

BAB II

REVIU LITERATUR

Kajian literatur berikut mendeskripsikan tentang analisis dan kritik terhadap konsep atau teori partisipasi serta akuntabilitas publik dalam pengelolaan sampah pada TPS 3R. Diskusi kedua konsep tersebut menjadi alat dialog penulis dalam memahami pengelolaan sampah dengan peran masyarakat dalam perspektif partisipasi. Selain itu disajikan pula konsep-konsep pendukung dari kedua konsep tersebut.

2.1 Administrasi Publik

Administrasi publik merupakan kombinasi beragam dan tidak memiliki pola antara teori dan praktiknya. Maksud administrasi publik adalah agar memberikan pemahaman hubungan antara pemerintah dan masyarakat serta peningkatan *responsibility* kebijakan terhadap berbagai permasalahan sosial dan kemudian praktiknya dilembagakan melalui manajerial yang lebih efektif dan efisien. Meski demikian, terdapat karakteristik tambahan dalam administrasi publik menyangkut perkembangan teori administrasi publik.

Administrasi Publik merupakan bagian ilmu politik yang mempelajari pembentukan kebijaksanaan negara dalam suatu proses. Oleh karena itu, sebagai suatu ilmu yang diperoleh dari kedua pengetahuan ini, administrasi publik menghendaki dua macam syarat jika hendak dipahami. Pertama, perlu mengetahui suatu mengenai administrasi umum. Kedua, harus diakui bahwa banyak masalah administrasi publik timbul dalam kerangka politik.

Peran administrasi publik sangat vital dalam sebuah Negara, menurut Polangi (Keban, 2014) mengatakan bahwa kondisi ekonomi suatu Negara sangat tergantung kepada dinamika administrasi publik. Dan kemudian Cleveland dalam Keban (2014) menjelaskan bahwa peran administrasi publik sangat vital dalam memberdayakan masyarakat dan menciptakan demokrasi.

Dimock dan Dimock (Pasolong, 2016), menyatakan bahwa administrasi publik adalah: “merupakan bagian dari administrasi umum yang mempunyai lapangan yang lebih luas, yaitu ilmu pengetahuan yang mempelajari bagaimana lembaga-lembaga mulai dari satu keluarga hingga perserikatan bangsa-bangsa disusun, digerakkan dan dikemudikan”. Selanjutnya Dimock dan Dimock menambahkan bahwa administrasi publik adalah ilmu yang mempelajari apa yang dikehendaki rakyat melalui pemerintah, dan cara mereka memperolehnya. Oleh sebab itu, ilmu administrasi publik tidak hanya mempersoalkan apa yang dilakukan pemerintah tetapi juga bagaimana melakukannya. Sejalan dengan pendapat di atas Thoha (2005) mengemukakan ilmu administrasi Publik sekarang ini diarahkan kepada kepentingan dan kekuasaan pada rakyat. Sehingga eksistensi administrasi mengarah kepada manfaat yang dirasakan bagi kepentingan publik.

Definisi administrasi menurut Waldo (1983) sebagai organisasi dan manajemen manusia dalam pemerintahan guna mencapai tujuan yang telah ditentukan/ditetapkan. Selain itu, administrasi publik merupakan seni dan ilmu tentang manajemen yang dipergunakan untuk mengatur urusan-urusan negara. Pengertian administrasi publik menurut George J. Gordon yang dikutip (Syafei, 2003), mengemukakan: “seluruh proses baik yang digunakan organisasi maupun

perseorangan yang berkaitan dengan penerapan atau pelaksanaan hukum dan peraturan yang dikeluarkan oleh badan legislatif, eksekutif dan yudikatif’.

Administrasi publik menurut Edward H. Litchfield yang dikutip oleh Syafei (2003), yaitu: “suatu studi mengenai bagaimana bermacam-macam badan pemerintahan diorganisir, dilengkapi dengan tenaga-tenaganya, dibiayai, digerakkan dan dipimpin”. Kemudian dikemukakan ada 7 hal khusus dari administrasi negara, yaitu: 1) Tidak dapat dielakkan (*unavoidable*), 2) Senantiasa mengharapkan ketaatan (*expert obedience*), 3) Mempunyai prioritas (*has priority*), 4) Mempunyai pengecualian (*has exceptional*), 5) Puncak pemimpin politik (*top management political*), 6) Sulit diukur (*difficult to measure*), 7) Terlalu banyak mengharapkan dari administrasi publik (*more is expected of publick administration*).

Pfiffner dan Presthus (Keban, 2014) memberikan penjelasan mengenai administrasi publik sebagai berikut:

1. Administrasi publik meliputi implementasi kebijaksanaan pemerintah yang ditetapkan oleh badan-badan perwakilan politik.
2. Administrasi publik dapat didefinisikan sebagai koordinasi usaha-usaha perorangan dan kelompok untuk melaksanakan kebijaksanaan pemerintahan, terutama meliputi pekerjaan sehari-hari pemerintah.
3. Secara ringkas, Administrasi publik adalah suatu proses yang bersangkutan dengan kebijaksanaan-kebijaksanaan pemerintah, pengarahan kecakapan dan teknik-teknik yang tidak terhingga jumlahnya, memberikan arah dan maksud terhadap sejumlah orang.

Chander dan Plano (Keban, 2014) mengemukakan bahwa: “Administrasi Publik adalah proses antara sumber daya dan personel publik diorganisir dan dikoordinasikan untuk memformulasikan, mengimplementasikan, dan mengelola (*manage*) keputusan-keputusan dalam publik.”

Administrasi publik menurut Chandler dan Plano merupakan proses sumber daya dan personel publik diorganisir dan dikoordinasikan untuk memformulasikan, mengimplementasikan dan mengelola keputusan-keputusan dalam kebijakan publik (Keban, 2014). Administrasi publik menjadi sangat kompleks dalam hal pengelolaan publik, sehingga tercipta pelayanan yang maksimal terhadap masyarakat. Berbagai hal yang dikelola negara sangat vital, sehingga administrasi publik dituntut memberikan layanan yang prima. Tantangan tersebut memunculkan ide dalam perkembangan administrasi publik dalam menjawab keberhasilan pengelolaan negara.

Dari beberapa pendapat para ahli tersebut dapat disimpulkan bahwa administrasi publik adalah ilmu sosial yang mempelajari tentang bagaimana pengelolaan suatu organisasi publik dan segala sesuatu yang berhubungan dengan publik seperti kebijakan publik, manajemen publik, administrasi pembangunan, tujuan negara, dan etika serta administrasi publik juga merupakan studi tentang proses, organisasi, dan individu yang bertindak sesuai dengan peran dan jabatan resmi dalam pelaksanaan peraturan perundangan.

Administrasi memiliki arti luas yang merupakan kombinasi teori dan praktik. Secara rinci telah dikemukakan Henry (1975) paradigma administrasi publik sebagai berikut:

1. Dikotomi antara politik dan administrasi birokrasi pemerintahan (1900-1926). Administrasi secara umum (teori organisasi, kepegawaian, penyusunan anggaran, dan lain-lain) dan politik merupakan dua hal yang saling berkaitan serta tidak terpisahkan.
2. Prinsip-prinsip Administrasi (1927-1937). Berlakunya prinsip-prinsip administrasi yang dipengaruhi oleh ilmu manajemen, yaitu POSDCORB.
3. Administrasi publik sebagai ilmu politik (1950-1970). Praktik pemerintahan dipengaruhi birokrasi politik, tetapi pada akhirnya politik tidak mengakui administrasi publik sebagai ilmu politik.
4. Administrasi publik sebagai ilmu administrasi (1956-1970). Paradigma ini diakui secara universal dan alternatif setelah paradigma administrasi sebagai ilmu politik.
5. Administrasi publik sebagai administrasi publik (1970-sekarang). lebih berfokus kepada ranah-ranah kebijakan (*policy*) dan cara pengukuran dari hasil-hasil kebijakan yang telah dibuat. Fokus utamanya adalah teori-teori organisasi, *public policy*, dan Teknik administrasi ataupun manajemen. Sedangkan locusnya ialah birokrasi pemerintahan dan persoalan-persoalan masyarakat (*public affairs*).
6. Tata Kelola (*Governance*) 1990-sekarang. *Governance* muncul dalam administrasi publik karena adanya kebutuhan untuk meningkatkan kualitas, efektivitas, dan akuntabilitas penyelenggaraan pemerintahan yang baik atau *good governance* (Henry 2018).

Perubahan dan perkembangan administrasi publik kita dapat telusuri melalui perubahan paradigma yang terjadi. Termasuk administrasi publik yang

mengalami perkembangan sangat pesat, terutama di negara-negara maju (Pasolong, 2016). Pergeseran paradigma yang terjadi dalam ilmu administrasi publik secara garis besar terdiri atas *Old Public Administration*, *New Public Administration*, *New Public Management* dan *New Public Service*. Pergeseran paradigma yang terjadi adalah akibat adanya ketidakpuasan yang dirasakan yang merupakan anti-thesis dari paradigma sebelumnya.

2.1.1 *Old Public Administration*

Paradigma *Old Public Administration* (OPA) dikenal sebagai Administrasi Publik Klasik atau Administrasi Publik Lama yang diawali dari sebuah Gerakan perubahan dan digagas oleh tokoh bernama Woodrow Wilson. Pernyataan tentang paradigma ini adalah dikotomi antara politik dan administrasi yang berpikir bahwa administrasi publik harus dipisahkan dengan dunia politik.

Fokus ilmu administrasi publik terbatas pada masalah organisasi, kepegawaian dan penyusunan anggaran dalam birokrasi dan pemerintahan, politik dan kebijakan merupakan substansi ilmu politik. Lokus paradigma ini adalah mempermasalahkan posisi seharusnya administrasi publik berada, pada masa itu dibedakan dengan jelas antara administrasi dan politik negara. Fase ini ditandai dengan buku yang ditulis oleh Frank J. Goodnow dan Leonard D. White yang berjudul *Politics and Administration* yang berpendapat bahwa ada dua fungsi pokok pemerintah yang berbeda satu sama lain yaitu politik dan administrasi. Dan ditambahkan Goodnow bahwa administrasi publik seharusnya berpusat pada birokrasi pemerintahan (H. G. Frederickson, 1996; H. George Frederickson et al., 2018; Supriyadi, 2021).

2.1.2 *New Public Administration*

Fokus dari *New Public Administration* (NPA) atau Administrasi Publik Baru meliputi usaha mengorganisasikan, menggambarkan, mendesain ataupun membuat organisasi sehingga berjalan ke arah mewujudkan nilai-nilai kemanusiaan secara maksimal yang dilaksanakan dengan sistem yang terdesentralisasi dengan organisasi demokratis yang responsif dan melibatkan partisipasi masyarakat serta memberikan keadilan dalam pelayanan (H. George Frederickson et al., 2018).

Frederickson menggagas munculnya NPA diawali dengan terjadinya krisis yang melanda dunia, sehingga berpengaruh terhadap negara-negara di dunia, diantaranya: 1) adanya dukungan pemerintah dalam urbanisasi yang menyebabkan krisis kota; 2) krisis kota dalam urbanisasi menyebabkan adanya krisis baru yakni krisis rasial; 3) terjadinya krisis yang lebih luas mengenai krisis energi yang diikuti dengan krisis lingkungan, kesehatan, transportasi dan krisis yang lain sehingga mempengaruhi administrasi publik saat itu.

Fokus administrasi publik yang sebelumnya lebih kepada manajemen yang efisien, ekonomis dalam memberikan pelayanan serta menjaga kualitas pelayanan tersebut. NPA ditambahkan dengan menekankan pada pelayanan yang dapat meningkatkan keadilan sosial.

2.1.3 *New Public Management*

Paradigma *New Public Management* (NPM) dikenal sebagai paradigma yang bersifat reformatif yang digagas oleh David Osborne dan Ted Gaebler yang selanjutnya dioperasikan oleh David Osborne dan Plastrik (Thompson & Riccucci, 1998).

Sejumlah krisis mengawali paradigma ini sebagaimana dijelaskan (Osborne, 1993), terjadi: 1) Ketidakmampuan pemerintah dalam menangani sejumlah masalah pada masyarakat; 2) Birokrasi yang besar dengan kemudahan akses informasi tetapi tidak sebanding dengan penyelesaian masalah yang terjadi dimasyarakat; 3) Kolotnya sistem birokrasi yang menghambat potensi para birokrat dalam bekerja dan terjadi penurunan kreativitas; 4) Pemerintah dianggap tidak tahu dan kurang cakap dalam pelayanan kepada masyarakat, yang memunculkan krisis kepercayaan terhadap pemerintah Amerika saat itu.

Pokok-pokok pikiran NPM menggunakan 10 prinsip pemerintahan wirausaha yang ditawarkan Osborne dan Gaebler (Osborne, 2007) adalah:

1. Pemerintah sebagai pembuat kebijakan; mengarahkan daripada mengayuh.
Pemerintah sebagai pembuat kebijakan-kebijakan strategis bersifat mengarahkan daripada melaksanakan dalam teknis pelayanan (pengayuh).
2. Pemerintah milik masyarakat: memberi wewenang daripada melayani.
Pemerintah harus lebih memberdayakan masyarakat.
3. Pemerintah yang kompetitif: pemerintah harus memberikan dukungan kepada masyarakat dalam pelayanan yang sifat layanannya dimonopoli pemerintah.
4. Pemerintah digerakkan oleh misi: pemerintah mengedepankan pencapaian tujuan dengan berorientasi kepada misi yang sudah dibuat, bukan mengedepankan peraturan-peraturan yang akan menghambat pencapaian misi.
5. Pemerintah yang berorientasi hasil: pemerintah berorientasi pada kinerja, memberikan kesempatan lebih besar kepada instansi/unit organisasi yang memiliki kinerja baik ketimbang dengan instansi berkinerja buruk.

