

**POLICY ADEQUACY IN DELEGATING SEVERAL AUTHORITIES
TO SUB-DISTRICT HEAD TO IMPROVE
THE QUALITY OF WASTE MANAGEMENT SERVICE AT
TANGERANG REGENCY BANTEN PROVINCE**

Aziz Gunawan¹

Abstract

This research aims to analyzing adequacy policy of delegating in part of authority deeply and also developing the relevant model. This research is using descriptive design with qualitative approach. Research informant are cleanliness and landscaping agency head, Sub-district head of Cikupa, Sub-district head of Kelapa Dua, Indonesia Clerical Council head and society. Data collecting technique are observation, interview, and documentation. Data is analyzed in descriptive method. Research result shows that adequacy policy of delegating in part of authority to sub-district head in improving the service quality of waste management in Tangerang regency as shows that decreasing of policy cost and increasing of policy effectiveness. Based on these research, developed adequacy model of delegation in part of authority in improving the service quality of waste management at Tangerang regency. These model is theoretical enrichment of Dunn's adequacy policy theory especially in the third quadrant namely the changing of policy effectiveness and the changing of policy cost. It is different with Dunn's adequacy policy model which is not focusing in the third quadrant as adequacy policy, this model shows that adequacy policy in the third quadrant namely the changing of policy cost and the changing of policy effectiveness.

Keywords: Adequacy policy, Policy effectiveness, Policy Cost, Community Participation.

PENDAHULUAN

Jumlah penduduk Indonesia yang besar dengan tingkat pertumbuhan yang tinggi mengakibatkan bertambahnya volume sampah. Di samping itu, pola konsumsi masyarakat memberikan kontribusi dalam menimbulkan jenis sampah yang semakin beragam. Selama ini sebagian besar masyarakat masih memandang sampah sebagai barang sisa yang tidak berguna, dan bukan sebagai sumber daya yang perlu dimanfaatkan, karena masyarakat dalam mengelola sampah masih bertumpu pada pendekatan akhir (*end-of-pipe*), yaitu sampah dikumpulkan, diangkut, dan dibuang ke tempat pemrosesan akhir sampah.

Padahal, timbunan sampah dengan volume yang besar di lokasi tempat pemrosesan akhir sampah berpotensi melepas gas metan (CH₄) yang dapat

¹ Penulis adalah praktisi pemerintahan tepatnya sebagai Sekretaris Badan Pemberdayaan Masyarakat dan Desa Kabupaten Tangerang, dapat dihubungi melalui email: zizgunawan@gmail.com



meningkatkan emisi gas rumah kaca dan memberikan kontribusi terhadap pemanasan global. Paradigma pengelolaan sampah yang bertumpu pada pendekatan akhir sudah saatnya ditinggalkan dan diganti dengan paradigma baru pengelolaan sampah. Paradigma baru memandang sampah sebagai sumber daya yang mempunyai nilai ekonomi dan dapat dimanfaatkan, misalnya, untuk energi, kompos, pupuk ataupun untuk bahan baku industri. Pengelolaan sampah dilakukan dengan pendekatan yang komprehensif dari hulu, sejak sebelum dihasilkan suatu produk yang berpotensi menjadi sampah, sampai ke hilir, yaitu pada fase produk sudah digunakan sehingga menjadi sampah, yang kemudian dikembalikan ke media lingkungan secara aman. Pengelolaan sampah dengan paradigma baru tersebut dilakukan dengan kegiatan pengurangan dan penanganan sampah. Pengurangan sampah meliputi kegiatan pembatasan, penggunaan kembali, dan daur ulang, sedangkan kegiatan penanganan sampah meliputi pemilahan, pengumpulan, pengangkutan, pengolahan, dan pemrosesan akhir.

Pasal 28 ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia tahun 1945: “Memberikan hak kepada setiap orang untuk mendapatkan lingkungan hidup yang baik dan sehat”. Amanat Undang-Undang Dasar tersebut memberikan konsekuensi bahwa pemerintah wajib memberikan pelayanan publik dalam pengelolaan sampah. Hal itu membawa konsekuensi hukum bahwa pemerintah merupakan pihak yang berwenang dan bertanggung jawab di bidang pengelolaan sampah meskipun secara operasional pengelolaannya dapat bermitra dengan badan usaha.

Kebijakan otonomi daerah telah mendorong terjadinya berbagai perubahan, baik secara struktural, fungsional, maupun kultural dalam tatanan penyelenggaraan pemerintahan daerah. Salah satu perubahan yang sangat mendasar adalah menyangkut kedudukan, tugas pokok dan fungsi Pemerintahan Kecamatan. Pada satu sisi, Pemerintahan Kecamatan yang sebelumnya merupakan “perangkat wilayah” dalam rangka asas dekonsentrasi, berubah statusnya menjadi “perangkat daerah” dalam rangka asas desentralisasi. Pada sisi lain, Pemerintah Desa yang sebelumnya merupakan unit pemerintahan terendah dan berada di bawah Pemerintah Kecamatan (sub ordinasi), pada saat sekarang kedudukannya otonom dan tidak bersifat subordinasi dengan pemerintahan kecamatan. Perubahan tersebut telah menggeser posisi kecamatan dari “wilayah jabatan” menjadi “lingkungan kerja”.

Meskipun terjadi perubahan status, kecamatan tetap merupakan bagian dari struktur pemerintahan yang diberi kewenangan untuk menyelenggarakan pelayanan kepada masyarakat. Pelayanan kepada masyarakat merupakan fungsi utama pemerintah. Demikian pentingnya fungsi pelayanan ini, sehingga menjadi tolok ukur bagi terselenggaranya tata kelola pemerintahan yang baik (*good governance*) terutama di tingkat pemerintahan daerah.

