

BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

2.1. Penelitian Terdahulu

Masalah sampah merupakan fenomena sosial yang perlu ditangani secara serius. Produksi sampah yang tidak dikelola dengan cara yang tepat dapat menimbulkan berbagai dampak negatif pada lingkungan. Kegiatan pengelolaan sampah sebenarnya juga bertujuan untuk menjadikan sampah memiliki nilai ekonomis. Pengelolaan sampah di TPA, pada prinsipnya harus memenuhi syarat-syarat kesehatan serta kelestarian lingkungan. Sistem *open dumping* merupakan metode lama dalam pengelolaan sampah yang sudah mulai ditinggalkan. Inovasi pengolahan sampah yang bisa mengurangi timbulan-timbulan sampah TPA adalah usaha Pemerintah dalam menanani permasalahan sampah di TPA.

Pengelolaan sampah di TPA dapat dioptimalkan dengan menentukan strategi-strategi yang tepat sasaran. Optimalisasi pengelolaan TPA dapat dicapai melalui beberapa alternatif strategi seperti: 1) peningkatan infrastruktur; 2) melibatkan investor dalam pembangunan dan pengoperasian TPA; 3) mempromosikan partisipasi social; dan 4) meningkatkan kualitas sumberdaya manusia (Winahyu, dkk. 2013). Pengelolaan Sampah TPA juga dapat dilakukan melalui kerjasama ataupun kolaborasi antar lembaga. Faktor-faktor seperti biaya, informasi, negosiasi, komitmen dan aktor dalam suatu kerjasama *joint agreement* atau perjanjian kerjasama antar daerah ataupun dengan pihak swasta harus didukung dengan *political will* yang kuat dari Peraturan Daerah (Jaksi, 2016).

Permasalahan pengelolaan sampah, secara administrasi publik akan lebih mudah dihadapi apabila memperhatikan tata kelolanya. Tata kelola yang baik tercipta melalui sinergitas antara stakeholders sesuai peran dan fungsinya masing-masing, akan mendorong hubungan kerjasama yang baik untuk mencapai tujuan bersama. Hubungan antar *stakeholders* dapat dianalisis melalui identifikasi dan klasifikasi *stakeholder* (Widodo, dkk. 2018).

Pemerintah bukanlah aktor satu-satunya dalam suatu tata pemerintahan. Interaksi antar stakeholders menunjukkan adanya kesempatan yang sama dalam pelaksanaan program-program pemerintah yang bertujuan untuk memberikan layanan publik serta kesejahteraan masyarakat (Rahmawati, dkk. 2014). Peran serta pemerintah, swasta, dan masyarakat membuktikan bahwa administrasi publik dapat diterapkan pada bidang apapun, seperti halnya pada masalah pengelolaan sampah. Adanya peran aktif masyarakat dan partisipasi pemerintah dalam memberikan pelayanan serta pihak swasta dalam pengelolaan sampah terpadu merupakan langkah awal terciptanya *Good Governance* (Aditya, dkk. 2014).

Prinsip dalam melakukan kerjasama harus memperhatikan aspek keadilan, transparansi, persaingan sehat, akuntabel dan saling menguntungkan. Pencapaian output dan outcome dari kemitraan ini harus diperbaiki dengan melakukan pengawasan dan evaluasi pelaksanaan proyek agar kedua belah pihak dapat terfokus pada tanggung jawab sesuai yang tertera dalam perjanjian yang telah disepakati kedua belah pihak. (Nahrudin, 2016).

Suatu kerjasama harus menjunjung 1) Asas Kerjasama yang saling menguntungkan dan bersifat sejajar sehingga saling menguntungkan baik dari pihak Publik maupun Privat; 2) Asas Kepastian Hukum melalui penandatanganan kontrak perjanjian dari kedua belah pihak dan disahkan oleh pihak notaris; dan 3) Asas musyawarah, dalam menyelesaikan permasalahan maupun implementasi kerjasama antara Publik dan Privat untuk meminimalisir *miss* komunikasi. (Kurniawan, 2016).

