

BAB I

PENDAHULUAN

1.1.Latar Belakang

Negara Indonesia dewasa ini, berada pada kondisi darurat dalam persoalan sampah, dimana volume sampah sudah tidak dapat dikendalikan lagi. Volume sampah pada tahun 2019 di Indonesia, mencapai 68 juta ton sedangkan sampah dari jenis plastik diperkirakan mencapai 9.52 ton dan produksi dan diperkirakan akan terus meningkat dalam kurun waktu satu tahun. Peningkatan yang terjadi mencapai satu juta ton setiap tahun apabila tidak dikelola dengan benar. Sejatinya, Pemerintah Indonesia telah melakukan beberapa upaya dalam mencegah maupun mengurangi jumlah sampah plastik yang terus meningkat, namun hingga sekarang masih belum menunjukkan perubahan yang signifikan.

Pada umumnya, permasalahan penanganan sampah seringkali dijumpai di kota-kota besar atau kota metropolitan. Kota Semarang yang notabene adalah ibukota Jawa Tengah adalah salah satu kota metropolitan yang ada di Indonesia, karena Semarang menjadi kota besar yang cenderung lebih maju dalam pusat perdagangan, perindustrian dan pendidikan. Hal ini menyebabkan terjadinya peningkatan urbanisasi yang berdampak pada pertumbuhan penduduk di Kota Semarang yang memiliki kemungkinan untuk menambah permasalahan-permasalahan masyarakat seperti masalah ekonomi dan sosial. Salah satu permasalahan yang timbul akibat meningkatnya pertumbuhan penduduk adalah meningkatnya volume sampah

di Semarang. Hingga sekarang, jumlah sampah di Provinsi Jawa Tengah mencapai 5,7 (lima koma tujuh) Juta Ton perhari atau 15,671 (lima belas ribu enam ratus tujuh puluh satu) ton pertahun dengan tingkat pertumbuhan jumlah produksi sampah di Kota Semarang mencapai 2 juta ton/tahun. Pemerintah Jawa Tengah dalam menangani permasalahan sampah telah menempuh berbagai cara dan usaha, adapun usaha tersebut diantaranya:¹

1. Menggalakan bank sampah, dan hingga kini sudah mencapai 1.562 Bank Sampah dimana 220 diantaranya berada di Kota Semarang.
2. Pembangunan 144 (seratus empat puluh empat) TPA 3R
3. Adanya Rumah Rosok yang dapat menurunkan volume sampah sebesar 4,71% dari total sampah yang ada.

Pemerintah Provinsi Jawa Tengah menjelaskan bahwa pengelolaan sampah regional sudah mencapai 80%, dimana 80% ini melibatkan partisipasi dari masyarakat.

Adapun data pengelolaan yang lebih rinci adalah sebagai berikut:

Tabel 1. 1.
Data Umum Pengelolaan Sampah Regional Jawa Tengah Periode 2017-2018

No.	Nama Kab/Kota	Jumlah Penduduk	Luas Wilayah Administrasi	Volume Sampah Ditimbun TPA	Volume Sampah Tidak Terkelola
1.	Kab. Rembang	633.211 Jiwa	1014.08 Km2	103.14 Ton/hari	64.66 Ton/hari
2.	Kab. Sragen	900.492 Jiwa	94155.00 Km2	75.95 Ton/hari	22.18 ton/hari
3.	Kab. Grobogan	63.234 Jiwa	21.81 Km2	64.00 Ton/hari	399612.00 Ton/hari

¹ Semarang.bisnis.com (diakses pada 7 Januari 2019 pukul 15.00 WIB)

No.	Nama Kab/Kota	Jumlah Penduduk	Luas Wilayah Administrasi	Volume Sampah Ditimbun TPA	Volume Sampah Tidak Terkelola
4.	Kab. Brebes	178.726 Jiwa	80.00 Km ²	54.40 Ton/hari	512.40 Ton/hari
5.	Kab. Banyumas	1.605.579 Jiwa	1327.60 Km ²	200.00 Ton/hari	200.00 Ton/hari
6.	Kab. Cilacap	234.210 Jiwa	73.47 Km ²	144.52 Ton/hari	97.67 Ton/hari
7.	Kab. Kudus	851.478 Jiwa	425.16 Km ²	126.54 Ton/hari	176.59 Ton/hari
8.	Kab. Jepara	1.205.800 Jiwa	1004.13 Km ²	1128.00 Ton/hari	998.16 Ton/hari
9.	Kab. Pati	1.239.989 Jiwa	1503.68Km ²	106.76 Ton/hari	720.71 Ton/hari
10.	Kota Salatiga	186.420 Jiwa	45179.00Km ²	60.94 Ton/hari	21.94 Ton/hari
11.	Kota Semarang	1.658.552 Jiwa	373.69Km ²	850.00 Ton/hari	100.00 Ton/hari

Sumber: Sistem Informasi Pengelolaan Sampah Nasional, Kementerian Lingkungan Hidup dan Lingkungan tahun 2018.

Berdasarkan tabel di atas, kota Semarang dikategorikan sebagai kota metropolitan yang memiliki populasi masyarakat yang besar serta wilayah yang luas, Kota Semarang cenderung menghasilkan jumlah sampah yang besar yang setiap tahunnya dapat mengalami peningkatan hingga 2 ton sampah.

Luas wilayah administrasi kota Semarang adalah 373.69Km² yang mana memiliki presentase 79.57% berdasarkan luas wilayah dan jumlah sampah. Hal ini membuktikan

bahwa, kota Semarang cenderung memiliki produksi jumlah sampah lebih besar yang ditimbulkan perharinya dari kota Salatiga terutama dalam jumlah timbunan sampah di TPA. Menurut data yang diperoleh melalui Sistem Informasi Pengelolaan Sampah Nasional, Kementerian Lingkungan Hidup dan Lingkungan, mengategorikan beberapa jenis produksi sampah berdasarkan keseluruhan jumlah sampah yang dihasilkan.

Tabel 1. 2.
 Kategori Jumlah Timbulan Sampah Kota Semarang perhari
 Periode 2017-2018

No.	Timbulan Sampah	Volume Timbulan Sampah
1.	Sampah Rumah Tangga	795.21 Ton/hari
2.	Sampah Kantor	22.72Ton/hari
3.	Sampah Pasar Tradisional	56.80Ton/hari
4.	Sampah Pusat Perniagaan	56.80Ton/hari
5.	Sampah Fasilitas Publik	34.08Ton/hari
6.	Sampah Kawasan	113.60Ton/hari
7.	Sampah Lainnya	56.80Ton/hari
8.	Total Sampah Harian Ibukota	1270.13 Ton/hari

Sumber: Sistem Informasi Pengelolaan Sampah Nasional, Kementerian Lingkungan Hidup dan Lingkungan tahun 2018.

Jumlah sampah harian keseluruhan di Kota Semarang yang ditimbulkan bersumber dari rumah tangga, kantor, pasar tradisional, pusat perniagaan fasilitas publik, kawasan, dan lainnya. Dari keseluruhan timbulan sampah belum sepenuhnya dapat terolah dengan

baik dikarenakan banyaknya populasi masyarakat di Semarang sehingga berdampak pada timbulan sampah yang dihasilkan oleh sampah rumah tangga yang mana paling banyak menyumbang timbulan sampah. Artinya dalam hal ini dapat menjadikan dalam masalah jika sampah tersebut tidak dapat dikelola dengan baik.

Tabel 1. 3.
Jumlah Sampah Terolah Kota Semarang Perhari Periode 2017-2018

No.	Sampah Terolah	Jumlah
1.	Kompositing	250.00 Ton/hari
2.	Daur Ulang Bahan Baku	261.00 Ton/hari
3.	Daur Ulang Produk Kreatif	39.00 Ton/hari
4.	Bahan Bakar	50.00 Ton/hari
5.	Biogas	1.00 Ton/hari
6.	Bank Sampah	20.00 Ton/hari

Sumber: Sistem Informasi Pengelolaan Sampah Nasional, Kementerian Lingkungan Hidup dan Lingkungan tahun 2018.

Dalam tabel di atas memaparkan tentang berbagai sampah yang telah diolah dan jumlah sampah yang terolah dengan melalui beberapa kategori, salah satunya adalah Bank Sampah. Bank sampah sendiri merupakan tempat dikumpulkannya sampah dimana sampah-sampah yang dikumpulkan telah dipilah sesuai jenisnya. Sampah-sampah tersebut selanjutnya dikumpulkan dan diberikan ke tempat-tempat produksi kerajinan tangan yang berbahan sampah. Sampah juga disetorkan kepada pengepul sampah. Sistem yang digunakan bank sampah merupakan sistem perbankan dengan petugas yang bersifat sukarela.

Peraturan Menteri Lingkungan Hidup (PermenLH) RI Nomor 13 Tahun 2012 Tentang Pedoman Pelaksanaan *Reduce*, *Reuse*, dan *Recycle*, dijelaskan bahwa bank

sampah merupakan wadah atau tempat dimana sampah akan dipilah dan dikumpulkan untuk selanjutnya didaur ulang agar bernilai ekonomi. Dengan kata lain, bank sampah adalah salah satu cara untuk mencegah maupun mengurangi volume sampah, dengan menghasilkan suatu barang yang berasal dari sampah bernilai dan dapat menghasilkan uang. Pelaksanaan program bank sampah di Kota Semarang lebih lanjut mengacu pada PERGUB (Peraturan Gubernur) Jawa Tengah Nomor 11 Tahun 2019 tentang Kebijakan dan Strategi Provinsi Jawa Tengah dalam Pengelolaan Sampah Rumah Tangga dan Sampah Sejenis Sampah Rumah Tangga dimana didalamnya diatur terkait peran pemerintah selama pembantuan, cara pengembangan bank sampah, dan pengelolaannya. Dalam mensukseskan program bank sampah, Wali Kota Semarang Hendrar Prihadi mengajak warga Semarang untuk bisa mengolah sampah dengan baik dan ikut aktif dalam kegiatan bank sampah. Hal ini dikarenakan jumlah sampah yang terkumpul di TPA Jatibarang mencapai 1.400 ton perharinya yang mana jika tidak terolah dengan baik maka akan menimbulkan penumpukkan sampah diluar kapasitas penampungan TPA Jatibarang. Melalui kegiatan bank sampah harapannya adalah agar masyarakat dapat membantu dalam mewujudkan Semarang yang bersih bebas sampah dan melalui bank sampah juga dapat dijadikan sebagai kegiatan pemberdayaan masyarakat dalam mengelola sampah yang dapat menghasilkan keuntungan ekonomi bagi masyarakat.