6. Pemerintah berorientasi pelanggan: pemerintah harus lebih mementingkan pemenuhan kebutuhan masyarakat bukan pemenuhan kebutuhan birokrat.
7. Pemerintah wirausaha: pemerintah harus mengedepankan bagaimana caranya para birokrat pandai dalam mendapatkan keuntungan untuk organisasi dan bisa berperilaku hemat dalam pengeluaran organisasi.
8. Pemerintah antisipatif: pemerintah harus memiliki perencanaan strategis dan memiliki daya antisipatif sehingga mampu mencegah daripada menanggulangi masalah.
9. Pemerintah desentralisasi: membangun pemerintah yang desentralisasi partisipatif bukan berorientasi hirarki sehingga organisasi yang lebih rendah dapat berimprovisasi dan lebih kreatif.
10. Pemerintah berorientasi pasar: pemerintah harus bisa memperhatikan kekuatan pasar.

Aspek NPM juga disampaikan Hood (1995) yaitu: 1) Manajemen profesional dalam pengelolaan sektor publik; 2) Standar ukuran kinerja yang jelas dan baku; 3) *Output* dan *outcome* lebih ditekankan dalam pengelolaan sektor publik; 4) Pengelolaan unit-unit kerja disektor publik; 5) Memberikan kesempatan dengan menciptakan persaingan disektor publik; 6) Pengadopsian manajemen sektor privat dalam pengelolaan sektor publik; 7) penekanan pada disiplin dan penghematan pengelolaan keuangan.

Paradigma *New Public Management* lebih dikenal melalui *Reinventing government* yang dipahami sebagai privatisasi seluruh kegiatan pemerintah. Negara menjadi lebih cepat maju dan kesejahteraan bagi masyarakat melalui pelayanan merupakan harapan NPM. Tetapi atas dasar tersebut memunculkan anggapan

bahwa tidak mungkin pemerintahan disamakan dengan sektor privat karena tujuannya berbeda. Sektor pemerintah jelas mengedepankan pelayanan kepada masyarakat (*Public service*) untuk menyejahterakan rakyat (*social welfare*) dan bukan mencari laba, sementara sektor privat lebih mengedepankan mencari laba sebanyak-banyaknya. Antitesa ini yang memunculkan paradigma baru dalam administrasi publik, yaitu *New Public Service*.

2.1.4 *New Public Service*

Administrasi publik tradisional telah dikritik baik secara teoritik maupun praktis sehingga memunculkan paradigma baru yang kemudian dikenal dengan istilah *Public Management* yang disebut juga dengan istilah *New Public Service*. Doktrin utama *Public Management* menurut Denhart (2000) adalah:

1. *Serve citizen, not customers*; aparatur pelayanan publik harus melayani warga Negara bahkan lebih dari itu harus membangun kepercayaan dan berkolaborasi dengan masyarakat sebagai warga Negara bukan hanya sebatas jawaban keinginan pelanggan (*customer*).
2. *Seek the public interest*; membangun kebersamaan dalam mengedepankan pemecahan masalah dan pencapaian dalam kepentingan publik.
3. *Value citizenship over entrepreneurship*; lebih mengedepankan penghargaan dan mementingkan kewarganegaraan dalam kepentingan publik daripada mengedepankan sektor privat/ swasta.
4. *Think strategically, act democratically*; berpikir strategis bertindak demokratis dalam membuat kebijakan dan program agar dapat dicapai secara efektif.
5. *Recognize that accountability is not simple*; berbicara tentang tanggung jawab aparatur pemerintah dalam pelayanan publik yang harus memberikan perhatian

lebih daripada pasar dan tentunya harus sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

6. *Serve rather than steer*: Pelayan publik atau aparaturnya pelayanan publik harus lebih mengedepankan dalam hal pelayanan/ melayani kepentingan publik daripada mengarahkan. Dengan mengedepankan melayani kepentingan publik diharapkan tetap dapat mengendalikan masyarakat.
7. *Value people, not just productivity*: menghargai kedudukan publik sebagai warga Negara yang harus diberikan pelayanan dalam rangka memenuhi kebutuhan agar terwujud kesejahteraan masyarakat bukan hanya tentang produktivitas masyarakat untuk kepentingan negara

Dengan mengombinasikan apa yang menjadi konsep *New Public Service* dapat disederhanakan menjadi:

1. Fokus utamanya pada aktivitas manajemen, penilaian kinerja dan efisiensi, bukan pada kebijakan;
2. Memecah birokrasi publik ke dalam agensi-agensi (unit-unit) di bawah yang terkait langsung dengan pemakai pelayanan;
3. Pemanfaatan 'pasar-semu' dan 'kontrak kerja' untuk menggalakkan persaingan
4. Pengurangan anggaran pemerintah;
5. Penggunaan gaya manajemen yang lebih menekankan pada sasaran akhir, kontrak jangka pendek, insentif anggaran, dan kebebasan melaksanakan manajemen.

Paradigma *New Public Service* memperlakukan publik pengguna layanan publik sebagai warga negara (*citizen*) bukan sebagai pelanggan (*customer*). Administrasi negara tidak sekedar bagaimana memuaskan pelanggan tapi juga

bagaimana memberikan hak warga negara dalam mendapatkan pelayanan publik. Paradigma *New Public Service* memandang penting keterlibatan banyak aktor dalam penyelenggaraan urusan publik. Dalam administrasi publik apa yang dimaksud dengan kepentingan publik dan bagaimana kepentingan publik diwujudkan tidak hanya tergantung pada lembaga negara. Kepentingan publik harus dirumuskan dan diimplementasikan oleh semua aktor baik negara, bisnis, maupun masyarakat sipil. Pandangan semacam ini yang menjadikan paradigma *New Public Service* disebut juga sebagai paradigma *Governance*.

Paradigma *New Public Service* menurut Denhardt & Denhardt (2000) berlandaskan teori demokrasi yang positif. Dengan pendekatan yang rasional berdasarkan nilai-nilai hasil dialogis, sehingga orientasi pelayanan adalah menempatkan masyarakat sebagai warga negara. Konsep utamanya adalah melayani dengan menempatkan nilai yang merata bagi seluruh warga negara dengan jalan membangun koalisi publik, keterlibatan pihak swasta dalam rangka pemenuhan kebutuhan yang disepakati bersama. Fokus utama dalam konsep ini adalah layanan publik dan berupaya bagaimana agar berkontribusi untuk publik. Perspektif ini mengedepankan posisi masyarakat sebagai warga negara dalam konteks penyelenggaraan pemerintahan. Dalam penyelenggaraan pemerintahan lokal, partisipasi masyarakat merupakan unsur penting dalam perspektif *New Public Service*, yang merupakan perspektif baru dalam administrasi publik.

2.2 Manajemen Publik

Ruang lingkup administrasi publik membahas topik-topik berikut: 1) Organisasi publik, prinsipnya berkenaan dengan model-model organisasi dan perilaku birokrasi, 2) Manajemen publik, berkenaan dengan ilmu manajemen,

evaluasi program dan produktivitas, anggaran publik dan manajemen sumber daya manusia, 3) Implementasi, menyangkut kebijakan publik dan implementasinya, privatisasi, administrasi antar pemerintah dan etika birokrasi (Henry 2018).

Perdebatan asal kata manajemen masih terjadi antara pihak yang saling klaim, seperti dari Italia yang menyatakan manajemen berasal dari kata *maneggiare* yang artinya mengendalikan. Manajemen juga diklaim berasal dari Bahasa latin *manus* yang berarti tangan. Sedangkan pihak Prancis menyatakan bahwa manajemen berasal dari kata *management* yang berarti seni melaksanakan dan mengatur. Dari perdebatan asal kata tersebut Gulick (2004) menyatakan bahwa manajemen adalah satu bidang ilmu (*science*) yang dipelajari secara sistematis (mempelajari atau manajemen menitikberatkan pada unsur ilmunya dalam arti manajemen digunakan sebagai ilmu pengetahuan).

Follet (Widodo, 2017) mendefinisikan manajemen sebagai seni menyelesaikan tugas melalui orang lain. Dari definisi tersebut berarti bahwa seorang manajer bertugas mengatur dan mengarahkan orang lain untuk mencapai tujuan organisasi. Sedangkan Griffin menyatakan manajemen sebagai sebuah proses perencanaan, pengorganisasian, pengkoordinasian, dan pengontrolan sumber daya untuk mencapai sasaran secara efektif dan efisien. Sehingga dapat diartikan bahwa efektif merupakan tujuan dapat tercapai sesuai dengan perencanaan, sedangkan efisiensi berarti tugas yang terlaksana benar, terorganisir, dan sesuai jadwal.

Pandangan mengenai manajemen sebagai upaya mendapatkan sesuatu melalui orang lain juga dinyatakan Ramli (2014). Hal tersebut dikarenakan masing-masing manajer memiliki cara yang tidak sama dalam mencapainya. Sehingga

manajemen merupakan seni mencapai tujuan melalui orang lain. Sebagai seni, maka dalam mencapai tujuan diperlukan kecakapan. Kecakapan dapat dimiliki melalui pengamatan, pelajaran, dan pengalaman. Seperti yang dinyatakan Koontz & O'Donnel (2006) bahwa manajemen adalah seni mendapatkan sesuatu yang dilakukan melalui dan dengan orang lain di dalam kelompok yang terorganisir secara formal. Selain itu manajemen menurut Payol (Robbins & Coutler, 2012) juga memiliki arti memperkirakan dan merencanakan, mengorganisir dan memerintah, mengkoordinasikan dan mengontrol.

Pendapat yang sama dinyatakan oleh Terry (2021) bahwa manajemen merupakan pencapaian tujuan-tujuan yang ditetapkan melalui atau bersama-sama orang lain. Sehingga manajemen sangat penting bagi setiap individu ataupun kelompok dalam organisasi untuk mencapai tujuan yang telah ditetapkan. Orientasi manajemen adalah pada proses (*process oriented*), manajemen membutuhkan sumber daya manusia, pengetahuan, dan keterampilan khusus agar menghasilkan kesuksesan dan aktivitas menjadi efektif. Oleh karena itu, organisasi tidak akan sukses apabila tidak melaksanakan manajemen dengan baik.

Penggunaan manajemen dalam organisasi membantu dalam pencapaian tujuan organisasi. Dalam penerapannya manajemen menurut Effendi (2014) sekurang-kurangnya memenuhi unsur sebagai berikut:

1. Adanya kerja sama dalam kelompok orang dalam ikatan formal;
2. Adanya tujuan bersama serta kepentingan yang sama yang ingin dicapai;
3. Adanya pembagian kerja, tugas dan tanggung jawab yang teratur;
4. Adanya hubungan formal dan ikatan tata tertib yang baik;
5. Adanya sekelompok orang dan pekerjaan yang akan dilaksanakan;
6. Adanya *human organization* (kumpulan orang yang bekerja sama).

Penerapan manajemen hendaknya memiliki penilaian dan penafsiran akan fakta-fakta. Kesesuaian antara penilaian dan penafsiran dinyatakan Terry (2021) sebagai

prinsip-prinsip manajemen atau azas-azas manajemen yang memiliki sifat: 1) praktis yang artinya selalu dapat digunakan, 2) relevan dengan ketentuan yang bersifat dasar dan luas, 3) konsisten, berarti dalam situasi yang serupa akan timbul hasil yang serupa pula.

Keterkaitan manajemen dengan administrasi publik menurut Overman (Keban, 2014) adalah administrasi publik memiliki dua bidang yaitu manajemen publik dan kebijakan publik. Kedua kajian administrasi publik saling tumpang tindih yang membedakannya dilihat seperti organ penting dalam tubuh manusia. Kebijakan publik merefleksikan sistem otak dan syaraf, sedangkan manajemen publik merepresentasikan sistem jantung dan sirkulasi dalam tubuh manusia. Apabila dikaitkan dengan organisasi, manajemen publik merupakan proses menggerakkan sumber daya manusia dan non manusia sesuai dengan perintah kebijakan publik.

Manajemen publik pada tahun 1990-an mengalami masa transisi dengan beberapa isu penting yaitu: 1) privatisasi sebagai alternatif pemerintah dalam memberikan layanan publik, 2) rasionalitas dan akuntabilitas, 3) perencanaan dan *control*, 4) keuangan dan penganggaran, dan 5) produktivitas sumber daya manusia. Transisi tersebut merupakan bentuk pengembangan manajemen publik masa yang akan datang (Ott, et. al., 1991).

Perkembangan manajemen publik akan berpengaruh pada administrasi publik. Perkembangannya tidak akan terlepas dari perkembangan lingkungannya sehingga administrasi publik terus bergeser mengikuti dinamika lingkungan. Penyelesaian persoalan publik yang dinamis menjadi tantangan administrasi publik ke depannya, sehingga dalam administrasi publik menurut Keban (2014)

menggambarkan dimensi wilayah yang dapat diselesaikan oleh administrasi publik. Terdapat lima dimensi administrasi publik, kelima dimensi tersebut sangat berpengaruh dalam kinerja administrasi publik yaitu: 1) dimensi moral/etika, 2) dimensi kebijakan, 3) dimensi manajemen, 4) dimensi organisasi, dan 5) dimensi kinerja.