Kerjasama *green sister city* seperti yang dilakukan oleh Pemkot Surabaya dan Kitakyushu merupakan salah satu contoh perwujudan *governance*. Kerjasama tersebut adalah kerjasama untuk memfasilitasi transfer pengetahuan dan keahlian antar kota dalam rangka mengatasi kebutuhan, termasuk kinerja pemerintah kota, pelayanan, dan penguatan masyarakat sipil. Konsep kerjasama ini tidak hanya merujuk Pemerintah, tapi seluruh masyarakat, termasuk masyarakat sipil, komunitas bisnis, ataupun komunitas pendidikan. Kerangka konseptual dalam suatu kerjasama atau kemitraan meliputi enam hal yaitu strategi, visi, identifikasi, evaluasi, negosiasi, dan implementasi (Bonieta, 2017).

Kerjasama sektor publik, organisasi swasta atau organisasi non pemerintah merupakan upaya yang cukup efektif untuk menyelesaikannya masalah pembangunan perkotaan untuk meningkatkan layanan publik dan kesejahteraan masyarakat. Kualitas keterlibatan masyarakat juga harus lebih didorong, salah satunya dengan meningkatkan kapasitas dari komunitas melalui edukasi serta swasembada baik untuk usaha kecil dan menengah. (Roziqin dan Murtadho, 2018).

Penelitian ini menggunakan rujukan dari beberapa penelitian terdahulu sebagai acuan memperkaya teori dan konsep yang relevan dengan tema penelitian dalam rangka mendapatkan gambaran untuk menyusun kerangka pemikiran teoritis. Urgensi penulisan penelitian terdahulu adalah untuk meminimalisir adanya duplikasi atau plagiasi dengan melakukan pemetaan penelitian untuk menunjukkan perbedaan dan persamaan yang ada dari penelitian-penelitian terdahulu sehingga menjadi gambaran dalam menemukan *novelty* atau kebaruan penelitian.

Penelitian terdahulu memperlihatkan bahwa kajian-kajian tentang Tata Kelola secara umum dilakukan melalui berbagai pendekatan ilmu. Beberapa penelitian tersebut dilakukan dengan melakukan analisis terhadap salah satu dimensi *governance* yaitu kelembagaan ataupun proses. Belum ditemukan penelitian tata kelola pengelolaan sampah yang membahas dengan melakukan analisis terhadap tiga dimensinya menggunakan pendekatan administrasi publik, sehingga kebaruan yang ditampilkan oleh penelitian ini adalah kajian tata kelola pengelolaan sampah melalui pendekatan ilmu administrasi publik, secara khusus analisis stakeholder, proses/kolaborasi serta nilai-nilai dalam pengelolaan sampah di TPA Jatibarang dengan metode penelitian kualitatif. Tabel berikut menggambarkan hasil penelitian terdahulu yang memperlihatkan teori, tujuan, metode, dan hasil dari masing-masing penelitian yang dilakukan sebelumnya (Lihat Tabel 2.1.)

Tabel 2.1.
Penelitian Terdahulu

No	Peneliti, Tahun	Tujuan Penelitian	Metode Penelitian	Hasil Penelitian
1.	Djarmiko Winahyu, Sri Hartoyo, dan Yusman Syaukat, 2013.	Melakukan evaluasi kinerja untuk merumuskan strategi dan program yang dapat digunakan oleh Pemerintah Provinsi DKI Jakarta dalam pengelolaan TPA Bantargebang.	Kualitatif teknik pengumpulan data kuesioner, observasi, wawancara, dan dokumentasi.	Lima skala prioritas yang harus diselesaikan oleh stakeholders dalam suatu kerjasama meliputi: 1) peningkatan anggaran dan perbaikan sistem teknologi dibidang persampahan; 2) Optimalkan ketersediaan sarana transportasi; 3) memperlancar sarana pengangkutan sampah; 4) Optimalkan bisnis daur ulang; dan 5) penguatan penegakan hukum untuk mewujudkan tata ruang kota yang konsisten.
2.	Nandia Perestroika, 2014.	Melakukan analisis kolaborasi kerjasama pemerintah swasta antara UPTD Trans Jogja Dishubkominformo DIY dan PT. Jogja Tugu Trans dalam pengadaan layanan transportasi umum Trans Jogja.	Kualitatif, teknik pengumpulan data dengan observasi, wawancara, dan dokumentasi.	Beberapa faktor yang mempengaruhi terhambatnya pencapaian tujuan kerjasama atau Kolaborasi pemerintah meliputi: <ul style="list-style-type: none"> - Terdapat desain kerjasama yang tidak diimplementasikan; - Adanya perbedaan pemahaman tujuan kerjasama; - Besaran dan Mekanisme BOK yang belum ditentukan secara jelas; - Kelemahan manajemen SDM;

