

BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

A. Inovasi

1. Konsep Inovasi

Inovasi merupakan konsep yang relatif baru dalam literatur administrasi publik, dari penelitian yang terdahulu belum ada yang membahas mengenai inovasi. Berdasarkan hasil penelitian David Mars mengungkapkan bahwa sampai tahun 1966 tidak ditemukan publikasi yang mengulas tentang inovasi (Muttaqin, 2011:195). Literatur klasik yang memuat inovasi dalam konteks reformasi yaitu artikel “*Innovation in Bureaucratic Institution Review*” tulisan Alfred Diamant yang dimuat dalam jurnal *Public Administration Review (PAR)* pada tahun 1967. Dan terbitnya buku karya Caiden yang berjudul “*Administrative Reform*”, yang diterbitkan pada tahun 1969, yang menguraikan inovasi merupakan bagian dari reformasi administrasi. Beberapa tulisan tersebut menandai mulai diperhatikannya inovasi oleh para pakar administrasi publik namun, konsep inovasi kemudian masih belum cukup populer dalam ranah administrasi publik dan reformasi administrasi. Inovasi populer dalam bidang reformasi publik baru terkenal pada dekade terakhir.

Kurang populernya konsep inovasi pada masa lalu disebabkan oleh karakter reformasi yang lebih didasarkan pada prinsip-prinsip birokrasi Weber. Konsepsi Weber birokrasi memerlukan aturan yang jelas, hirarki, spesialisasi dan lingkungan yang stabil. Dalam konteks ini, inovasi dipandang tidak banyak diperlukan bagi aparatur birokrasi pemerintah, sedangkan kewajiban aparatur

birokrasi adalah menjalankan aturan yang telah ditetapkan. Dalam hal ini jika inovasi dilakukan maka hanya dalam intensitas kecil dan dilakukan terbatas pada level puncak. Pada tahun 1990an, *New Public Management* (NPM) mulai menggeser hegemoni konsepsi Weber dalam reformasi administrasi. Osborne 1992 mengungkapkan, reformasi kemudian mengalami pembelokan arah menuju birokrasi yang mengedepankan hasil, partisipasi, berorientasi pelanggan, digerakkan oleh misi dan desentralisasi (Muttaqin, 2011:196). Pada era baru, inovasi dihargai oleh pendukung gerakan reformasi, perkembangan terakhir menunjukkan kemajuan pada penggunaan istilah inovasi dalam bidang administrasi publik. Inovasi sangat diperlukan untuk perubahan pada bidang penyelenggaraan pemerintahan, ekonomi, teknologi dan pelayanan.

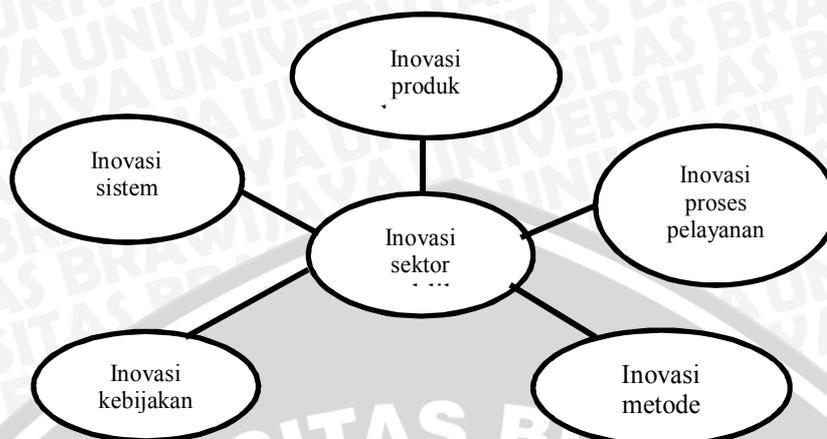
Pengertian inovasi sangat beragam dan tergantung pada perspektif apa dalam menilai inovasi. Rogers menjelaskan inovasi adalah “sebuah ide, praktek, atau objek yang dianggap baru oleh individu satu unit adopsi lainnya” (Suwarno, 2007:3). Menurut (Kanter, 1986) sebagaimana dikutip (Ancok, 2012:34-35) mendefinisikan inovasi sebagai “sebuah hasil karya pemikiran baru yang diterapkan dalam kehidupan manusia”, sedangkan Mckeown (2008) “inovasi adalah suatu bentuk perubahan dari suatu hal, baik yang bersifat inkremental (sedikit demi sedikit), maupun perubahan yang radikal”, (Ancok, 2012:34-35). Damanpour menjelaskan bahwa “sebuah inovasi dapat berupa produk atau jasa yang baru, teknologi proses produksi yang baru, sistem struktur dan administrasi baru atau rencana baru bagi anggota organisasi” (Suwarno, 2007:3). Inovasi dapat berupa sesuatu yang baru sebelumnya belum ada atau sesuatu yang sudah ada

tetapi dikemas kedalam bentuk baru. Inovasi ini bersifat relatif yaitu orang satu dengan orang lain mungkin berbeda pendapat tentang sifat dari inovasi itu, orang tersebut mengatakan sesuatu itu baru pada kondisi tertentu tetapi menurut orang lain sesuatu itu dianggap lain dalam konteks lain. Penerapan inovasi dalam kehidupan masyarakat akan mendapatkan manfaat dari segi sosial dan ekonomi. Kesimpulan dari pendapat ahli diatas, inovasi adalah sebuah hasil pemikiran manusia yang diterapkan dalam kehidupan masyarakat dengan adanya perubahan secara inkremental maupun radikal yang bertujuan untuk meningkatkan kinerja menjadi lebih baik dari yang sudah ada atau suatu hal yang baru.

2. Inovasi Sektor Publik

a. Tipologi Inovasi di Sektor Publik

Inovasi timbul karena adanya gagasan dari individu atau organisasi dalam merespon kebutuhan masyarakat dengan menyediakan layanan produk atau jasa baru, kemudian menyampaikan produk atau jasa itu pada pengguna produk. Inovasi yang berhasil merupakan kreasi dan implementasi dari proses, produk, layanan, dan metode pelayanan baru yang merupakan hasil pengembangan nyata dalam hal efisiensi, efektivitas atau kualitas hasil.



Gambar 2: Tipologi inovasi sektor publik Mulgan & Albury dikutip oleh Muluk (2008:45)

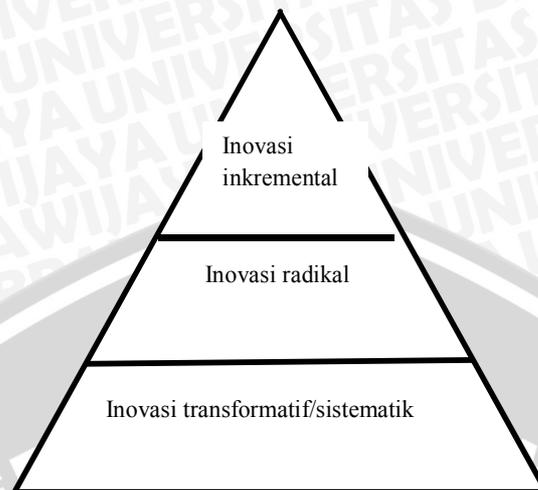
Perkembangannya inovasi tidak hanya pada jenis inovasi produk dan proses inovasi saja, Mulgan & Albury mengelompokkan inovasi menjadi berbagai macam yaitu, (Muluk, 2008:44-45):

- 1) Inovasi produk atau layanan yang berasal dari perubahan bentuk dan desain produk atau layanan sementara inovasi proses berasal dari gerakan pembaharuan kualitas yang berkelanjutan dan mengacu pada kombinasi perubahan organisasi, prosedur, kebijakan yang dibutuhkan untuk berinovasi.
- 2) Perkembangan baru yang mencakup inovasi dalam hal metode pelaksanaan ternyata juga masih berkembang lagi menjadi inovasi strategi atau kebijakan.
- 3) Inovasi dalam metode pelayanan adalah perubahan baru pelayanan. Inovasi dalam strategi atau kebijakan mengacu pada visi, misi, tujuan dan strategi baru beserta alasannya yang berangkat dari realitas yang ada.
- 4) Jenis lain yang kini juga berkembang adalah inovasi dalam interaksi sistem yang mencakup cara baru atau yang diperbarui dalam berinteraksi dengan aktor-aktor lain dengan kata lain adanya perubahan dalam tata kelola pemerintahan (*changes in governance*).

Berdasarkan penjelasan tentang macam-macam inovasi, sangat membantu penulis untuk mengelompokkan inovasi yang dilakukan oleh DKP dalam pengelolaan.

Kajian yang berkaitan dengan inovasi adalah level inovasi yang mencerminkan variasi besarnya dampak yang ditimbulkan oleh inovasi yang berlangsung. Muluk, (2008:47) membagi inovasi menjadi 3 level, antara lain:

- 1) Inovasi inkremental: inovasi yang terjadi membawa perubahan-perubahan kecil terhadap proses atau layanan yang ada. Level ini jarang yang membawa perubahan terhadap struktur organisasi dan hubungan keorganisasian. Sifatnya yang membawa perubahan kecil merupakan suatu peranan penting karena dengan perubahan kecil itu inovasi dapat berlangsung terus menerus, perbaikan layanan yang responsif dan inovasi ini dilakukan oleh banyak pihak.
- 2) Inovasi radikal: perubahan mendasar atau perubahan yang baru dalam proses organisasi dan pelayanan. Inovasi ini jarang terjadi karena membutuhkan dukungan politik yang besar dan memiliki resiko yang besar, namun adanya perubahan yang baru sangat dibutuhkan untuk perbaikan kinerja pelayanan publik.
- 3) Inovasi transformatif atau sistematis: perubahan yang mendasar dalam struktur angkatan kerja dan keorganisasian yang ditransformasikan semua sektor dan secara sistematis mengubah hubungan organisasi. Inovasi membutuhkan perubahan yang mendasar dalam susunan sosial, budaya, dan organisasi serta membutuhkan waktu lama.



