

Instrumen Perjanjian Kerja Sama Daerah Dalam Pencegahan Maladministrasi Retribusi Dan Penegakan Kepatuhan Lingkungan SPPG Di Kabupaten Bangkalan

M. Auqof

Ilmu Hukum Fakultas Hukum Universitas Trunodjoyo Madura

Qoffshield76@gmail.com

Abstrak

Perkembangan tata kelola kebijakan publik di Indonesia dewasa ini dihadapkan pada tantangan sinkronisasi antara program nasional dan kapasitas eksekusi di tingkat daerah. Implementasi program Makan Bergizi Gratis (MBG) menginisiasi berdirinya Satuan Pelayanan Pemenuhan Gizi (SPPG) secara masif di berbagai wilayah, termasuk Kabupaten Bangkalan. Penelitian ini menemukan bahwa meskipun Pemerintah Kabupaten Bangkalan telah merespons secara yuridis melalui Peraturan Daerah Nomor 9 Tahun 2025 dengan menetapkan tarif retribusi dasar sebesar Rp 200.000 per bulan bagi Dapur Makan Bergizi Gratis (MBG), regulasi tersebut menyisakan celah hukum operasional. Terdapat pengecualian norma di mana tarif tersebut belum mencakup biaya pengangkutan persampahan. Celah ini membuka ruang negosiasi tunai antara pengelola SPPG dan petugas lapangan yang tidak terintegrasi dengan Rekening Kas Umum Daerah (RKUD). Sebagai jalan keluar konseptual dan praktis, Dinas Lingkungan Hidup (DLH) memiliki legitimasi yuridis untuk menerapkan asas diskresi (*Freies Ermessen*) melalui instrumen Perjanjian Kerja Sama (PKS). PKS ini berfungsi mengunci formulasi biaya pengangkutan secara transparan dan mewajibkan digitalisasi tata kelola retribusi secara kolektif melalui sistem *Virtual Account*. Melalui metode penelitian yuridis-empiris yang bertumpu pada pendekatan perundang-undangan (*statute approach*), pendekatan konseptual (*conceptual approach*), dan sosiologi hukum, penelitian ini menemukan disparitas yang tajam antara norma hukum dan realitas empiris. Ketiadaan turunan Standar Operasional Prosedur (SOP) dari Peraturan Badan Gizi Nasional (BGN) Nomor 1 Tahun 2026 memicu rendahnya tingkat kepatuhan kepemilikan dokumen Persetujuan Lingkungan (SPPL) oleh SPPG. Kekosongan ini membuka celah maladministrasi yang sistemik berupa pemungutan retribusi pelayanan persampahan secara tunai yang tidak terintegrasi dengan Rekening Kas Umum Daerah (RKUD). Sebagai jalan keluar konseptual dan praktis, Dinas Lingkungan Hidup (DLH) Kabupaten Bangkalan memiliki legitimasi yuridis untuk menerapkan asas diskresi (*Freies Ermessen*) melalui instrumen Perjanjian Kerja Sama (PKS). PKS ini tidak hanya berfungsi sebagai hukum positif antargolongan yang mengikat SPPG pada kewajiban lingkungan, tetapi juga sebagai instrumen *preventive justice* yang mewajibkan digitalisasi tata kelola retribusi melalui *Virtual Account*. Penertiban ini bersifat krusial guna mencegah kebocoran Pendapatan Asli Daerah (PAD) serta menjamin ketersediaan alokasi dana khusus (*earmarking*) bagi pemeliharaan dan perluasan Tempat Pemrosesan Akhir (TPA) di Kabupaten Bangkalan.

Kata Kunci: Hukum Administrasi Negara; Maladministrasi; Retribusi Daerah; SPPG.

PENDAHULUAN

1. Latar Belakang

Konstitusi Republik Indonesia telah meletakkan landasan filosofis dan yuridis yang sangat kuat terkait perlindungan ekologi. Hal ini tertuang secara eksplisit dalam Pasal 28H ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang menjamin hak setiap orang untuk hidup

sejahtera lahir dan batin, bertempat tinggal, dan mendapatkan lingkungan hidup yang baik dan sehat.¹ Ketentuan ini melahirkan doktrin "konstitusi hijau" (*green constitution*), yang mewajibkan intervensi negara dalam setiap proses perumusan kebijakan yang berdampak pada daya dukung ekosistem.² Dalam struktur negara kesatuan yang menganut asas desentralisasi, mandat konstitusional ini didelegasikan kepada pemerintahan di tingkat tapak. Melalui Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, pengelolaan lingkungan hidup dan persampahan diklasifikasikan sebagai Urusan Pemerintahan Wajib yang Berkaitan dengan Pelayanan Dasar.³

Di wilayah Kabupaten Bangkalan, instrumen eksekutif yang memegang mandat atributif untuk mengeksekusi urusan pelayanan dasar ini adalah Dinas Lingkungan Hidup (DLH). DLH tidak hanya bertindak sebagai fasilitator operasional kebersihan ruang publik, melainkan berkedudukan sebagai garda terdepan dalam penegakan hukum tata usaha negara yang dalam nomenklturnya dilaksanakan oleh Bidang Penuaan dan Peningkatan Kapasitas Lingkungan Hidup, serta pengelolaan sirkulasi fiskal retribusi persampahan yang dikendalikan oleh Bidang Pengelolaan Sampah, Limbah, dan Bahan Berbahaya Beracun (PSLB3). Dinamika birokrasi daerah ini sering kali diuji oleh hadirnya intervensi kebijakan publik berskala nasional yang berimplikasi langsung pada infrastruktur lokal.

