



BAB I PENDAHULUAN

I.1 Latar Belakang Masalah

Kota adalah sebuah istilah atau kata yang sudah sangat populer di kalangan masyarakat, baik masyarakat awam maupun masyarakat yang memperdalam studinya mengenai kota. Kota selalu diidentikkan sebagai suatu wilayah yang dipenuhi dengan bangunan-bangunan pertokoan besar, pemukiman-pemukiman yang berjubel, dan dihuni penduduk yang cukup besar. Sedangkan desa dipahami sebagai suatu keadaan wilayah yang bertolakbelakang dengan gambaran kondisi kota tersebut.

Adanya pemahaman yang demikian dipengaruhi oleh fungsi kota yang tidak hanya berfungsi sebagai pusat berasosiasi, tetapi juga sebagai pusat kegiatan ekonomi (pusat pertukaran atau komersial dan pusat industrial) dan pusat pelayanan, baik pelayanan jasa maupun sosial.¹ Dengan kata lain, kota merupakan suatu daerah yang berfungsi sebagai pusat pemerintahan, ekonomi, serta kebudayaan.

Pada dasarnya, terdapat dua perspektif yang dapat digunakan untuk menjelaskan definisi mengenai kota, yakni dilihat dari segi fisik dan nonfisik. Dilihat dari segi fisik, kota didefinisikan sebagai daerah tertentu dalam wilayah negara yang mempunyai aglomerasi penduduk minimal yang telah ditentukan dan penduduk mana bertempat tinggal pada satuan pemukiman yang kompak.² Sedangkan dilihat dari segi nonfisik, kota didefinisikan sebagai suatu sistem sosial. Melalui tulisannya, Bintarto mengemukakan bahwa :

Kota dapat diartikan sebagai suatu sistem jaringan manusia yang ditimbulkan oleh unsur alami dan nonalami yang ditandai dengan gejala-gejala pemusatan penduduk yang cukup besar, yang diikuti dengan adanya strata sosial-ekonomi yang heterogen dan bercorak materialistis.³

¹ Benny Soembodo, *Buku Ajar Ekologi Kota*, (Surabaya : PT Revka Petra Media, 2012), hal. 13

² *Ibid*, hal. 19

³ *Ibid*, hal. 6



BAB I PENDAHULUAN

Kota pada awalnya adalah suatu desa, yaitu desa yang mengalami perkembangan. Proses perkembangan dari desa ke kota bukanlah merupakan titik akhir perkembangan. Kota itu sendiri juga akan berkembang terus-menerus mengikuti irama dan kecepatan yang berbeda-beda antar kota satu dengan kota yang lain. Perkembangan kota ini memang membawa akibat-akibat positif bagi kehidupan manusia. Perkembangan kota akan selalu berarti peradaban manusia.⁴ Lebih konkrit lagi perkembangan kota akan berarti pula perkembangan kesejahteraan masyarakat kota.

Namun, perkembangan kota juga memberikan dampak negatif. Perkembangan kota dimaknai sebagai perkembangan jumlah penduduk. Seiring dengan adanya perkembangan kota, maka jumlah penduduk di kota tersebut juga semakin besar, serta semakin banyak pula masalah-masalah yang akan ditimbulkan. Hal ini menyebabkan kondisi masyarakat yang semakin kompleks, semakin banyak permasalahan publik, dan semakin memerlukan pengaturan, serta pengorganisasian oleh birokrasi pemerintahan.

Berbagai kelompok dengan beragam kepentingan akan bermunculan di dalam masyarakat, sehingga birokrasi akan menghadapi tugas yang lebih berat dari waktu ke waktu. Birokrasi harus dapat mendistribusikan dan mengatur sumber daya yang dimiliki oleh suatu daerah guna memenuhi kebutuhan dan kepentingan seluruh masyarakat. Birokrasi juga dituntut untuk dapat menyelenggarakan pelayanan yang diperlukan, serta menyediakan fasilitas perumahan, kesehatan, transportasi, pasar, dan infrastruktur sosial ekonomi lainnya.

Hal ini sejalan dengan pendapat Bintarto yang mengemukakan bahwa sejalan dengan adanya kemajuan dan perkembangan kota, muncul pula sejumlah masalah yang seakan-akan inheren dengan proses perkembangan itu sendiri.⁵ Berbagai masalah seperti sekularisasi, disorganisasi sosial, kenakalan remaja, kriminalitas, kemiskinan, serta berbagai kepincangan sosial akan muncul dan harus dihadapi oleh masyarakat kota. Bahkan, meningkatnya jumlah penduduk

⁴ *Ibid*, hal. 70

⁵ *Ibid*, hal. 71



BAB I PENDAHULUAN

di kota-kota akan menghasilkan kepadatan bangunan dan hunian yang semakin berdampak serius terhadap lingkungan fisik kota itu sendiri. Timbulnya kelangkaan sumber daya, munculnya pemukiman-pemukiman kumuh, masalah limbah dan polusi, kemacetan lalu lintas, degradasi lingkungan, masalah sampah dan berbagai masalah fisik kota lainnya akan menjadi masalah kota yang tidak dapat dihindari.

Salah satu permasalahan kota yang banyak ditemui adalah masalah sampah. Sampah merupakan permasalahan kota yang sangat kompleks dan memerlukan perhatian yang sungguh-sungguh. Semakin besar suatu kota dan semakin maju suatu negara, maka masalah sampahnya juga semakin rumit karena jumlah sampah yang diproduksi semakin besar.⁶ Seiring dengan semakin kompleksnya permasalahan sampah, maka dampak negatif yang ditimbulkan oleh permasalahan sampah juga semakin banyak dan kompleks pula.

Sampah-sampah perkotaan tersebut rata-rata terdiri dari 60% bahan organik, 14% plastik, 9% berupa kertas, 4,3% bahan metal, dan 12,7% berbagai macam bentuk mulai dari kaca, kayu, dan bahan lainnya. Berdasarkan komposisi tersebut, menurut Dini, penumpukan sampah plastik yang tidak terkelola akan merusak ekosistem lingkungan dan berdampak bagi kesehatan manusia karena sifatnya yang tidak mudah terurai.⁷

Di banyak negara, sampah yang tidak dikelola dengan baik dapat menimbulkan pencemaran lingkungan dan mengganggu estetika. Penumpukan sampah atau pembuangan sampah sembarangan ke kawasan terbuka akan mengakibatkan pencemaran tanah yang juga berdampak pada saluran air tanah. Sedangkan pembakaran sampah akan mengakibatkan pencemaran udara. Pembuangan sampah ke sungai juga mengakibatkan pencemaran air dan tersumbatnya saluran air yang dapat menyebabkan banjir di musim hujan, pencemaran bau, dan mengganggu estetika. Lebih lanjut lagi, penanganan sampah yang tidak komprehensif akan memicu masalah-masalah sosial, seperti

⁶ Budi Sinulingga, *Pembangunan Kota-Tinjauan Regional dan Lokal*, (Jakarta : Pustaka Sinar Harapan, 1999), hal. 242

⁷ Anonim, *Bijak Tangani Plastik : Dua Kota Indonesia Produksi 1,3 Juta Ton Sampah*, Suara Pembaruan 25 April 2018



BAB I PENDAHULUAN

amuk massa, bentrok antarwarga, pemblokiran Tempat Pembuangan Akhir (TPA), dan lain-lain.

Kementerian Lingkungan Hidup dan Kehutanan mempublikasikan data statistik persampahan Indonesia Tahun 2016. Berdasarkan data statistik tersebut, kota-kota di dunia menghasilkan sampah hingga 1,3 miliar ton setiap tahunnya. Bank Dunia memperkirakan pada Tahun 2025 produksi sampah dunia akan meningkat drastis menjadi 2,2 miliar ton. Oleh karena itu, permasalahan sampah tersebut merupakan masalah yang menjadi *concern* bagi kota-kota di seluruh dunia.

Indonesia tercatat sebagai negara penyumbang sampah plastik kelaut terbanyak kedua di dunia, setelah Tiongkok, disusul Filipina, Vietnam, dan Sri Lanka. Jumlah timbunan sampah pada Tahun 2014 mencapai 175.000 s/d 176.000 ton/hari atau 64 juta ton/tahun. Dengan jumlah itu, sekitar 14% nya atau sekitar 9 ton/tahun adalah sampah plastik. Menurut Riset Greeneration, organisasi non-pemerintah yang telah 10 tahun mengikuti isu sampah, satu orang di Indonesia rata-rata menghasilkan 700 kantong plastik per tahun.⁸

Selanjutnya, Chaerul mengemukakan bahwa tingginya volume sampah di Indonesia dikarenakan belum adanya pengelolaan sampah yang efektif. Pengelolaan sampah di Indonesia masih memiliki banyak permasalahan, diantaranya kurangnya dasar hukum yang tegas, tempat pembuangan sampah yang tidak memadai, kurangnya usaha dalam melakukan pengomposan, dan kurangnya pengelolaan TPA dengan sistem yang tepat.⁹ Sependapat dengan Chaerul, Kardono mengatakan bahwa permasalahan pengelolaan sampah yang ada di Indonesia dilihat dari beberapa indikator, diantaranya tingginya jumlah sampah yang dihasilkan, tingkat pelayanan pengelolaan sampah masih rendah, tempat pembuangan sampah akhir yang terbatas jumlahnya, institusi pengelola sampah, dan masalah biaya.¹⁰

⁸ Buletin Cipta Karya Edisi 02/TahunXIV/Februari 2016, hal. 5

⁹ M. Chaerul, Tanaka M, dan Shekdar A.V, *Municipal Solid Waste Management In Indonesia : Status And Strategic Actions*, *Journal of the Faculty of Environmental Science and Technology, Okayama University* 12 (I), hal. 41

¹⁰ Kardono, *Integrated Solid Waste Management in Indonesia, Proceedings of International Symposium on Ecotopia Science*, 2007, ISETS07, hal. 629



BAB I PENDAHULUAN

Pada tahun 2018 Kementerian Lingkungan Hidup dan Kehutanan Republik Indonesia merilis data mengenai kondisi sampah di Indonesia. Secara lebih rinci berikut adalah data produksi dan volume sampah yang terangkut di kota-kota Indonesia.

Tabel 1.1 Jumlah Produksi Sampah Indonesia (Menurut Kota)
Tahun 2016-2017

No.	Kota	Perkiraan Produksi Sampah per Hari (m ³)	
		Tahun 2016	Tahun 2017
1.	Banda Aceh	800,97	275,00
2.	Medan	1874,00	1892,00
3.	Padang	520,00	624,24
4.	Pekan Baru	745,19	764,19
5.	Jambi	1537,00	1534,35
6.	Palembang	-	682,82
7.	Bengkulu	1072,87	774,86
8.	Bandar Lampung	1287,02	800,00
9.	Pangkal Pinang	520,00	623,00
10.	Tanjung Pinang	460,32	470,62
11.	DKI Jakarta	7099,08	7164,53
12.	Bandung	1600,00	1600,00
13.	Semarang	5163,72	5163,72
14.	Yogyakarta	904,80	1048,00
15.	Surabaya	9710,61	9896,78
16.	Serang	1638,00	1638,00
17.	Denpasar	3719,00	3657,20
18.	Mataram	300,00	350,00
19.	Kupang	655,00	684,00
20.	Pontianak	1709,50	1802,50
21.	Palangkaraya	800,00	892,50
22.	Banjarmasin	576,00	568,00
23.	Samarinda	835,57	686,56
24.	Tanjung Selor	204,00	751,70
25.	Manado	-	2064,00
26.	Palu	1041,72	1058,42
27.	Makasar	5931,40	6485,65
28.	Kendari	221,91	220,69
29.	Gorontalo	486,24	490,14
30.	Mamuju	187,00	192,00
31.	Ambon	146,00	200,00
32.	Ternate	59,60	60,64
33.	Manokwari	-	113,32
34.	Jayapura	-	416,55

Sumber : Kementerian Lingkungan Hidup dan Kehutanan RI Tahun 2018



BAB I PENDAHULUAN

Kota Surabaya merupakan kota yang menghasilkan sampah nomor satu di Indonesia. Kota Surabaya memiliki produksi sampah yang sangat tinggi di antara kota lain di Indonesia. Berdasarkan data di atas dapat diketahui bahwa pada Tahun 2016 Kota Surabaya memiliki perkiraan produksi sampah sebanyak 9710,61 m³/hari dan pada Tahun 2017 meningkat menjadi 9896,78 m³/hari atau meningkat 186,17 m³/hari dari tahun sebelumnya.

Kota Surabaya juga merupakan kota yang memiliki jumlah timbulan sampah terbanyak di antara kota-kota metropolitan di Indonesia pada Tahun 2017. Berikut adalah tabel jumlah timbulan sampah kota metropolitan di Indonesia tahun 2017.

Tabel 1.2 Jumlah Timbulan Sampah Kota Metropolitan di Indonesia Tahun 2017

No.	Nama Kota	Provinsi	Jumlah Timbulan Sampah per Hari
1.	Jakarta Pusat	DKI Jakarta	2.191,51 ton/hari
2.	Jakarta Timur	DKI Jakarta	1.850,00 ton/hari
3.	Jakarta Selatan	DKI Jakarta	1.577,73 ton/hari
4.	Jakarta Utara	DKI Jakarta	1.160,11 ton/hari
5..	Jakarta Barat	DKI Jakarta	1.300,00 ton/hari
6.	Bekasi	Jawa Barat	1.224,00 ton/hari
7.	Depok	Jawa Barat	1.320,00 ton/hari
8.	Tangerang	Banten	1.222,72 ton/hari
9.	Bandung	Jawa Barat	1.494,57 ton/hari
10.	Semarang	Jawa Tengah	1.270,13 ton/hari
11.	Surabaya	Jawa Timur	2.790,89 ton/hari
12.	Palembang	Sumatera Selatan	1.080,32 ton/hari
13.	Makassar	Sulawesi Selatan	1.425,00 ton/hari
Jumlah			18.058,83 ton/hari

Sumber : sipsn.menlhk.go.id

Berdasarkan Tabel 1.2 di atas, pada tahun 2017 Kota Surabaya memiliki timbulan sampah sebanyak 2.790,89 ton/hari atau 15,45% dari total timbulan sampah dari kota-kota metropolitan di Indonesia. Jumlah timbulan Kota Surabaya yang melebihi angka 2.500 ton/hari tersebut jauh meninggalkan jumlah timbulan sampah kota-kota metropolitan lain seperti Semarang, Depok, Bekasi, dan lain-lain yang rata-rata di bawah angka 2.000 ton/hari. Bahkan jumlah timbulan sampah Kota Surabaya jauh melebihi jumlah timbulan sampah Jakarta Pusat yang sebanyak 2191,51 ton/hari. Hal ini mengindikasikan bahwa



BAB I PENDAHULUAN

Kota Surabaya berada di urutan pertama kota dengan timbulan sampah terbanyak di Indonesia.

