai sesuai dengan situasi dan kondisi yang ada, yang pada akhirnya kebijakan pemilihan model kelembagaan ini akan sangat menguntungkan semua pihak.

A. Kebersihan Kawasan Perkotaan Dilihat Dari Dimensi Pelayanan Umum

Pengelolaan pelayanan kebersihan kawasan perkotaan, selama ini hampir di semua daerah diselenggarakan oleh Pemerintah Daerah. Secara umum bentuk kelembagaan pengelolanya adalah dinas daerah, badan daerah, atau perusahaan daerah. Salah satu alasan pengelolaan dilakukan oleh pemerintah daerah ini adalah, karena kebersihan kawasan perkotaan merupakan barang publik (*public goods*), yang lebih banyak mengeluarkan biaya (*cost center*) dari pada menghasilkan penerimaan. Dengan demikian, sektor swasta tidak terlalu bermotivasi untuk masuk ke dalam jenis layanan ini.

Oleh karena pelayanan kebersihan kawasan perkotaan merupakan salah satu bentuk pelayanan umum yang selama ini diberikan oleh pemerintah daerah melalui dinas daerah atau badan usaha milik daerah, maka permasalahan yang dihadapi oleh institusi pengelola kebersihan kawasan perkotaan tidak jauh berbeda dengan permasalahan yang dihadapi institusi-institusi lainnya. Demikian juga fungsi yang diemban oleh institusi-institusi ini relatif sama, yaitu disamping menjalankan fungsi pengaturan juga bertindak sebagai institusi yang diharapkan dapat memberikan sumbangan terhadap penerimaan daerah dan memberikan pelayanan kepada masyarakat (*public service*). Salah satu permasalahan yang dihadapi institusi pengelola kebersihan di daerah sebagaimana institusi pemberi layanan lainnya yang dimiliki oleh daerah adalah adanya kesenjangan antara tuntutan masyarakat terhadap kualitas pelayanan yang diberikan di satu pihak dengan kemampuan Dinas Daerah Kabupaten/Kota atau Badan Usaha Milik Daerah atau institusi lainnya yang memberikan layanan ini dalam memberikan pelayanannya kepada masyarakat yang masih relatif rendah di lain pihak, yang antara lain *disebabkan* oleh tidak adanya kebijakan yang dapat merangsang atau mendorong institusi-institusi ini untuk meningkatkan kinerja pelayanannya. Atas dasar hal itu, suatu penelitian yang pernah dilakukan oleh Lembaga Administrasi Negara Perwakilan Jawa Barat (Sekarang Pusat Kajian dan Diklat Aparatur I LAN Bandung) (LAN, 1998) menyampaikan gagasan tentang perlunya dirumuskan suatu pola kelembagaan, mekanisme, dan instrumen penilaian kinerja pelayanan umum yang dilakukan oleh Dinas Kabupaten/Kota sebagai instumen perangsang sekaligus pendorong kinerja dinas-dinas penyelenggara pelayanan umum..

Penelitian dengan judul “Pengembangan Kebijakan Penilaian Kinerja Pelayanan Umum” yang dilakukan oleh Lembaga Administrasi Negara Perwakilan Jawa Barat tersebut, menemukan beberapa hal antara lain: *Pertama*, peningkatan kemampuan SDM masyarakat khususnya dalam sektor pelayanan umum, harus merupakan wujud konkret dari strategi *institutional local strengthening* dalam rangka meringankan beban pemerintah yang semakin kompleks. Dan mengingat kompleksnya pelayanan yang diberikan oleh Dinas Daerah, serta kecenderungan terjadinya peningkatan tuntutan masyarakat akan kualitas pelayanan, maka menjadi suatu keharusan instansi pemerintah termasuk Dinas-dinas Daerah untuk berupaya terus meningkatkan kualitas pelayanannya.

Kedua, sistem penilaian kinerja pelayanan yang ada saat ini (kalau dianggap ada) seperti model pemberian penghargaan Abdi Satya Bhakti, Adipura, dan sebagainya masih belum memadai, sehingga belum mampu memacu daerah untuk meningkatkan kinerjanya. Untuk itu, semua pihak yang mempunyai kompetensi dalam perumusan kebijakan tentang pelayanan ini, atau pun *target group* dari kebijakan yang mungkin muncul berkenaan dengan permasalahan ini, diharapkan dapat memberikan kontribusi positif bagi “Pengembangan Kebijakan Penilaian Kinerja Pelayanan Umum”, khususnya pelayanan yang diberikan oleh Dinas Kabupaten/Kota.

Sebagai alternatif solusinya, penelitian ini merekomendasikan beberapa alternatif kelembagaan, mekanisme, dan instrumen penilaian kinerja pelayanan umum, sebagai masukan bagi perumusan kebijakan tentang penilaian kinerja pelayanan, sehingga mampu meningkatkan kualitas pelayanan umum, yang pada ujungnya diharapkan konsumen mendapatkan kepuasan yang optimal dari pelayanan yang diberikan Dinas Kabupaten/Kota. Sistem penilaian ini juga diharapkan bersifat aplikatif, akomodatif, aspiratif, dan efektif dalam memacu kinerja pelayanan Dinas.

Dalam substansi yang relevan, sebelumnya LAN Perwakilan Jawa Barat (1997) juga telah berhasil mengkaji hal ini dalam penelitiannya yang mengangkat judul “Pola Penilaian Kinerja Pelayanan Umum Aparat Dinas Daerah Tingkat II” dan memberikan beberapa kesimpulan dari hasil penelitiannya, sebagai berikut:

- a. Pelayanan umum merupakan perwujudan dari fungsi aparatur negara sebagai abdi masyarakat disamping sebagai abdi negara. Kesadaran aparatur negara dalam memberikan pelayanan umum masih relatif rendah

karena belum adanya iklim kompetisi antar instansi pemerintah serta belum adanya tolok ukur kinerja pelayanan umum yang sesuai dengan karakteristik instansi pemerintah yang spesifik.

- b. Penilaian kinerja pelayanan Dinas Daerah selama ini masih berorientasi pada upaya meraih penghargaan "Abdi Satya Bhakti". Padahal semestinya penilaian kinerja pelayanan dilakukan dalam rangka memuaskan masyarakat sebagai pelanggan maupun sebagai pemilik kedaulatan.
- c. Dalam menentukan pola penilaian kinerja pelayanan telah diidentifikasi jenis-jenis pelayanan, mulai dari kategori, sifat, dan tipe dinas Daerah Kabupaten/Kota yang memberikan pelayanan. Berdasarkan penelitian, Dinas Daerah yang memberikan pelayanan dapat diklasifikasikan ke dalam tiga tipe yaitu tipe I, tipe II dan tipe III. Tipe I adalah Dinas Daerah yang hanya memberikan pelayanan tanpa berorientasi kepada pemupukan penerimaan daerah (yang menonjol fungsi pelayanan dan pengaturan); Tipe II adalah Dinas Daerah yang selain memberikan pelayanan kepada masyarakat juga berorientasi kepada pengumpulan penerimaan daerah (menjalankan fungsi pelayanan dan pengaturan serta fungsi penerimaan); Dan tipe III adalah Dinas Daerah yang lebih berorientasi kepada fungsi penerimaan daripada fungsi pengaturan dan pelayanan. Atas dasar temuan ini, dikembangkan dua pola penilaian kinerja Dinas Daerah, yaitu *pertama*, pola penilaian kinerja untuk Dinas Tipe I, dan *kedua*, pola penilaian kinerja untuk Dinas Tipe II dan III.
- d. Perangkat Dinas Daerah pada umumnya kurang memahami jenis-jenis pelayanan yang telah diberikannya, ditambah dengan tidak adanya konsep-konsep pembaharuan tentang penilaian kinerja pelayanan umum, maka pola penilaian secara tersendiri untuk setiap jenis/kategori/sifat dan tipe dinas belum dapat direalisasikan.
- e. Ternyata Institusi atau kelembagaan yang melakukan penilaian, sekarang ini belum menemukan bentuk yang tetap. Seolah-olah masing-masing pihak yang terkait masih menginginkan perubahan bentuk, apakah berbentuk Dewan/Kepanitian, atau tetap dilaksanakan oleh tim gabungan seperti yang sekarang. Karena tim gabungan tersebut juga terdiri dari unsur pemerintah dan unsur masyarakat.

Masih dalam kaitan pelayanan kebersihan perkotaan sebagai fungsi pelayanan umum yang diberikan oleh pemerintah daerah kepada masyarakat, suatu studi yang dilakukan oleh Amir Sagala (1999) mencoba mengungkap

faktor-faktor yang mempengaruhi tingkat efektivitas pengelolaan pelayanan kebersihan di DKI Jakarta, dengan bertolak dari "Seven S"-nya Mc.Kinsey. Ketujuh faktor tersebut adalah *structure, strategy, system, staff, skill, style, dan shared values*. Sagala mencoba mengukur tingkat pelaksanaan ketujuh faktor tersebut. Hasil kajiannya menyimpulkan bahwa kurang efektifnya pengelolaan sampah di DKI Jakarta disebabkan oleh struktur kelembagaan Dinas Kebersihan DKI Jakarta yang bersifat *highly centralized*. Selain itu, dalam perumusan program-program prioritas kurang memperhatikan keterbatasan yang dimiliki oleh dinas yang bersangkutan, sehingga pelaksanaan program tersebut tidak berjalan secara efektif. Kurangnya perhatian terhadap keseimbangan alokasi sumber daya pada setiap sub sistem pengelolaan sampah, juga merupakan faktor lain yang menyebabkan ketidakefektifan pengelolaan sampah di DKI Jakarta, karena hambatan dalam suatu sub sistem menyebabkan terhambatnya proses pada sub sistem lainnya. Skill yang masih relatif rendah dari para pelaksana pengelola sampah, dan komitmen terhadap nilai-nilai yang dianut bersama dalam organisasi yang masih rendah, merupakan dua faktor lain yang dinilai merupakan faktor penyebab kurang efektifnya pengelolaan sampah di DKI Jakarta.

Berbeda dengan Amir Sagala, dengan mengambil kasus di Kota Ujungpandang, Muhammad Yunus (1998) mengangkat 5 (lima) faktor utama yang menentukan pelayanan kebersihan perkotaan. Kelima faktor tersebut adalah kebijaksanaan pelayanan kebersihan, sumber dana/keuangan, sarana/prasarana, sumber daya manusia, dan partisipasi masyarakat. Dari kelima faktor tersebut, Yunus menemukan bahwa sumber dana untuk pembiayaan pengelolaan sampah yang ada masih belum memadai. Demikian juga sarana dan prasarana yang ada sudah kurang layak lagi untuk dipergunakan. Tenaga operasional pemungut sampah juga masih kurang memadai, sehingga frekuensi pengangkutan sampah sering mengalami penundaan. Sementara itu, implementasi kebijakan pemerintah daerah secara normatif telah dilaksanakan dengan berbagai keterbatasan yang ada. Demikian juga partisipasi masyarakat sudah cukup baik, terbukti dengan kesadaran yang tinggi dari masyarakat dalam pengadaan tempat pembuangan sampah di rumah masing-masing, dan kesadaran dalam pembayaran retribusi layanan sampah yang sekali gus dibayarkan saat pembayaran rekening listrik.

Dari berbagai kajian ini, dengan melihat pengelolaan kebersihan kawasan perkotaan sebagai suatu bentuk pelayanan umum yang diberikan

oleh pemerintah daerah terhadap masyarakat, dapat disimpulkan bahwa kajian-kajian ini membuktikan masih rendahnya kualitas layanan umum termasuk layanan kebersihan kawasan perkotaan, sehingga kepuasan konsumen masih belum terpenuhi akan layanan ini, hal ini terbukti dengan adanya kesenjangan tuntutan masyarakat yang semakin tinggi di satu pihak dengan kemampuan aparatur yang masih rendah di lain pihak. Beberapa faktor yang menyebab kondisi ini, ditemukan dari berbagai kajian ini adalah *pertama*, belum adanya kebijakan (terkait dengan instrumen, mekanisme, dan institusi) yang mampu mendorong atau merangsang institusi pemberi layanan untuk meningkatkan kinerjanya. Kalaupun ada sistem yang dianggap sebagai instrumen penilaian kinerja, ternyata instrumen ini belum efektif karena masih bersifat "sistem arisan". *Kedua*, kualitas sumber daya (SDM, dana, dan sarana-prasarana) yang masih terbatas, baik kualitas maupun jumlahnya, sehingga tatkala terjadi peningkatan tuntutan masyarakat, sumber daya yang tersedia tidak mampu merespons-nya dengan sempurna, sehingga terjadi *gap of quality*. Dalam kaitan ini, pemerintah daerah berkewajiban untuk menutupi kesenjangan ini. *Ketiga*, rendahnya kualitas pelayanan kebersihan ternyata disebabkan oleh kurang efektifnya faktor-faktor yang diidentifikasi oleh Mc.Kinsey sebagai 7-S dalam pelaksanaan manajemen pelayanan kebersihan. Satu hal yang perlu diperhatikan juga, ternyata untuk kasus Kota Ujungpandang, partisipasi masyarakat sudah relatif baik yang terbukti dari kesediaan masyarakat untuk membayar retribusi sampah yang dibebankannya.

B. Pengelolaan Sampah Ditinjau Dari Dimensi Biaya

Fenomena rendahnya kualitas pelayanan kebersihan kawasan perkotaan yang diberikan oleh pemerintah daerah kepada masyarakat, sebagaimana temuan-temuan penelitian sebelumnya, yang telah diungkapkan di muka, secara teoritis dapat dilihat dari dimensi kemampuan institusi yang selama ini mengelola kebersihan kawasan perkotaan dalam melakukan efisiensi biaya. Ada beberapa faktor yang dapat menyebabkan rendahnya kualitas layanan dilihat dari dimensi ini. *Pertama*, rendahnya kualitas dan *coverage* layanan bisa disebabkan oleh kurangnya kapasitas produksi layanan yang dimiliki oleh institusi pengelola kebersihan, sehingga produksi berada di bawah skala ekonomi (*economies of scale*). Rendahnya skala ekonomi dari suatu produk layanan berarti tingkat produksi berada pada tingkat biaya yang relatif tinggi (belum sampai kepada level *minimum*

cost). Biaya tinggi dapat menyebabkan kuantitas atau jangkauan layanan menjadi rendah, sehingga kalaupun jangkauan dipaksakan untuk mencukupi semua wilayah kerja, maka kualitas layanan yang akan terkorban. Dalam kaitan ini, kualitas layanan dapat ditingkatkan melalui peningkatan skala ekonomi dengan cara menambah kapasitas produksi layanan.

Kedua, rendahnya kualitas dan *coverage* layanan bisa disebabkan oleh manajemen yang terlalu luas, sehingga terjadi pemborosan sumber daya yang berpangkal dari produksi layanan yang berada di atas *economies of scale*. Keadaan ini menyebabkan biaya per unit layanan yang tinggi, dan kalaupun biaya per unit ditekan, sehingga tarif ditetapkan rendah, maka kualitas layanan akan terkorban.

Dalam kaitan ini, suatu penelitian yang dilakukan oleh Nurul Yulianti (Tesis, 2000) mencoba mengungkap struktur biaya serta kaitannya dengan output pelayanan yang diberikan Dinas Kebersihan Kabupaten Bandung. Penelitian Yulianti menyimpulkan bahwa sistem pengelolaan langsung yang diterapkan oleh Dinas Kebersihan dan Pertamanan Kabupaten Bandung ternyata sangat boros sumber daya, namun di lain pihak hal ini menguntungkan konsumen karena hanya membayar satu kali dengan nilai yang rendah pula. Di sisi lain, Dinas Kebersihan dan Pertamanan Kabupaten Bandung dihadapkan kepada dualisme misi antara kewajiban untuk memperhatikan “kesejahteraan” masyarakat dengan keharusan memberikan kontribusi anggaran terhadap pemerintah.

Atas dasar hal tersebut, Yulianti merekomendasikan beberapa hal antara lain: *Pertama*, perlu perubahan sistem pengelolaan dari sistem pengelolaan langsung menjadi sistem pengelolaan tak langsung. Artinya dari semula Dinas Kebersihan dan Pertamanan mengumpulkan langsung sampah dari rumah tangga, menjadi hanya mengumpulkan dari Tempat Pembuangan Sementara ke Tempat Pembuangan Akhir. Sementara itu pengumpulan dari rumah ke rumah dilaksanakan secara swadaya oleh warga masyarakat. Penghematan biaya yang semua dikeluarkan untuk pengumpulan dari rumah ke rumah dapat digunakan untuk peningkatan layanan kebersihan. *Kedua*, perlu perubahan sistem penetapan tarif, dari semula yang tidak didasarkan kepada struktur biaya menjadi penetapan yang didasarkan kepada struktur biaya. Ada dua pilihan untuk penetapan tarif ini, yaitu penetapan tarif atas dasar biaya rata-rata (*average cost*), jika diharapkan penerimaan yang didapat oleh Dinas hanya untuk menutup biaya (*cost recovery*), atau

penetapan tarif atas dasar biaya marginal (*marginal cost*). Jika pilihan ini yang ditetapkan, dalam kasus Kabupaten Bandung, Dinas dapat memperoleh keuntungan.

Ketiga, perlu dipertimbangkan pengelolaan sampah oleh kecamatan untuk mempersempit areal pelayanan dan pengawasan. Rekomendasi ini diajukan oleh Yulianti karena salah satu permasalahan yang dihadapi Dinas Kebersihan dan Pertamanan Kabupaten Bandung adalah terlalu luasnya cakupan pelayanan, sehingga memerlukan biaya perjalanan yang besar sedangkan volume sampah yang dikelola relatif kecil, selain itu pengawasan pun tidak dapat dilakukan secara efektif.

C. Peran Serta Masyarakat Dalam Penanggulangan Sampah

Kesadaran masyarakat akan pentingnya kebersihan kawasan perkotaan menjadi sangat penting tatkala diketahui bahwa ternyata, keberhasilan berbagai program dan kebijakan dalam pengelolaan kebersihan kawasan perkotaan sangat tergantung kepada partisipasi masyarakat. Suatu studi yang terkait dengan substansi ini yang berjudul "Penanggulangan Limbah dan Sikap Masyarakat Dalam Kebersihan Lingkungan Rumah Tangga" telah dicoba dilakukan oleh Taufik (1992) sebagai tesis untuk mendapatkan gelar masternya. Penelitian ini antara lain untuk mengetahui kecenderungan sikap masyarakat dalam kebersihan rumah tangga, faktor sosial budaya yang mendominasi perilaku mereka terhadap sampah, serta mekanisme sosial yang berkembang sehubungan dengan program penanggulangan sampah yang diinovasikan.

Berangkat dari tujuan-tujuan tersebut, Taufik menemukan bahwa inovasi kebersihan pada lingkungan hidup kota yang berpenduduk heterogen sosial budayanya, dengan pelayanan sampah sistem modul, merupakan suatu alternatif yang cukup baik untuk dipertimbangkan implementasinya. Model ini dalam pelaksanaannya adalah dengan cara melibatkan masyarakat dalam penyuluhan kebersihan, pewadahan sampah, membayar iuran kebersihan serta mendapat pelayanan pengambilan dan pengangkutan sampah dari tiap rumah tinggalnya, padahal sebelumnya mereka telah didominasi oleh

pengetahuan, kepercayaan, kebiasaan, kesempatan dan keputusan membuang sampah dan limbah rumah tangga secara tradisional. Pada akhirnya, Taufik menyimpulkan bahwa kuat lemahnya penerimaan masyarakat terhadap inovasi kebersihan penanggulangan sampah, berhubungan dengan kesempurnaan komponen program dan tingkat kompleksitas psikologi, sosial dan budaya dalam masyarakat.