CSR diatur pada Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 47 Tahun 2012 Tentang Tanggung Jawab Sosial dan Perseroan Terbatas (Kemendagri, 2012) yang mana pasal 2 pada peraturan tersebut menyebutkan bahwa:

“Perseroan selaku subjek hukum mempunyai tanggung jawab sosial dan lingkungan”

Berdasarkan peraturan tersebut kemudian perusahaan yang dalam operasinya memanfaatkan sumber daya alam sebagai bahan baku dan memiliki dampak terhadap produknya, perlu melaksanakan kegiatan CSR guna menunaikan tanggungjawab sosialnya.

Kota Semarang memiliki beberapa bank sampah yang diprakarsai oleh Yayasan Unilever Indonesia yang mana merupakan juga sebuah bentuk CSR dari PT. Unilever Indonesia yang bertanggung jawab melaksanakan tanggung jawab sosial perusahaannya. Berikut daftar bank sampah di kota Semarang yang merupakan hasil dari CSR Unilever Indonesia:

Tabel 1. 4.
Daftar Bank Sampah Unilever Indonesia, Regional Semarang

NO	Kota	Nama Bank Sampah			Provinsi	Alamat	Contact Person		Tahun Pembentukan	Jumlah Nasabah (orang)
		Nama	RW	Kelurahan			Nama	No Telp		
1	SEMARANG	AISAH	2	PEDURUNGAN	JAWA TENGAH	JL. TANGGUL ASRI RT.07 RW.02 NO.64	ENI DWI H	081225328106	2011	86
2	SEMARANG	RAFLESIA	1	JOMBLANG	JAWA TENGAH	JOMBLANG SARI RW.01	PARINDRIYANI TRI Y	081326790307	2016	122
3	SEMARANG	MAWAR MERAH	5	TUGUREJO	JAWA TENGAH	TUGUREJO RT.02 RW.05	TATIK SRI R	082134862883	2016	100
4	SEMARANG	RESIK BECIK		KROBOKAN	JAWA TENGAH	JL. COKROKEMBANG NO.11 KROBOKAN	IKA YUDHA	08562747441	2012	293
5	SEMARANG	GEDAWANG ASRI	3	GEDAWANG	JAWA TENGAH	JL. H. SURADI GEDAWANG BANYUMANIK	SRI SUMIYATI	08122692090	2017	380
6	SEMARANG	PAYUNG LESTARI	4	PUDAK PAYUNG	JAWA TENGAH	PUDAK PAYUNG RW.04	EVI YULIANINGSIH	085600288327	2017	202
7	SEMARANG	BINA ARTHA MULIA 28	8	NGESREP	JAWA TENGAH	NGESREP BARAT 4 RT.02 RW.08	FITRI SANTI	085602041844	2018	60

8	SEMARANG	SARI ASRI 1	6	TANDANG	JAWA TENGAH	JL. KARANGGAWANG BARU RT.06 RW.06 TANDANG	INDAR	081391467022	2015	161
---	----------	-------------	---	---------	----------------	--	-------	--------------	------	-----

Sumber: Unilever, Daftar Bank Sampah Unilever Indonesia

Tabel di atas merupakan bank sampah hasil dari bentuk CSR PT Unilever Indonesia. Berdasarkan tabel di atas menunjukkan bahwa bank sampah yang diprakarsai oleh CSR di Semarang telah didirikan sejak tahun 2011 sampai 2018 dan memiliki jumlah nasabah yang bervariasi. Tabel di atas juga menunjukkan bahwa semakin lama tahun berdirinya bank sampah tidak menentukan banyaknya jumlah nasabah yang ada pada bank sampah tersebut. Pengaruh nasabah dalam kegiatan bank sampah adalah sebagai faktor yang berpengaruh dalam aktifnya atau berjalannya bank sampah karena semakin banyak nasabah maka akan semakin banyak sampah yang disumbangkan ke bank sampah.

Keberhasilan suatu program bank sampah sejatinya dapat dilihat dari berbagai macam aspek, salah satunya adalah melalui kinerja implementasi kebijakan program bank sampah tersebut. Kinerja dalam konteks ini, dapat dipahami sebagai sebuah keberhasilan suatu hal yang telah dilakukan, tugas yang telah diselesaikan oleh seseorang baik secara individu, kelompok ataupun organisasi (Purwanto, 2012: 99). Kinerja dalam suatu kebijakan merupakan sebuah gambaran akan pencapaian yang telah didapat dalam mengimplementasikan berbagai usaha untuk mencapai tujuan dari kebijakan tersebut (*policy output*), dan hasil yang didapat dari kebijakan tersebut (*policy outcome*). Penilaian kinerja implementasi kebijakan, perlu dilakukan mengingat bahwa seluruh program pemerintah pada dasarnya tidak mungkin mencapai keberhasilan semua, pasti

terdapat beberapa program yang mengalami kegagalan atau hambatan, salah satunya adalah program bank sampah di Kota Semarang tepatnya di Bank Sampah Guyub Rukun.

Bank sampah Guyub Rukun merupakan satu dari bank sampah yang merupakan bentuk dari CSR PT. Pertamina yang terletak di Kelurahan kemijen, kota Semarang. Bank sampah Guyub Rukun berdiri sejak tahun 2017 dan memiliki kemajuan yang cukup bagus. Hal ini dikarenakan warga di sekitar memiliki kesadaran yang tinggi akan pentingnya bank sampah sehingga memunculkan antusias warga untuk ikut serta berperan menghidupkan bank sampah. Adanya bank sampah Guyub Rukun memiliki manfaat untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat, mengurangi jumlah sampah, dan mengenalkan nilai ekonomis sampah pada warga.

Pada awalnya Bank Sampah Guyub Rukun lahir dari inisiatif warga yang mana dirintis dengan 2 pengurus saja yaitu Ketua Bank Sampah (Pak Burhan) dan Bendahara. Kepengurusan yang di tentukan hanya terdiri dari 2 orang saja dikarenakan belum adanya sistem upah apabila melibatkan orang lain. Kemudian, Bank Sampah mulai berkembang dan hingga kini tercatat sudah memiliki 50 nasabah aktif. Hasil Pra-Penelitian penulis menunjukkan bahwa hingga kini Bank Sampah Guyub Rukun di Kelurahan Kemijen terus berkembang dan sudah bekerjasama dengan beberapa pihak diantaranya PT Pertamina Persero Marketing Operation Region IV Area Jateng dan DIY, Undip, dan PT. Indonesia Power UP Semarang. Dari hasil kerjasama, pengurus Bank Sampah Guyub Rukun mendapatkan bantuan alat untuk mengelola sampah termasuk didalamnya tempat sampah organik dan anorganik serta bangunan sebagai pusat kegiatan pengelolaan sampah.

Namun, meskipun sudah berjalan beberapa tahun belakangan, pada pelaksanaan programnya, bank sampah guyub masih melakukan kegiatan operasional secara manual. Untuk pencatatan bukti tanda terima masih dilakukan dengan menggunakan buku belum menggunakan teknologi seperti computer, kemudian pendataan yang dilakukan juga masih dilakukan secara manual dan terkesan berantakan. Semakin berkembangnya bank sampah maka pengelolaan dalam bank sampah juga harus ditingkatkan lagi mengingat bertambahnya pihak yang terlibat maka harus jelas pembagian peran masing-masing dan hubungan diantara pihak-pihak tersebut juga harus berjalan dengan baik dan terjaga keberlangsungannya. Dalam hal ini, pengembangan bank sampah juga tidak bisa dilepaskan dari hasil yang telah dicapai sebagai pertimbangan terkait langkah yang dapat diambil selanjutnya. Berjalannya Bank Sampah Guyub Rukun pastinya tidak terlepas dari sumber daya manusia yang menangani pengelolaannya, pengelola bank sampah di Bank Sampah Guyub Rukun rata-rata sudah memasuki usia yang berumur, sehingga dari segi kualitas sumber daya manusia terdapat kekurangan terkait penguasaan teknologi untuk mengembangkan bank sampah Guyub Rukun. Selain itu, masih terdapat permasalahan terkait partisipasi masyarakat yang sejatinya mereka merupakan sasaran dari program bank sampah ini. Oleh karena itu dalam penelitian ini peneliti tertarik untuk mengkaji lebih lanjut terkait kinerja implementasi kebijakan program Bank Sampah Guyub Rukun di Kelurahan Kemijen dengan melihat dari sisi *policy outcome* atau hasil dari kebijakan tersebut.

1.2.Rumusan Masalah

Berdasarkan uraian permasalahan dan kondisi yang telah dijabarkan, penulis merumuskan permasalahan yang akan diteliti yaitu:

1. Bagaimana Implementasi dari program Bank Sampah Guyub Rukun di Kelurahan Kemijen, Semarang?
2. Bagaimana *Policy Outcome* dari program Bank Sampah Guyub Rukun Di Kelurahan Kemijen, Semarang?