3.	Bayu Rizky Aditya, Sarwono, Mochamad Rozikin, 2014	Melakukan analisis proses serta mengidentifikasi faktor-faktor yang mempengaruhi sinergitas stakeholders dalam pengelolaan sampah terpadu di TPST Mulyoagung Bersatu, Kab. Malang.	Kualitatif, dengan teknik pengumpulan data melalui observasi, wawancara, dan dokumentasi.	Proses terjalannya sinergitas stakeholders diperankan oleh tiga stakeholders yaitu <i>Government</i> , <i>civil society</i> ; serta <i>Private Sectors</i> . Faktor-faktor pendukung yang mempengaruhi sinergitas stakeholders meliputi (1) dukungan pemerintah berupa kebijakan, bimbingan, arahan, sarana dan prasarana; (2) peran aktif masyarakat pada saat perencanaan hingga pengelolaan; serta (3) Keterlibatan mitra atau pihak swasta/lembaga non pemerintah.
4.	Triana Rahmawati, Irwan Noor, Ike Wanusmawatie, 2014	Melakukan analisis sinergi stakeholders dalam program inovasi daerah.	Kualitatif dengan teknik pengumpulan data melalui observasi, wawancara, dan dokumentasi.	Sinergitas stakeholdr pada sebuah program dalam <i>governance</i> tidak akan tercapai apabila terdapat faktor penghambat sebagai berikut: 1) Pembagia peran dan tanggung jawab yang kurang jelas dan sesuai porsi sehingga terdapat aktor yang dominan; 2) Tidak terdapat transparansi dan akuntabilitas dalam hal keuangan dan pembiayaan; 3) Komunikasi bersifat satu arah sehingga tidak terjadi pertukaran informasi antar stakholders; serta 4) Tidak adanya koordinasi antar stakeholder.

5.	Wening Prawesti Jaksi, 2016.	Mengkaji bentuk kerjasama antar daerah yang tepat untuk kondisi Metropolitan Cirebon Raya dalam pembangunan dan pengelolaan TPA Regional.	Kualitatif, teknik pengumpulan data melalui observasi, wawancara, dan metode arsip	Tiga alternatif model kerja sama yang dapat diterapkan, antara lain: <i>fee for service contract</i> , <i>joint agreement</i> , dan wadah koordinasi. Dengan adanya <i>political will</i> arahan kuat Peraturan Daerah dan tanpa ada perubahan struktural memungkinkan <i>joint agreement</i> menjadi mekanisme bentuk kerjasama pengelolaan Tempat Pembuangan Akhir (TPA) Regional Metropolitan Cirebon Raya.
6.	Zulfan Nahrudin, 2016	Melakukan analisis kemitraan Pemerintah Kota Makassar dengan PT. Gikoko Kogyo dengan melihat output dan outcome dalam mengatasi masalah persampahan di TPA Tamangapa.	Kualitatif dengan teknik pengumpulan data melalui observasi, wawancara, dan dokumentasi.	Pelaksanaan kemitraan yang dilakukan hanya terfokus pada proyek LFG (<i>landfil gas</i>), sementara pelaksanaan program pemberdayaan masyarakat dan pengembangan manajemen persampahan yang tertuang dalam MOA belum terlaksana karena terkendala royalti dari pembayaran CER (<i>Cost Efficiency Ratio</i>). Pengawasan dan evaluasi dari pelaksanaan proyek, serta transparansi dalam semua pembiayaan diperlukan agar kedua belah pihak dapat fokus pada tanggung jawab dari pelaksanaan kemitraan sesuai yang tertera dalam perjanjian yang telah disepakati kedua belah pihak.