Kondisi faktual selama ini masih menunjukkan bahwa kualitas pelayanan publik terutama yang diselenggarakan oleh pemerintah daerah masih memprihatinkan. Padahal, kebijakan otonomi daerah dimaksudkan untuk mendekatkan jarak antara pemberi pelayanan (pemerintah daerah) dengan yang



dilayani (warga masyarakat), sehingga kualitas pelayanan publik diharapkan sesuai dengan aspirasi masyarakat dan menjadi semakin berkualitas.

Rendahnya kualitas pelayanan publik yang terjadi selama ini ditandai oleh terbatasnya sarana pelayanan, perilaku petugas yang belum bersifat melayani, dan tidak jelasnya waktu serta biaya yang diperlukan untuk mendapatkan pelayanan publik, serta menunggu adanya kebijakan yang menyangkut keterbatasan kewenangan dari kepala daerah dari suatu jenis pelayanan publik. Pelayanan pengelolaan sampah di Kabupaten Tangerang merupakan pelayanan publik yang menjadi tanggungjawab pemerintah daerah kabupaten Tangerang. Sehingga sintesis pelayanan publik adalah aktivitas pelayanan yang diselenggarakan oleh pemerintah untuk melayani berbagai kepentingan publik sebagai tugas dan fungsi pemerintah. Karena menurut Sinambela dkk (2010:128) disebutkan bahwa:

Pelayanan publik adalah sebagai setiap kegiatan yang dilakukan oleh pemerintah terhadap sejumlah manusia yang memiliki setiap kegiatan yang menguntungkan dalam suatu kumpulan atau kesatuan, dan menawarkan kepuasan meskipun hasilnya tidak terikat pada suatu produk secara fisik.

Kebersihan lingkungan di kabupaten Tangerang tidak dapat lepas dari permasalahan sampah yang dapat menjadi isu permasalahan publik dan menjadi tuntutan masyarakat dalam menangani pengelolannya secara konsisten, terarah dan terpadu. Hal ini karena pengelolaan sampah tidak hanya menimbulkan masalah kesehatan, masalah kebersihan, masalah keindahan dan masalah ketertiban lingkungan, tetapi sekaligus juga menimbulkan masalah-masalah lain terkait erat dengan dampak yang terjadi pada kurangnya pengelolaan sampah yang terencana, terpola dan terpadu oleh seluruh Instansi Pemerintahan, Stakeholders dan dukungan partisipasi masyarakat.

Pemerintah Kabupaten Tangerang dalam mendukung pelayanan pengelolaan sampah hubungannya dengan permasalahan pengelolaan sampah yang terpadu, maka seluruh kecamatan diintruksikan untuk melaksanakan fungsi pelayanan pengelolaan sampah pada Seksi Prasarana Sarana dan Kebersihan Lingkungan. Namun, Ketua Walhi Tangerang dalam pernyataannya sebagaimana dilansir oleh tangerangpos.com tertanggal 17 Juni 2013 (diakses pada tanggal 6 September 2017) bahwa kualitas pelayanan pengelolaan sampah di setiap kecamatan yang ada di Kabupaten Tangerang belum sesuai harapan karena respon pelayanan sampah yang menumpuk kurang ditanggapi dengan cepat oleh petugas sampah, jumlah petugas sampah yang terbatas, belum terpenuhinya tempat sampah di setiap tempat pengumpulan sampah di setiap wilayah kecamatan, dan kehandalan petugas sampah yang belum sesuai harapan. Terkait dengan sumber daya tenaga kebersihan yang dimiliki oleh Dinas Kebersihan dan Pertamanan pada setiap kecamatan, Tangerang Pos pada hari yang sama menyoroti kurangnya tenaga kebersihan pada setiap kecamatan. Disebutkan bahwa “adanya ketidakseimbangan antara luas wilayah kecamatan, volume sampah setiap kecamatan dan jumlah petugas kebersihan ditengarai menjadi penyebab



menumpuknya sampah di Kabupaten Tangerang”. Adapun data petugas kebersihan pada tahun 2013 oleh Dinas Kebersihan dan Pertamanan sejumlah 224 orang dengan jumlah dan sebaran pada setiap kecamatan yang bervariasi. Data jumlah petugas kebersihan pada setiap kecamatan dapat dilihat pada tabel 1 dibawah:

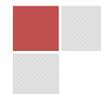
Tabel 1
Jumlah Petugas Kebersihan Kabupaten Tangerang Tahun 2013*

No.	Kecamatan	Luas Wilayah (km ²)	Jumlah Petugas	No.	Kecamatan	Luas Wilayah (km ²)	Jumlah Petugas
1	2	3	4	5	6	7	8
1	Cisoka	26,98	7	16	Suka Mulya	26,94	7
2	Solear	29,01	6	17	Kresek	25,97	7
3	Tigaraksa	48,74	11	18	Gunung Kaler	29,63	7
4	Jambe	26,02	7	19	Kronjo	44,23	9
5	Cikupa	42,68	4	20	Mekar Biru	23,82	7
6	Panongan	34,93	7	21	Mauk	51,42	17
7	Curug	27,41	7	22	Kemiri	32,70	7
8	Kelapa Dua	24,38	4	23	Sukadiri	24,14	6
9	Legok	35,13	7	24	Rajeg	53,70	7
10	Pagedangan	45,69	14	25	Sepatan	17,32	5
11	Cisauk	27,77	7	26	Sepatan Timur	18,27	7
12	Pasarkemis	25,92	7	27	Pakuhaji	51,87	12
13	Sindang Jaya	37,15	9	28	Teluknaga	40,58	8
14	Balaraja	33,56	7	29	Kosambi	29,76	7
15	Jayanti	23,89	7				