1.3.Tujuan Penelitian

Adapun tujuan dari penelitian ini yaitu:

1. Menganalisa implementasi dari program Bank Sampah Guyub Rukun?
2. Menganalisa *Policy Outcome* dari Kinerja Implementasi Program Bank Sampah Guyub Rukun Di Kelurahan Kemijen, Semarang *berdasarkan Initial Outcome, Intermediate Outcome dan Long-term Outcome*

1.4.Kegunaan Penelitian

1.4.1. Kegunaan Teoritis

Penelitian ini diharapkan dapat menjadi salah satu referensi dan dapat memberikan wawasan baru bagi ilmu pengetahuan khususnya berkaitan dengan kebijakan publik, khususnya dalam hal implementasi program CSR PT. Pertamina terhadap bank sampah Guyub Rukun di Kelurahan Kemijen Semarang.

1.4.2. Kegunaan Praktis

1. Bagi Penulis

Penelitian ini merupakan bentuk penerapan ilmu pengetahuan yang telah didapat penulis selama masa studi.

2. Bagi Instansi Terkait

Hasil penelitian diharapkan mampu menjadi sebuah masukan dan pandangan dari segi eksternal organisasi berkaitan dengan program yang dijalankan.

3. Bagi Pembaca

Penelitian ini diharapkan dapat memberikan pengetahuan mengenai implementasi program CSR PT. Pertamina di bank sampah Guyub Rukun, Kelurahan Kemijen.

1.5. Kerangka Pemikiran Teoritis

Dalam memahami dan menganalisis implementasi dari program CSR Pertamina di Bank Sampah Guyub Rukun, peneliti memaparkan penelitian terdahulu dan teori yang akan digunakan sebagai konsep di dalam penelitian ini.

1.5.1. Penelitian Terdahulu

Pada bagian ini, peneliti mencantumkan beberapa penelitian yang telah dilakukan sebelumnya yang memiliki relevansi dengan permasalahan yang diangkat.

1. Implementasi Peraturan Daerah No. 5 Tahun 2015 Tentang Corporate Social Responsibility (Csr) Pada Pt. Unggul Widya Teknologi Lestari Di Kabupaten Mamuju Utara

Penelitian ini menganalisis tentang pelaksanaan Peraturan Daerah No 5 Tahun 2015 tentang Tanggung Jawab Sosial dan lingkungan perusahaan dan faktor yang

mempengaruhi implementasi CSR yang meliputi faktor pendukung dan penghambat pada PT. Unggul Widya Teknologi Lestari di Kabupaten Mamuju Utara.

Terdapat beberapa variabel dalam penelitian ini terkait implementasi program CSR diantaranya:

1. Ukuran dan tujuan kebijakan

Peneliti melakukan wawancara terhadap implementor yaitu pihak perusahaan, kepala desa dan camat. Hasilnya implementor telah paham terkait ukuran dan tujuan dari kebijakan yang ada meskipun pelaksanaannya masih terhambat.

2. Sumber daya

Sumber daya dalam penelitian tersebut berkaitan dengan pemahaman sumber daya manusia yang ada. Hasil penelitian menunjukkan jika pemahaman yang dimiliki terkait CSR masih kurang optimal dalam pelaksanaannya. Sehingga program tidak berjalan dengan baik.

3. Karakteristik agen pelaksana

Penelitian menunjukkan bahwa CSR dalam perusahaan swasta yang diteliti dipegang oleh orang kompeten akan tetapi kurang terbuka kepada masyarakat terkait program yang akan dilaksanakan.

4. Komunikasi antar organisasi terkait kegiatan-kegiatan pelaksana

Dalam penelitian, dijelaskan bahwa proses sosialisai masih dirasa kurang, karena tidak dilakukan secara langsung melainkan melalui proposal sehingga menghambat kelancaran komunikasi.

5. Disposisi atau sikap para pelaksana

Penelitian ini, didalamnya menjelaskan adanya penjelasan CSR oleh pemerintah terhadap perusahaan dimana yang diwajibkan mengikutinya adalah para manager perusahaan swasta. Penelitian menunjukkan adanya ketidakpahaman pihak perusahaan terhadap program CSR secara maksimal, hal ini dapat dilihat dari masih adanya beberapa permasalahan yang di hadapai PT. Unggul Widya Teknologi Lestari dalam pelaksanaan CSR tersebut.

2. Implementasi Kebijakan Pembentukan Daerah Otonomi Baru Dan Dampaknya Bagi Kualitas Pelayanan Public

Tujuan penelitian ini adalah untuk menganalisis bagaimana implementasi dari kebijakan pembentukan daerah otonomi baru dan dampaknya. Hasil yang penelitian menunjukkan bahwa implementasi kebijakan pembentukan daerah otonomi baru mempengaruhi kualitas dari kualitas pelayanan administrasi. Adapun faktor yang mempengaruhi kualitas pelayanan tersebut adalah fasilitas pelayanan public, kurangnya profesionalitas sumber daya manusia, aspek institusi yang masih lemah dalam hal anggaran, dari segi masyarakat, masyarakat kurang paham terkait pentingnya administrative dan kurangnya sosialisasi membuat masyarakat kurang berpartisipasi dalam hal perbaikan kinerja dari kinerja pelayanan public

3. Analisis Kebijakan Stabilisasi Harga Gabah/Beras di Tingkat Petani di Provinsi DIY

Tujuan penelitian ini adalah untuk menganalisis terkait implementasi dari RASDA (pembagian beras miskin (RASKIN) di Kulonprogo). Hasil dari penelitian

ini adalah program RASDA tidak berjalan dengan baik karena hasil output dan outcome yang belum sesuai harapan. Perkembangan program tidak berkembang dengan signifikan dan masih berputar pada masalah yang sama. Petani juga tidak mendapatkan keuntungan dari program tersebut karena program yang tidak berjalan dengan baik. Faktor yang mempengaruhi hal tersebut adalah petani sebagai sasaran program masih berfikir tradisional dan mengakibatkan kurangnya keuntungan yang didapat dari program RASDA, tingginya intervensi politik dalam perumusan kebijakan, terbatasnya kewenangan pemerintah daerah dari program nasional RASKIN, tidak sesuainya sumber daya dan kondisi fakta, adanya konflik kepentingan antar stakeholders sehingga program tidak tersinkronisasi dengan baik, dan tidak adanya kepedulian dari target program.

4. Co-shaping the Future in Quadruple Helix Innovations Systems: Uncovering Public Preferences toward Participating Research and Innovations

Penelitian ini berusaha menjelaskan bahwa model inovasi Quadruple Helix meliputi empat aktor utama dalam inovasi yaitu ilmu pengetahuan (akademisi), kebijakan (pemerintah), industri dan masyarakat sebagaimana yang dikonseptualisasikan oleh Elias Cayarannis dan David Campbell. Peneliti bertujuan untuk mengidentifikasi interaksi dan bentuk produktif dari interaksi yang diinginkan masyarakat serta analisis berfokus pada aktor masyarakat yang mana menjadi sorotan utama di dalam penelitian ini yang sejauh ini sebagian besar peran masyarakat telah diabaikan dalam literatur ilmiah dan wacana politik. Ada dua tantangan utama untuk memasukkan orang awam (masyarakat) ke dalam proses

inovasi. Pertama, ada tantangan metodologis: bagaimana individu dapat secara efektif memperkenalkan perspektif (publik) mereka dan bagaimana para pelaku dari akademisi, bisnis, dan pemerintah mendapat manfaat dari pengetahuan masyarakat. Kedua, ada masalah dalam mendefinisikan peran fungsional masyarakat sebagai aktor keempat dalam proses inovasi kolaboratif dan mengapa orang awam harus dilibatkan dan apa yang harus mereka kontribusikan serta tujuan apa yang mungkin dikejar aktor masyarakat selama partisipasi mereka.

Peneliti mengambil kasus penelitian tentang partisipasi masyarakat dalam inovasi teknologi di Jerman. Transdisipliner merupakan tantangan utama ketika harus melibatkan masyarakat sebagai aktor utama dalam inovasi ini yang mana dalam mengenalkan teknologi merupakan hal yang sangat sulit. Penelitian ini menggunakan pendekatan kualitatif dengan melakukan wawancara kepada 50 narasumber yang diantaranya 23 pria dan 27 wanita yang berumur kisaran antara 17 sampai 77 tahun serta narasumber memiliki latar belakang profesi yang berbeda-beda.

Pertama, memberikan informasi tentang motif dan tujuan yang diasosiasikan oleh orang awam dengan keterlibatan mereka dalam penelitian. Hal ini memungkinkan peran fungsional untuk didefinisikan dengan lebih jelas dan dari perspektif masyarakat harus menjadi dasar kolaborasi antara sains dan masyarakat. Kedua, wawancara menunjukkan parameter dasar dimana orang yang diwawancarai bersedia untuk menyumbangkan waktu, pikiran, dan ide mereka untuk penelitian sebagai sumber daya. Ketiga, kita dapat menggambarkan nilai

tambah yang dihasilkan dari partisipasi mereka dari sudut pandang individu non-profesional itu sendiri.

Hasil dari temuan yang pertama, menunjukkan bahwa peningkatan perhatian terhadap preferensi publik harus mengarah pada inovasi yang lebih diterima dan dengan demikian bermanfaat bagi komunitas ilmiah juga. Kedua, menunjukkan bahwa orang awam menghargai peluang partisipatif tertentu seperti untuk berbagi pengalaman pendidikan dan berkualitas dengan orang-orang yang menarik. Hanya sebagian kecil peserta, yang ingin menentukan lintasan penelitian. Sebagian besar melihat memainkan peran mereka dalam berkontribusi untuk diskusi yang dibagikan secara luas. Ketiga, secara gender menunjukkan bahwa wanita dianggap memiliki nilai yang lebih besar untuk partisipasi dan juga menunjukkan bahwa wanita mungkin memiliki sikap yang lebih ramah terhadap kolaborasi yang heterogen, terkait penelitian serta terhadap keragaman secara umum.