Sementara itu, penelitian Yunus (1998), seperti dikemukakan terdahulu, menemukan bahwa partisipasi masyarakat, khususnya di Kota Ujungpandang sudah cukup baik dalam layanan kebersihan kota in, yang terbukti dengan kesadaran yang tinggi dari masyarakat dalam pengadaan tempat pembuangan sampah di rumah masing-masing, dan kesadaran dalam pembayaran retribusi layanan sampah yang sekali gus dibayarkan saat pembayaran rekening listrik.

D. Kemitraan Pelayanan Kebersihan Sebagai Alternatif Peningkatan Kinerja Layanan

Beberapa alternatif kebijakan untuk mengatasi rendahnya kualitas pelayanan umum dan kualitas pelayanan kebersihan kawasan perkotaan khususnya, telah banyak diajukan oleh para pengkaji, peneliti dan peminat masalah ini. Beberapa diantaranya telah disampaikan di muka. Penelitian lain yang pernah dilakukan oleh Lembaga Administrasi Negara Perwakilan Jawa Barat pada Tahun 1999, mencoba mengangkat dimensi lain dari pelayanan yaitu pengembangan pola kemitrausahaan dalam penyelenggaraan pelayanan antara pemerintah, swasta, dan masyarakat. Penelitian ini berangkat dari dua permasalahan utama yaitu: *Pertama* tidak adanya pola kemitraan yang baku dan jelas antara pemerintah dengan masyarakat yang selama ini dilaksanakan. Atas dasar itu, penelitian berupaya mengungkap pola-pola kemitraan yang selama ini berlaku di tengah masyarakat. *Kedua*, kemitraan yang selama ini dilakukan antara Pemerintah Daerah dengan masyarakat dinilai kurang efektif dalam memberdayakan potensi masyarakat secara optimal. Oleh karena itu, penelitian ini berupaya merumuskan pola-pola kemitraan yang diharapkan dapat memberdayakan masyarakat di satu pihak dan mengoptimalkan pemanfaatan sumber daya yang dimiliki pemerintah di lain pihak.

Dengan menggunakan metode penelitian *deskriptif eksploratif*, di 10 Kabupaten/Kotamadya yang berada di 5 Propinsi yaitu Kabupaten

Tasikmalaya dan Kotamadya Cirebon (Jawa Barat), Kabupaten Lampung Tengah dan Kotamadya Lampung (Lampung), Kabupaten Bantul dan Kotamadya Yogyakarta (DI Yogyakarta), Kabupaten Tabanan dan Kotamadya Badung (Bali), serta Kabupaten Lombok Tengah dan Kotamadya Lombok Barat (Nusa Tenggara), dengan para Kepala Dinas Instansi Otonom Daerah Kabupaten/Kota yang melakukan kemitraan sebagai responden, ditemukan beberapa hal sebagai berikut:

1. Pelaksanaan kemitraan di lingkungan Pemerintah Daerah pada umumnya telah berjalan walaupun masih belum optimal.
2. Unsur pendorong utama pelaksanaan kemitraan di Daerah adalah program pemerintah, dengan demikian ide dasar pelaksanaan kemitraan ini lebih banyak karena adanya program-program pemerintah yang mengarah pada upaya pemberdayaan masyarakat.
3. Pola kemitraan yang digunakan di Daerah meliputi pola-pola sebagai berikut: Pola Sub Kontrak, Pola Inti Plasma, Pola Waralaba, Perdagangan Umum, dan Pola Keagenan serta beberapa pola lain yang spesifik di suatu daerah seperti Subak di Bali.
4. Kerjasama kemitraan di Daerah paling banyak dilakukan oleh pemerintah yaitu dengan masyarakat, dengan sektor swasta, sedangkan dengan LSM sangat sedikit. Ini menunjukkan dominasi inisiatif kerjasama dipegang oleh pemerintah.
5. Fakta di lapangan juga menunjukkan bahwa aspek sumber pendanaan pelaksanaan kemitraan menjadi suatu permasalahan. Pihak swasta dan LSM dalam menjalin kemitraan dengan Pemerintah memberikan kontribusi dana yang relatif masih kecil.
6. Selain masalah pendanaan diatas, yang merupakan kendala kedua dalam melaksanakan kemitraan adalah kualitas sumber daya manusia. Ini berarti peningkatan kualitas SDM dan sumber pendanaan perlu menjadi fokus kebijakan.
7. Sesuai dengan prinsip kemitraan yaitu untuk keuntungan semua pihak yang bermitra, maka pelaksanaannya di daerah pada hakekatnya sudah memenuhi prinsip tersebut dimana berlaku asas saling menguntungkan.
8. Berbeda dengan inisiatif kemitraan dibidang ekonomi yang sedikit banyak diambil oleh masyarakat terutama sektor swasta, maka kemitraan dibidang sosial dominasi pemerintah sangat besar.
9. Tidak berbeda dari kemitraan dibidang sosial, maka dibidang budaya pun dominasi pemerintah sangat besar dan pelaksanaan kegiatan

kemitraan dibidang ini lebih banyak dilakukan pola kerjasama antara pihak pemerintah dan masyarakat.

Dari hasil temuan diatas dapat disimpulkan bahwa kemitraan yang dilakukan oleh Pemerintah Daerah dengan masyarakat dalam hal ini sektor swasta dan kelompok masyarakat lebih banyak dilakukan di bidang ekonomi. Dari peran yang dimainkan pemerintah dalam pelaksanaan kemitraan tersebut dapat dilihat adanya empat pola kemitraan yaitu sebagai berikut :

Pola Pertama, Pemerintah dengan kewenangannya memberikan dana bantuan bersumber dari pajak, retribusi dll. langsung kepada masyarakat yang tertinggal atau kurang maju. *Pola kedua*, Pemerintah memberikan bantuan berupa dana kepada pengusaha kecil yang memiliki motivasi dan pandangan yang maju serta prospek perkembangan di masa depan. *Pola ketiga*, Pengusaha yang tidak terlibat langsung dalam kemitraan bertindak sebagai katalisator dengan memberikan bantuan baik berupa penyediaan layanan, sarana prasarana maupun transfer ilmu pengetahuan yang dibutuhkan masyarakat. *Pola keempat*, dimana kedudukan pemerintah daerah sebagai penghubung atau pemberi legitimasi kemitraan dan pemberi bantuan adalah yayasan dan badan usaha.

Dalam penelitian selanjutnya, LAN Jawa Barat menyimpulkan bahwa ada dua kecenderungan yang mengemuka berkenaan dengan penyelenggaran pelayanan umum dewasa ini. *Pertama*, perkembangan tuntutan masyarakat akan kuantitas, kualitas, dan kecepatan pelayanan umum di satu pihak, dan *kedua* keterbatasan anggaran yang dimiliki pemerintah di lain pihak. Dua hal ini mengakibatkan munculnya kecenderungan pergeseran peran dan fungsi pemerintah dalam penyelenggaraan pelayanan umum. Apabila, pada tahap awal pembangunan pelayanan umum banyak didominasi oleh pemerintah dengan alasan kondisi infrastruktur perekonomian masih lemah, maka kini hal itu tidak lagi menjadi alasan. *Temuan penelitian* menunjukkan bahwa dalam beberapa hal, kinerja pemerintah dalam memproduksi barang dan jasa ketinggalan jika dibandingkan dengan swasta. Oleh karena itu, melalui peningkatan peran serta swasta, diharapkan dapat memenuhi kedua kecenderungan di atas.

Melalui peningkatan peran serta swasta, diharapkan iklim pelayanan akan semakin sehat. Persaingan yang semakin sehat, akan mendorong efisiensi dan kualitas pelayanan, karena bagaimana pun, swasta tidak

menginginkan usahanya rugi. Dengan demikian, tuntutan kualitas, kuantitas, dan kecepatan pelayanan diharapkan dapat terpenuhi. Selain itu, melalui peningkatan peran serta swasta, alokasi angaran pemerintah untuk pengadaan jenis pelayanan tersebut menjadi berkurang, bahkan mungkin menjadi nol jika dilakukan privatisasi total. Dengan demikian, kecenderungan menurunnya kemampuan pemerintah akan segera teratas.

Temuan penelitian juga menunjukkan adanya kesepakatan di lingkungan aparat daerah dan pihak swasta serta masyarakat umum mengenai perlunya pengembangan lebih lanjut kualitas dan kuantitas pelayanan umum serta perlu adanya upaya-upaya yang serius untuk mengantisipasi dan mengatasi permasalahan terbatasnya anggaran pemerintah dan meningkatnya tuntutan masyarakat akan kuantitas dan kualitas pelayanan umum.

Diakui juga bahwa secara umum pelayanan-pelayanan yang selama ini diberikan oleh pemerintah (Dinas) *masih diperlukan oleh masyarakat*, meskipun dalam beberapa hal masyarakat *belum merasa puas*, yang ditandai dengan adanya keluhan dan pengaduan kepada institusi yang bersangkutan. Padahal, diakui oleh semua pihak, aparat pemberi pelayanan telah *berusaha untuk mewujudkan pelayanannya sebaik mungkin*. Dari kondisi ini dapat difahami bahwa terdapat faktor-faktor struktural dan kultural yang melekat pada tubuh birokrasi yang menyebabkan ketidaksepadanan antara tuntutan masyarakat dengan kemampuan dan kemauan aparat dalam memberikan pelayanan. Hambatan struktural lebih bersifat kemampuan dan kapabilitas aparat dalam hal ini SDM, sistem, dan kelembagaannya yang relatif masih kurang, sedangkan hambatan-hambatan kultural menyangkut prilaku dan budaya birokrasi yang belum terbiasa dengan iklim persaingan (*competition*) dan orientasi pasar (*market oriented*).

Meskipun tidak sampai pada tahapan identifikasi dinas atau jenis layanan yang perlu dilakukan swastanisasi, kontrak kerja / karya, kemitraan, ataupun tetap diselenggarakan oleh pemerintah, namun pada tahapan awal penelitian ini berhasil memberikan rumusan serta ilustrasi-ilustrasi mengenai prospek restrukturisasi dengan berbagai kriterianya. Dalam kaitan ini, secara umum layanan yang diberikan oleh setiap dinas daerah mempunyai kompetensi untuk ketiga bentuk pengembangan restrukturisasi, dengan *magnitude* yang berbeda-beda.

Pelayanan yang bersifat pembinaan, perijinan dan pengaturan merupakan kompetensi pemerintah untuk melakukannya. Pelayanan yang bersifat penyediaan sarana fisik mempunyai peluang yang besar untuk dilakukan kemitraan baik dalam bentuk *contracting out*, atau pun *outsourcing* karena di satu pihak pemerintah mempunyai keterbatasan dana dan di lain pihak potensi swasta cukup besar dan tertarik untuk melakukan hal ini. Sementara itu pelayanan-pelayanan yang mempunyai prospek pasar cukup baik (*marketable*) serta mempunyai peluang yang besar untuk menghasilkan keuntungan (*profitable*), maka peluang swasta untuk masuk dalam sektor usaha ini sangat besar (*privatisasi*). Masih dalam kaitan peluang privatisasi, aspek efisiensi juga merupakan kriteria lain yang menentukan peluang ini.

Peluang keikutsertaan masyarakat (kemitraan) dalam suatu jenis pelayanan, tidak hanya tergantung pada kriteria ekonomi finansial yaitu *marketable* dan *profitable*, melainkan juga tergantung kepentingan jenis layanan tersebut bagi masyarakat (*public goods*). Dalam hal ini, secara swadaya masyarakat mempunyai peluang yang tinggi untuk ikut serta, misalnya dalam jenis layanan pendidikan dasar

Atas dasar peluang restrukturisasi yang ada, maka direkomendasikan untuk dilakukan pengukuran terhadap jenis-jenis layanan dengan kriteria-kriteria yang berhasil dirumuskan. Ada 4 kriteria umum yang utama dan 1 kriteria spesifik yang dapat digunakan untuk menilai prospek restrukturisasi tersebut.

Kriteria khusus disesuaikan dengan jenis layanannya. Sementara itu, keempat kriteria umum meliputi: Pertama, *kriteria kelembagaan* yang meliputi dampak restrukturisasi terhadap perubahan kelembagaan instansi yang selama ini mengelola jenis layanan tersebut, dan dampak restrukturisasi terhadap kepegawaian instansi yang selama ini mengelola/menyediakan jenis layanan tersebut.

Kedua, *kriteria ekonomi dan finansial*, yang meliputi kemampuan pemerintah untuk membiayai suatu layanan dibandingkan dengan kebutuhan masyarakat akan layanan tersebut; kelayakan pasar dari suatu jenis layanan; apakah jenis layanan tersebut laku atau tidak jika dijual dengan tarif yang ditentukan; kontribusi *net income* (pendapatan total dikurangi biaya operasional) dari jenis layanan tersebut terhadap PAD jika dikelola pemerintah (saat ini) dibandingkan dengan kontribusi pajak yang akan

diterima terhadap PAD jika layanan tersebut diserahkan kepada swasta; tarif yang dikenakan jika dikelola oleh pemerintah *dibandingkan* prediksi tarif yang akan dikenakan jika dikelola oleh swasta; serta efisiensi dalam menyelenggarakan layanan yang tercermin dari rasio antara total penerimaan terhadap total biaya operasional. Ketiga, *kriteria produk layanan*, yang meliputi kondisi kualitas layanan saat ini; kesesuaian layanan dengan kebutuhan masyarakat saat ini; dan kualitas layanan saat ini *dibandingkan dengan* jika diselenggarakan oleh swasta. Keempat, *kriteria prosedur dan mekanisme pelayanan*, yang meliputi kesederhanaan prosedur layanan saat ini; kemudahan persyaratan untuk mendapatkan layanan saat ini; dan kemudahan dan kesederhanaan prosedur pelayanan saat ini *dibandingkan dengan* prediksi jika layanan tersebut diselenggarakan oleh swasta.

E. Rangkuman

Berdasarkan elaborasi terhadap berbagai hasil kajian yang pernah dilakukan, dapat dikemukakan beberapa hal sebagai rangkuman yang terkait dengan kondisi dan permasalahan pelayanan kebersihan kawasan perkotaan saat ini sebagai berikut:

1. Secara umum layanan kebersihan lebih bersifat barang publik, sehingga minat swasta untuk terjun ke dalam usaha layanan ini relatif kurang;
2. Tidak ada perangsang dan pendorong untuk meningkatkan kinerja pelayanan pada umumnya, dan khususnya pelayanan kebersihan kawasan perkotaan. Oleh karena itu diperlukan instrumen, kelembagaan, dan mekanisme penilaian kinerja pelayanan sebagai upaya untuk meningkatkan kinerja pelayanan umum tersebut;
3. Struktur kelembagaan organisasi pengelola kebersihan kawasan perkotaan di beberapa kota, cenderung terlalu *highly centralized*;
4. Terjadi ketidakseimbangan alokasi sumber daya pada setiap sub sistem, karena keterhambatan pada satu sub sistem berdampak pada sub sistem lainnya;
5. Rendahnya skill dan komitment terhadap nilai bersama dalam organisasi;
6. Kurangnya dana, serta sarana dan prasarana;
7. Kurangnya kapasitas produksi, sehingga berada di bawah skala ekonomi. Dalam kasus tertentu luasnya jangkauan kontrol, akibat produksi di atas skala ekonomi menyebabkan inefisiensi dalam pemberian layanan;

8. Terdapat dualisme misi, yaitu misi pelayanan terhadap masyarakat (pelanggan) dan kontribusi terhadap PAD;
9. Penyelenggaraan layanan kebersihan kawasan perkotaan relatif boros sumber daya, yang disebabkan oleh sistem pengelolaan yang belum tepat;
10. Partisipasi masyarakat di beberapa daerah relatif baik;
11. Kemitraan merupakan salah satu upaya untuk meningkatkan kinerja layanan, namun ternyata masih didominasi oleh inisiatif pemerintah;
12. Kondisi birokrasi pengelola kebersihan kawasan perkotaan belum terbiasa dengan persaingan dan orientasi pasar;
13. Layanan yang diberikan pemerintah mempunyai peluang untuk diswastakan, kontrak kerja, atau kemitraan, dengan magnitude yang berbeda-beda.

BAB IV

ANALISIS KONDISI PELAYANAN DAN KELEMBAGAAN PENGELOLA KEBERSIHAN KAWASAN PERKOTAAN

A. Identifikasi dan Kategorisasi Layanan Kebersihan Kawasan Perkotaan

Pengelolaan kebersihan kawasan perkotaan yang selama ini diberikan oleh pemerintah daerah, yang operasionalisasinya dilakukan oleh berbagai organisasi yang berbeda-beda, diinterpretasi oleh daerah ternyata terbatas pada kebersihan dari sampah. Kalaupun pemahaman mereka diperluas, maka pengembangan itu hanya pada batas konsepsi kebersihan dari sampah (sampah padat) dan limbah (limbah cair). Lebih khusus lagi, yang diinterpretasi limbah oleh beberapa kalangan, juga sering terbatas pada limbah cair yang berasal dari industri. Atas dasar pemahaman tersebut, fungsi pelayanan kebersihan kawasan perkotaan yang diberikan oleh daerah meliputi layanan-layanan yang relatif homogen dilakukan oleh setiap daerah, sebagai berikut:

1. Pembuatan kebijakan yang berkaitan dengan pengaturan, pengelolaan, pengendalian, dan pengawasan kebersihan kawasan perkotaan.
2. Pemilahan sampah
3. Pengumpulan sampah
4. Pengangkutan sampah dari rumah ke TPS
5. Pengangkutan sampah dari TPS ke TPA
6. Pendaur ulangan sampah
7. Pemusnahan sampah
8. Pembuatan kompos
9. Penyapuan jalan
10. Pengadaan sarana dan prasarana pengelolaan sampah
11. Pemeliharaan sarana dan prasarana pengelolaan sampah
12. Penyewaan kontainer
13. Pengolahan limbah
14. Pembersihan sungai
15. Pengadaan sarana dan prasarana pengelolaan limbah
16. Pengelolaan sarana dan prasarana pengelolaan limbah
17. Pembinaan teknis tentang IPAL

18. Penyedotan Tinja (Septick Tank)
19. Penyewaan mobil toilet

Apabila layanan-layanan tersebut dikategorikan berdasarkan jenis produk layanannya, maka terdapat 4 kategori utama sebagai berikut:

1. Pelayanan Kebijakan, yaitu pembuatan kebijakan yang berkaitan dengan pengaturan, pengelolaan, pengendalian, dan pengawasan kebersihan kawasan perkotaan.
2. Pelayanan Kebersihan dari sampah padat meliputi:
 - Pemilahan sampah
 - Pengumpulan sampah
 - Pengangkutan sampah dari rumah ke TPS
 - Pengangkutan sampah dari TPS ke TPA
 - Pendaur ulangan sampah
 - Pemusnahan sampah
 - Pembuatan kompos
 - Penyapuan jalan
 - Pengadaan sarana dan prasarana pengelolaan sampah
 - Pemeliharaan sarana dan prasarana pengelolaan sampah
 - Penyewaan kontainer
3. Pelayanan Kebersihan dari Limbah Cair Industri meliputi:
 - Pengolahan limbah
 - Pembersihan sungai
 - Pengadaan sarana dan prasarana pengelolaan limbah
 - Pengelolaan sarana dan prasarana pengelolaan limbah
 - Pembinaan teknis tentang IPAL
4. Pelayanan kebersihan dari Limbah Cair Manusia, meliputi:
 - Penyedotan Tinja (Septick Tank)
 - Penyewaan mobil toilet

Sedangkan apabila dibagi berdasarkan sifatnya, maka jenis-jenis layanan tersebut dapat dikategorikan menjadi empat kategori juga, yaitu:

1. Pelayanan Kebijakan, yaitu pelayanan yang substansinya berupa pengaturan terhadap kondisi kebersihan kawasan perkotaan. Jenis layanan ini meliputi pembuatan kebijakan yang berkaitan dengan

pengaturan, pengelolaan, pengendalian, dan pengawasan kebersihan kawasan perkotaan.