Sangkala (Keban, 2014) mendefinisikan manajemen publik merupakan kombinasi dari orientasi administrasi publik konvensional dengan orientasi instrumental manajemen umum. Perkembangan manajemen publik bergeser pada cara pandang yang dalam istilah disebut sebagai paradigma. Perbedaan paradigma menyebabkan manajemen publik dipandang sebagai manajemen normatif dan manajemen deskriptif (Chung & Meggison, 1981). Ditegaskan pula oleh Overmant (Keban, 2014) bahwa manajemen publik adalah sebuah studi yang mempunyai pandangan dari berbagai pendekatan tentang organisasi yang merupakan gabungan dari sisi peran manajemen (perencanaan, organisasi, dan kontrol), dengan aspek lain seperti sumber daya manusia, aspek finansial, aspek manufaktur dan infrastruktur, serta aspek informasi dan juga kondisi politik.

Manajemen publik menurut Wilson (Keban, 2014) menjadi berwarna karena dipengaruhi oleh empat prinsip dasar bagi studi administrasi publik, yaitu: 1) pemerintah sebagai *setting* utama organisasi, 2) fungsi eksekutif sebagai fokus utama, 3) kunci pengembangan kompetensi adalah pencarian prinsip-prinsip dan teknik manajemen yang efektif, dan 4) metode perbandingan sebagai suatu studi dan pengembangan bidang administrasi publik. Manajemen merupakan pemikiran yang mutakhir setelah era *old administration* yang berupaya menyempurnakan fungsi-fungsi manajemen.

Fungsi-fungsi manajemen publik akhirnya menjadi fungsi yang tidak hanya digunakan pada Lembaga publik tetapi juga berlaku pada Lembaga privat, fungsi tersebut menurut Allison (Mahmudi, 2003) sebagai berikut:

1. Fungsi strategi, yaitu menetapkan tujuan dan prioritas organisasi; membuat perencanaan yang operasional.
2. Fungsi manajemen komponen internal, yaitu mengorganisasi dan Menyusun staf; mengarahkan sumber daya manusia; mengendalikan kinerja organisasi.
3. Fungsi manajemen konstituen eksternal, yaitu hubungan dengan unit eksternal organisasi; hubungan dengan organisasi lain; hubungan dengan media dan publik.

Penelitian ini mengarah kepada manajemen publik yang berdasarkan beberapa definisi merupakan proses pengelolaan organisasi publik dengan mengolaborasikan fungsi manajemen (perencanaan, pengoordinasian, dan kontrol) dengan sumber daya manusia, keuangan, informasi, dan politik yang dilaksanakan pemerintah berdasarkan prinsip keadilan dan kesejahteraan.

2.3 Governance

Penekanan terhadap efisiensi dan ekonomi dalam pengelolaan masalah-masalah publik menyebabkan terjadi penurunan penyampaian pelayanan publik kepada masyarakat, terutama menyangkut barang-barang yang bersifat publik (*public goods*). Barang-barang tersebut ternyata tidak mampu disediakan secara memadai dengan penerapan pasar yang ketat. Penerapan berlebihan terhadap perilaku manajemen sektor privat menyebabkan sektor publik kehilangan orientasi dalam tanggung jawab yang diemban untuk kepentingan publik. Karena itu, memunculkan konsep *governance* yang memiliki fokus perhatian terhadap partisipasi, kepentingan masyarakat, kesetaraan, transparansi dan akuntabilitas dalam pengelolaan masalah-masalah publik (Bertucci & Alberti, 2005). Dengan konsep

governance diharapkan mampu mengembalikan perhatian administrasi publik terhadap kepentingan publik, khususnya dengan melibatkan partisipasi dari publik dalam proses pemenuhan kepentingan publik.

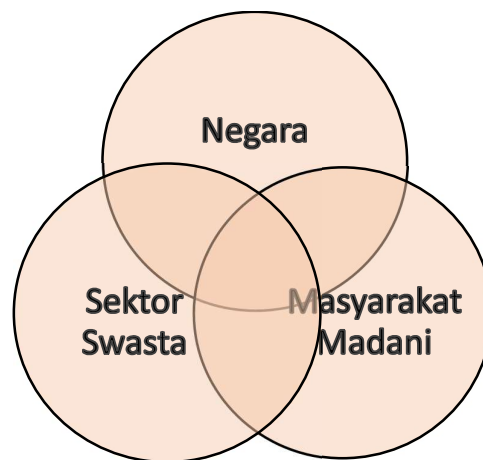
Definisi *governance* juga dapat dilihat dari berbagai domain pemerintahan:

1. *Public governance*: seperangkat aturan, struktur, dan prosedur yang memberikan pemangku kepentingan kekuatan untuk memengaruhi isu atau kebijakan publik.
2. *Corporate Governance*: seperangkat aturan, struktur, dan prosedur yang memberikan pemangku kepentingan dalam organisasi kekuatan untuk memengaruhi keputusan sehingga berdampak pada kesejahteraan.
3. *Local Governance*: seperangkat aturan, struktur, dan prosedur yang memberikan pemangku kepentingan daerah setempat kekuatan untuk memengaruhi keputusan sehingga berdampak pada kesejahteraan.
4. *Global Governance*: seperangkat aturan, struktur, dan prosedur yang memberikan pemangku kepentingan organisasi internasional kekuatan untuk memengaruhi keputusan sehingga berdampak pada kesejahteraan. (Vigoda-Gadot, 2002)

Konsep *governance* kemudian berkembang menjadi *good governance*. *Good governance* merupakan model dari *governance* yang mengarah pada hasil ekonomi dan sosial yang diinginkan masyarakat. Munculnya konsep *governance* menghadirkan dua konsep berbeda antara *governance* dan *government* (Kurniawan, 2007).

Schwab dan Kubler (2001) menyatakan bahwa konsep *governance* merujuk kepada sebuah proses pembuatan kebijakan dan proses kebijakan dilaksanakan yang melibatkan negara (pemerintah), sektor privat, maupun masyarakat madani

dalam proses pembuatan dan pelaksanaan kebijakan (Kurniawan 2007). Terlihat ada interaksi antara ketiga aktor tersebut dalam proses pembuatan dan pelaksanaan kebijakan sebagaimana pada Gambar 2.1.



Gambar 2.1
Interaksi Antar Aktor dalam *Governance*
 Sumber: Kurniawan (2007)

Governance tidak hanya melibatkan negara (pemerintah) tetapi juga sektor swasta dan masyarakat madani. Semua yang terlibat merupakan aktor yang berperan penting dalam penyelenggaraan pemerintahan. Negara memiliki peran dalam menciptakan situasi politik dan hukum yang kondusif, sektor swasta berperan dalam menciptakan lapangan kerja dan pendapatan; sementara masyarakat madani berperan dalam memfasilitasi interaksi sosial dan politik yang memadai baik bagi individu atau kelompok-kelompok masyarakat untuk berpartisipasi dalam aktifitas politik, ekonomi, dan sosial (Tamim, 2002). Birokrasi dituntut mempunyai karakter yang bersih, terbuka, akuntabel, responsif, berorientasi kepada publik dan mendorong partisipasi masyarakat bagi keterlibatannya dalam proses pembuatan, pelaksanaan dan kontrol kebijakan. Setiap aktor memiliki kelemahan dan kelebihan masing-masing, karenanya melalui *good governance* diharapkan terjadi interaksi yang konstruktif.

Sejalan dengan konteks perkembangan administrasi publik dari bentuknya yang tradisional kemudian NPM dan pada akhirnya menjadi yang sekarang, terpusat kepada masyarakat, terdapat perbandingan perkembangan administrasi publik menjadi periode Administrasi publik tradisional, *New Public Management*, dan *Citizen-centered governance*. Perbandingan perkembangan administrasi publik menurut Meehan dapat dilihat pada Tabel 2.1.

Tabel 2.1
Model Kompetisi Paradigma Governance

	Administrasi Publik Tradisional	<i>New Public Management</i>	Citizen-centered governance
Konteks	Stabil	Kompetisi	Perubahan yang terus menerus
Populasi	Homogen	<i>Atomized</i> (terfragmentasi)	Berbeda-beda
Kebutuhan/masalah	Secara langsung, ditentukan oleh profesional	Keinginan diekspresikan melalui pasar	Kompleks, berubah-ubah dan cenderung beresiko
Strategi	Memfokuskan pada negara dan produsen	Memfokuskan pada pasar dan konsumen	Ditentukan oleh masyarakat sipil
Governance melalui...	Hirarki	Pasar	Jejaring dan kemitraan
Aktor	Aparat pemerintah	Pembeli dan penyedia; klien dan kontraktor	Kepemimpinan masyarakat

Sumber: (Meehan, 2003)

Dari Tabel 2.1 tersebut dapat diketahui bahwa konsep *good governance* merujuk pada proses pembuatan kebijakan dan proses kebijakan tersebut dilaksanakan yang melibatkan negara (pemerintah), sektor privat, maupun masyarakat madani dalam proses pembuatan dan pelaksanaan kebijakan tersebut.

Di Indonesia konsep ini kemudian diadopsi dengan ciri-ciri *good governance* sebagai berikut (Bappenas, 2002):

1. Akuntabel, artinya pembuatan dan pelaksanaan kebijakan harus disertai pertanggungjawaban;
2. Transparan, artinya harus tersedia informasi yang memadai kepada masyarakat terhadap proses pembuatan dan pelaksanaan kebijakan;
3. Responsif; artinya dalam proses pembuatan dan pelaksanaan kebijakan harus mampu melayani semua *stakeholder*;
4. Setara dan inklusif, artinya seluruh anggota masyarakat tanpa terkecuali harus memperoleh kesempatan dalam proses pembuatan dan pelaksanaan sebuah kebijakan;
5. Efektif dan efisien; artinya kebijakan dibuat dan dilaksanakan dengan menggunakan sumber daya-sumber daya yang tersedia dengan cara yang terbaik;
6. Mengikuti aturan hukum, artinya dalam proses pembuatan dan pelaksanaan kebijakan membutuhkan kerangka hukum yang adil dan ditegakkan;
7. Partisipatif; artinya pembuatan dan pelaksanaan kebijakan harus membuka ruang bagi keterlibatan banyak aktor;
8. Berorientasi pada konsensus (kesepakatan), artinya pembuatan dan pelaksanaan kebijakan harus merupakan hasil kesepakatan bersama di antara para aktor yang terlibat.

Berdasarkan konsep *governance*, dalam praktik administrasi publik pelaksanaan pemerintahan (pelayanan publik) melibatkan aktor pemerintah, sektor privat, dan masyarakat madani. Dalam penelitian ini, peneliti melihat aspek partisipasi, akuntabilitas dan transparansi sebagai aspek utama dalam *governance* sebagai bagian dalam penyelenggaraan publik.

2.4 Partisipasi

Wacana konsep partisipasi dalam ilmu administrasi publik adalah wacana klasik. Partisipasi masyarakat sering dicirikan sebagai hasil yang tidak terhindarkan dari gerakan logis dari mode pemerintahan yang terisolasi dan birokratis ke pemerintahan terbuka, transparan, dan partisipatif (Moynihan, 2003). Istilah partisipasi publik, partisipasi warga, partisipasi politik, dan *civic engagement* seringkali dipakai bergantian oleh para ahli administrasi publik, meski sebenarnya masing-masing merefleksikan makna yang sedikit berbeda satu-sama lain. Salah satunya adalah:

“Partisipasi masyarakat..mengacu pada peran publik dalam proses pengambilan keputusan administratif atau keterlibatan dalam pengambilan keputusan dalam memberikan layanan dan manajemen.”(Callahan, 2007).

Partisipasi berdasarkan pandangan Callahan (2007) dapat pula diartikan sebagai peran serta masyarakat dalam proses pengambilan keputusan atau keterlibatan dalam pelayanan serta manajemen. Perkembangannya menunjukkan upaya para ahli agar konsep ini tetap *scientifically significant dan policy-wise relevant*. Walau konstruktif dan maknanya bisa berubah dari satu paradigma ke paradigma berikutnya, namun masih tetap menjadi bagian dari konsep penting dalam *mainstream* ilmu administrasi publik. Salah satu buah pemikiran awal konsep partisipasi mulai dikenal dalam teori organisasi *behavioral* sebagai bagian dari paradigma ilmu administrasi publik sebagai ilmu administrasi. Davis dan Newstrom (1972) misalnya, menempatkan konsep partisipasi dalam proses pengambilan keputusan administrasi dalam organisasi. Walau kemudian sejalan dengan perkembangan teori organisasi, buku Keith Davis telah mengalami

metamorfosis sampai edisi ke delapan, namun mendefinisikan konsep partisipasi masih tetap sama, yakni:

... Partisipasi adalah keterlibatan mental dan emosional seseorang dalam situasi kelompok yang mendorong mereka untuk memberikan kontribusi terhadap tujuan kelompok dan berbagi tanggung jawab untuk tujuan tersebut (Davis & Newstrom, 1989).

Ide utamanya juga tetap tiga hal, yakni: *involvement*, *contribution*, dan *responsibility*.