7.	Hendrysan Krisna Kurniawan, 2016	Melakukan analisis tahapan pelaksanaan strategi <i>Public Private Partnership</i> antara Pemerintah Kota Surabaya dengan PT. Sumber Organik dalam mengatasi masalah pengolahan sampah di TPA Benowo Surabaya.	Kualitatif dengan teknik pengumpulan data melalui observasi, wawancara, dan dokumentasi.	Kemitraan Dinas Kebersihan dan Pertamanan Kota Surabaya dengan PT. Sumber Organik dilaksanakan melalui sembilan tahapan pelaksanaan strategi <i>PPP</i> atau Kerjasama Pemerintah Swasta (KPS), yaitu 1) pemilihan proyek; 2) konsultasi publik; 3) studi kelayakan; 4) tinjauan resiko; 5) bentuk kerjasama; 6) dukungan pemerintah; 7) pengadaan; 8) pelaksanaan; dan 9) pemantauan.
8.	Monalisa Bonieta Octavia, 2017	Menganalisis implementasi <i>green sister city</i> Kota Surabaya dan Kitakyushu dalam pengolahan dan pemilahan sampah di Surabaya, khususnya pada Proyek Super Depo (TPS) Suterejo.	Kualitatif, teknik pengumpulan data dengan <i>literature review</i>	Tempat Pembuangan Sementara (TPS) Sutorejo adalah salah satu hasil dari kerjasama Green Sister City Surabaya-Kitakyushu melalui perusahaan Nishihara merupakan pengolahan limbah melalui teknologi limbah organik dan anorganik secara modern pertama di Surabaya. Dengan metode tersebut, proses pemilahan sampah bisa dilakukan dengan lebih efektif, efisien, dan higienis.
9.	Irfan Murtadho, Ali Roziqin, 2018	Mengkaji <i>best practice</i> yang paling tepat untuk mengatasi masalah pembangunan perspektif <i>good governance</i> di Surabaya	Kualitatif, teknik pengumpulan data dengan <i>literature review</i>	Kerjasama Pemerintah dengan para <i>stakeholders</i> harus memiliki peran yang seimbang satu sama lain dalam menentukan arah pengembangan dan kebijakan lokal agar mampu mengatasi masalah perkotaan seperti limbah, ruang terbuka hijau, pengembangan perkotaan, dan juga layanan publik.

10.	Muji Listyo Widodo, Rinekso Soekmadi, Hadi Susilo Arifin, 2018	Melakukan identifikasi dan menentukan hubungan antar stakeholder yang terlibat dalam pembangunan ekowisata di Taman Nasional Betung Kerihun Kabupaten Kapuas Hulu	Kualitatif dengan teknik pengumpulan data melalui observasi, wawancara, dan dokumentasi.	Stakeholders yang terlibat memiliki kedudukan sebagai <i>Subject</i> , <i>Key Players</i> , <i>Context Setter</i> dan <i>Crowd</i> berdasarkan pengaruh dan kepentingannya. Hubungan yang terjadi berupa komunikasi, koordinasi dan kerjasama, baik yang tertulis di dalam dokumen (tupoksi) maupun yang terlaksana di lapangan. Stakeholder dalam klasifikasi <i>Key Players</i> , memiliki peranan besar. Pengelolaan secara kolaboratif, sinkronisasi program kegiatan antar stakeholders serta saling bersinergis perlu dilakukan untuk meningkatkan efektivitas pengembangan ekowisata di TNBK.
-----	--	---	--	--

2.2. Kajian Teori

2.2.1. Administrasi Publik

Administrasi Publik dulunya disebut Administrasi Negara merupakan ilmu kajian sosial yang pertama kali lahir di Amerika pada tahun 1887 dan digagas oleh Woodrow Wilson, Presiden Amerika periode 1913 – 1921 yang juga merupakan Bapak Administrasi Publik. Administrasi publik adalah suatu kombinasi yang kompleks antara teori dan praktek dengan tujuan mempromosikan pemahaman tentang peran pemerintah dalam hubungannya dengan masyarakat yang diperintah, dan juga mendorong kebijakan publik agar lebih responsif terhadap kebutuhan sosial (Nicholas Hendry dalam Keban2014). Administrasi Publik dapat dirumuskan sebagai seluruh proses baik yang dilakukan organisasi maupun perseorangan yang berkaitan dengan penerapan atau pelaksanaan hukum dan peraturan yang dikeluarkan oleh badan legislatif, eksekutif serta pengadilan/yudikatif (George J. Gordon dalam Syafiie, 2006).