1.5.2. Implementasi Kebijakan

Makna implementasi kebijakan secara luas adalah sebuah kegiatan pelaksanaan keputusan kebijakan dasar setelah ditetapkannya undang-undang. Implementasi kebijakan merupakan perilaku atau tindakan yang dilaksanakan atau dilakukan individu maupun pejabat, serta kelompok yang berusaha digerakan sesuai dengan tujuan dari kebijakan tersebut. Dalam upaya melaksanakan implementasi kebijakan diperlukan peranan aktor-aktor agar tujuan program yang tercantum dalam kebijakan dapat terlaksana sesuai dengan tujuan kebijakan yang ditetapkan.

Subarsono berpendapat bahwa tingkat kesulitan atau kompleksitas dari sebuah pelaksanaan (implementasi) tidak serta merta dilihat dari banyaknya aktor atau unit yang terlibat didalamnya, akan tetapi proses dari implementasi tersebut yang dipengaruhi oleh bermacam-macam variabel mulai dari variabel bersifat individual maupun organisasional dimana variabel tersebut merupakan variabel yang kompleks dan masing-masing saling berpengaruh dalam interaksi yang tercipta. (Subarsono, 2005:89)

1.5.2.1 Model Implementasi Kebijakan

1. Model Implementasi Kebijakan *Top-Down*

Implementasi model *top-down* sejatinya merupakan model awal yang mendominasi awal perkembangan ilmu tentang implementasi kebijakan. Pendekatan ini cenderung melihat pelaksanaan kebijakan yang ada dalam sebuah dokumen resmi dengan mengarahkan pada pencapaian tujuan kebijakan yang artinya pendekatan ini melihat fokus dimana dokumen atau naskah regulasi menjadi sebuah pedoman dan diaktualisasikan menjadi sebuah program, lebih lanjut pendekatan *top-down* sejatinya melihat pada bagaimana keputusan otoratif dilaksanakan disatu lokasi maupun lokasi lainnya (Parsons,1995). Adapun tokoh dari model ini adalah sebagai berikut:

1) Merilee S. Grindle (1980)

Merilee S. Grindle (1980) menjelaskan bahwa sebuah keberhasilan dari implementasi kebijakan dipengaruhi oleh dua variabel yaitu:

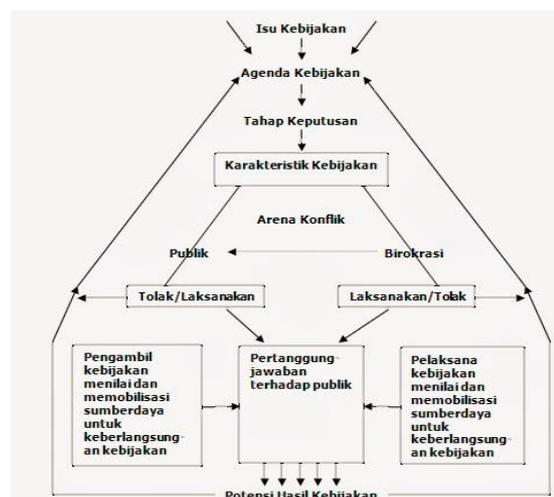
a. Isi kebijakan (*content of policy*) mencakup:

- Kepentingan dari kelompok yang dijadikan sebagai kelompok sasaran.
- Tipe manfaat
- Derajat perubahan yang diinginkan
- Letak pengambilan keputusan
- Pelaksanaan dari Program yang direncanakan
- Sumber daya terlibat

b. Lingkungan implementasi (*context of implementation*) mencakup:

- Kekuasaan aktor, kepentingan serta strategi yang dimiliki oleh pihak yang terlibat.
- Karakteristik lembaga atau institusi dan penguasa
- Kepatuhan kelompok sasaran dan daya tanggap yang dimiliki

Gambar 1. 1.
Variabel Keberhasilan Implementasi



Sumber: Nugroho, 2014:746

2) George C. Edwards III (1980)

George C. Edwards III (1980), mengemukakan bahwa implementasi dari kebijakan dapat dipengaruhi oleh beberapa variabel, terdiri dari:

a. Komunikasi

Kesuksesan implementasi kebijakan berada pada implementor yang diharuskan mengetahui langkah-langkah yang akan diambil dalam pelaksanaan kebijakan tersebut, mulai dari tujuan hingga sasaran yang harus di lanjutkan atau disampaikan pada kelompok yang menjadi target sasaran. Sehingga risiko kegagalan implementasi dapat diminimalisir. Bila tujuan kebijakan tidak jelas dan tidak dapat diketahui maka, akan muncul resistensi dari kelompok sasaran.

b. Sumber daya

Kebijakan yang telah dikomunikasikan dengan baik belum dapat menjadi jaminan sebuah implementasi dapat berjalan dengan baik. Ketika sumber daya manusia, implementor, serta finansial yang dimiliki tidak memenuhi apa yang dibutuhkan maka hal ini akan menghambat pelaksanaan.

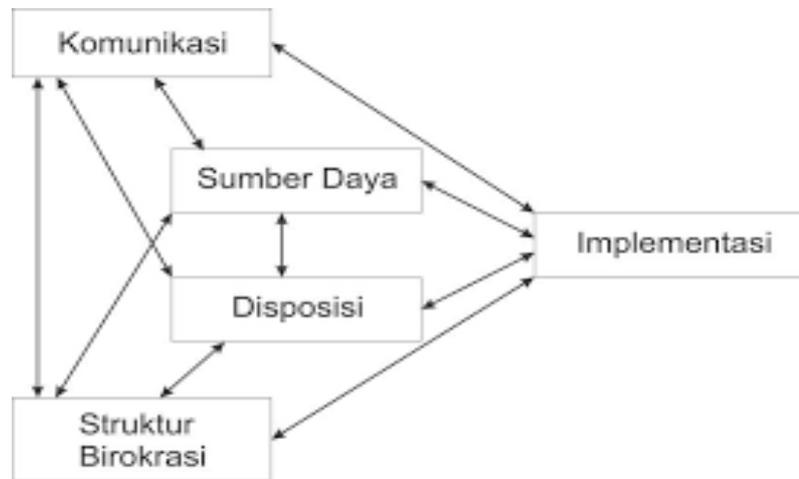
c. Disposisi

Disposisi merupakan sifat dan karakter yang dimiliki oleh pihak yang melaksanakan kebijakan, berupa komitmen, sifat jujur, dan demokratis. Ketika pelaksana kebijakan atau aktor yang melaksanakan kebijakan memiliki disposisi yang cukup baik maka kebijakan yang dilaksanakan akan berjalan dengan baik pula.

d. Struktur Birokrasi

Struktur birokrasi merupakan salah aspek yang penting didalam sebuah organisasi, hal ini berkaitan dengan standar prosedur operasional yang dimiliki sebagai pedoman dalam bertindak.

Gambar 1. 2.
Variabel Keberhasilan Implementasi



Sumber: Subarsono, 2005:91

2. Model Implementasi Kebijakan *Bottom-Up*

Implementasi kebijakan memiliki beberapa model yang dapat digunakan untuk menganalisis suatu permasalahan sesuai dengan kondisi dari permasalahan tersebut. Salah satunya adalah model implementasi *bottom up*. Sabatier(1986) menjelaskan bahwa dalam implementasi terdapat 2 model yang terdapat dalam setiap proses pembuatan kebijakan diantaranya *model top-down* dan *bottom up*, kemudian muncul model baru yaitu model campuran. Selanjutnya, Riant Nugroho (2008:451) menjelaskan bahwa implementasi *bottom up* merupakan suatu kebijakan yang dibuat oleh pemerintah, namun dilaksanakan oleh masyarakat. Model ini didukung oleh beberapa ahli diantaranya adam smith, Richard Elmore, dkk. Model implementasi *bottom up* sendiri muncul sebagai kritik untuk model *top down*, karena yang terpenting dalam sebuah implementasi kebijakan adalah relasi yang terjalin antara pembuat dan pelaksana kebijakan itu sendiri dan model *bottom up* ini menekankan keleluasaan bagi pelaksana dilapangan dalam menerapkan

kebijakan (Parsons,2006). Smith dalam (Islamy,2001) dalam pelaksanaan implementasi model bottom up terdapat 4 variable yang mempengaruhi adalah:

1. *Kebijakan yang Ideal*, merupakan pola interaksi yang diciptakan oleh perumus kebijakan dengan tujuan memberikan dorongan, pengaruh dan rangsangan kepada sasaran agar menjalankan kebijakan tersebut.
2. *Kelompok Sasaran*, adalah bagian dari stakeholder kebijakan yang diharapkan mampu menjalankan bentuk interaksi sesuai yang diharapkan perumus kebijakan, karena merekalah yang menjadi sasaran dari pelaksanaan kebijakan.
3. *Organisasi pelaksana*, merupakan badan pelaksan dan penanggung jawab dari pelaksanaan kebijakan
4. *Faktor Lingkungan*, adalah unsur lingkungan yang mempengaruhi implementasi kebijakan.