Tabel 1.3 Perbandingan Jumlah Penduduk dengan Jumlah Timbulan Sampah di Provinsi Jawa Timur Tahun 2017

No.	Nama Kota/Kabupaten	Jumlah Penduduk (jiwa)	Jumlah Timbulan Sampah (Ton/Hari)
1.	Kab. Nganjuk	70.654	1.046,28
2.	Kab. Ponorogo	952.130	785,51
3.	Kab. Sidoarjo	2.223.002	1.280,00
4.	Kab. Bondowoso	752.800	471,00
5..	Kab. Malang	2.576.596	464,15
6.	Kab. Tulungagung	287.405	246,61
7.	Kab. Tuban	1.304.000	521,00
8.	Kab. Mojokerto	140.161	51,11
9.	Kab. Pamekasan	178.197	318,34
10.	Kab. Bangkalan	85.000	68,14
11.	Kab. Trenggalek	773.236	386,62
12.	Kota Kediri	290.147	145,07
13.	Kab. Banyuwangi	1.684.985	600,02
14.	Kab. Pacitan	583.857	256,17
15.	Kab. Lamongan	69.609	393,28
16.	Kab. Ngawi	896.859	75,02
17.	Kab. Probolinggo	70.000	71,91
18.	Kab. Sumenep	1.076.805	71,00
19.	Kota Batu	221.693	155,79
20.	Kab. Bojonegoro	1.307.269	390,00
21.	Kota Blitar	154.714	87,91
22.	Kab. Pasuruan	1.614.226	1.130,00
23.	Kab. Madiun	46.152	300,5
24.	Kab. Blitar	1.116.639	412,04
25.	Kab. Situbondo	708.966	553,66
26.	Kab. Magetan	685.182	411,11
27.	Kota Surabaya	3.074.490	2.790,89
28.	Kota madiun	209.809	100,00
29.	Kab. Sampang	1.041.744	528,01
30.	Kab. Jombang	1.393.813	130,00
31.	Kota Malang	898.558	1.319,09
32.	Kab. Mojokerto	1.138.262	716,64
33.	Kota Probolinggo	235.440	168,27
34.	Kab. Gresik	1.313.826	461,00
35.	Kota Pasuruan	197.696	79,07
36.	Kab. Lumajang	220.031	91,25
	Jumlah	27.292.900	17.086,54

Sumber : sipsn.menlhk.go.id



BAB I PENDAHULUAN

Pada Tabel 1.3 jumlah penduduk Kota Surabaya sebanyak 3.074.490 dengan jumlah timbulan sampah sebanyak 2.790,89 ton/hari. Angka tersebut merupakan angka terbesar di Provinsi Jawa Timur. Salah satu penyebab tingginya sampah di Kota Surabaya dikarenakan semakin meningkatnya jumlah penduduk di Kota Surabaya. Kota Surabaya yang notabene merupakan Ibukota Provinsi Jawa Timur tentu saja memiliki jumlah penduduk yang lebih tinggi apabila dibandingkan dengan kabupaten/kota di Provinsi Jawa Timur yang lain. Hal ini menyebabkan permasalahan sampah di Kota Surabaya menjad semakin kompleks. Semakin banyak jumlah penduduk di suatu daerah, maka semakin banyak pula timbulan sampah yang muncul di daerah tersebut. Serta semakin kompleks pula permasalahan sampah yang harus dihadapi oleh daerah tersebut. Berikut adalah perbandingan jumlah penduduk dengan produksi sampah Kota Surabaya Tahun 2015-2017.

Tabel 1.4 Jumlah Penduduk dan Produksi Sampah Kota Surabaya

No.	Tahun	Jumlah Penduduk (Jiwa)	Peningkatan	Produksi Sampah per Hari	Peningkatan
1.	2015	2.848.583	-	9.475,21 m ³	-
2.	2016	2.963.111	114.528 jiwa 4,02 %	9.710,61 m ³	235,4 m ³ (2,48%)
3.	2017	3.074.490	111.379 jiwa 3,75 %	9.896,78 m ³	186,17 m ³ (1,91%)
			-3.149 jiwa (0,27%)		-49,23 m ³ (0,57 %)

Sumber : BPS Kota Surabaya

Berdasarkan tabel di atas, jumlah penduduk di Kota Surabaya terus meningkat, demikian juga dengan jumlah produksi sampah per hari Kota Surabaya. Hal ini mengindikasikan bahwa jumlah penduduk memiliki pengaruh yang signifikan terhadap jumlah produksi sampah suatu kota. Walaupun demikian, laju pertumbuhan penduduk di Kota Surabaya menurun atau melambat sebesar 0,27 % dan laju produksi sampah per hari Kota Surabaya juga menurun 0,57 %. Kondisi ini mengindikasikan bahwa Pemerintah Kota Surabaya melakukan kegiatan pengendalian, baik terhadap laju pertumbuhan penduduk maupun laju produksi sampah.



BAB I PENDAHULUAN

Di sisi lain, pengendalian produksi sampah di Kota Surabaya belum diikuti dengan pengelolaan sampah baik efektif dan efisien. Hal ini terlihat dari perbandingan jumlah produksi sampah dan jumlah sampah yang diangkut di Kota Surabaya Tahun 2015-2017 di bawah ini.

Tabel 1.5 Perbandingan Jumlah Kendaraan Pengangkut Sampah, Jumlah Produksi Sampah dan Jumlah Sampah yang Diangkut di Kota Surabaya Tahun 2015-2017

No.	Aspek Perbandingan	Tahun		
		2015	2016	2017
1.	Jumlah Kendaraan Pengangkut Sampah	155 unit	173 unit	173 unit
2.	Jumlah Produksi Sampah per Hari	9.475,21 m ³	9.710,61 m ³	9.896,78 m ³
3.	Jumlah Sampah yang Terangkut	-	5.237,70 m ³	5.427,45 m ³
4.	Persentase Sampah yang Terangkut	-	53,93 %	54,84%

Sumber : DKRTH 2018

Berdasarkan tabel di atas, sampah yang dapat terangkut di Kota Surabaya pada Tahun 2016 hanya sebanyak 5237,70 m³/hari atau 53,93% dari keseluruhan volume sampah dan 5427,45 m³/hari atau 54,84% dari keseluruhan volume sampah pada Tahun 2017. Hal ini mengindikasikan masih buruknya manajemen pengangkutan sampah di Kota Surabaya. Salah satu faktor yang mempengaruhi adalah minimnya fasilitas atau kendaraan pengangkut sampah di Kota Surabaya.

Berdasarkan tabel di atas, jumlah kendaraan pengangkut sampah hanya meningkat di Tahun 2016, yakni 173 unit. Jumlah ini meningkat dari tahun sebelumnya yang berjumlah 155 unit. Namun, pada tahun 2017 jumlah kendaraan pengangkut sampah tidak meningkat, padahal di sisi lain jumlah produksi sampah di Kota Surabaya terus meningkat. Hal ini menunjukkan bahwa kendaraan pengangkut sampah yang disediakan oleh Pemerintah Kota Surabaya belum memadai, sehingga jumlah sampah yang terangkut juga masih sedikit.

Sampah-sampah di Kota Surabaya tersebut berasal dari berbagai sumber, di antaranya berasal dari rumah tangga, kantor, pasar tradisional, pusat



BAB I PENDAHULUAN

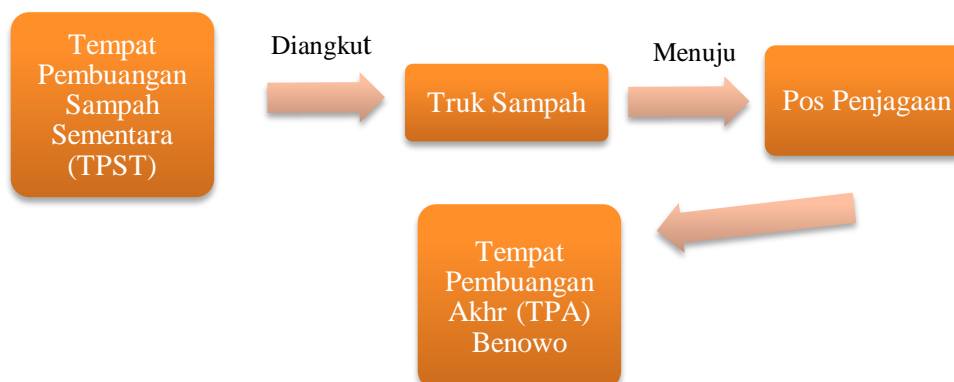
perniagaan, fasilitas publik, sampah kawasan, dan sampah lain. Berikut adalah tabel sumber sampah di Kota Surabaya Tahun 2017.

Tabel 1.6 Sumber Sampah di Kota Surabaya Tahun 2017

No.	Sumber Sampah	Jumlah (ton/hari)	Persentase
1.	Rumah Tangga	1.212,68	43,45 %
2.	Kantor	138,71	4,97 %
3.	Pasar Tradisional	126,43	4,53 %
4.	Pusat Perniagaan	351,66	12,60 %
5..	Fasilitas Publik	371,20	13,30 %
6.	Sampah Kawasan	166,90	5,98 %
7.	Sampah Lain	423,11	15,16 %
Total		2.790,98	100%

Sumber : sipsn.menlhk.go.id

Berdasarkan data di atas, sampah Kota Surabaya paling banyak berasal dari sampah rumah tangga, yakni sebanyak 1.212,68 ton/hari atau 43,45% dari jumlah timbulan sampah di Kota Surabaya. Persentasi sampah yang bersumber dari sampah rumah tangga tersebut sangat signifikan apabila dibandingkan dengan sumber-sumber sampah yang lain, yang rata-rata hanya dibawah 15%, bahkan 10%. Hal ini mengindikasikan bahwa timbulan sampah di Kota Surabaya mayoritas berasal dari kegiatan rumah tangga masyarakat Kota Surabaya dan inilah yang kemudian menimbulkan permasalahan baru yakni, berkurangnya kualitas lingkungan di permukiman warga.. Oleh karena itu Pemerintah Kota Surabaya membuat suatu sistem pengelolaan sampah yang baik, efektif, dan efisien.



Gambar 1.1 Skema Pengelolaan Sampah di Kota Surabaya
Sumber : Dinas Kebersihan dan Ruang Terbuka Hijau Kota Surabaya

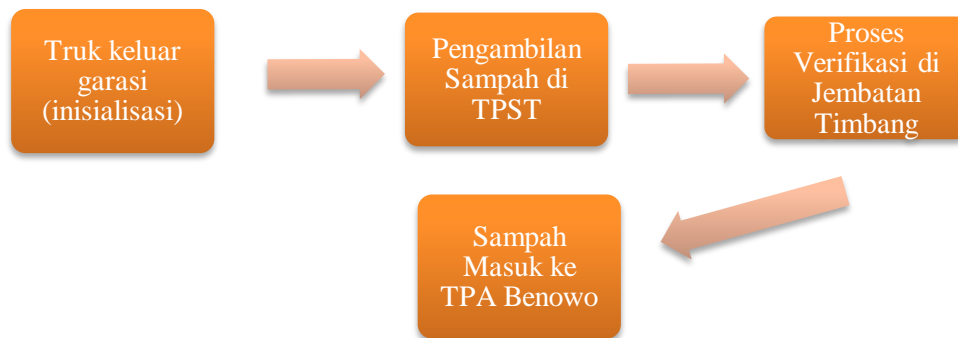


BAB I PENDAHULUAN

Berdasarkan Skema pengelolaan sampah di Kota Surabaya tersebut, sistem pengelolaan sampah di Kota Surabaya diawali dengan pengumpulan sampah-sampah rumah tangga dan sampah-sampah lainnya di Tempat Pembuangan Sampah Sementara (TPST) yang disediakan di masing-masing kelurahan dan beberapa tempat tertentu, seperti mall. Setelah sampah-sampah tersebut dikumpulkan, sampah-sampah tersebut diangkut dengan truk sampah setiap hari menuju tempat pembuangan sampah akhir (TPA) yang terletak di Benowo. Sampah-sampah yang akan masuk ke TPA benowo tersebut harus melalui pos penjagaan terlebih dahulu untuk memastikan bahwa truk-truk sampah tersebut memiliki surat izin dan sampah-sampah yang diangkut dapat memasuki kawasan Tempat Pembuangan Sampah Akhir (TPA) Benowo. Di TPA Benowo inilah sampah-sampah tersebut dikelola secara lebih lanjut.

Kota Surabaya dikenal memiliki kinerja pengelolaan lingkungan hidup yang berkelanjutan. Hal ini dibuktikan dengan Penerimaan Piala Adipura selama sembilan kali berturut-turut dari tahun 2010. Piala Adipura Kencana merupakan penghargaan tertinggi yang diberikan kepada kota yang menunjukkan kinerja pengelolaan lingkungan yang berkelanjutan. Penilaian tersebut diberikan dalam hal implementasi atas amanat Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2008 tentang Pengelolaan Sampah. Di dalam Undang-Undang tersebut, setiap kabupaten/kota melakukan upaya dan hasil dalam memenuhi target nasional pengelolaan sampah, yaitu pengurangan sampah sebesar 30% dan penanganan sampah sebesar 70% pada Tahun 2025.

Apresiasi lain yang diterima Kota Surabaya adalah berupa penghargaan atas Inovasi Manajemen Perkotaan (IMP) bidang pelayanan dan jasa perkotaan yang diperoleh dari Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi melalui dicanangkannya Program *Solid Waste Application Transportation* (SWAT). Program *Solid Waste Application Transportation* (SWAT) adalah program pemantauan pengelolaan sampah pertama di Indonesia yang di dalam pelaksanaannya berbasis teknologi informasi. Proses pengelolaan sampah pada Program *Solid Waste Application Transportation* (SWAT) ini digambarkan dalam gambar di bawah ini.



Gambar 1.2 Proses Pengelolaan Sampah pada Program *Solid Waste Application Transportation* (SWAT)

Sumber : Dinas Kebersihan dan Ruang Terbuka Hijau Kota Surabaya

Program *Solid Waste Application Transportation* (SWAT) ini bertugas untuk memantau proses pengambilan sampah dari berbagai titik hingga sampai ke tempat Pembuangan Akhir Sampah Benowo. Proses pemantauan pada Program *Solid Waste Application Transportation* (SWAT) dilakukan mulai dari kendaraan atau truk sampah keluar dari garasi hingga masuk ke Tempat Pembuangan Akhir sampah di TPA Benowo. Berdasarkan ulasan di atas, dapat diketahui bahwa Program *Solid Waste Application Transportation* (SWAT) merupakan topik bahasan penelitian yang menarik. Oleh karena itu peneliti melakukan penelitian mengenai Program *Solid Waste Application Transportation* (SWAT).

Sejak dijalankannya Program *Solid Waste Application Transportation* (SWAT) ini, terdapat beberapa penelitian yang mencoba untuk membahas mengenai program ini. Salah satunya adalah penelitian yang dilakukan oleh mahasiswa Ilmu Administrasi Negara Fajar Rofandi dan Agus Prastyawan dengan mengambil Judul “Penerapan Sistem *Solid Waste Application Transportation* (SWAT) di Dinas Kebersihan dan Ruang Terbuka Hijau Kota Surabaya”. Penelitian ini bertujuan untuk mendeskripsikan penerapan Sistem *Solid Waste Application Transportation* (SWAT) dengan melihat melalui delapan elemen kesuksesan *e-government*, antara lain lingkup politik, kepemimpinan, perencanaan, pihak yang berkepentingan, transparansi, teknologi, dan inovasi.



BAB I PENDAHULUAN

Hasil dari penelitian ini adalah bahwa penerapan sistem *Solid Waste Application Transportation* (SWAT) sudah berjalan dengan baik. Kekurangan dari program ini adalah tidak adanya anggaran khusus untuk berjalannya penerapan SWAT, sehingga hal ini berimbas pada belum sesuainya teknologi SWAT dengan yang diharapkan. Saran yang diberikan oleh peneliti antara lain, perlu adanya jaringan internet khusus untuk berjaga-jaga apabila terjadi koneksi lambat pada penerapan SWAT, perlu adanya cara lain untuk proses verifikasi apabila terjadi koneksi lambat dikarenakan jika diketik secara manual akan menyebabkan antrian kitir yang menumpuk, dan sebaiknya menugaskan petugas perempuan atau non muslim di hari jumat pada loket DKRTH jembatan timbang karena proses verifikasi kendaraan terus berjalan.