Terdapat 3 hal dalam administrasi publik yaitu (1) meliputi implementasi kebijakan pemerintah yang ditetapkan badan – badan perwakilan politik; (2) koordinasi usaha perorangan dan kelompok untuk melaksanakan kebijakan pemerintah; (3) suatu proses yang bersangkutan dengan pelaksanaan kebijakan pemerintah, pengarahan kecakapan dan teknik-teknik, memberikan arah dan maksud terhadap usaha sejumlah orang. (Pfiffner dan Presthus dalam Syafii, 2006)

Administrasi publik dapat dipahami sebagai kerjasama yang dilakukan oleh sekelompok orang atau lembaga yang melaksanakan tugas pemerintahan dalam memenuhi kebutuhan publik melalui upaya yang efisien dan efektif.

2.2.2. Paradigma Administrasi Publik

Administrasi publik merupakan ilmu pengetahuan yang dinamis dan telah mengalami perubahan pembaharuan dari waktu ke waktu sesuai dengan tantangan yang dihadapi. Paradigma merupakan sudut pandang ahli tentang perananan dan tantangan administrasi publik dalam menjawab masalah yang muncul. Paradigma dalam administrasi publik diuraikan berikut ini.

Paradigma I (1900-1926), paradigma Dikotomi Politik dan Administrasi. Goodnow dalam tulisannya tahun 1900 yang berjudul “*Politics and Administration*” mengungkapkan bahwa pemisahan antara politik dan administrasi terletak pada fokus perhatiannya. Politik harus fokus perhatian pada kebijakan atau ekspresi kehendak rakyat, sedangkan administrasi fokus perhatian pada implementasi dari kebijakan atau kehendak tersebut. Pemisahan antara politik dan administrasi berada pada pemisahan badan pelaksana, yaitu badan legislatif yang bertugas mengekspresikan kehendak rakyat, dan badan eksekutif yang bertugas sebagai implementor kebijakan. Badan yudikatif membantu badan legislatif dalam menentukan tujuan dan merumuskan kebijakan.

Paradigma II (1927-1937), paradigma Prinsip-Prinsip Administrasi atau juga dikenal dengan Neoklasik Administrasi Publik. Prinsip-prinsip administrasi sebagai administrasi disebut POSDCORB (*Planning, Organizing, Staffing, Directing, Coordinating, Reporting dan Budgeting*) yang mana prinsip tersebut bersifat universal sehingga dapat diterapkan dimana saja termasuk organisasi pemerintah. Paradigma ini dianggap memiliki lokus yang tidak jelas.

Paradigma 3 (1950-1970), paradigma Administrasi Negara sebagai Ilmu Politik. Lokus pada paradigma ini adalah birokrasi pemerintah, namun tidak memiliki fokus yang jelas karena prinsip-prinsip administrasi publik mengandung banyak kelemahan. Kritikan paradigma ini terhadap prinsip-prinsip administrasi tidak memberikan jalan keluar tentang fokus yang dapat digunakan dalam administrasi publik.

Paradigma 4 (1956-1970), Administrasi Publik sebagai Ilmu Administrasi. Prinsip-prinsip manajemen yang pernah populer sebelumnya dikembangkan secara ilmiah dan mendalam dalam paradigma ini. Perilaku organisasi manajemen, analisis manajemen, penerapan teknologi modern seperti metode kuantitatif, analisis sistem, riset operasi, dsb, merupakan fokus dari paradigma ini. Semua fokus dalam paradigma ini, diasumsikan dapat diterapkan baik dalam dunia bisnis maupun administrasi publik, sama dengan seperti paradigma II lokus menjadi tidak jelas.