Transformasi pelayanan publik di Indonesia saat ini diwarnai oleh inisiasi program Makan Bergizi Gratis (MBG). Sebagai wujud konkret dari program tersebut, dibangunlah entitas-entitas dapur komersial berskala besar yang dikenal dengan nomenklatur Satuan Pelayanan Pemenuhan Gizi (SPPG). Di Kabupaten Bangkalan, pendirian fasilitas SPPG membawa konsekuensi logis berupa lonjakan aktivitas produksi kuliner massal. Berdasarkan perspektif hukum lingkungan, setiap kegiatan berskala masif niscaya menghasilkan residu (*waste*) proporsional. Operasional dapur SPPG diproyeksikan akan menghasilkan timbulan sampah padat berupa sisa makanan organik (*food waste*) dan kemasan anorganik, serta limbah cair domestik dari proses pencucian yang mengandung kadar minyak, lemak, dan *Biological Oxygen Demand* (BOD) tinggi.⁴

Pemerintah pusat telah merespons potensi dampak lingkungan ini melalui Peraturan Badan Gizi Nasional (BGN) Nomor 1 Tahun 2026. Regulasi tersebut secara komprehensif mewajibkan SPPG mematuhi prinsip ekonomi sirkular melalui pengelolaan sisa pangan, pemilahan sampah di sumber, serta penyediaan fasilitas pengolahan air limbah domestik.⁵ Namun, dalam perspektif Hukum Administrasi Negara, peraturan setingkat badan non-kementerian sering kali kehilangan daya cengkeram operasionalnya ketika berbenturan dengan hierarki kewenangan dan teknis di daerah. Pemerintah Kabupaten Bangkalan sejatinya telah menunjukkan langkah responsif dalam mengamankan potensi Pendapatan Asli Daerah (PAD) dari program nasional ini. Melalui Peraturan Daerah Kabupaten Bangkalan Nomor 9 Tahun 2025 tentang Perubahan Atas Peraturan Daerah Nomor 1 Tahun 2024 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah, entitas Dapur Makan Bergizi Gratis (MBG) telah secara resmi diklasifikasikan setara dengan Rumah Makan Besar dengan beban retribusi pelayanan kebersihan sebesar Rp 200.000 per bulan. Ketentuan ini juga telah disosialisasikan melalui Surat Pemberitahuan DLH tertanggal 15 Januari 2026.

¹ Jimly Asshiddiqie, *Green Constitution: Nuansa Hijau Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945* (Jakarta: Rajawali Pers, 2009), hlm. 45.

² Takdir Rahmadi, *Hukum Lingkungan di Indonesia* (Jakarta: Rajawali Pers, 2015), hlm. 23.

³ Pasal 11 ayat (2) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

⁴ S. Wahyuni, "Penegakan Hukum Administrasi Lingkungan terhadap Pencemaran Air Limbah Domestik oleh Industri Kuliner," *Jurnal Penegakan Hukum Nasional* 4, no. 3 (2021): hlm. 212.

⁵ Pasal 3, 10, dan 13 Peraturan Badan Gizi Nasional Nomor 1 Tahun 2026.

Namun, kajian administratif dalam penelitian ini menemukan adanya celah hukum (*legal loophole*) pada tataran operasional. Pada ketentuan lampiran Perda tersebut secara tegas dinyatakan bahwa tarif Rp 200.000 tersebut belum termasuk biaya pengangkutan. Pengecualian ini memicu anomali tata kelola di lapangan. Ketika SPPG memanfaatkan armada angkut milik DLH Bangkalan, ketiadaan standarisasi tarif angkut dan absennya sistem pembayaran digital yang terpusat memicu penyelesaian kewajiban finansial secara tunai. Praktik aliran dana di luar instrumen perbankan resmi daerah ini berpotensi dikualifikasikan sebagai maladministrasi yang merugikan postur PAD.

Kedua, menyasar pada domain Bidang PSLB3 terkait tata kelola keuangan daerah. Bertambahnya volume sampah harian dari SPPG membebani kapasitas armada angkut dan Tempat Pemrosesan Akhir (TPA) di Bangkalan. SPPG berkedudukan sebagai subjek wajib Retribusi Pelayanan Persampahan. Sayangnya, ketiadaan dasar hukum yang mengklasifikasikan status penetapan tarif memicu negosiasi sepihak di lapangan. Fakta empiris menunjukkan terbukanya celah penyelesaian kewajiban retribusi melalui transaksi tunai yang tidak bermuara langsung ke Rekening Kas Umum Daerah (RKUD). Dalam kacamata Hukum Administrasi Negara, mekanisme aliran dana di luar jalur perbankan resmi pemerintah daerah ini merupakan indikasi kuat maladministrasi yang berpotensi merugikan Pendapatan Asli Daerah (PAD).