2. Pelayanan substantif langsung, yaitu layanan-layanan yang merupakan inti layanan (*core business*) organisasi, dan bersifat langsung berkenaan dengan kebersihan kota. Layanan-layanan ini mau tidak mau harus dilaksanakan, dalam rangka kebersihan kawasan perkotaan. Jenis layanan substantif langsung meliputi:

- Pemilahan sampah
- Pengumpulan sampah
- Pengangkutan sampah dari rumah ke TPS
- Pengangkutan sampah dari TPS ke TPA
- Pembersihan jalan
- Pembersihan sungai
- Penyedotan Tinja (*Septick Tank*)

3. Pelayanan substantif tak langsung, yaitu layanan-layanan yang merupakan inti layanan (*core business*) organisasi, namun bersifat tidak langsung berkenaan dengan kebersihan kota. Jenis layanan substantif tak langsung meliputi:

- Pendaur ulangan sampah
- Pemusnahan sampah
- Pembuatan kompos
- Pengolahan limbah
- Pembinaan teknis tentang IPAL

4. Pelayanan Fasilitatif, yaitu layanan-layanan yang merupakan turunan dari layanan substantif (*derived services*), yang meliputi:

- Pengadaan sarana dan prasarana pengelolaan sampah
- Pemeliharaan sarana dan prasarana pengelolaan sampah
- Penyewaan sarana dan prasarana (kontainer mobil toilet)
- Pengadaan sarana dan prasarana pengelolaan limbah
- Pengelolaan sarana dan prasarana pengelolaan limbah

B. Bobot Fungsi Pengelolaan Kebersihan Kawasan Perkotaan: *Antara Fungsi Pengaturan, Fungsi Penerimaan, dan Fungsi Pelayanan*

Secara umum, pelayanan kebersihan kawasan perkotaan mempunyai tiga fungsi yaitu fungsi pengaturan, fungsi pelayanan, dan fungsi penerimaan. Di semua daerah penelitian, pemerintah daerah (dalam hal ini organisasi pengelola kebersihan kawasan perkotaan) memahami pengelolaan kawasan kebersihan kawasan perkotaan merupakan suatu fungsi yang lebih bersifat pemberian layanan. Fungsi pelayanan diwujudkan dalam bentuk upaya yang terus dilakukan dalam pemberian layanan sekalipun *financial benefit* yang diperoleh institusi lebih rendah dibandingkan *financial cost*. Sementara itu, apabila dilihat secara parsial per bagian layanan, sebenarnya dapat dipilih menjadi beberapa kategori berdasarkan bobot fungsi (pelayanan, penerimaan, dan pengaturan) ini. Kategorisasi berdasarkan bobot fungsi ini sangat penting, jika dikaitkan dengan prediksi model pengelolaan layanan. Suatu pelayanan yang bersifat pengaturan tidak mungkin diberikan oleh swasta. Demikian juga pelayanan yang lebih bersifat pelayanan, kecil kemungkinan swasta mau masuk total, kecuali dalam bentuk kemitraan.

Suatu layanan dikatakan mempunyai dominasi bobot pengaturan apabila tujuan utama dari layanan itu untuk mengatur agar tercipta lingkungan yang bersih serta nyaman, dan produk layanan berupa aturan yang harus ditaati oleh masyarakat. Kemudian, suatu layanan dikatakan mempunyai dominasi bobot penerimaan jika tujuan utama dari pengadaan layanan tersebut untuk mendapatkan penerimaan/pendapatan bagi organisasi. Sedangkan suatu layanan dikatakan mempunyai dominasi bobot pelayanan apabila produk layanan tersebut bukan berupa aturan, dan tujuan utama dari layanan itu bukan untuk mendapatkan pendapatan. Atas dasar kategorisasi tersebut, maka jenis-jenis layanan yang diberikan organisasi pengelola kebersihan kawasan perkotaan saat ini dapat diklasifikasikan sebagai berikut:

Tabel 4.1
Bobot Fungsi (Pelayanan, Penerimaan, dan Pengaturan)
Dari Setiap Bagian Layanan Dilihat Secara Parsial

No.	Jenis Layanan	Fungsi Yang Dominan
1	Pembuatan kebijakan yang berkaitan dengan pengaturan, pengelolaan, pengendalian, dan pengawasan kebersihan kawasan perkotaan.	Pengaturan
2	Pemilahan sampah	Pelayanan
3	Pengumpulan sampah	Pelayanan
4	Pengangkutan sampah dari rumah ke TPS	Pelayanan
5	Pengangkutan sampah dari TPS ke TPA	Pelayanan
6	Pendaur ulangan sampah	Penerimaan
7	Pengolahan limbah	Pelayanan
8	Pemusnahan sampah	Pelayanan
9	Pembuatan kompos	Penerimaan
10	Penyapuan jalan	Pelayanan
11	Pembersihan sungai	Pelayanan
12	Pengadaan sarana dan prasarana pengelolaan sampah	Pelayanan
13	Pengadaan sarana dan prasarana pengelolaan limbah	Pelayanan
14	Pemeliharaan sarana dan prasarana pengelolaan sampah	Pelayanan
15	Pengelolaan sarana dan prasarana pengelolaan limbah	Pelayanan
16	Penyedotan Tinja (Septick Tank)	Penerimaan
17	Penyewaan kontainer	Penerimaan
18	Penyewaan mobil toilet	Penerimaan
19	Pembinaan teknis tentang IPAL	Pelayanan

Sumber: Data Lapangan, diolah

Meskipun sebagian besar layanan yang diberikan organisasi pengelola kebersihan kawasan perkotaan lebih berbobot pelayanan, namun sebagai implikasi dari layanan yang diberikan, pihak pemberi layanan mendapatkan penerimaan. Berdasarkan pengalaman, penerimaan yang didapat, lebih rendah dibandingkan dengan biaya yang dikeluarkannya, apalagi jika perhitungan biaya tidak hanya terbatas pada *explicit cost*

melainkan juga *implicit cost*, seperti gaji pegawai. Penerimaan yang diperoleh oleh organisasi pengelola kebersihan berupa besarnya tarif retribusi yang dibayar oleh pelanggan dikalikan objek tarif itu. Selanjutnya, penerimaan tersebut, masuk kedalam APBD khususnya PAD dari pos laba BUMD (Jika berbentuk PD), atau pendapatan dinas (jika berbentuk dinas).

Meskipun pelayanan kebersihan mengemban fungsi penerimaan yang diwujudkan dalam kontribusi sektor ini terhadap penerimaan daerah, namun jumlahnya relatif kecil. Dinas Kebersihan Kota Banjarmasin misalnya, hanya mampu memberikan kontribusi sebesar Rp. 1.050.000.000,00 dari total PAD sebesar Rp. 16.681.300.000,00 atau sekitar 6,3%. Demikian juga Kota Malang yang masuk kategori kota kecil Dinas Kebersihannya hanya mampu memberikan sumbangan terhadap PAD sebesar 6,1%. Sedangkan Dinas Kebersihan Kota Bogor memperoleh penerimaan dari sektor ini lebih kecil lagi yaitu sebesar 4,7% dari PAD-nya. Kota-kota lain pun tidak jauh berbeda, kontribusi dinas atau PD kebersihan terhadap PAD berkisar pada 4% s.d. 7%. Kontribusi ini belum mempertimbangkan biaya yang dikeluarkan. Apabila semua komponen biaya dimasukkan (*implicit dan explicit cost*), maka sebagaimana diakui oleh mereka, organisasi pengelola kebersihan justru mengalami kerugian.

C. Kecukupan Sumber Daya Institusi Pengelola Kebersihan

1. *Sumber Daya Manusia*

Sumber daya manusia merupakan salah satu sumber daya yang sangat penting dalam menentukan kinerja suatu organisasi, sebagaimana pula dalam organisasi pengelola kebersihan kawasan perkotaan, baik dinas, perusahaan daerah, ataupun badan lain yang dibentuk secara khusus untuk menangani layanan ini. Hasil penelitian yang dilakukan di kota-kota sampel manunjukkan bahwa secara umum kondisi sumber daya manusia yang ada pada institusi-institusi ini, masih relatif kurang.

Kota Bandung misalnya, dilihat dari kondisi SDM yang dimiliki oleh Badan Pengelola Lingkungan Hidup (BPLH) cukup memadai, baik dilihat dari segi kualitas maupun kuantitas dalam melakukan pelaksanaan sesuai dengan tugas dan fungsi kelembagaan itu sendiri. Secara kualitas SDM-nya, hampir 50% memiliki keahlian lingkungan (S1 & S2 lingkungan), dan sebagian memiliki pengalaman berkecimpung dalam lingkungan, serta

memiliki keanekaragaman latar belakang sebagai ciri ekosistem lingkungan (*Sumber: BPLHD Kota Bandung*).

Sementara itu, sumber daya manusia yang dimiliki PD. Kebersihan Kota Bandung, sebagai institusi pengelola kebersihan khususnya dalam Bidang Persampahan, relatif kurang memadai jika dilihat dari dimensi kualitas. Permasalahan yang dihadapi adalah masih rendahnya kualitas Sumber Daya Manusia sehingga peningkatan kualitas SDM masih sangat diperlukan, disiplin pegawai masih perlu ditingkatkan, kesejahteraan pegawai masih rendah dimana gaji pegawai perusahaan pada umumnya masih di bawah standar Upah Minimum Regional (UMR) maupun standar gaji PNS. Sedangkan dilihat dari sisi jumlah, SDM Dinas Kebersihan relatif cukup. Jumlah karyawan PD Kebersihan saat ini adalah 1666 orang (30 April 2001) dengan komposisi sebagai berikut: PNS (155 orang), Pegawai Lokal (22 orang), dan Pegawai Perusahaan (1.488 orang) (*Sumber: PD. Kebersihan Kota Bandung*).

PD. Kebersihan Bestari Kota Medan, berdasarkan pengakuan pihak manajemen, memiliki keterbatasan baik SDM maupun sumber daya lainnya. SDM yang ada saat ini, ditinjau dari kuantitasnya masih rendah. Sebagai gambaran, dari keseluruhan pegawai yang berjumlah 1769 orang, 1.038 atau sekitar 60% diantaranya hanya berpendidikan SD (*Sumber: PD. Kebersihan Bestari Kota Medan*).

Sumber Daya Manusia yang dimiliki Dinas Kebersihan Kota Yogyakarta pun, secara kuantitas masih kurang. Untuk itu, dalam upaya mengatasi keterbatasan jumlah SDM tersebut, Dinas Kebersihan Kota Yogyakarta telah mengatasinya dengan cara menjalin kerjasama dengan pihak swasta. Dilihat dari sisi kualitas, SDM yang dimiliki Dinas ini pun masih sangat kurang, disamping tingkat pendidikan yang relatif rendah juga banyak yang sudah lanjut usia.

Pengelola kebersihan perkotaan di Kota Bogor ditangani oleh Sub Dinas Kebersihan yang berada di bawah Dinas Kebersihan dan Pertamanan. Dalam hal ini, Sub Dinas Kebersihan Kota Bogor juga memiliki SDM yang kurang memadai baik dilihat dari kualitas maupun kuantitas. Secara kualitas, SDM Dinas Kebersihan ini terdiri dari tenaga managerial dengan tingkat pendidikan 1 orang Sarjana (Subdin Kebersihan), 1 orang Setingkat Sarjana muda, dan 3 orang setingkat SLTA dengan pembekalan atau pelatihan dibidang persampahan.

Kondisi SDM Dinas Kebersihan Kota Banjarmasin diakui oleh pihak manajemen, dilihat dari jumlahnya cukup memadai, yaitu 33 orang PNS dan pekerja harian 400 orang. Meskipun demikian, perlu peningkatan terutama dalam kualitas yaitu pengetahuan dan keterampilannya dalam bidang pengelolaan sampah.

SDM Dinas Kebersihan Kota Malang dilihat dari sisi kuantitas dapat dikatakan sudah cukup, yaitu dengan jumlah pasning sejumlah 1441 orang, dan pegawai sejumlah 200 orang. Sedangkan dilihat dari sisi kualitas, dinilai masih kekurangan, terutama tenaga ahli di bidang teknis antara lain: sarjana kimia dan sarjana lingkungan. Sebagai gambaran, dari 213 pegawai yang ada, 145 (68%) diantaranya hanya berpendidikan SD, dan yang berpendidikan sarjana hanya 16 orang (7,5%) (*Sumber: Dinas Kebersihan Kota Malang, 2001*).

Keberadaan SDM organisasi pengelola kebersihan di Kota Batam tidak terlepas dari latar belakang keberadaan organisasinya, yang terkait juga dengan keberadaan Badan Otorita yang secara khusus mengelola Kota Batam. Berangkat dari latar belakang pengelolaan Pulau Batam, yang pada mulanya didasarkan pada kebutuhan untuk mengimbangi perkembangan negara tetangga yaitu Singapura, maka dibentuk Badan Otorita Batam, yang secara langsung bertanggung jawab kepada Pemerintah Pusat. Namun, karena Pulau Batam juga merupakan suatu daerah kota yang memiliki pemerintah daerah, maka dalam operasionalisasi pengelolaan kawasan ini pada Tahun 1985 dibagi antara Pemda setempat dengan Badan Otorita. Dalam hal ini, masalah-masalah pembangunan dilaksanakan oleh Badan Otorita, sedangkan masalah administrasi pemerintahan, kemasyarakatan, dan politik dilaksanakan oleh Pemda setempat. Implikasi dari kebijakan ini, maka pengelolaan lingkungan pun, yang merupakan bagian dari masalah pembangunan kawasan ini merupakan kewenangan Badan Otorita.

Lalu, dengan bergulirnya otonomi daerah melalui UU Nomor 22 Tahun 1999, yang memberikan kewenangan yang luas dalam semua hal kepada Daerah Kabupaten/Kota, kecuali dalam lima bidang yang merupakan monopoli Pemerintah Pusat, maka pengelolaan pembangunan di kawasan Pulau Batam ini pun mengalami pergeseran, termasuk dalam hal pengelolaan sampah dan limbah. Lebih kurang dua tahun yang lalu (1999) dibentuklah Dinas Kebersihan Kota Batam dan BAPEDALDA Kota Batam yang mempunyai tugas dan fungsi mengelola kebersihan kawasan perkotaan

di wilayah ini. Dengan demikian pengelolaan kebersihan kawasan perkotaan saat ini secara fungsional dilaksanakan oleh 3 institusi utama yaitu Badan Otorita, Dinas Kebersihan, dan BAPEDALDA khusus untuk penganggaran yang bersifat regulatif dalam pengelolaan limbah.

Selanjutnya, dilihat dari kondisi SDM khususnya yang dimiliki Dinas Kebersihan dan BAPEDALDA Kota Batam, nampak masih sangat kurang. Gambaran mengenai hal ini adalah sebagai berikut: Dinas Kebersihan memiliki 35 orang pegawai yang terdiri dari 25 orang lulusan SD, 3 orang SLTA dan 7 orang diantaranya berpredikat sarjana. Sementara itu, jumlah pegawai yang dimiliki BAPEDALDA Kota Batam hanya 11 orang meskipun semuanya berpredikat sarjana (*Sumber: Dinas Kebersihan Kota Batam & BAPEDALDA Kota Batam*).

Atas dasar ilustrasi mengenai kondisi SDM di organisasi-organisasi pengelola kebersihan kawasan perkotaan di daerah-daerah penelitian, maka secara umum dapat dipilah menjadi 3 kategori yaitu: *Kategori pertama*, organisasi yang mempunyai SDM, baik kualitas maupun kuantitasnya cukup memadai; *Kategori kedua*, organisasi yang mempunyai SDM, dilihat dari kuantitas cukup memadai sedangkan kualitas kurang; Dan *kategori ketiga*, organisasi pengelola kebersihan yang mempunyai SDM baik kualitas maupun kuantitasnya, kurang memadai.

2. Sarana dan Prasarana Pelayanan

Sarana dan prasarana merupakan sumber daya kedua yang sangat penting dalam pemberian pelayanan kebersihan kepada masyarakat. Hasil penelitian lapangan menunjukkan bahwa secara umum kondisi sarana dan prasarana organisasi pengelola kebersihan kawasan perkotaan saat ini relatif kurang memadai, selain ditunjukkan oleh data-data kuantitatif yang ada, juga diakui oleh pihak manajemen organisasi.

Di BPLH Kota Bandung misalnya, diakui oleh pihak manajemen bahwa kondisi sarana dan prasarana untuk saat ini bila dibandingkan dengan jumlah personil yang tersedia, belum memadai, seperti: tersedianya laboratorium, alat-alat pemantauan dan fasilitas transportasi dan lain-lain.

PD. Kebersihan Kota Bandung, memiliki sarana pengumpulan sampah berupa gerobak sampah saat ini berjumlah 215 buah. Untuk melayani

penyapuan dan pengumpulan sampah jalan (lebih kurang 173 km) dan pasar di kota Bandung dibutuhkan gerobak sampah sebanyak 548 buah (baru terpenuhi 40% dari kebutuhan). Untuk sarana pemindahan berupa container 10m³ saat ini sebanyak 241 buah, sedangkan kebutuhan yang seharusnya adalah sebanyak 420 buah. Lokasi TPS yang ada saat ini adalah 196 lokasi, adapun jumlah ideal untuk melayani masyarakat adalah 246 lokasi (data tahun 2000). Kendaraan operasional/truk angkutan sampah yang dimiliki PD. Kebersihan Kota Bandung berjumlah 104 unit, yang jalan 72 unit (54%) telah habis umur teknisnya. Volume timbunan sampah saat ini sebanyak 8.393 m³/hari sehingga kendaraan yang seharusnya dapat beroperasi adalah sejumlah 168 unit (data tahun 2000). Sementara itu, dengan asumsi timbunan sampah kota 8.393 m³/hari, maka diperlukan TPA seluas adalah 84.69 Ha, maka kekurangan lahan TPA adalah 50.69 Ha (*Sumber: PD. Kebersihan Kota Bandung*).