Paradigma 5 (1970-1980an), Administrasi Publik sebagai Administrasi Publik. Paradigma kelima telah memiliki fokus dan lokus yang jelas. Fokus administrasi publik dalam paradigma ini adalah teori organisasi, teori manajemen, dan kebijakan publik, sedangkan lokusnya adalah masalah-masalah dan kepentingan-kepentingan publik. Paradigma baru yang muncul merupakan penyempurnaan atas kritikan terhadap paradigma sebelumnya, karena menutup kelemahan-kelemahan yang lama dan menyesuaikan dengan tuntutan perkembangan zaman dan tantangan yang sedang dihadapi pada saat itu.

Paradigma 6 (1990an-sekarang) *Governance* adalah penyelenggaraan pemerintahan yang didasarkan pada peraturan perundang-undangan, kebijakan publik yang transparan, serta adanya partisipasi dan akuntabilitas publik. *Governance* terdiri dari tiga pilar, meliputi: (1) Negara atau Pemerintah, memiliki pran untuk menciptakan lingkungan politik dan hukum dengan situasi yang kondusif; (2) Sektor Swasta, berperan dalam menciptakan lapangan pekerjaan baru dan menggenjot pendapatan; serta (3) Masyarakat, yang berperan aktif dalam interaksi di segala bidang dalam rangka sebagai penyeimbang *Governance*.

Paradigma *Governance* menunjuk pada pengertian bahwa kekuasaan tidak lagi semata-mata dimiliki atau menjadi urusan pemerintah, tetapi menekankan pada pelaksanaan fungsi pemerintahan secara bersama-sama oleh pemerintah, masyarakat madani, dan pihak swasta. *Governance* juga berarti implementasi kebijakan sosial-politik untuk kemaslahatan rakyat, bukan hanya untuk kemakmuran individu atau kelompok tertentu. Mendukung proses pembangunan dengan mengembangkan dan memberdayakan sumber daya, termasuk di dalamnya adalah sumber daya manusia yang menunjang sistem produksi yang efisien dan bertujuan untuk menyusun organisasi, tata kerja yang baik, kepegawaian negara yang efisien dan penggerakan/motivasi aparatur pengawasan fungsional. Pada hakekatnya, *Governance* adalah untuk menegakkan kedaulatan rakyat.

2.2.3. Governance

Istilah *governance* menggambarkan proses mendasar dari pemerintahan modern yang terdiri dari proses politik yang luas di mana warga negara dan partisipasi kelompok merupakan unsur penting dalam kebijakan dan program pemerintah (Ikeanyibe, 2016). Secara keseluruhan, *governance* memerlukan model desentralisasi/pembagian kekuasaan dan fungsi pemberian layanan, unit analisis yang merupakan jaringan organisasi nirlaba, perusahaan swasta dan unit atau tingkat pemerintah lainnya (Ewalt, 2001). Terdapat lima proposisi kritis dan dilematis dalam *governance*, yaitu:

1. Jaringan institusi dan aktor dari dalam dan di luar pemerintah.
2. Batas yang tidak jelas dan tanggung jawab untuk menangani masalah sosial dan ekonomi.
3. Ketergantungan kekuasaan di antara institusi yang terlibat dalam aksi kolektif. Organisasi saling bergantung untuk pencapaian aksi kolektif, sehingga harus bertukar sumber daya dan menegosiasikan pemahaman bersama tentang tujuan suatu program.
4. Jaringan aktor otonom yang mengatur diri sendiri.
5. Kapasitas untuk menyelesaikan sesuatu yang tidak bergantung pada kekuatan pemerintah untuk menggunakan wewenangnya.

Proposisi kritis tersebut telah menggambarkan bahwa *governance* dalam berbagai orientasi telah memenuhi syarat sebagai paradigma.