Merespons ancaman degradasi lingkungan dan kebocoran fiskal tersebut, hukum administrasi harus hadir memberikan jalan keluar. Di bawah kepemimpinan Plt. Kepala Dinas Lingkungan Hidup Kabupaten Bangkalan, Achmad Siddik, SAP., MM., DLH memiliki wewenang untuk mengambil langkah proaktif. Instrumen hukum yang dapat menjembatani celah regulasi tersebut adalah pembentukan Perjanjian Kerja Sama (PKS) antara pemerintah daerah dengan pihak pengelola SPPG. PKS dirumuskan sebagai produk diskresi (*Freies Ermessen*) yang mengikat kepatuhan lingkungan sekaligus mendigitalisasi mekanisme pembayaran retribusi guna mewujudkan tata kelola birokrasi yang bersih, akuntabel, dan transparan.

2. Rumusan Masalah

1. Bagaimana implikasi yuridis dari kekosongan regulasi operasional terhadap penegakan kepatuhan administrasi lingkungan dan tata kelola pemungutan retribusi persampahan fasilitas SPPG di Kabupaten Bangkalan?
2. Bagaimana konstruksi dan urgensi instrumen Perjanjian Kerja Sama (PKS) Pemerintah Daerah sebagai manifestasi diskresi hukum dalam mencegah praktik maladministrasi dan menjaga stabilitas infrastruktur persampahan daerah?

3. Tujuan Penelitian

1. Menganalisis implikasi yuridis kekosongan regulasi turunan terhadap tingkat kepatuhan penanggung jawab SPPG dalam pemenuhan Persetujuan Lingkungan serta mengidentifikasi celah tata kelola retribusi persampahan di DLH Bangkalan.
2. Merumuskan konstruksi hukum Perjanjian Kerja Sama (PKS) sebagai langkah diskresi administratif yang komprehensif guna menutup celah maladministrasi retribusi dan memastikan optimalisasi PAD untuk kapasitas TPA.

TINJAUAN PUSTAKA

1. **Tinjauan Hukum Administrasi Negara dan Asas *Freies Ermessen*** Hukum Administrasi Negara (HAN) adalah sekumpulan peraturan yang memungkinkan administrasi negara menjalankan fungsinya sekaligus melindungi warga negara dari sikap tindak administrasi negara.⁶ Dalam menjalankan fungsi pemerintahan, organ tata usaha negara tidak dapat selalu bergantung pada undang-undang yang rigid. Terdapat ruang di mana undang-undang tidak lengkap, kabur, atau belum mengatur suatu fenomena baru. Di sinilah doktrin *Freies Ermessen* (diskresi) memainkan peran krusial. Philipus M. Hadjon menegaskan bahwa diskresi adalah kebebasan bertindak bagi penyelenggara administrasi negara untuk mengambil keputusan berdasarkan inisiatif sendiri dalam menyelesaikan persoalan konkret.⁷ Penggunaan wewenang ini dibenarkan dengan syarat tidak bertentangan dengan asas legalitas, memenuhi Asas-Asas Umum Pemerintahan yang Baik (AUPB), dan ditujukan murni untuk kepentingan umum (*public interest*).
2. **Instrumen Pengendalian Hukum Lingkungan** Pasca berlakunya Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 juncto Perpu Nomor 2 Tahun 2022 tentang Cipta Kerja, sistem perizinan lingkungan bertransformasi menjadi "Persetujuan Lingkungan". Persetujuan Lingkungan adalah prasyarat mutlak bagi penerbitan Perizinan Berusaha atau Persetujuan Pemerintah. Konsep perlindungan lingkungan di Indonesia dilandasi oleh berbagai asas, salah satunya adalah *Polluter Pays Principle* (Asas Pencemar Membayar), yang mewajibkan pihak yang menimbulkan pencemaran untuk menanggung biaya pemulihan dan pengelolaan limbahnya.⁸ Instrumen pengendalian ini secara administratif diawasi oleh Pejabat Pengawas Lingkungan Hidup Daerah (PPLHD).
3. **Maladministrasi dan Tata Kelola Retribusi Daerah** Retribusi Daerah adalah pungutan daerah sebagai pembayaran atas jasa atau pemberian izin tertentu yang khusus disediakan dan/atau diberikan oleh Pemerintah Daerah untuk kepentingan orang pribadi atau badan.⁹ Dalam tata kelola pemerintahan yang bersih (*Good Corporate Governance*), pemungutan retribusi sangat rentan terhadap praktik maladministrasi. Maladministrasi mencakup perbuatan melawan hukum, melampaui wewenang, dan penyalahgunaan wewenang dalam pelayanan publik. Pemungutan dana yang tidak berdasar pada ketentuan tarif resmi dan tidak disetorkan ke Kas Negara/Daerah secara doktrinal memenuhi unsur perbuatan maladministrasi yang beririsan dengan Pungutan Liar (Pungli) dan Tindak Pidana Korupsi.¹⁰

METODE PENELITIAN

Penelitian ini menggunakan metodologi hukum Yuridis-Empiris (sosio-legal), yang menganalisis kesenjangan antara norma hukum (*das sollen*) dengan kenyataan praktik di lapangan (*das sein*).