Alat berat saat ini berjumlah 10 unit dengan rincian 4 unit masih laik jalan, 4 unit rusak ringan dan 2 unit rusak berat. Adapun jumlah idealnya adalah 12 buah. Jika dibandingkan dengan kebutuhan sekarang, maka pemenuhan akan alat berat baru mencapai 67%. Selanjutnya, pengomposan saat ini dilakukan di 15 lokasi, yaitu 3 lokasi TPA, 1 lokasi bekas TPA dan 11 lokasi TPS. Volume sampah yang dikomposkan saat ini adalah 9,44 m³/hari. Kemudian, pengolahan sampah dengan menggunakan insinerator dilakukan di 2 lokasi yaitu: (1) TPA Pasir Impun yang dioperasikan tahun 1994, tipe SR 820 dengan kapasitas 120 kg/jam dengan prediksi umur pakai 10 tahun. (2) Pasar Induk Gedebage dioperasikan tahun 1998, tipe FT LBI dengan kapasitas 300 kg/jam dengan prediksi umur pakai 10 tahun (*Sumber: PD. Kebersihan Kota Bandung*).

Kondisi sarana dan prasarana yang dimiliki PD. Kebersihan Bestari Kota Medan, memang jumlahnya relatif banyak, kendaraang sampah misalnya cukup banyak, tapi kondisinya tidak laik pakai, sehingga kendaraan tersebut tidak dapat dimanfaatkan dalam rangka pelaksanaan tugas pokok dan fungsi dari PD Kebersihan Bestari. Sebagai gambaran, berdasarkan pengakuan pihak manajemen, dari 82 buah Truck Typer, kualitasnya hanya 60% saja. Sedangkan dari 18 buah Truck Container, kualitasnya hanya 70% (*Sumber: PD Kebersihan Bestari Kota Medan*).

Dinas Kebersihan Kota Yogyakarta, memiliki sarana dan prasarana yang juga sangat terbatas, seperti sarana pengangkutan (kendaraan), sarana pengumpulan (gerobak sampah), sarana pemindahan (container), maupun

sarana dan prasarana lainnya, juga sangat kurang memadai dilihat dari kuantitas maupun kualitas. Berdasarkan penilaian pimpinan Dinas Kebersihan, dilihat dari kuantitas, sarana dan prasarana yang ada baru terpenuhi lebih kurang 60%, sedangkan dilihat dari kualitas, kondisi yang ada hanya dinilai 75% (*Sumber: Dinas Kebersihan Kota Yogyakarta*).

Sarana dan prasarana yang dimiliki Dinas Kebersihan Kota Bogor pun kurang memadai dan sudah banyak yang rusak. Dari 204 sarana yang dimiliki, yang terdiri dari 12 jenis, yaitu Dump Truck, Arm Roll, Container, Bak Kayu, Kijang Pick Up, Kijang Mini Bus, Sepeda Motor, Bulldozer, Track Loader, Whell Loader, Mobil Tangki Air, dan Gerobak Sampah, ternyata 52 (25%) diantaranya sudah kurang baik, sedangkan 32 (16%) diantaranya sudah rusak dan tidak layak pakai (*Sumber: Dinas Kebersihan dan Pertamanan Kota Bogor*).

Sarana dan prasarana yang dimiliki Dinas Kebersihan Kota Banjarmasin, seperti dinilai oleh pihak manajemen-nya masih relatif kurang, sehingga perlu peningkatan melalui peremajaan secara bertahap baik angkutan sampah maupun alat berat di TPA. Diketahui saat ini jumlah angkutan sampah sebanyak 30 buah, jumlah alat berat di TPA 4 buah dalam keadaan rusak berat dan ringan (*Sumber: Dinas Kebersihan Kota Banjarmasin*).

Sarana dan prasarana yang dimiliki Dinas Kebersihan Kota Malang pun, dilihat dari dimensi kuantitas masih kurang dari kebutuhan seharusnya. Sebagai contoh, sampah yang dihasilkan di Kota Malang lebih kurang 1.800 m³, kekuatan rotasi kendaraan masing-masing (per kendaraan) 6 rit dengan volume angkut sebanyak 6 m³, dengan demikian dibutuhkan 50 kendaraan, sedangkan yang berfungsi hanya ada 26 kendaraan. Jadi masih kurang sebanyak 24 kendaraan. Dilihat dari kualitasnya, sarana dan prasarana yang ada pun masih relatif kurang. Sebagai gambaran, dari 5 jenis sarana yang dimiliki yang terdiri dari Dump Truck, Arm Roll, Tangki Air, Loader, dan Bulldozer, dengan jumlah 38 buah, 17 (45%) diantaranya sudah rusak dan tidak layak pakai (*Sumber: Dinas Kebersihan Kota Malang, 2001*).

Dinas Kebersihan Kota Batam, jika dilihat dari sarana dan prasarana yang dimilikinya, dapat dikatakan masih sangat kurang. Dari sarana dan prasarana yang ada, berdasarkan penilaian pihak manajemen dapat dilihat sebagai berikut: Kendaraan Truk Sampah dari jumlah 6 unit 4 unit diantaranya rusak, dan yang dua unit pun hanya berkualitas 90%. Gerobak

sampah yang berjumlah 30 unit, kualitasnya hanya 70%. TPS yang dimiliki hanya berjumlah 20 unit dengan kualitas 80%, dan TPA hanya 1 dengan kapasitas 50% (*Sumber: Dinas Kebersihan Kota Batam, 2001*)

3. Sumber Dana

Sumber daya yang penting lainnya yang mutlak diperlukan oleh organisasi pengelola kebersihan kawasan perkotaan adalah sumber dana. Secara umum, sumber dana yang dimiliki oleh semua organisasi, seperti diakui oleh pihak manajemen organisasi, masih relatif kurang memadai. Manajemen BPLHD Kota Bandung misalnya, merasakan bahwa jumlah dana yang dimiliki bila dibandingkan dengan tingkat pencemaran, kerusakan yang terjadi, untuk biaya pemulihan, kelestarian, perencanaan, pencegahan/pengendalian, pemantauan lingkungan selama ini, masih jauh dari memadai. Menurutnya, keadaan dana yang relatif kurang ini disebabkan antara lain oleh karena pemerintah belum begitu *concern* terhadap lingkungan.

PD. Kebersihan Bestari Kota Medan, dalam rangka memberikan pelayanan kepada seluruh masyarakatnya, hanya mempunyai dana rutin sebesar Rp. 17.486.355.638,00. Sementara itu di Dinas Kebersihan Kota Yogyakarta, seperti diakui pihak manajemen, dana yang ada juga masih relatif kurang, khususnya untuk pemeliharaan kendaraan dan pengelolaan air limbah.

Dinas Kebersihan Kota Banjarmasin pun, sumber dana yang dimilikinya masih kurang memadai jika dibandingkan dengan beban kerja yang harus dilaksanakan dengan salah satu indikatornya volume sampah yang dihasilkan setiap harinya, yang mencapai 800 s.d. 1000 m³. Sedangkan dana pengelolaan sampah yang dimiliki hanya sebesar Rp. 2.819.018.000,00.

Anggaran yang dipergunakan oleh Dinas Kebersihan Kota Malang, terdiri dari anggaran rutin dan anggaran pembangunan. Pada Tahun 2000 misalnya anggaran rutin sebesar Rp. 5.661.845.824,00, dan anggaran pembangunan sebesar Rp. 1.375.000.000,00, total anggaran sebesar Rp. 7.036.845.824,00 (*Sumber: Dinas Kebersihan Kota Malang*). Proporsi anggaran rutin Dinas Kebersihan Kota Malang, yang jauh lebih besar dari anggaran pembangunan (proyek) menunjukkan bahwa hanya sebagian kecil saja anggaran yang dipergunakan untuk investasi baru pengadaan sarana dan

prasarana. Sebagaimana dikemukakan oleh pimpinan Dinas Kebersihan setempat, investasi tersebut hanya untuk pengadaan gerobak sampah, perbaikan container, dan pembuatan dustbin.

Berbeda dengan Dinas Kebersihan Kota Malang, anggaran Dinas Kebersihan Kota Batam pada Tahun 2001, justru sebagian besar untuk anggaran pembangunan (proyek). Dari Rp. 2.600.000.000,00, 2 miliar diantaranya untuk proyek. Berdasarkan informasi dari Manajemen Dinas Kebersihan, keadaan ini disebabkan oleh adanya pengalihan pengelolaan dari semula oleh swasta (*kontrak kerja*), menjadi dikelola sendiri oleh Dinas Kebersihan. Pemutusan kerjasama dengan swasta dilatarbelakangi oleh selalu minimnya pendapatan yang diperoleh. Dengan pengalihan pengelolaan, diprediksikan penerimaan akan meningkat (*Sumber: Dinas Kebersihan Kota Batam*)

Berdasarkan kondisi SDM, sarana dan prasarana, serta sumber dana yang selama ini dimiliki oleh organisasi pengelola kebersihan kawasan perkotaan, maka secara umum kondisi ketiga sumber daya utama dalam penyelenggaraan pelayanan tersebut dapat dijelaskan sebagai berikut:

Tabel 4.2
Kondisi Sumber Daya Utama Dalam Penyelenggaraan Pelayanan
Kebersihan Kawasan Perkotaan

No	Sumber Daya	Kondisi/Kategorisasi
1	SDM (Kualitas dan Kuantitas)	<ul style="list-style-type: none"> • Terbagi kedalam 3 kategori: <ol style="list-style-type: none"> 1. Kualitas dan kuantitas cukup memadai 2. Kualitas kurang, kuantitas cukup 3. Kualitas dan kuantitas kurang
2	Sarana dan Prasarana Utama (Sarana Penangumpulan, Sarana Pengangkutan, dan Sarana Pemindahan)	<ul style="list-style-type: none"> • Secara umum sarana dan prasarana yang dimiliki, baik secara kualitas maupun kuantitas sangat kurang.
3	Dana (Penerimaan Organisasi, Anggaran Rutin, dan Anggaran Pembangunan)	<ul style="list-style-type: none"> • Penerimaan Dinas atau PD, tidak mampu untuk menutupi belanja yang harus dikeluarkan. Dengan demikian, sebagian belanja ditutupi oleh subsidi APBD.

Sumber: Data lapangan, diolah.

D. Penetapan Tarif

Tarif yang dibayarkan oleh konsumen (masyarakat) merupakan salah satu sumber penerimaan organisasi pengelola kebersihan, baik itu Dinas, ataupun Perusahaan Daerah. Dari hasil penelitian yang dilakukan, sistem penetapan tarif yang diterapkan antar daerah ternyata berbeda-beda. Penetapan tarif oleh PD. Kebersihan Kota Bandung misalnya, dilakukan dengan mengaitkannya dengan jumlah rekening listrik yang harus dibayar. Demikian juga mekanisme pembayarannya dilakukan pada saat pembayaran rekening listrik. Klasifikasi tarif yang ditetapkan oleh PD. Kebersihan Kota Bandung sesuai dengan Perda No. 13 Tahun 1993, masyarakat dikenakan *retribusi kebersihan* pada saat membayar rekening listrik dengan besaran sebagai berikut:

- Rumah Tinggal I Daya Listrik 250-500 VA Rp 1.500/bulan
- Rumah Tinggal II Daya Listrik 501-2200 VA Rp 2.500/bulan
- Rumah Tinggal III Daya Listrik 2201-6600 VA Rp 3.500/bulan
- Rumah Tinggal IV Daya Listrik diatas 6600 VA, Rp 5.000/bulan

(Sumber: PD. Kebersihan Kota Bandung, 2001)

Dengan tarif seperti tersebut, berdasarkan informasi terakhir dari pihak manajemen PD. Kebersihan Kota Bandung, ternyata kemampuan masyarakat dalam membayar bisa dikategorikan kurang jika dilihat dari jumlah rumah tinggal yang sudah membayar baru sejumlah 57%. Sedangkan non rumah tinggal/tempat usaha telah tertagih 92,94%.

Di Bali, dengan adanya kerjasama pengelolaan kebersihan kawasan perkotaan melalui SARBAKITA (Denpasar, Badung, Gianyar, dan Tabanan), maka terjadi pula perubahan sistem penetapan tarif terhadap masyarakat pelanggan. Sistem penetapan tarif oleh SARBAKITA didasarkan kepada tarif dasar yang dihitung dari seluruh komponen biaya yang dikeluarkan untuk pengelolaan per meter kubik sampah. Berdasarkan perhitungan yang dilakukan, besarnya tarif dasar adalah Rp. 30.000,00 per meter kubik.

Sistem penetapan tarif yang demikian, seperti dikemukakan oleh pihak manajemen diakui memiliki berbagai keunggulan dibandingkan dengan sistem tarif lama. Beberapa keunggulan tersebut antara lain:

- Tarif ditetapkan berdasarkan harga nyata;
- Perhitungan tarif berdasarkan volume;
- Perhitungan dilakukan secara transparan
- Didasarkan pada tarif standard dan tidak ada subsidi;
- Perhitungan sederhana;
- Mudah dipantau;
- Aspek keuangan layak operasi;
- Mudah jika dilakukan penyesuaian;
- Operasionalisasi pengelolaan menjadi optimal.

Sementara itu, sistem penetapan tarif sebelumnya, justru sebaliknya. Tarif dihitung bukan berdasarkan harga nyata melainkan berdasarkan kemampuan, tidak didasarkan volume melainkan koefisien yang ditetapkan untuk setiap kelompok pelanggan, tidak transparan, mengandung subsidi, perhitungannya rumit, sulit dipantau, aspek keuangan menjadi tidak layak

operasi, kesulitan dalam penyesuaian, dan operasionalisasi pengelolaan menjadi tidak optimal.

E. Dimensi Manfaat (*Manfaat Financial dan Manfaat Sosial*)

Keuntungan dari pemberian layanan merupakan salah satu faktor yang akan menentukan format kelembagaan yang seharusnya dikembangkan pada masa yang akan datang. Apabila suatu jenis layanan lebih bersifat *cost center*, namun di sisi lain layanan tersebut mau tidak mau harus dilaksanakan karena merupakan kebutuhan publik, maka pemerintahlah yang harus melaksanakannya, dengan sebagian sumber pembiayaan berasal dari subsidi. Namun, jika suatu jenis layanan dapat memberikan keuntungan yang menjanjikan (*profitable*) maka besar peluang layanan tersebut untuk diserahkan kepada swasta.

Meskipun kondisi profitabilitas organisasi pengelola kebersihan saat ini (dinas, PD, atau kerjasama kelembagaan) tidak menggambarkan karakteristik layanan yang sebenarnya, tetapi lebih banyak disebabkan oleh faktor inefisiensi dan ketidakprofesionalan dalam pengelolaan, namun dalam hal-hal tertentu kondisi tersebut dapat dijadikan gambaran, paling tidak dalam konteks perbandingan antara suatu daerah dengan daerah lainnya. Perusahaan Daerah Kebersihan Kota Bandung misalnya; dari sejak pembentukan sampai dengan saat ini dalam kegiatan usahanya belum pernah memperoleh laba, hal ini disebabkan karena pendapatan perusahaan tidak sebanding dengan pembiayaan perusahaan yang dikeluarkan. Dengan kondisi rugi yang terus menerus, kondisi operasional perusahaan saat ini sepenuhnya telah dibiayai oleh hutang, karena akumulasi kerugian perusahaan sudah lebih besar dari modal, yaitu mencapai 128,77% (data sampai dengan 30 September 2000). Dengan kata lain, dilihat dari kondisi keuangan yang dimiliki, Dinas Kebersihan relatif terbatas.

Dinas Kebersihan Kota Bogor, berdasarkan pengalaman 4 tahun terakhir, menunjukkan kerugian yang terus menerus. Penerimaan pada Tahun 1996/1997, 1997/1998, 1998/1999, dan 1999/2000 hanya mampu menutupi belanja berturut-turut sekitar: 47%, 40%, 55%, dan 35% atau rata-rata kemampuan penerimaan dalam menutupi biaya pada keempat tahun tersebut sebesar 44,25%. Dengan demikian sisanya yaitu sebesar 55,75% belanja Dinas Kebersihan Kota Bogor dibiayai dari subsidi (Sumber: Dinas Kebersihan dan Pertamanan Kota Bogor, diolah).

F. Model Kelembagaan Pengelola Kebersihan Kawasan Perkotaan

Berdasarkan hasil survey yang dilakukan di delapan wilayah perkotaan sebagai sampel penelitian, teridentifikasi 4 pola kelembagaan pengelola kebersihan yang ada saat ini, yaitu: Dinas Daerah, Perusahaan Daerah, dan Kerjasama Kelembagaan Antar Daerah dengan melibatkan pemerintah, swasta, dan masyarakat.

1. Kelembagaan Dinas Kebersihan

Kelembagaan Dinas Kebersihan merupakan salah satu model kelembagaan yang selama ini ada di daerah, seperti di Kota Banjar Masin, Kota Malang, Kota Batam, dan Kota Bogor. Sebagaimana kelembagaan dinas lainnya, Dinas Kebersihan merupakan institusi lini yang dalam strukturnya langsung berada di bawah Pemerintah Daerah. Dipimpin oleh seorang Kepala Dinas dan membawahi beberapa seksi, yang antar daerah bervariasi sesuai dengan kebutuhan.

Khusus di Kota Batam, selain oleh Dinas Kebersihan, pengelolaan kebersihan perkotaan juga dilakukan oleh Badan Otorita. Kondisi ini sebenarnya bersifat transisi, sebelum sepenuhnya dilepaskan dan diberikan kepada Dinas Kebersihan.

2. Kelembagaan Perusahaan Daerah Kebersihan

Model kedua yang dianut daerah dalam pengelolaan kebersihan kawasan perkotaan adalah Perusahaan Daerah, seperti di Kota Bandung dan Kota Medan. Sebagaimana perusahaan daerah lainnya, PD. Kebersihan dipimpin oleh seorang Direktur Utama. Kemudian, motivasi manajemen dalam mengoperasionalkan perusahaannya, tidak hanya berorientasi kepada pelayanan tetapi juga *profit making*, meskipun dalam realita, dari dua perusahaan daerah yang disurvei belum mampu menciptakan keuntungan. Dengan kata lain, jangankan memberikan kontribusi terhadap PAD malah justru mengurangi APBD karena Pemerintah Daerah harus terus memberikan subsidi kepada PD. Kebersihan.

Beberapa faktor penyebab rendahnya kinerja PD. Kebersihan adalah kurang memadainya SDM, sarana prasarana, dan modal, serta sikap dilema dari manajemen PD. Kebersihan, yang di satu sisi mengembangkan misi ekonomi (*profit making*), dan di sisi lain mengembangkan misi politis yang lebih merupakan “alat” Pemerintah Daerah (*agent-principle problem*). Dengan demikian, terjadi perbedaan visi, misi, persepsi, dan orientasi antara pihak manajemen sebagai *agent*, dengan pihak pemerintah sebagai *principle*. Terlebih lagi, manajemen PD. Kebersihan bukan berasal dari kalangan profesional melainkan PNS (pegawai PEMDA) yang dikaryakan, sehingga naluri bisnis yang dimilikinya tetap terwarnai oleh sikap birokratisme sebagai aparatur PEMDA.

Namun demikian, dibandingkan kelembagaan dinas, PD. Kebersihan lebih bersifat “independen”. Keindependenannya ini antara lain terlihat dari struktur kepegawaian perusahaan, yang selain berasal dari PNS (Pegawai PEMDA), juga manajemen perusahaan mempunyai kewenangan untuk mengangkat pegawai perusahaan, baik pegawai tetap maupun pegawai kontrak.