*Luas wilayah setiap kecamatan diakses pada Kecamatan Dalam Angka
Sumber: Kabupaten Tangerang Dalam Angka Tahun, 2014

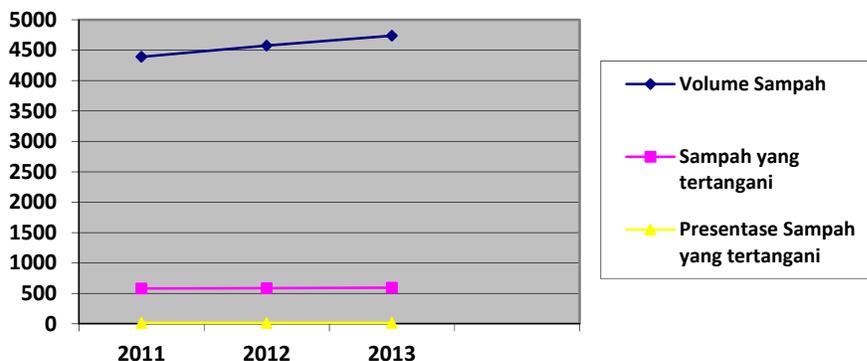
Saat ini berdasarkan data BAPPEDA akhir tahun 2016 di kabupaten Tangerang pelayanan kebersihan terkait sampah ada di 4 (empat) zona wilayah perekonomian yaitu wilayah (1) zona tengah (2) zona barat yang masuk dalam kawasan industry,(3) zona selatan yang merupakan perumahan dan (4) zona utara merupakan kehidupan pantai,di zona zona tersebut terdapat berbagai kegiatan ekonomi, sosial yang berbeda dan ada dalam 29 kecamatan yang terdiri dari 246 desa dan 28 kelurahan dengan jumlah penduduk 2,83 juta orang.

Kondisi tersebut menjadi potensi permasalahan pelayanan kebersihan khususnya dalam hal pengelolaan persampahan mengingat kabupaten Tangerang disamping sebagai wilayah penunjang pembangunan ibu kota Negara yaitu Daerah Khusus Ibukota Jakarta, kabupaten Tangerang merupakan wilayah teritorial Bandara Soekarno Hatta yang merupakan bandara terbesar di Indonesia. Hal ini dapat dilihat dari data Dinas Kebersihan dan Pertamanan (DKP)



Kabupaten Tangerang tahun 2012 dan 2013 pelayanan pengelolaan sampah tahun 2012 hanya sebanyak 584 m³ dari sampah sejumlah 4.576 m³ atau 12,76 % yang tertangani dan tahun 2013 naik sebanyak 592 m³ dari jumlah sampah 4.738 m³ atau 12,5 % yang tertangani. Adapun volume sampah dan jumlah sampah yang tertangani dapat disimak pada grafik dibawah ini:

Grafik 1
Perbandingan Volume Sampah dan Sampah yang Tertangani di Kabupaten Tangerang Tahun 2011-2013



Sumber: Dinas Kebersihan dan Pertamanan Kabupaten Tangerang, 2017

Jika dilihat dari jumlah volume sampah yang tertangani oleh DKP diatas, tampak bahwa terdapat kenaikan jumlah volume sampah yang diangkut ke TPS. Namun disisi lain, segi persentase, jumlah sampah yang tertangani hingga pada TPS mengalami penurunan. Kesulitan pelayanan pengelolaan sampah di kabupaten Tangerang ini memerlukan perhatian khusus bagi pemangku jabatan di kabupaten Tangerang dengan berpedoman pada undang undang No 18 tahun 2008 tentang pengelolaan sampah, sebagaimana yang terdapat pada Bab III pasal 5 disebutkan bahwa: “Pemerintah dan pemerintahan daerah bertugas menjamin terselenggaranya pengelolaan sampah yang baik dan berwawasan lingkungan sesuai dengan tujuan sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang ini”. Rendahnya kualitas pelayanan pengelolaan sampah dalam pelaksanaan tugas dan fungsi pemerintah kecamatan, antara lain disebabkan karena kurang optimalnya pelaksanaan kewenangan yang dilimpahkan kepada Camat. Hal ini jelas mengakibatkan dilema bagi kecamatan, di satu sisi ingin memberikan pelayanan yang mudah, murah dan cepat, namun di sisi lain terhambat oleh sedikitnya kewenangan untuk menyelesaikan pelayanan kepada masyarakat. Salah satu upaya untuk itu adalah adanya kebijakan pelimpahan sebagian kewenangan dari Bupati kepada camat untuk menyelenggarakan sebagian urusan pemerintahan dan pembangunan yang terkait pelayanan pengelolaan sampah.

Adanya pelimpahan sebagian kewenangan ini diharapkan waktu dan biaya pengelolaan sampah di Kabupaten Tangerang dapat efisien. Selain itu peningkatan volume sampah yang terangkut atau penurunan volume sampah dapat diwujudkan. Hal ini sebagaimana diungkapkan oleh William Dunn (2013:430) terkait kecukupan kebijakan. Secara rinci disebutkan bahwa:



Kecukupan (adequacy) berkenaan dengan seberapa jauh suatu tingkat efektivitas memuaskan kebutuhan nilai atau kesempatan yang menumbuhkan adanya masalah, kriteria kecukupan menekankan pada kuatnya hubungan antara alternative kebijakan dan hasil yang diharapkan.