1. Pendekatan Penelitian

⁶ W. Riawan Tjandra, *Hukum Administrasi Negara* (Jakarta: Sinar Grafika, 2018), hlm. 17.

⁷ Philipus M. Hadjon, dkk., *Pengantar Hukum Administrasi Indonesia* (Yogyakarta: Gadjah Mada University Press, 2011), hlm. 142.

⁸ Takdir Rahmadi, *Op. Cit.*, hlm. 115.

⁹ Adrian Sutedi, *Hukum Pajak dan Retribusi Daerah* (Bogor: Ghalia Indonesia, 2008), hlm. 89

¹⁰ Ridwan HR, *Hukum Administrasi Negara*, Edisi Revisi (Jakarta: Rajawali Pers, 2014), hlm. 201.

- **Pendekatan Perundang-undangan (*Statute Approach*):** Membedah hierarki dan sinkronisasi regulasi, meliputi UU No. 23/2014, UU No. 1/2022 (HKPD), PP No. 22/2021, dan Peraturan BGN No. 1/2026.
 - **Pendekatan Konseptual (*Conceptual Approach*):** Menggali doktrin hukum tata negara terkait diskresi, maladministrasi, dan instrumen kontrak kerja sama daerah.
 - **Pendekatan Sosiologi Hukum:** Menganalisis fakta empiris melalui observasi di institusi terkait, guna melihat efektivitas hukum administrasi merespons kekosongan prosedur pemungutan.
2. **Sumber Data dan Bahan Hukum** Bahan hukum primer mencakup peraturan perundang-undangan. Data empiris diperoleh dari hasil pengamatan dan aktivitas magang praktik kerja lapangan di Dinas Lingkungan Hidup Kabupaten Bangkalan (Bidang PSLB3 dan Bidang Penataan). Bahan hukum sekunder berupa literatur buku teks, jurnal ilmiah hukum, dan kamus hukum.
 3. **Teknik Analisis Data** Seluruh data yang terhimpun dianalisis menggunakan metode preskriptif-kualitatif. Peneliti merekonstruksi argumentasi hukum untuk tidak sekadar mendeskripsikan permasalahan degradasi dan maladministrasi, melainkan merumuskan resolusi hukum konkret melalui perancangan mekanisme kelembagaan dan pembentukan instrumen kerja sama.

HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN

1. Disparitas Kebijakan dan Implikasi Yuridis Kekosongan Regulasi SPPG di Bangkalan

Dalam lanskap Hukum Administrasi Negara, kualitas penyelenggaraan tata pemerintahan yang baik (*Good Governance*) sangat bergantung pada instrumen hukum yang memayunginya. Ketidakterediaan regulasi turunan di tingkat kabupaten atas kebijakan nasional yang ditelurkan oleh Badan Gizi Nasional berakibat pada kelumpuhan fungsional aparatur daerah. Ketiadaan Peraturan Bupati Bangkalan yang menjabarkan prosedur perizinan dan klasifikasi retribusi SPPG menciptakan disparitas yang membahayakan kelestarian ekologi dan stabilitas Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD). Implikasi yuridis ini membedah dua sektor sentral di DLH Bangkalan: fungsi Penataan dan fungsi PSLB3.

A. Dekonstruksi Kepatuhan Administrasi Lingkungan SPPG (Fokus Fungsi Penataan)

Hukum Lingkungan modern di Indonesia berupaya memastikan instrumen *preventive* (pencegahan) pencemaran terintegrasi dalam setiap sendi pembangunan. Rezim hukum ini mewajibkan setiap entitas bisnis maupun fasilitas publik memiliki Persetujuan Lingkungan jika kegiatan tersebut menghasilkan limbah.¹¹ Dapur SPPG, dengan output memproduksi ribuan porsi makanan, secara mutlak diklasifikasikan sebagai Penanggung Jawab Usaha dan/atau Kegiatan yang memproduksi dampak lingkungan harian.

Merujuk pada Peraturan Pemerintah Nomor 22 Tahun 2021 tentang Penyelenggaraan Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup juncto Peraturan Menteri Lingkungan Hidup dan Kehutanan

¹¹ Helmi dan F. Kurniawan, "Implikasi Hukum Persetujuan Lingkungan Terhadap Pelaku Usaha Skala Menengah Pasca Undang-Undang Cipta Kerja," *Jurnal Hukum Lingkungan Indonesia* 9, no. 1 (2022): hlm. 92.

(PermenLHK) Nomor 4 Tahun 2021, SPPG di Bangkalan wajib memiliki Surat Pernyataan Kesanggupan Pengelolaan dan Pemantauan Lingkungan Hidup (SPPL). Namun, paradigma "proyek nasional prioritas" acap kali dimaknai keliru sebagai entitas yang kebal terhadap pengurusan perizinan daerah. Ketiadaan instruksi vertikal yang mengharuskan pemrakarsa SPPG berkoordinasi dengan DLH Bangkalan menyebabkan fasilitas-fasilitas ini berdiri tanpa mitigasi risiko berbasis dokumen SPPL.