3. Kerjasama Kelembagaan Antar Daerah

Model terakhir kelémbagaan pengelola kebersihan kawasan perkotaan yang teridentifikasi dari hasil penelitian adalah kerjasama antar daerah dengan melibatkan peran swasta dan masyarakat, seperti yang dilakukan di Kota Denpasar dengan SARBAGITA-nya dan di Yogyakarta dengan KARTOMANTUL-nya.

SARBAGITA adalah suatu bentuk kerjasama kelembagaan yang terdiri dari 4 kota yaitu Denpasar, Badung, Gianyar, dan Tabanan. Sedangkan KARTOMANTUL merupakan kerjasama 3 kota yang meliputi Yogyakarta, Sleman, dan Bantul. Kota-kota tersebut sepakat untuk melakukan pelayanan kebersihan bagi masyarakatnya dengan pola pelayanan yang seragam. Oleh karena itu mereka sepakat untuk membentuk suatu kerja sama Pemerintah dengan Swasta (KPS) yang telah dapat diterima oleh pemerintah daerah.

Beberapa pertimbangan dibentuknya kerjasama kelembagaan tersebut, SARBAGITA misalnya, adalah:

- KPS bukan berorientasi bagi terjadinya proses swastanisasi dan telah berkembang sebagai suatu rujukan pengalihan sebagian wewenang pemerintah kepada swasta didalam pengoperasian prasarana.
- KPS telah mulai diterima sebagai suatu pelaksanaan misi sosial pelayanan pemerintah dengan orientasi keuntungan sebagaimana layaknya dilakukan swasta.
- KPS mulai diterima, sejauh tidak ada perubahan atas aset dan organisasi pemerintah serta lebih berorientasi kepada perubahan sifat bagaimana layanan yang baik harus diberikan.
- Fungsi dan peran pemerintah sebagai lembaga pengatur dan pengendali tidak berubah.
- Terdapat kebutuhan nyata dalam pelayanan yang sama sekali belum dapat dilaksanakan atau diselesaikan dengan baik oleh pemerintah daerah.

KPS di atas diharapkan dapat mengantisipasi kebutuhan atau timlilin layanan pariwisata yang menjadi andalan Propinsi Bali dalam penerapan kriteria ISO 14.000 tentang Lingkungan dan Kebersihan tahun 2003, bagi Daerah Tujuan Wisata (DTW) Internaional. Oleh karena itu pertimbangan-pertimbangan tersebut di atas semakin mendorong komitmen pemerintah Daerah Bali untuk sungguh-sungguh mempertahankan kelangsungan potensi wisatanya.

Pendekatan dalam penerapan KPS di bidang persampahan tidak semata-mata teknis namun ditangani melalui pendekatan yang bukan teknis, terutama apabila berbicara tentang aspek kesiapan pemerintah daerah dalam merubah perannya dari “penyelenggara” menjadi “pemberi fasilitas”. Demikian pula kesipitan masyarakat untuk menerima kehadiran dirinya sebagai mitra pemerintah maupun menerima swasta sebagai operator pelayanan umum memerlukan pendekatan yang sangat spesifik.

Pendekatan yang dirancang harus disiapkan secara matang dan memiliki sasaran yang jelas yaitu mencakup:

- Pemberian peluang bagi partisipasi seluas mungkin kelompok masyarakat yang memang benar-benar peduli dan tulus dalam menyikapi solusi persoalan yang dihadapi.
- Pengembangan proses dialog bagi pembangunan antusiasme dan ketertarikan akan pentingnya penataan kelembagaan menghadapi KPS dan PSM.
- Pendekatan antisipatif bagi kesiapan swasta melakukan investasi terutama terkait dengan substansi perlindungan investasi swasta, serta
- Pendekatan sosial budaya dengan melibatkan dan memberdayakan peranan Desa Adat/Banjar dalam kaitan dengan pelaksanaan program pengurangan produksi sampah di sumbernya.

Oleh karena itu ke empat pemerintah daerah Bali Selatan (SARBAGITA) membahas suatu Badan Pengelola, dengan berpatokan bahwa:

- a). Pembentukan Badan Pengelola yang dalam pelaksanaan fungsinya dibuat bertahap dalam melaksanakan kewenangannya dalam penanganan KPS. Hal ini dirancang demikian mengingat dalam operasi pelayanan kebersihan eksistensi Dinas Teknis masih tetap dipertahankan. Dengan demikian ada proses pengalihan tugas secara bertahap dari DKP/DKLH kepada Badan Pengelola Dinas Kebersihan & Pertanian/Dinas Kebersihan & Lingkungan Hidup.
- b). Dalam kerangka huruf a) Pemerintah Kabupaten/Kota tetap sepakat tentang pentingnya eksistensi DKP untuk memberikan pelayanan umum melalui penanganan Peran Serta Masyarakat.
- c). Pembentukan Badan-badan dalam pengelolaan tetap bersifat antar daerah dan melaksanakan sebagian urusan otonomi daerah masing-masing dengan kedudukan dan kewenangan yang independen.
- d). Dengan pembentukan Badan Pengelola maka kerjasama dengan swasta diharapkan dapat diwujudkan.

Dalam hal ini fungsi pemerintah tetap sebagai pengatur dalam pelayan kebersihan. Pembentukan badan tersebut dibagi menjadi 2 (dua) badan yaitu Badan Pengatur dan Badan Pengelola. Dalam pembentukan Badan-badan ini pertimbangan yang diambil adalah:

- Fungsi tidak boleh lepas dari fungsi penyelenggaraan pemerintahan.
- Kedudukan Badan Pengatur harus tetap menjadi bagian yang melekat pada kelembagaan teknis birokratis antardaerah.
- Sifat independen dapat diberikan pada pelaksanaan kewenangannya dalam menjalankan kebijaksanaan teknis dan melaksanakan fungsi dan tugas pokoknya.
- Kedudukan dan kewenangan independen dalam pengawasan dapat diberikan pada badan khusus yang fungsi dan tugasnya terkonsentrasi pada pengawasan, pemantauan dan evaluasi.

Fungsi pengawasan sebagaimana butir terakhir di atas secara keseluruhan dapat diperankan oleh anggota DPRD, LSM, Organisasi Berbasis Masyarakat, Lembaga Adat, masyarakat Perguruan Tinggi serta para Profesional.

G. Rangkuman

Hasil analisis kriteria empirik seperti diuraikandi atas, secara ringkas dapat dilihat pada tabel berikut:

Tabel 4.3
Rekapitulasi Hasil Analisis Kriteria Empirik
Layanan Kebersihan Kawasan Perkotaan

No	Kriteria	Karakteristik
1	Kebutuhan masyarakat	Masyarakat masih membutuhkan semua jenis layanan yang diberikan oleh organisasi pengelola kebersihan saat ini, baik pelayanan kebijakan, substantif langsung, substantif tak langsung, maupun pelayanan fasilitatif.

2	Fungsi layanan	<p>Hasil evaluasi terhadap semua jenis layanan yang diberikan organisasi pengelola kebersihan kota, secara umum memang terbagi tiga kategori berdasarkan dominasi fungsinya, yaitu layanan dengan dominasi fungsi pengaturan, dominasi fungsi penerimaan, dan dominasi fungsi pelayanan. Dari 19 jenis layanan yang berhasil diidentifikasi, 1 jenis layanan bersifat pengaturan, 5 jenis layanan lebih didominasi fungsi penerimaan, dan 13 jenis layanan lebih didominasi fungsi pelayanan.</p>
3	Kecukupan sumber daya (SDM, Sarana dan Prasarana Utama, Dana)	<ul style="list-style-type: none"> Secara umum, SDM yang dimiliki oleh organisasi pengelola kebersihan kota saat ini terdiri dari 3 kategori, yaitu: <i>Pertama</i>, organisasi yang memiliki kecukupan SDM baik dalam kualitas maupun kuantitas. <i>Kedua</i>, organisasi yang memiliki SDM yang memadai dalam kuantitas namun kurang memadai dalam kualitas. <i>Ketiga</i>, organisasi yang memiliki SDM yang tidak memiliki kecukupan baik dalam kualitas maupun kuantitas. Sarana dan prasarana yang dimiliki secara umum masih sangat kurang, baik dalam jumlah maupun kualitas. Sumber dana yang dipergunakan oleh organisasi pengelola kebersihan kawasan perkotaan, secara umum masih kurang, baik yang berasal dari APBD, maupun yang berasal dari keuntungan perusahaan (bagi PD).

4	Benefit	<ul style="list-style-type: none"> Secara umum <i>financial benefit</i> yang diperoleh oleh organisasi pengelola kebersihan relatif lebih kecil dibandingkan dengan <i>social benefit</i>-nya.
5	Minat Swasta	<ul style="list-style-type: none"> Minat dan potensi swasta untuk bekerja sama dalam layanan-layanan tertentu, relatif memadai. Kerjasama yang <u>diminati</u> terutama kontrak kerja.
6	Partisipasi Masyarakat	<ul style="list-style-type: none"> Partisipasi masyarakat dalam layanan-layanan tertentu juga relatif baik, terutama dalam bentuk kesediaan untuk membayar tarif,, dan partisipasi aktif dalam layanan-layanan yang langsung berkenaan dengan masyarakat, seperti pemindahan sampah dari rumah ke TPS.

BAB V

PROSPEK RESTRUKTURISASI KELEMBAGAAN KEBERSIHAN KAWASAN PERKOTAAN DI DAERAH

A. Kriteria Pemilihan Model Kelembagaan

Sebagaimana dikemukakan pada Bab I terdahulu, bahwa penentuan model kelembagaan pengelola kebersihan kawasan perkotaan didasarkan kepada beberapa kriteria. Ada 11 (sebelas) kriteria utama, yang terdiri dari 7 kriteria empirik dan 4 kriteria teoritik, yang digunakan dalam penelitian ini untuk 5 (lima) kemungkinan pilihan yang dapat diambil. Kesebelas kriteria utama tersebut adalah sebagai berikut:

1. Kriteria empirik

- Kriteria kebutuhan masyarakat; artinya, apakah masyarakat masih memerlukan layanan tertentu yang diberikan oleh organisasi pengelola kebersihan saat ini, atau tidak?
- Kriteria kecukupan sumber daya manusia yang dimiliki organisasi pengelola kebersihan saat ini; Apakah memadai atau tidak, baik dilihat dari dimensi kualitas maupun kuantitas.
- Kriteria kecukupan sarana dan prasarana utama yang dimiliki organisasi pelayanan saat ini; apakah memadai atau tidak baik dilihat dari dimensi kualitas maupun jumlahnya.
- Kriteria kecukupan sumber dana; Ada dua pertanyaan yang berkaitan dengan kriteria ini. *Pertama*, apakah penerimaan organisasi memadai untuk membiayai operasionalisasi organisasi dalam memberikan pelayanan kepada masyarakat? *Kedua*, sumber dana juga berasal dari subsidi pemerintah daerah, apakah subsidi yang diberikan memadai untuk menyelenggarakan pelayanan dengan baik?
- Kriteria fungsi layanan; Apakah suatu jenis layanan lebih didominasi oleh fungsi pengeturan, fungsi pelayanan, atau fungsi penerimaan?
- Kriteria manfaat (*benefit*) atau keuntungan; Bagaimanakah perbandingan antara manfaat dengan biaya yang dikeluarkan? Bagaimana pula perbandingan antara *financial benefit* dengan *social benefit*?

- Kriteria minat swasta dan/atau masyarakat; Apakah swasta dan masyarakat berminat untuk menyelenggarakan layanan kebersihan ini? Jika berminat, dalam bagian layanan yang mana swasta dan masyarakat tersebut berminat?
- Kriteria partisipasi masyarakat; Apakah masyarakat ikut berpartisipasi dalam penyelenggaraan kebersihan kawasan perkotaan ini atau tidak?

2. Kriteria Teoritik

- Dampak atau eksternalitas dari layanan; Apakah layanan tertentu memberikan dampak eksternal (positif atau negatif) terhadap masyarakat lainnya, atau tidak?
- Rivalitas; Apakah layanan yang diberikan mempunyai saingan dengan layanan lainnya, atau tidak?
- Divisibilitas; Apakah layanan tersebut bisa dibagi-bagi atau tidak?
- Excludable; Apakah jika seseorang mengkonsumsi layanan tersebut berarti orang lain tidak dapat mengkonsumsinya?

B. Pilihan Model Kelembagaan dan Prasyarat Kondisional

Sedangkan 5 (lima) pilihan model kelembagaan yang ditawarkan adalah sebagai berikut:

1. Penghapusan
2. Privatisasi (total)
3. Swadaya masyarakat
4. Pemerintah (dengan efisiensi internal)
5. Kemitraan (baik antara pemerintah dengan swasta, antara pemerintah dengan masyarakat, atau antara pemerintah dengan swasta dan masyarakat).

Prasyarat kondisional untuk setiap alternatif pilihan berdasarkan enam kriteria yang ditentukan, dapat diikuti pada matriks berikut:

**Matriks Kriteria Pemilihan Model Pengelolaan
Kebersihan Kawasan Perkotaan**

INDIKATOR	Hasup	PILIHAN MODEL PENGELOLAAN			
		Privatisasi	Swadaya Masyarakat	Pemerintah (Efisiensi Internal)	Kemitraan
Kebutuhan Masyarakat	<ul style="list-style-type: none"> Layanan ini sudah tidak dibutuhkan oleh masyarakat Layanan ini masih diperlukan oleh masyarakat 	<ul style="list-style-type: none"> Layanan ini masih diperlukan oleh masyarakat 	<ul style="list-style-type: none"> Layanan ini masih diperlukan oleh masyarakat 	<ul style="list-style-type: none"> SDM Institusi/unit Pemerintah yang selama ini bergerak dalam pengelolaan layanan ini, secara kualitas dan/atau kuantitas tidak memadai untuk meningkatkan kinerja layanan SDM Institusi/unit yang selama ini bergerak dalam pengelolaan layanan ini, secara kualitas dan/atau kuantitas memadai dan memungkinkan untuk ditingkatkan kinerjanya. 	<ul style="list-style-type: none"> Secara kualitas SDM institusi/unit yang menyelenggarakan layanan ini memadai, namun secara kuantitas tidak memadai
SDM Institusi Pemerintah					
Sarana dan Prasarana (Asset) Utama Dalam Penyelenggaran Layanan, yang dimiliki oleh Pemerintah	<ul style="list-style-type: none"> Tidak memadai untuk menyediakan layanan sesuai dengan kebutuhan masyarakat Tidak memadai untuk menyediakan layanan sesuai dengan kebutuhan masyarakat Memadai untuk menyediakan layanan yang baik terhadap masyarakat Kurang memadai untuk menyediakan layanan yang baik terhadap masyarakat, dalam pengadaan dan/atau dalam pengoperasian dan 	<ul style="list-style-type: none"> Tidak memadai untuk menyediakan layanan sesuai dengan kebutuhan masyarakat Tidak memadai untuk menyediakan layanan sesuai dengan kebutuhan masyarakat Memadai untuk menyediakan layanan yang baik terhadap masyarakat Kurang memadai untuk menyediakan layanan yang baik terhadap masyarakat, dalam pengadaan dan/atau dalam pengoperasian dan 	<ul style="list-style-type: none"> Memadai untuk menyediakan layanan yang baik terhadap masyarakat Kurang memadai untuk menyediakan layanan yang baik terhadap masyarakat, dalam pengadaan dan/atau dalam pengoperasian dan 	<ul style="list-style-type: none"> Memadai untuk menyediakan layanan yang baik terhadap masyarakat Kurang memadai untuk menyediakan layanan yang baik terhadap masyarakat, dalam pengadaan dan/atau dalam pengoperasian dan 	<ul style="list-style-type: none"> Memadai untuk menyediakan layanan yang baik terhadap masyarakat Kurang memadai untuk menyediakan layanan yang baik terhadap masyarakat, dalam pengadaan dan/atau dalam pengoperasian dan

				pemeliharaan.
Dana		<ul style="list-style-type: none"> Penerimaan mampu menutupi semua biaya yang dikeluarkan (<i>implicit & explicit cost</i>) untuk menyelenggarakan pelayanan Penerimaan dan subsidi tidak mampu menutupi biaya 	<ul style="list-style-type: none"> Penerimaan dan subsidi mampu menutupi biaya yang dikeluarkan untuk menyelenggarakan pelayanan yang memadai Penerimaan dan subsidi mampu menutupi biaya yang dikeluarkan untuk menyelenggarakan pelayanan yang memadai 	
Fungsi Layanan		<ul style="list-style-type: none"> Bukan merupakan fungsi pengaturan 	<ul style="list-style-type: none"> Bukan merupakan fungsi pengaturan Lebih merupakan fungsi pengaturan 	<ul style="list-style-type: none"> Bukan merupakan fungsi penerimaan dan pelayanan
Manfaat (benefit)		<ul style="list-style-type: none"> Memberikan prospek manfaat ekonomi (<i>financial benefit</i>) lebih besar daripada biaya (<i>financial cost</i>). 	<ul style="list-style-type: none"> Biaya kecil (terjangkau oleh masyarakat) Penerimaan kecil bahkan mungkin nihil 	<ul style="list-style-type: none"> Biaya (<i>financial cost</i>) besar Manfaat financial (<i>financial benefit</i>) kecil. Manfaat sosial (<i>social benefit</i>) tinggi.
Minat Swasta atau Masyarakat		<ul style="list-style-type: none"> Terdapat swasta yang mempunyai minat untuk masuk dalam pengadaan layanan ini. 	<ul style="list-style-type: none"> Masyarakat memahami pentingnya kebersihan kawasan perkotaan, dan berminat untuk mengelolanya sendiri 	<ul style="list-style-type: none"> Swasta dan/atau masyarakat tidak berminat untuk mengelola layanan ini.
Partisipasi masyarakat		<ul style="list-style-type: none"> Partisipasi masyarakat tinggi dalam bentuk kesediaan membayar 	<ul style="list-style-type: none"> Partisipasi masyarakat tinggi dalam bentuk pengelolaan 	<ul style="list-style-type: none"> Partisipasi masyarakat dalam bentuk ketataan terhadap Partisipasi masyarakat yang tinggi, baik dalam membayar jasa

		jasa layanan	sampah/tumbah secara mandiri	peraturan, dan kesediaan membayar tarif	layanan dan/atau tenaga.
Dampak atau eksternalitas dari layanan		<ul style="list-style-type: none"> • Rendah • Tinggi 	<ul style="list-style-type: none"> • Nihil 	<ul style="list-style-type: none"> • Sedang • Rendah atau tidak ada 	<ul style="list-style-type: none"> • Tinggi • Tinggi atau tidak ada
Rivalitas					
Divisible		<ul style="list-style-type: none"> • Tinggi 	<ul style="list-style-type: none"> • Sedang 	<ul style="list-style-type: none"> • Rendah atau tidak ada 	<ul style="list-style-type: none"> • Tinggi atau sedang
Excludable		<ul style="list-style-type: none"> • Tinggi 	<ul style="list-style-type: none"> • Sedang 	<ul style="list-style-type: none"> • Rendah atau tidak sama sekali 	<ul style="list-style-type: none"> • Tinggi atau sedang

C. Analisis Kriteria Internal Organisasi

- Secara umum kondisi sumber daya manusia yang dimiliki organisasi pengelola kebersihan kawasan perkotaan terbagi ke dalam tiga kategori, sebagaimana disebutkan pada analisis Bab IV, yaitu: *Pertama*, kualitas dan kuantitas cukup memadai; *Kedua*, kualitas kurang memadai sedangkan kuantitas cukup memadai; *Ketiga*, baik kualitas maupun kuantitas kurang memadai. Atas dasar kondisi ini, tanpa memperhatikan kriteria lainnya, maka dapat diprediksikan untuk kondisi organisasi yang tidak memiliki kecukupan SDM baik dalam kualitas dan/atau kuantitas, untuk menjajaki format kelembagaan lain, bukan dilaksanakan oleh pemerintah, atau pemerintah melakukan spesialisasi terhadap layanan tertentu sesuai dengan kapasitas dan kemampuan SDM yang ada. Sementara itu, untuk organisasi yang memiliki kecukupan SDM, masih memungkinkan untuk tetap dilaksanakan oleh organisasi tersebut, dengan syarat ada tindakan-tindakan efisiensi dan peningkatan kualitas layanan.
- Kondisi sarana dan prasarana utama yang dimiliki organisasi pengelola kebersihan saat ini, secara umum relatif kurang memadai jika dibandingkan dengan beban layanan yang harus dilaksanakan. Atas dasar kondisi ini dan tanpa memperhatikan kriteria lainnya, maka format kelembagaan masa yang akan datang akan lebih menguntungkan jika pemerintah (dalam hal ini organisasi pengelola kebersihan kawasan perkotaan) melakukan privatisasi atau spesialisasi terhadap layanan-layanan tertentu sesuai dengan kapasitas yang dimilikinya. Atau dilakukan pembagian layanan antara pemerintah, swasta, dan masyarakat. Layanan-layanan yang menjanjikan keuntungan finansial (*financial benefit*) dapat diserahkan kepada swasta atau dikerjasamakan, sedangkan layanan-layanan yang masyarakat memiliki partisipasi aktif yang tinggi, dapat diswadayaikan. Dalam hal ini, kapasitas pemerintah daerah (organisasi pengelola kebersihan) lebih bertindak sebagai fasilitator terhadap swasta dan masyarakat.
- Dilihat dari kriteria sumber dana, nampak bahwa secara umum penerimaan organisasi, baik yang berbentuk dinas maupun perusahaan daerah, tidak mampu menutupi semua biaya yang

dikeluarkan untuk menyelesaikan layanan. Bahkan, seperti PD. Kebersihan Kota Bandung, berdasarkan pengakuan pihak manajemen sampai saat ini terus menerus merugi, bahkan sejak pembentukannya kegiatan usahanya belum pernah memperoleh laba. Kondisi operasional perusahaan sepenuhnya dibiayai oleh hutang, karena akumulasi kerugian perusahaan sudah lebih besar dari modal yaitu 128,77 %. Sebenarnya, berdasarkan pengakuan pihak manajemen, peluang untuk mendapatkan keuntungan dari layanan kebersihan cukup bagus, karena masyarakat masih membutuhkan layanan ini. Namun kondisi perusahaan hingga saat ini tidak sehat.