Kemudian menurut Elmore, dkk (1979) Model implementasi *bottom up* diawali dengan identifikasi jaringan aktor yang kemungkinan terlibat dalam proses pelayanan dengan memperhatikan variabel berikut:

- Tujuan
- Strategi
- Aktivitas
- Kontak yang dimiliki

Model implementasi tersebut dipengaruhi oleh jenis kebijakan yang mendorong masyarakat untuk melakukan pelaksanaan kebijakan secara mandiri atau dengan melibatkan pejabat pemerintah ditingkat yang lebih rendah. Model implementasi ini

didominasi oleh prakarsa dari masyarakat secara langsung maupun melalui lembaga kemasyarakatan (LSM) (Nugroho, 2014:747)

Selanjutnya, implementasi model bottom up didalam perumusan kebijakan menurut Jacon dan Barnett (2017) merupakan pilihan yang baik untuk diaplikasikan pada jenis pelayanan yang memiliki varian besar. Hal ini dikarenakan setiap komponen biaya yang besar akan mempengaruhi peningkatan biaya secara keseluruhan, sedangkan implementasi top-down akan lebih baik digunakan pada pelaksanaan jenis pelayanan yang memiliki varian yang kecil, misalnya pelayanan yang berfokus pada penggunaan alat.

Terdapat beberapa langkah dalam pendekatan penelitian yang menggunakan model *bottom-up* (Purwanto, dkk, 2012:43):

- a. Memetakan stakeholder (aktor dan organisasi) dengan cara mengelompokan stakeholder yang memungkinkan terlibat dalam pelaksanaan level terbawah.
- b. Mencari dan mempelajari informasi serta tujuan atau kepentingan yang dimiliki setiap stakeholder yang terlibat dalam pelaksanaan kebijakan.
- c. Memetakan keterkaitan atau jaringan antara aktor tingkat bawah dengan aktor yang terlibat ditingkat atas.
- d. Peneliti selanjutnya menganalisis dengan menelusuri keatas dan memetakan aktor-aktor ditingkat yang lebih tinggi dengan pencarian informasi yang sama.

- e. Pemetaan terus dilaksanakan hingga mencapai level yang paling tinggi yaitu pembuat kebijakan.

Dengan pola penelitian implementasi *bottom-up*, maka pelaksanaan kebijakan publik akan lebih mudah diketahui berkaitan jaringan aktor yang terlibat dan motif dari pihak-pihak yang terlibat dalam kebijakan tersebut. (Purwanto, dkk, 2012:44).

Tabel 1. 5.
Perbandingan Pendekatan *Top-down* dan *Bottom-up*

	<i>Top-down</i>	<i>Bottom-up</i>
Fokus awal	Kebijakan pemerintah (pusat)	Jaringan implementasi pada tingkat bawah
Identifikasi aktor utama yang terlibat dalam proses	Pusat ke bawah	Bawah ke atas
Kriteria evaluasi	Pencapaian tujuan yang nantinya berbentuk dokumen kebijakan	Kurang jelas, lebih mengarah pada apa saja yang dianggap peneliti relevan dengan kebijakan
Fokus secara keseluruhan	Mekanisme implementasi yang dijalankan dalam mencapai tujuan	Interaksi antar aktor yang terlibat

Sumber: Sabatier (1984:277)

1.5.3 Paradigma Administrasi Publik

Paradigma Administrasi Negara yang disampaikan oleh Nicholas Henry (1988: 33-54) yang mengemukakan lima paradigma administrasi publik, yaitu (Pasolong, 2013: 28-30) :

1. **Paradigma pertama, Prinsip-prinsip Administrasi Negara (1927-1937)**, lokus dari administrasi Negara tidak merupakan masalah dalam paradig ini, yang dipentingkan fokusnya yaitu: “prinsip-prinsip administrasi” dipandang dapat berlaku universal pada setiap organisasi dan setiap lingkungan sosial budaya. Pada masa ini, administrasi memiliki prinsip-prinsip yang jelas. Prinsipnya adalah administrasi Negara dapat diterapkan dinegara mana saja walaupun berbeda kebudayaan, lingkungan, visi dan lainnya. Pada fase ini administrasi Negara mencapai puncak reputasinya.
2. **Paradigma kedua, Paradigma dikotomi antara politik dan administrasi (1900-1926)**, focus dari ilmu administrasi Negara terbatas pada masalah-masalah organisasi, kepegawaian dan penyusunan anggaran dalam birokrasi dan pemerintahan. Sedangkan masalah-masalah pemerintahan politik dan kebijaksanaan merupakan substansi ilmu politik. Lokus paradig ini adalah mempermasalahkan dimana seharusnya administrasi Negara ini berada. Pada masa ini, dibedakan dengan jelas antara administrasi dan politik Negara.
3. **Paradigma ketiga, administrasi Negara sebagai ilmu politik (1950-1970)**. Pada masa ini, secara singkat dijelaskan bahwa fase paradigma ini merupakan suatu usaha untuk menetapkan kembali hubungan konseptual antara administrasi Negara dan ilmu politik. Konsekuensi dari usaha ini adalah keharusan untuk merumuskan bidang ini paling sedikit dalam hubungannya dengan focus keahliannya yang esensial.

4. Paradigma keempat, administrasi Negara sebagai ilmu administrasi (1954-

1970). Pada masa ini, administrasi Negara telah berkembang sebagai ilmu administrasi. Perkembangan ini diawali dengan ketidaksenangan bahwa ilmu administrasi dianggap sebagai ilmu kelas dua setelah ilmu politik. Sebagai suatu paradigma, pada fase ini ilmu administrasi hanya memberikan focus, tetapi tidak pada lokusnya.

5. Paradigma Kelima, administrasi Negara sebagai ilmu administrasi Negara.

Masa ini, telah terjadi setelah tahun 1970. Pada masa ini, administrasi Negara telah berkembang menjadi ilmu administrasi Negara, yaitu merambah ke teori organisasi, ilmu kebijakan (*policy science*) dan ekonomi politik. Dalam waktu singkat, administrasi Negara sebagai suatu bidang kajian telah menunjukkan warnanya sendiri.

1.5.3.1 New Public Service

Dasar teoritis paradigma NPS ini dikembangkan dari teori tentang demokrasi, dengan lebih menghargai perbedaan, partisipasi dan hak asasi warga negara. Dalam NPS konsep kepentingan publik merupakan hasil dialog berbagai nilai yang ada di tengah masyarakat. Nilai-nilai seperti keadilan, transparansi dan akuntabilitas merupakan nilai-nilai yang dijunjung tinggi dalam pelayanan publik. Dalam pandangan New Public Service, administrator publik wajib melibatkan masyarakat (sejak proses perencanaan, pelaksanaan, dan evaluasi) dalam pemerintahan dan tugas-tugas pelayanan umum lainnya. Tujuannya adalah untuk menciptakan pemerintahan yang lebih baik, sesuai dengan nilai-nilai dasar demokrasi, serta mencegah potensi terjadinya korupsi birokrasi.

Ada tujuh prinsip NPS (Denhardt & Denhardt, 2000,2003, 2007) yang berbeda dari NPM dan OPA yaitu :

1. Peran utama dari pelayanan publik adalah membantu masyarakat mengartikulasikan dan memenuhi kepentingan yang telah disepakati bersama, dari pada mencoba mengontrol atau mengendalikan masyarakat kearah yang baru.
2. Administrasi publik harus menciptakan gagasan kolektif yang disetujui bersama tentang apa yang disebut sebagai kepentingan publik.
3. Kebijakan dan program yang ditujukan untuk memenuhi kebutuhan publik dapat dicapai secara efektif dan responsive melalui upaya-upaya kolektif dalam proses kolaboratif.
4. Kepentingan publik lebih merupakan hasil suatu dialog tentang nilai-nilai yang disetujui bersama dari pada agregasi kepentingan pribadi para individu.
5. Para pelayan publik harus memberi perhatian tidak semata pada pasar, tetapi juga aspek hukum dan peraturan perundang-undangan, nilai-nilai masyarakat, norma-norma politik, standard professional dan kepentingan warga masyarakat.
6. Organisasi publik dan jaringan-jaringan yang terlibat akan lebih sukses dalam jangka panjang kalau mereka beroperasi melalui proses kolaborasi dan melalui kepemimpinan yang menghargain semua orang.

7. Kepentingan publik lebih dikembangkan oleh pelayan-pelayan publik dan warga masyarakat, dari pada oleh manager wirausaha yang bertindak seakan-akan uang milik mereka.

1.5.4. Faktor Implementasi Kebijakan

Keberhasilan dan kegagalan sebuah program dipengaruhi oleh beberapa faktor atau variable. Faktor-faktor tersebut saling terkait satu sama lainnya. Terdapat beberapa teori yang mendasari implementasi kebijakan/program, diantaranya adalah pandangan dari Edward III (1980) dalam Subarsono (2006: 90-92) menjelaskan bahwa faktor yang mempengaruhi sebuah implementasi program atau kebijakan, yaitu **(1) Komunikasi**, berkaitan berhasil atau tidaknya sebuah implementasi kebijakan ataupun rencana dimana dalam hal ini membutuhkan pelaksana untuk mengetahui apa yang harus dilakukan, dan maksud dan tujuan dari kebijakan / rencana yang nantinya akan disampaikan pada kelompok sasaran dengan tujuan untuk mengurangi distorsi dalam pelaksanaannya. Oleh karena itu, jika kelompok sasaran tidak mengetahui dengan jelas maksud dan tujuan kebijakan / rencana tersebut, atau bahkan sama sekali tidak mengetahui sasarannya, dapat menimbulkan penolakan dari kelompok sasaran tersebut., **(2) Sumber daya**, walaupun sumber daya dari kebijakan / rencana telah disampaikan dengan jelas dan rutin, jika pelaksana minim akan sumber daya implementasi, pelaksanaan tidak dapat beroperasi secara efektif. Sumber daya dalam hal ini dapat berupa sumber daya manusia, yaitu kemampuan pelaksana dan ketersediaan anggaran. Jika tidak ada sumber daya maka, regulasi hanya akan menjadi sebuah naskah, **(3) Disposisi**, Dimaknai sebagai karakter dan karakteristik pelakunya. Jika pelaksana mempunyai temperamen yang baik,

pelaksana tersebut akan dinilai mampu melaksanakan kebijakan / rencana dengan tepat sesuai keinginan pengambil keputusan atau perencana. Di sisi lain, jika pelaksana dan pembuat kebijakan / rencana memiliki sikap atau pendapat yang berbeda, dengan begitu, pelaksanaan kebijakan dapat dikatakan tidak valid, **(4) Struktur Birokrasi**, Birokrasi sebagai struktur organisasi yang bertanggung jawab untuk melaksanakan kebijakan / rencana berpengaruh terhadap penerapan kebijakan secara signifikan. Aspek struktural terpenting dari setiap organisasi adalah keberadaan Standar Operasional Prosedur (SOP) yang menjadi patokan standar untuk tindakan masing-masing pelaksana. Struktur organisasi yang terlalu panjang cenderung memperlemah sistem *monitoring* dan dapat menyebabkan birokrasi yang berbelit-belit sehingga menyebabkan kegiatan yang tidak fleksibel.