Pengabaian ini menghancurkan fondasi standardisasi teknis operasional, terutama pada parameter pembuangan air limbah. Peraturan Menteri Lingkungan Hidup dan Kehutanan Nomor 68 Tahun 2016 secara ketat mengatur Baku Mutu Air Limbah Domestik. Air sisa cucian dari fasilitas berskala katering massal mengandung *Total Suspended Solids* (TSS), minyak, dan lemak yang merusak struktur ekologi sungai dan drainase. PermenLHK mengamankan pemasangan *grease trap* (perangkap lemak) yang fungsional.¹² Dalam praktiknya, absennya SPPL mematikan langkah Pejabat Pengawas Lingkungan Hidup Daerah (PPLHD). Pengawasan yang sejatinya bersifat aktif menjadi pasif karena objek yang akan diinspeksi belum tercatat dalam *database* entitas wajib lapor di DLH Kabupaten Bangkalan. Pembuangan limbah langsung ke saluran air ini merupakan pengkhianatan terhadap *Polluter Pays Principle*, di mana beban kerusakan lingkungan akhirnya ditanggung oleh masyarakat sekitar alih-alih oleh pihak SPPG.

B. Anatomi Celah Maladministrasi dalam Tata Kelola Retribusi Daerah (Fokus Fungsi PSLB3)

Apabila sektor Penataan terancam oleh lumpuhnya pengawasan ekologis, maka Bidang Pengelolaan Sampah, Limbah, dan B3 (PSLB3) berhadapan dengan ancaman kelumpuhan infrastruktur TPA dan kebocoran kas daerah akibat timbunan residu padat.

Paradigma pengelolaan sampah yang diatur dalam Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2008 tentang Pengelolaan Sampah menitikberatkan pada perluasan tanggung jawab produsen (*Extended Producer Responsibility*) dan pemilahan di sumber.¹³ Meskipun Pasal 10 dan Pasal 11 Peraturan BGN Nomor 1 Tahun 2026 memerintahkan pemilahan empat kategori sampah, hasil residu akhir tetap bertumpu pada armada angkut DLH Bangkalan. Pemanfaatan jasa kebersihan dan fasilitas TPA milik Pemkab melahirkan kewajiban hukum yang mengikat bagi SPPG berupa pembayaran Retribusi Pelayanan Persampahan/Kebersihan.

Tata kelola retribusi adalah instrumen krusial bagi daerah untuk melakukan *cost recovery* operasional. Pemkab Bangkalan telah mengakomodasi status SPPG melalui Peraturan Daerah Nomor 9 Tahun 2025 yang menetapkan tarif retribusi kebersihan Dapur Makan Bergizi Gratis (MBG) sebesar Rp 200.000 per bulan. Kendati demikian, penjabaran normatif pada lampiran peraturan tersebut memberikan catatan pengecualian bahwa besaran tarif tersebut belum mencakup biaya pengangkutan.

Ketentuan "belum termasuk pengangkutan" ini menciptakan ruang diskresi liar di lapangan. Mengingat volume *food waste* SPPG sangat besar dan membutuhkan layanan angkut armada *dump truck* DLH menuju Tempat Pemrosesan Akhir (TPA), biaya jasa angkut ini menjadi tidak terkuantifikasi secara rigid dalam sistem e-Billing Bapenda. Akibatnya, mekanisme penyelesaian beban pengangkutan sering kali diakomodasi melalui kesepakatan informal secara tunai (*cash*

¹² Lampiran Peraturan Menteri Lingkungan Hidup dan Kehutanan Nomor 68 Tahun 2016 tentang Baku Mutu Air Limbah Domestik.

¹³ Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2008 tentang Pengelolaan Sampah.

handling) kepada oknum petugas di lapangan. Hal ini secara esensial bertentangan dengan Pasal 65 Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2022 tentang Hubungan Keuangan Antara Pemerintah Pusat dan Pemerintahan Daerah (HKPD) yang mewajibkan seluruh penerimaan daerah disetor ke Kas Daerah secara utuh. Praktik pemungutan "uang lelah angkut" di luar tarif dasar Rp 200.000 yang tidak bermuara pada Rekening Kas Umum Daerah adalah bentuk nyata dari penyalahgunaan wewenang dan maladministrasi.

Namun, observasi faktual membuktikan sebaliknya. Ketiadaan *Virtual Account* BUMD/Bank Jatim untuk tagihan retribusi khusus SPPG mendorong terjadinya praktik "bayar di tempat". Uang retribusi diserahkan secara tunai oleh pengelola SPPG kepada supir armada angkut atau oknum di lapangan. Model pungutan tanpa karcis resmi dan tidak melalui penyetoran perbankan daerah adalah konstruksi klasik dari Maladministrasi. Tindakan aparaturnya yang menerima pembayaran tanpa alas hukum yang presisi dan memanfaatkannya di luar RKUD bukan hanya merupakan pelanggaran administrasi disiplin ASN (PP Nomor 94 Tahun 2021), tetapi memenuhi unsur delik Pungutan Liar berdasarkan Undang-Undang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi.¹⁴

Kehilangan potensi PAD ini berakibat fatal. Lonjakan volume sampah dari MBG memperpendek sisa umur pakai lahan TPA Bangkalan. Saat lahan tersebut kritis, Pemkab Bangkalan tidak akan memiliki akumulasi dana kompensasi yang cukup untuk membebaskan lahan baru, karena anggaran retribusi yang seharusnya menjadi tulang punggung pembiayaan TPA telah menguap melalui saluran birokrasi yang korup.