Dana yang bersumber dari subsidi, dirasakan oleh mereka masih sangat kurang dibandingkan dengan beban layanan yang harus dilaksanakan. Dengan melihat kondisi keuangan pemerintah saat ini, maka prospek pengembangan kerjasama dengan pihak-pihak swasta akan lebih menjanjikan dibandingkan dengan pemerintah daerah/kota.

Dilihat dari kemampuan masyarakat untuk membayar retribusi, dibeberapa kota sudah relatif baik. Di beberapa kota, pembayaran retribusi sampah selama ini disatukan dengan pembayaran listrik, sehingga jarang terdengar keluhan tentang retribusi kebersihan/sampah. Namun dari sisi organisasi, dirasakan oleh pihak manajemen, perlu penyesuaian tarif retribusi kebersihan dengan besaran tarif yang disesuaikan dengan kondisi biaya saat ini. Jika organisasi melaksanakan komitmennya untuk memberikan pelayanan yang lebih profesional dan memuaskan seiring dengan kenaikan retribusi kebersihan, maka kenaikan retribusi tidak akan menimbulkan gejolak yang berarti.

Selanjutnya, apabila layanan-layanan yang diberikan tersebut dipilih, ternyata terdapat layanan-layanan yang dapat memberikan *financial profit*. Atas dasar hal tersebut, maka sesuai dengan kemampuan pendanaan yang dimiliki, pemerintah daerah dalam hal ini organisasi pengelola kebersihan, seharusnya melakukan spesialisasi layanan, yaitu terhadap layanan-layanan yang bersifat pengaturan dan layanan-layanan yang tidak menjanjikan *financial profit*, namun mutlak harus diselenggarakan.

D. Analisis Kriteria Internal Layanan

- Dilihat dari kriteria eksternalitas, layanan-layanan kebersihan kawasan perkotaan nampak bervariasi. Secara umum, layanan kebijakan dan layanan yang bersifat substantif langsung mempunyai tingkat eksternalitas yang tinggi. Produk yang dihasilkan tidak hanya dapat dinikmati oleh yang membeli layanan itu, tetapi juga oleh pihak lainnya. Sementara itu layanan yang bersifat substantif tak langsung dan layanan fasilitatif tidak terlalu memberikan eksternalitas yang tinggi. Dengan demikian, jika layanan kebersihan disediakan oleh swasta murni, kecil kemungkinan untuk mendapatkan keuntungan. Atas dasar hal tersebut, maka perlu ada pemilihan layanan antara yang mempunyai dampak eksternal positif tinggi dengan yang mempunyai dampak eksternal positif rendah atau tidak ada.
- Dilihat dari kriteria rivalitas, layanan kebersihan saat ini hampir tidak mempunyai karakter ini, kecuali layanan substansif tak langsung. Artinya, layanan kebersihan kota lebih bersifat *collective goods*. Dengan demikian, keuntungan dari penyelenggaraan layanan ini bersifat sosial (*sosial benefit*), dan tanpa insentif dari pemerintah, penyelenggaraan layanan ini hampir tidak mempunyai peluang untuk mendapatkan keuntungan finansial. Atas dasar karakter yang dimiliki layanan kebersihan ini, maka kecil kemungkinan layanan ini untuk diselenggarakan oleh swasta murni.
- Dilihat dari kriteria divisibilitas, layanan-layanan kebersihan tertentu sama sekali tidak memilikinya, seperti pembersihan jalan, pembersihan sungai, dan lain-lain. Sementara untuk layanan lainnya memiliki kriteria ini. Atas dasar karakter yang demikian, maka layanan-layanan tersebut sulit untuk diperlakukan. Sementara itu, tingkat partisipasi aktif masyarakat untuk kebersihan jalan, sungai, dan fasilitas umum lainnya masih relatif rendah. Atas dasar kondisi ini, maka jenis-jenis layanan ini lebih memungkinkan untuk diselenggarakan oleh pemerintah. Kalaupun tidak oleh pemerintah, maka yang memungkinkan adalah kerjasama antara pemerintah dengan swasta. Dalam hal ini, pemerintah sebagai

penyandang dana, dan swasta sebagai kontraktor terhadap layanan ini. Hal ini dilakukan, karena mau tidak mau layanan ini perlu diselenggarakan.

- Kriteria ekslusivitas, juga hanya dimiliki oleh layanan-layanan tertentu terutama yang masuk ke dalam kategori layanan substantif tak langsung. Sementara itu, layanan kebijakan, fasilitatif, dan layanan substantif langsung tidak memiliki kriteria ini. Atas dasar kondisi ini, maka untuk layanan-layanan ini sulit untuk diselenggarakan oleh pihak swasta, kecuali layanan-layanan yang masuk kategori substantif tak langsung.

E. Analisis Kriteria Eksternal

- Kebutuhan masyarakat; Secara umum semua jenis layanan yang selama ini diberikan oleh organisasi pelayan kebersihan kota, masih tetap diperlukan oleh masyarakat. Dengan demikian, tidak perlu satu jenis layanan pun dihapuskan.
- Benefit; Dilihat dari indikator manfaat, layanan-layanan kebersihan kota lebih banyak memberikan manfaat sosial (*social benefit*) daripada manfaat finansial (*financial benefit*), kecuali layanan-layanan yang masuk kategori substantif tak langsung dan beberapa layanan fasilitatif. Atas dasar kondisi ini maka layanan-layanan substantif dan sebagian layanan fasilitatif lebih memungkinkan untuk diselenggarakan oleh pemerintah. Kalaupun mau melibatkan swasta dan masyarakat, dalam bentuk kerjasama atau kemitraan. Sementara itu, layanan substantif tak langsung dan sebagian layanan fasilitatif sangat memungkinkan untuk diswastakan.
- Minat swasta; Berdasarkan informasi dari pihak manajemen organisasi, minat swasta untuk masuk ke dalam bisnis ini secara murni relatif kurang. Namun, apabila dalam format kerjasama, nampak cukup tinggi terutama pada layanan-layanan yang masuk ke dalam kategori fasilitatif dan substantif tak langsung. Seperti dikemukakan oleh Pihak Manajemen PD. Kebersihan Kota Bandung, beberapa layanan yang mungkin dapat dimitrakan dengan swasta antara lain: Pengelolaan sampah di TPA, pengolahan dan pemanfaatan sampah organik, pengelolaan daur ulang sampah, dan pemanfaatan biogas sampah.

- Partisipasi masyarakat, dalam aspek-aspek tertentu yang terkait dengan penyelenggaraan layanan kebersihan kota relatif tinggi. Dari beberapa jenis layanan yang diberikan oleh instansi pengelola kebersihan selama ini, terdapat jenis-jenis layanan yang memungkinkan untuk dikerjasamakan atau *dimitrakan* dengan masyarakat atau diswadayaikan, antara lain: Pengangkutan sampah dari pemukiman ke TPS dan pemanfaatan sampah organik.

F. Prospek Model Kelembagaan

Atas dasar kriteria-kriteria tersebut, nampak bahwa secara umum format kelembagaan yang memungkinkan untuk dibentuk pada masa yang akan datang, dalam rangka meningkatkan pelayanan kepada masyarakat, terdiri dari empat model:

- a. Model pengelolaan tetap oleh pemerintah, untuk jenis-jenis layanan yang bersifat pengaturan, tidak menjanjikan keuntungan, minat swasta kurang, dan tingkat partisipasi aktif masyarakat relatif kurang. Untuk jenis-jenis layanan yang tidak memungkinkan untuk diswastakan, dimitrakan, ataupun dikontrak-kerjakan, langkah-langkah yang semestinya dilakukan oleh organisasi pengelola kebersihan saat ini adalah melakukan efisiensi dalam rangka meningkatkan pelayanan kepada masyarakat, serta melakukan intensifikasi penerimaan dengan kompensasi peningkatan kualitas layanan. Apabila kembali kepada kategorisasi layanan pada Bab IV, maka layanan-layanan yang cocok untuk model ini adalah *layanan kebijakan*, dan *layanan fasilitatif*.

Beberapa langkah efisiensi internal yang dapat dilakukan, dengan memperhatikan kondisi keuangan yang relatif kurang antara lain:

- Meningkatkan retribusi kebersihan melalui pengusulan perubahan peraturan daerah dengan besaran tarif disesuaikan dengan kondisi saat ini.
- Meningkatkan efisiensi penggunaan sarana dan prasarana pengelolaan sampah

- Meningkatkan efisiensi dan efektifitas kerja pegawai melalui pengawasan pelaksanaan tugas, waktu kerja terutama tenaga lapangan
 - Menyiapkan dan menggunakan sistem operasional kebersihan dengan sistem kewilayahannya.
 - Mengusulkan biaya pelayanan kebersihan jalan dan tempat umum ke Pemerintah Kabupaten/Kota sesuai dengan biaya operasional yang telah dikeluarkan.
- b. Model pengelolaan dilakukan oleh swasta (privatisasi), untuk jenis-jenis layanan yang *profitable*, dan terdapat minat swasta yang tinggi. Layanan yang memungkinkan untuk model ini adalah kategori *layanan substantif tak langsung* dan *sebagian layanan fasilitatif* (*seperti penyewaan sarana dan prasarana kebersihan*).
- c. Model pengelolaan dilakukan oleh pemerintah bersama-sama dengan swasta (*kemitraan*), untuk jenis-jenis layanan yang tidak menjanjikan keuntungan, namun mutlak harus diselenggarakan. Layanan yang memungkinkan dikelola dengan model ini adalah *semua jenis layanan substantif langsung, layanan substantif tak langsung, dan sebagian layanan fasilitatif* (*seperti pengadaan dan pemeliharaan sarana dan prasarana utama*). Dalam hal penyediaan dan pemeliharaan sarana dan prasarana kebersihan kota memerlukan biaya yang besar, serta sifat layanan ini lebih merupakan layanan turunan yang layanan utamanya memberikan eksternalitas yang tinggi, maka kemungkinan privatisasi sulit untuk diharapkan. Aatas dasar ini, yang lebih memungkinkan adalah kemitraan antara pemerintah dengan swasta dalam penyediaan sebagian layanan fasilitatif (*seperti pengadaan dan pemeliharaan sarana dan prasarana*). Sementara itu, penyewaan sarana dan prasarana dapat sepenuhnya diswastakan.

Dari beberapa jenis layanan yang diberikan juga terdapat layanan yang berpeluang untuk dikontrak kerjakan. Menurut pandangan pimpinan instansi pengelola kebersihan saat ini, jenis-jenis layanan tersebut antara lain: Pelayanan penyapuan jalan dan sarana umum, dan pelayanan kebersihan tempat usaha

seperti pertokoan, hotel, rumah makan, rumah sakit bioskop, dll.

- d. Model pengelolaan dilakukan oleh pemerintah bersama-sama dengan masyarakat (swadaya/kemitraan), yaitu untuk layanan-layanan yang tidak menjanjikan keuntungan, namun tingkat partisipasi masyarakat tinggi atau “diharapkan” tinggi. Layanan yang memungkinkan untuk model ini adalah *kategori layanan substantif langsung*.

Dari beberapa jenis layanan yang diberikan oleh instansi pengelola kebersihan selama ini, juga terdapat jenis-jenis layanan yang memungkinkan untuk dikerjasamakan atau *dimitrakan* dengan masyarakat atau diswadayaikan. Berdasarkan persepsi pimpinan instansi pengelola kebersihan, jenis-jenis layanan tersebut antara lain: Pengangkutan sampah dari pemukiman ke TPS, dan pemanfaatan sampah organik

BAB VI

KESIMPULAN DAN REKOMENDASI

A. Kesimpulan

1. Sesuai dengan tujuan yang dikemukakan pada Bab I terdahulu, penelitian ini mencoba untuk memformulasikan model kelembagaan pengelola kebersihan kawasan perkotaan yang mampu meningkatkan kinerja pelayanan kebersihan. Oleh karena setiap jenis layanan yang diberikan mempunyai karakteristik yang berbeda, sehingga memungkinkan penanganan yang berbeda pula, maka sebelum menentukan format kelembagaan, terlebih dahulu dilakukan kategorisasi layanan yang diberikan. Dalam hal ini, penelitian berhasil melakukan kategorisasi layanan kebersihan kawasan perkotaan menjadi empat kategori, yaitu: Layanan kebijakan; Layanan substantif langsung; Layanan substantif tak langsung; Dan layanan fasilitatif (*derived service*).
2. Selanjutnya, penelitian dapat menyimpulkan bahwa model pengelolaan kebersihan kawasan perkotaan menentukan kinerja kebersihan kawasan perkotaan. Rendahnya kinerja kebersihan saat ini, antara lain disebabkan oleh model kelembagaan yang masih kaku dan terpaku kepada kelembagaan dinas. Kalaupun beberapa kota telah mengubahnya menjadi perusahaan daerah, namun karena belum didukung oleh kebijakan dan kemampuan sumber daya yang ada, maka kinerjanya masih relatif rendah. Model kelembagaan dengan pola amalgamasi seperti yang akan diterapkan oleh Bali dan Yogyakarta, namanya lebih memungkinkan untuk mendapatkan kinerja yang lebih baik, asalkan dibarengi dengan komitmen yang jelas dan tegas dari semua pihak, terutama organisasi-organisasi yang menjalin kerjasama itu.
3. Atas dasar kondisi kinerja pelayanan seperti tersebut, dan ditemukannya bahwa faktor kelembagaan menentukan kinerja yang ada, maka perlu dilakukan restrukturisasi kelembagaan kebersihan. Untuk itu, diperlukan kriteria-kriteria sebelum menentukan format kelembagaan yang perlu dikembangkan. Secara umum ada tiga kategori kriteria untuk ini, yaitu kriteria internal organisasi, kriteria

internal layanan, dan kriteria eksternal. Kriteria internal organisasi meliputi: kecukupan SDM, kecukupan sarana dan prasarana utama, kecukupan dana. Kriteria internal layanan meliputi: eksternalitas, rivalitas, divisibilitas, dan ekslusivitas. Sedangkan kriteria eksternal meliputi: tingkat kebutuhan masyarakat, tingkat keuntungan, minat swasta, dan partisipasi masyarakat.

4. Dilihat dari kriteria internal organisasi, hasil penelitian menunjukkan bahwa, organisasi pengelola kebersihan kawasan perkotaan saat ini, secara umum tidak memiliki SDM, sarana dan prasarana utama, serta dana yang memadai. Atas dasar hal ini, dilihat dari kriteria ini secara umum layanan kebersihan lebih memungkinkan untuk dimitrakan atau diswastakan.
5. Dilihat dari kriteria internal layanan, keempat kategori layanan mempunyai dampak eksternalitas, tingkat rivalitas, tingkat divisibilitas, dan tingkat ekslusivitas yang bervariasi. Atas dasar kriteria tersebut, secara umum, kategori layanan fasilitatif dan substantif tak langsung lebih memiliki tingkat *private goods* yang lebih tinggi dibandingkan dua kategori lininya. Sementara itu, kategori layanan kebijakan mempunyai kriteria *public* atau *collective goods*. Dan kategori layanan substantif langsung lebih mempunyai karakter *public goods* atau *collective goods*. Atas dasar karakteristik ini, maka terdapat jenis layanan yang memungkinkan untuk diprivatkan, dikontrak kerjakan, diswadayaikan, dan tetap oleh pemerintah.
6. Dilihat dari kriteria eksternal, secara umum semua jenis layanan yang selama ini diberikan oleh organisasi penyelenggara kebersihan kota masih diperlukan oleh masyarakat. Artinya, tidak mungkin layanan-layanan tersebut untuk dihapuskan. Terhadap layanan-layanan substantif tak langsung, fasilitatif, dan sebagian layanan substantif langsung minat swasta untuk bermitra relatif memadai. Sedangkan partisipasi aktif masyarakat yang cukup memadai terutama terhadap kategori layanan substantif langsung.
7. Dilihat dari sudut pelaksanaan / pemberian pelayanan, model-model alternatif kelembagaan tidak ada yang memberikan peran seimbang antara pemerintah (*government*), swasta (*private sector*), dan masyarakat (*household* atau *consumer*). Pembagian peran antara ketiga pihak dibatasi dalam fungsi-fungsi pengaturan, pelaksanaan,

dan penyediaan / pembayaran ongkos pelayanan. Sebagai contoh, dalam bentuk *contract*, pemerintah berfungsi sebagai pengatur dan penyedia anggaran, sedangkan swasta berfungsi sebagai pelaksana. *Sementara dalam bentuk market, masyarakat yang bertindak selaku* pengatur dan penyedia anggaran, sedangkan swasta berfungsi sebagai pelaksana. Dalam pola-pola seperti itu, *fungsi dan mekanisme triangulasi* belum dapat diwujudkan secara optimal.