Penelitian kedua yang juga mengambil fokus penelitian mengenai Program *Solid Waste Application Transportation* (SWAT) dilakukan oleh Vebry Rayan Arizky, mahasiswa Ilmu Administrasi Negara Universitas Airlangga. Penelitian yang dilakukan oleh Arizky mengambil judul “Kinerja Dinas Kebersihan dan Ruang Terbuka Hijau Kota Surabaya dalam Menangani Sampah Setelah Adanya Program *Solid Waste Application Transportation* (SWAT). Penelitian ini bertujuan untuk mengetahui kinerja Dinas Kebersihan dan Ruang Terbuka Hijau (DKRTH) Kota Surabaya dalam menangani sampah dengan adanya program SWAT, serta kendala-kendala yang dihadapi dalam menerapkan program SWAT.

Di dalam penelitian ini, untuk mengetahui kinerja DKRTH Kota Surabaya setelah adanya SWAT, peneliti menggunakan teori efektivitas organisasi publik dengan indikator responsivitas, responsibilitas, efektivitas, dan efisiensi. Hasil dari penelitian ini menunjukkan bahwa kinerja DKRTH Kota Surabaya dalam menangani sampah melalui Program SWAT dinilai sudah cukup baik karena program SWAT dinilai berhasil mempermudah kerja DKRTH Kota Surabaya dalam menangani sampah. Sama seperti penelitian sebelumnya, di dalam penelitian ini juga disebutkan bahwa kendala program SWAT terletak pada terbatasnya alokasi anggaran untuk pengembangan program. Selain itu, kendala lain yang ditemukan adalah terbatasnya sumber daya manusia, tidak adanya



BAB I PENDAHULUAN

peraturan walikota, dan pengaplikasian program SWAT hanya sebatas di Tempat Pembuangan Akhir (TPA) Benowo. Dengan demikian, dapat dikatakan bahwa fokus kedua penelitian di atas tidak sama. Penelitian pertama berfokus pada penerapan SWAT, sedangkan penelitian kedua memiliki fokus penelitian pada kinerja DKRTH setelah adanya SWAT.

Penelitian ini juga memiliki fokus pada Program *Solid Waste Application Transportation* (SWAT). Namun, berbeda dengan penelitian-penelitian sebelumnya, penelitian ini bertujuan untuk mengetahui dan mendeskripsikan efektivitas Program *Solid Waste Application Transportation* (SWAT). Sehingga, peneliti dapat mengetahui sejauhmana ketercapaian program ini.

I.2 Rumusan Masalah

Berdasarkan berbagai fenomena yang diuraikan pada latar belakang di atas, maka rumusan permasalahan yang dirumuskan peneliti adalah Bagaimana efektivitas pelaksanaan Program *Solid Waste Application Transportation* (SWAT) di Dinas Kebersihan dan Ruang Terbuka Hijau Kota Surabaya ?

I.3 Tujuan

Berdasarkan rumusan masalah di atas maka penelitian ini bertujuan untuk mendeskripsikan hasil penelitian mengenai efektivitas pelaksanaan Program *Solid Waste Application Transportation* (SWAT) di Dinas Kebersihan dan Ruang Terbuka Hijau Kota Surabaya.

I.4 Manfaat

1. Secara akademis, penelitian ini diharapkan dapat memberikan penjelasan mengenai fenomena dengan teori yang ada dalam studi Ilmu Administrasi Negara dan juga memberikan informasi yang obyektif untuk menambah pengetahuan ilmiah bagi Ilmu Administrasi Negara.
2. Secara praktis, penelitian ini diharapkan dapat memberikan masukan bagi pemerintah dalam membuat kebijakan atau program selanjutnya tentang pencapaian program *Solid Waste Application Transportation* (SWAT) di



Dinas Kebersihan dan Ruang Terbuka Hijau Kota Surabaya, serta memberikan informasi yang bermanfaat bagi Dinas Kebersihan dan Ruang Terbuka Hijau Kota Surabaya serta dinas-dinas lain di Kota Surabaya dan daerah lain yang terkait dalam upaya meningkatkan pengawasan penanganan sampah.

I.5 Kerangka Konsep

I.5.1 *Good Governance*

I.5.1.1 Konsep *Good Governance*

Governance dan *Government* merupakan dua istilah yang sering dijumpai dan sering dianggap memiliki arti atau makna yang sama. Pada dasarnya, istilah *governance* dan *government* memiliki pemahaman yang berbeda. Istilah '*governance*' adalah istilah terminology yang digunakan untuk mengganti istilah '*government*'. Konsep '*governance*' lebih inklusif apabila dibandingkan dengan konsep '*government*'.

Istilah '*government*' menunjukkan kepemilikan otoritas pengelola negara terhadap politik dan ekonomi. Sehingga, di dalam pengelolaan negara, pengelola negara atau dalam konteks ini disebut pemerintah memiliki kewenangan tertinggi di dalam proses mengelola negara dan pemerintahan. Sedangkan istilah '*governance*' tidak hanya ingin melibatkan negara dan pemerintah di dalam pengelolaan negara, tetapi juga masyarakat dan swasta. Sehingga aktor yang terlibat di dalam pengelolaan negara menjadi sangat luas.¹¹

Istilah *government* dipahami sebagai Pemerintah. Artinya, istilah ini merujuk pada 'lembaga' yang bertugas untuk mengurus negara yang memiliki kewajiban dan tanggungjawab untuk menjalankan kehendak rakyat. Sedangkan *governance* diartikan sebagai 'proses'. Artinya, *governance* berfokus pada proses pengambilan keputusan dan pembuatan kebijakan yang

¹¹ Sekretariat Tim Pengembangan Kebijakan Nasional Tata Pemerintahan yang Baik BAPPENAS, *Penerapan Tata Pemerintahan yang Baik*, (Jakarta : Sekretariat Tim Pengembangan Kebijakan Nasional Tata Pemerintahan yang Baik BAPPENAS, 2007), hal. 18



BAB I PENDAHULUAN

menyangkut kehidupan rakyat. Berbagai perbedaan dari interpretasi istilah *governance* dan *government* disajikan dalam tabel sebagai berikut.

Tabel 1.7 Perbedaan Istilah *Government* dan *Governance*

No.	Unsur Perbandingan	Kata <i>Government</i>	Kata <i>Governance</i>
1.	Pengertian	Badan/lembaga atau fungsi yang dijalankan oleh organ tertinggi dalam suatu negara	Cara, penggunaan, atau pelaksanaan
2.	Hubungan	Hierarkis, yang memerintah di atas. Yang diperintah di bawah	Hetararkis, kesetaraan kedudukan dan hanya berbeda dalam fungsi
3.	Komponen yang Terlibat	Sebagai subjek hanya ada satu, yaitu institusi pemerintah	Sektor publik, sektor swasta, dan sektor masyarakat
4.	Pemegang Peran Dominan	Sektor pemerintah	Semua komponen memegang peran sesuai fungsi masing-masing

Sumber : Sadu Wasistiono¹²

Lebih lanjut, *governance* diinterpretasikan sebagai kumpulan dari bermacam-macam cara yang diterapkan oleh masing-masing warga negara dan lembaga dalam rangka mengakomodasi kepentingan-kepentingan umum. Dengan demikian, konsep *governance* dapat didefinisikan sebagai pemerintahan itu sendiri, pengelolaan dan penyelenggaraan pemerintahan, penyelenggaraan negara, dan administrasi negara.

UNDP (1997:9) menyebutkan bahwa “*governance is defined as the exercise of political, economic, and administrative authority to manage a nation’s affairs*”.¹³ Artinya, *governance* merupakan pelaksanaan kewenangan politik, ekonomi, dan administrative untuk mengatur urusan-urusan dari suatu negara. UNDP juga menegaskan bahwa *governance* tidak hanya institusi, tetapi juga suatu mekanisme, proses, dan hubungan antar warga negara dan kelompok kepentingan yang mengakomodir kepentingannya melalui pelaksanaan hak dan kewajiban, serta menengahi dan memfasilitasi perbedaan di antara keduanya.

¹² Sadu Wasistiono, *Kapita Selekta Penyelenggaraan Pemerintah Daerah* (Bandung : Fokusmedia, 2003)

¹³ Sekretariat Tim Pengembangan Kebijakan Nasional Tata Pemerintahan yang Baik, *Op.cit*, hal.



BAB I PENDAHULUAN

Governance memiliki tiga pilar, yaitu ekonomi, politik, dan administrasi.¹⁴ Pertama, ekonomi, *governance* mencakup segala proses pembuatan dan pengambilan keputusan yang mempengaruhi kegiatan ekonomi, baik secara langsung ataupun tidak langsung. Kegiatan ekonomi yang dimaksud tidak hanya menyangkut kegiatan ekonomi nasional, tetapi juga kegiatan ekonomi lainnya. Oleh karena itu, *governance* dapat memberikan dampak pada *equity*, *poverty*, dan *quality*.

Kedua, politik, *governance* didefinisikan sebagai suatu proses pembuatan keputusan dan pengimplementasian kebijakan yang memiliki legitimasi dan otoritas. Sehingga, tiga pilar pemerintahan (eksekutif, legislative, dan yudikatif) menjadi poin penting di dalam mewakili kepentingan politik warga negara. Di dalam kondisi ini, setiap warga negara diberi kebebasan untuk memilih wakil yang dianggap mengakomodasi kepentingan mereka.

Ketiga, administrasi, *governance* didefinisikan sebagai suatu sistem pengimplementasian kebijakan yang di dalamnya aparatur negara harus dapat melaksanakan tugas di sektor public secara terbuka, akuntabel, tidak memihak, efektif dan efisien. Dengan demikian, pemerintah harus memastikan bahwa kebijakan-kebijakan yang diimplementasikan berjalan secara efektif, sesuai dengan tujuan yang telah ditetapkan sebelumnya, serta terbuka dan dapat dipertanggungjawabkan kepada pemerintah dan publik.

Kemudian, apabila pemerintah atau pemerintahan dapat memenuhi ketiga elemen tersebut, maka terciptalah tata kelola pemerintahan yang baik atau disebut sebagai *good governance*. Sehingga, di dalam penelitian ini konsep *good governance* diartikan sebagai konsepsi tentang tata kelola pemerintahan yang efektif dan dapat dipertanggungjawabkan secara ekonomi, politik, maupun administratif kepada pemerintah, swasta, dan masyarakat.

¹⁴ Lembaga Administrasi Negara, *Akuntabilitas dan Good Governance*, (Jakarta : Lembaga Administrasi Negara, 2010), hal. 19



I.5.1.2 Azas Umum *Good Governance*

Pemerintah adalah unsur utama penyelenggaraan negara, sehingga harus dapat mewujudkan tata kelola pemerintahan yang baik. Di dalam bahasa Belanda, Azas umum *good governance* dikenal dengan istilah *Algemene Beginselen van behoorlijk Bestuur* dan ditempatkan dalam Undang-Undang Hukum Administrasi.¹⁵ Azas-azas umum *good governance* ini diuraikan oleh Koentjoro Purbopranoto¹⁶ ke dalam tiga belas azas, yaitu :

1. Azas kepastian hukum (*principle of legal security*)
2. Azas keseimbangan (*principle of proportionality*)
3. Azas kesamaan dalam mengambil keputusan (*principle of equality*)
4. Azas bertindak cermat (*principle of carefulness*)
5. Azas motivasi untuk setiap keputusan (*principle of motivation*)
6. Azas jangan mencampur-adukan kewenangan (*principle of non misuse of competence*)
7. Azas permainan yang layak (*principle of fair play*)
8. Azas keadilan atau kewajaran (*principle of reasonable or prohibition of arbitrariness*)
9. Azas menanggapi pengharapan yang wajar (*principle of meeting raised expectation*)
10. Azas meniadakan akibat suatu keputusan yang batal (*principle of undoing the consequences of an annulled decision*)
11. Azas perlindungan atas pandangan (cara) hidup pribadi (*principle of protecting the personal way of life*)
12. Azas kebijaksanaan (*sapientia*)
13. Azas penyelenggaraan kepentingan umum (*principle of public service*)

¹⁵ G.J Brouwer dan A.E Schilder (1998:34-46) dalam Tatiek Sri Djatmiati, *Perizinan sebagai Instrumen Yuridis dalam Pelayanan Publik*, Pidato pengukuhan guru Besar dalam Bidang Hukum Administrasi pada Fakultas Hukum Universitas Airlangga Surabaya pada tanggal 24 November 2007, hal. 9

¹⁶ SF Marbun dan Moh. Mahfud MD, *Pokok-Pokok Hukum Administrasi Negara*, (Yogyakarta : Liberty, 2000), hal. 58



BAB I PENDAHULUAN

Sedangkan di dalam Pasal 3 UU No. 28 tahun 1999 tentang Penyelenggaraan Pemerintahan yang Bersih dan Bebas Kolusi, Korupsi, dan Nepotisme bahwa azas umum tata kelola pemerintahan yang baik¹⁷ antara lain:

1. Azas kepastian umum

Azas ini merupakan azas yang mengharuskan pemerintahan untuk berlandaskan pada hukum, yang berlaku dan mendahulukan kepatutan dan keadilan dalam setiap kebijakan yang diambil oleh penyelenggara negara agar dapat dipastikan bahwa kebijakan tersebut dapat mengakomodir kepentingan orang banyak.

2. Azas tertib dalam menyelenggarakan negara

Azas inilah yang menjadi landasan keteraturan, keserasian, dan keseimbangan di dalam pengendalian penyelenggara negara.

3. Azas kepentingan umum

Azas ini mengharuskan pemerintahan untuk mendahulukan dan mengutamakan kepentingan publik agar dapat terwujud kesejahteraan umum yang memiliki landasan kebijakan yang aspiratif, akomodatif, dan selektif.

4. Aas keterbukaan

Azas ini mengharuskan pemerintahan untuk membuka diri terhadap hak-hak yang dimiliki oleh warga negara, terutama hak Azasi manusia. Azas ini mengajarkan kepada penyelenggara negara untuk mencari informasi dengan jujur, benar, dan tidak diskriminatif. Penyelenggara negara juga harus tetap memperhatikan perlindungan atas hak Azasi pribadi, golongan, dan rahasia negara.

5. Azas proporsionalitas

Azas ini mengutamakan keseimbangan antara hak dan kewajiban masing-masing penyelenggara negara.

¹⁷ UU No. 28 Tahun 1999 diakses melalui www.jdih.com, 2020



6. Azas profesionalitas

Azas ini mengutamakan kemampuan dan keahlian yang dimiliki oleh penyelenggara negara. Di dalam menyelenggarakan pemerintahan, penyelenggara negara harus berlandaskan pada kode etik dan ketentuan perundang-undangan yang berlaku.

7. Azas akuntabilitas

Azas ini mengutamakan pertanggungjawaban penyelenggara negara atas seluruh kegiatan penyelenggaraan negara, mulai dari perencanaan kebijakan, pelaksanaan, hingga evaluasi kebijakan. Hal ini diartikan sebagai bentuk pertanggungjawaban pemerintah kepada warga negara sebagai pemegang kedaulatan tertinggi.