2. Perjanjian Kerja Sama (PKS) sebagai Manifestasi Diskresi Administrasi dalam Pencegahan Maladministrasi

Menghadapi kompleksitas destruksi lingkungan dan kebocoran fiskal, aparaturnya pemerintah daerah tidak dibenarkan menggunakan dalih kekosongan hukum (*rechts vacuum*) untuk menolak bertindak. Hukum Administrasi Negara mewajibkan kehadiran negara melalui instrumen Diskresi.

A. Landasan Filosofis dan Yuridis Asas *Freies Ermessen*

Freies Ermessen hadir untuk mengantisipasi kelambatan produk legislasi (seperti Perda) dalam merespons fenomena sosial.¹⁵ Bagi Plt. Kepala Dinas Lingkungan Hidup Kabupaten Bangkalan, merumuskan instrumen kebijakan bukanlah sebuah pelanggaran wewenang, melainkan sebuah keharusan (*legal obligation*). Kebijakan tersebut dapat dituangkan dalam bentuk Perjanjian Kerja Sama (PKS) antara Pemkab Bangkalan yang diwakili DLH dengan penanggung jawab operasional SPPG.

PKS, dalam terminologi Hukum Administrasi Negara, dikategorikan sebagai *beleidsvereenkomst* (perjanjian kebijakan) yang bersifat publik perdata. Perjanjian ini sah secara hukum berdasarkan mandat atribusi Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Pasal 369 yang memberikan ruang bagi daerah untuk bekerja sama dengan pihak ketiga demi peningkatan pelayanan dasar. Hal ini didukung oleh regulasi teknis Peraturan Pemerintah Nomor 28 Tahun 2018 juncto Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 22 Tahun 2020 tentang Tata Cara Kerja Sama Daerah.¹⁶ Melalui PKS, DLH Bangkalan

¹⁴ Ketentuan Pasal 12 huruf e Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2001 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi.

¹⁵ E. Safitri, "Disparitas Regulasi Pusat dan Daerah: Kajian Hukum Administrasi terhadap Penerapan Asas *Freies Ermessen* oleh Kepala Daerah," *Jurnal Ilmu Hukum Pemerintahan* 5, no. 1 (2023): hlm. 50.

¹⁶ Peraturan Pemerintah Nomor 28 Tahun 2018 tentang Kerja Sama Daerah.

menetapkan *hukum positif antargolongan* yang secara otomatis menundukkan SPPG pada rezim kepatuhan hukum daerah.

B. Konstruksi Hukum PKS: Digitalisasi Tata Kelola Menuju Preventive Justice

PKS ini bukan sekadar nota kesepahaman yang bersifat simbolik, melainkan instrumen *preventive justice* yang didesain secara presisi untuk mematikan ruang gerak maladministrasi. Konstruksi pasal di dalam PKS harus merangkum sinergitas antara fungsi Penaatan dan PSLB3:

1. **Klausul Syarat Tangguh Kepatuhan Lingkungan:** Dalam bagian pendahuluan PKS, wajib dicantumkan klausul *condition precedent* (syarat tangguh). Perjanjian pelayanan pengangkutan sampah baru akan diaktifkan setelah entitas SPPG menyertakan bukti kepemilikan dokumen SPPL yang telah disetujui DLH Bangkalan. Pihak SPPG juga wajib memberikan persetujuan tertulis yang membebaskan Pejabat Pengawas Lingkungan Hidup Daerah untuk melakukan inspeksi tanpa pemberitahuan (*unannounced inspection*) terhadap fasilitas bak kontrol saluran limbah (*grease trap*). Klausul ini merestorasi kewibawaan hukum lingkungan di tingkat tapak.
2. **Sistem Digitalisasi Pembayaran Terintegrasi (*Virtual Account*).** PKS harus secara tegas menghapus kewenangan transaksional tunai di lapangan. PKS akan menjadi instrumen hukum yang menggabungkan kewajiban tarif dasar retribusi kebersihan sebesar Rp 200.000 per bulan dengan hasil kalkulasi biaya pengangkutan armada DLH secara transparan. Total tagihan kolektif tersebut diwajibkan untuk dibayar oleh pihak SPPG secara non-tunai melalui *Virtual Account* Bank Jatim atas nama Kas Daerah Kabupaten Bangkalan. Integrasi ini akan mengunci celah maladministrasi pungutan biaya angkut dan memastikan PAD masuk secara utuh.