B. Rekomendasi Model Dan Mekanisme Kelembagaan Pengelola Kebersihan Perkotaan

Atas dasar kesimpulan penelitian tersebut, beberapa model kelembagaan yang direkomendasikan untuk peningkatan layanan kebersihan, meliputi:

1. Pemerintah murni, untuk kategori layanan kebijakan.
2. Pola kemitraan antara pemerintah dengan swasta, yang dapat dilakukan untuk kategori layanan fasilitatif dan layanan substantif langsung;
3. Pola kemitraan antara pemerintah dengan swadaya masyarakat, yang dapat dilakukan untuk sebagian kategori layanan substantif langsung.
4. Pola kemitraan antara pemerintah, swasta, dan masyarakat, untuk sebagian kategori layanan substantif langsung, sebagian kategori layanan substantif tak langsung, dan sebagian layanan fasilitatif.

Untuk kelembagaan pemerintah, sesuai dengan kondisi daerah kota seperti saat ini, dapat direkomendasikan dua model kelembagaan, yaitu pola amalgamasi internal dan pola amalgamasi eksternal.

- a. Untuk model kelembagaan pemerintah dengan basis kemitraan antara organisasi pemerintah dalam satu wilayah *partnership-based institution*), dapat direkomendasikan model kelembagaan dengan pola amalgamasi internal.

Pengertian amalgamasi disini dimaksudkan sebagai penggabungan atau integrasi beberapa unit organisasi kedalam satu wadah tertentu dalam rangka menyelenggarakan urusan yang sama atau sejenis. Integrasi tadi perlu dilakukan mengingat

internal layanan, dan kriteria eksternal. Kriteria internal organisasi meliputi: kecukupan SDM, kecukupan sarana dan prasarana utama, kecukupan dana. Kriteria internal layanan meliputi: eksternalitas, rivalitas, divisibilitas, dan ekslusifitas. Sedangkan kriteria eksternal meliputi: tingkat kebutuhan masyarakat, tingkat keuntungan, minat swasta, dan partisipasi masyarakat.

4. Dilihat dari kriteria internal organisasi, hasil penelitian menunjukkan bahwa, organisasi pengelola kebersihan kawasan perkotaan saat ini, secara umum tidak memiliki SDM, sarana dan prasarana utama, serta dana yang memadai. Atas dasar hal ini, dilihat dari kriteria ini secara umum layanan kebersihan lebih memungkinkan untuk dimitrakan atau diswastakan.
5. Dilihat dari kriteria internal layanan, keempat kategori layanan mempunyai dampak eksternalitas, tingkat rivalitas, tingkat divisibilitas, dan tingkat ekslusivitas yang bervariasi. Atas dasar kriteria tersebut, secara umum, kategori layanan fasilitatif dan substantif tak langsung lebih memiliki tingkat *private goods* yang lebih tinggi dibandingkan dua kategori lininya. Sementara itu, kategori layanan kebijakan mempunyai kriteria *public atau collective goods*. Dan kategori layanan substantif langsung lebih mempunyai karakter *public goods atau collective goods*. Atas dasar karakteristik ini, maka terdapat jenis layanan yang memungkinkan untuk diprivatkan, dikontrak kerjakan, diswadayaikan, dan tetap oleh pemerintah.
6. Dilihat dari kriteria eksternal, secara umum semua jenis layanan yang selama ini diberikan oleh organisasi penyelenggara kebersihan kota masih diperlukan oleh masyarakat. Artinya, tidak mungkin layanan-layanan tersebut untuk dihapuskan. Terhadap layanan-layanan substantif tak langsung, fasilitatif, dan sebagian layanan substantif langsung minat swasta untuk bermitra relatif memadai. Sedangkan partisipasi aktif masyarakat yang cukup memadai terutama terhadap kategori layanan substantif langsung.
7. Dilihat dari sudut pelaksanaan / pemberian pelayanan, model-model alternatif kelembagaan tidak ada yang memberikan peran seimbang antara pemerintah (*government*), swasta (*private sector*), dan masyarakat (*household* atau *consumer*). Pembagian peran antara ketiga pihak dibatasi dalam fungsi-fungsi pengaturan, pelaksanaan,

bahwa setiap unit organisasi memiliki kepentingan yang sama terhadap suatu urusan tertentu, atau memiliki tugas dan fungsi yang saling terkait satu dengan yang lain. Adapun yang dimaksud dengan amalgamasi internal adalah integrasi beberapa unit organisasi *di suatu daerah* dalam rangka menyelenggarakan urusan tertentu *di daerah tersebut*.

Sebagai contoh, untuk menyelenggarakan urusan perparkiran yang efektif, diperlukan keterlibatan beberapa instansi seperti Dinas PU Bina Marga, Dinas / Badan Pengelola Perparkiran, Dinas Pendapatan, Bagian Hukum, Bagian Organisasi, dan sebagainya dalam suatu wadah “Badan Pembina Perparkiran”. Contoh kasus ini telah diterapkan di Kota Surabaya.

Mengambil analogi dari kasus tersebut, maka terhadap penyelenggaraan urusan kebersihan atau persampahan juga dapat diterapkan kebijakan yang sama. Artinya, perlu adanya suatu *organisasi publik non struktural* atau *semi private* yang bertugas memberikan jasa pelayanan secara tanggung renteng. Sistem kerja dengan prinsip tanggung renteng ini sangat krusial mengingat bahwa kinerja pelayanan tidak dapat dibangun oleh satu unit tertentu, melainkan sangat tergantung dari kinerja unit lainnya.

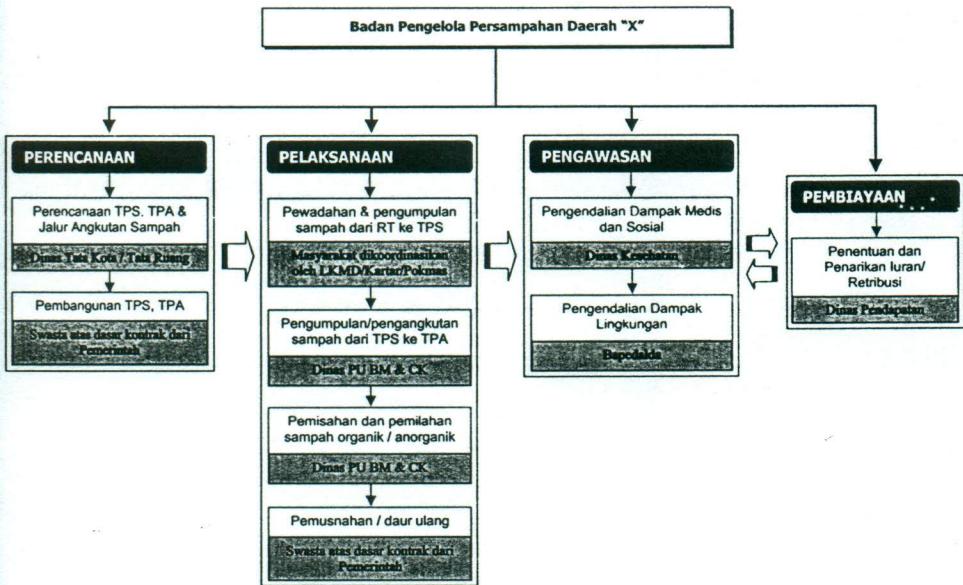
Dalam kasus pelayanan kebersihan, beberapa unit organisasi pemerintah yang dapat diintegrasikan kedalam “Badan Pengelola Persampahan Daerah” adalah Dinas PU Bina Marga / Cipta Karya, Dinas Kesehatan, Bapedalda, Dinas Tata Kota / Tata Ruang, dan Dinas Pendapatan. Integrasi unit-unit teknis ini juga mencakup peran sektor swasta dan masyarakat, yang secara bersama-sama mengelola masalah kebersihan sesuai dengan fungsinya masing-masing. Dengan demikian, konsep amalgamasi internal ini hanya dapat diterapkan pada urusan-urusan yang menyangkut kepentingan masyarakat di daerah tertentu (tidak bersifat lintas daerah). Dalam kasus pelayanan kebersihan, dari proses pengumpulan hingga penimbunan dan daur ulang, semuanya dilakukan dalam lingkup satu daerah tanpa mengganggu “kedaulatan” daerah lain.

- b. Model kelembagaan pemerintah, atau kemitraan antar pemerintah daerah, baik dengan melibatkan swasta dan masyarakat, ataupun tanpa melibatkan swasta dan masyarakat, dapat direkomendasikan model kelembagaan dengan pola amalgamasi eksternal. Beberapa daerah yang telah menerapkan konsep ini antara lain *Kartomantul* (Yogyakarta, Sleman, Bantul), *Sarbagita* (Denpasar, Badung, Gianyar dan Tabanan), atau *BKS Jabotabek* (Badan Kerjasama Jakarta, Bogor, Tangerang dan Bekasi). Struktur kelembagaan dan mekanisme kerja dari pola seperti ini sepenuhnya tergantung kepada perjanjian antar pemerintah daerah yang berkepentingan (*Intergovernmental agreement*). Model amalgamasi eksternal biasanya diterapkan jika suatu daerah membutuhkan bantuan atau sarana tertentu dari daerah lain untuk dapat memberikan pelayanan kepada masyarakatnya. Sebagai contoh, DKI Jakarta sebagai penghasil sampah terbesar namun tidak memiliki lahan yang cukup untuk membuang sampah, membutuhkan kerjasama dengan Bekasi atau wilayah penyangga lainnya dalam penyediaan lahan TPA (Tempat Pembuangan Akhir). Sebaliknya, wilayah penyangga dapat menghasilkan penerimaan finansial dari DKI Jakarta sebagai kompensasi terhadap hak pembuangan sampah yang diberikan. Disamping itu, isi atau klausul perjanjian juga dapat didesain berdasarkan jenis-jenis layanan. Misalnya, DKI Jakarta berkewajiban melakukan pengumpulan dan pembuangan sampah baik di wilayah DKI Jakarta maupun Bekasi / wilayah penyangga, sedangkan Bekasi / wilayah penyangga menyediakan lahan. Pembiayaan terhadap pemberian layanan tersebut tetap dibebankan kepada masyarakat penghasil sampah dengan sistem subsidi silang dari pemerintah.

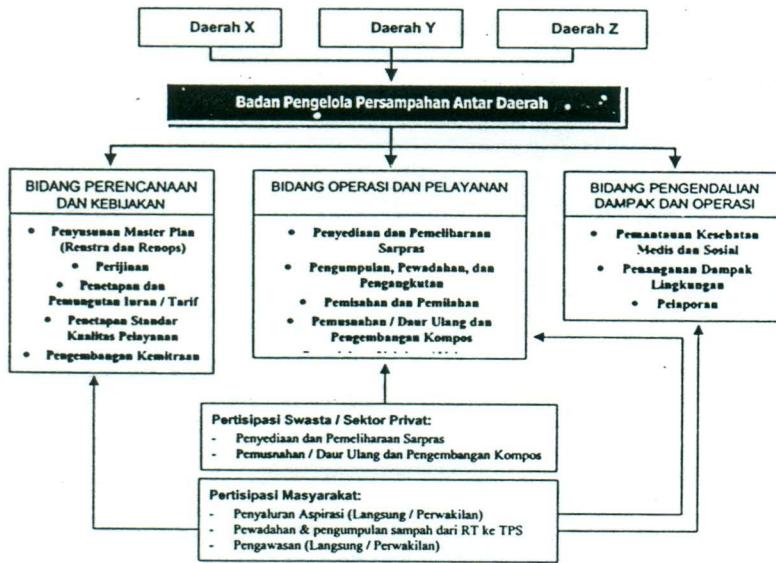
Dengan demikian, amalgamasi eksternal ini juga memiliki keuntungan yang sangat besar, dimana lembaga yang *telah ada dan dilibatkan* atau lembaga yang *belum ada kemudian sengaja dibentuk* dalam rangka melaksanakan perjanjian antar daerah, memiliki jangkauan kerja seluas daerah-daerah yang melakukan perjanjian. Dengan kata lain, setiap daerah tidak perlu membentuk lembaga khusus serta menyediakan sarana khusus untuk mem memberikan pelayanan kepada masyarakat di daerahnya. Sekali lagi, hal ini merupakan upaya mendongkrak efisiensi dan efektivitas layanan publik.

Dalam bentuk model, pola pikir amalgamasi eksternal dapat dilihat pada gambar 6.2.

Kedua pola kelembagaan diatas dapat disebut sebagai model kelembagaan yang berbasis kemitraan, mengingat bahwa tidak ada pelaku tunggal (*single fighter*) dalam penyelenggaraan jenis pelayanan umum tertentu. Dengan kata lain, selalu terdapat pembagian tugas, kewenangan dan tanggung jawab (*distribution of authority and responsibility*) diantara pihak-pihak yang terlibat. Gambaran model kelembagaan diatas sekaligus mengisyaratkan bahwa kebijakan pemberdayaan masyarakat tidak selamanya harus ditempuh dengan privatisasi / swastanisasi fungsi-fungsi publik.



Gambar 6.1.
Pola Kelembagaan Pelayanan Kebersihan Dengan Model Amalgasi Internal



Gambar 6.2.
Pola Kelembagaan Pelayanan Kebersihan Dengan Model Amalgamasi Eksternal

DAFTAR PUSTAKA

- Adamolekun, Ladipo dan Coralie Bryant (1996), *Governance Progress Report : The Africa Region Experience*; Capacity Building and Implementation Division Study Paper, Africa Technical Paper (Washington DC: World Bank).
- Albrecht, Karl, 1995, *Pengembangan Organisasi. Pendekatan sistem yang Menyeluruh untuk Mencapai Perubahan Positif Dalam Setiap Organisasi Usaha*, Bandung, Angkasa.
- Bhatta, Gambhir (1996), *Capacity Building At The Local Level For Effective Governance: Empowerment Without Capacity Is Meaningless*; Paper presented in The International Conference On Governance Innovation: Building the Government - Citizen - Business Partnership; October 20-23, Manila, Philippines.
- Civil Service College, *Prior Option Review (POR)*, Seminar Handouts, UK, 1998.
- Ezman, Milton J., *Management Dimensions of Development : Perspective and Strategies*, Oakwood Connecticut : kumarian Press, 1991;
- Fittsimmon, James A. dan Mona J. Fitsimmons, 1994, *Service Management for Competitive Advantage*, Singapore: Mc. Graw Hill International.
- Flynn, Norman, *Public Sector Management*, (1990), London : Harvester Wheatsheaf
- Harmon, Michael M., and Richard T. Mayer, (1986), *Organization Theory for Public Administration*, Canada : Little, Brown & Company
- Hudson, Catheryn Seckler, (1955), *Organization and Management : Theory and Practice*, Washington DC : The American University Press
- Institute Of Governance (1996), *Trampling the Turf : Enhancing Collaboration in the Public Service of Canada*, a Case Study presented in The International Conference On Governance

Innovation: Building the Government - Citizen - Business Partnership; October 20-23 , Manila, Philippines.

Lembaga Administrasi Negara, *Pendayagunaan Sumber Daya Masyarakat Dan Pemerintah Dalam Rangka Pembaharuan Sistem Pelayanan Umum Di Indonesia (Public Service Reform Through Better Use of Public and Private Resources in Indonesia)*, Policy Paper, Jakarta, 1998;

Lovelock, Christoper H., 1992, *Managing Service, Marketing, Operations and Human Resources*, Prentice - Hall Inc.

-----, 1992, *Managing Service: Marketing Operations and Human Recources*, New Jersey: Prentice Hall, Englewood Cliffs.

Mc.Kevitt, David, and Alan Lawton, 1994, *Public Sector Management : Theory, Critique, and Practice*, the Open University, London.

Osborne, David and Ted Gaebler, 1992: *Reinventing Government*, New York: Addison Wesley Publishing Company.

Ramelan, Rahardi, *Kemitraan Pemerintah – Swasta dalam Pembangunan Infrastruktur di Indonesia*, Jakarta : LPPN INDES, 1997;

Sagala, Amir, *Beberapa Faktor Yang Mempengaruhi Tingkat Efektifitas Pengelolaan Kebersihan di DKI Jakarta*, Tesis, Program Pascasarjana UI, Jakarta, 1999.

Savas, E.S., *Privatization, The Key to Better Government*, New Jersey : Chatam House Publisher, 1987.

Taufik, *Penanggulangan Limbah dan Sikap Masyarakat Dalam Kebersihan Lingkungan Rumah Tangga (Studi Kasus di Desa Borongan, Kecamatan Kota Kudus Propinsi Jawa Tengah)*, Tesis, Pascasarjana UI, Jakarta, 1992.

Yulianti, Nurul, *Penetapan dan Analisis Fungsi Biaya Jangka Pendek Pengelolaan Sampah Kabupaten Bandung Jawa Barat*, Tesis, Program Magister Perencanaan dan Kebijaksanaan Publik Universitas Indonesia, Jakarta, 2000.

Yunus, Muhammad, *Pelayanan Kebersihan Oleh Dinas Kebersihan Kotamadya DT.II Ujungpandang*, Tesis, Program Pascasarjana UI, Jakarta, 1998.

Zeithaml, Valerie A. Parasuraman A and Leonard LI Berry, 1990, *Delivering Quality Service, Balancing Customer Perceptions and Expectations*, New York, The Free Press.

DOKUMEN :

Garis-garis Besar Haluan Negara Tahun 1999 -2000.

UU Nomor 22 tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah

UU Nomor 25 tahun 1999 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Daerah

Keputusan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara Nomor 81 tahun 1993 tentang Pedoman Tata Laksana Pelayanan Umum.

Keputusan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara Nomor 6 tahun 1995 tentang Pemberian Penghargaan Abdi Satya Bhakti.

Surat Edaran Menteri Koordinator Bidang Wabangpan Nomor 56/MK.WASPAN/6/98 tentang Langkah Nyata Memperbaiki Pelayanan Masyarakat Sesuai Aspirasi Reformasi.

LAMPIRAN-LAMPIRAN



KEPUTUSAN PEMIMPIN PROYEK PENELITIAN DAN PENGEMBANGAN
ADMINISTRASI DAN APARATUR NEGARA LAN BANDUNG
NOMOR : 170 /V/2.1/2001

TENTANG

TIM PELAKSANA PENGKAJIAN PENINGKATAN PELAYANAN
KEBERSIHAN DI KAWASAN PERKOTAAN

PEMIMPIN PROYEK PENELITIAN DAN PENGEMBANGAN
ADMINISTRASI DAN APARATUR NEGARA LAN BANDUNG

- Menimbang ~
- a. bahwa dalam rangka pelaksanaan proyek pembangunan pada Perwakilan Lembaga Administrasi Negara Jawa Barat Tahun 2001 dipandang perlu untuk mengangkat personalia yang bertugas untuk melakukan kegiatan tersebut;
 - b. bahwa Saudara-saudara yang namanya tercantum dalam Lampiran Surat Keputusan ini dipandang mampu dan memenuhi syarat untuk melaksanakan tugas-tugas tersebut.