Hal ini jelas akan memberikan semangat yang cukup kuat kepada pemerintah kecamatan untuk meningkatkan kinerjanya terutama dalam pemberian pelayanan pengelolaan sampah kepada masyarakat dan memudahkan warga masyarakat untuk memperoleh pelayanan yang murah, cepat dan berkualitas. Pelimpahan wewenang dari Bupati kepada Camat ini selain merupakan tuntutan dari warga masyarakat untuk mendapatkan pelayanan yang mudah, murah, cepat dan berkualitas, juga merupakan amanat dari Undang-Undang No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, khususnya pasal 25 ayat 6 yang berbunyi: “Bupati/wali kota dalam melaksanakan urusan pemerintahan umum sebagaimana dimaksud pada ayat (2) pada tingkat Kecamatan melimpahkan pelaksanaannya kepada camat”. Oleh sebab itu pembenahan secara internal organisasi dan penataan kembali format dan substansi pendelegasian kewenangan tersebut sangat perlu dan sesegera mungkin dilakukan dengan memperhatikan kembali adanya Peraturan Bupati No.14 tahun 2014 tentang pelimpahan wewenang dari Bupati kepada camat, dan adanya Peraturan Bupati No.17 tahun 2014 tentang standart operasional prosedur dari Peraturan Bupati No.14 tahun 2014 tersebut. Hal ini didasari asumsi bahwa dengan penataan ulang implementasi kebijakan tersebut diharapkan Camat sebagai perangkat daerah diwilayah Kecamatan mempunyai posisi yang strategis, sehingga bisa lebih senafas dan tersinkronisasi yang pada gilirannya nanti fungsi pembinaan, fasilitator serta pemberian pelayanan kepada Pemerintah Desa/Kelurahan bisa berjalan efektif. Berdasarkan identifikasi masalah tersebut, maka penulis membuat rumusan masalah yang akan dikaji adalah 1) Bagaimana Kecukupan kebijakan pelimpahan sebagian kewenangan Bupati kepada camat dalam meningkatkan kualitas pelayanan pengelolaan sampah di Kabupaten Tangerang? 2) Bagaimana model Kecukupan kebijakan pelimpahan sebagian kewenangan Bupati kepada camat dalam meningkatkan kualitas pelayanan pengelolaan sampah di Kabupaten Tangerang?

TEORI

Kebijakan Publik

Kebijakan publik menurut Muchlis Hamdi (2014:1) yaitu: “Merupakan salah satu *output* atau hasil dari proses penyelenggaraan pemerintahan” Oleh karena itu substansi dan proses kebijakan publik akan selalu berkaitan dengan dengan berbagai aspek keberadaan pemerintahan. Terminologi tentang kebijakan publik (*public policy*) digunakan oleh para pakar administrasi dengan istilah yang berbeda-beda, karena ada yang menggunakan terminology *public policy* dengan istilah kebijakan publik dan kebijaksanaan publik.

Penulis lebih cenderung menggunakan istilah kebijakan publik sebab istilah kebijakan mengarah pada produk yang dikeluarkan oleh badan-badan



publik (pemerintah) dalam bentuk perundang-undangan, peraturan dan keputusan. Hal ini seperti yang dikatakan Dye (2007:3), tentang kebijakan publik sebagai berikut:

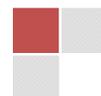
..... *public policy is whatever governments choose to do or not to do. Note that we are focusing not only on government action, but also on government inaction, that is, what government chooses not to do. We contend that government inaction can have just a great an impact on society as government Action.*

Pendapat tersebut memperlihatkan bahwa kebijakan publik merupakan aktivitas pemerintah yang harus diikuti oleh masyarakat untuk melakukan atau tidak melakukan sesuatu untuk mencapai suatu tujuan. Supaya terdapat satu pengertian dan pandangan yang sama dalam mengkaji laporan penelitian ini, kata kebijakan publik dapat disebut sebagai *public policy* dengan pengertian publik sama dengan pemerintah. Memperhatikan pendapat tersebut kebijakan publik di implementasikan dalam penyelenggaraan pemerintahan, hal ini seperti yang dikemukakan oleh Muchlis Hamdi (2014:1) yang menyebutkan bahwa: “kebijakan publik merupakan salah satu output atau hasil dari proses penyelenggaraan pemerintahan disamping pelayanan publik, barang publik dan regulasi”. Sehingga substansi dan proses kebijakan publik akan selalu berkaitan dengan berbagai aspek keberadaan pemerintahan.

Kebijakan merupakan keputusan tetap dengan ciri adanya konsistensi dari yang membuat maupun yang melaksanakan keputusan untuk tujuan-tujuan publik. Hal ini seperti yang disampaikan oleh Jones (2004:26) yang mendefinisikan kebijakan sebagai berikut bahwa “*Policy is defined as a “ standing decision “ characterized by behavioral consistency and refetitiveness on the part of both those who make it and make it and those who abide by it”*”. Kebijakan untuk tujuan-tujuan publik, dikeluarkan oleh pemerintah, karena Wibawa, (2004:49) mengatakan bahwa “*policy* (kebijakan) merupakan produk akhir setiap pemerintahan, dalam arti merupakan kesepakatan terakhir antara eksekutif dengan legislatif”. Yang pada akhirnya kebijakan tersebut merupakan hubungan antara lembaga pemerintah dengan lingkungannya, dimana dalam pelaksanaannya kebijakan diwujudkan dalam bentuk pernyataan-pernyataan tertulis yang diumumkan berupa undang-undang, peraturan dan keputusan.