Gambar 3: Level inovasi, Sumber data: Muluk, (2008:47)

Pembagian inovasi sesuai dengan level dapat membantu peneliti dalam mengelompokkan inovasi yang telah dilaksanakan di Kota Malang. Pengelompokan inovasi berdasarkan level inovasi diharapkan dapat menganalisis dampak yang ditimbulkan.

b. Pendorong Inovasi Sektor Publik

Sebuah keharusan bagi organisasi untuk membangun kemampuan organisasi agar memiliki kekuatan untuk terus berinovasi (Ancok, 2012:57). Perkembangan jaman menuntut organisasi untuk terus meningkatkan manajemen yang lebih adaptif pada kebutuhan lingkungan. Membangun inovasi diperlukan faktor pendukung berupa pengetahuan dan modal yang mendukung kinerja organisasi. Ada tiga komponen modal organisasi yang mendorong inovasi dalam organisasi:

1) Modal manusia (*Human Capital*)

Modal yang paling utama dalam membangun sebuah inovasi adalah manusia, karena manusia yang menjalankan inovasi tersebut. Secanggih apapun teknologi yang digunakan jika tidak ada manusia yang berkualitas yang

mengoperasikannya maka, teknologi itu akan sia-sia. Jim Collin 2002 mengatakan salah satu persyaratan untuk menjadi organisasi yang hebat adalah merekrut pekerja yang baik menjadi *human capital* bagi organisasi, (Ancok, 2012:59). Ada tujuh aspek pendukung modal manusia dalam berinovasi :

- a) Kreativitas yang melekat dalam diri individu menghasilkan banyak gagasan
 - b) Intelektual, luasnya pengetahuan dan keterampilan individu dikombinasikan dengan kreativitas individu dapat menumbuhkan inovasi
 - c) Kemampuan individu organisasi untuk memahami diri sendiri dan orang lain serta lingkungan organisasi yang dapat menciptakan suasana kerja yang kondusif
 - d) Membangun *network* kerja dengan semua individu yang ada dalam organisasi yang dilandasi dengan rasa saling percaya dan adanya interaksi untuk saling berbagi pengetahuan
 - e) Keuletan individu dalam menjalankan inovasi dan ketabahan dalam menghadapi tantangan
 - f) Moral dan integritas, seorang individu dalam menciptakan inovasi harus memperhatikan kaidah-kaidah yang berlaku. Karya yang dihasilkan tidak boleh plagiat dengan karya orang lain
 - g) “Badan yang sehat terdapat pikiran yang sehat”.
- 2) Modal kepemimpinan (*Leadership Capital*)

Peran pemimpin dalam suatu organisasi sangat penting, bukan hanya bawahan saja yang membutuhkan fokus untuk pengembangan *skill* dan keterampilan. Sosok pemimpin dalam suatu perusahaan merupakan tombak untuk mencapai tujuan organisasi karena komando dipegang oleh pemimpin. Seorang pemimpin diharapkan mempunyai pandangan jauh kedepan (sifat *visioner*) dan mampu untuk mensinergikan berbagai unit, divisi, dan sumber daya yang ada dalam organisasi. Bass & Avolio 2007 berpendapat tentang Teori Kepemimpinan Transformasional adalah pemimpin yang transformatif adalah pemimpin yang mampu untuk menginspirasi pekerja, (Ancok, 2012:60). Pemimpin juga

memotivasi, merangsang orang untuk berfikir dan mencoba gagasan baru. Ciri lainnya adalah menjadi suri tauladan bagi orang-orang yang berada dalam organisasi dan peduli dengan keadaan dan kebutuhan apa yang dibutuhkan oleh pekerja. Sedangkan pendapat Ki Hadjar Dewantara, pemimpin yang baik adalah pemimpin yang memenuhi tiga hal, yaitu *ing ngarso sung tulodho, ing madyo mangun karso, tut wuri handayani*. *Ing ngarso sung tulodho* artinya seorang pemimpin harus mengajari pengikutnya bagaimana melakukan sesuatu, dalam hal ini pemimpin menjadi guru atau pelatih yang menuntun pekerja untuk berkreasi dalam berinovasi, pada unsur ini berfungsi untuk menumbuhkan kompetensi para pekerja. *Ing madyo mangun karso* artinya memberikan motivasi kepada bawahan agar mempunyai rasa percaya diri atas kemampuan yang dimiliki dan mampu untuk mengerjakan pekerjaannya, kemudian *tut wuri handayani* adalah mendelegasikan tugas dan memberdayakan karyawan, pada point terakhir ini pemimpin juga harus percaya atas kemampuan dan tanggung jawab yang diberikan sehingga pemimpin tidak mempunyai rasa was-was dalam memberikan tugas dan tanggung jawab.

3) Modal struktural (*Structural Capital*)

Struktur organisasi berkaitan dengan proses pengambilan keputusan, organisasi adalah tempat inovasi itu tumbuh, iklim organisasi sangat berpengaruh pada kesediaan pekerja untuk berinovasi. Organisasi yang kaku, hierarkis dan terkotak-kotak menghambat proses inovasi karena proses pengambilan dengan struktur organisasi seperti itu berpusat pada atasan atau bahkan bisa pada atasan level yang tinggi lagi. Memberikan kebebasan kepada setiap individu untuk

berkreasi sesuai kemampuannya, adanya sumber daya yang mendukung dan struktur organisasi yang statis memudahkan individu dalam berinovasi.

Hasil akhir yang dicapai dengan mensinergikan ketiga modal diatas adalah kinerja keuangan perusahaan yang tinggi, pada dasarnya inovasi itu dibutuhkan untuk meningkatkan pendapatan organisasi dan kesejahteraan masyarakat. Struktur organisasi menentukan hubungan antara individu dalam organisasi, pembagian *job discription*, gaji, berbagi pengetahuan dengan sesama individu dan sosok pemimpin diperlukan dalam proses inovasi karena pemimpin adalah orang yang mempunyai kekuasaan untuk menentukan strategi organisasi dan mengimplementasikan strategi yang telah dibuat.

c. Kemampuan Inovasi Sektor Publik

Terziovski (2007) mengatakan kemampuan inovasi suatu lembaga ditentukan oleh sejumlah faktor yang disebut sebagai dimensi kemampuan inovasi (Asropi, 2008:5). Kemampuan inovasi menyebabkan potensi bagi munculnya inovasi yang efektif. Pada lingkungan organisasi kemampuan inovasi dari organisasi pemerintah sangat penting dalam menciptakan kreativitas dan inovasi yang berujung pada peningkatan kinerja birokrasi. Mengacu definisi Lawson dan Samson (2001) tentang kemampuan inovasi, kemampuan inovasi organisasi dalam konteks organisasi pemerintah dimaknai sebagai kemampuan birokrasi pemerintah untuk mentransformasikan secara berkelanjutan pengetahuan dan gagasan kedalam berbagai bentuk pelayanan, proses, dan sistem yang baru, bagi keuntungan lembaga dan *stakeholder*, (Asropi, 2008:5). Pemahaman tentang definisi tersebut bahwa kemampuan inovasi birokrasi pemerintahan membutuhkan

aspek-aspek lain seperti manajemen, kepemimpinan, dan aspek teknis lainnya..

Dimensi dari kemampuan inovasi adalah sebagai berikut, (Asropi, 2008:6):

1) Visi dan strategi

Inovasi bukan hanya sebagai nilai utama dalam penyelenggaraan pemerintahan, tetapi sekaligus sebagai tujuan. Kedudukan inovasi yang demikian, maka strategi didesain untuk menghasilkan inovasi, dengan menanamkan nilai-nilai kewirausahaan dalam tubuh organisasi. Bentuk inovasi organisasi tercermin dari bentuk pelayanan yang diberikan kepada masyarakat. Kreativitas untuk terus meningkatkan kualitas pelayanan seperti yang sudah diterapkan oleh Kabupaten Jembrana konsep pelayanan *one stop servise* (OSS).

Penerjemahan visi organisasi membutuhkan strategi dan pengukuran efektivitas yang seimbang. Robbins (1990), “tujuan-tujuan organisasi mengacu pada tujuan-tujuan akhir organisasi (*ends*), sementara strategi mengacu pada tujuan-tujuan akhir organisasi (*ends*) dan cara-cara mencapainya (*means*)”, (Kusdi, 2009:91). Tujuan-tujuan organisasi lebih mengacu kedalam (internal), yaitu apa-apa yang ingin dicapai berdasarkan kapabilitas dan sumber daya yang tersedia dalam organisasi, sedangkan strategi lebih menekankan keluar (eksternal), yaitu bagaimana mencocokkan kapabilitas dan sumber daya internal (kelemahan dan kekuatan organisasi) dengan peluang dan ancaman lingkungan agar tujuan-tujuannya dapat tercapai. A. D. Chandler Jr. menyatakan strategi dalam konteks organisasi adalah “penetapan berbagai tujuan dan sasaran jangka panjang yang bersifat mendasar bagi sebuah organisasi, yang dilanjutkan dengan penetapan rencana aktivitas dan pengalokasian sumber daya yang diperlukan guna

mencapai berbagai sasaran tersebut”, (Kusdi, 2009:87). Kusdi, (2009:87) mengatakan bahwa “Strategi disusun dan diimplementasikan untuk mencapai berbagai tujuan yang telah ditetapkan, mempertahankan dan memperluas aktivitas organisasi pada bidang-bidang baru dalam rangka merespon lingkungan”. Seorang administrator perlu membangun perencanaan strategis yang baik, untuk memberikan arah kepada organisasi untuk menghadapi perubahan lingkungan yang cepat. Kesimpulannya strategi adalah upaya yang digunakan untuk menerjemahkan visi, sebagai upaya untuk mencapai tujuan dengan mengalokasikan sumber daya yang dimiliki dan mempertahankan apa yang sudah diraih. Posisi administrasi dalam penyusunan strategi makin penting mengingat pergeseran paradigma organisasi yang mengarah pada *outward-looking* (organisasi yang melihat perkembangan dan perubahan lingkungan agar dapat menginspirasi hambatan dan tantangan, serta menemukan peluang-peluang yang terbuka). Faktor yang menentukan posisi dan peran penyusun strategi dalam organisasi yaitu kompleksitas dan tingkat perubahan.

2) Perekatan dasar kompetensi

Kesadaran organisasi untuk mencapai tujuan juga harus memperhatikan unsur intrinsik yaitu aparatur organisasi. Peningkatan kualitas aparatur mendapat perhatian serius karena aparatur merupakan penyedia layanan jasa. Pendidikan dan pelatihan diberikan berdasarkan kebutuhan keahlian (*skill need training*), tunjangan kinerja daerah, kesejahteraan khusus bagi para pendidik dan tenaga kependidikan, pendidikan berbasis kawasan dengan penguatan pada kompetensi lokal, dan penilaian kinerja pegawai berbasis produktivitas.

3) Penguatan informasi dan kecerdasan organisasi

Keberhasilan inovasi organisasi ditentukan oleh informasi, kelancaran dan kecepatan merupakan proses pendukung. Agar informasi dapat mengalir cepat dan lancar, lembaga pada umumnya melakukan transformasi proses berdasarkan pada kemampuan teknologi.

4) Orientasi pasar dan pelanggan

Pelanggan dan pengguna pelayanan yang diberikan oleh instansi pemerintah adalah masyarakat umum, kepuasan masyarakat merupakan tujuan utama. Usaha pertama, yaitu untuk mencapai kepuasan ini ditanamkan oleh organisasi kepada aparaturnya dengan menanamkan jiwa *entrepreneur* pada aparat birokrasi. Selain itu, perbaikan kinerja pelayanan yang mengutamakan mutu, kemudahan dan kecepatan. Pengukuran keberhasilan instansi dalam memberikan pelayanan, diperlukan untuk mengetahui tingkat keberhasilan dengan cara *survey* kepuasan pelanggan dengan indikator yang jelas.

5) Manajemen gagasan dan kreativitas

Untuk mengembangkan gagasan dan kreativitas dalam organisasi harus memberikan kebebasan untuk mengembangkan inovasi. Kebebasan saja tidak cukup dalam mengembangkan inovasi tetapi juga menjadikan fokus utama dari strategi manajemen sumber daya manusia.

6) Sistem dan struktur organisasi

Sistem dan struktur organisasi merupakan aspek penting dalam mengembangkan inovasi, yang kemudian dikembangkan dengan sistem teknologi informasi. Sinergi diantara tiga unit tersebut mampu meningkatkan kecepatan

pelayanan kepada masyarakat. sebagai contoh pelayanan perijinan di Kabupaten Sragen.

7) Manajemen teknologi

Teknologi adalah bagian yang tidak bisa dipisahkan dari inovasi, jaringan teknologi dan informasi perlu dibangun dan dikelola dengan kuat agar dapat mendukung sistem inovasi.

Kesimpulan dari penjelasan diatas adalah bahwa untuk melakukan berbagai inovasi dalam penyelenggaraan pemeritahan, suatu birokrasi pemerintah di Indonesia harus mengetahui kemampuan inovasi dimiliki. Pemahaman tentang kemampuan inovasi berfungsi untuk mengetahui faktor-faktor yang mempengaruhi keberhasilan inovasi.