Partisipasi menurut Hoofsteede yang dikutip oleh (Hadi, 2015) yakni "*The taking part in one or more phases of the process*" atau mengambil bagian dalam suatu tahap atau lebih dari suatu proses, dalam hal ini proses pembangunan. Dalam konteks teori administrasi pembangunan, dikenal konsep klasik untuk merepresentasikan fenomena tingkatan atau kadar partisipasi yang dikemukakan oleh Arnstein sebagai *ladder of participation* (tangga partisipasi). Teori ini mengategorikan partisipasi sebagai kekuasaan warga dalam mempengaruhi perubahan dalam pembuatan kebijakan (Ansell & Torfing, 2017; Fung, 2006; Innes & Booher, 2004; Moynihan, 2003). Menurut Arnstein terdapat tiga tingkatan partisipasi yang kemudian dirinci kembali ke dalam delapan anak tangga partisipasi. Tingkatan yang terendah adalah non partisipasi. Kegiatan partisipasi yang terjadi pada tingkatan ini sebenarnya merupakan distorsi partisipasi. Tujuan sebenarnya tidak untuk mendukung rakyat berpartisipasi tetapi untuk memungkinkan pemegang kuasa sekedar menyenangkan partisipan. Dalam tingkatan ini terdapat dua anak tangga, yakni manipulasi dan terapi.

Tingkatan ke dua menunjukkan adanya partisipasi yang disebut *tokenism*. Di dalamnya tercakup tiga anak tangga, yakni pemberian informasi, konsultasi, dan penentruman (*placation*) (Arnstein 1969). Tingkatan ini memang telah melibatkan

aktivitas dialog dengan publik yang berarti warga memiliki hak untuk didengar pendapatnya meskipun warga tidak terlibat secara langsung dalam pengambilan keputusan. Pemberian informasi menunjukkan adanya komunikasi satu arah dari pihak yang berwenang kepada publik, seperti pengumuman, penyebaran pamflet, dan laporan tahunan. Konsultasi menunjukkan adanya komunikasi dua arah antara pihak yang berwenang dengan masyarakat, seperti misalnya: survei sikap, temu warga, dan dengar pendapat publik. Penentruman melibatkan aktivitas yang lebih mendalam dengan mengajak masyarakat lebih terlibat dalam komite pembuatan kebijakan meskipun pemegang kuasa tetap memiliki hak yang lebih dalam pengambilan keputusan.

Tingkatan tertinggi adalah kendali warga yang memberikan peluang keterlibatan yang lebih kuat dalam pembuatan kebijakan. Warga ambil bagian secara langsung dalam pembuatan keputusan. Tingkatan ini menunjukkan adanya re-distribusi kekuasaan dari pemerintah kepada masyarakat. Terdapat tiga anak tangga dalam tingkatan ini mulai dari kemitraan, kuasa yang didelegasikan, sampai pada yang tertinggi yakni kendali warga. Konsep yang luas mengenai partisipasi, telah menempatkan partisipasi sebagai sebuah kata yang tak jelas, memiliki arti berbeda bagi setiap orang. Dalam beberapa hal partisipasi telah menjadi konsep yang *omnibus* (apapun dapat disebut partisipasi). Salah satu cara untuk memahami partisipasi adalah dengan menggunakan “tangga partisipasi”. Tangga partisipasi memperlihatkan relasi antara warga dengan pemerintah dalam proses formulasi dan implementasi kebijakan publik.

Partisipasi hanya mungkin terjadi manakala warga memiliki informasi yang memadai terhadap sumber daya publik dan berbagai implikasi yang mungkin terjadi

pada warga manakala suatu kebijakan ditetapkan (misalnya informasi pengelolaan dan pemanfaatan sampah). Informasi tersebut sering kali hanya tersedia di lembaga-lembaga formal pemerintahan yang memang ditugaskan untuk itu. Kebebasan dan kemampuan warga untuk mengakses informasi dan dokumen publik tersebut merupakan indikator penting bagi kemajuan tahapan partisipasi.

Tabel 2.2
Delapan Tangga Partisipasi Arnstein

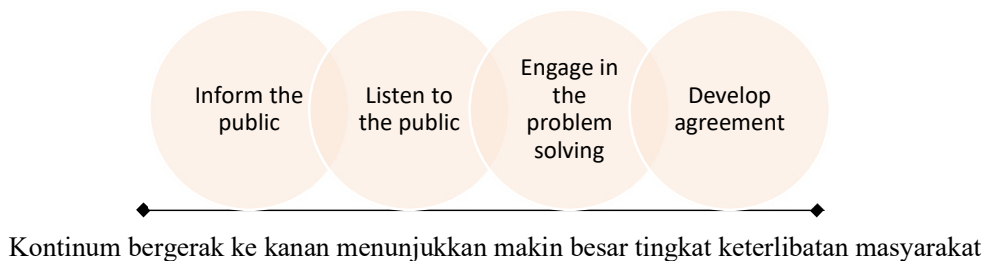
8	Pengawasan masyarakat <i>Citizen Control</i>	Tingkat kekuasaan masyarakat <i>Degree of citizen power</i>
7	Pendelegasian kekuasaan <i>Delegated power</i>	
6	Kemitraan <i>Partnership</i>	
5	Kerterlibatan <i>Placatioan</i>	Tingkat partisipasi pasif <i>Degree of Tokenism</i>
4	Konsultasi <i>Consultation</i>	
3	Menginformasikan <i>Informing</i>	
2	Mendidik <i>Therapy</i>	Ketidak-ikutsertaan <i>Non participation</i>
1	Memberdayakan pemegang kekuasaan <i>Manipulation</i>	

Sumber:(Arnstein, 1969)

Delapan tangga partisipasi masyarakat tersebut kemudian dikenal dengan tipologi Arnstein. Delapan tangga partisipasi tersebut adalah sebagai berikut: 1). *Manipulation*, diartikan sebagai tidak adanya komunikasi apalagi dialog; 2) *Therapy*, berarti ada komunikasi namun masih bersifat terbatas, inisiatif dari pemerintah dan hanya satu arah; 3) *Information*, menyiratkan bahwa komunikasi sudah banyak terjadi tetapi masih bersifat satu arah; 4) *Consultation*, bermakna bahwa komunikasi telah berjalan dua arah; 5) *Palcation*, berarti bahwa komunikasi telah berjalan baik dan sudah ada negosiasi antara masyarakat dan pemerintah; 6) *Partnership*, berarti suatu kondisi pemerintah dan masyarakat merupakan mitra

sejajar; 7) *Delegated power*, berarti bahwa pemerintah memberikan kewenangan kepada masyarakat untuk mengurus sendiri beberapa keperluannya ;dan 8) *Citizen control*, berarti bahwa masyarakat menguasai kebijakan publik mulai dari perumusan, implementasi hingga evaluasi. Bentuk tingkatan tangga partisipasi menurut Arnstein dapat dilihat pada Tabel 2.2.

Sementara (Creighton, 2005), lebih menekankan partisipasi sebagai bentuk keterbukaan informasi kepada publik, sehingga publik dapat menanggapi dan memberikan masukan kepada pemerintah tentang apa yang harus dilakukan. Dan juga keputusan apa yang akan digunakan sehingga memberikan efek yang bermanfaat bagi publik. Partisipasi paling baik dipahami sebagai sebuah kontinum. Karena ini adalah sebuah rangkaian, terdapat jumlah poin yang benar-benar tak terbatas sepanjang skala, tetapi ada empat kategori utama yaitu informasi publik, mendengar aspirasi publik, pelibatan publik dalam pemecahan masalah, dan membangun kesepakatan bersama yang ditunjukkan pada Gambar 2.2 berikut:



Gambar 2.2
Kontinum Partisipasi
 Sumber: (Creighton, 2005)

Mengacu pada kontinum Creighton (2005) tingkatan partisipasi tertinggi adalah ketika kontinum bergerak ke arah terbangunnya kesepakatan bersama. Partisipasi diawali dengan terbukanya informasi ke publik sehingga ada

ketertarikan masyarakat untuk terlibat. Kemudian akan bergeser menjadi mendengar aspirasi publik yang dilanjutkan dengan pelibatan publik dalam pemecahan masalah. Kemudian mencapai tingkatan tertinggi dengan bersama-sama membangun kesepakatan pelaksana kebijakan dan publik.

Sebenarnya ada keterkaitan erat antara transparansi, akuntabilitas, dan partisipasi. Partisipasi publik tidak akan dapat terlaksana tanpa adanya transparansi. Transparansi juga akan mendorong peningkatan akuntabilitas publik. Sementara akuntabilitas sulit terlaksana tanpa adanya pemantauan dan partisipasi publik dalam pengambilan keputusan.

King dan Stivers (1998) dalam buku mereka *Government is Us: Public Administration in an Anti-Government Era* mengemukakan bahwa seyogyanya administrasi publik memandang warga negara (*citizen*) bukan sekedar sebagai pelanggan (*customer*) karena pemerintahan adalah milik masyarakat. Menurut mereka "Pemerintah adalah kita, adalah sebuah administrasi publik yang demokratis yang melibatkan keaktifan warga negara dan administrasi yang aktif pula". Hal ini berarti bahwa buku yang disunting ke dua penulis tersebut berusaha mewujudkan administrasi publik demokratis yang melibatkan *active citizenship* dan *active administration*. *Active administration* di sini dimaksudkan bahwa pemerintah tidak sekedar meningkatkan kekuasaan administrasi tetapi memperkuat kerja kolaboratif dengan warganegara. Administrator publik seharusnya berbagi kuasa dengan masyarakat dan mengurangi kontrol terhadap masyarakat serta meningkatkan kepercayaan kepada masyarakat melalui kolaborasi penyelenggaraan pemerintahan dengan masyarakat. Pemerintahan masyarakat ini

merupakan partisipasi integratif antara masyarakat aktif dengan administrator aktif guna memenuhi kebutuhan, tujuan, dan sasaran bersama (King & Stivers 1998).

Konteks untuk mendukung konsepsi “*sound governance*” yang salah satu inti esensialnya adalah *partnership*, Farazmand (2004) mengemukakan bahwa:

“Membangun kemitraan adalah salah satu persyaratan penting dari tata kelola yang baik ditandai dengan transparansi dan akuntabilitas, efisiensi dan efektivitas, daya tanggap, keadilan dan keadilan, serta partisipasi warga negara. Sementara membangun kemitraan yang efektif adalah langkah pertama dan penting, transparansi adalah persyaratan yang paling penting untuk mempertahankan kemitraan semacam itu demi tata pemerintahan yang sehat atau baik. Tanpa transparansi, kemitraan dapat mengalami kegagalan karena kurangnya keterbukaan dan kepercayaan antar mitra dalam proses tata kelola”.

Dalam pemikiran Farazmand (2004), guna mewujudkan kemitraan (*partnership*) yang efektif – yang merupakan inti dari konsepsi *sound governance* – diperlukan syarat esensial yakni transparansi. Tanpa transparansi kemitraan tidak akan efektif, karena tidak ada saling percaya yang mendalam di antara yang bermitra.

Negara China telah melakukan perbaikan kebijakan mengenai pengelolaan sampah, salah satunya dengan meningkatkan partisipasi masyarakat sebagai objek utama kebijakan (Chu et al., 2019). Tetapi pendekatan partisipasi masyarakat yang dilakukan belum cukup apabila tidak didukung teknologi yang tepat, serta keuangan dan informasi.

Penelitian Wijayanti dan Suryani (2014) tentang pengelolaan sampah membahas implementasi bank sampah sebagai tata kelola lingkungan berbasis masyarakat bahwa melalui bank sampah dapat mengubah pola pikir masyarakat, sampah sebagai komoditas ekonomi yang berharga dan tabungan, memiliki instrumen yang melibatkan masyarakat dalam pengelolaan limbah. Penelitian lain

yang dilakukan oleh Asteria dan Heruman (2016) mengungkapkan kehadiran bank sampah telah mendorong terbentuknya peningkatan kapasitas dengan terbentuknya kemandirian dan keswadayaan masyarakat, yang akhirnya mendorong partisipasi masyarakat untuk mengelola lingkungan. Kurangnya partisipasi komunitas kreatif menjadi persoalan yang juga tidak bisa dipungkiri sebagai hambatan dalam menyelesaikan proses pengelolaan sampah dengan model 3R (Kurniawan, Danang Aji. Santoso, 2020).

Partisipasi masyarakat yang terbentuk memunculkan model yang dikembangkan oleh Lasker et al. (2003), disebut sebagai “Model Komunitas” dengan bagian sebagai berikut:

1. Individual empowerment

Pemecahan masalah bersama/komunitas, kebebasan menyampaikan pendapat setiap anggota, menumbuhkan kemampuan mengidentifikasi masalah, dan mengembangkan solusi yang efektif secara bersama sehingga berdampak pada kesejahteraan bersama.

2. Bridging social ties

Bekerjasama mengidentifikasi, memahami dan memecahkan masalah melalui proses kolaboratif, sehingga mampu memahami dan mengerti satu sama lain kemudian memunculkan rasa saling menghargai dan membangun kepercayaan di antara anggota.

3. Synergi

Dengan kebersamaan komunitas disatukan untuk memperoleh informasi yang lengkap dan akurat untuk membuat strategi yang komprehensif. Mengembangkan solusi yang efektif dan layak untuk mengimplementasikan solusi yang terbaik.

Pengelolaan sampah juga tidak lengkap tanpa keterlibatan kelompok swadaya masyarakat, organisasi non pemerintah dan sektor swasta yang saling bekerjasama, walaupun dalam beberapa kasus kinerja sektor swasta relatif lebih baik dalam hal efisiensi dan efektivitas (Ahsan et al., 2012; Bolaane & Isaac, 2015; Bortoleto & Hanaki, 2007). Bahkan (Lu & Sidortsov, 2019)) mengembangkan konsep “*co-production*” berbasis komunitas sebagai strategi pemilahan sampah rumah tangga sebagai pengganti pendekatan *top-down* konvensional. Konsep ini mengandung arti keterlibatan masyarakat, konsumen, relawan dan organisasi masyarakat dalam menghasilkan pelayanan publik. Dengan konsep yang akan mendorong pembentukan kebiasaan memilah sampah.