Kecukupan Kebijakan

Kecukupan (*adequace*) kebijakan merupakan bagian dari lingkup evaluasi kebijakan publik yang menurut William N Dunn (2003:430) disebutkan: “Berkenaan dengan seberapa jauh suatu tingkat efektivitas memuaskan kebutuhan, nilai atau kesempatan yang menumbuhkan adanya masalah”. Kriteria kecukupan menekankan pada kuatnya hubungan antara alternatif kebijakan dan hasil yang diharapkan, terlihat dari tabel berikut :



Tabel 1
Kriteria Kecukupan : Empat Tipe Masalah

EFEKTIVITAS	BIAYA	
	Tetap	Berubah
Tetap	Tipe IV (Biaya sama-Efektivitas sama)	Tipe II (Efektivitas Sama)
Berubah	Tipe I (Biaya Sama)	Tipe III (Biaya.Berubah-Efektivitas Berubah)

Sumber : Willam N.Dunn (2003:429)

Berdasarkan tabel diatas, dapat dikatakan bahwa kecukupan kebijakan sangat tergantung dari permasalahan yang dihadapi. Dalam mengambil suatu kebijakan dapat memaksimalkan kesejahteraan sosial dan tidak hanya individu-individu atau kelompok kelompok tertentu dapat dijawab melalui beberapa cara (Dunn, 2003:436):

1. Memaksimalkan Kesejahteraan individu, disini analisis untuk mensejahterakan individu secara simultan
2. Melindungi Kesejahteraan Minimum, disini analisis mengupayakan peningkatan kesejahteraan sebagian orang dan pada saat yang sama melindungi posisi orang-orang yang dirugikan
3. Memaksimalkan Kesejahteraan Bersih, disini analisis berusaha meningkatkan kesejahteraan bersih yaitu manfaat total dikurangi ongkos total tetapi mengasumsikan bahwa perolehan yang dihasilkan dapat digunakan untuk mengganti bagian yang hilang.
4. Memaksimalkan Kesejahteraan Redistributif

Berdasarkan kriteria kecukupan dengan menggunakan tabel tersebut dapat memaksimalkan kriteria efektivitas dan pembiayaan. Sementara Budi Winarno (2002:186) menjelaskan kecukupan dalam kebijakan publik disebutkan ketika tujuan yang telah dicapai sudah dirasakan mencukupi dalam berbagai hal. Lebih rinci disebutkan bahwa:

Kecukupan dalam kebijakan publik dapat dikatakan tujuan yang telah dicapai sudah dirasakan mencukupi dalam berbagai hal. Kecukupan (*adequacy*) berkenaan dengan seberapa jauh suatu tingkat efektivitas memuaskan kebutuhan, nilai, atau kesempatan yang menumbuhkan adanya masalah. Kecukupan masih berhubungan dengan efektivitas dengan mengukur atau memperdiksi seberapa jauh alternative yang ada dapat memuaskan kebutuhan, nilai atau kesempatan dalam menyelesaikan masalah yang terjadi.

Melihat pendapat diatas, dapat dikatakan bahwa dari sekian masalah yang ada dipetakan, sebelum ditindaklanjuti dengan suatu produk kebijakan. Pemetaan dilakukan untuk mengetahui metode yang sesuai dengan pemetaannya. Berdasarkan 2 (dua) pengertian diatas, penelitian ini menggunakan teori Dunn yang menganggap kecukupan kebijakan dilihat dari efektivitas dan biaya kebijakannya. Hal ini dikarenakan teori Dunn dianggap lebih lengkap dan



merepresentasikan implementasi pelimpahan kewenangan pengelolaan sampah daripada teori Winarno yang hanya menekankan efektivitas dalam kecukupan kebijakan.

1. Efektivitas Kebijakan.

Efektivitas dipandang sebagai pencapaian tujuan suatu aktivitas atau kegiatan, karena dalam teori organisasi, Robbins (2006:20) mengatakan bahwa: “*effectiveness could be defined as the degree to which an organization realized its goals*”. Disini efektivitas diartikan sebagai tingkat pencapaian berbagai tujuan. Kemudian Drucker (1988:13) menyebutkan bahwa: “Efektivitas diartikan sebagai menjalankan pekerjaan yang benar dan kemampuan untuk memilih sasaran yang tepat”. Handoyodiningrat (2000:16) menyebutkan juga bahwa “efektivitas sebagai pengukuran atas tercapainya sasaran atau tujuan yang telah ditentukan sebelumnya”. Pengertian yang hampir sama dikemukakan oleh Barnard dalam Gibson dan kawan-kawan (2007:27) yang menyebutkan “efektivitas merupakan pencapaian sasaran yang telah disepakati atas usaha bersama”.

Dari beberapa pengertian tersebut dapat dikemukakan bahwa dalam mengukur efektivitas dapat dilihat dari seberapa besar tingkat keberhasilan tujuan atau sasaran dapat dicapai. Kedua sudut pandang tersebut menyimpulkan bahwa efektivitas implementasi kebijakan publik dapat dilihat mulai dari tingkatan unit terkecil yaitu efektivitas individu pelaksana kebijakan publik sampai pada efektivitas yang bersifat kelembagaan atau organisasi.

Suatu kebijakan selalu memiliki tujuan tertentu. Pencapaian tujuan kebijakan tersebut berlangsung dalam proses implementasi kebijakan. Seberapa banyak tujuan kebijakan tersebut tercapai dibandingkan dengan rencana atau standar yang telah ditetapkan sebelumnya umumnya disebut dengan istilah efektivitas kebijakan. Penggambaran tentang efektivitas kebijakan dalam tahap kebijakan public merupakan aktivitas evaluasi kebijakan. Dunn (2003) mengemukakan kriteria efektivitas, sebagai salah satu dari enam kriteria evaluasi sumatif, yang keseluruhannya berupa: *efficiency, effectiveness, adequacy, equity, responsiveness, and appropriateness*.

Sebagai sebuah konsep, efektivitas memperoleh banyak makna dari berbagai penulis. Selain pendapat yang dikemukakan oleh Dunn terdahulu, Young and Levy (1999, h. 3) mengartikan efektivitas sebagai kontribusi yang dibuat oleh suatu lembaga dalam upaya memecahkan masalah yang memotivasi para aktor untuk menginvestasikan waktu dan tenaga yang dibutuhkan untuk menghasilkan kontribusi tersebut (“*effectiveness*” is “*a matter of contribution that institutions make to solving the problems that motivate actors to invest the time and energy needed to create them*”).