Lebih jauh, penerapan sistem pembayaran digital ini harus dirancang untuk memecahkan kebuntuan infrastruktur perbankan lintas instansi. Fakta lapangan mengungkap adanya anomali transaksi akibat perbedaan instrumen perbankan: dana operasional SPPG dari pusat dikelola melalui rekening Himpunan Bank Milik Negara (HIMBARA), sedangkan Rekening Kas Umum Daerah (RKUD) Bangkalan berada di Bank Jatim. Transfer retribusi antarbank ini menimbulkan biaya administrasi yang tidak diakomodasi oleh anggaran Badan Gizi Nasional (BGN). Di sisi lain, Pasal 65 UU HKPD melarang secara mutlak adanya pemotongan penerimaan daerah, yang berarti Pemkab Bangkalan tidak dapat menanggung selisih biaya administrasi tersebut.

Sebagai *problem solving* yang dituangkan ke dalam Perjanjian Kerja Sama (PKS), Dinas Lingkungan Hidup dapat menggunakan instrumen **QRIS Dinamis Retribusi Daerah** atau kode *Virtual Account* yang telah terafiliasi dengan sistem kliring BI-FAST. Otoritas Jasa Keuangan (OJK) menetapkan bahwa *Merchant Discount Rate* (MDR) QRIS untuk kategori transaksi Pajak/Retribusi Pemerintah (G2P/P2G) adalah 0% (*nol persen*). Dengan memasukkan klausul kewajiban pembayaran retribusi menggunakan instrumen QRIS Pemerintah di dalam PKS, pihak pengelola SPPG dapat melakukan penyetoran dari rekening HIMBARA manapun tanpa dibebani biaya administrasi tambahan, dan Kas Daerah Kabupaten Bangkalan tetap menerima retribusi persampahan secara utuh.

3. **Sanksi Pemutusan Layanan dan Tindakan Administratif Lanjutan:** PKS harus dilengkapi dengan *clausula irritans* (klausul batal). Apabila SPPG tertangkap tangan membuang sisa makanan langsung ke drainase, gagal memilah sampah secara organik-anorganik, atau menunggak pembayaran ke *Virtual Account*, DLH berhak membekukan layanan pengangkutan dan menerbitkan sanksi administratif berupa teguran tertulis hingga rekomendasi pembekuan operasional dapur kepada Badan Gizi Nasional.

C. Optimalisasi PAD dan Earmarking untuk Infrastruktur TPA Bangkalan

Intervensi instrumen PKS ini bermuara pada perlindungan fiskal daerah. Dengan tersumbatnya kebocoran retribusi akibat maladministrasi, PAD Bangkalan dari sektor pelayanan persampahan akan terkonsolidasi secara masif seiring dengan masifnya operasional dapur SPPG.

Dalam disiplin Hukum Keuangan Negara, dana retribusi ini tidak boleh dilebur ke dalam belanja birokrasi yang umum. Penerapan prinsip *Earmarking Tax/Retribution* menjadi keniscayaan.¹⁷ Hasil akumulasi pembayaran dari *Virtual Account* SPPG harus dialokasikan secara khusus (*ring-fenced*) bagi pembiayaan Bidang PSLB3. Alokasi *earmarking* ini ditujukan untuk: (1) Pengadaan unit truk *compactor* khusus yang dilengkapi sistem penahan lindi agar air sisa makanan dari SPPG tidak mencemari jalan raya selama proses distribusi ke TPA; dan (2) Ekspansi modal pembebasan lahan baru untuk perluasan kapasitas Tempat Pemrosesan Akhir (TPA) Bangkalan, mengingat volume organik program MBG sangat mengancam ambang batas daya tampung sel aktif yang tersisa.

Oleh karenanya, pembentukan Perjanjian Kerja Sama bukan lagi sekadar langkah penertiban administrasi, melainkan strategi besar pemerintah daerah dalam mengubah potensi krisis akibat intervensi program nasional menjadi katalis pembangunan infrastruktur pengelolaan sampah berkelanjutan di Kabupaten Bangkalan.

KESIMPULAN

Kekosongan regulasi operasional mengenai pelaksanaan program MBG berdampak fatal terhadap tata kelola persampahan di Kabupaten Bangkalan. Pada aspek hukum lingkungan, absennya instruksi teknis melahirkan fasilitas SPPG yang beroperasi tanpa dokumen SPPL dan minim kepatuhan instalasi pengolah limbah (*grease trap*), yang berpotensi mencemari ekosistem kota. Pada aspek tata kelola keuangan, celah hukum tersebut memberikan ruang bagi suburnya praktik maladministrasi, di mana retribusi persampahan ditarik secara tunai dan mengalir di luar sistem perbankan RKUD, mengakibatkan kebocoran PAD yang signifikan.