Secara sosial, sebagian besar tingkat kepedulian masyarakat dalam pengelolaan sampah terjadi hanya bersifat individu. Berdasarkan penelitian terdahulu, peneliti ingin melihat peran dan keterlibatan masyarakat dalam sistem TPS 3R di Kabupaten Tabalong sebagai bentuk partisipasi masyarakat dalam bentuk komunitas. Partisipasi masyarakat umumnya didasarkan pada kegiatan yang hasilnya nyata.

Teori partisipasi yang banyak ditulis lebih condong melihat *citizen participation*, menurut (Koehler & Koontz, 2008) dipengaruhi oleh: 1) Karakter individu; 2) Karakter kelompok; 3) Komposisi anggota, 4) Tujuan kelompok; 5) Pencapaian tujuan; 6) Kesepakatan bersama; dan 7) Lokasi kelompok. Tetapi tidak melihat bagaimana dari partisipasi itu dapat dipertanggungjawabkan kepada masyarakat. Maka disertasi ini akan semakin melengkapi kajian mengenai partisipasi masyarakat khususnya dalam sistem pengelolaan sampah berkelanjutan berbasis partisipasi masyarakat dalam lingkup administrasi publik.

Penelitian ini mengadopsi teori Arnstein (1969) yang melihat partisipasi melalui keterbukaan informasi, komunikasi dan kemitraan. Selain itu juga mengadopsi pendapat dari Moynihan (2003) yang menekankan partisipasi pada keterbukaan publik, mendengar aspirasi dan keterlibatan publik. Peneliti mengelaborasi teori Arnstein dan Moynihan menjadi keterlibatan publik dan kemitraan dalam melihat partisipasi.

Pemilihan teori yang dilakukan peneliti berdasarkan telaahan terhadap teori-teori lain yang berkaitan dengan partisipasi. Partisipasi dapat diketahui dengan adanya keterlibatan publik dikuatkan oleh pendapat Lasker et al. (2003), Bortoleto dan Hanaki (2007), Ahsan et al. (2012), Bolaane dan Isaac (2015), Chu et al. (2019) dan Chu et al. (2019). Sedangkan kemitraan juga memiliki peran dalam partisipasi didukung pendapat Lasker et al. (2003), Innes and Booher (2004), Fung (2006), Bortoleto, Kurisu, and Hanaki (2012), Ahsan et al. (2012), Bolaane and Isaac (2015)

2.5 Akuntabilitas

Akuntabilitas publik merupakan ciri khas pemerintahan demokrasi modern. Demokrasi tetap menjadi prosedur kertas jika mereka yang berkuasa tidak dapat dimintai pertanggungjawaban di depan umum atas tindakan dan kelalaian mereka, atas keputusan, kebijakan, dan pengeluaran mereka. Akuntabilitas publik sebagai institusi, oleh karena itu, merupakan pelengkap dari manajemen publik. Kewajiban memberikan pertanggungjawaban atau menjawab dan menerangkan kinerja dan tindakan seseorang, badan hukum, pimpinan suatu organisasi kepada pihak yang memiliki hak atau berwenang untuk meminta keterangan atau pertanggungjawaban.

Akuntabilitas merupakan salah satu istilah menuju *good governance*. Berkaitan dengan *governance* pada dasarnya merupakan kajian mengenai interaksi aktor dalam mencari solusi terhadap permasalahan yang menyangkut hal tersebut. Konsep akuntabilitas dibangun atas premis moral sederhana, bahwa setiap individu mempertanggungjawabkan perbuatannya dan juga konsekuensi dari perbuatan tersebut (Santoso, 2005). Setiap individu ataupun kelompok dituntut menjaga diri agar tindakan-tindakannya, dan konsekuensi dari tindakan-tindakan tersebut, berada dalam koridor kewajaran. Setiap individu dituntut untuk mempertanggungjawabkan tindakan-tindakan yang diambil oleh organisasinya, dan juga konsekuensi dari tindakan organisasi tersebut.

Secara etimologis menurut March dan Olsen (1995) konsep akuntabilitas dibangun di atas konsep *account*. Ungkapan yang sepadan dengan konsep ini adalah rekening. Meminjam dari sistem perbankan, rekening menyajikan informasi yang tertata sehingga terlihat pemasukan (hak) dan pengeluaran (kewajiban) keuangan pemiliknya. Istilah *record* digunakan oleh Mulgan (1994) dalam menjelaskan akuntabilitas.

“Siapa pun yang menggunakan kekuatan harus berdiri atau jatuh dengan catatan mereka. Pemerintah akan menjadi akuntabel, transparan, responsif dan bertanggung jawab. Mereka yang menerima kekuasaan akan memiliki kesempatan untuk mengetahui apa yang dilakukan atas terhadap mereka.”

Penggunaan istilah *account*, rekening atau *record* inilah hubungan antara pemerintah dengan masyarakat hendak dipolakan. Dengan syarat masing-masing aktor berkomitmen untuk bekerja secara wajar. Dijelaskan oleh March dan Olsen (1995) berikut:

“Penggunaan akun untuk menjelaskan, membenarkan, dan alasan tindakan adalah fitur dasar dari wacana beradab.”

Perilaku tidak diterima begitu saja dengan istilahnya sendiri sebagai perilaku. Tindakan manusia harus ditafsirkan sehingga dapat dipahami, dievaluasi, dipasang ke dalam kerangka harapan normal, dan dinilai sebagai nama yang tepat.”

Dalam rangka memenuhi standar kepatutan yang berlaku, aktor-aktor yang terlibat dalam proses *governance* senantiasa membuat perhitungan. Sementara pada saat yang sama aktor-aktor membuat *judgement* pada kepatutan tindakan aktor lain. Dari segi ini, akuntabilitas merupakan kemampuan untuk memenuhi standar kepatutan yang berlaku. Berdasarkan hal tersebut, konsep akuntabilitas yang ditawarkan March dan Olsen melibatkan dua hal. *Pertama*, penyediaan informasi. Perhitungan-perhitungan yang dilakukan perlu disajikan secara terbuka kepada publik dalam bentuk laporan ataupun publikasi. *Kedua*, sanksi. Apabila informasi-informasi yang disajikan sebagai hasil perhitungan-perhitungan yang dilakukan tidak memuaskan pihak yang berkepentingan (*stake holder*) yang bersangkutan akan diberikan hukuman oleh para *stake holder* yang lain.

Secara luas akuntabilitas menurut Przeworski, Manin, dan Stokes (1999) menyatakan bahwa sebuah pemerintahan dikatakan sebagai akuntabel apabila warga negara bisa membedakan pemerintahan yang representatif dan atau tidak representatif, dan warga negara bisa memberikan sanksi dan mempertahankan mereka-mereka yang mempunyai kinerja baik dan membuang yang berkinerja buruk.

Pada pendapat yang sejalan Starling dalam Przeworski, et.al (1999) menyatakan bahwa:

“Sinonim yang baik untuk istilah akuntabilitas adalah tanggung jawab. Sebuah organisasi harus bertanggung jawab kepada seseorang atau sesuatu di luar dirinya. Ketika hal-hal pergi seseorang harus bertanggung jawab. Sayangnya, tuduhan yang

sering terdengar adalah bahwa pemerintah tidak berwajah dan akibatnya sulit untuk menyalahkan”.

Akuntabilitas publik menurut Sedarmayanti (2003), Samawi (2005) dan Mardiasmo (2006) adalah usaha kewajiban pihak pemegang amanah untuk memberikan pertanggungjawaban, menyajikan laporan dan mengungkapkan segala kegiatan yang menjadi tanggung jawabnya kepada pihak pemberi amanah yang memiliki hak kewenangan untuk meminta pertanggungjawaban tersebut dan dilaksanakan secara periodik.

Elemen penting dalam tata pemerintahan yang demokratis adalah akuntabilitas. Akuntabilitas publik mensyaratkan transparansi, dan tuntutan transparansi cenderung diasumsikan sebagai konsekuensi demokrasi. Berkaitan dengan demokrasi berarti akuntabilitas tidak bisa dilepaskan dengan kekuasaan, sehingga akuntabilitas menurut UNDP (2002) merupakan persoalan kekuasaan. Pengembangan akuntabilitas juga merupakan proses demokratisasi yang menurut The World Bank bahwa perwujudan nilai-nilai demokrasi adalah transparansi.

Meningkatkan tata kelola, NPM (*New Public Management*) melakukan reformasi dengan menawarkan model akuntabilitas. Perubahan sentral yang dilakukan dalam doktrin NPM adalah pemindahan dari akuntabilitas proses menjadi akuntabilitas yang berorientasi hasil. NPM berusaha melihat individu, agen, dan pihak ketiga untuk melakukan perhitungan hasil yang diharapkan dengan skema tipe akuntabilitas: 1) Hirarki; 2) Profesionalisme; 3) Politik (pertanggungjawaban ke atas, responsif, kompetitif, pertanggungjawaban kepada komunitas lokal); 4) Hukum: pembuat kebijakan(Vigoda-Gadot, 2002).

Tabel 2.3
Skema Akuntabilitas Publik

No	Tipe Akuntabilitas	Hubungan Akuntabilitas	Peran dalam Administrasi Publik Tradisional	Peran dalam NPM
1	Hierarki	Atasan/bawan, pengawasan	Maksimal	Minimal
2	Profesional	Menghargai keahlian	Minimal	Maksimal (dalam proses)
3	Politik	Naik ke arah legislatif	Maksimal (tanggungjawab menteri)	Minimal (organisasi publik)
		Responsif kepada pelanggan, kompetisi, menghilangkan peluang	Minimal	Maksimal
		Ke arah bawah-masyarakat lokal	Minimal	Maksimal
4	Hukum	Pembuat dan pelaksana	Maksimal dalam proses	Minimal dalam proses
		Pimpinan	Minimal dalam hasil	Maksimal dalam hasil

Sumber: Vigoda-Gadot (2002)

Perubahan mendasar yang telah ditentukan NPM adalah pemindahan dari akuntabilitas yang berorientasi proses ke akuntabilitas yang berorientasi ke hasil. Pengawasan dalam organisasi yang bersumber dari hierarki tidak lagi digunakan. Guna mencapai tingkat akuntabilitas maksimal, pegawai-pegawai yang profesional dibiarkan bebas berkreaitivitas sambil diminta pertanggungjawaban atas tujuan dan hasil kinerja yang dicapai.

Akuntabilitas politik merupakan akuntabilitas kepada pemangku kepentingan secara eksternal. Sedangkan akuntabilitas hukum dalam administrasi publik tradisional berfokus kepada proses kegiatan. Dalam administrasi publik menurut Vigoda, para pendukung NPM beranggapan belum mampu menjawab

pertanyaan akuntabilitas kinerja, bahkan promosi “kejujuran” dan “netralitas” akan menyebabkan korosi dalam administrasi publik. Sehingga memunculkan tipe dalam akuntabilitas (Tabel 2.3).

Akuntabilitas menurut Ferlie. et.al. (1997) membedakan menjadi beberapa model akuntabilitas, yaitu: akuntabilitas ke atas (*accountability up-wards*), akuntabilitas kepada staff (*accountability to staff*), akuntabilitas ke bawah (*accountability downward*), akuntabilitas yang berbasis pasar (*market-based of accountability*), dan akuntabilitas kepada diri sendiri (*self accountability*). Samawi (2005) akan berjalan seiring dengan upaya peningkatan akses informasi dan partisipasi. Bentuk akuntabilitas terdiri dua macam, yaitu: 1) akuntabilitas vertikal berupa pertanggungjawaban atas pengelolaan dana kepada otoritas yang lebih tinggi; 2) akuntabilitas horizontal berupa pertanggungjawaban kepada masyarakat luas. Secara tidak langsung ledakan teknologi informasi dan komunikasi telah sangat mempengaruhi peran dan fungsi kegiatan pemerintah terutama dalam kaitannya dengan sisi akuntabilitas publik. Fungsi dan bentuk manajemen turut mengalami perubahan, baik dalam teori dan praktik menuju ke bentuk manajemen publik yang baru. Pergeseran manajemen publik dalam akuntabilitas menurut Vigoda-Gadot (2002) dipengaruhi oleh:

1. Informasi

Informasi sebagai fenomena dalam masyarakat bukanlah konsep yang sederhana. Diawali dengan pertemuan, rekaman, penyimpangan, manipulasi, desimilasi, dan menahan informasi telah menjadi fungsi konvensional pemerintah.

2. Pengetahuan

Pengetahuan merupakan sumber daya penting untuk kekuatan politik. Dalam demokrasi modern adalah sumber daya untuk kesejahteraan masyarakat, keadilan, akuntabilitas, dan pemerintahan

3. Komunikasi

Dalam konsep sederhana komunikasi adalah proses, pengetahuan adalah substansi, informasi adalah apa pun yang dikomunikasikan. Meskipun informasi yang terjadi tidak selamanya benar.

Sejalan dengan pendapat Vigoda, Callahan (2007) menyebutkan bahwa komunikasi, pemahaman, dan transparansi kinerja sangat penting untuk keberhasilan pemerintah dalam upaya untuk meningkatkan kinerja dan kepercayaan publik. Sehingga dalam akuntabilitas pun diperlukan komunikasi, pemahaman, dan transparansi dalam penyelenggaraan.