3. Sistem Inovasi Daerah (SIDa)

Sistem inovasi daerah diperlukan untuk meningkatkan kapasitas pemerintahan daerah, daya saing daerah, dan pelaksanaan *Masterplan* percepatan dan perluasan pembangunan ekonomi secara terarah dan berkesinambungan. Berdasarkan Peraturan Menteri Negara Riset Dan Teknologi Republik Indonesia Dan Menteri Dalam Negeri Republik Indonesia Nomor 03 Tahun 2012 dan Nomor 36 Tahun 2012 tentang Penguatan Sistem Inovasi Daerah, Sistem Inovasi Daerah yang selanjutnya disingkat SIDa adalah keseluruhan proses dalam satu sistem untuk menumbuhkembangkan inovasi yang dilakukan antarinststitusi pemerintah, pemerintahan daerah, lembaga kelitbangan, lembaga pendidikan, lembaga penunjang inovasi, dunia usaha, dan masyarakat di daerah. Ruang lingkup penguatan SIDa meliputi: kebijakan penguatan SIDa, penataan unsur

SIDA dan pengembangan SIDA. Kebijakan penguatan SIDA ditingkat daerah ditetapkan oleh Bupati/Walikota yang disusun oleh tim koordinasi, dan tercantum dalam *roadmap* penguatan SIDA, RPJMD dan RKPD. Apabila adanya perubahan dalam peraturan daerah tentang RPJMD sudah ditetapkan, pemerintah daerah melakukan perubahan peraturan daerah yang mengatur tentang RPJMD. Penataan unsur SIDA dilakukan oleh kepala daerah yang didelegasikan kepada tim koordinasi, unsur SIDA meliputi kelembagaan SIDA, jaringan SIDA dan sumber daya SIDA. Kelembagaan SIDA terdiri atas lembaga/organisasi dan norma/etika/budaya yang mendukung terciptanya kondisi yang kondusif bagi penguatan SIDA dan disesuaikan dengan kemampuan daerah. Jaringan SIDA merupakan interaksi antar lembaga atau organisasi dalam SIDA yang berfungsi untuk mensinergikan kemampuan yang dimiliki masing-masing lembaga dalam satu rantai kegiatan. Penataan sumber daya dilakukan untuk meningkatkan daya guna dan nilai guna sumber daya SIDA, sumber daya SIDA meliputi kepakaran, keahlian, kompetensi, keterampilan manusia dan pengorganisasian, serta kekayaan intelektual dan informasi dan sarana dan prasarana ilmu pengetahuan dan teknologi. Pengembangan SIDA di daerah dilakukan oleh kepala daerah dalam hal ini adalah bupati atau walikota yang didelegasikan kepada tim koordinasi. Pengembangan SIDA meliputi kegiatan pembangunan komitmen dan konsensus unsur-unsur SIDA di daerah, pemetaan potensi dan analisis SIDA dan keberlanjutan penguatan SIDA. Pembinaan dan pengawasan SIDA di daerah dilakukan oleh Bupati/walikota.

Sistem inovasi daerah membutuhkan keunggulan bersaing dari setiap pribadi rakyat untuk menghadapi persaingan global. Dwijowijoto, (2003:272) mengatakan “tugas negara bukan lagi bersifat rutin, reguler atau tata usaha, melainkan membangun keunggulan kompetitif nasional”. Hal ini berarti keunggulan kompetitif bertujuan untuk menciptakan suasana yang mendukung produktivitas. Seperti yang dikemukakan oleh pakar daya saing Michael Porter:

“Government first and foremost, must strive to create an environment that supports rising productivity. this implies a minimalist government role in some areas (e.g trade barriers, pricing) and an activist role in other (e.g ensuring vigorous competition, providing high-quality aducation and training)... Government must strive to improve the business environment in many way. it must not, however, limit competition or to ease standart for safety and environmental impact. such help actually retards competitiveness by stunting innovation and slowing productivity improvement”. (Dwijowijoto, 2003:272)

Makna dari perkataan tersebut adalah pemerintah terutama sekali, harus bekerja keras untuk menciptakan suatu lingkungan yang mendukung peningkatan produktivitas. Secara tidak langsung mengurangi peran pemerintah di beberapa aspek (misalnya hambatan perdagangan, penetapan harga) dan peran aktivis lain (memastikan persaingan yang sehat, menyediakan pendidikan dan pelatihan dengan kualitas baik). Pemerintah harus bekerja keras untuk meningkatkan lingkungan bisnis disemua aspek. Bukan hanya, bagaimana membatasi kompetisi atau menambah peraturan keamanan dan dampak lingkungan. seperti bantuan yang benar-benar memperlambat daya saing dengan ketangkasan inovasi dan memperlambat peningkatan produktivitas.

Kesimpulannya untuk mendukung sistem inovasi daerah dibutuhkan penguatan inovasi dengan kebijakan penguatan SIDA, penataan unsur SIDA dan pengembangan SIDA. Proses inovasi dibutuhkan kesiapan organisasi pelaksana

agar inovasi dapat berjalan dengan efektif dan efisien. Selain itu, untuk meningkatkan inovasi juga diperlukan daya saing agar daerah mampu berkompetisi dengan persaingan global. Tugas pemerintah adalah menciptakan suasana kondusif agar tercapai produktivitas di berbagai bidang.

B. Pemerintah Daerah

Pemerintah dalam arti luas berdasarkan konteks Indonesia adalah keseluruhan alat kelengkapan negara yang terdiri atas Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR), Dewan Perwakilan Rakyat (DPR), Presiden, Mahkamah Agung (MA), Badan Pemeriksa Keuangan (BPK), Komisi Yudisial (KY) dan Mahkamah Konstitusi (MK). Sedangkan pemerintahan adalah proses, perbuatan atau cara memerintah atau segala urusan yang dilakukan oleh negara dalam menyelenggarakan kesejahteraan masyarakat dan kepentingan negara. Pengertian pemerintah daerah menurut Undang-Undang No.32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah adalah gubernur, bupati atau walikota dan perangkat daerah sebagai unsur penyelenggara pemerintahan daerah. Pemberian otonomi daerah dimaksudkan untuk meningkatkan kemandirian pemerintah daerah dalam mengurus dan mengatur daerahnya, kemandirian ini berupa kemandirian finansial, dan kemandirian manajemen pemerintahan. Maksud dari pemberian otonomi daerah adalah untuk mengurangi intervensi pemerintah pusat di daerah, dan untuk mengurangi sentralisasi pada berbagai urusan pemerintahan.

Tahir, (2011:173) mengatakan peran pemerintah daerah adalah pertama, segala sesuatu yang dilakukan dalam bentuk cara tindak baik dalam rangka

melaksanakan otonomi daerah sebagai suatu hak, kewajiban, dan wewenang pemerintah daerah untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat sesuai dengan peraturan perundang-undangan. Kedua, melaksanakan desentralisasi, dekonsentrasi dan tugas pembantuan. Penyerahan hak, kewajiban dan wewenang dari pemerintah pusat mengakibatkan pemerintah daerah memiliki fungsi dan urusan yang harus dilaksanakan. Urusan pemerintah daerah adalah segala tindakan yang menjadi kewenangan dan tanggung jawab pemerintah daerah. Pemerintah daerah menjalankan otonomi yang seluas-luasnya untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan berdasarkan asas otonomi dan tugas pembantuan. Menurut UU 32/2004 Pasal 14 ayat (1), urusan wajib yang menjadi kewenangan pemerintah daerah kabupaten/kota meliputi:

1. Perencanaan dan pengendalian pembangunan
2. Perencanaan, pemanfaatan dan pengawasan tata ruang
3. Penyelenggaraan ketertiban umum dan ketentraman masyarakat
4. Penyediaan sarana dan prasarana umum
5. Penanganan bidang kesehatan
6. Penyelenggaraan pendidikan
7. Penanggulangan masalah sosial
8. Pelayanan bidang ketenagakerjaan
9. Fasilitasi pengembangan koperasi, usaha kecil dan menengah
10. Pengendalian lingkungan hidup
11. Pelayanan pertanahan
12. Pelayanan kependudukan, dan catatan sipil
13. Pelayanan administrasi umum pemerintahan
14. Pelayanan administrasi penanaman modal
15. Penyelenggaraan pelayanan dasar lainnya
16. Urusan wajib lainnya yang diamanatkan oleh peraturan perundang-undangan.

Fungsi pemerintah daerah adalah untuk menyelenggarakan urusan pemerintahan di daerah, memberikan pelayanan kepada masyarakat dan menjalankan fungsi

administrasi. Peranan pemerintah terkait dengan kebijakan inovasi adalah inovasi kebijakan, inovasi dalam proses pembuatan kebijakan, dan kebijakan untuk mengembangkan inovasi dan penyebarannya. Pengelolaan sampah masuk dalam kategori urusan pengendalian lingkungan hidup. Pemerintah daerah yang telah melaksanakan usaha pengendalian lingkungan hidup berarti pemerintah daerah tersebut sudah melaksanakan urusan kewenangan yang telah diberikan oleh pemerintah pusat.

C. Kebijakan Publik (*Public Policy*)

1. Pengertian Kebijakan Publik

Keberagaman tentang definisi kebijakan publik yang dirumuskan oleh para ahli disebabkan karena, berkaitan dengan masalah-masalah yang akan dianalisis oleh pakar-pakar tersebut dan perbedaan kerangka berfikir dari masing-masing pakar. Secara ringkas terdapat dua pandangan tentang definisi kebijakan publik, **pertama** pendapat para ahli yang mengidentikkan kebijakan publik dengan tindakan yang dilakukan oleh pemerintah. Parker, (1975:144) mendefinisikan kebijakan publik sebagai “suatu tujuan tertentu, atau serangkaian asas tertentu, atau tindakan yang dilaksanakan oleh pemerintah pada suatu waktu tertentu dalam kaitannya dengan suatu subjek atau sebagai respon terhadap suatu keadaan yang kritis”, (Abdul Wahab, 2008:51). Sedangkan Dye (1978:3) merumuskan kebijakan publik yaitu “semua pilihan atau tindakan yang dilakukan oleh pemerintah, pilihan tersebut meliputi pilihan yang dilakukan oleh pemerintah dan pilihan yang tidak dilakukan oleh pemerintah”, (Abdul Wahab, 2008:51).

Kedua, pendapat para ahli yang memusatkan pada implementasi kebijakan (*policy implementation*), bagian ini para ahli dibagi menjadi dua kutub yaitu mereka yang melihat kebijakan publik sebagai keputusan-keputusan yang mempunyai tujuan-tujuan atau sasaran tertentu dan mereka yang beranggapan bahwa kebijakan publik mempunyai akibat-akibat atau dampak yang diramalkan atau dapat diantisipasi. Nakamura dan Small Wood (1980:31) mendefinisikan kebijakan publik sebagai “setentetan intruksi atau perintah dari para pembuat kebijakan yang ditujukan kepada para pelaksana kebijakan yang menjelaskan tujuan-tujuan serta cara-cara untuk mencapai tujuan tersebut”, (Abdul Wahab, 2008:52). Kebijakan publik terdiri dari tiga aspek yaitu perumusan kebijakan, implementasi kebijakan dan evaluasi kebijakan. Dror (1968:12) mengemukakan makna proses pembuatan kebijakan adalah:

“Suatu proses yang kompleks dan dinamis yang terdiri dari berbagai unsur yang satu sama lain kontribusinya berbeda-beda terhadap pembuatan kebijakan publik tersebut. Pembuatan kebijakan publik memutuskan pedoman untuk melakukan tindakan yang diarahkan pada masa depan, terutama bagi lembaga pemerintah. Pedoman tersebut dimaksudkan untuk mencapai kepentingan umum dengan cara sebaik mungkin”. (Abdul Wahab, 2008:55)

Dari pengertian yang dikemukakan oleh para ahli diatas, penulis berpendapat bahwa kebijakan publik adalah pola model tindakan pemerintah yang berdasarkan pada respon terhadap isu, masalah dan ramalan keadaan yang akan terjadi dimasa mendatang menyangkut kepentingan bersama, pola tindakan pemerintah itu dapat diwujudkan dengan regulasi atau aturan yang dapat diartikan produk hukum yang dikeluarkan oleh pemerintah yang disepakati oleh legislatif dan eksekutif, tujuannya adalah untuk mencapai kesejahteraan masyarakat.