Kemudian menurut Merilee S Grindle (1980) dalam Subarsono (2006) kesuksesan pelaksanaan kebijakan/program ditentukan oleh dua variable/faktor besar yaitu **pertama isi kebijakan** (*content of policy*) terdiri dari (1) kepentingan kelompok target yang tercantum didalam kebijakan, (2) tipe manfaat, jenis manfaat yang didapatkan kelompok sasaran, (3) Derajat perubahan yang diharapkan, perubahan yang diharapkan dari kebijakan atau program yang akan dilaksanakan, (4) letak pengambilan keputusan, apakah sudah tepat, (5) pelaksanaan program, berkaitan dengan sebuah atau belumnya suatu kebijakan/program dalam mencantumkan pelaksana kebijakan dengan jelas dan rinci, (6) sumberdaya yang dilibatkan, berkaitan dengan ketersediaan sumberdaya dalam mendukung sebuah program. **Kedua lingkungan implementasi** (*context of implementation*) mencakup (1) Kekuasaan, kepentingan dan strategi peserta, jumlah

kekuasaan , kepentingan, dan strategi yang dimiliki peserta dalam implementasi kebijakan / rencana (2) karakteristik lembaga / organisasi dan otoritas, (3) kemampuan kepatuhan dan respons, kepatuhan dan tingkat respons Kelompok sasaran (kelompok sasaran). Sementara itu, Gojin (Purwanto dan Sulistyastuti, 2012: 89) mengemukakan bahwa kebijakan adalah informasi yang terpengaruh oleh 3 (tiga) factor yakni: (1) isi informasi kebijakan; sumber daya, manfaat kebijakan dan partisipasi masyarakat; (2) Format strategi (format pesan strategi); (3) Reputasi aktor (reputasi komunikator).

Sedangkan teori Donald S Van Meter dan Carl E. Van Horn menyatakan pelaksanaan kebijakan pada prakteknya linier dari kebijakan publik, implementor dan kinerja kebijakan. Kinerja implementasi sangat dipengaruhi setidaknya ada 6 (enam) variable, yaitu (1) Standard dan sasaran kebijakan (*Policy Standard and Objectives*), (2) Sumberdaya, (3) Komunikasi antar organisasi dan penguatan aktifitas, (4) Karakteristik agen pelaksana, (5) Kondisi sosial, ekonomi dan politik, dan (6) Disposisi implementor.

Dari beberapa uraian teori di atas, lebih ringkasnya dapat dilihat dari tabel faktor yang mendukung proses pelaksanaan program/kebijakan adalah sebagai berikut:

Tabel 1. 6.
Faktor-faktor yang Mempengaruhi Implementasi Kebijakan

No	Menurut Ahli	Faktor
1	Edward III	1. Komunikasi 2. Sumberdaya 3. Disposisi 4. Struktur Birokrasi
2	Merilee S Grindle	1. Isi Kebijakan 2. Lingkungan Implementasi
	Goggin	1. Isi Kebijakan 2. Format Kebijakan 3. Reputasi Aktor

No	Menurut Ahli	Faktor
3	Donald S Van Meter dan Carl E. Van Horn	4. Standard dan sasaran kebijakan 5. Sumberdaya 6. Komunikasi antar organisasi dan penguatan aktivitas 7. Kebijakan agen pelaksana 8. Kondisi sosial politik dan ekonomi 9. Disposisi implementor
4	David L Weimer dan Aidan R Vining	1. Logika kebijakan 2. Lingkungan tempat kebijakan 3. Kemampuan implementor Kebijakan

Sumber : Subarsono (2006: 90-92)

Tabel 1.6. memperlihatkan beberapa faktor yang mempengaruhi implementasi kebijakan. Berdasarkan uraian diatas sejatinya antar ahli saling melengkapi faktor satu sama lain. Pada penelitian ini, peneliti akan menggunakan teori faktor untuk melihat faktor yang mempengaruhi kinerja implementasi program bank sampah guyub rukun di Kelurahan Kemijen Kota Semarang. Berdasarkan data awal dan referensi dari penelitian terdahulu milik Rachman (2014:150) faktor yang kemungkinan mempengaruhi kinerja implementasi program kebijakan bank sampah guyub rukun adalah Disposisi Implementor dan Format Kebijakan.

1.5.5 Kinerja

Kinerja seringkali dikenal sebagai *performance*. Bernard (2009 : 27), mengemukakan bahwa istilah keluaran (*output*), kinerja, efektivitas dan efisiensi seringkali dihubungkan dengan produktivitas. Sedangkan Mangkunegara (2004: 67) mendefinisikan

kinerja sebagai sebuah hasil dari apa yang selama ini dikerjakan yang telah dicapai oleh seorang pegawai berkaitan dengan kualitas serta kuantitas dalam melakukan tugas beserta tanggungjawab yang menyertainya. Dalam kinerja terdapat penilaian kinerja dimana Penilaian tentang kinerja tersebut berkaitan dengan kegiatan yang dilaksanakan oleh penyelia atau manajer (Siswanto,2003: 231).

Secara umum menurut Siswanto (2003: 234) unsur dievaluasi pada pelaksanaannya meliputi:

1. Kesetiaan : melibatkan tekad dan kemampuan untuk secara tegas mematuhi, melakukan serta mempraktekkan hal-hal dengan kesabaran dan tanggung jawab yang besar.
2. Prestasi Kerja: berkaitan dengan kinerja yang dapat dilakukan oleh pekerja berkaitan dengan pelaksanaan tugas dan tanggungjawab yang diembankan kepadanya dan pekerjaannya.
3. Tanggung Jawab: merupakan kemampuan seseorang untuk mengerjakan dan menyelesaikan dengan baik tugas dan pekerjaan yang diberikan.
4. Ketaatan: Ini terkait dengan kemampuan pekerja untuk mematuhi semua hukum dan peraturan yang berlaku dan untuk mematuhi perintah formal yang dikeluarkan oleh supervisor.
5. Kejujuran: sikap tulus seorang pekerja saat pelaksanaan tugas dan pekerjaannya, dan kemampuan dalam mengontrol ego berkaitan dengan kewenangan yang dimiliki.

6. Kerja Sama: Kemampuan pekerja dalam menyelesaikan tugas terjadwal serta kemampuan dalam berkomunikasi dan bekerjasama dengan orang lain dalam rangka mencapai efisiensi dan efisiensi maksimum. Berhasil tidaknya sebuah organisasi bergantung pada orang yang terlibat dalam kegiatan organisasi tersebut.
7. Prakarsa: Prakarsa adalah Inisiatif mengacu pada kemampuan pegawai dalam mengambil inisiatif ataupun melakukan tindakan yang dianggap perlu dalam pelaksanaan tugas utamanya tanpa harus bergantung pada atasan.
8. Kepemimpinan: keahlian seseorang dalam membujuk pihak lain sehingga mereka dapat digerakkan sejauh mungkin dalam melakukan tugas-tugas utamanya.

Sedangkan menurut Veithzal Rivai, et al., (2008: 19-24), menjelaskan bahwa ada terdapat syarat-syarat tertentu untuk suatu organisasi mengukur kinerja adalah:

1. *Input* (potensi) berkaitan dengan sumber daya yang dimiliki.
2. Proses merupakan komunikasi yang terjalin dengan pihak dalam jumlah sebanyak-banyaknya untuk mengakomodir aspek-aspek yang diukur dalam sebuah kinerja yang terhubung secara baik.
3. *Output* (hasil) adalah hasil yang dicapai apakah sudah berkualitas dan sesuai atau belum.