Governance dapat diartikan sebagai aplikasi praktis, maka selanjutnya terdapat berbagai macam istilah *governance*, misal seperti *good governance*, *network governance*, dan *collaborative governance*. Kunci utama memahami *governance* adalah pemahaman atas prinsip-prinsip di dalamnya, dan bertolak dari prinsip-prinsip ini akan didapatkan tolak ukur kinerja suatu pemerintahan dalam upaya mewujudkan pemerintahan yang baik. Penilaian terhadap baik-buruknya pemerintahan bisa dinilai bila telah bersinggungan dengan unsur prinsip-prinsip *governance*. Prinsip-prinsip *Governance* adalah sebagai berikut:

1. Partisipasi Masyarakat, Semua warga masyarakat mempunyai suara dalam pengambilan keputusan, baik secara langsung maupun melalui lembaga perwakilan sah yang mewakili kepentingan mereka. Partisipasi menyeluruh dibangun berdasarkan kebebasan berkumpul dan mengungkapkan pendapat, serta kapasitas untuk berpartisipasi secara konstruktif.
2. Tegaknya Supremasi Hukum, Kerangka hukum harus adil dan diberlakukan tanpa pandang bulu, termasuk di dalamnya hukum-hukum yang menyangkut hak asasi manusia.
3. Transparansi, Transparansi dibangun atas dasar arus informasi yang bebas. Seluruh proses pemerintahan, lembaga-lembaga dan informasi perlu dapat diakses oleh pihak-pihak yang berkepentingan, dan informasi yang tersedia harus memadai agar dapat dimengerti dan dipantau.
4. Peduli pada Stakeholder, Lembaga-lembaga dan seluruh proses pemerintahan harus berusaha melayani semua pihak yang berkepentingan.

5. Berorientasi pada Konsensus, Tata pemerintahan yang baik menjembatani kepentingan-kepentingan yang berbeda demi terbangunnya suatu konsensus menyeluruh dan yang terbaik bagi kelompok masyarakat, dan terutama dalam kebijakan dan prosedur.
6. Kesetaraan, Semua warga masyarakat mempunyai kesempatan memperbaiki atau mempertahankan kesejahteraan mereka.
7. Efektifitas dan Efisiensi, Proses-proses pemerintahan dan lembaga-lembaga membuahakan hasil sesuai kebutuhan warga masyarakat dan dengan menggunakan sumber-sumber daya yang ada seoptimal mungkin.
8. Akuntabilitas, Para pengambil keputusan di pemerintah, sektor swasta dan organisasi-organisasi masyarakat bertanggung jawab baik kepada masyarakat maupun kepada lembaga-lembaga yang berkepentingan. Bentuk pertanggung jawaban tersebut tergantung dari jenis organisasi yang bersangkutan.
9. Visi Strategis, Para pemimpin dan masyarakat memiliki perspektif yang luas dan jauh ke depan atas tata pemerintahan yang baik dan pembangunan manusia, serta kepekaan untuk mewujudkannya, harus memiliki pemahaman atas kompleksitas kesejarahan, budaya dan sosial yang menjadi dasar bagi perspektif tersebut.

2.2.4. Analisis Stakeholders

Stakeholder adalah pihak-pihak yang terlibat, baik internal maupun eksternal, yang dapat mempengaruhi atau dipengaruhi oleh organisasi baik secara langsung maupun tidak langsung (Nor Hadi, 2011). Setiap stakeholder memiliki pengaruh dan kekuasaan, semakin besar pengaruh yang dimiliki seorang stakeholder, maka akan semakin penting untuk memperhitungkan keterlibatan mereka dalam proyek. Fungsi melakukan analisis stakeholder yaitu sebagai alat untuk memberikan gambaran lembaga, kelompok dan individu yang terlibat dalam program; mengidentifikasi kepentingan pihak-pihak tersebut; dan menelaah konsekuensi dan implikasi yang harus dipertimbangkan dalam penyusunan rencana program maupun kegiatan.

Analisis stakeholders dilakukan dengan beberapa tahapan yaitu identifikasi stakeholders, klasifikasi stakeholders dan identifikasi hubungan antar stakeholders (Reed, 2008).