Pendapat lain dikemukakan oleh Baker dan McLelland (2003) yang mengidentifikasi efektivitas ke dalam empat kategori: *procedural, substantive, transactive, and normative*. Efektivitas procedural berhubungan dengan prinsip-prinsip yang meringkai proses penilaian dampak termasuk penilaian mengenai apa dan bagaimana prosedur atau kebijakan yang diimplementasikan. Efektivitas substantif berkaitan dengan pencapaian tujuan yang telah ditetapkan. Efektivitas



transaktif berkaitan dengan efisiensi pencapaian hasil termasuk penerapan keahlian dan peranan para pelaksana dan penggunaan waktu dan biaya yang mereka lakukan. Efektivitas normatif berkaitan dengan pencapaian tujuan normatif antara lain berupa perubahan dalam kelembagaan, filosofi dan budaya yang dapat membawa perubahan dan kesepakatan dan pengambilan keputusan.

Pelbagai pengertian mengenai efektivitas kebijakan akan mengindikasikan bahwa efektivitas kebijakan terbentuk dalam suatu kondisi tertentu dan dipengaruhi oleh hal-hal tertentu pula. Dengan kata lain, efektivitas kebijakan mempunyai faktor penentu. Porter & Harris (2006, 843), ketika membahas tentang efektivitas kebijakan kesehatan, menyatakan banyak faktor yang mempengaruhi kebijakan kesehatan. Berbagai faktor tersebut mereka bedakan dalam tiga kelompok yang saling melingkupi. Faktor pada lingkup terluar berupa *general security context, political environment, sociocultural values, socioeconomic and macroeconomic context*. Faktor pada lingkup tengah berupa: *legal context, educational context, technical context, commercial context*. Terakhir, faktor pada lingkup dalam berupa: *public administration/civil service policies, governance arrangements, level of political interference, treasury/financial rules*.

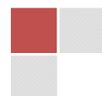
2. Biaya (Cost)

Biaya juga sering diartikan sebagai nilai suatu pengorbanan untuk memperoleh suatu output tertentu. Pengorbanan itu dapat berupa uang, barang, tenaga, waktu maupun kesempatan. Bagi seorang Akuntan, biaya adalah total uang yang dikeluarkan untuk memperoleh atau menghasilkan sesuatu (Rahardja & Manurung, 2002:11). Dalam konsep biaya, menurut Noor (2007:34) biaya adalah pengeluaran yang tidak dapat dielakkan (*unavoidable expenses*) dalam melakukan suatu kegiatan. Dengan demikian, secara konsep, maka pengertian biaya dapat dibagi 3 (tiga) yaitu Biaya (*cost*) tidak sama dengan pengeluaran (*expenses*), Biaya (*cost*) harus menggambarkan kegiatan, Biaya (*cost*) harus relevan dengan kegiatan yang dilakukan.

Berdasarkan definisi biaya sebagai *cost* dan sebagai *expense* diatas umumnya mempunyai kesamaan makna, yaitu:

- a. *Cost* merupakan pengorbanan sumber ekonomis yang diukur dalam satuan uang yang terjadi atau secara potensial akan terjadi dan pengorbanan tersebut untuk tujuan tertentu.
- b. *Expense* merupakan *cost* dari orang dan jasa telah menjadi beban (*expired*) karena berlalunya waktu baik secara langsung maupun tidak langsung terkait dalam proses untuk memperoleh pendapatan.

Definisi tentang konsep biaya sangat penting, karena dalam ilmu akuntansi terdapat dua istilah biaya, yaitu biaya sebagai *cost* dan *expense*. Tentu saja kedua istilah tersebut mempunyai pengertian yang berbeda. Dalam buku "*Activity Based Cost Sistem, Sistem Informasi Biaya Untuk Pengurangan Biaya* menurut Mulyadi (2003:4) disebutkan:"Biaya (*cost*) adalah kas atau nilai setara kas yang dikorbankan untuk memperoleh barang dan jasa yang diharapkan akan membawa manfaat sekarang atau di masa depan bagi organisasi."



Dalam buku yang sama, Mulyadi (2003:4) biaya sebagai *expense* didefinisikan sebagai “Kas sumber daya yang telah atau akan dikorbankan untuk mewujudkan tujuan tertentu”. Berdasarkan pengertian tersebut dapat diambil kesimpulan bahwa biaya adalah sebagai sumber daya yang diukur dengan uang yang digunakan untuk mencapai tujuan tertentu dan biaya juga merupakan kas sumber daya yang dikorbankan untuk memperoleh barang dan jasa dan untuk mendapatkan manfaat sekarang atau dimasa yang akan datang. Manajemen keuangan harus merencanakan dan mengendalikan dengan baik penentuan biaya untuk menghasilkan manfaat saat ini dan di masa depan, maka karena informasi biaya memberikan kerangka berpikir untuk mengelola masukan agar nilai masukan yang dikorbankan lebih rendah dari nilai keluaran yang diperoleh. Sehingga dapat diketahui bagaimana biaya dan kecenderungannya. dengan memahami biaya berarti telah mengetahui berapa biaya yang harus dikorbankan untuk membuat suatu pelayanan atau produk. Dalam biaya ada yang namanya obyek biaya, obyek biaya adalah segala hal seperti produk, pelanggan, departemen, proyek, kegiatan dan yang lain dimana biaya-biaya diukur dan dibebankan. Mulyadi (2001:8) menyebutkan “Biaya adalah pengorbanan sumber ekonomis yang diukur dalam satuan uang, yang telah terjadi, sedang terjadi atau yang kemungkinan akan terjadi untuk tujuan tertentu. Sehingga ada juga yang relevan dimana Menurut Ahmad (2005:115), biaya relevan adalah biaya yang dapat dihindari atau biaya yang dapat dielakan dan harus dipertimbangkan oleh setiap pengambil keputusan dalam berbagai alternatif yang dihadapi.