I.5.1.3 Karakteristik dan Prinsip *Good Governance*

Prinsip *good governance* menurut Lembaga Administrasi Negara (LAN)¹⁸ adalah sebagai berikut :

1. *Participation*

Di dalam proses pembuatan keputusan, penyelenggara negara harus melibatkan rakyat, baik secara langsung atau tidak langsung. Pelibatan rakyat dalam pembuatan keputusan secara tidak langsung dapat dilakukan dengan cara intermediasi institusi atau lembaga yang mewakili kepentingan rakyat. Di Indonesia, contoh lembaga tersebut adalah lembaga legislatif. Hal ini dibangun didasarkan atas kebebasan berasosiasi dan menyatakan pendapat, serta ingin dibangunnya partisipasi yang konstruktif.

2. *Rule of Law*

Kerangka hukum yang dibuat oleh penyelenggara negara harus adil. Di dalam artian ini hukum atau peraturan perundang-undangan yang dibuat harus berjalan dan dilaksanakan dengan tidak pandang bulu, tidak ada pengecualian, terutama dalam hal penegakan hak asasi manusia. Jadi,

¹⁸ Joko w, *Good Governance : Telaah dari Dimensi Akuntabilitas, Kontrol, Birokrasi pada Era Desentralisasi dan Otonomi Daerah*, (Surabaya : Insan Cendekia, 2001), hal. 25



hukum yang diberlakukan pun tidak boleh tajam ke bawah, tumpul ke atas, semua harus adil, dan keputusan benar-benar didasarkan atas benar atau salah di mata hukum, bukan kaya atau tidak, punya kekuasaan atau tidak.

3. *Transparancy*

Transparansi dibangun berdasar atas kebebasan arus informasi agar dapat diakses oleh semua orang, apalagi apabila informasi tersebut menyangkut penyelenggaraan negara, semua rakyat harus mendapatkan akses informasi yang baik sebagai bentuk kontrol mereka kepada penyelenggara negara.

4. *Responsiveness*

Di dalam hal ini, penyelenggara harus memiliki *mindset* bahwa mereka adalah abdi negara dan abdi rakyat. Sehingga apapun yang mereka kerjakan atau mereka laksanakan, kesemuanya harus berdasar atas tujuan bahwa mereka melakukan hal tersebut guna melayani rakyat. Perlu digarisbawahi disini, penyelenggara negara harus melayani rakyat, bukan rakyat yang melayani penyelenggara negara. Sehingga, setiap keputusan dan kebijakan yang dibuat dan diambil oleh penyelenggara negara harus berorientasi kepada rakyat.

5. *Consensus Orientation*

Penyelenggara negara harus dapat mengakomodir berbagai kepentingan, baik individu maupun kelompok yang berbeda-beda. Masing-masing individu maupun kelompok memiliki tujuan dan keinginan masing-masing yang berbeda-beda dan kesemuanya mewajibkan penyelenggara negara untuk dapat mengakomodir keinginan-keinginan tersebut. Di dalam *good governance*, pemerintah sebagai penyelenggara negara harus dapat memastikan bahwa keinginan-keinginan tersebut dapat mereka tampung dan mereka proses menjadi suatu keputusan atau kebijakan yang sifatnya mengakomodir keinginan-keinginan tersebut.



6. *Equity*

Artinya, semua warganegara, perempuan atau laki-laki memiliki hak dan kesempatan yang sama untuk meningkatkan atau mewujudkan kesejahteraan.

7. *Effectiveness and Efficiency*

Penyelenggara negara harus dapat menghasilkan proses dan keputusan-keputusan yang efektif dan efisien. Efektif apabila penyelenggara negara dapat mewujudkan atau mencapai tujuan dengan seoptimal mungkin. Sedangkan efisien apabila penyelenggara negara dapat memanfaatkan sumberdaya untuk mencapai tujuan dengan sumberdaya (waktu, biaya, tenaga) dengan seminimal mungkin.

8. *Accountability*

Penyelenggara negara sebagai pembuat keputusan dan kebijakan harus bertanggungjawab kepada publik. Di dalam suatu negara, terdapat tiga unsur utama, yakni pemerintah sebagai penyelenggara negara, masyarakat atau rakyat sebagai pemegang kedaulatan tertinggi, dan swasta. Penyelenggara negara harus mempertanggungjawabkan apa yang mereka proses dan apa yang mereka hasilkan kepada dua unsur lain, yakni masyarakat dan swasta sehingga timbul *trust* antarunsur yang akan dapat menciptakan keseimbangan tiga unsur ini.

9. *Strategic Vision*

Di dalam konteks ini, diperlukan pemimpin dan penyelenggara negara yang memiliki visi yang jauh ke depan. Artinya, seorang pemimpin atau penyelenggara negara harus memikirkan nasib rakyat, nasib negara, dan nasib pemerintah, apa yang akan terjadi dalam 10 tahun ke depan, apa yang harus dilakukan untuk mencapainya, strategi-strategi apa saja yang harus dibuat dan bagaimana kita dapat melaksanakannya. Pertanyaan-pertanyaan semacam itu harus benar-benar dipikirkan agar suatu negara tahu apa yang diinginkan dan bagaimana cara mencapainya.



Sedangkan, menurut Azizy terdapat empat belas nilai yang menjadi prinsip *good governance*. Nilai-nilai tersebut antara lain :

1. Wawasan ke depan (*Vision*)

Di dalam melaksanakan kegiatannya, Pemerintah harus memiliki visi dan strategi yang jelas dan mapan dengan menjaga kepastian hukum, adanya kejelasan setiap tujuan kebijakan dan program, serta adanya dukungan dari pelaku untuk mewujudkan visi.

2. Keterbukaan dan Transparansi (*Opennes and Transparency*)

Untuk melancarkan *good governance*, Pemerintah harus memastikan bahwa tersedianya informasi yang memadai pada setiap proses penyusunan dan implementasi kebijakan publik, serta adanya akses pada informasi yang siap, mudah dijangkau, bebas diperoleh, dan tepat waktu.

3. Partisipasi Masyarakat (*Participation*)

Prinsip ini menunjukkan adanya pemahaman penyelenggara negara tentang proses/metode partisipatif serta adanya pengambilan keputusan yang didasarkan atas consensus bersama.

4. Tanggungjawab (*Accountability*)

Di dalam melaksanakan kegiatannya, Pemerintah harus memastikan adanya kesesuaian antara pelaksanaan dengan standar prosedur pelaksanaan serta adanya sanksi yang ditetapkan atas kesalahan atau kelalaian dalam pelaksanaan kegiatan.

5. Supremasi Hukum (*Rule of Law*)

Untuk melancarkan pelaksanaan *good governance*, Pemerintah harus menjamin adanya kepastian dan penegakan hukum, adanya penindakan terhadap setiap pelanggar hukum, serta adanya pemahaman mengenai pentingnya kepatuhan terhadap hukum dan peraturan.

6. Demokrasi (*Democracy*)

Prinsip ini menunjukkan adanya kebebasan dalam menyampaikan aspirasi dan berorganisasi, serta adanya kesempatan yang sama bagi anggota masyarakat untuk memilih dan membangun konsensus dalam pengambilan keputusan kebijakan publik.

**BAB I PENDAHULUAN**

7. **Profesionalisme dan Kompetensi (*Professionalism and Competency*)**
Di dalam melaksanakan kegiatannya, Pemerintah harus berkinerja tinggi, taat asas, kreatif dan inovatif, serta memiliki kualifikasi di bidangnya.
8. **Daya Tanggap (*Responsiveness*)**
Prinsip ini menunjukkan bahwa dalam penerapan *good governance*, Pemerintah harus menyediakan layanan pengaduan dengan prosedur yang mudah dipahami oleh masyarakat, serta adanya tindak lanjut yang cepat dari laporan dan pengaduan.
9. **Keefisienan dan Keefektifan (*Efficiency and Effectiveness*)**
Di dalam melaksanakan kegiatannya, Pemerintah harus menjamin terlaksananya administrasi penyelenggaraan negara yang berkualitas dan tepat sasaran dengan penggunaan sumberdaya yang optimal, adanya perbaikan berkelanjutan, dan berkurangnya tumpang tindih penyelenggaraan fungsi organisasi/unit kerja.
10. **Desentralisasi (*Decentralization*)**
Untuk melancarkan pelaksanaan *good governance*, Pemerintah harus menjamin adanya kejelasan pembagian tugas dan wewenang dalam berbagai tingkatan jabatan.
11. **Kemitraan dengan Dunia Usaha dan Masyarakat (*Private and Civil Society Partnership*)**
Prinsip ini menunjukkan bahwa dengan penerapan *good governance* maka akan adanya pemahaman aparat pemerintah tentang pola-pola kemitraan, adanya lingkungan yang kondusif bagi masyarakat kurang mampu (*powerless*) untuk berkarya, terbukanya kesempatan bagi masyarakat/dunia usaha swasta untuk turut berperan dalam penyediaan pelayanan umum, serta adanya pemberdayaan institusi ekonomi lokal/usaha mikro, kecil, dan menengah.
12. **Komitmen pada Pengurangan Kesenjangan (*Commitment to Reduce Inequality*)**
Prinsip ini menunjukkan adanya langkah-langkah atau kebijakan yang berorientasi pada pemenuhan kebutuhan dasar bagi masyarakat yang



kurang mampu (subsidi silang dan *affirmative action*), tersedianya layanan-layanan/fasilitas-fasilitas khusus bagi masyarakat tidak mampu, adanya kesetaraan dan keadilan gender, dan adanya pemberdayaan kawasan tertinggal.

13. Komitmen pada Perlindungan Lingkungan Hidup (*Commitment to Environmental Protection*)

Prinsip ini menjelaskan keseimbangan antara pemanfaatan sumber daya alam dan perlindungan atau konservasinya, penegakan prinsip-prinsip pengembangan berkelanjutan, rendahnya tingkat pencemaran dan kerusakan lingkungan, dan rendahnya pelanggaran perusakan lingkungan.

14. Komitmen pada Pasar yang Adil (*Commitment to Fair Market*)

Untuk melancarkan pelaksanaan *good governance*, Pemerintah harus memastikan tidak adanya praktek monopoli, berkembangnya ekonomi masyarakat, dan terjaminnya iklim kompetisi yang sehat.

I.5.2 E-Government

I.5.2.1 Pengertian E-Government

E-Government atau E-gov merupakan penyelenggaraan pemerintahan berbasis teknologi informasi untuk meningkatkan kinerja pemerintahan dalam hubungannya dengan masyarakat, komunitas bisnis, dan kelompok terkait lainnya agar dapat mewujudkan *good governance*.¹⁹ *Electronic government (E-Government)* atau disebut juga *e-Gov* merupakan bentuk dari implementasi penggunaan sistem informasi bagi pelayanan pemerintah kepada publik. Di era kemajuan teknologi informasi saat ini implementasi *Electronic government (E-Government)* akan memudahkan masyarakat dalam mendapatkan layanan dan mengakses informasi. Mustopadijaja menyatakan *electronic administration* merupakan substitusi ungkapan *electronic government* yang diberikan untuk suatu pemerintahan yang mengadopsi Teknologi Informasi (TI) atau teknologi yang berbasis internet,

¹⁹ R.E Indrajit, *E-Government in Action*, (Yogyakarta : Andi Offset, 2002), hal. 25



BAB I PENDAHULUAN

intranet yang dapat melengkapi dan meningkatkan program dan pelayanannya.²⁰ Heeks menyatakan *e-government* adalah aktivitas yang dilakukan oleh pemerintah dengan memanfaatkan penggunaan Teknologi Informasi (TI) untuk memberikan layanan kepada masyarakat.²¹

Bank Dunia mendefinisikan *e-government* merupakan penggunaan Teknologi Informasi (TI) oleh pemerintah yang mempunyai kemampuan mentransformasikan hubungan dengan warga, bisnis, dan kekuasaan. Disebut juga *e-Commerce* yang memungkinkan bisnis bertransaksi dengan pelaku bisnis yang lain dengan lebih efisien (B2B: *Business to Business*) dan membawa pelanggan lebih dekat pada bisnis (B2C: *Business to Consumer*), *E-Government* bertujuan untuk membuat interaksi antara pemerintah dan masyarakat (G2C: *Government to Citizen*), pemerintah dan kalangan bisnis (G2B: *Government to Business*), serta antar instansi pemerintah (G2G: *Government to Government*) lebih nyaman, transparan, bersahabat, dan murah.²²

E-government lahir dan berkembang sebab didorong oleh beberapa hal yaitu 1) Percepatan globalisasi yang mendorong perdagangan bebas antara negara di dunia. 2) Perkembangan TI yang sangat cepat, sehingga kini telah menjadi infrastruktur utama pada pembangunan sistem dan aliran informasi yang menjadi urat nadi pemerintahan yang sehat. 3) Tuntutan efektivitas dan efisiensi pengelolaan negara agar mempunyai daya saing dan daya pikat untuk mengalirnya investasi luar negeri, sehingga pembentukan *GCG* (*Good Corporate Governance*), transparansi, dan isu-isu yang menghendaki keterbukaan pemerintah. 4) Berkembangnya perusahaan-perusahaan digital,

²⁰ Mustopadidjaja, *Manajemen Proses Kebijakan Publik Formulasi, Implementasi, dan Evaluasi Kinerja*, (LAN RI, Jakarta : Duta Pertiwi Foundation, 2003), hal. 60

²¹ Heeks, R, *Reinventing Government in The Information Age, International Practice in IT-enabled Public Sector Reform*, Vol. 1, *Psychology Press*, hal. 89

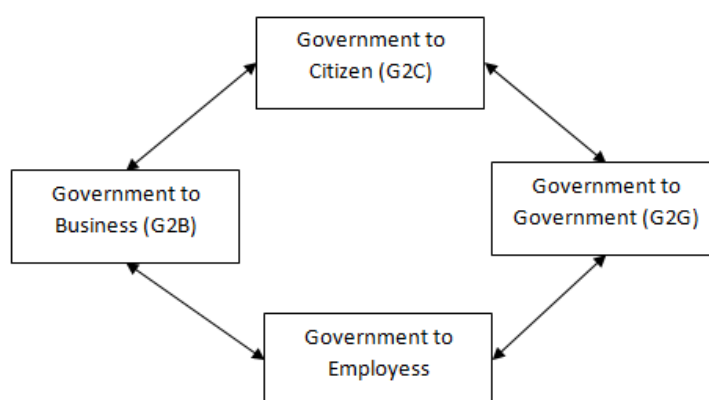
²² Hasibuan dan Santoso, *Standarisasi Aplikasi E-Government Untuk Instansi Pemerintah*, *Prosiding Konferensi Nasional Teknologi Informasi dan Komunikasi Indonesia*, ITB, hal. 44 diakses melalui www.dokumen.kemenag.go.id pada tanggal 10 Mei 2019 pukul 19.40 WIB



yaitu perusahaan baik pelanggan, pemasok, karyawan, dan mitra kerja dilakukan secara digital dan aset-aset perusahaannya dikelola secara digital.²³

Definisi tentang *e-government* beragam karena setiap negara memiliki skenario yang berbeda satu dengan yang lain. Uraian definisi-definisi di atas dapat disimpulkan bahwa *e-government* adalah aktivitas yang dilakukan pemerintah dengan memanfaatkan TI (Teknologi Informasi) untuk memberikan layanan kepada masyarakat. Pemanfaatan TI tersebut diharapkan dapat meningkatkan penyajian informasi dan kinerja pemerintahan.

Berdasarkan dari definisi-definisi di atas, *e-government* melahirkan empat model hubungan seperti di bawah ini.