2. Perumusan Kebijakan Publik

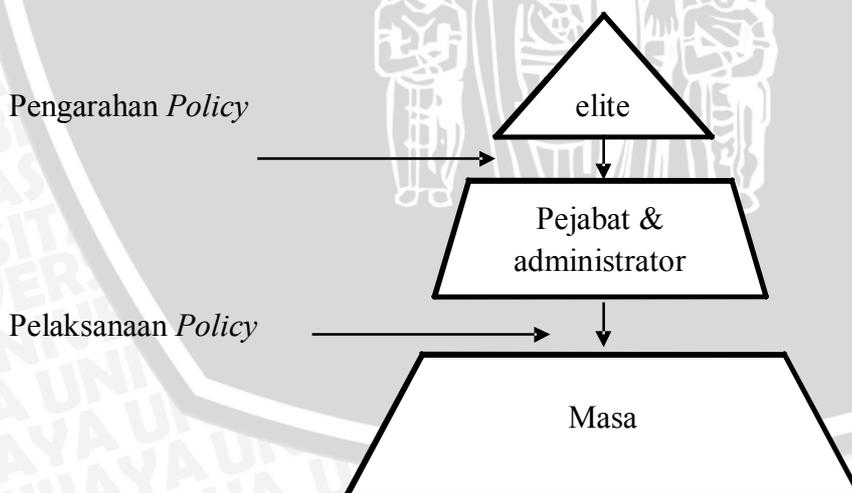
Inti dari kebijakan publik adalah perumusan kebijakan, terdapatnya batasan-batasan kebijakan itu. Beberapa hal yang paling hakiki dari kebijakan publik adalah pertama, kebijakan publik ditujukan untuk melakukan intervensi terhadap kehidupan publik untuk meningkatkan kehidupan publik sendiri. Kedua, keterbatasan kemampuan sumber daya manusia, ketiga keterbatasan kelembagaan. Keempat keterbatasan dana atau anggaran, dan keterbatasan yang berhubungan dengan kemampuan teknis menyusun kebijakan itu sendiri. Terdapat sejumlah model perumusan kebijakan publik yang membantu merumuskan kebijakan publik. Model adalah representasi sederhana mengenai aspek-aspek yang terpilih dari suatu kondisi masalah yang disusun untuk tujuan tertentu. Model digunakan karena adanya eksistensi masalah publik yang kompleks, model merupakan pengganti kenyataan. Model dalam *public policy* merupakan golongan yang konseptual, model ini berusaha untuk menyederhanakan dan menjelaskan pemikiran-pemikiran tentang politik dan *public policy* serta meramalkan akibat-akibat yang akan timbul. Model-model berikut ini tidak bersifat kompetitif, artinya suatu model tidak seharusnya dinilai lebih baik dari model lainnya, setiap model tersebut mempunyai pusat perhatian yang berbeda pada kehidupan politik. Kebijakan yang dibuat secara selintas dapat tampil bersama dalam suatu model tertentu, bukan berarti model itu tidak bermanfaat, tetapi hal tersebut menunjukkan bahwa hampir semua kebijakan yang dibuat merupakan hasil dari kombinasi dari pemikiran dan perencanaan yang rasional. Manfaat sebuah model akan tergantung pada kemampuannya untuk menyusun dan menyederhanakan

kehidupan politik (Thoha, 2010:125). Model-model kebijakan publik tersebut antara lain:

a. Model Elit (*Policy* sebagai Preferensi Elit)

Elit adalah bagian yang superior secara sosial dari suatu masyarakat, dalam konteks politik elit adalah bagian dari kelompok tertentu dari suatu masyarakat yang sedang berkuasa. Namun, dalam konteks demokrasi langsung kelompok elit tidak ada karena adanya prinsip kebersamaan dan kebulatan suara. *Public policy* merupakan preferensi dari elit yang berkuasa, Thoha (2010:125) mengatakan:

“Teori model elit menyarankan bahwa rakyat dalam hubungan dengan *public policy* hendaknya dibuat apatis atau miskin akan informasi. Elit secara pasti lebih banyak dan sering membentuk opini masyarakat dalam persoalan-persoalan *policy*, dibandingkan dengan masa membentuk opini elit. Pejabat-pejabat pemerintah, administrator-administrator dan birokrat hanya melaksanakan *policy* yang telah dibuat elit tersebut. *Policy* mengalir dari elit ke masa melalui administrator-administrator tersebut. Bukan sebaliknya berasal dari tuntutan-tuntutan masyarakat”.



Gambar 4: Model elit *public policy* (Thoha, 2010:129)

Thoha, (2010:129-130) menguraikan tentang model elit sebagai berikut:

- 1) Masyarakat dalam suatu negara tertentu dibagi atas dua bagian, bagian yang mempunyai kekuasaan, dan bagian yang tidak mempunyai

kekuasaan. Bagian masyarakat yang mempunyai kekuasaan jumlahnya sedikit sedangkan masyarakat yang tidak mempunyai kekuasaan jumlahnya banyak. Hanya sejumlah kecil dari bagian masyarakat tersebut yang mengalokasikan nilai-nilai untuk masyarakat banyak. Adapun masa tidak ikut berperan serta memutuskan *public policy*

- 2) Sekelompok kecil atau beberapa orang yang memerintah adalah bukan mewakili secara tipikal dari masa yang diperintah. *Policy* mengalir dari kehendak elit melalui para pejabat dan administrator yang melaksanakan *policy* tersebut dengan sasarannya rakyat banyak. Rakyat banyak menjadi objek dari keinginan-keinginan elit
- 3) Untuk mencapai stabilitas dan menghindari adanya revolusi, maka gerakan-gerakan non elit yang membahayakan posisi elit harus dikendalikan secara kontinu. Hanya non elit yang sudah mau menerima konsensus dasar dari elit yang diperkenankan masuk lingkaran pemerintahan elit
- 4) Elit membagi konsensus atas nama nilai-nilai dasar dari suatu sistem sosial yang ada dan perlindungan dari sistem tersebut. Di Amerika, dasar dari konsensus elit adalah dihargainya milik pribadi, adanya batas-batas pemerintahan, dan kemerdekaan pribadi. Di Indonesia dasar konsensus elit adalah falsafah dan dasar negara Pancasila, yang akhir-akhir ini dikenal dengan asas tunggal Pancasila
- 5) *Public policy* bukanlah merefleksi dari tuntutan-tuntutan masyarakat pada umumnya, melainkan agak menonjolkan nilai-nilai kepentingan sekelompok orang yang berkuasa (elit). Perubahan-perubahan dalam *public policy* lebih bersifat tambal sulam (*incremental*) daripada bersifat revolusioner
- 6) Elit yang aktif adalah relatif kecil menjadi sasaran dari pengaruh langsung masa yang apatis. Elit lebih banyak mempengaruhi masa dari pada masa mempengaruhi elit.

Thoha, (2010:130) mengatakan terdapat implikasi teori model elit terhadap kebijakan publik, yaitu:

- 1) Dalam elitisme, *public policy* lebih banyak mencerminkan kepentingan dan nilai-nilai elit dibandingkan dengan memperhatikan tuntutan-tuntutan rakyat banyak. Perubahan dan *public policy* merupakan hasil dari perumusan kembali nilai-nilai elit yang telah dilakukan oleh elit sendiri. Elit-elit tersebut lebih menyukai keadaan bertahan pada suatu sistem yang ada, perubahan-perubahan yang ada bersifat tambal sulam

dan tidak bersifat revolusioner. Realitasnya *public policy* adalah penyempurnaan dari kebijakan lama dan jarang terjadi penggantian. Adanya perubahan sistem politik dan *public policy* apabila sistem politik itu terancam

- 2) Pandangan kaum elit terhadap masyarakat adalah pasif, apatis, dan miskin informasi. Nilai-nilai masyarakat sering dimanipulasi oleh elit dan komunikasi antara elit dengan rakyat arusnya dari atas ke bawah. Masalah-masalah kebijakan dalam *public policy* jarang diputuskan rakyat melalui lembaga perwakilan atau partai politik, lembaga perwakilan dan partai politik hanya sebagai simbol nilai-nilai elit.

Persaingan antara elit-elit tersebut muncul karena adanya perbedaan pendapat, namun persaingan tersebut tidak muncul kepermukaan. Hal-hal yang dapat digunakan konsensus antara lain: pemerintahan yang konstitusional, prosedur yang demokratis, peranan yang mayoritas, kebebasan bersuara dan press, kebebasan untuk membentuk partai atau kekuatan oposisi, kebebasan untuk memasuki sebagai pegawai dalam kantor-kantor pemerintah tanpa dilihat asal ideologi politiknya, kesempatan yang sama, dan dihormati milik pribadi.

Kelebihan sistem elit yaitu, elit yang terpilih dari pemilahan umum merupakan elit yang mampu bersaing dan berhasil memenangkan gagasan yang membawa negara ke kondisi yang lebih baik dibandingkan dengan pesaingnya. Pemimpin atau elit yang terpilih pasti memiliki visi dan misi tentang kepemimpinannya dan kebijakan publik adalah dari karyanya untuk mewujudkan visi tersebut menjadi kenyataan. Kebijakan yang dibuat secara *top down* dengan

demikian memudahkan bagi pemerintah pusat untuk mengatur segala urusan yang berkaitan dan adanya keseragaman kebijakan sehingga kebijakan tersebut sama di berbagai daerah. Kelemahan dari model elit ini adalah kebijakan publik merupakan perspektif elit, setiap elit politik ingin mempertahankan status quo maka kebijakan menjadi bersifat konservatif, kebijakan yang dibuat tidak selalu mementingkan kesejahteraan masyarakat dan masyarakat umum dapat menyalurkan aspirasinya tetapi aspirasi tersebut tidak dijadikan referensi dalam pembuatan kebijakan, dalam model ini masyarakat memiliki tidak memiliki kewenangan untuk mengontrol para elit karena kebanyakan elitlah yang mengontrol masyarakat dan membentuk nilai-nilai masyarakat.

b. Model Inkrementalisme (*Policy* sebagai Kelanjutan Masa Lalu)

Model inkrementalisme dikemukakan oleh Lindblom yang merupakan kritik pada model pembuatan keputusan yang rasional, (Thoha, 2010:145). Pembuat kebijakan tidak melakukan peninjauan secara teratur dari seluruh kebijakan yang telah dibuatnya, tidak mau melakukan identifikasi tujuan-tujuan sosial, meneliti untung rugi dari alternatif-alternatif *policy* yang digunakan untuk mencapai tujuan-tujuan sosial, mengklasifikasi preferensi bagi setiap alternatif dalam hubungannya dengan perhitungan untung dan rugi, dan menyeleksi informasi-informasi yang relevan. Pandangan inkrementalisme dalam *public policy* adalah menekankan kelanjutan dari kegiatan-kegiatan pemerintah dimasa lalu dengan sedikit mengadakan perubahan yang bersifat konservatif. Thoha, (2010:146) berpendapat terdapat beberapa alasan pembuat kebijakan lebih inkrementalis, yaitu:

- 1) Pembuat kebijakan tidak mempunyai banyak waktu, kecerdasan, dan biaya untuk melakukan penelitian dari semua kemungkinan alternatif dari suatu kebijakan yang ada
- 2) Cenderung melanjutkan kebijakan lama, karena sudah diketahui dampaknya daripada ketidakpastian akibat-akibat yang akan terjadi dari kebijakan yang baru
- 3) Kebiasaan pegawai yang sulit untuk dirubah, sehingga sulit untuk mengadakan perubahan yang bersifat radikal
- 4) Inkrementalisme merupakan tindakan politik yang tepat. Persetujuan dalam proses pembuatan *policy* akan datang lebih mudah, jika hal-hal yang dipersoalkan adalah mengenai kenaikan atau penurunan anggaran, atau hanya penyempurnaan *policy* yang ada. Adanya keinginan untuk mengurangi ketegangan dalam proses pembuatan kebijakan, maka dalam proses pembuatan kebijakan program-program kebijakan dihindarkan yang bersifat radikal. Inkrementalisme merupakan usaha untuk menurunkan tegangan konflik, memelihara kestabilan dan melindungi sistem politik itu sendiri.