- Mengingat :
- 1. Keputusan Presiden RI Nomor 166 Tahun 2000 Tentang Kedudukan, Tugas, Fungsi, Kewenangan, Susunan Organisasi dan Tata Kerja Lembaga Pemerintah Non Departemen jo. Keputusan Presiden RI Nomor 173 Tahun 2000 Tentang Perubahan Atas Keputusan Presiden Nomor 166 Tahun 2000 ;
 - 2. Keputusan Presiden RI Nomor 178 Tahun 2000 Tentang Susunan Organisasi dan Tugas Lembaga Pemerintah Non Departemen ;
 - 3. Keputusan Presiden RI Nomor 18 Tahun 2000 tentang Pelaksanaan Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara;
 - 4. Keputusan Menteri Negara Pendayagunaan Aparatur Negara Nomor 24/KEP/M.PAN/12/2001 tentang Penetapan Pemimpin Proyek Pada Lembaga / Instansi yang Anggarannya Termasuk Bagian Anggaran 48 dan 59 Tahun Anggaran 2001 ;
 - 5. Keputusan Kepala LAN Nomor 149/IX/6/4/1999 tentang Organisasi dan Tata Kerja Perwakilan LAN di Daerah;
 - 6. Keputusan Kepala LAN Nomor 1590/IX/6/4/1999 tentang Organisasi dan Tata Kerja Lembaga Administrasi Negara.

MEMUTUSKAN

- Menetapkan : Pertama : Membentuk Tim Pelaksana Pengkajian Peningkatan Pelayanan Kebersihan di Kawasan Perkotaan, yang selanjutnya dalam keputusan ini disebut Tim dengan susunan personalia seperti tersebut dalam Lampiran Surat Keputusan ini.
- Kedua : Tim bertugas melakukan kegiatan-kegiatan sesuai dengan Petunjuk Operasional dan kebijaksanaan lain Pimpinan Lembaga Administrasi Negara.
- Ketiga : Kepada para anggota Tim tersebut diberikan honorarium dan / atau tunjangan lainnya sesuai dengan ketentuan yang berlaku.
- Keempat : Biaya untuk keperluan Tim tersebut dibebankan kepada Anggaran Daftar Isian Proyek (DIP) Penelitian dan Pengembangan Administrasi dan Aparatur Negara LAN Bandung Tahun Anggaran 2001.
- Kelima : Keputusan ini mulai berlaku sejak tanggal ditetapkan.

Salinan Keputusan ini disampaikan kepada:

1. Kepala Lembaga Administrasi Negara;
2. Badan Pemeriksa Keuangan;
3. Sekretariat Negara Republik Indonesia;
4. Badan Perencanaan Pembangunan Nasional;
5. Badan Pengawasan Keuangan dan Pembangunan;
6. Direktorat Jenderal Anggaran, Departemen Keuangan Republik Indonesia
7. Kantor Perbendaharaan Dan Kas Negara Bandung II di Bandung;
8. Yang bersangkutan untuk diketahui dan dipergunakan seperlunya.

Ditetapkan di : Bandung
Pada tanggal : 1 Januari 2001

MENGETAHUI
KEPALA PERWAKILAN
LAN JAWA BARAT



PEMIMPIN PROYEK

Dra. ELIS KANTININGSIH, M.Si.
NIP. 270 000 518

TRI WIDODO WAHYU UTOMO, SH
NIP. 270 000 876

L A M P I R A N
SURAT KEPUTUSAN PEMIMPIN PROYEK
PENELITIAN DAN PENGEMBANGAN ADMINISTRASI DAN APARATUR
NEGARA LAN BANDUNG

NOMOR : 130/V/2.1/2001
TANGGAL : 1 JANUARI 2001
TENTANG : TIM PELAKSANA PENGKAJIAN PENINGKATAN PELAYANAN
KEBERSIHAN DI KAWASAN PERKOTAAN

NO	NAMA	JABATAN	KET.
1.	Baban Sobandi, SE, M.Si	Koordinator/Peneliti	1 Januari 2001 s.d 31 Desember 2001
2.	Dra. Ara Ruhara	Peneliti	
3.	Dr. Sedarmayanti, M.Pd.	Peneliti	
4.	Drs. Joni Dawud, DEA.	Peneliti	
5.	Drs. Syarifudin Hidayat	Peneliti	
6.	Drs. Dayat Hidayat	Peneliti	
7.	Drs. Nugraha Lili Nujiana	Pembantu Peneliti	
8.	Drs. Sabar Gunawan, MA	Pembantu Peneliti	
9.	Dra. Tetty Kurniaty, M.Ed.	Pembantu Peneliti	
10.	Kania Damayanti, SE., MPP.	Pembantu Peneliti	
11.	Septiana D. Putrianti, SE., M.Com.	Pembantu Peneliti	

Ditetapkan di : Bandung
Pada tanggal : 1 Januari 2001

MENGETAHUI
KEPALA PERWAKILAN
LAN JAWA BARAT

Dra. ELIS KANTININGSIH, M.Si.
NIP. 270 000 518



TRI WIDODO WAHYU UTOMO, SH
NIP. 270 000 876

PANDUAN WAWANCARA
KAJIAN TENTANG PENINGKATAN PELAYANAN
KEBERSIHAN DI WILAYAH PERKOTAAN

U M U M

1. Salah satu permasalahan mendasar dalam hal pelayanan kebersihan perkotaan saat ini adalah kelirunya pemahaman tentang kebersihan itu sendiri. Kebersihan hanya dibatasi pada masalah persampahan, sehingga yang namanya Dinas Kebersihan atau PD. Kebersihan cenderung hanya menangani masalah persampahan. Bagaimana pendapat dan saran Bapak/Ibu mengenai hal ini?
2. Implikasi dari pemahaman yang demikian, penanganan masalah kebersihan perkotaan tidak ditangani secara terintegrasi. Sampah ditangani oleh Dinas Kebersihan atau PD.Kebersihan, dan limbah oleh BAPEDALDA atau BPLHD, itu pun hanya terbatas pada hal-hal tertentu saja, tidak sampai kepada pengelolaan limbah secara operasional. Mohon pendapat dan saran Bapak/Ibu mengenai hal ini!

K H U S U S

1. Mohon penjelasan Bapak/Ibu mengenai tugas pokok dan fungsi serta kewenangan instansi Bapak/Ibu saat ini?
2. Pada dasarnya Institusi Daerah dibentuk dalam rangka menjalankan beberapa fungsi sebagai berikut: Fungsi pengaturan, fungsi pendapatan, dan fungsi pemberi pelayanan. Mohon penjelasan Bapak/Ibu mengenai bobot peran dan fungsi instansi Bapak dalam hal:
 - a. Peran pengaturan
 - b. Peran pendapatan
 - c. Peran pemberi pelayanan
3. Untuk operasionalisasi pelayanan diperlukan berbagai sumber daya, antara lain: SDM, sarana dan prasarana, serta dana. Bagaimana kondisi setiap sumber daya yang dimiliki oleh Instansi Bapak/Ibu, baik dilihat dari dimensi kuantitas maupun kualitas, **dibandingkan** dengan beban kerja atau lingkup tugas yang diembannya?
 - a. Kondisi SDM (kuantitas dan kualitas)
 - b. Kondisi sarana dan prasarana (kuantitas dan kualitas)
 - c. Kondisi dana (kuantitas dan kualitas)
4. Mohon penjelasan Bapak/Ibu mengenai jenis-jenis layanan yang diberikan oleh instansi Bapak/Ibu selama ini! (**Dimensi kebutuhan masyarakat**)
5. Mohon penjelasan Bapak/Ibu mengenai kebutuhan masyarakat akan layanan yang selama ini diberikan oleh instansi yang Bapak/Ibu pimpin! (**Dimensi kebutuhan masyarakat**)
6. Mohon penjelasan Bapak/Ibu mengenai pelayanan yang prospektif untuk diberikan dan sangat dibutuhkan oleh masyarakat, yang relevan dengan tugas

pokok dan fungsi instansi yang Bapak/Ibu pimpin!! (**Dimensi kebutuhan masyarakat**)

7. *Peluang Privatisasi:*

- a. Memperhatikan kondisi keuangan pemerintah saat ini, bagaimana prospek layanan instansi Bapak/Ibu jika tetap diberikan oleh Pemerintah Daerah? (**Dimensi Beban Pemerintah Daerah**)
- b. Bagaimana tingkat penerimaan masyarakat terhadap kebijaksanaan penetapan tarif layanan yang diberikan instansi Bapak/Ibu? (**Dimensi kelayakan pasar dan tarif**)
- c. Jika tarif yang dibebankan kepada masyarakat sekarang ini dinaikkan dengan implikasi pelayanan makin baik, bagaimana menurut Bapak/Ibu response masyarakat yang akan terjadi? (**Dimensi Kelayakan Pasar dan Tarif**)
- d. Bagaimana besarnya modal yang diperlukan untuk masuk kepada jenis layanan ini, dibandingkan dengan tingkat pengembaliannya? (**Dimensi Kelayakan Modal**)
- e. Jika dilihat dari peluang mendapatkan keuntungan, bagaimana prospek layanan yang diberikan oleh instansi Bapak? (**Dimensi Profitabilitas**)
8. Dari beberapa jenis layanan yang diberikan oleh Instansi yang Bapak/Ibu Pimpin, mohon penjelasan Bapak/Ibu mengenai jenis-jenis layanan yang memungkinkan untuk dikerjasamakan atau **dimitrakan** dengan **perusahaan swasta**!
9. Dari beberapa jenis layanan yang diberikan oleh Instansi yang Bapak/Ibu Pimpin, mohon penjelasan Bapak/Ibu mengenai jenis-jenis layanan yang memungkinkan untuk dikerjasamakan atau **dimitrakan** dengan **masyarakat atau diswadayaan**!
10. Dari beberapa jenis layanan yang diberikan oleh Instansi yang Bapak/Ibu Pimpin, mohon penjelasan Bapak/Ibu mengenai jenis-jenis layanan yang memungkinkan untuk **dikontrak-kerjakan** kepada Perusahaan Swasta!
11. Untuk jenis-jenis layanan yang tidak memungkinkan untuk diswastakan, dimitrakan, ataupun dikontrak-kerjakan, langkah-langkah apa yang semestinya dilakukan untuk efisiensi dalam rangka meningkatkan pelayanan kepada masyarakat?
12. Mohon penjelasan Bapak/Ibu mengenai kemungkinan penetapan standard kinerja pelayanan untuk layanan-layanan yang diberikan oleh instansi yang Bapak/Ibu pimpin!
13. Keberhasilan penyelenggaraan pelayanan instansi Bapak/Ibu, sangat tergantung kepada partisipasi masyarakat sebagai klien. Bagaimana dan dalam bentuk apa partisipasi masyarakat saat ini, terhadap pelayanan yang diberikan instansi Bapak/Ibu?
14. Mohon pendapat Bapak/Ibu mengenai kelayakan tarif yang saat ini diberlakukan dibandingkan dengan layanan yang diterima masyarakat!

Catatan:

DATA SEKUNDER UMUM

Instansi :

Kabupaten/Kota :

Propinsi :

Tahun :

No.	Jenis Data Sekunder	Nilai/Jumlah
1.	Jumlah Penduduk (orang)	
2.	Luas Wilayah (Km2)	
3.	GDP (Miliar Rupiah)	
4.	Total Penerimaan Daerah (APBD)	
5.	PAD	
6.	Jumlah Pegawai Daerah	SD: SLTP: SLTA: D3: S1: S2: S3:

DATA SEKUNDER KHUSUS

Instansi :

Kabupaten/Kota :

Propinsi :

Data Tahun :

No.	Jenis Data Sekunder	Nilai/Jumlah
1.	Jumlah Pegawai Instansi ybs. Berdasarkan tingkat pendidikan	SD: SLTP SLA: D3: S1: S2: S3:
2.	Anggaran Instansi	Rutin: Proyek:
3.	Jenis sarana dan prasarana utama yang digunakan dalam pemberian layanan	
a.		Jumlah: Kualitas:
b.		Jumlah: Kualitas:
c.		Jumlah: Kualitas:
d.		Jumlah: Kualitas:
e.		Jumlah: Kualitas
4.	Biaya per unit layanan	
5.	Pendapatan total	

Pada saat melakukan wawancara, setiap peneliti harus merekam dan mencatatnya, termasuk, pendapat, saran, komentar yang berkembang sewaktu proses wawancara (tidak hanya terbatas kepada yang ditanyakan)

**LEMBAR PENG-CHECK-AN DATA SEKUNDER
KAJIAN TENTANG PENINGKATAN PELAYANAN
KEBERSIHAN DI WILAYAH PERKOTAAN**

No	Jenis Data	Sudah	Belum
1.	Jumlah penduduk		
2.	Luas wilayah/Daerah		
3.	Produk Domestik Bruto (GDP)		
4.	APBD		
5.	PAD		
6.	Jumlah pegawai instansi yang bersangkutan berdasarkan tingkat pendidikan		
7.	Jumlah setiap jenis sarana dan prasarana utama yang diperlukan dalam pemberian pelayanan		
8.	Kualitas sarana dan prasarana yang digunakan dalam memberikan pelayanan		
9.	Anggaran Instansi Per Tahun		
10.	Jumlah biaya per unit layanan		
11.	Jumlah pendapatan per tahun		
12.	Struktur Organisasi		
13.	Jenis-jenis layanan/kegiatan yang telah diswastakan, dimitrakan, dikontrakakkan, atau diswadayaikan		

Catatan:

Untuk nomor 1, 2, 3, 4, 9, dan 10, jika tidak tersedia data terakhir, boleh diganti dengan tahun tertentu, tetapi harus sama. Misalkan: data yang tersedia tahun 1999, maka semuanya (nomor 1, 2, 3, 4, 9, dan 10) harus data tahun 1999.

PENJELASAN PEDOMAN WAWANCARA

UMUM

1. Dari pertanyaan ini diharapkan diketahui pendapat pribadi pimpinan instansi.
2.
 - BAPEDALDA: Badan Pengendali Lingkungan Daerah
 - BPLHD: Badan Pengelola Lingkungan Hidup Daerah
 - Yang dimaksud "pengelolaan secara operasional" adalah melakukan kegiatan yang langsung menyentuh objek yang ditangani (bukan hanya melalui instrumen kebijaksanaan)

K H U S U S

1. Dari pertanyaan ini diharapkan diketahui informasi mengenai bobot ketiga peran institusi yang bersangkutan.

Ketiga peran tersebut adalah:

- a. *Fungsi pengaturan:* Aktivitas institusi yang bersangkutan dilakukan untuk mengatur agar wilayah perkotaan menjadi bersih (melalui berbagai kebijakan)
 - b. *Fungsi pendapatan:* Aktivitas institusi yang bersangkutan dilakukan agar memperoleh pendapatan bagi pemerintah (komponen penerimaan APBD)
 - c. *Fungsi pemberi pelayanan:* Aktivitas institusi yang bersangkutan dilakukan dalam rangka memberikan pelayanan kepada masyarakat (fungsi sosial)
2. Cukup jelas
3. Cukup jelas
4. Dari pertanyaan ini diharapkan diketahui: "Apakah masyarakat masih memerlukan layanan yang selama ini diberikan?"
Masyarakat tidak butuh akan layanan tersebut, apabila:
 - a. Masyarakat sudah mampu memenuhi sendiri tanpa bantuan pemerintah
 - b. Ada sektor swasta yang menyediakan dengan memadai (cukup, bahkan lebih baik) layanan tersebut.
 - c. Layanan tersebut memang harus dihapuskan (tidak diperlukan secara mutlak).
5. Dari pertanyaan ini diharapkan diketahui jenis-jenis layanan yang dibutuhkan oleh masyarakat, dan relevan dengan tugas pokok dan fungsi instansi yang bersangkutan, namun selama ini belum dilaksanakan.
Kebutuhan masyarakat akan layanan ini bisa disebabkan: Layanan tersebut penting namun masyarakat belum mampu memenuhi sendiri, layanan pemerintah belum memadai, dan belum ada perusahaan swasta yang menyediakan layanan dimaksud.

6. *Peluang Privatisasi:*
 - a. Seperti diketahui, Pemerintah saat ini sedang kesulitan pendanaan
 - b. Apakah masyarakat menganggap layak (cukup), perlu diturunkan, atau perlu dinaikkan dengan syarat kualitas makin baik.
 - c. Cukup jelas
 - d. Tingkat pengembalian maksudnya adalah penerimaan yang akan diperoleh dari investasi pada sektor dimaksud, selama umur ekonomis. Dengan demikian, tingkat pengembalian dikurangi biaya investasi awal dan seluruh biaya lainnya, merupakan keuntungan (profit)
 - e. Apakah menguntungan atau tidak secara financial?
7. Cukup jelas
8. Disiwasdayakan maksudnya, pemerintah melepas layanan dimaksud dan diserahkan kepada masyarakat untuk memenuhi sendiri.
9. Kontrak kerja maksudnya adalah: Swasta yang mengerjakan dan mendapat bayaran dari pemerintah.
10. Cukup jelas
11. Cukup jelas
12. Partisipasi masyarakat, bisa dalam bentuk: tenaga, pemikiran, ataupun pembiayaan.

Catatan:

Pada saat melakukan wawancara, setiap peneliti harus merekam dan mencatatnya, termasuk, pendapat, saran, komentar yang berkembang sewaktu proses wawancara (tidak hanya terbatas kepada yang ditanyakan)

KAJIAN

Peningkatan Pelayanan Kebersihan di Kawasan Perkotaan



Penelitian ini bertujuan untuk menentukan model kelembagaan pengelola kebersihan kawasan perkotaan yang mampu memberikan kinerja pelayanan terbaik kepada masyarakat. Hasil penelitian membuktikan bahwa model kelembagaan pengelola kebersihan kawasan perkotaan mempengaruhi kinerja pelayanan kebersihan. Temuan penelitian juga menunjukkan bahwa selama ini pelayanan kebersihan kawasan perkotaan ditangani dinas atau perusahaan daerah. Kalaupun ada bentuk lain, yaitu model amalgasi (kerjasama kelembagaan), baru pada tahap persiapan dan belum dioperasionalkan secara optimal. Permasalahan lain yang ditemukan dalam penelitian ini adalah kurangnya SDM, sarana dan prasarana, dana, dan yang paling penting adalah aspek regulasi dan proses pengambilan keputusan yang belum mendukung peningkatan kualitas layanan. Model kelembagaan pengelola yang ada saat ini ternyata relatif kaku dan masih diwarnai oleh budaya birokrasi yang tidak mendukung bagi peningkatan kinerja pelayanan. Di samping itu, organisasi pelayanan kebersihan yang ada dihadapkan kepada dua misi yang dilematis, yaitu di satu sisi harus memberikan kontribusi positif terhadap PAD dalam bentuk retribusi atau laba BUMD dan harus memberikan pelayanan terbaik kepada masyarakat, namun di sisi lain organisasi ini juga mengemban misi "politis birokrasi" yang menyebabkan organisasi ini tidak bekerja secara profesional. Atas dasar kategorisasi jenis-jenis layanan yang berhasil dirumuskan dalam penelitian ini, ternyata setiap kategori mempunyai prospek model pengelolaan yang berbeda-beda, mulai dari kelembagaan pemerintah, kerjasama pemerintah dengan swasta dan masyarakat, hingga privatisasi layanan. Penelitian ini juga merekomendasikan bentuk kelembagaan *amalgasi* bagi pengelola kebersihan kawasan perkotaan.



COVER DESIGNED BY dhidayat