METODE PENELITIAN

Penelitian menggunakan pendekatan Kualitatif dengan tipe penelitian deskriptif. Data dikumpulkan secara kualitatif dengan menggunakan wawancara, observasi dan studi dokumentasi. Sementara teknik analisis data dengan menggunakan analisis data kualitatif. Informan ditentukan secara *purposive sampling* yaitu orang-orang yang dianggap penting dan mengetahui fokus penelitian seperti Kepala Dinas Kebersihan dan Pertamanan, Camat Kecamatan Cikupa, Camat Kecamatan Kelapa Dua serta Tokoh Masyarakat. Sementara masyarakat sebagai objek kebijakan dijadikan informan ditentukan dengan *snowball sampling*.

ANALISIS DAN PEMBAHASAN

Kecukupan Kebijakan Pelimpahan Sebagian Kewenangan Bupati kepada Camat dalam Meningkatkan Kualitas Pengelolaan Sampah di Kabupaten Tangerang

Praktek pengelolaan sampah di Kabupaten Tangerang didasarkan pada Peraturan Daerah Kabupaten Tangerang Nomor 6 Tahun 2012 tentang Pengelolaan Sampah dan Lumpur Tinja. Peraturan tersebut mengamanatkan Dinas Kebersihan dan Pertamanan menjadi *leading sector* pengelolaan sampah tersebut. Dinas Kebersihan memiliki Unit Pelaksana Teknis Dinas sesuai dengan wilayah kerjanya masing-masing. Aturan tersebut juga menetapkan pencantuman jenis sampah yang dikelola seperti Sampah Rumah Tangga, Sampah Sejenis Sampah Rumah Tangga (Kawasan Industri, Kawasan Khusus, Fasilitas Sosial, Fasilitas



Umum, dan/atau fasilitas lainnya), dan Sampah Spesifik (Limbah Kimia, Bencana dan lain-lain). Dengan adanya aturan tersebut, oleh Kepala Dinas Kebersihan mengatakan bahwa sampah di Kabupaten Tangerang dapat berkurang setiap harinya karena ada target yang harus dilakukan. Lebih rinci dikatakan bahwa:

...dengan pengelolaan sampah oleh Dinas Kebersihan dan Pertamanan, semoga sampah di Kabupaten Tangerang ini dapat berkurang. Hal ini karena ada beberapa target yang harus kami penuhi selaku pengelola seperti Target pengurangan sampah, target penyediaan sarana dan prasarana pengurangan dan penanganan sampah mulai dari sumber sampah sampai ke TPA. Bahkan nanti itu ada target pengurangan sampah 20 persen di tiga tahun pertama. Itu ada di aturannya.

Pernyataan tersebut ternyata sesuai dengan yang tertera pada Peraturan Daerah Nomor 6 Tahun 2012 dimana disebutkan bahwa target pengurangan sampah ditetapkan sebesar 20 persen pada tiga tahun pertama, 30 persen pada lima tahun berikutnya dan 5 persen kenaikannya pada setiap lima tahun sampai dengan tahun 2025. Pemerintah Daerah dalam menangani sampah dilakukan dengan cara Pemilahan; Pengumpulan; Pengangkutan; Pengolahan; dan Pemrosesan akhir sampah. Pengumpulan Sampah dimaksud dalam Pasal 20 huruf b aturan yang sama dilakukan sejak pemindahan sampah dari Tempat Pembuangan Sampah Rumah Tangga (TPSRT) ke TPS/TPST sampai ke TPA dengan tetap menjamin terpisahnya sampah sesuai dengan jenis sampah.

Pada saat diberlakukannya Peraturan Bupati ini maka pelayanan perijinan dan non perijinan yang masih dalam proses penyelesaian oleh SKPD terkait masih menjadi kewenangan paling lama 3 (tiga) bulan sejak dilaksanakannya Peraturan Bupati ini. Karena sebelumnya Bupati sebagai Kepala Daerah Kabupaten Tangerang dibantu dalam melaksanakan tugasnya oleh Satuan Kerja Perangkat Daerah Terkait (SKPD) seperti Kepala Badan, Dinas yang terkait dengan pelayanan Perijinan dan Non Perijinan. Selain itu juga diwilayah kecamatan sebagai bagian dari wilayah Kabupaten Tangerang dan merupakan wilayah kerja Camat pada posisi perangkat daerah Kabupaten Tangerang berperan sebagai koordinator penyelenggaraan pemerintah di wilayah kerjanya yang dalam pelaksanaan tugasnya memperoleh pelimpahan kewenangan pemerintah dari Bupati untuk menangani sebagian urusan otonomi daerah, serta menyelenggarakan tugas umum pemerintah, dimana Pelimpahan Kewenangan tersebut adalah pelimpahan sebagian kewenangan Bupati kepada Camat untuk melaksanakan urusan pemerintahan daerah. Kecukupan kebijakan sebagaimana diungkapkan oleh Dunn dapat dilihat selain dari efektifitas kebijakan, juga pembiayaan kebijakan.