Instrumen Perjanjian Kerja Sama (PKS) antara Dinas Lingkungan Hidup Kabupaten Bangkalan dengan pihak pengelola SPPG merupakan manifestasi diskresi administrasi (*Freies Ermessen*) yang sah dan urgen. PKS mengonstruksi hukum publik-perdata yang mensyaratkan kepatuhan pengurusan SPPL sebagai dasar pelayanan. Lebih krusial lagi, PKS mewajibkan digitalisasi tata kelola retribusi melalui sistem *Virtual Account*. Digitalisasi ini adalah perisai *preventive justice* yang memutus rantai

¹⁷ A. Pratama dan R. Wibowo, "Optimalisasi Pemungutan Retribusi Persampahan sebagai Upaya Peningkatan Pendapatan Asli Daerah (PAD) dan Pencegahan Kebocoran Anggaran," *Jurnal Hukum Administrasi Negara* 8, no. 2 (2022): hlm. 148.

pungutan liar secara mutlak, menyelamatkan PAD Bangkalan, dan menjamin lahirnya skema *earmarking* untuk pemeliharaan serta perluasan daya tampung TPA.

Saran

Dinas Lingkungan Hidup Kabupaten Bangkalan, di bawah Plt. Achmad Siddik, SAP., MM., disarankan segera memformulasikan draf baku Perjanjian Kerja Sama persampahan yang terintegrasi dengan instrumen penagihan Bank Jatim, dan menjadikannya syarat mutlak (*mandatory*) bagi seluruh operasional SPPG di Bangkalan.

Membentuk satuan tugas inspeksi gabungan dari Bidang Penataan dan Bidang PSLB3 untuk turun langsung mendata, membina, serta menerbitkan teguran paksaan bagi SPPG yang terbukti belum mengantongi SPPL dan melanggar baku mutu pembuangan sisa limbah makanan ke sistem drainase.

DAFTAR PUSTAKA

- Asshiddiqie, J. (2010). *Green Constitution: Nuansa Hijau Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945*. Hadjon, Philipus M., dkk. *Pengantar Hukum Administrasi Indonesia*. Yogyakarta: Gadjah Mada University Press, 2011.
- Hr, R. (2014). *Hukum Administrasi Negara Edisi Revisi*. Jakarta: RajaGrafindo Persada. Rahmadi, Takdir. *Hukum Lingkungan di Indonesia*. Jakarta: Rajawali Pers, 2015.
- Sutedi, A. (2008). *Hukum pajak dan retribusi daerah*. Ghalia Indonesia.
- Tjandra, W. R. (2021). *Hukum administrasi negara*. Sinar Grafika.
- Helmi, & Kurniawan, F. "Implikasi Hukum Persetujuan Lingkungan Terhadap Pelaku Usaha Skala Menengah Pasca Undang-Undang Cipta Kerja." *Jurnal Hukum Lingkungan Indonesia*, 9, no. 1 (2022): 88-105.
- Nugroho, H., & Susanti, D. "Analisis Yuridis Tanggung Jawab Pemerintah Daerah dalam Penyediaan Fasilitas Tempat Pemrosesan Akhir (TPA) Berwawasan Lingkungan." *Jurnal Hukum Tata Ruang dan Lingkungan*, 6, no. 2 (2023): 112-128.
- Pratama, A., & Wibowo, R. "Optimalisasi Pemungutan Retribusi Persampahan sebagai Upaya Peningkatan Pendapatan Asli Daerah (PAD) dan Pencegahan Kebocoran Anggaran." *Jurnal Hukum Administrasi Negara*, 8, no. 2 (2022): 145-160.
- Safitri, E. "Disparitas Regulasi Pusat dan Daerah: Kajian Hukum Administrasi terhadap Penerapan Asas *Freies Ermessen* oleh Kepala Daerah." *Jurnal Ilmu Hukum Pemerintahan*, 5, no. 1 (2023): 45-62.
- Wahyuni, S. "Penegakan Hukum Administrasi Lingkungan terhadap Pencemaran Air Limbah Domestik oleh Industri Kuliner." *Jurnal Penegakan Hukum Nasional*, 4, no. 3 (2021): 210-225.
- Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.
- Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 juncto Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2001 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi.
- Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2008 tentang Pengelolaan Sampah.
- Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup.
- Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.
- Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 juncto Perpu Nomor 2 Tahun 2022 tentang Cipta Kerja.

Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2022 tentang Hubungan Keuangan Antara Pemerintah Pusat dan Pemerintahan Daerah.

Peraturan Pemerintah Nomor 28 Tahun 2018 tentang Kerja Sama Daerah.

Peraturan Pemerintah Nomor 22 Tahun 2021 tentang Penyelenggaraan Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup.

Peraturan Pemerintah Nomor 94 Tahun 2021 tentang Disiplin Pegawai Negeri Sipil.

Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 22 Tahun 2020 tentang Tata Cara Kerja Sama Daerah dengan Daerah Lain dan Kerja Sama Daerah dengan Pihak Ketiga.

Peraturan Menteri Lingkungan Hidup dan Kehutanan Nomor 68 Tahun 2016 tentang Baku Mutu Air Limbah Domestik.

Peraturan Menteri Lingkungan Hidup dan Kehutanan Nomor 4 Tahun 2021 tentang Daftar Usaha dan/atau Kegiatan yang Wajib Memiliki Amdal, UKL-UPL, atau SPPL.

Peraturan Badan Gizi Nasional Nomor 1 Tahun 2026 tentang Penanganan Sisa Pangan, Sampah, dan Air Limbah Domestik pada Satuan Pelayanan Pemenuhan Gizi.