Kelebihan sistem ini adalah kebijakan yang diambil dapat memenuhi kebutuhan seluruh warga pada kondisi pluralistik, resiko kecil yang diterima dari sistem yang telah diterapkan, tidak membutuhkan banyak waktu, pengetahuan dan biaya. Kekurangan dari sistem ini adalah kebijakan yang diambil tidak bersifat revolusioner, perumusan kebijakan tidak berdasarkan pada penelitian keadaan di masa mendatang, rasa puas diri yang berlebihan terhadap kebijakan di masa lalu

sehingga enggan melakukan perubahan kebijakan, kebijakan yang saat ini diterapkan terkadang tidak mampu menjawab persoalan yang terjadi di masa mendatang, kebijakanpun lebih dipandang bersifat teknis daripada strategis.

c. Model Kelembagaan (*Institution Model*)

Tugas pemerintah dalam formulasi model kelembagaan adalah tugas membuat kebijakan, apapun yang dilakukan oleh pemerintah dengan cara apapun adalah kebijakan publik. Dasar dari model ini pada fungsi-fungsi kelembagaan dari pemerintah, disetiap sektor dan tingkat dalam formulasi kebijakan. Dye mengatakan, “ada tiga hal yang membenarkan pendekatan ini, yaitu pemerintah memang sah membuat kebijakan publik, fungsi tersebut bersifat universal, dan pemerintah memang memonopoli fungsi pemaksaan (koersif) dalam kehidupan masyarakat”, (Dwijowijoto, 2003:109). Jadi, *public policy* adalah ditentukan, dilaksanakan, dan dipaksakan secara otoritatif oleh lembaga-lembaga pemerintah secara otonom tanpa berinteraksi dengan lingkungannya.

Model kelembagaan sebenarnya turunan ilmu politik tradisional yang lebih menekankan struktur daripada proses atau perilaku politik, tidak memberikan banyak perhatian pada hubungan antara struktur lembaga pemerintah dengan isi *public policy*. Penelaahan kelembagaan biasanya hanya menjelaskan secara spesifik, misalnya menjelaskan tentang strukturnya, organisasi, tugas kewajibannya, dan fungsi-fungsi yang dijalankan. Kelemahan dari model kelembagaan adalah terabaikannya masalah-masalah lingkungan dimana kebijakan itu diterapkan, dapat memberikan keuntungan kepada kelompok kepentingan tertentu dalam masyarakat dan menunda keuntungan pada pihak lain.

kelebihannya adalah kebijakan lahir dari aparat birokrasi yang memiliki kekuasaan yang dapat diterapkan oleh semua masyarakat, dalam hal ini struktur kelembagaan dan isi *public policy* dapat dipengaruhi oleh kekuatan-kekuatan lingkungan seperti lingkungan sosial, ekonomi dan politik, kebijakan yang diambil akan disesuaikan perkembangan keadaan masyarakat.

d. Model Teori Rasionalisme

Fokus dari model ini adalah kebijakan publik sebagai *maximum social gain* berarti pemerintah sebagai pembuat kebijakan harus memilih kebijakan yang memberikan manfaat optimum bagi masyarakat. Model ini dikembangkan dari model *cost benefit analysis*, model ini paling banyak diikuti dalam praktek formulasi kebijakan publik di seluruh dunia. Proses formulasi kebijakan harus didasarkan pada keputusan yang sudah diperhitungkan rasionalitasnya. Rasionalitas yang dimaksud adalah perbandingan antara pengorbanan dan hasil yang dicapai. Model ini lebih menekankan pada aspek efisiensi atau aspek ekonomi, efisien bukan hanya menyangkut tentang kerangka uang rupiah tetapi termasuk kalkulasi mengenai semua nilai-nilai sosial, politik dan ekonomi yang dikorbankan oleh *public policy*. Dwijowijoto, (2003:115) mengatakan untuk memilih *policy* yang rasional, maka pembuat *policy* harus:

- 1) Mengetahui preferensi publik dan kecenderungannya
- 2) Menemukan pilihan-pilihan
- 3) Menilai konsekuensi masing-masing pilihan
- 4) Menilai rasio nilai sosial yang dikorbankan
- 5) Memilih alternatif kebijakan yang paling efisien.

Toha, (2010:141) menganggap bahwa semua preferensi nilai dari suatu masyarakat secara keseluruhan dapat diketahui dan ditimbang. Pembuatan

kebijakan yang rasional memerlukan informasi tentang pilihan-pilihan *policy*, kemampuan prediktif untuk mengetahui secara tepat akibat-akibat dari pilihan *policy* tersebut, dan kecerdasan untuk menghitung secara tepat perimbangan antara biaya dan keuntungan dan pembuatan keputusan yang mampu mempermudah tercapainya rasionalitas didalam perumusan kebijakan atau *policy*.

Kelebihan model rasionalisme adalah fokus pada efisiensi dan efektivitas kebijakan. Sedangkan kekurangannya adalah konsep *maximum social gain* berbeda-beda diantara kelompok kepentingan, satu kelompok membutuhkan kebijakan yang berbeda dengan kelompok lainnya. Dan sangat sulit mencapai kebijakan yang *maximum social gain* karena patologi birokrasi yang cenderung melayani diri sendiri daripada melayani publik. Insentif yang diterima oleh birokrasi kurang memadai sehingga menciptakan kecenderungan korupsi, termasuk korupsi kebijakan.

e. Model Teori Permainan (Model Game)

Model permainan dicap sebagai model konspiratif, model ini mulai dikenal sejak model pendekatan yang sangat rasional tidak mampu menjawab pertanyaan-pertanyaan yang muncul yang sulit diterangkan dengan fakta-fakta yang tersedia, karena sebagian besar dari kepingan fakta tersebut tersembunyi erat. Gagasan pokok dari kebijakan model permainan adalah pertama, formulasi kebijakan berada didalam situasi kompetisi yang intensif, dan kedua, para aktor berada dalam situasi pilihan yang tidak independen kedependen melainkan situasi pilihan yang sama-sama bebas atau independen. Model ini sama seperti sebuah permainan catur, setiap langkah akan bertemu dengan kombinasi langkah lanjut

dan langkah balasan yang masing-masing relatif bebas. Model teori permainan adalah model yang sangat abstrak dan deduktif dalam formulasi kebijakan. Model ini mendasarkan pada formulasi kebijakan yang rasional, namun pada kondisi kompetitif tingkat keberhasilan tidak hanya ditentukan oleh aktor pembuat kebijakan tetapi juga aktor-aktor lain yang berada di luar organisasi.

Toha, (2003:131) mengatakan bahwa konsep kunci dari teori permainan adalah strategi, konsep kuncinya bukanlah yang paling optimum namun yang paling aman dari serangan lawan. Jadi, dasarnya konsep ini mempunyai tingkat konservativitas yang tinggi, karena pada intinya adalah strategi defensif. Intinya adalah setiap negara, setiap pemerintah, setiap masyarakat tidak hidup dalam vakum. Ketika kebijakan itu dibuat lingkungan akan secara aktif mempengaruhi kebijakan, pada keadaan demikian maka model teori permainan optimal. Kelebihannya yaitu, model perumusan kebijakan menggunakan rasionalitas sehingga kebijakan yang diputuskan mempertimbangkan berbagai aspek, lingkungan masyarakat yang majemuk menuntut pemerintah untuk mengambil kebijakan yang adil sehingga memerlukan strategi agar tepat sasaran. Kekurangan model ini, kenyataannya kebijakan yang diputuskan akan menguntungkan sebagian pihak, adanya pihak yang dirugikan terkadang melakukan protes yang dapat mempengaruhi implementasi kebijakan.

f. Model Sistem

Model sistem menggambarkan *public policy* sebagai suatu *output* dari suatu sistem politik atas desakan-desakan yang diterima dari lingkungan, *output* atau hasil adalah alokasi nilai-nilai yang otoritatif dari suatu sistem. Masukkan yang

diterima berbentuk tuntutan dan dukungan, tuntutan tersebut terjadi ketika individu atau kelompok menanggapi dan mempengaruhi keadaan senyatanya dari lingkungan. Dukungan terjadi ketika individu atau kelompok menerima hasil-hasil dari kesepakatan, misalnya menaati hukum, membayar pajak, dan semua tindakan-tindakan yang pada umumnya sesuai dengan *public policy*. Pendekatan dalam sistem ini dikenal tiga komponen yaitu: input, proses dan output.

Setiap sistem pada hakikatnya menyerap berbagai tuntutan antara lain berupa konflik, agar dapat mentransformasikan tuntutan-tuntutan ini menjadi suatu kenyataan berupa hasil dari *public policy*, maka tuntutan-tuntutan tersebut harus diatur dalam tuntutan kelompok-kelompok politik seperti misalnya parpol, dan kelompok-kelompok berkepentingan lainnya. Hasil-hasil dari *public policy* tersebut barangkali akan dapat mempengaruhi untuk melakukan penyempurnaan dalam lingkungan dan tuntutan-tuntutan baru yang kemungkinan bisa timbul. Demikian pula kemungkinan bisa mempengaruhi sifat-sifat dari suatu sistem politik. Sehubungan dengan ini suatu sistem dapat melindungi dirinya dengan cara, (Thoha, 2010:150):

- 1) Menghasilkan hasil-hasil yang dapat memuaskan
- 2) Menggantungkan pada akar-akar yang telah mengikat secara mendalam suatu sistem tersebut
- 3) Menggunakan pemaksaan

Nilai suatu sistem dalam model sistem terhadap *public policy* akan tergantung pada pertanyaan-pertanyaan berikut ini (Thoha, 2010:150):

- 1) Dimensi-dimensi lingkungan apakah yang secara signifikan dapat memengaruhi timbulnya tuntutan-tuntutan terhadap sistem politik?
- 2) Sifat-sifat sistem politik apakah yang secara signifikan mampu mentransformasikan tuntutan-tuntutan kedalam *public policy*, dan yang mampu melindungi dirinya setiap waktu?

- 3) Bagaimanakah masukan-masukan dari lingkungan dapat memengaruhi sifat-sifat sistem politik?
- 4) Bagaimanakah karakteristik sistem politik dapat memengaruhi isi dari *public policy*?
- 5) Bagaimanakah masukan-masukan dari lingkungan dapat memengaruhi isi dari *public policy*?
- 6) Bagaimanakah *public policy* dapat mempengaruhi, melalui umpan balik (*feedback*) dilingkungannya dan sifat-sifat sistem politik?