Gambar 1.3 Empat Model Hubungan *E-Government*
Sumber: Hardjaloka²⁴

Keterangan:

1. *Government to Citizen (G2C)* merupakan layanan *e-government* dimana pemerintah membangun dan menerapkan pelayanan menggunakan TI yang bertujuan untuk memperbaiki hubungan interaksi pemerintah dengan masyarakat seperti aplikasi SIM dan STNK.

²³ Loudon dalam Handiwidjojo, Wimmie dan Oetomo, Budi S.D, Integrasi Basis Data Syarat Mutlak Pembangunan Sistem Informasi E-Government. *Jurnal Seminar Nasional Informatika ISSN: 1979-2328* hal. 225 [Online] diakses melalui <http://repository.upnyk.ac.id> pada 10 Mei 2017 Pukul 18.23 WIB

²⁴ Hardjaloka, L, Studi Penerapan E-Government di Indonesia dan Negara Lainnya Sebagai Solusi Pemberantasan Korupsi di Sektor Publik. *Jurnal Vol 3 No 3 Tahun 2004*, Hal 234 [Online] diakses melalui www.rechtsvinding.bphn.go.id pada tanggal 20 Mei 2019 pukul 02.00 WIB



2. *Government to Business (G2B)* merupakan layanan *e-government* dimana pemerintah membangun dan menerapkan pelayanan menggunakan TI yang bertujuan untuk mempermudah interaksi antara badan usaha dan pemerintah seperti penggunaan *e-procurement*.
3. *Government to Government (G2G)* merupakan sarana komunikasi antar negara dengan menggunakan TI untuk memperlancar kerjasama antar negara seperti aplikasi yang menghubungkan antara kantor-kantor pemerintahan kedutaan besar atau konsulat jendral untuk membantu penyediaan data dan informasi oleh warga negara asing.
4. *Government to Emploment* merupakan aplikasi yang diperuntukkan untuk meningkatkan kinerja dan kesejahteraan para pegawai negeri atau karyawan pemerintahan yang bekerja di sejumlah institusi seperti sistem asuransi kesehatan dan pendidikan bagi para pegawai pemerintahan yang telah terintegrasi dengan lembaga-lembag kesehatan.

I.5.2.2 Manfaat *E-Government*

Sebagai salah satu bentuk pemanfaatan teknologi informasi dalam administrasi publik tentu saja keberadaan *E-Government* diharapkan dapat memberikan manfaat, hal ini dikarenakan *E-Government* merupakan salah satu bentuk investasi pemerintah dalam menunjang pelayanan dan kemudahan masyarakat dalam hal memperoleh akses informasi.

Pada dasarnya *e-government* merupakan aplikasi teknologi informasi dan komunikasi (ICT : *Information And Communication Technology*) dalam administrasi publik yang mendorong terjadinya tiga perubahan yang mendasari terciptanya *good governance*, antara lain :

1. *Automation*, yaitu pergeseran dari pemrosesan informasi secara manual ke teknologi digital;
2. *Informatization*, yaitu mempercepat proses pengolahan informasi, misalnya dalam rangka pengambilan keputusan, dan implementasi keputusan



3. *Transformation*, yaitu penciptaan metode-metode pelayanan public yang lebih cepat dan efisien.

Dilihat dari ketiga perubahan fundamental tersebut, *e-government* membawa beberapa manfaat bagi pemerintah dalam menyelenggarakan pembangunan dan pelayanan publik. Manfaat tersebut antara lain :

1. Efisiensi, yang artinya pemerintah mampu menyelenggarakan pelayanan dengan lebih murah, mampu menjangkau lebih banyak lapisan masyarakat, dan mampu bekerja lebih cepat. Pemerintah mampu menghasilkan *output* yang sama dengan biaya yang lebih murah, pemerintah mampu menghasilkan sejumlah output yang lebih besar dengan total biaya sama, serta pemerintah mampu menghasilkan output yang sama dengan biaya sama namun waktu yang lebih cepat.
2. Efektivitas, yang artinya pemerintah mampu bekerja lebih baik dan lebih inovatif. Pemerintah mampu menghasilkan sejumlah output yang sama, dengan biaya dan waktu yang relatif sama, namun dengan standar kualitas yang lebih baik, serta mampu menangkap aspirasi masyarakat yang dilayaninya dengan memberikan pilihan alternatif sesuai dengan kondisi dan kemampuan masyarakat tertentu.

Selain itu, *E-government* juga dibangun sebagai upaya untuk merevitalisasi manajemen dan organisasi pemerintahan. *E-government* bermanfaat untuk memudahkan hubungan antara, pemerintah dengan masyarakat (G to S), pemerintah dengan pemerintah (G to G), dan pemerintah dengan dunia usaha (G to B) baik nasional dan internasional. Menurut Indrajit *e-government* memberi manfaat terhadap peningkatan kualitas pelayanan publik dan perbaikan proses transparansi dan akuntabilitas kepada masyarakat.²⁵ Pengembangan *e-government* menghasilkan interaksi dan kedekatan atau keterlibatan masyarakat semakin luas, besar, dan cepat.

Selain itu, *e-government* memiliki peran untuk memberi jawaban atas perubahan lingkungan yang menuntut adanya administrasi negara yang

²⁵ Indrajit, *E-Government in Action*, (Yogyakarta : Andi Offset, 2005), hal. 80



efektif, efisien, transparan dan akuntabel.²⁶ Secara garis besar manfaat *e-government* ditujukan agar memudahkan hubungan dan meningkatkan kualitas publik antara pemerintah dengan pihak-pihak lain.

I.5.2.3 Prinsip-Prinsip *E-Government*

Pelaksanaan *e-government* juga perlu memperhatikan prinsip-prinsip implementasi *e-government*. Prinsip-prinsip ini dapat dijadikan sebagai acuan dan pedoman sebelum dan selama pelaksanaan. Menurut Hasibuan dan Santoso kerangka dasar prinsip-prinsip dasar sistem *e-goverment* di Indonesia yaitu sebagai berikut:

1. *Reusability* adalah membangun sistem yang bersifat fleksibel, sehingga bisa digunakan oleh pemerintah berbagai tingkat (Pusat, Daerah Tingkat I, Daerah Tingkat II).
2. *Inform* adalah membangun sistem yang dapat memberikan informasi secara lengkap yang terstandardisasi terkait lembaga pemerintahan maupun pemerintah daerah setempat, untuk kepentingan yang luas (masyarakat dan kalangan bisnis)
3. *Accelerate* adalah membangun sistem yang bisa menghemat waktu dalam proses kerja rutin atau setiap alur transaksi.
4. *Reduce* adalah membangun sistem yang dapat mengurangi biaya-biaya yang tidak perlu (misalnya penggunaan dokumen fisik atau adanya *hidden cost*), memberikan transparansi biaya, dan meminimalisi kesalahan dalam transaksi atau proses pembuatan surat-surat kependudukan.
5. *Improve* adalah membangun sistem yang dapat meningkatkan pelayanan kepada kalangan bisnis, lembaga pemerintah lainnya, masyarakat, serta meningkatkan peran serta masyarakat dalam kehidupan bernegara.²⁷

²⁶ Habibullah, *Kajian Pemanfaatan Dan Pengembangan E-Government*. Jurnal Ilmu Administrasi Negara FISIP Universitas Jember Volume 23 Nomor 3 Tahun 2010, hal. 190.

²⁷ Hasibuan dan Santoso, *Op, cit.* hal 45



I.5.2.4 Faktor-Faktor Penghambat dan Penentu Keberhasilan Penerapan

E-Government

Sebelum mengimplementasikan *e-government* kita dapat terlebih dahulu menganalisa faktor-faktor penghambat dan penentu keberhasilan penerapan *e-government*. Faktor-faktor penghambat dan penentu keberhasilan bisa saja berubah-ubah pada kondisi atau situasi yang berbeda. Maka implementasi perlu mengambil pelajaran dari program-program pelaksanaan yang sudah dilaksanakan sebelumnya. Menurut Rahardjo²⁸ menyebutkan beberapa hal yang menjadi hambatan atau tantangan dalam implementasi *e-government* di Indonesia yaitu:

1. Kultur berbagi (*sharing*) informasi belum ada
2. Kultur mendokumentasi belum lazim
3. Langkanya SDM yang handal dibidang TI
4. Infrastruktur yang belum memadai dan mahal
5. Tempat akses informasi yang terbatas.

Menurut Retnowati²⁹ dalam Sari dan Winarno faktor-faktor penentu keberhasilan penerapan *e-government* adalah sebagai berikut:

1. Kebutuhan seperti apa yang saat ini menjadi prioritas utama dari masyarakat di negara atau di daerah terkait
2. Infrastruktur telekomunikasi
3. Tingkat konektivitas dan penggunaan TI oleh pemerintah
4. Kesiapan SDM di pemerintah
5. Ketersediaan dana dan anggaran
6. Ketersediaan perangkat hukum
7. Perubahan paradigma cara kerja dan perilaku SDM aparatur.

²⁸ Rahardjo (2010) dalam Sari dan Winarno, Implementasi E-Government System Dalam Upaya Peningkatan Clean And Good Governance Di Indonesia. *Jurnal Administrasi Publik* ISSN:1412-5366 Tahun 2012, hal. 10

²⁹ Retnowati (2008) dalam Sari dan Winarno, *Ibid*



I.5.3 Efektivitas Program

I.5.3.1 Definisi Efektivitas

Efektivitas merupakan sebuah unsur yang menjadi harapan setiap organisasi dalam melakukan aktivitasnya. Efektivitas adalah unsur pokok untuk mencapai tujuan atau sasaran yang telah ditentukan di dalam setiap organisasi, kegiatan, ataupun program. Disebut efektif apabila tercapai tujuan ataupun sasaran seperti yang telah ditentukan sebelumnya. Hal tersebut sesuai dengan pendapat H. Emerson dalam Soewarno Handyaningrat yang menyatakan bahwa efektivitas adalah pengukuran dalam arti tercapainya tujuan yang telah ditentukan sebelumnya.³⁰

Menurut Steers dalam Syarif Makmur, semakin rasional suatu organisasi, maka semakin besar pula upayanya dalam kegiatan yang mengarah pada pencapaian tujuan. Semakin besar kemajuan yang diperoleh ke arah tujuan, maka organisasi menjadi semakin efektif pula. Efektivitas dalam organisasi dipandang sebagai tujuan akhir suatu organisasi.³¹ Dari penjelasan Steers tersebut dapat dilihat bahwa efektivitas dilihat dari hasil akhir atau tercapainya tujuan dari suatu organisasi.

Menurut Agung Kurniawan efektivitas merupakan kemampuan melaksanakan tugas, fungsi (operasi kegiatan program atau misi) daripada suatu organisasi atau sejenisnya yang tidak terdapat sebuah tekanan atau ketegangan dalam pelaksanaannya.³²

Efektivitas menurut Mahmudi adalah hubungan antara output dengan tujuan, semakin besar kontribusi (sumbangan) output terhadap aktivitas pencapaian tujuan, maka semakin efektif suatu organisasi, program atau kegiatan tersebut.³³ Sedangkan menurut Sondang P. Siagian efektivitas adalah pemanfaatan sumber daya, sarana dan prasarana dalam jumlah tertentu yang secara sadar ditetapkan sebelumnya untuk menghasikan

³⁰ Soewarno Handyaningrat, *Pengantar Ilmu Administrasi dan Manajemen*, (Jakarta : Gunung Agung, 2006), hal. 16

³¹ Syarif Makmur, *Pemberdayaan Sumber Daya Manusia dan Efektivitas Organisasi : Kajian Penyelenggaraan Pemerintah Desa*, (Jakarta: Raja Grafindo Persada, 2008), hal. 120

³² Agung Kurniawan, *Transformasi Pelayanan Publik*, (Yogyakarta : Pembaharuan, 2005), hal. 109

³³ Mahmudi, *Manajemen Kinerja Sektor Publik*, (Yogyakarta: UPP AMP YKPN, 2005), hal. 92



sejumlah barang atas jasa kegiatan yang dijalankannya. Efektivitas menunjukkan keberhasilan dari segi tercapai tidaknya sasaran yang telah ditetapkan. Jika hasil kegiatan semakin mendekati sasaran, berarti semakin tinggi efektivitasnya.³⁴

Menurut Mulyasa, Efektivitas adalah bagaimana suatu organisasi berhasil mendapatkan dan memanfaatkan sumberdaya dalam usaha mewujudkan tujuan operasional.³⁵ Oleh karena itu, efektivitas selalu berkaitan dengan terlaksananya semua tugas pokok, tercapainya tujuan, ketepatan waktu dan adanya partisipasi dari seluruh pihak terkait.

Konsep efektivitas organisasi melihat pada tingkat sejauh mana suatu organisasi dapat mencapai tujuan yang telah ditetapkan dengan menggunakan sumber daya yang ada secara optimal. Dalam pembahasan mengenai efektivitas organisasi akan terkait dengan dua aspek, yaitu tujuan organisasi dan pelaksanaan fungsi atau cara untuk mencapai tujuan organisasi :³⁶

Dari beberapa pendapat mengenai efektivitas diatas, peneliti mendapatkan sebuah pengertian bahwa efektivitas merupakan sejauhmana tercapainya tujuan yang sesuai dari yang telah direncanakan oleh suatu organisasi, program atau kegiatan dengan memanfaatkan berbagai sumber daya yang dimiliki.

I.5.3.2 Program

Program adalah unsur pertama yang harus ada demi terciptanya suatu kegiatan. Dengan adanya program, segala bentuk rencana akan lebih terorganisir dan lebih mudah dioperasionalkan. Di dalam program dibuat beberapa aspek, disebutkan bahwa di dalam setiap program dijelaskan mengenai :

1. Tujuan kegiatan yang akan dicapai

³⁴ Sondang p. Siagian, *Kiat Meningkatkan Produktivitas Kerja*, (Jakarta : PT Rineka Cipta, 2002), hal. 21

³⁵ Mulyasa, *Management Berbasis Sekolah Konsep Strategi dan Implementasi*, (Bandung : PT Remaja Rosdakarya, 2011), hal. 82

³⁶ Tangkilisan, Hessel Nogi S, *Manajemen Publik*, (Jakarta: PT. Gramedia Widiasarana Indonesia, 2005), Hal. 139-140



2. Kegiatan yang diambil dalam mencapai tujuan
3. Aturan yang harus dipegang dan prosedur yang harus dilalui
4. Perkiraan anggaran yang dibutuhkan
5. Strategi pelaksanaan

Menurut Charles O. Jones³⁷, program adalah cara yang disahkan untuk mencapai tujuan, beberapa karakteristik tertentu yang dapat membantu seseorang untuk mengidentifikasi suatu aktivitas sebagai program atau tidak yaitu :

1. Program cenderung membutuhkan staf, misalnya untuk melaksanakan atau sebagai pelaku program
2. Program biasanya memiliki anggaran tersendiri, program kadang biasanya juga diidentifikasi melalui anggaran
3. Program memiliki identitas sendiri, yang bila berjalan secara efektif dapat diperoleh publik.

Di dalam pengertian tersebut maka program adalah penjabaran dari langkah-langkah guna mencapai tujuan. Program merupakan suatu alat yang diciptakan dan dilaksanakan sesuai dengan prosedur yang ditetapkan guna mewujudkan kebijakan-kebijakan pemerintah.