Penelitian terkait pengelolaan sampah umumnya dikaitkan pula dengan sistem manajemen seperti yang dilakukan oleh Suryani (2014) yang dalam penelitiannya menjelaskan aspek-aspek manajemen persampahan, yaitu: 1) kelembagaan, 2) Pembiayaan, 3) Pengaturan (dasar hukum), 4) peran serta masyarakat, 5) operasional. Selain itu menurut Chu et al. (2019) dukungan teknologi masih belum lengkap apabila tidak didukung keuangan dan teknologi. Selanjutnya oleh Henry et al. (2006) juga menegaskan pemilihan lokasi tempat pembuangan sampah seperti di tepi sungai dan tepi jalan menimbulkan masalah lingkungan yang dipengaruhi oleh faktor transportasi, infrastruktur dan pendanaan yang kurang memadai sehingga akuntabilitas dalam pengelolaan sampah tidak bisa dikesampingkan.

Teori akuntabilitas yang digunakan dalam penelitian berdasarkan pendapat Vigoda-Gadot (2002) yang menilai akuntabilitas berdasarkan informasi, pengetahuan dan komunikasi, serta didukung teori Gardner et al. (2019) yaitu keterbukaan informasi dan pelaporan. Berdasarkan kedua pendapat tersebut, peneliti mengambil kesimpulan bahwa akuntabilitas terdiri dari pengetahuan, komunikasi dan pelaporan. Pemilihan teori yang dilakukan peneliti juga diperkuat dari beberapa teori yaitu berkaitan dengan akuntabilitas yakni berdasarkan pendapat Innes dan Booher (2004), Fung (2006), Ansell dan Torfing (2017), Marino, et.al. (2017).

2.6 Transparansi

Masyarakat sebagai penerima pelayanan publik dapat menilai tindakan yang dilakukan oleh pemerintah melalui akuntabilitas dan transparansi. Masyarakat mampu menilai tindakan pemerintah bersifat akuntabel atau tidak melalui pemahaman. Pemahaman masyarakat diwujudkan dengan adanya transparansi. Transparansi memiliki peran penting dalam pengembangan akuntabilitas publik, dengan wujud transparansi setidaknya mempermudah masyarakat dalam mengetahui tindakan yang telah dilakukan.

Transparansi menurut Kim (2007) adalah

“bebas dari kepura-puraan atau tipu daya, mudah dideteksi atau dilihat melalui pikiran, atau mudah dipahami. Transparansi sangat penting untuk pengambilan keputusan yang demokratis. Warga negara harus memiliki akses terhadap informasi sehingga mereka dapat berpartisipasi lebih berarti dalam proses pengambilan keputusan dan membuat pilihan berdasarkan informasi”.

Berdasarkan pendapat Kim transparansi merupakan hal yang penting dalam sebuah negara demokrasi terutama berkaitan dengan pengambilan keputusan. Serta

transparansi memberikan akses informasi kepada masyarakat sehingga muncul partisipasi publik. Pendapat Kim sejalan dengan pandangan Moynihan (2003) bahwa partisipasi tidak bisa lepas dari transparansi, sehingga berbicara transparansi tidak akan lengkap tanpa partisipasi.

Studi yang dilakukan (Marino, Pedro de B. L. P., Sucupira, Graziella I. C. S., de Siqueira, Wnder R., Bermejo, 2017) mengungkapkan bahwa terdapat hubungan positif antara transparansi, partisipasi publik, dan akuntabilitas. Transparansi berkaitan dengan keterbukaan informasi, tanggungjawab keuangan, dan adanya kebijakan yang memberikan akses informasi kepada publik. Sejalan dengan apa yang disampaikan oleh Andronicranu (2021) bahwa dengan adanya akses informasi kepada publik akan menumbuhkan kepercayaan publik serta meningkatkan pemahaman masyarakat terhadap keputusan publik.

Sebagai kunci pemerintahan yang demokratis Erkkilä (2020) menyatakan transparansi hadir sebagai elemen kedua dari akuntabilitas. Sebagai upaya peningkatan kepercayaan publik, transparansi hadir sebagai sarana untuk meminta pertanggungjawaban pemerintah dalam pengelolaan data. Kaitannya dengan administrasi publik memiliki relevansi dengan demokrasi dan efisiensi pemerintahan. Bahkan lebih lanjut dijelaskan oleh Michener (2019) pengukuran terhadap transparansi akan berdampak pada akuntabilitas dan partisipasi. Paradigma yang dikembangkan Michener menjadi paradigma transparansi sebagai alat untuk akuntabilitas dan partisipasi (*To Accountability and Participation Paradigm/TAMTAP*). Paradigma ini mengalihkan perhatian transparansi ke dampak hulu (misalnya, pengembangan kapasitas), dan dampak hilir (misalnya

komunikasi, koordinasi kebijakan, dan bagaimana menggunakan arus informasi baru).

Prinsip transparansi berdasarkan Cruz et al. (2016) menekankan kepada aspek pelaporan. Semua tingkatan penyelenggaraan mesti melaporkan “mengapa, bagaimana, apa, dan berapa banyak yang terlibat dalam kegiatan mereka”. Akan tetapi transparansi berdasarkan pandangan Moon (2020) bukan hal mudah, bahkan justru menimbulkan ketakutan dan ketidakpercayaan. Namun pada akhirnya justru dengan transparansi pula akan membantu mendapatkan kembali kepercayaan publik dan mengurangi ketakutan jangka panjang. Meningkatkan partisipasi dengan salah satunya melalui pendekatan partisipatif dapat mewujudkan keberlanjutan transparansi dengan menjamin keterlibatan pemangku kepentingan, serta meningkatkan kepercayaan publik.

Gardner et. al. (2019) menyebutkan bahwa transparansi merupakan sarana dan bukan tujuan. Seperti tertuang dalam Paris Agreement (2015) disebutkan bahwa keterbukaan informasi dan pelaporan merupakan elemen yang mengikat secara hukum. Organisasi membutuhkan insentif untuk lebih transparan, bahkan juga transparansi justru menghasilkan kerugian dalam organisasi. Transparansi informasi dapat menyingkap kegagalan dalam organisasi.

Dalam pengelolaan lingkungan penerapan aspek transparansi juga penting. Salah satunya berkaitan dengan pemegang kekuasaan yang berdasarkan pendapat Hoang et. al. (2021) bahwa dengan meningkatkan kualitas keterbukaan informasi dapat meningkatkan kinerja pengelolaan lingkungan.

Penelitian ini menggunakan teori yang diadopsi dari pendapat Cruz et al. (2016) yang menyatakan bahwa transparansi terdiri dari pelaporan dan

keberlanjutan, serta pendapat Creighton (2005) yang menyatakan transparansi terdiri dari keterbukaan informasi. Transparansi dalam penelitian ini mengelaborasi kedua teori tersebut menjadi keterbukaan informasi dan keberlanjutan dan didukung pernyataan dari Lasker et al. (2003), Fung (2006), Ansell dan Torfing (2017), Marino, et. al., (2017).

Berkaitan dengan penelitian yang mengkaji masalah pengelolaan sampah di Kabupaten Tabalong yang diteliti, peneliti menambahkan aspek transparansi sebagai aspek yang terpisah dengan akuntabilitas. Meskipun dalam beberapa penelitian terdahulu aspek transparansi merupakan bagian dari akuntabilitas berbentuk pertanggung jawaban (Sedarmayanti: 2003, Samawi: 2005, Mardiasmo: 2006). Pengelolaan sampah yang menjadi kajian dalam penelitian ini berupaya mengungkap tantangan global dalam pengelolaan sampah sebagai syarat pembangunan berkelanjutan. Salah satu aspek yang mendukung dalam pengelolaan sampah berkelanjutan adalah transparansi.

2.7 Pengelolaan Sampah

Penyelesaian isu lingkungan global mesti diselesaikan dengan inisiatif yang diambil secara global. Terjadi krisis lingkungan utama yang harus dihadapi manusia: krisis pemanasan global ditandai dengan meningkatnya suhu rata-rata global selama 100 tahun terakhir, krisis sumber daya yang menyebabkan risiko terjadinya perebutan sumber daya termasuk sampah yang didaur ulang dan krisis ekosistem (Tanaka, 2014). Oleh karena itu langkah pencegahan pemanasan global salah satunya adalah dengan pengelolaan sampah. Upaya konservasi sumber daya seperti slogan “masyarakat tanpa sampah” merupakan bentuk pengendalian daur

ulang guna mengurangi krisis sumber daya, serta mencegah kerusakan ekosistem dengan melakukan pembatasan dalam pembuangan sampah secara ilegal.

Lingkungan alam yang sehat, terpelihara dengan baik akan memberikan manfaat bagi kehidupan manusia di seluruh dunia, yang kemudian diwariskan kepada generasi mendatang sehingga merupakan wujud masyarakat berkelanjutan. Untuk tercapainya pola masyarakat berkelanjutan yang perlu dilakukan menurut Neriamparampil (2018) adalah (1) menciptakan masyarakat rendah karbon, (2) menciptakan masyarakat 3R, yang meminimalkan penggunaan sumber daya alam dan emisi ke lingkungan guna memastikan daur ulang sumber daya, dan (3) menciptakan masyarakat yang hidup selaras dengan alam, dengan cara melestarikan ekosistem serta memastikan simbiosis antara alam dan manusia.

Kebijakan dalam hal pengelolaan sampah dipilih pemerintah di Indonesia guna menjamin masyarakat berkehidupan layak yang bebas dari sampah merupakan satu bentuk kebijakan publik. Kebijakan tersebut sejalan dengan kebijakan global yang telah dirumuskan sebelumnya oleh Lembaga-lembaga internasional yang memiliki tujuan yang sama dalam rangka pembangunan berkelanjutan.

Dapat dilihat melalui kebijakan publik sebagai dasar rencana pemerintah untuk mengatur suatu kepentingan khalayak ramai atau masyarakat luas. Dari kebijakan-kebijakan yang dibuat oleh pemerintah sebagaimana pembuat suatu kebijakan guna mencapai tujuan-tujuan tertentu, maka dituangkan dalam Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 18 Tahun 2008 tentang Pengelolaan Sampah dan Peraturan Daerah Nomor 14 Tahun 2017 tentang Pengelolaan Sampah di Kabupaten Tabalong yang merupakan salah satu bentuk kebijakan publik.

Konsep keberlanjutan dan pembangunan berkelanjutan tidak dapat lepas dari *Millenium Development Goals* (MDGs) dan *Sustainable Development Goals* (SDGs). Konsep MDGs diperkenalkan tahun 2000 dan berakhir di tahun 2015, yang kemudian berlanjut dengan SDGs. Dari 8 (delapan) tujuan utama dalam MDGs dikembangkan menjadi 17 tujuan pada SDGs. Dalam kampanye SDG's, isu utamanya adalah bagaimana menjaga lingkungan hidup tetap memiliki kualitas yang baik (Badan Perencanaan Pembangunan Nasional, 2017), karena akan berdampak pada berbagai aspek kelangsungan hidup manusia sendiri. Apabila lingkungan hidup tetap berkualitas secara tidak langsung akan berdampak pada pembangunan ekonomi. Upaya peningkatan kualitas lingkungan hidup dapat dilakukan dengan menjaga kebersihan lingkungan, salah satunya melalui pengelolaan sampah.

Selanjutnya konsep keberlanjutan dan pembangunan berkelanjutan adalah konsep yang semakin banyak digunakan di bidang administrasi publik. Dalam mempertimbangkan perencanaan jangka panjang, keadilan antar generasi, pengurangan risiko, dan konservasi sumber daya dalam perencanaan administrasi, keberlanjutan mungkin memiliki peran kontribusi yang signifikan. Dalam penerapan pembangunan berkelanjutan berbasis luas, ditemukan cerminan efisiensi, efektivitas, dan partisipasi warga. Pembangunan berkelanjutan dapat diterapkan pada banyak pekerjaan sektor publik, termasuk pada penyediaan transportasi, perumahan umum, layanan manusia, dan perlindungan lingkungan. Akhirnya, ini menunjukkan kontribusi unik dari keberlanjutan ke bidang administrasi publik.

Ketika “administrasi pembangunan” menjadi *mainstream* paradigma ilmu administrasi publik, maka argumentasi pentingnya konsep dan praktik partisipasi rakyat dalam pembangunan meliputi:

1. Rakyat adalah fokus sentral dan tujuan terakhir pembangunan, partisipasi merupakan akibat logis dari dalil tersebut;
2. Partisipasi menimbulkan rasa harga diri dan kemampuan pribadi untuk dapat turut serta dalam keputusan penting yang menyangkut masyarakat;
3. Partisipasi menciptakan suatu lingkaran umpan balik arus informasi tentang sikap, aspirasi, kebutuhan dan kondisi daerah yang tanpa keberadaannya akan tidak terungkap. Arus informasi ini tidak dapat dihindari untuk berhasilnya pembangunan;
4. Pembangunan dilaksanakan lebih baik dengan dimulai dari di mana rakyat berada dan dari apa yang mereka miliki;
5. Partisipasi memperluas zona (kawasan) penerimaan proyek pembangunan;
6. Ia akan memperluas jangkauan pelayanan pemerintah kepada seluruh masyarakat;
7. Partisipasi menopang pembangunan;
8. Partisipasi menyediakan lingkungan yang kondusif baik bagi aktualisasi potensi manusia maupun pertumbuhan manusia;
9. Partisipasi merupakan cara yang efektif membangun kemampuan masyarakat untuk pengelolaan program pembangunan guna memenuhi kebutuhan khas daerah;

10. Terakhir, tetapi tidak kalah pentingnya, partisipasi dipandang sebagai pencerminan hak-hak demokratis individu untuk dilibatkan dalam pembangunan mereka sendiri (Tanuwijaya, 2016).