Kelebihan model sistem adalah adanya sistem yang terjadi secara berhubungan yaitu adanya input (masukan), proses dan output (hasil) dengan siklus tersebut menghasilkan hasil yang efektif, pelaksanaan kebijakan bersifat memaksa. Kekurangan model ini adalah terpusatnya perhatian pada tindakan-tindakan yang dilakukan oleh pemerintah dan tindakan-tindakan yang tidak dilakukan oleh pemerintah tidak menjadi perhatian masyarakat, padahal tindakan yang tidak diperhatikan berpotensi terjadi penyelewengan.

Merumuskan atau membuat kebijakan tidak sederhana seperti yang telah dibayangkan, karena ada dua belas model yang membantu. Pada penelitian ini penulis hanya memilih enam model yang berkaitan, untuk memudahkan memilih model yang paling sesuai dengan tugas perumusan kebijakan yang dilakukan oleh Pemerintah Daerah Kota Malang. Pemilihan keenam model tersebut bukan berarti kurang efektif, ada yang eksis sebagian baru naik daun dan sebagian mulai *fade away*. Model-model yang paling dominan hingga saat ini adalah model kelembagaan, elit dan model teori rasionalisme, (Dwijowijoto, 2003:137). Model teori rasionalisme cenderung menggunakan pola-pola demokratik namun mengakomodasikan kondisi kompetitif, sedangkan model elit dan kelembagaan cenderung otokratik namun lebih mengakomodasikan kepada kondisi kompetisi. Mencari model perumusan terbaik dalam perumusan kebijakan publik tidak bisa

dijawab dengan model ini atau model itu, atau *mix* dari berbagai model. Beberapa hal yang perlu diperhitungkan sebelum memilih model ditentukan dulu unsur-unsur berikut, (Dwijowijoto, 2003:138):

- 1) Kompleksitasnya isu atau permasalahan
- 2) Ketersediaan sumber daya, khususnya kompetensi sumber daya manusia dan
- 3) Ketersediaan waktu.

Model inkremental adalah model yang efektif digunakan pada kondisi sumber daya rendah dan kompleksitasnya rendah, sedangkan model teori permainan efektif digunakan pada permasalahan yang kompleks dan sumber daya, khususnya sumber daya manusia, tersedia dalam jumlah dan kualitas yang mencukupi. Peneliti berpendapat bahwa model teori inkremental adalah bentuk perumusan kebijakan yang sesuai dengan keadaan pengambilan kebijakan yang sering terjadi di birokrasi Indonesia. Permasalahan tentang sampah merupakan permasalahan yang kompleks, karena dampak yang ditimbulkan sangat besar terhadap lingkungan, dampak yang ditimbulkan berpengaruh pada aspek kehidupan lainnya seperti banjir, penyakit, umur TPA pendek dan sarana prasarana sampah cepat rusak serta permasalahan sampah umumnya terjadi disemua Kota di Indonesia. Tuntutan penyelesaian terhadap permasalahan sampah untuk segera dicari solusinya, inovasi dalam pengelolaan sampah merupakan solusi yang ditawarkan untuk mengurangi jumlah timbunan sampah. Namun, dari tingkat sumber daya manusia terdapat keterbatasan sumber daya aparatur, secara kuantitas sumber daya aparatur birokrasi Indonesia banyak tetapi dari segi kualitas jumlahnya sangat sedikit. Aparatur birokrasi yang menduduki posisi yang strategis sering tidak mempunyai kemampuan dan keahlian untuk merumuskan

kebijakan publik sesuai dengan kebutuhan. Dan aparatur birokrasi tidak mempunyai kecukupan waktu untuk melakukan penelitian, ketersediaan informasi, pemikiran dampak pada waktu jangka panjang kurang diperhatikan dan kecukupan dana untuk melakukan evaluasi kebijakan secara komprehensif. Keengganan untuk melakukan perubahan yang disebabkan karena keberhasilan kebijakan dimasa lalu yang menciptakan rasa puas diri yang berkelanjutan.

3. Pengertian Program

Pengertian program menurut Peraturan Daerah Kota Malang Nomor 6 Tahun 2010 Tentang Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah Tahun 2009-2013 adalah “Penjabaran kebijakan Satuan Kerja Perangkat Daerah dalam bentuk upaya yang berisi satu atau lebih kegiatan dengan menggunakan sumber daya yang disediakan untuk mencapai hasil yang terukur sesuai dengan misi Satuan Kerja Perangkat Daerah”. Domai, (2010:15) mengatakan program adalah “Sekumpulan proyek-proyek tertentu yang saling menyelaraskan dan mengintegrasikan berbagai tindakan dan kegiatan untuk mencapai tujuan kebijakan secara keseluruhan”. Berdasarkan pendapat tersebut dapat disimpulkan bahwa program merupakan bentuk penjabaran kebijakan yang berbentuk kegiatan-kegiatan dengan memperhatikan dan menggunakan sumber daya yang dimiliki oleh organisasi sebagai upaya untuk mencapai tujuan yang telah ditetapkan. Program atau kegiatan dimulai dengan adanya *input-proses-output-outcome*-dampak. Input sebagai masukan dari suatu kegiatan, sedangkan proses adalah pengelolaan dan tahapan yang dilalui dalam melaksanakan program yang telah direncanakan. *Output* adalah hasil-hasil yang dicapai dari sejumlah

rangkaian yang dilaksanakan melalui sejumlah program, atau dapat dikatakan bahwa *output* merupakan hasil langsung dari suatu kegiatan (Riyadi dan Deddy, 2004:221). *Outcome* adalah hasil yang diperoleh sesuai dengan target dan tujuan yang telah ditentukan sebelumnya.

D. Efektivitas

1. Pengertian Efektivitas

Kata efektif berasal dari bahasa Inggris yaitu *effective* yang berarti berhasil atau sesuatu yang dilakukan berhasil dengan baik. Efektivitas merupakan unsur pokok untuk mencapai tujuan atau sasaran yang telah ditentukan di dalam setiap organisasi, kegiatan ataupun program. Disebut efektif apabila menimbulkan akibat atau tercapai tujuan ataupun sasaran seperti yang telah ditentukan. Subagyo (2000) mengatakan bahwa efektivitas adalah kesesuaian antara *output* dengan tujuan yang ditetapkan, (Budiani, 2007:52). Efektivitas adalah suatu keadaan yang terjadi karena dikehendaki. Sedarmayanti (2002:6) mengemukakan bahwa “efektivitas adalah setiap proses kegiatan dan pengembangan diarahkan untuk menghasilkan sesuatu yang benar-benar sesuai dengan kebutuhan melalui pemanfaatan yang sebaik-baiknya dari berbagai sumber-sumber yang tersedia”, (Sudirman, 2013:50). Dari pengertian para ahli tersebut dapat disimpulkan bahwa efektivitas adalah suatu proses untuk mengukur pencapaian tujuan yang telah ditetapkan dalam suatu organisasi baik secara kualitas maupun kuantitas.

Evaluasi jalannya organisasi dapat dilakukan dengan konsep efektivitas, konsep ini untuk menentukan apakah perlu dilakukan perubahan secara signifikan

terhadap bentuk dan manajemen organisasi atau tidak. Dikatakan efektif apabila tercapainya tujuan organisasi melalui pemanfaatan sumber daya yang dimiliki secara efisien, ditinjau dari sisi masukan (*input*), proses, maupun keluaran (*output*). Ketersediaan personil, sarana dan prasarana serta metode dan model yang digunakan merupakan sumber daya yang diperlukan untuk menunjang efektivitas organisasi.

2. Tolak Ukur Efektivitas Kebijakan

Tolak ukur efektivitas adalah elemen yang menjadi dasar dalam melakukan penilaian pada efektivitas, semakin besar kontribusi *output* yang dihasilkan sesuai dengan tujuan yang telah ditentukan, maka semakin efektif proses kerja suatu unit organisasi. Penilaian terhadap pencapaian tujuan dapat dilakukan dengan membandingkan antara tujuan yang telah ditentukan dengan *output* yang telah dicapai. Budiani, (2007:53) mengatakan terdapat variabel-variabel yang digunakan untuk mengukur efektivitas adalah sebagai berikut:

a. Ketepatan sasaran program

Yaitu melihat program yang dibuat sudah mencapai sasaran yang telah ditentukan

b. Sosialisasi program

Yaitu adanya hubungan antara pembuat program dengan pengguna program yang bertujuan untuk memberikan informasi tentang program yang akan dilaksanakan sehingga program tersebut dapat tersampaikan kepada masyarakat

c. Tujuan program

Yaitu hasil yang diperoleh setelah menerapkan program yang telah dijalankan sebelumnya. Tujuan program yang diharapkan adalah

terwujudnya kesejahteraan masyarakat Kota Malang salah satunya dengan pengelolaan sampah

d. Pemantauan

Yaitu kegiatan yang dilakukan setelah program dilakukan sebagai bentuk penilaian dan kontrol atas pelaksanaan program.

Sedangkan Duncan yang dikutip Richard M. Steers (1985:53) dalam bukunya "*Efektivitas Organisasi*" mengatakan mengenai ukuran efektivitas, sebagai berikut:

a. Pencapaian Tujuan

Pencapaian tujuan adalah keseluruhan upaya pencapaian tujuan harus dipandang sebagai suatu proses. Oleh karena itu, agar pencapaian tujuan akhir semakin terjamin, diperlukan pentahapan, baik dalam arti pentahapan pencapaian bagian-bagiannya maupun pentahapan dalam arti periodisasinya. Pencapaian tujuan terdiri dari beberapa faktor, yaitu: Kurun waktu dan sasaran yang merupakan target kongkret

b. Integrasi

Integrasi yaitu pengukuran terhadap tingkat kemampuan suatu organisasi untuk mengadakan sosialisasi, pengembangan konsensus dan komunikasi dengan berbagai macam organisasi lainnya. Integrasi menyangkut proses sosialisasi

c. Adaptasi

Adaptasi adalah kemampuan organisasi untuk menyesuaikan diri dengan lingkungannya. Untuk itu digunakan tolak ukur proses pengadaan dan pengisian tenaga kerja.

Ulum, (2012:28) mendefinisikan efektivitas sebagai ukuran berhasil tidaknya suatu organisasi mencapai tujuannya. Apabila suatu organisasi berhasil mencapai tujuan maka organisasi tersebut dikatakan telah berjalan dengan efektif.

Hal terpenting yang perlu dicatat bahwa efektivitas tidak menyatakan tentang seberapa besar biaya yang telah dikeluarkan untuk mencapai tujuan tersebut.

Efektivitas hanya melihat apakah suatu program atau kegiatan telah mencapai tujuan yang telah ditetapkan. Dengan menggunakan teori ini diharapkan dapat mengukur tingkat efektivitas program inovasi Pemerintah Kota Malang dalam pengelolaan sampah di Kota Malang. Dari sejumlah definisi pengukuran tingkat efektivitas yang telah dikemukakan diatas, perlu peneliti tegaskan bahwa dalam penelitian ini menggunakan teori pengukuran efektivitas yang dikemukakan oleh

Budiani, (2007:53) adalah:

- a. Ketepatan sasaran program
- b. Sosialisasi program
- c. Tujuan program
- d. Pemantauan.