I.5.3.3 Efektivitas Program

Efektivitas program merupakan serangkaian kegiatan yang dilakukan untuk melihat sejauhmana program yang dilaksanakan sesuai dengan tujuan program yang telah ditetapkan sebelumnya. Effendy menjelaskan efektivitas program adalah suatu aktivitas guna melihat sejauhmana proses suatu program telah mencapai tujuan yang direncanakan sesuai dengan biaya yang telah dianggarkan, dalam waktu yang ditetapkan dengan jumlah personil yang ditentukan.³⁸ Sehingga, dalam artian ini suatu kegiatan atau program dapat dikatakan efektif apabila kegiatan atau program telah sesuai target, telah tercapai sesuai dengan apa yang telah direncanakan.

³⁷ Charles O. Jones, *Pengantar Kebijakan Publik*. (Jakarta : PT Raja Grafindo Persada, 1996) hal. 295

³⁸ Effendy, Onong Uchjana, *Kamus Komunikasi*, (Bandung: CV. Mandar Maju, 1989), hal. 14



I.5.4 Pendekatan Efektivitas

Menurut Hari Lubis dan Martani Huseini³⁹, efektivitas merupakan suatu konsep yang sangat penting dalam organisasi karena menjadi ukuran keberhasilan organisasi dalam mencapai tujuannya. Oleh karena itu, pengukuran efektivitas bukan hal yang sederhana mengingat perbedaan tujuan masing-masing organisasi dan keragaman tujuan organisasi itu sendiri.

Lebih lanjut Hari Lubis dan Huseini menyebutkan tiga pendekatan utama dalam mengukur efektivitas organisasi, yaitu :

1. Pendekatan sumber (*resource approach*) yakni mengukur efektivitas dari input. Pendekatan ini mengutamakan adanya keberhasilan organisasi untuk memperoleh sumber daya, baik fisik maupun non fisik.
2. Pendekatan Proses (*process approach*) adalah untuk melihat sejauhmana efektivitas pelaksanaan program dari semua kegiatan proses internal atau mekanisme organisasi.
3. Pendekatan Sasaran (*goals approach*) dimana pusat perhatian pada output, mengukur keberhasilan organisasi untuk mencapai hasil (output) yang sesuai dengan rencana.

Di dalam penelitian ini, efektivitas yang dimaksud adalah efektivitas dengan pendekatan proses. Hal ini dikarenakan penelitian ini bertujuan untuk mengetahui sejauhmana efektivitas pelaksanaan program *Solid Waste Application Transportation* (SWAT). Di dalam pendekatan proses, efektivitas dilihat sebagai efisiensi dan kondisi kesehatan internal organisasi atau dalam hal ini instansi penanggungjawab dan pelaksana program, yakni Dinas Kebersihan dan Ruang Terbuka Hijau Kota Surabaya

³⁹ Hari Lubis dan Martani Huseini, *Teori Organisasi : Suatu Pendekatan Makro*, (Jakarta : Pusat Antar Universitas Ilmu-Ilmu Sosial, 1987), hal. 55



I.5.5 Kriteria Efektivitas

Menurut Steers terdapat lima kriteria pengukuran efektivitas yang terdapat dalam pengukuran efektivitas suatu organisasi, yaitu :⁴⁰

1. Produktivitas

Kuantitas atau volume dari produk atau jasa pokok yang dihasilkan organisasi. Dilihat melalui tingkat individual, kelompok, dan keseluruhan organisasi.

2. Kemampuan adaptasi atau fleksibilitas

Kemampuan organisasi untuk mengubah standar operasi prosedur (SOP) untuk melakukan penyesuaian diri terhadap perubahan.

3. Kepuasan kerja

Kompensasi atau timbal balik positif yang dirasakan seseorang atas peranan atau pekerjaannya dalam organisasi.

4. Kemampuan ber laba

Kemampuan untuk menghasilkan laba atau keuntungan atas modal yang dipakai untuk menjalankan organisasi.

5. Pencarian sumber daya

Pengumpulan berbagai sumber daya yang ada dan dimanfaatkan untuk melaksanakan tugas organisasi.

Terdapat beberapa indikator atau kriteria efektivitas yang dikemukakan oleh Campbell, yaitu :⁴¹

1. Kualitas artinya kualitas dari apa yang dihasilkan oleh organisasi.

2. Produktivitas artinya kuantitas dari apa yang dihasilkan. Muchdarsyah mendefinisikan produktivitas sebagai suatu pendekatan interdisipliner untuk menentukan tujuan yang efektif, pembuatan rencana, aplikasi penggunaan cara menggunakan sumberdaya yang efisien, dan tetap menjaga tingkat kualitas yang tinggi. Produktivitas mengikutsertakan pendayagunaan sumber daya manusia dan keterampilan, barang modal teknologi, manajemen, informasi, energi dan sumber-sumber lain secara

⁴⁰ Tangkilisan, *Op.Cit*, Hal. 141

⁴¹ Campbell (1985) dalam M. Richard Steers, *Efektivitas Organisasi Perusahaan*, (Jakarta: Erlangga, 1985), hal. 46-48



BAB I PENDAHULUAN

terpadu.⁴² Kemudian menurut Malayu Hasibuan, produktivitas merupakan perbandingan antara *output* (keluaran) dengan input. Jika produktivitas meningkat hanya dimungkinkan oleh adanya peningkatan efisiensi (waktu, bahan, dan tenaga) dan sistem kerja, teknik produksi dan terdapat adanya peningkatan keterampilan dari tenaga kerjanya.⁴³

3. Kesiagaan yaitu penilaian menyeluruh sehubungan dengan kemungkinan dalam hal penyelesaian suatu tugas khusus dengan baik.
4. Efisiensi merupakan perbandingan beberapa aspek prestasi terhadap biaya untuk menghasilkan prestasi tersebut.
5. Penghasilan yaitu jumlah sumber daya yang masih tersisa setelah semua biaya dan kewajiban dipenuhi.
6. Pertumbuhan adalah suatu perbandingan mengenai eksistensi sekarang dan masa lalunya.
7. Stabilitas yaitu pemeliharaan struktur, fungsi, dan sumber daya sepanjang waktu.
8. Kecelakaan yaitu frekuensi dalam hal perbaikan yang berakibat pada kerugian waktu.
9. Semangat kerja yaitu adanya perasaan terikat dalam hal pencapaian tujuan, yang melibatkan usaha tambahan, kebersamaan tujuan dan perasaan memiliki.
10. Motivasi artinya adanya kekuatan yang muncul dari setiap individu untuk mencapai tujuan.
11. Kepaduan yaitu fakta bahwa para anggota organisasi saling menyukai satu sama lain, artinya bekerja sama dengan baik, berkomunikasi, dan mengkoordinasikan.
12. Keluwesan adaptasi artinya adanya suatu rangsangan baru untuk mengubah prosedur standar operasinya, yang bertujuan untuk mencegah keterbekuan terhadap rangsangan lingkungan.

⁴² Muchdarsyah Sinungan, *Produktivitas, Apa dan Bagaimana*, (Jakarta: Bumi Aksara, 2008). hal.17

⁴³ Malayu Hasibuan, *Organisasi dan Motivasi (Dasar Peningkatan Produktivitas)*, (Jakarta: PT. Bumi Aksara, 2008), hal. 126



BAB I PENDAHULUAN

Sementara menurut Gibson dalam Kurniawan mengemukakan bahwa pengukuran efektivitas organisasi dapat dilakukan dengan kriteria sebagai berikut :⁴⁴

1. Kejelasan tujuan yang hendak dicapai, yakni berkaitan dengan kinerja program yang dilaksanakan dengan kesesuaian tujuan yang ingin dicapai. Tujuan yang ingin dicapai menjadi acuan dari implementasi suatu program secara tepat.
2. Kejelasan strategi pencapaian tujuan, yakni berkaitan dengan cara-cara yang akan digunakan untuk mencapai tujuan secara efektif dan efisien.
3. Proses analisis dan perumusan kebijaksanaan yang mantap, yakni upaya untuk menghubungkan tujuan dengan usaha-usaha pelaksanaan kegiatan operasional.
4. Perencanaan yang matang, yakni berkaitan dengan proses pengambilan keputusan sebelum menjalankan sebuah program. Perencanaan yang dimaksud ialah penyusunan langkah-langkah tentang apa yang harus dilakukan untuk dapat diimplementasikan program tersebut agar sesuai dengan tujuan yang ingin dicapai.
5. Penyusunan program yang tepat, yakni rencana yang telah disusun harus dijabarkan ke dalam bentuk program. Pedoman yang telah disusun diuraikan dalam bentuk suatu pedoman operasional program untuk kemudian dijadikan acuan standar pelaksanaan program agar tidak melenceng dari tujuan awal.
6. Tersedianya sarana dan prasarana, yakni merupakan salah satu faktor pendukung keberhasilan suatu program. Sarana dan prasarana ialah alat atau fasilitas yang digunakan untuk melaksanakan segala kegiatan yang berkenaan dengan program tersebut.
7. Sistem pengawasan dan pengendalian yang bersifat mendidik, yakni untuk menjaga pelaksanaan suatu program agar tetap dapat berjalan sesuai dengan rencana dan strategi yang telah dirancang sebelumnya. Definisi lain mengenai pengawasan yaitu merupakan keseluruhan upaya

⁴⁴ Agung Kurniawan, *Op.Cit*, hal. 107



pengamatan pelaksanaan kegiatan operasional guna menjamin bahwa berbagai kegiatan yang dilakukan telah sesuai dengan rencana yang ditetapkan sebelumnya.⁴⁵

Kemudian menurut Kreitner dan Kinicki (2005), cara untuk menilai efektivitas organisasi terdapat empat kriteria, yaitu:⁴⁶

1. Pencapaian tujuan.

Suatu organisasi dianggap efektif apabila dapat mencapai tujuan dan sasaran yang telah ditetapkan. Untuk mengetahui hal tersebut dapat dilakukan dengan cara membandingkan antara hasil dan *output* dengan tujuan atau sasaran yang sudah ditetapkan oleh organisasi.

2. Akuisisi sumberdaya

Suatu organisasi dapat dikatakan efektif apabila organisasi tersebut dapat memperoleh *input* atau faktor-faktor produksi yang dibutuhkan, seperti bahan baku, modal, keahlian, teknis dan manajerial.

3. Proses internal

Suatu organisasi dapat dikatakan efektif apabila memiliki sistem yang sehat. Sistem yang sehat tersebut terwujud jika informasi mengalir dengan lancar, serta adanya komitmen, kepercayaan, loyalitas, dan kepuasan karyawan.

4. Kepuasan konstituensi strategis

Suatu organisasi dianggap efektif apabila terdapat adanya kepuasan dari pihak-pihak yang berkepentingan. Konstituensi strategis adalah sekelompok individu yang memiliki andil dalam organisasi seperti penyedia sumberdaya, pengguna produk, produsen *output* organisasi, kelompok-kelompok yang hubungan kerjasamanya penting untuk kelangsungan hidup organisasi, dan mereka yang hidupnya dipengaruhi oleh organisasi.

Menurut Budiani, untuk mengukur tingkat keefektifitasan suatu program dapat dilakukan dengan menggunakan beberapa variabel sebagai berikut :⁴⁷

⁴⁵ Sondang P. Siagian, *Manajemen Strategik*. (Jakarta : PT Bumi Aksara, 2004), hal. 258

⁴⁶ Danang Sunyoto dan Burhanudin, *Perilaku Organisasional*, Cetakan 1, (Yogyakarta: CAPS, 2011), hal. 7-8



1. Ketepatan sasaran program

Yaitu sejauhmana peserta program tepat dengan sasaran yang sudah ditentukan sebelumnya.

2. Sosialisasi program

Yaitu kemampuan penyelenggara program dalam melakukan sosialisasi program sehingga informasi mengenai pelaksanaan program dapat tersampaikan kepada masyarakat pada umumnya dan sasaran peserta program pada khususnya.

3. Tujuan program

Yaitu sejauhmana kesesuaian antara hasil pelaksanaan program dengan tujuan program yang telah ditetapkan sebelumnya.

4. Pemantauan program

Yaitu kegiatan yang dilakukan setelah dilaksanakannya program sebagai bentuk perhatian kepada peserta program.

I.5.6 Pengelolaan Sampah

I.5.6.1 Definisi Pengelolaan Sampah

Menurut Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2008 tentang Pengelolaan Sampah, pengelolaan sampah adalah kegiatan yang sistematis, menyeluruh, dan berkesinambungan yang meliputi pengurangan dan penanganan sampah. Pengelolaan sampah bertujuan untuk meningkatkan kesehatan masyarakat dan kualitas lingkungan, serta menjadikan sampah sebagai sumber daya. Sampah yang dikelola terdiri atas tiga jenis yaitu :

- a. Sampah rumah tangga, sampah ini berasal dari kegiatan sehari-hari dalam rumah tangga, tidak termasuk tinja dan sampah spesifik.
- b. Sampah sejenis sampah rumah tangga, sampah ini berasal dari kawasan komersial, kawasan industry, kawasan khusus, fasilitas sosial, fasilitas umum, dan/atau fasilitas lainnya.
- c. Sampah spesifik, sampah ini meliputi :

⁴⁷ Ni Wayan Budiani, 2007, Efektivitas program Penanggulangan Pengangguran Karang Taruna “Eka Taruna Bhakti” Desa Sumerta kelod Kecamatan Denpasar Timur Kota Denpasar. *Jurnal Ekonomi dan Sosial INPUT*. Volume 2 No. 1, hal. 53



1. Sampah yang mengandung bahan berbahaya dan beracun
2. Sampah yang mengandung limbah bahan berbahaya dan beracun
3. Sampah yang timbul akibat bencana
4. Puing bongkaran bangunan
5. Sampah yang secara teknologi belum dapat diolah; dan/atau
6. Sampah yang timbul secara periodik

I.5.6.2 Kegiatan Pengelolaan Sampah

Menurut Pasal 19 Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2008 tentang Pengelolaan Sampah, pengelolaan sampah rumah tangga dan sampah sejenis terdiri atas dua kegiatan, yaitu :

1. Pengurangan Sampah

Menurut Permen PU Nomor 21/PRT/M/2006, diperlukan adanya pengurangan volume sampah dimulai dari masyarakat yang merupakan sumber timbulan. Beberapa prinsip yang bisa diterapkan untuk mengurangi volume sampah antara lain :

(a) *Reduce* (mengurangi)

Meminimalisasi barang atau mengurangi material yang digunakan. Semakin banyak masyarakat menggunakan material, maka semakin banyak sampah yang dihasilkan

(b) *Reuse* (memakai kembali)

Memilih barang-barang yang bisa dipakai kembali, menghindari pemakaian barang-barang yang *disposable* (sekali pakai buang)

(c) *Replace* (mengganti)

Memakai barang-barang yang ramah lingkungan, misalnya tas kresek diganti dengan keranjang. Selain itu, masyarakat juga dihimbau untuk tidak menggunakan bahan yang tidak terdegradasi secara alamiah.

(d) *Recycle* (mendaur ulang)

Tidak semua barang bisa didaur ulang, namun saat ini sudah ada industri non-formal dan rumah tangga yang memanfaatkan sampah menjadi barang lain. Namun, masyarakat juga dihimbau untuk



mendaur ulang barang-barang yang sudah tidak dipakai di lingkungannya agar tidak menjadi sampah.