Dilakukan pula pengembangan konsep keberlanjutan pembangunan dalam sistem pengelolaan sampah dari konsep bank sampah di tingkat Rukun Tetangga hingga TPS 3R di tingkat Kelurahan secara nasional. Ada beberapa penelitian terkait keberlanjutan sistem pengelolaan sampah ini. Nola, et.al. (2018) dalam penelitiannya menyarankan model pendekatan dinamis dalam pembuatan kebijakan pengelolaan sampah berkelanjutan. Bahkan Manaf, et al. (2009) menekankan pada restrukturisasi lembaga dan penyusunan kebijakan baru perlu dibuat dalam rangka membangun sistem pengelolaan sampah yang holistik, terintegrasi dan hemat biaya.

Senada dengan penelitian Nola, et.al. (2018) dan Manaf, et.al. (2009) mengenai keberlanjutan sistem pengelolaan sampah, hasil kajian (Esmacilian et al., 2018) menawarkan kerangka konseptual untuk mengatasi kesenjangan dalam pengelolaan sampah dari *suistainable smart cities* ke *suistainable zero waste cities* yang memerlukan empat strategi utama yang saling terkait, yaitu: pencegahan sampah, pemisahan sampah, pengumpulan sampah tepat waktu, dan pemulihan nilai dari sampah yang terkumpul. Berbeda dengan penelitian sebelumnya yang menekankan pada teknis keberlanjutan sistem pengelolaan sampah, disertasi ini berupaya menitikberatkan pada sistem pertanggungjawaban pengelola TPS 3R kepada publik melalui akuntabilitas publik sehingga disertasi ini akan semakin memperkaya kajian pengelolaan sampah khususnya dalam kajian administrasi publik. Pada teori keberlanjutan ini, peneliti ingin melihat bagaimana keberlanjutan sistem pengelolaan sampah berbasis partisipasi masyarakat di TPS 3R Kabupaten

Tabalong yang telah berkelanjutan dari Bank Sampah di tingkat RT hingga menjadi TPS di tingkat kelurahan.

Pengelolaan sampah dengan konsep *zero waste management* memberikan peran dominan kepada masyarakat untuk mengelola sampah secara mandiri, tetapi juga tidak terlepas dari alternatif layanan dalam bentuk pengolahan sampah terpadu (Colon & Fawcett, 2006).

Penelitian Nola et al. (2018) berfokus pada model kebijakan pengelolaan sampah yang berkelanjutan, namun disertasi ini lebih jauh lagi berupaya mengungkapkan pengelolaan sampah berbasis partisipasi masyarakat yang dimulai dengan menganalisa pengelolaan sampah pada Kabupaten Tabalong. Kemudian disertasi ini juga mengungkapkan partisipasi masyarakat dalam pengelolaan sampah, serta mengevaluasi akuntabilitas pengelolaan sampah di Kabupaten Tabalong khususnya di TPS 3R, serta transparansi dalam pengelolaan sampah pada TPS 3R. Hasil temuan disertasi ini nantinya akan tergambar dalam bentuk model yang kemudian akan dikembangkan sehingga dapat dijadikan rujukan dalam pengelolaan sampah terutama TPS 3R. Bagaimanapun juga pembangunan berkelanjutan dituntut untuk dapat dipertanggungjawabkan kepada masyarakat sehingga masyarakat semakin antusias dalam berpartisipasi sebagaimana syarat dari keberlanjutan adalah partisipasi masyarakat.

2.7.1 Penerapan prinsip 3R dalam Pengelolaan Sampah

Peningkatan produksi menggunakan sumber daya alam guna mendukung gaya hidup manusia seiring dengan meningkatnya timbulan sampah yang menjadi masalah krusial pada negara-negara berkembang (Ali et al., 2015). Jumlah timbulan sampah merupakan barometer konsumsi sumber daya alam. Pola produksi akan

terus berulang dan semakin meningkat, yang terjadi adalah berkurangnya sumber daya dan kerusakan lingkungan. Pertumbuhan jumlah penduduk dan pertumbuhan ekonomi semakin memperburuk pemanasan global, meningkatnya konsumsi sumber daya, dan menurunkan kualitas ekosistem (Tanaka, 2014). Kondisi tersebut menekankan perlunya pengelolaan sampah dan menciptakan kegiatan daur ulang. Terciptanya masyarakat yang bebas dari resiko menipisnya sumber daya dan ekosistem yang lestari merupakan masyarakat berkelanjutan. Masyarakat daur ulang sampah merupakan kebutuhan mendesak guna mengatasi krisis lingkungan. Dengan kata lain, dengan menciptakan masyarakat 3R menghemat sumber daya dan melindungi lingkungan.

Pengelolaan sampah menurut Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2008 terbagi 2 kelompok utama, yaitu 1) pengurangan sampah (*waste minimization*) dan 2) penanganan sampah (*waste handling*). Konsep ini dikenal sebagai 3R yang berupaya mendorong kemampuan masyarakat untuk terlibat dalam pengelolaan sampah (Dwiyanto, 2011; Setiadi, 2015; Sulistiyorini et al., 2015; Wijayanti & Suryani, 2015).

Penekanan utama pengelolaan sampah dengan prinsip 3R adalah bagaimana mengurangi sampah semaksimal mungkin. Sampah atau residu yang masih tersisa selanjutnya melalui proses pengolahan maupun lahan-pengurukan. Pengurangan sampah melalui konsep 3R menurut Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2008 meliputi:

1. Pembatasan (*reduce*): mengupayakan agar sampah yang dihasilkan sesedikit mungkin;

2. Guna ulang (*reuse*): bila sampah akhirnya terbentuk, maka upayakan memanfaatkannya secara langsung;
3. Daur ulang (*recycle*): residu yang tersisa atau tidak dapat dimanfaatkan secara langsung, kemudian diproses atau diolah untuk dapat dimanfaatkan, baik sebagai bahan baku maupun sebagai sumber energi.

Ketiga pendekatan tersebut adalah dasar utama dalam pengelolaan sampah dalam upaya meminimalkan sampah yang harus dikelola. Upaya yang dilakukan pertama kali adalah pemilahan sampah dengan cara pengelompokan sampah sesuai jenis, sifat dan jumlahnya (Damanhuri dan Padma, 2019). Pemilahan sampah juga dilakukan di Campania, Italia dalam upaya mengatasi masalah sampah (Nola et al., 2018). Kebijakan pengelolaan sampah dilaksanakan dengan berfokus pada proses pemilahan sampah ini.

Selain pengurangan sampah, pengelolaan sampah dilakukan juga dengan pendekatan penanganan sampah. Sesuai dengan Langkah ini merupakan prosedur baku dalam pengelolaan sampah di Indonesia menurut Affandy (2019) terdiri dari lima komponen utama yaitu pewadahan, pengumpulan, pemindahan dan pengangkutan, pengolahan, serta pemrosesan akhir.

Desain pengelolaan sampah dengan konsep 3R menurut Affandy et al., (2017) adalah terdiri dari:

- 1) Pewadahan: merupakan langkah awal yang dilakukan apabila sampah terbentuk, yaitu menyiapkan wadah yang sesuai dengan karakter sampah, termasuk pemberian warna yang berbeda serta penempatan yang sesuai dengan peran dan fungsinya.

- 2) Pengumpulan: bentuk penanganan sampah ini adalah pengambilan dan pemindahan sampah dari sumber sampah ke tempat penampungan sementara (TPS) atau tempat pengolahan sampah terpadu.
- 3) Pemindahan dan pengangkutan: kegiatan penanganan sampah yang membawa sampah dari sumber dan/atau dari TPS atau dari tempat pengolahan sampah terpadu menuju ke TPA, baik yang dilakukan secara swadaya maupun oleh pemerintah.
- 4) Pengolahan: kegiatan yang dilakukan untuk mengubah/mentransformasi karakteristik, komposisi, dan jumlah sampah agar lebih mudah ditangani, atau lebih aman apabila dikembalikan ke lingkungan.
- 5) Pemrosesan akhir: kegiatan akhir yang dilakukan dalam bentuk pengembalian sampah dan/atau residu hasil pengolahan sebelumnya ke media lingkungan secara aman.

Desain pengelolaan persampahan menurut Affandy tersebut sejalan dengan Soekmana (2010) yang kemudian membagi dalam enam kelompok elemen penting, yaitu: bangkitan sampah, pewadahan, pengumpulan, transfer dan transportasi, pemrosesan dan pemulihan, serta pembuangan (akhir). Berdasarkan pendapat Affandy (2019) dan Soekmana (2010) yang memberikan gambaran desain pengelolaan sampah dengan konsep 3R komponen utamanya terdiri atas dua komponen utama yakni pengurangan dan penanganan sampah yang merupakan kegiatan dalam penyelenggaraan pengelolaan sampah.

2.7.2 Pengelolaan Sampah Melalui TPS 3R

Konsep utama pengelolaan sampah adalah mengurangi kuantitas dan memperbaiki karakteristik sampah, yang akan diolah secara lanjut di TPA sampah.

hal ini sejalan dengan kebijakan nasional pengelolaan sampah, yakni meletakkan TPA sampah sebagai hierarki terbawah dalam pengelolaan sampah, sehingga meminimalkan residu yang akan diuruk pada TPA sampah sehingga memperpanjang umur pakai TPA sampah (Purnaweni, 2017). Bahkan dalam kajian Devichi et al., (2020) diperhitungkan TPS sampah Sukoharjo, Pati akan penuh pada tahun 2022, oleh karena itu diperlukan pola *reduce*, *reuse*, dan *recycle* dengan proses pengomposan dan daur ulang sampah anorganik untuk mengurangi timbunan sampah pada TPS sampah. Sehingga menurut Irawanto dan Muluk (2016) upaya meminimalkan penggunaan TPA sampah dimungkinkan dengan pola membangun TPA sampah regional dengan menjalin kerjasama antar daerah yang secara geografis letaknya berdekatan Serta diikuti dengan upaya-upaya pengurangan timbunan sampah dari sumbernya, salah satunya dengan TPS 3R.

Tempat pengelolaan sampah terpadu menurut Undang-undang Nomor 18 Tahun 2008 adalah tempat dilaksanakannya kegiatan pengumpulan, pemilahan, penggunaan ulang, pendauran ulang, pengolahan, dan pemrosesan akhir sampah. Penyelenggaraan Tempat Pengolahan Sampah *Reduce-Reuse-Recycle* (TPS 3R) menurut Colon & Fawcett (2006) adalah pola pendekatan pengelolaan sampah pada skala komunal atau kawasan, dengan melibatkan peran aktif pemerintah dan masyarakat yang bermukim pada kawasan pemukiman padat dan kumuh. Pola pendekatan ini menurut Sunarto et al., (2014) merupakan upaya mengubah paradigma pengelolaan sampah sebelumnya yang hanya mengandalkan metode kumpul-angkut-buang yang hanya bertumpu pada TPA sampah.

Pendekatan penanganan sampah yang dilakukan dengan TPS 3R lebih menekankan kepada cara pengurangan, pemanfaatan dan pengolahan sejak dari

sumbernya pada skala komunal (area pemukiman, area komersial, area perkantoran, area pendidikan, area wisata, dan lain-lain). Di Amerika Serikat menurut Esmacilian et al. (2018) telah dikembangkan pengelolaan sampah berbasis komunitas yang berfokus pada penghapusan tata kelola sampah yang tidak berhasil guna dengan melibatkan berbagai aktor. Demikian pula penelitian yang dilakukan Véron et al. (2018) menyatakan bahwa permasalahan pengelolaan sampah menjadi masalah lingkungan yang paling mendesak di kawasan Asia Selatan sehingga memerlukan kemitraan antara pemerintah lokal, masyarakat sipil dan peneliti dalam pengembangannya. Sehingga dapat diketahui bahwa dalam pengelolaan sampah pemerintah tidak bisa menjalankan fungsi tanpa keterlibatan masyarakat. Bahkan menurut Towoloe et al. (2016) masyarakat menyimpan kekuatan potensial untuk mendukung kinerja pengelolaan sampah dengan berbagai tindakan kreatif dan inovatif.

Penekanan pengurangan sampah menurut Cheng (2020) berasal dari sumbernya di Malaysia sangat dipengaruhi oleh perilaku masyarakat dalam memilah sampah. sehingga dibutuhkan peran serta masyarakat dalam mengelola sampah rumah tangga. sehingga upaya pengurangan sampah dengan TPS 3R dapat terwujud. Meskipun begitu bukan berarti partisipasi publik merupakan pilihan terbaik dalam mengelola sampah (Rydin & Pennington, 2000). Pengurangan sampah dari sumbernya juga dimuat dalam kajian Viantikasari et al. (2019) yang menyatakan pengelolaan sampah disumbernya akan memperpanjang umur TPA sampah. pemilahan sampah di rumah bisa disertai dengan pembuatan kompos dan daur ulang sampah anorganik yang dimulai di rumah baik dengan cara biopori, komposter, TPS 3R, TPS, bank sampah, rumah kompos dan di TPA.

Peningkatan pengelolaan sampah pada beberapa daerah di Indonesia yaitu Jakarta, Magelang, Semarang, dan Yogyakarta, seperti kajian Viantikasari et al., (2019) telah mengalami peningkatan dalam hal pengelolaan sampah dengan pendekatan sirkular ekonomi. Bahkan sampah yang ditimbulkan industri dapat menjadi produk lain yang bernilai seperti kajian Citra et al. (2020) yang menggunakan limbah cat sebagai bahan bakar industri dan bahan tambahan pembuatan *paving block*. Selain itu juga berdasarkan kajian (Arbunowo, Purwanto, and Budihardjo 2019) air limbah industri pun masih dapat bernilai guna sebagai bahan campuran pembuatan batu bata.