E. Sampah dan Pengelolaannya

1. Pengertian Sampah

Sampah adalah material padat yang dihasilkan dari rumah tangga, pasar, perkantoran, hotel, rumah penginapan, rumah makan, industri, puingan bahan bangunan dan besi-besi tua bekas kendaraan bermotor. Sampah merupakan hasil sampingan manusia yang sudah tidak terpakai, (Sucipto, 2012:1). Sampah adalah bahan yang tidak mempunyai nilai atau tidak berharga untuk maksud biasa atau utama dalam pembuatan atau pemakaian barang rusak atau bercacat dalam pembuatan manufaktur atau materi berkelebihan atau ditolak atau buangan (Kementerian Lingkungan Hidup, 2005) sedangkan dalam Undang-Undang No. 18 Tahun 2008 Tentang Pengelolaan Sampah dinyatakan definisi sampah sebagai sisa kegiatan sehari-hari manusia dan atau dari proses alam yang berbentuk padat. Pengelolaan sampah adalah kegiatan yang sistematis, menyeluruh, dan berkesinambungan yang meliputi pengurangan dan penanganan sampah. Berdasarkan asalnya, sampah dibagi menjadi dua jenis, yaitu sampah organik, sampah anorganik dan Sampah B3 (Bahan berbahaya dan beracun).

- a. Sampah Organik, berasal dari makhluk hidup, baik manusia, hewan, maupun tumbuhan. Sampah organik dibagi menjadi sampah organik basah dan sampah organik kering. Sampah organik basah adalah sampah yang mempunyai kandungan air yang cukup tinggi, contohnya sisa sayuran dan kulit buah. Sampah organik kering adalah bahan organik yang kadar airnya sedikit, contohnya kertas, dedaunan kering, kayu dan ranting pohon

- b. Sampah Anorganik, berasal dari bahan yang dapat diperbarui dan bahan yang berbahaya serta beracun. Jenis sampah ini dapat didaur ulang, contohnya plastik dan logam
- c. Sampah B3 (bahan berbahaya dan beracun), sampah yang berbahaya dan beracun bagi manusia yang mengandung merkuri dan zat kimia lainnya seperti kaleng bekas cat semprot dan minyak wangi.

2. Indikator Keberhasilan Pengelolaan Sampah

Pengelolaan sampah sebuah kota tidak sesederhana pengelolaan sampah sebuah kawasan kecil, apalagi jika dibandingkan dengan pengelolaan sampah sebuah rumah tangga. Pengelolaan sampah di negara industri sering didefinisikan sebagai kontrol terhadap timbulan sampah, mulai dari pewadahan, pengumpulan, pemindahan, pengangkutan, proses, dan pembuangan akhir sampah, dengan prinsip-prinsip terbaik untuk kesehatan, ekonomi, keteknikan/*engineering*, konservasi, estetika, lingkungan, dan juga terhadap sikap masyarakat. Aspek-aspek penting yang mempengaruhi keberhasilan pengelolaan sampah antara lain, (Damanhuri & Tri, 2011:6-8):

- a. Peraturan atau Hukum dan Kebijakan Publik

Sebagai negara hukum, kehidupan dan penyelenggaraan pemerintahan bertumpu pada hukum yang berlaku. Undang-Undang No 18 Tahun 2008 Tentang Pengelolaan Sampah yang dikeluarkan pada bulan Mei 2008 merupakan payung hukum pengelolaan sampah di Indonesia. Ditingkat daerah pengelolaan sampah membutuhkan kekuatan dan dasar hukum. Peraturan yang diperlukan dalam penyelenggaraan pengelolaan sampah antara lain mengatur tentang ketertiban

umum yang terkait dengan penanganan sampah, rencana induk pengelolaan sampah kota, bentuk lembaga dan organisasi pengelola, tata cara penyelenggaraan pengelolaan, besaran tarif pelayanan atau retribusi dan kerjasama dengan pihak yang terkait.

b. Kelembagaan dan Organisasi

Aspek organisasi dan manajemen merupakan suatu kegiatan yang multi disiplin bertumpu pada teknik dan manajemen yang menyangkut aspek ekonomi, sosial, budaya, kondisi fisik wilayah kota dan memperhatikan pihak yang dilayani yaitu masyarakat. Saat ini terdapat dorongan sangat besar agar pengelolaan sampah melibatkan pihak swasta, dengan demikian pemerintah daerah berfungsi sebagai regulator dan pihak swasta sebagai operator. Bentuk institusi formal pengelola sampah kota di Indonesia biasanya adalah:

- 1) Seksi kebersihan, dibawah sebuah dinas, misalnya Dinas Pekerjaan Umum atau Badan Pengelola Lingkungan Hidup
- 2) Unit Pelaksana Teknis Dinas (UPTD), dibawah suatu dinas biasanya dibawah Dinas PU, terutama apabila dalam struktur organisasi di daerah tersebut belum tersedia seksi khusus dibawah dinas yang mengelola kebersihan
- 3) Dinas Kebersihan, hierarki tertinggi dalam struktur organisasi sebuah kota/kabupaten di bawah bupati/walikota, institusi ini perlu dibentuk karena aktivitas dan volume pekerjaan yang sudah meningkat
- 4) Perusahaan Daerah (PD) kebersihan, merupakan organisasi pengelola yang dibentuk bila permasalahan kota sudah cukup luas dan kompleks.

organisasi ini tidak disubsidi oleh pemerintah sehingga efektivitas retribusi sangat menentukan. Organisasi ini untuk kota metropolitan, yang mempunyai otonomi dan keluwesan bergerak serta berfungsi pelayanan kebersihan kepada masyarakat

- 5) Pengelolaan sampah regional, bentuk institusi ini dimungkinkan apabila pengelolaan sampah melibatkan lebih dari 1 pemerintah kota/kabupaten khususnya dalam penanganan akhir sampah.

c. Teknik Operasional

UU 18/2008 menempatkan teknik operasional sebagai hierarki kedua dalam pengelolaan sampah yang disebut dengan penanganan sampah. Sedangkan hierarki pertama adalah pengurangan sampah yang berbasis 3R. Teknik operasional pengelolaan sampah perkotaan meliputi kegiatan-kegiatan pewadahan, pengumpulan, pemindahan, pengangkutan, pengolahan dan pemrosesan akhir sampah. Kegiatan pemilahan daur ulang diupayakan semaksimal mungkin dari sumber sampah. Teknik operasional pengelolaan sampah perkotaan dan pewadahan sampah sampai proses akhir bersifat terpadu dengan pemilahan dari sumber sampah.

d. Finansial dan Ekonomi

Pembiayaan merupakan roda penggerak kegiatan pengelolaan sampah yang ada di tiap kota, tanpa adanya pendanaan kegiatan pengelolaan sampah tidak dapat berjalan dengan lancar. Komponen pembiayaan pengelolaan sampah terdiri dari biaya investasi, biaya operasi dan pemeliharaan, biaya manajemen, biaya untuk pengembangan, biaya penyuluhan dan pembinaan masyarakat. sektor pembiayaan

menyangkut aspek, seperti proporsi APBD dan anggaran pengelolaan sampah, antara retribusi dan biaya pengelolaan sampah yang digunakan untuk gaji, transportasi, pemeliharaan, pendidikan dan pengembangan serta administrasi. Dan proporsi antara retribusi dengan pendapatan masyarakat, retribusi merupakan bentuk nyata partisipasi masyarakat dalam membiayai kegiatan pengelolaan sampah.

e. Sosial

Keberhasilan pengelolaan sampah ditentukan dari adanya partisipasi masyarakat penghasil sampah. Salah satu cara membantu program pemerintah berhasil adalah bagaimana membiasakan masyarakat kepada tingkah laku yang sesuai dengan tujuan program. Permasalahan yang terjadi adalah tingkat persebaran penduduk tiap wilayah tidak sama, belum melembaganya keinginan dalam masyarakat untuk menjaga lingkungan, belum adanya program penyuluhan kepada masyarakat, dan kekhawatiran pengelola sampah bahwa inisiatif masyarakat tidak akan sesuai dengan konsep pengelolaan yang ada.

f. Lingkungan Hidup

Persoalan pengelolaan sampah yang sering muncul tidak hanya sebatas persoalan estetika, persoalan bau sampah, dan bagaimana menangani sampah yang efektif dan efisien namun juga, menyangkut aspek dampak yang ditimbulkan. Pencemaran air dan udara sekitar fasilitas pengelolaan sampah dan kecelakaan yang disebabkan sampah. Dari kejadian tersebut maka UU 18/2008 menempatkan aspek lingkungan sebagai salah satu asas dalam pengelolaan

sampah di Indonesia. Aspek lingkungan perlu menjadi pertimbangan penting dalam pengelolaan sampah kota.

Dapat disimpulkan bahwa untuk mencapai keberhasilan pengelolaan sampah diperlukan aspek penunjang. Oleh karena itu untuk mencapai keberhasilan pengelolaan sampah membutuhkan persiapan yang matang dari semua pihak baik masyarakat dan pemerintah daerah selaku penyelenggara pengelolaan sampah.

3. Sistem Pengelolaan Sampah

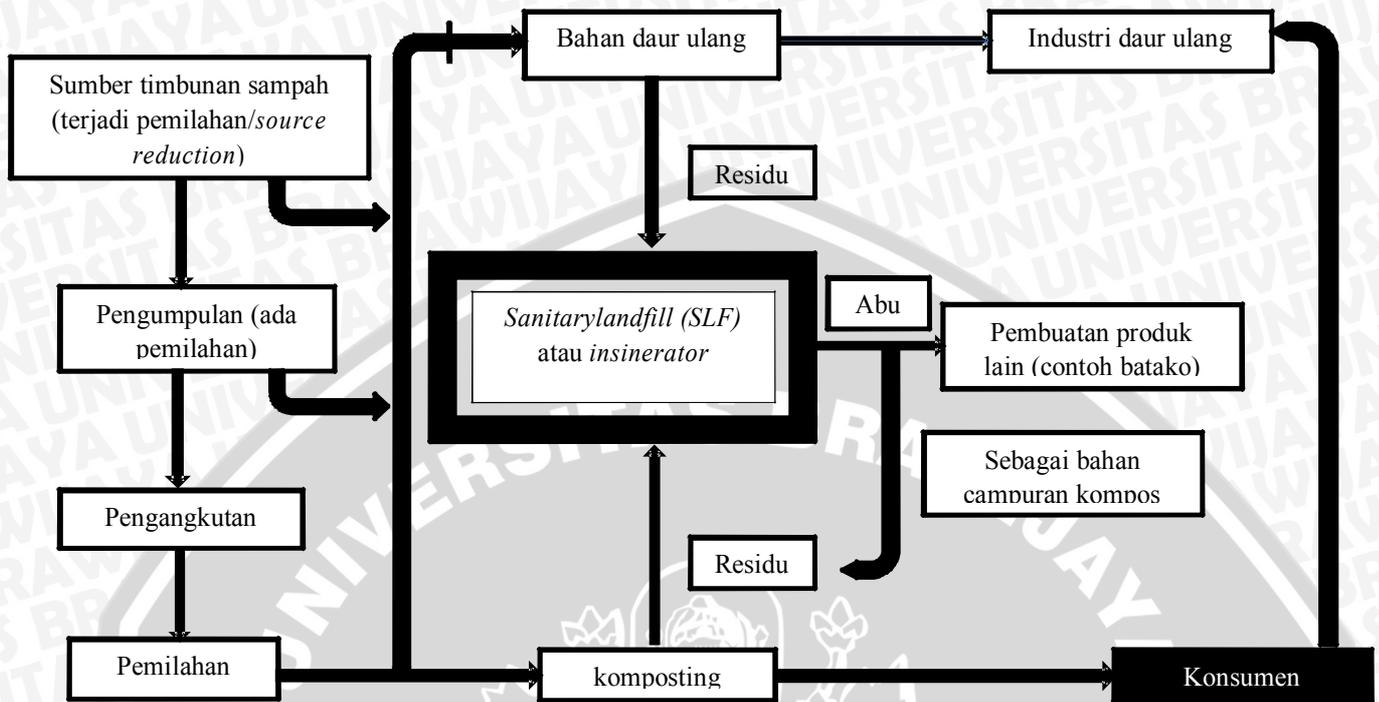
Sistem pengelolaan sampah terpadu adalah kombinasi dari sistem pengelolaan sampah dengan cara daur ulang, pengkomposan, pembakaran (incenerator) dan sistem pembuangan akhir dengan cara *sanitary landfill*, (Sucipto, 2012:15). Sistem pengelolaan sampah terpadu merupakan penjabaran dari sistem 3R yaitu *reduce*, *reuse* dan *recycle* atau 3M (mengurangi, menggunakan kembali dan mendaur ulang), (Sucipto, 2012:15). Program 3R dapat berjalan dengan mulai dipilahnya sampah sejak dari sumber, pemilahan minimal dilakukan menjadi sampah organik dan sampah anorganik. Pemilahan sampah membutuhkan peran serta masyarakat dan sarana prasarana yang memadai, seperti tempat sampah terpilah, gerobak sampah terpilah dan jadwal pengambilan sampah. Selain itu, membutuhkan sarana non fisik berupa penyuluhan, pengawasan, pemantauan, dan peraturan yang berjalan secara profesional.