a. Identifikasi stakeholders

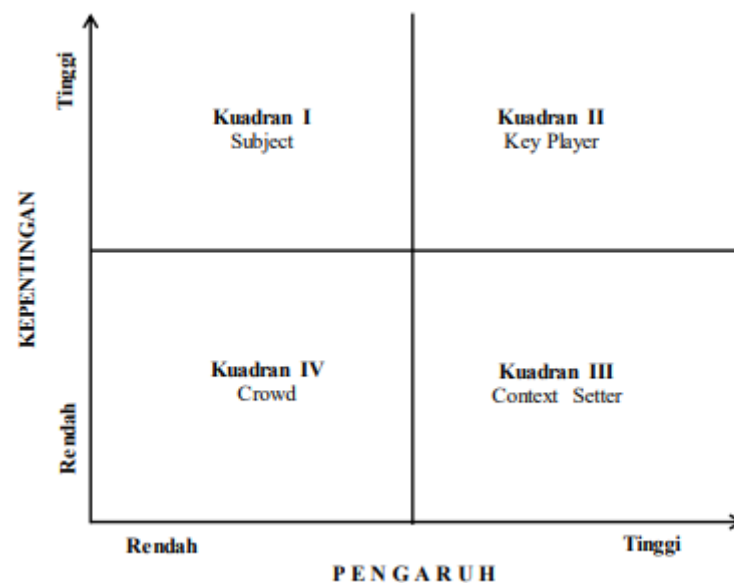
Identifikasi *stakeholders* dan kepentingannya dilakukan dengan observasi dan wawancara. Metode yang digunakan adalah purposive sampling dan *snow-ball* sampling. Pemilihan stakeholder dilakukan dengan pertimbangan yang bersangkutan memiliki pengetahuan serta peran yang sesuai dengan fokus penelitian.

b. Stakeholder mapping

Pemetaan stakeholder dilakukan dengan penafsiran matriks kepentingan dan pengaruh stakeholders, disusun atas dasar deskripsi pertanyaan informan dan selanjutnya dikelompokkan menurut kriteria pengaruh dan

kepentingan. Penetapan skoring menggunakan pertanyaan untuk mengukur tingkat kepentingan dan pengaruh stakeholders. Langkah stakeholders mapping yaitu dengan menjumlahkan nilai skor dari pernyataan dijumlahkan kemudian dipetakan dalam bentuk matriks dengan menggunakan *stakeholder grid*. Nilai skor tingkat kepentingan dan pengaruh masing-masing stakeholder disandingkan sehingga membentuk koordinat. Posisi koordinat menggambarkan ilustrasi dan peranan yang dimainkan oleh masing-masing *stakeholder* (Gambar 2.1.).

Gambar 2.1.
Matriks Pengaruh dan Kepentingan



Hasil klasifikasi stakeholders berdasar pengaruh dan kepentingannya terbagi ke dalam 4 golongan (Bryson, 2004):

1. **Key player**, yaitu stakeholder yang paling aktif dalam pengelolaan karena mereka mempunyai pengaruh dan kepentingan yang tinggi;
2. **Subject**, yaitu stakeholder yang memiliki kepentingan yang tinggi

tetapi pengaruhnya rendah;

3. *Context setter*, adalah stakeholder yang memiliki pengaruh tinggi tetapi sedikit kepentingan; dan
- 4) *Crowd*, merupakan stakeholders yang memiliki sedikit pengaruh dan kepentingan.

c. Hubungan antar stakeholder

Hubungan antar stakeholder dipetakan berdasarkan dokumen dan hasil wawancara dengan *key informan*. Pemetaan hubungan stakeholders merupakan gambaran dari hubungan antar stakeholders baik yang tertulis di dalam dokumen (tupoksi) maupun yang terlaksana di lapangan.

Setelah melakukan analisis stakeholder, kita dapat mengetahui dan mengklasifikasikan stakeholder sesuai peran Stakeholder yang diklasifikasikan menjadi tiga, yaitu:

- a. Stakeholders primer, merupakan stakeholder yang memiliki pengaruh dan kepentingan sehingga harus dilibatkan penuh dalam tahapan-tahapan kegiatan;
- b. Stakeholder kunci, adalah mereka yang memiliki kewenangan legal dalam hal pengambilan keputusan;
- c. Stakeholder sekunder/pendukung, yaitu stakeholder yang menjadi fasilitator dalam proses pengembangan suatu kegiatan dan berpengaruh terhadap pengambilan keputusan, seperti para investor/swasta, LSM, dan peneliti.

2.3. Kerangka Pemikiran Teoritis

Gambar 2.2.
Kerangka Pemikiran Teoritis