2. Penanganan Sampah

Prinsip penanganan sampah adalah menjauhkan sampah dari sumber ke suatu tempat pembuangan akhir. Penanganan sampah, meliputi beberapa kegiatan diantaranya :

1. Pemilahan dalam bentuk pengelompokkan dan pemisahan sampah sesuai dengan jenis, jumlah, dan/atau sifat sampah
2. Pengumpulan dalam bentuk pengambilan dan pemindahan sampah dari sumber sampah ke tempat penampungan sementara atau tempat pengolahan sampah terpadu. Di dalam pengumpulan sampah, terdapat beberapa pola yang diterapkan, diantaranya :
 - (a) Pola individual langsung merupakan proses pengumpulan sampah dengan cara mengumpulkan sampah dari setiap sumber sampah dan diangkut langsung ke TPA tanpa melalui proses pemindahan. Pola ini diterapkan untuk kota kecil dan sedang karena kesederhanaan pengendaliannya, jarak ke TPA tidak jauh, daerah pelayanan tidak luas dan sulit dijangkau.
 - (b) Pola individual tak langsung merupakan proses pengumpulan dengan cara mengumpulkan sampah dari sumber sampah dan diangkut ke TPA melalui proses pemindahan. Pola ini diterapkan untuk kota kecil dan sedang, terutama pada perumahan ekonomi sedang dan tinggi, pertokoan dan komersial. Pola ini secara unit biaya merupakan alternatif mahal.
 - (c) Pola komunal langsung merupakan proses pengumpulan dengan cara mengumpulkan sampah dari setiap titik wadah komunal langsung diangkut ke TPA tanpa proses pemindahan. Secara unit biaya merupakan alternatif termurah karena komponen aktivitas sederhana, kebutuhan alat dan tenaga rendah.



BAB I PENDAHULUAN

- (d) Pola komunal tak langsung merupakan proses pengumpulan dengan cara mengumpulkan sampah dari setiap titik pewadahan komunal, ke lokasi pemindahan lalu diangkut ke TPA. Pola ini sangat cocok untuk Kota Metropolitan dan kota besar yang kecepatan pertumbuhannya tinggi.
- (e) Pola penyapuan jalan merupakan proses pengumpulan sampah hasil penyapuan jalan dengan menggunakan gerobak.

Sedangkan pemindahan sampah merupakan tahap pemindahan hasil pengumpulan ke dalam alat pengangkut untuk dibawa ke Tempat Pemrosesan Akhir. Sarana pemindahan radius pelayanan tiap lokasi maksimum 1 km. Berdasarkan proses operasinya, proses pemindahan sampah dapat diklasifikasikan sebagai berikut :

- (a) Tidak langsung, terdiri dari dua tahapan yaitu pembuangan sampah dari alat pengumpul ke lokasi pemindahan, dan pemindahan sampah dari lokasi pemindahan ke alat angkut. Lokasi pemindahan pada umumnya berupa bak beton atau pasangan ata ($5-10 \text{ m}^3$) atau tanah terbuka. Kelemahan sistem pemindahan tidak langsung adalah proses yang berlangsung tidak lengkap, tidak praktis, dan membutuhkan waktu lebih lama.
 - (b) Langsung, sampah hasil pengumpulan pada proses ini dipindahkan ke dalam kontainer yang nantinya ikut dibawa alat pengangkut. Volume kontainer $5-10 \text{ m}^3$ dan cara pemindahan sampah dapat dilakukan dengan tiga cara, secara manual oleh petugas pengumpul; secara mekanis dengan menggunakan alat bantu mekanis; dan dengan cara campuran, pengisian kontainer dilakukan secara manual oleh petugas pengumpul, sedangkan pengangkutan kontainer ke atas truk dilakukan secara mekanis (*load haul*).
3. Pengangkutan sampah adalah tahap membawa sampah dari lokasi pemindahan atau langsung dari sumber sampah ke tempat pembuangan akhir. Menurut SNI 19-2454-2002, pola pengangkutan



BAB I PENDAHULUAN

sampah dapat dilakukan dengan metode pengangkutan sampah dengan sistem pengumpulan individual langsung (*door to door*); Pengangkutan sampah dengan sistem pengumpulan sampah dengan transfer depo; dan pengumpulan sampah dengan sistem kontainer.

4. Pengolahan sampah merupakan kegiatan yang dimaksudkan untuk mengurangi jumlah sampah, di samping memanfaatkan nilai yang masih terkandung dalam sampah tersebut (bahan daur ulang, produk lain, dan energi). Beberapa cara yang dapat digunakan dalam kegiatan pengolahan sampah antara lain pengomposan, insenerasi yang berwawasan lingkungan, daur ulang, pengurangan volume sampah dengan pencacahan atau pemadatan, dan biogasifikasi (pemanfaatan energi hasil pengolahan sampah).
5. Pemrosesan akhir sampah dalam bentuk pengembalian sampah dan/atau residu hasil pengolahan sebelumnya ke media lingkungan secara aman. Beberapa metode pemrosesan akhir yang digunakan meliputi :

(a) Metode penimbunan terbuka (*open dumping*)

Menurut Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2008 tentang Pengelolaan Sampah, penimbunan terbuka adalah proses penimbunan sampah di TPA tanpa melalui proses pemadatan dan penutupan secara berkala. Metode ini merupakan metode pemrosesan akhir yang paling sederhana dimana sampah hanya ditimbun di suatu tempat tanpa tindak lanjut berikutnya.

(b) Metode lahan urug terkendali (*controlled landfill*)

Menurut Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2008 tentang Pengelolaan Sampah, metode lahan urug terkendali adalah metode pengurangan di areal pengurangan sampah, dengan cara dipadatkan dan ditutup dengan tanah penutup sekurang-kurangnya setiap tujuh hari. Metode ini merupakan perbaikan dari metode *open dumping* dimana sampah secara bertahap ditutup dengan lapisan tanah untuk mengurangi kemungkinan gangguan pencemaran terhadap



lingkungan sekitarnya. Akhir dari pemrosesan ini berupa timbunan sampah yang tertutup oleh lapisan tanah.

(c) Metode lahan urug saniter (*sanitary landfill*)

Menurut Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2008 tentang Pengelolaan Sampah, metode lahan urug saniter adalah metode pengurugan di areal pengurugan sampah yang disiapkan dan dioperasikan secara sistematis, dengan penyebaran dan pemadatan sampah pada area pengurugan, serta penutupan sampah setiap harinya. Pada metode ini, penutupan dengan lapisan tanah dilakukan pada tahap akhir hari operasi, sehingga setelah operasi berakhir tidak akan terlihat adanya timbunan sampah.

I.5.7 Program *Solid Waste Application Transportation* (SWAT)

I.5.7.1 Pengertian Program *Solid Waste Application Transportation* (SWAT)

Program *Solid Waste Application Transportation* (SWAT) adalah program pengawasan penanganan sampah yang terintegrasi dengan menggunakan Teknologi Informasi (TI). Program ini dirancang untuk memudahkan pengawasan penanganan sampah agar menjadi lebih optimal dan ada percepatan penanganan sampah. Beberapa hal yang dipantau melalui program ini antara lain :

- a. Identifikasi volume sampah yang masuk ke TPA
- b. Identifikasi sumber sampah untuk evaluasi implemantasi retribusi persampahan
- c. Optimalisasi rute pengangkutan sampah, sehingga ada efektiivtas pemakaian BBM angkutan sampah
- d. Peningkatan kinerja atau kedisiplinan sopir angkutan sampah, sehingga ada efektivitas jadwal pengangkutan sampah



I.5.7.2 Kriteria Efektivitas Program *Solid Waste Application Transportation* (SWAT)

Kriteria efektivitas Program *Solid Waste Application Transportation* (SWAT) yang digunakan di dalam penelitian ini antara lain :

a. Produktivitas

Produktivitas merupakan perbandingan antara *output* (keluaran) dengan input. Jika produktivitas meningkat hanya dimungkinkan oleh adanya peningkatan efisiensi (waktu, bahan, dan tenaga) dan sistem kerja, teknik produksi dan terdapat adanya peningkatan keterampilan dari tenaga kerjanya

b. Kejelasan Tujuan

Yaitu sejauhmana kesesuaian antara hasil pelaksanaan program dengan tujuan program yang telah ditetapkan sebelumnya.

c. Ketepatan Program

Yaitu sejauhmana peserta program tepat dengan sasaran yang sudah ditentukan sebelumnya.

d. Sosialisasi Program

Yaitu kemampuan penyelenggara program dalam melakukan sosialisasi program sehingga informasi mengenai pelaksanaan program dapat tersampaikan kepada masyarakat pada umumnya dan sasaran peserta program pada khususnya.

e. Sarana Dan Prasarana

Sarana dan prasarana ialah alat atau fasilitas yang digunakan untuk melaksanakan segala kegiatan yang berkenaan dengan program tersebut.

f. Pemantauan Dan Pengawasan

yakni untuk menjaga pelaksanaan suatu program agar tetap dapat berjalan sesuai dengan rencana dan strategi yang telah dirancang sebelumnya. Definisi lain mengenai pengawasan yaitu merupakan keseluruhan upaya pengamatan pelaksanaan kegiatan operasional guna menjamin bahwa berbagai kegiatan yang dilakukan telah sesuai dengan rencana yang ditetapkan sebelumnya.



I.6 Definisi Konsep

1. Efektivitas Program

Efektivitas program merupakan proses tercapainya tujuan dari suatu program yang sesuai dari yang telah direncanakan oleh suatu organisasi, program atau kegiatan tanpa terdapat sebuah tekanan yang berarti dalam pelaksanaannya.

2. Pengelolaan Sampah

Pengelolaan Sampah adalah kegiatan untuk mengelola sisa-sisa kegiatan sehari-hari manusia dan/atau proses alam yang bertujuan untuk meningkatkan kesehatan masyarakat dan kualitas lingkungan.

3. Program *Solid Waste Application Transportation* (SWAT)

Program *Solid Waste Application Transportation* (SWAT) adalah program pengawasan penanganan sampah yang terintegrasi dengan menggunakan Teknologi Informasi (TI).

I.7 Metodologi Penelitian

Penelitian ini menggunakan metode penelitian kualitatif. Metode penelitian kualitatif adalah suatu penelitian ilmiah yang bertujuan untuk memahami suatu fenomena dalam konteks sosial secara alamiah dengan mengedepankan proses interaksi komunikasi yang mendalam antara peneliti dengan fenomena yang diteliti.⁴⁸ Di dalam penelitian kualitatif, peneliti membangun suatu kompleks gambaran holistik dengan cara meneliti kata-kata, laporan-laporan, dan merinci pandangan-pandangan dari penutur asli, serta melakukan studi di suatu pengaturan yang alami.

Sejalan dengan definisi tersebut, Bogdan dan Taylor mendefinisikan metodologi kualitatif sebagai prosedur penelitian yang menghasilkan data deskriptif berupa kata-kata tertulis atau lisan dari orang-orang dan perilaku yang diamati.⁴⁹ Pendekatan penelitian secara kualitatif ini diarahkan pada latar dan individu tersebut secara holistik (utuh). Sehingga, di dalam hal ini peneliti tidak

⁴⁸ Haris Herdiansyah, *Metodologi Penelitian Kualitatif untuk Ilmu-Ilmu Sosial* (Jakarta : Salemba umamik, 2010), hal. 9

⁴⁹ Bogdan dan Taylor (1975:5) dalam Lexy J. Moleong, *Metodologi Penelitian Kualitatif (Edisi Revisi)* (Bandung : PT Remaja Rosdakarya, 2011), hal. 4



BAB I PENDAHULUAN

boleh mengisolasi individu atau organisasi ke dalam variabel atau hipotesis, tetapi perlu memandangnya sebagai bagian dari suatu kesatuan yang utuh.

Penggunaan metode penelitian kualitatif di dalam penelitian ini lebih sesuai karena berdasarkan pada uraian latar belakang, rumusan masalah, tujuan dan manfaat penelitian, peneliti berusaha untuk memperoleh gambaran, sekaligus pemahaman mengenai fenomena yang dikaji, yakni mengenai Program *Solid Waste Application Transportatiojn* (SWAT) Dinas Kebersihan dan Ruang Terbuka Hijau Kota Surabaya. Untuk dapat memperoleh gambaran dan pemahaman mengenai fenomena tersebut, peneliti menyusun dua rumusan masalah, yakni bagaimana perbandingan hasil capaian dengan tujuan program, serta bagaimana efektivitas Program *Solid Waste Application Transportation* (SWAT) Dinas Kebersihan dan Ruang Terbuka Hijau Kota Surabaya.

Oleh karena itu, agar dapat mengetahui secara mendalam mengenai fenomena tersebut, serta menjawab dua rumusan masalah yang telah dirumuskan, peneliti memutuskan untuk menggunakan metode penelitian kualitatif yang mengutamakan proses penelitian terhadap fenomena secara mendalam.

I.7.1 Tipe Penelitian

Penelitian ini menggunakan tipe penelitian deskriptif. Sebagaimana yang diungkapkan oleh Gulo, tipe penelitian deskriptif adalah tipe penelitian yang didasarkan pada pertanyaan dasar, yakni “bagaimana”.⁵⁰ Artinya, peneliti yang menggunakan tipe penelitian ini berusaha untuk memperoleh data yang mendalam dan mengandung makna yang dapat dilakukan melalui kegiatan penelitian seperti, observasi, wawancara, dan dokumentasi. Sehingga, peneliti dapat menggambarkan kondisi yang terjadi atas pelaksanaan suatu kegiatan atau program.

Penelitian ini berjudul Efektivitas Program *Solid Waste Application Transportation* (SWAT) Dinas Kebersihan dan Ruang Terbuka Hijau Kota Surabaya. Peneliti melalui penelitian ini bermaksud untuk memberikan gambaran secara rinci tentang program tersebut. Oleh karena itu, peneliti

⁵⁰ W. Gulo, *Metodologi Penelitian* (Jakarta : Gramedia Widiasarana Indonesia, 2002), hal. 19



menggunakan tipe penelitian deskriptif dan menyusun rumusan masalah yang didasarkan atas pertanyaan dasar “bagaimana” seperti yang telah menjadi ciri khas dari tipe penelitian deskriptif. Penelitian ini dilakukan dengan mengumpulkan informasi mengenai keadaan nyata dari Program *Solid Waste Application Transportation* (SWAT) Dinas Kebersihan dan Ruang Terbuka Hijau Kota Surabaya. Sehingga, melalui penelitian ini dapat diketahui ketercapaian pelaksanaan program dengan cara membandingkan hasil capaian dan tujuan program yang telah disusun sebelumnya, serta membandingkan pelaksanaan program dengan indikator efektivitas program (secara teoritis). Sehingga, peneliti dapat mendeskripsikan secara rinci dan mendalam mengenai Efektivitas Program *Solid Waste Application Transportation* (SWAT) Dinas Kebersihan dan Ruang Terbuka Hijau Kota Surabaya.

I.7.2 Lokasi dan Waktu Penelitian

Lokasi penelitian adalah tempat atau wilayah pelaksanaan penelitian. Penelitian ini dilaksanakan di dua lokasi, yakni di Dinas Kebersihan dan Ruang Terbuka Hijau Kota Surabaya dan Tempat Pembuangan Akhir (TPA) sampah Benowo Kota Surabaya. Alasan peneliti memilih Dinas Kebersihan dan Ruang Terbuka Hijau Kota Surabaya sebagai lokasi penelitian karena Dinas Kebersihan dan Ruang Terbuka Hijau Kota Surabaya merupakan instansi atau pihak penggagas sekaligus pelaksana Program *Solid Waste Application Transportation* (SWAT). Kemudian peneliti juga melakukan penelitian di Tempat Pembuangan Akhir (TPA) sampah Benowo dikarenakan Tempat Pembuangan Akhir (TPA) sampah Benowo merupakan satu-satunya lokasi pengelolaan sampah akhir di Kota Surabaya. Tempat Pembuangan Akhir (TPA) Benowo juga merupakan satu-satunya titik yang dijadikan lokasi penerapan Program *Solid Waste Application Transportation* (SWAT) selain di Dinas Kebersihan dan Ruang Terbuka Hijau Kota Surabaya.