Program mengurangi sampah idealnya dapat dimulai sejak dari sumbernya, hal ini berhubungan dengan peran serta masyarakat sebagai penghasil sampah.

Mengurangi sampah dimasyarakat dapat dilakukan dengan menerapkan pola hidup sehat dengan: menentukan prioritas sebelum membeli barang, mengurangi atau menghindari atau penggunaan barang yang tidak dapat didaur ulang oleh alam, membeli produk yang tahan lama, dan menggunakan produk selama mungkin tidak terlalu menganut mode. Pengurangan sampah selanjutnya dilanjutkan dengan pembuatan kompos, dan daur ulang. Secara teori, program pengurangan sampah dapat mengurangi sampah dari sumber sampai dengan 3%.

Mengguna ulang sampah adalah kegiatan menggunakan kembali barang-barang masih layak dipakai dengan keuntungan secara ekonomis dan ekologis. Banyak sekali barang-barang yang setelah digunakan bisa digunakan ulang dengan fungsi yang sama tanpa proses pengolahan. *Recycle* (daur ulang) adalah pengelolaan sampah dengan kegiatan pemilahan, pengumpulan, pemrosesan, pendistribusian dan pembuatan produk atau material bekas pakai. Daur ulang dapat dilakukan dengan merubah bentuk berubah tetapi fungsi tetap dan bentuk berubah dan fungsi berubah.

Sesuai dengan UU 18/2008 pengelolaan sampah di Indonesia hendaknya bertumpu pada konsep 3R dan sampah residu daat diupayakan dengan pemrosesan dan pengolahan untuk menjadikan sampah sebagai sumber daya yang dapat dimanfaatkan. Proses pengelolaan sampah secara terpadu secara konseptual seperti gambar dibawah ini:



Gambar 5: Skema konseptual pengelolaan sampah secara terpadu (Damanhuri & Tri, 2011:122)

Pengelolaan sampah secara terpadu merupakan pengelolaan sampah dimaksimalkan dari sumber sampah. Sumber sampah seperti yang telah dijelaskan pada paragraf 1, 2 dan 3 terjadi proses pengelolaan sampah dengan konsep 3R. Dari rumah tangga, sampah sisa kegiatan daur ulang dikumpulkan dan diangkut ke TPS dan TPA. Di TPA terjadi pemilahan sampah untuk komposting dan daur ulang. Sampah residu akan diolah di TPA dengan *sanitary landfill* atau *incenerator*, hasil dari pembakaran sampah berupa abu dapat digunakan sebagai bahan baku batako dan campuran kompos. Hasil dari daur ulang dan kompos akan dijual kepada konsumen dan industri daur ulang. Pembangunan sistem pengelolaan yang lengkap dan terpadu membutuhkan modal investasi yang cukup besar dan manajemen operasional yang efektif. Pembangunan sistem pengelolaan sampah harus dikembangkan dengan sensitif dan akomodatif terhadap aspek

komposisi dan karakteristik yang disesuaikan dengan pergeseran nilai sampah yang akan datang.

F. Kerangka Pikir

Inovasi pemerintah daerah sangat penting bagi proses pelayanan, kinerja birokrasi dan mengelola sumber daya yang dimiliki oleh birokrasi, hal ini untuk mencapai tujuan birokrasi. Adanya SIDA dapat membantu daerah untuk menghasilkan produk unggulan yang dapat meningkatkan kesejahteraan daerah karena SIDA fungsinya untuk mengarahkan dan mengatur terbentuknya lingkungan yang kondusif dan dapat mendorong terciptanya tumbuh kembang inovasi serta teknologi baru yang bermanfaat untuk meningkatkan efisiensi proses.

Banyaknya masalah sampah yang ada dan hampir di semua kota di Indonesia sama yaitu budaya masyarakat dan regulasi dari pemerintah. Masih banyaknya masyarakat yang membuang sampah disembarang tempat, pengelolaan sampah hanya sekedar kumpul, angkut dan buang sehingga membutuhkan lahan kosong yang cukup untuk menampung sampah sedangkan lahan kosong di kota-kota besar sudah mulai sulit dicari serta tidak ada larangan dan sosialisasi mengenai pentingnya lingkungan bagi kehidupan bermasyarakat. Sistem pengelolaan terpadu adalah sistem pengelolaan yang mengkombinasikan sistem pengelolaan sampah dengan cara daur ulang, pengkomposan, pembakaran (*incinerator*) dan sistem pembuangan akhir dengan cara *sanitary landfill*, (Sucipto, 2012:15).

Pembuatan kebijakan tidak semudah yang dikira, prosesnya membutuhkan waktu yang lama dengan proses yang panjang dan bertahap. Inti dari kebijakan publik adalah perumusan kebijakan karena perumusan kebijakan adalah batas-batas kebijakan itu sendiri. Terdapat sejumlah model perumusan kebijakan yang membantu dalam secara teknis merumuskan kebijakan. Model dalam *public policy* merupakan penyederhanaan dan menjelaskan pemikiran-pemikiran tentang kebijakan publik dan dampak yang akan timbul. Model perumusan kebijakan tersebut dapat membantu atau mengevaluasi perumusan kebijakan Pemerintah Kota Malang dalam pengelolaan sampah. Setelah mengetahui kebijakan pengelolaan sampah maka, diperlukan penilaian efektif apa tidak kebijakan yang telah diterapkan oleh Pemerintah Kota Malang (DKP), maka diperlukan tolak ukur efektivitas kebijakan pengelolaan sampah. Dari definisi tolak ukur mengenai efektivitas suatu kebijakan yang telah diuraikan diatas, peneliti menegaskan dalam rencana penelitian ini menggunakan variabel-variabel yang digunakan untuk mengukur efektivitas sesuai dengan yang dikemukakan oleh Budiani, (2007:53) adalah sebagai berikut:

1. Ketepatan sasaran program

Yaitu melihat program yang dibuat sudah mencapai sasaran yang telah ditentukan.

2. Sosialisasi program

Yaitu adanya hubungan antara pembuat program dengan pengguna program yang bertujuan untuk memberikan informasi tentang program yang akan

dilaksanakan sehingga program tersebut dapat tersampaikan kepada masyarakat.

3. Tujuan program

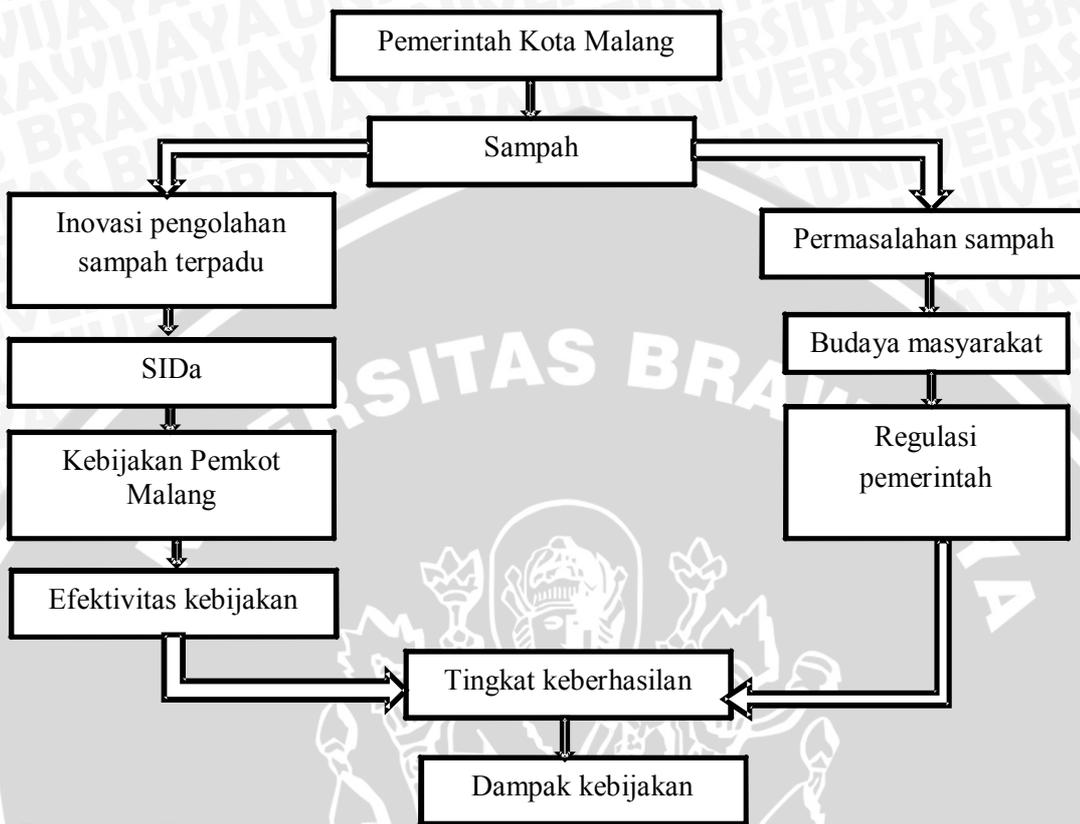
Yaitu hasil yang didapat setelah menerapkan program yang telah dijalankan sebelumnya. Tujuan program yang diharapkan adalah terwujudnya kesejahteraan masyarakat Kota Malang.

4. Pemantauan

Yaitu kegiatan yang dilakukan setelah program dilakukan sebagai bentuk penilaian dan kontrol atas pelaksanaan program.

DKP sebagai lembaga yang menyelenggarakan pengelolaan sampah telah menerapkan strategi pengelolaan sampah dari tingkat hulu hingga tingkat hilir. Pelaksanaan strategi tersebut diperlukan suatu evaluasi untuk mengetahui tingkat keberhasilan kebijakan pengelolaan sampah dan mengetahui dampak yang timbul dari kebijakan pengelolaan sampah yang telah diterapkan. Adapun pemaparan secara ringkas atas kerangka pikir diatas dapat digambarkan sebagai skema sebagai berikut:

Alur pemikiran penelitian:



Gambar 6: Kerangka pikir, Sumber data: olahan penulis