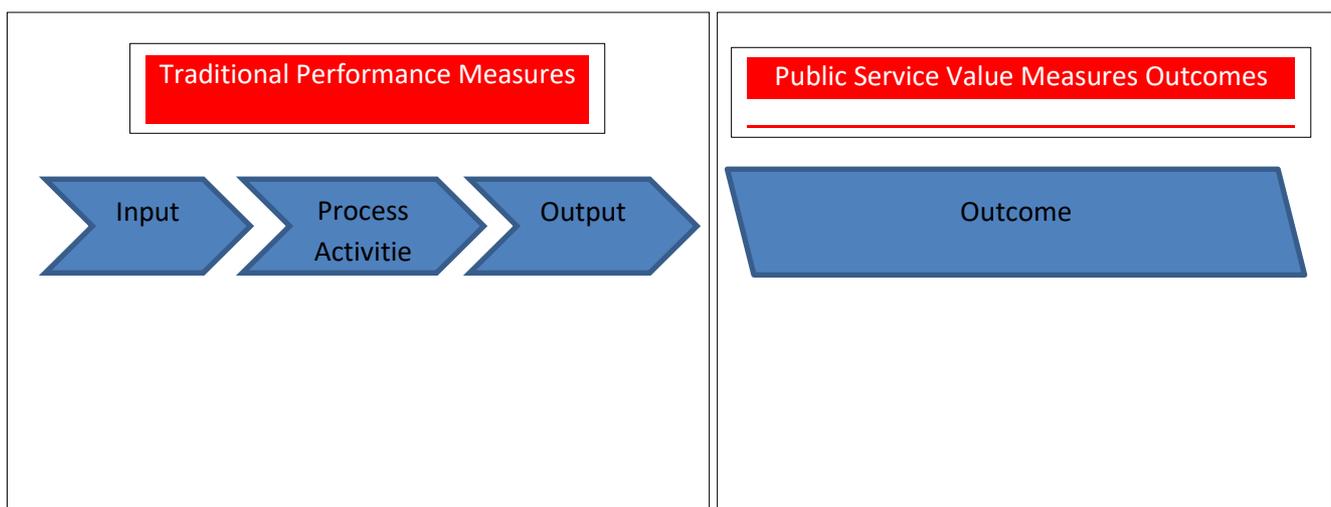
Kinerja mengacu pada tingkat pencapaian (pencapaian) aktivitas organisasi dalam kurun waktu tertentu (biasanya dalam setahun). Kinerja mencerminkan keberhasilan suatu organisasi atau perusahaan dalam berbisnis. Harel dan Tzafrir (2009) mengungkapkan bahwa suatu kinerja bisa diukur dari hasil kerja yang dipersepsikan suatu organisasi relatif terhadap *rivalnya*, terkait aspek kualitas, aspek proguk ataupun

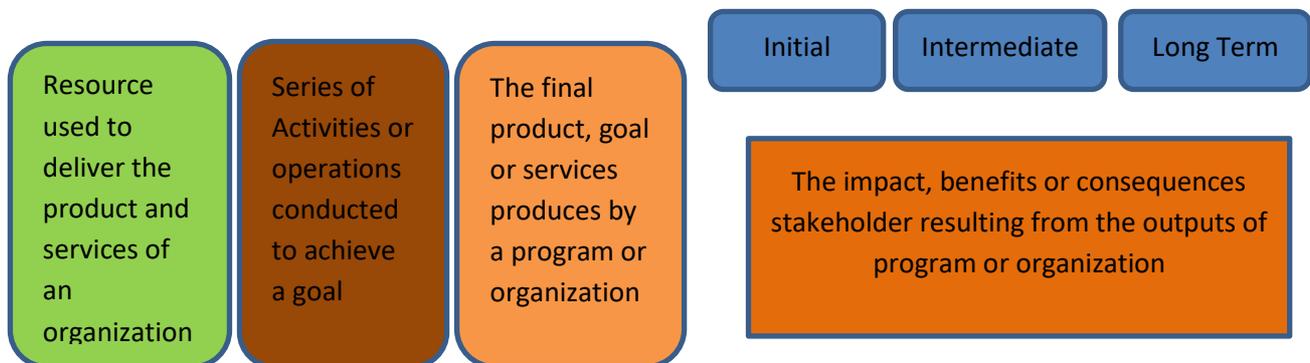
layanan, aspek pengembangan produk, aspek kepuasan pelanggan, aspek harga, aspek pertumbuhan penjualan, keuntungan, dan sebagainya. Kinerja dari sebuah organisasi disini dapat diukur dengan memperhatikan aspek kinerja pemasaran dan kinerja sumber daya yang dimiliki khususnya sumber daya manusianya.

1.5.6 Kinerja Implementasi

Untuk melihat sebuah kebijakan/program bisa bekerja memenuhi harapan sebagaimana sebuah kebijakan/program dibuat pemerintah, maka diperlukan sebuah indikator kinerja sebagai acuan menilai tinggi rendahnya kinerja implementasi. Cole serta Parston(2006) dalam Fadlurahman(2014: 168) menarangkan kalau evaluasi kinerja(performance measurement) merupakan pelaksanaan tata cara yang dipakai oleh penulis buat menanggapi persoalan pokok dalam penilaian implementasi kebijakan/program ialah:(1) Apa isi serta tujuan dari suatu kebijakan(2) Apa tahapan- tahapan yang wajib dicoba buat menggapai tujuan tersebut dicoba(3) Apakah sehabis tahapan- tahapan tersebut dicoba, implementasi tersebut sanggup mewujudkan tujuan kebijakan ataupun tidak. Dari persoalan pokok tersebut bisa ditafsirkan dalam suatu alur kerangka logis yang bisa digunakan buat memperhitungkan kinerja implementasi suatu kebijakan ataupun program bisa dilihat pada foto 3 bagaikan berikut:

Gambar 1. 3.
Kerangka logis pengukuran kinerja Implementasi





Sumber: Cole dan Parston (2006) dalam Purwanto dan Sulistyastuti (2012 :100)

Dari gambar di atas dapat dijelaskan bahwa tercapainya tujuan dari sebuah kebijakan akan melalui beberapa tahapan yang cukup panjang atau kompleks tahapan tersebut dimulai dari adanya (1) input kebijakan (sumberdaya yang dipakai untuk menghasilkan produk dan layanan dari suatu program); (2) proses atau kegiatan (kegiatan untuk menghasilkan produk dan layanan publik), dan keluaran (*output*) kebijakan berupa produk dan layanan publik yang dapat dinikmati oleh kelompok sasaran; (3) dampak langsung; (4) dampak jangka menengah dan (5) dampak jangka panjang.

Yang dimaksud dengan indikator dampak (*policy outcome*) dalam kerangka logis pengukuran kinerja implementasi adalah indikator yang digunakan untuk mengukur kinerja implementasi suatu kebijakan atau biasa juga disebut sebagai indikator dampak kebijakan (*policy impact*). Seperti yang telah dijelaskan dalam alur kerangka logis pengukuran kinerja implementasi sebagaimana yang telah diuraikan oleh Cole dan Partson pada Gambar. 3 di atas. Lebih lanjut, *policy outcomes* menurut Purwanto (2012:110) merupakan salah satu cara untuk mengukur hasil implementasi kebijakan, hasil atau dampak kebijakan sejatinya berkaitan dengan perubahan kondisi kelompok

sasaran dari kebijakan atau program tersebut yang dapat dilihat dari beberapa indikator diantaranya:

1. **Pertama:** *initial outcome* atau dampak langsung dari diberlakukannya sebuah program kebijakan terhadap kelompok sasaran ketika menerima atau mendapatkan produk kebijakan baik berupa barang ataupun layanan;
2. **Kedua:** *intermediate outcome* atau dampak jangka menengah, dimana kelompok sasaran akan berada pada kondisi yang lebih baik dibandingkan dengan kondisi sebelum produk kebijakan diterima oleh kelompok sasaran;
3. **Ketiga:** *Long-term outcome* atau tujuan jangka panjang, dimana kelompok sasaran menuju masyarakat yang sejahtera dan mandiri.

Dalam penelitian ini, penulis akan melihat kinerja implementasi program bank sampah yang dalam penelitian ini adalah Bank Sampah Guyub Rukun di Kelurahan Kemijen Kabupaten Semarang melalui dampak yang dihasilkan atau *policy outcome* nya dengan ketiga indikator dampak menurut Cole dan Partson.

1.6. Fenomena Penelitian

Kinerja Implementasi Kebijakan Program Bank Sampah Guyub Rukun dalam penelitian ini dilihat melalui *policy outcome* yang dihasilkan. Policy Outcome digunakan untuk menilai hasil dari implementasi sebuah kebijakan, adapun hubungannya dengan penelitian ini adalah indikator dari *policy outcome* nantinya akan digunakan penulis untuk menilai perubahan yang dialami oleh masyarakat di Kelurahan Kemijen setelah adanya bank Sampah. Adapun indikator tersebut adalah:

1. *Initial Outcome* (dampak langsung)

Dampak langsung adalah suatu dampak kebijakan, dimana ketika kelompok sasaran telah menerima program baik berupa pelayanan maupun barang. Kondisi awal Kelurahan Kemijen belum sebersih sekarang. Sampah masih banyak mengalir di sungai-sungai depan rumah warga karena masyarakat cenderung memiliki kebiasaan membuang sampah sembarangan, namun dengan adanya Bank Sampah Guyub Rukun, masyarakat memiliki kesadaran untuk mengumpulkan sampah ke 1 tempat di Bank Sampah Guyub Rukun yang kini tercatat memiliki 50 nasabah aktif yang memiliki buku tabungan.