Penataan partisipasi publik dalam pengambilan keputusan menurut Moynihan (2003) sangat diperlukan guna menghasilkan skenario *win-win solution* bagi pemerintah dan masyarakat, sehingga dalam pengelolaan sampah pemerintah sangat mengharapkan hadirnya partisipasi masyarakat melalui program TPS 3R. keterlibatan masyarakat dalam pengelolaan sampah di Surabaya menurut dalam mencapai pengurangan sampah dilakukan dengan strategi intensifikasi program pelatihan pengurangan sampah, intensifikasi penyebaran informasi, peningkatan jumlah kader lingkungan dan optimalisasi Lembaga pengelola sampah. Lembaga pengelolaan sampah TPS 3R sebagai salah satu lembaga pengelola sampah dapat mengadopsi strategi tersebut dalam upaya pengurangan dan penanganan sampah yang dilakukan.

Kehadiran TPS 3 merupakan salah satu upaya mengurangi besarnya timbulan sampah yang akan dibuang pada TPA sampah. penyelenggaraan TPS 3R adalah dengan mengupayakan sinergi dan berkelanjutan antara pemerintah daerah dan masyarakat. Bahkan di India Selatan menurut Colon & Fawcett (2006)

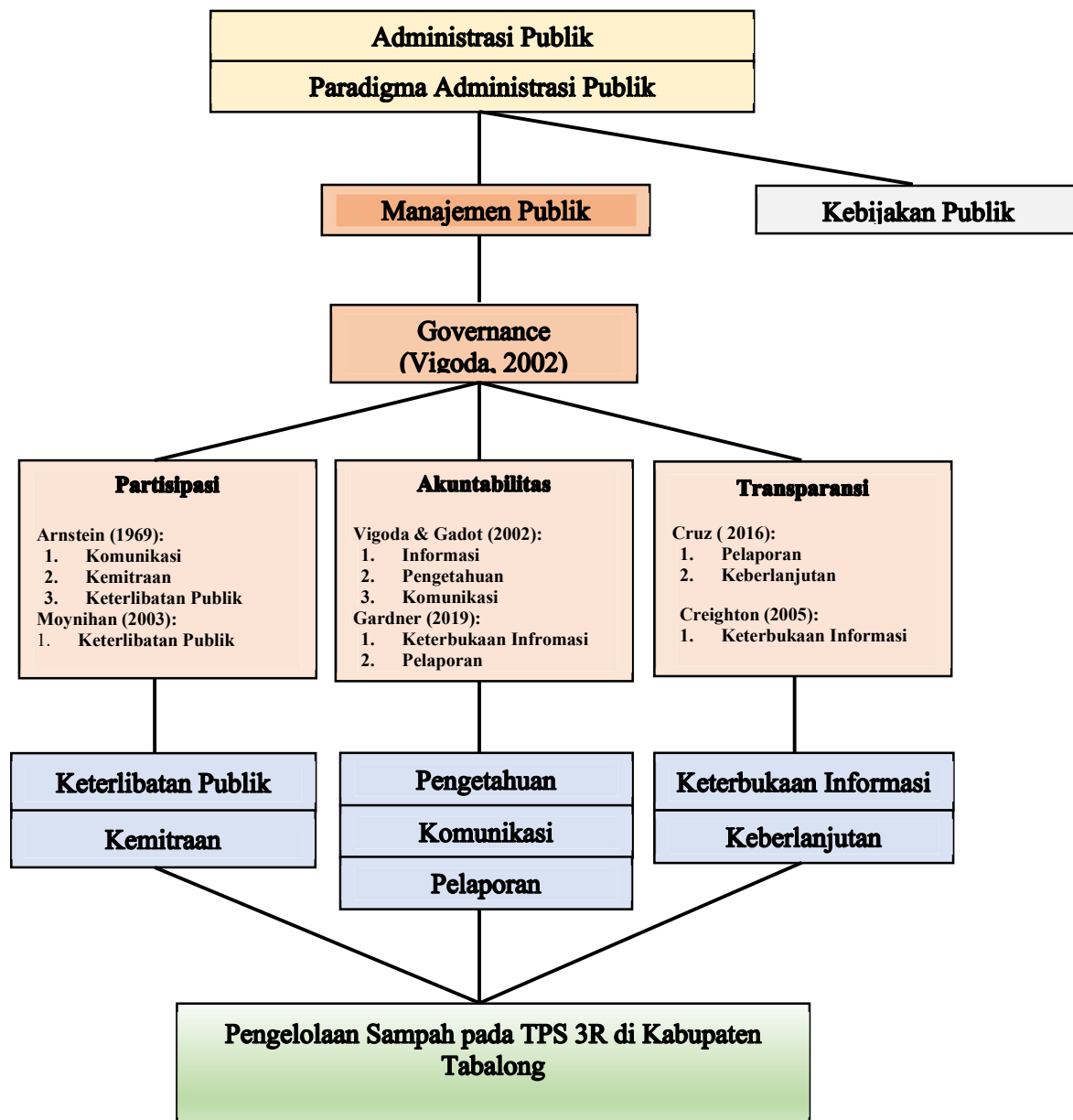
pengembangan layanan sampah justru diprakarsai oleh lembaga swadaya masyarakat dan organisasi berbasis masyarakat.

Kegiatan pengelolaan sampah merupakan tanggung jawab bersama pemerintah daerah dengan masyarakat (Astheria & Heruman, 2016; Marwati, 2008; Tanuwijaya, 2016; Yogiasti et al., 2012), salah satunya menggunakan metode pengelolaan sampah dengan peran masyarakat dengan cara dikelola oleh masyarakat dan untuk masyarakat. TPS 3R merupakan bentuk pengelolaan sampah yang menggunakan metode pengelolaan sampah dengan peran serta masyarakat. Tetapi tidak hanya itu, TPS 3R masih membuka peluang untuk keterlibatan pihak lain.

Keterlibatan lembaga lain selain masyarakat dan pemerintah daerah masih dimungkinkan dalam pengelolaan sampah. Berdasarkan penelitian Wijayanti & Suryani (2015) menemukan aktor lain dalam pengelolaan lingkungan yaitu: 1. Pemerintah sebagai inisiator, pembuat kebijakan dan fungsi kontrol, 2. Masyarakat/komunitas sebagai pelaksana, 3. Swasta/korporasi sebagai sistem pelaksana dan pendanaan, dan 4. Media sebagai penghubung antara pemerintah dan masyarakat. Aktor tersebut juga memungkinkan terlibat dalam pengelolaan sampah pada TPS 3R, sehingga kemungkinan akan ditemukan pula aktor tersebut.

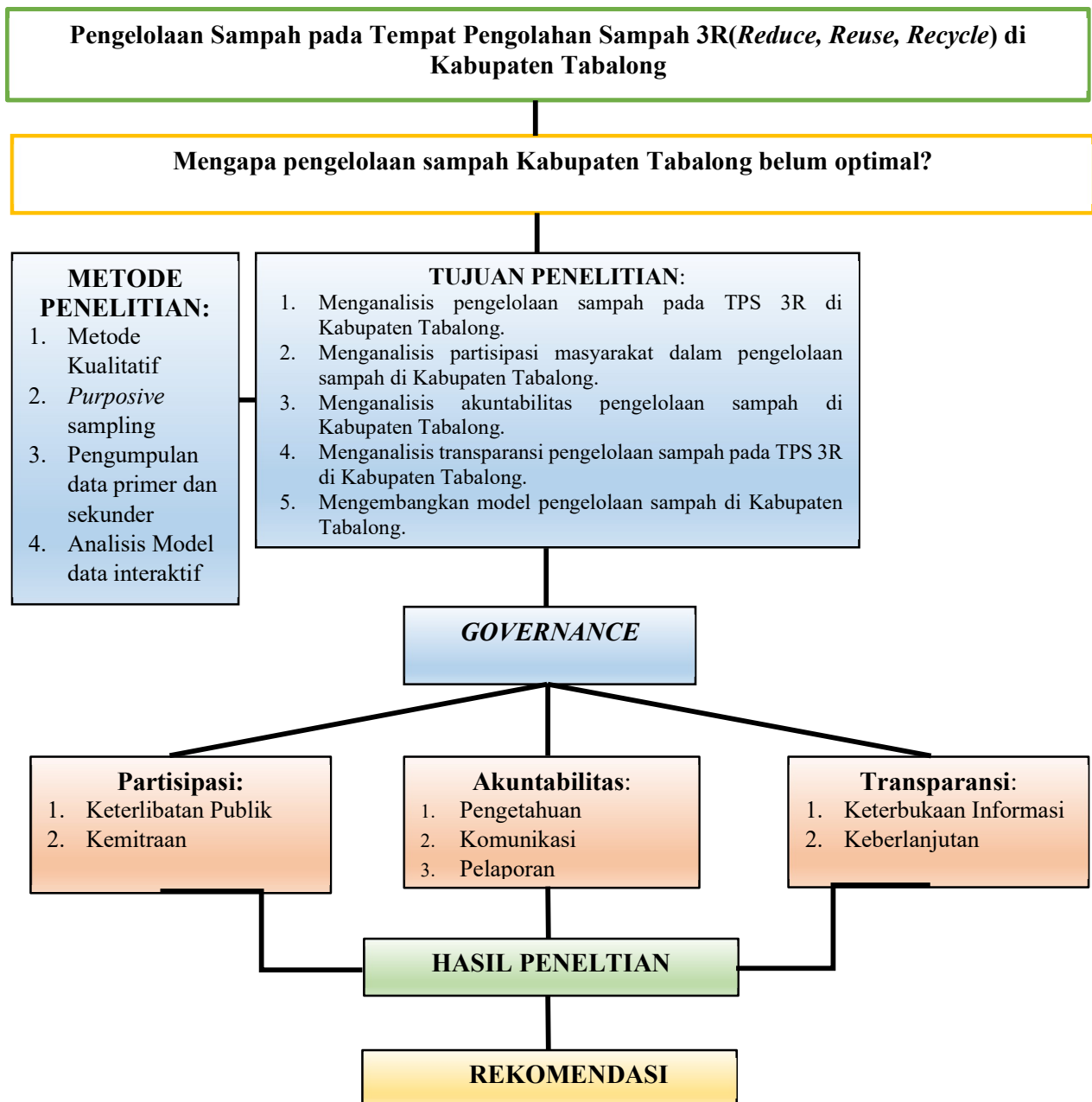
Pengelolaan sampah penelitian-penelitian terdahulu aspek utamanya banyak menekankan pada partisipasi masyarakat, baik itu sebagai masyarakat individu dengan cara memilah sampah di rumah (Maulina, 2012; Setiadi, 2015), ataupun dengan cara komunal dengan metode Bank Sampah ataupun TPST (Arief, 2013; Dhokhikah et al., 2015; Sakawi, 2011; Towoloe et al., 2016)

2.8 Kerangka Teori Penelitian



Gambar 2.3
Kerangka Teori
Sumber: Diolah Peneliti, 2022

2.9 Kerangka Pikir Penelitian



Gambar 2.4
Kerangka Pikir Penelitian
 Sumber: Diolah Peneliti, 2022

2.10 Operasionalisasi Konsep

Berdasarkan beberapa teori yang berkaitan dengan penelitian dan guna memahami konsep dalam penelitian ini, maka peneliti merumuskan beberapa definisi konsep berkaitan dengan Model Pengelolaan Sampah pada Tempat Pengelolaan Sampah 3R (*Reduce*, *Reuse* dan *Recycle*) di Kabupaten Tabalong, sebagai berikut:

1. Pengelolaan sampah adalah merupakan tata kelola sampah yang telah dilakukan Kabupaten Tabalong dalam upaya mengurangi dan menangani sampah rumah tangga dengan melibatkan masyarakat dengan bentuk fasilitasi kepada masyarakat dalam mengembangkan dan memanfaatkan hasil olah sampah dengan prinsip 3R. Pengelolaan sampah dalam penelitian ini dilihat melalui adanya kebijakan daerah yang mendukung pengelolaan sampah, adanya TPS 3R sebagai wujud peran serta masyarakat, dan jumlah capaian kinerja persampahan Kabupaten Tabalong.
2. Partisipasi masyarakat dalam pengelolaan sampah adalah keterlibatan masyarakat baik secara individu ataupun kelompok dalam pengambilan keputusan, penyelenggaraan dan pengawasan tata kelola sampah rumah tangga. Partisipasi masyarakat dalam pengelolaan sampah di Kabupaten Tabalong peneliti fokuskan dengan melihat aspek keterlibatan publik dan kemitraan.
3. Akuntabilitas pengelolaan sampah adalah tanggung jawab pengelolaan sampah yang dilakukan oleh KSM Tanjung Selatan Bersinar dan KSM Maju Bersama terhadap masyarakat sebagai pemanfaat layanan dan tanggung jawab kepada

Dinas Lingkungan Hidup. Akuntabilitas pengelolaan sampah pada TPS 3R dilihat dari aspek pengetahuan, komunikasi dan aspek pelaporan.

4. Transparansi adalah keterbukaan dalam bentuk pertanggungjawaban dalam pengelolaan sampah. dalam penelitian ini transparansi merupakan kewajiban pengelolaan dalam melaporkan kegiatan pengelolaan sampah serta upaya mempertahankan program dalam jangka panjang dan menuju kemandirian. Transparansi pengelolaan sampah pada TPS 3R dilihat pada keterbukaan informasi dan inovasi.