Penelitian ini mulai dilakukan pada awal Juni 2017 hingga awal Agustus 2017. Waktu penelitian yang digunakan dalam penelitian ini cukup lama, yakni selama tiga bulan dikarenakan penelitian dilakukan pada dua lokasi dan



peneliti ingin memaksimalkan waktu penelitian untuk memperoleh data yang dibutuhkan secara lengkap dan rinci, serta melakukan wawancara secara mendalam.

I.7.3 Sumber dan Jenis Data

Penelitian ini menggunakan dua jenis data, yakni data primer dan data sekunder. Data primer adalah data yang diperoleh secara langsung dari sumber asli (tidak melalui media perantara). Data primer diperoleh dari wawancara yang mendalam dengan informan kunci dan informan pendukung yang telah ditentukan. Sedangkan data sekunder adalah data yang diperoleh secara tidak langsung, yakni melalui media perantara (diperoleh dan dicatat oleh pihak lain). Data sekunder yang digunakan oleh peneliti diperoleh dari berbagai sumber yakni :

1. Badan Pusat Statistik (BPS) Provinsi Jawa Timur
2. Badan Pusat Statistik (BPS) Kota Surabaya
3. Dinas Kebersihan dan Ruang Terbuka Hijau Kota Surabaya
4. Sumber-sumber lain yang terkait

I.7.4 Teknik Penentuan Informan

Di dalam penelitian kualitatif, hal utama yang digunakan sebagai sumber data adalah informan. Informan merupakan orang atau pihak tertentu yang dinilai mengetahui dan memahami suatu fenomena yang berkaitan dengan focus penelitian sehingga dapat memberikan informasi yang dibutuhkan kepada peneliti. Teknik penentuan informan yang digunakan di dalam penelitian ini adalah teknik *purposive sampling*, yakni teknik penentuan informan yang dilakukan dengan cara memilih siapa saja orang atau pihak yang dijadikan subjek yang ada dalam posisi terbaik untuk memberikan informasi yang dibutuhkan.



BAB I PENDAHULUAN

Menurut Lincoln dan Guba dalam Satori dan Komariah⁵¹, teknik penentuan informan *purposive sampling* memiliki ciri-ciri khusus, antara lain :

1. *Emergent Sampling Design*; bersifat sementara, sebagai pedoman awal terjun ke lapangan, setelah sampai di lapangan boleh saja berubah sesuai dengan keadaan
2. *Serial Selection of Sample Units*; menggelinding seperti bola saju (*snowball*), sesuai dengan petunjuk yang didapatkan dari informan-informan yang telah diwawancarai
3. *Continuous Adjustment of Focusing of The Sample*; siapa yang akan dikejar sebagai informan harus disesuaikan dengan petunjuk informan sebelumnya dan sesuai dengan kebutuhan penelitian, unit sampel yang dipilih makin lama makin terarah dengan terarahnya focus penelitian
4. *Selection to The Point of Redundancy*; pengembangan informan dilakukan terus sampai informasi mengarah ke titik jenuh.

Pemilihan informan di dalam penelitian ini berdasarkan kriteria yang sesuai dengan informasi yang dibutuhkan sehingga informasi yang didapatkan merupakan informasi yang akurat. Berikut adalah informan di dalam penelitian ini :

1. Bapak Muhammad Amin selaku Kepala Seksi Pembangunan Sarana dan Prasarana
2. Bapak Agustinus Hendra selaku Staf Seksi Pembangunan Sarana dan Prasarana
3. Bapak Bhakti selaku staf IT dan petugas Admin DKRTH
4. Ibu Fitri selaku petugas Admin Jembatan Timbang PT Sumber Organik'
5. Ibu Nila selaku petugas Admin Jembatan Timbang PT Surveyor Indonesia
6. Ibu Ita selaku staf IT
7. Bapak Agus Priyono selaku Sopir Truk Sampah
8. Bapak Suyatno selaku Sopir Truk Sampah

⁵¹ Aan Komariah dan Djam'an Satori, *Metodologi Penelitian Kualitatif*, (Bandung : Alfabeta, 2010) hal. 53



I.7.5 Teknik Pengumpulan Data

Teknik pengumpulan data dalam penelitian ini adalah wawancara mendalam (*indepth interview*). Wawancara mendalam (*indepth interview*) merupakan suatu metode pengumpulan data yang dilakukan dengan menhajukan pertanyaan kepada informan, sehingga peneliti memperoleh data secara langsung dari informan tersebut. Di dalam melakukan wawancara, peneliti menyiapkan pedoman wawancara yang berisi daftar pertanyaan yang telah disusun agar informasi yang didapatkan tidak keluar dari konteks yang dikaji. Pertanyaan-pertanyaan yang telah disusun tersebut bersifat terbuka dan terstruktur.

I.7.6 Instrumen Penelitian

Di dalam penelitian, instrumen penelitian sangat dibutuhkan untuk melakukan kegiatan pengumpulan data terutama di dalam penelitian kualitatif. Hal ini dikarenakan kedudukan peneliti di dalam penelitian kualitatif sangat dominan dan krusial. Menurut Moleong, kedudukan peneliti dalam penelitian kualitatif adalah sebagai perencana, pelaksana, pengumpul data, analisis, penafsir data, dan pelapor hasil penelitian.⁵² Sehingga, instrumen penelitian sangat dibutuhkan untuk mendukung peneliti agar peneliti dapat memenuhi semua kegiatan penelitian mulai dari sebagai perencana hingga pelapor hasil penelitian. Instrumen di dalam penelitian ini adalah peneliti sendiri yang dibantu dengan alat-alat seperti, pedoman wawancara, alat perekam suara, kamera, alat tulis, dan alat bantu lainnya.

I.7.7 Teknik Pemeriksaan Keabsahan Data

Di dalam penelitian, peneliti harus menyajikan data-data yang memiliki derajat kepercayaan. Artinya, data-data yang disajikan harus dapat dipertanggungjawabkan, baik secara ilmiah maupun praktis. Data-data tersebut juga harus dapat mengungkapkan kebenaran yang akurat dan objektif.

⁵² Lexy J. Moleong, *Op.cit*, hal 168



Oleh karena itu, guna membuktikan data-data tersebut dapat dipercaya dilakukan kegiatan pemeriksaan keabsahan data.

Di dalam penelitian ini, teknik pemeriksaan keabsahan data yang digunakan adalah teknik triangulasi data. Teknik triangulasi data adalah teknik pemeriksaan keabsahan data yang dilakukan dengan melakukan kegiatan pengecekan data dari berbagai sumber, berbagai cara, dan berbagai waktu.⁵³ Teknik triangulasi merupakan cara untuk menghilangkan perbedaan-perbedaan pandangan konstruksi kenyataan dalam konteks studi sewaktu pengumpulan data guna mendapatkan data yang faktual dan objektif. Di dalam pelaksanaannya, peneliti melakukan kegiatan pengecekan kembali temuan-temuan yang didapatkan di lapangan dan membandingkan temuan-temuan tersebut dengan berbagai sumber, metode atau teknik, dan waktu.

Sedangkan menurut Moleong, triangulasi data adalah teknik pemeriksaan keabsahan data yang memanfaatkan sesuatu yang lain di luar data itu untuk keperluan pengecekan atau sebagai pembanding terhadap data itu.⁵⁴ Terdapat empat macam triangulasi, di antaranya triangulasi sumber, triangulasi metode, triangulasi penyidik, dan triangulasi teori.

Di dalam penelitian ini, peneliti menggunakan teknik pemeriksaan keabsahan data triangulasi sumber. Menurut Patton, teknik triangulasi sumber berarti membandingkan dan mengecek balik derajat kepercayaan suatu informasi yang diperoleh melalui waktu dan alat yang berbeda.⁵⁵ Hal itu dapat dicapai dengan melalui beberapa cara, antara lain :

1. Membandingkan data hasil pengamatan dengan data hasil wawancara. Pada penelitian ini, hasil pengamatan peneliti dengan hasil wawancara cenderung sama. Data hasil wawancara yang peneliti peroleh mampu menjelaskan secara lebih terperinci mengenai fenomena-fenomena dan data-data hasil pengamatan yang peneliti peroleh sebelumnya, terutama mengenai data yang terkait dengan perbandingan hasil capaian program

⁵³ Sugiyono, *Metode Penelitian Kuantitatif, Kualitatif, dan R&D* (Bandung : Penerbit Alfabeta, 2006), hal

⁵⁴ Lexy J. Moleong, *Op.cit* hal 330

⁵⁵ Patton (1987:331) dalam Lexy J. Moleong, *Op.cit*, hal. 330



dengan tujuan program *Solid Waste Application Transportation* (SWAT) Dinas Kebersihan dan Ruang Terbuka Hijau Kota Surabaya.

2. Membandingkan data hasil wawancara dengan isi suatu dokumen yang berkaitan. Peneliti membandingkan data yang berasal dari dokumen-dokumen tertulis mengenai Program *Solid Waste Application Transportation* (SWAT) Dinas Kebersihan dan Ruang Terbuka Hijau Kota Surabaya dengan hasil wawancara yang mendalam dengan informan.
3. Membandingkan hasil wawancara mendalam dari informan dengan informasi yang didapatkan dari informan lainnya mengenai permasalahan yang sama. Hal ini peneliti lakukan untuk menganalisis dan menyimpulkan hasil penelitian mengenai efektivitas Program *Solid Waste Application Transportation* (SWAT) Dinas Kebersihan dan Ruang Terbuka Hijau Kota Surabaya.

I.7.8 Teknik Analisis Data

Di dalam penelitian kualitatif, data diperoleh dari berbagai kegiatan, mulai dari kegiatan observasi, wawancara mendalam (*indepth interview*), dan dokumentasi yang dilakukan secara terus-menerus hingga data yang ditemukan jenuh. Hal tersebut sesuai dengan pendapat Miles dan Huberman dalam Sugiyono yang mengemukakan bahwa aktivitas analisis data kualitatif dilakukan dengan cara interaktif dan secara terus-menerus pada setiap tahapan peneliti sampai tuntas, sehingga datanya sudah jenuh.⁵⁶

Setelah data-data tersebut terkumpul, tahap atau kegiatan selanjutnya yang dilakukan adalah menganalisis data temuan tersebut. Kegiatan analisis data ini dilakukan dengan memberikan interpretasi terhadap data yang diperoleh dari hasil observasi, wawancara, maupun dokumentasi. Tujuannya adalah untuk dapat menjawab rumusan masalah di dalam penelitian.

Lebih lanjut definisi analisis data dikemukakan oleh Bogdan dalam Sugiyono sebagai suatu kegiatan menyusun data secara sistematis, sehingga

⁵⁶ Sugiyono, *Op.cit*, hal 337



BAB I PENDAHULUAN

mudah dipahami dan dapat diinformasikan kepada orang lain.⁵⁷ Dikatakan sistematis karena di dalam proses analisis data peneliti harus mengorganisasikan data, menjabarkan dan memilah-milah menjadi satu kesatuan data yang dapat dikelola, mensintesis data, menyusun pola data, menentukan data yang penting dalam penelitian, dan membuat kesimpulan.

Miles dan Huberman dalam Sugiyono menyatakan bahwa kegiatan analisis data terdiri dari tiga komponen, yaitu reduksi data (*data reduction*), penyajian data (*data display*), dan penarikan kesimpulan (*conclusion drawing/verification*).⁵⁸ Berikut adalah komponen-komponen analisis data menurut Miles dan Huberman :

a. Reduksi Data

Reduksi data merupakan suatu proses pemilihan, pemusatan perhatian pada penyederhanaan dan transformasi data kasar yang muncul dari catatan-catatan tertulis di lapangan. Tujuan dari reduksi data adalah untuk membuat data yang diperoleh menjadi lebih sederhana, sehingga lebih mudah dipahami. Reduksi data merupakan bagian dari analisis data yakni suatu bentuk analisis yang dilakukan dengan menajamkan, menggolongkan, mengarahkan, membuang yang tidak perlu, dan mengorganisasi data. Hal tersebut dilakukan secara terus-menerus sejak pengumpulan data dimulai hingga laporan akhir tersusun.

b. Penyajian Data

Penyajian data merupakan kegiatan menyusun data yang relevan sehingga informasi dapat disimpulkan dan menjawab rumusan masalah. Penyajian data dilakukan agar hasil reduksi tersusun dalam suatu pola, sehingga mudah dipahami. Penyajian data dapat bersifat naratif, yakni berbentuk catatan lapangan, matriks, grafik, dan bagan. Bentuk-bentuk tersebut dibuat dengan menggabungkan informasi yang diperoleh, kemudian disusun dalam suatu bentuk yang padu. Hal tersebut dilakukan untuk mempermudah peneliti untuk melihat apa yang sedang terjadi, telah

⁵⁷ *Ibid*, hal. 91

⁵⁸ *Ibid*, hal. 91



menjawab rumusan masalah atau belum, serta dapat disimpulkan atau perlu dianalisis kembali.

c. Verifikasi Dan Penarikan Kesimpulan

Verifikasi dan penarikan kesimpulan merupakan suatu usaha untuk mencari makna, keteraturan, pola-pola, penjelasan, alur sebab-akibat, dan proposisi. Pada tahap ini peneliti melakukan penarikan kesimpulan dari semua data yang diperoleh sebagai hasil dari penelitian yang dilakukan. Upaya penarikan kesimpulan dilakukan secara terus-menerus selama melakukan penelitian. Upaya ini dilakukan setelah melakukan reduksi data, penyajian data, dan penarikan kesimpulan atau verifikasi dari kegiatan-kegiatan sebelumnya. Penarikan kesimpulan ini merupakan tahap akhir dari kegiatan analisis data dan pengolahan data.

I.7.9 Rincian Data yang Dibutuhkan

Untuk memudahkan peneliti dalam menjawab rumusan masalah maka peneliti membutuhkan beberapa data yang digunakan untuk mendukung kelengkapan data mengenai Program *Solid Waste Application Transportation* (SWAT). Adapun data yang dikumpulkan dapat dilihat pada tabel sebagai berikut :

Tabel 1.8 Kriteria Efektivitas Program *Solid Waste Application Transportation* (SWAT) Dinas Kebersihan dan Ruang Terbuka Hijau Kota Surabaya

No.	Kriteria	Aspek yang dinilai
1.	Produktivitas	Sejauhmana usaha atau upaya yang dilakukan pelaksana program untuk mencapai tujuan program
2.	Kejelasan Tujuan	Sejauhmana kesesuaian antara hasil pelaksanaan program dengan tujuan program.
3.	Ketepatan Program	Sejauhmana ketepatan sasaran di dalam pelaksanaan program apabila dibandingkan dengan sasaran program yang telah ditentukan sebelumnya
4.	Sosialisasi Program	Sejauhmana kemampuan dan upaya penyelenggara program dalam melakukan sosialisasi program
5.	Sarana dan Prasarana	Sejauhmana sarana dan prasarana yang disediakan untuk menunjang pelaksanaan program
6.	Pemantauan dan Pengawasan	Sejauhmana kegiatan pemantauan dan pengawasan dilakukan guna memastikan pelaksanaan dan hasil pelaksanaan program sesuai dengan tujuan program