2. *Intermediate Outcome* (Dampak Jangka Menengah)

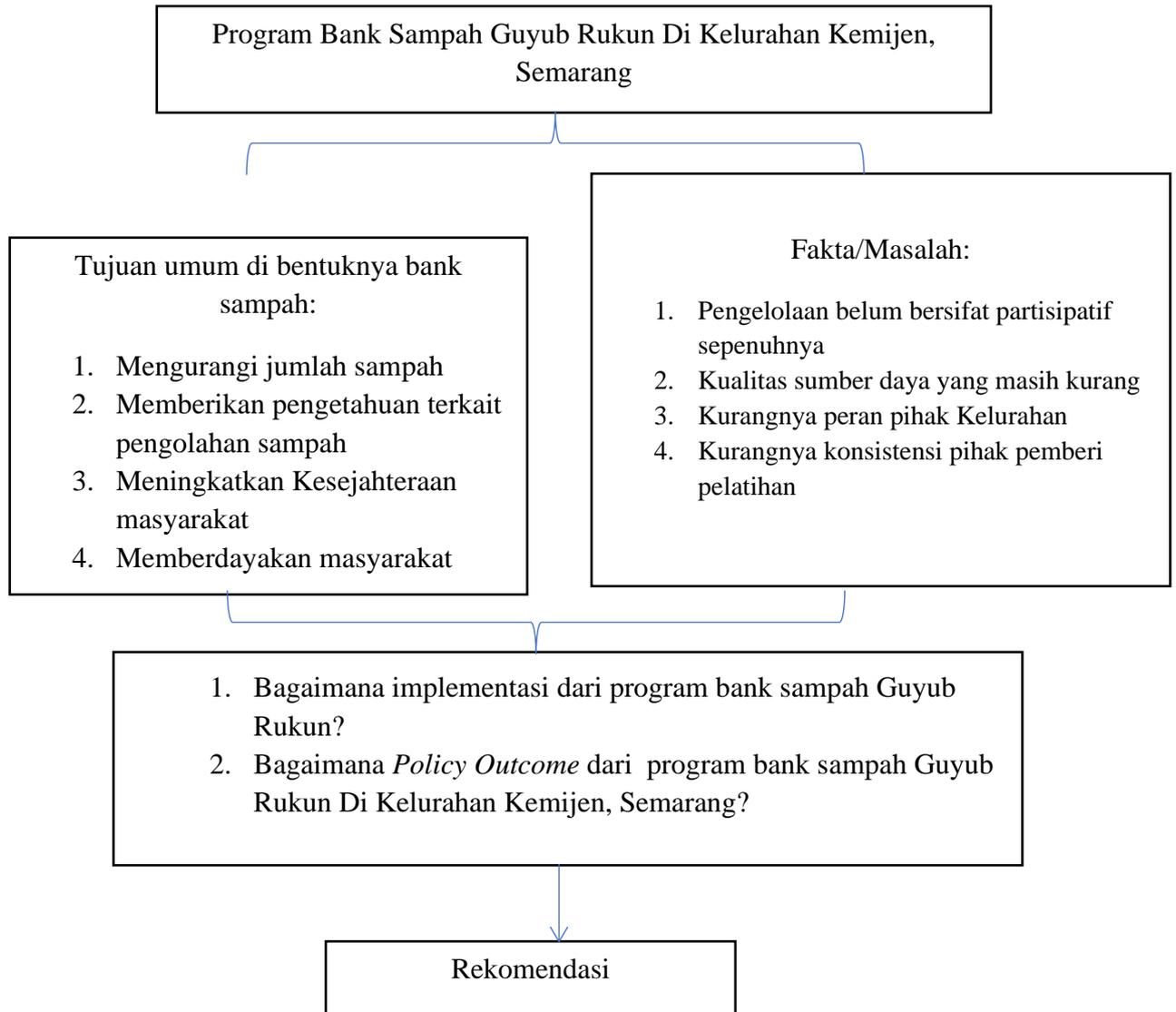
Setelah menerima pelayanan atau barang dari program kebijakan, kelompok sasaran diharapkan tidak lagi berada di posisi yang tidak diinginkan sebelum menerima produk program atau layanan tersebut. Dalam penelitian ini, kondisi yang tidak diharapkan adalah kondisi dimana masyarakat kembali membuang sampah sembarangan dan beberapa diantaranya kesulitan untuk mendapatkan sembako. Adanya Bank Sampah mampu mencegah masyarakat untuk Kelurahan Kemijen untuk membuang sampah sembarangan terutama di sungai dekat kelurahan dan munculnya inovasi warung sembako dengan system operasional seperti bank sampah bagi masyarakat di Kelurahan Kemijen.

3. *Long-term Outcome* (Tujuan Jangka Panjang)

Tujuan jangka panjang berkaitan dengan cita-cita akhir suatu program. Cita-cita akhir suatu program adalah kelompok sasaran diharapkan menuju kesejahteraan atau keluar dari kondisi yang selama ini tidak dikehendaki. Sehingga, diharapkan

dengan adanya program Bank Sampah Guyub Rukun di Kelurahan Kemijen akan tercapai suatu kondisi kehidupan dimana masyarakat menjadi lebih sejahtera disamping itu pihak pengelola berharap kedepannya dapat bekerja sama dengan sejumlah warung untuk menjadikan sampah sebagai voucher sembako

1.7. Kerangka Pikir



1.8. Metodologi Penelitian

1.8.1. Desain Penelitian

Penelitian ini menggunakan metode penelitian kualitatif dengan menggunakan pendekatan fenomenologi. Seperti yang dijelaskan oleh John W. Creswell di dalam bukunya yang berjudul *Qualitative Inquiry and Research Design* “Data yang dikumpulkan adalah dari individu yang telah mengalami fenomena tersebut. Sering kali pengumpulan data dalam studi fenomenologis dilakukan melalui wawancara yang mendalam dengan para partisipan.” Penelitian bertujuan untuk mendapatkan data deskriptif tentang fenomena yang sedang terjadi.

1.8.2. Situs Penelitian

Lokasi penelitian ini adalah Kelurahan Kemijen, Kota Semarang yang mana sebagai lokasi program bank sampah Guyub Rukun.

1.8.3. Subjek Penelitian

Subjek penelitian menurut Suharsimi Arikonto (2016: 26) memberi batasan subjek penelitian sebagai benda, hal atau orang tempat data untuk variabel penelitian melekat, dan yang dipermasalahkan. Dalam sebuah penelitian, subjek penelitian mempunyai peran yang sangat strategis karena pada subjek penelitian, itulah data tentang variabel yang penelitian amati. Subjek di dalam penelitian ini adalah individu maupun kelompok yang mengalami langsung fenomena yang terjadi sebagai informan untuk memenuhi kebutuhan peneliti dalam mengumpulkan data. Pada penelitian ini teknik yang digunakan adalah teknik *snowball sampling* (Sugiyono,2018) yaitu teknik pemilihan

informan yang diawali dengan informan yang berjumlah sedikit dimana para informan selanjutnya akan memberikan rekomendasi terhadap penulis terkait informan selanjutnya yang dapat diwawancarai terkait fenomena yang sedang diteliti sehingga informasi yang didapatkan akan semakin bertambah banyak. Yang diawali dengan pemilihan Ketua Bank Sampah Guyub Rukun dan terus berjalan sesuai arahan dari informan-informan berikutnya.

1.8.4. Jenis Data

Bogdan dan Taylor (Moleong,2007: 3) mengemukakan bahwa metodologi kualitatif merupakan prosedur penelitian yang menghasilkan data deskriptif berupa kata- kata tertulis maupun lisan dari orang-orang dan perilaku yang diamati. Jenis data yang akan digunakan di dalam penelitian ini adalah berupa hasil wawancara dari subjek penelitian.

1.8.5. Sumber Data

Sumber data yang diperoleh untuk penelitian ini diantaranya adalah:

1. Data Primer

Data primer merupakan data yang diperoleh secara langsung melalui informan yang telah ditetapkan oleh peneliti, diantaranya adalah ketua RW, kepala pengurus bank sampah Guyub Rukun, warga kelurahan Kemijen.

2. Data Sekunder

Data Sekunder merupakan data-data yang diperoleh secara tidak langsung dari sumbernya yaitu data-data yang diperoleh dari buku, *literature*, jurnal, dan artikel dari berbagai media.

1.8.6. Teknik Pengumpulan Data

Teknik pengumpulan data yang akan digunakan peneliti untuk memperoleh data adalah:

1. Observasi Partisipatif

Metode observasi dilakukan dengan cara mengamati perilaku, kejadian atau kegiatan orang atau sekelompok orang yang diteliti. kemudian mencatat hasil pengamatan tersebut untuk mengetahui apa yang sebenarnya terjadi. Dengan pengamatan peneliti dapat melihat kejadian sebagaimana subyek yang diamati mengalaminya, menangkap, merasakan fenomena sesuai pengertian subyek dan obyek yang diteliti.

2. Wawancara

Wawancara dilakukan untuk mendapatkan informasi secara langsung dengan mengajukan pertanyaan antara peneliti dengan yang subjek penelitian untuk menggali lebih dalam lagi data yang didapat dari observasi. Ada beberapa jenis wawancara yang dapat digunakan, berdasarkan strukturnya, pada penelitian kualitatif ada dua jenis wawancara yaitu: (1) wawancara relatif tertutup, dimana pertanyaan difokuskan pada topik khusus dan umum dan dibantu oleh panduan wawancara yang dibuat cukup rinci;(2) wawancara terbuka, dimana peneliti memberikan kebebasan diri untuk berbicara secara luas dan mendalam (Sudarwan, 2002).

1.8.7. Analisis Data

3) Reduksi Data

Reduksi data diartikan sebagai proses pemilihan, pemusatan perhatian pada penyederhanaan, pengabstraksian, dan transformasi data kasar yang muncul dari catatan-catatan tertulis di lapangan. Kegiatan reduksi data berlangsung terus-menerus, terutama selama proyek yang berorientasi kualitatif berlangsung atau selama pengumpulan data. Reduksi data merupakan suatu bentuk analisis yang menajamkan, menggolongkan, mengarahkan, membuang yang tidak perlu, dan mengorganisasi data sedemikian rupa sehingga kesimpulan-kesimpulan akhirnya dapat ditarik dan diverifikasi.

2. Triangulasi Data

Triangulasi dapat dilakukan dengan menggunakan teknik yang berbeda yaitu wawancara, observasi dan dokumen. Triangulasi ini selain digunakan untuk mengecek kebenaran data juga dilakukan untuk memperkaya data. Selain itu triangulasi juga dapat berguna untuk menyelidiki validitas tafsiran peneliti terhadap data, karena itu triangulasi bersifat reflektif (Nasution, 2003:115).