Sementara untuk efektifitas kebijakan, Dunn (2005:429) berkenaan dengan apakah suatu alternatif mencapai hasil (akibat) yang diharapkan, atau mencapai tujuan diadakannya tindakan. Untuk pengukuran efektifitas kebijakan menggunakan determinan efektifitas kebijakan seperti disampaikan oleh Christopher C.Potter and Jennifer Harries mengingatkan kita bahwa ada faktor pembatas untuk mencapai efektifitas dari strategi utama pengubah kebijakan yang meliputi (1) Administrasi Publik; (2) Tatanan Pemerintahan; (3) Derajat Campur



Tangan Politik; (4) Aturan Keuangan; (5) Konteks Hukum; (6) Konteks Pendidikan; (7) Konteks Teknis; (8) Konteks Komersial; (9) Konteks Keamanan Umum; (10) Lingkungan Politik; (11) Nilai Sosial Kultural; (12) Konteks Sosio Ekonomi dan Makro Ekonomi. Sementara Baker dan McLelland telah menetapkan 4 (empat) dimensi untuk mengukur efektivitas kebijakan yaitu efektivitas procedural, efektivitas substantive, efektivitas transaktif, dan efektivitas normatif.

1) Administrasi Publik

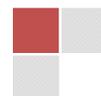
Setelah dilakukan pelimpahan sebagian kewenangan dalam aspek pelayanan pengelolaan sampah dari dinas kepada kecamatan dari aspek administrasi diakui lebih efektif oleh Kepala Dinas Kebersihan dan Pertamanan lebih efektif, dikatakan bahwa "...untuk SPJ harus mencari pihak kecamatan sebagai sasaran bahkan keterlambatan SPJ serta pencairan SPJ terlambat yang merupakan faktor terlambat kegiatan salah satunya". Hal tersebut senada dengan yang diungkapkan oleh Camat Kelapa Dua bahwa "...untuk SPJ Keuangan dan system pelaporan kegiatan tidak ada masalah dan selama ini punya manfaat, punya tujuan dan sasaran serta sesuai waktu untuk pelaporan. Tidak ada permasalahan pemanfaatan system administrasi pelayanan pengelolaan sampah dengan hasil baik dan terlaksana tanpa kendala". Hal ini menunjukkan efektifitas sistem administrasi pelayanan pengelolaan persampahan oleh kecamatan.

Selain itu, dengan adanya pelimpahan sebagian kewenangan pelayanan pengelolaan sampah dari Dinas kepada kecamatan dengan direspon oleh pihak kecamatan. Respon tersebut berupa adanya pembentukan satuan kerja atau satuan petugas pengelola sampah lingkup kecamatan. Hal ini sebagaimana diungkapkan oleh camat Cikupa bahwa:

Untuk Sumber Daya manusia ditahun 2014 masih 4 orang ini untuk operasional kebersihan sampah dilingkungan perkantoran saja sedangkan untuk eksternal lingkungan kecamatan masih dikelola oleh DKP namun berdasarkan data ditahun 2015 sudah diserahkan pengelolaannya di Kecamatan agar lebih efisien untuk tempat TKP berkumpul dan arahan yaitu berjumlah 28 orang petugas.

Tampak bahwa pada tahun 2014 petugas kebersihan pengelolaan sampah masih khusus di kantor kecamatan. Sementara satuan petugas kebersihan diluar kantor kecamatan masih dikelola oleh Dinas Kebersihan dan Pertamanan. Namun pada tahun 2015, setelah dikelola oleh Kecamatan, terbentuk satuan petugas kebersihan pelayanan pengelolaan sampah di wilayah kecamatan sendiri yang sudah terpisah dari Dinas.

Tidak hanya pada aspek tenaga kebersihan, ternyata tenaga ASN dalam hal ini staf kecamatan cenderung lebih bersemangat setelah adanya pelimpahan kewenangan. Hal ini diakui oleh Camat Kelapa Dua yang mengatakan bahwa kejenuhan pegawai akan pekerjaan yang rutin diobati dengan kegiatan monitoring pengelolaan sampah. Dari aspek administrasi, kebijakan pelimpahan sebagian kewenangan pelayanan pengelolaan sampah kepada camat menunjukkan hasil yang lebih baik dibandingkan dengan pengelolaan oleh dinas. Hasil penelitian Syaiful Bahri (2015) menegaskan kelemahan pengelolaan sampah di Kabupaten



Tangerang dengan menggunakan teknik *open dumping* dimana pengelolaan tersebut hanya dilakukan dengan pengangkutan dan penumpukan sampah dan tidak memberikan jalan keluar pengolahan sampah.

Selain itu, sebagai sebuah gejala yang selalu ada dalam pemerintahan demokratis, tentu saja birokrasi selalu berpasangan dengan demokrasi. Birokrasi biasanya memiliki makna yang berbeda bahkan berlawanan. Berdasarkan data jumlah sumber daya manusia pengelola persampahan diatas dan didukung dengan aspek intervensi politik yang lebih jelas akan dipaparkan pada nomor 3 akan mengakibatkan inefisiensi penggunaan anggaran. Hal ini oleh Harold J. Laski dikutip oleh Hamdi (2013) mengartikan birokrasi sebagai sumber inefisiensi terutama karena sifat *red-tapes* nya. Sementara disisi lain, Hamdi (2013) mengutip Max Weber mengatakan birokrasi sebagai sarana untuk menciptakan efisiensi melalui pendekatan legal-rasional.

2) Tatanan Pemerintahan

Tatanan pemerintahan dapat dilihat dari adanya koordinasi antar instansi penyelenggara suatu kegiatan. Kegiatan pelayanan pengelolaan sampah tentu saja merupakan tugas dari Dinas Kebersihan dan Pertamanan dengan Kecamatan setelah adanya pelimpahan sebagian wewenang. Selain itu, pelaksanaan pembinaan dan pengawasan baik kepada kecamatan (oleh bupati melalui sekda dan/atau dinas) maupun kepada satuan petugas kebersihan (oleh camat dan/atau dinas) penting untuk dilakukan.

Kepala Dinas Kebersihan dan Pertamanan mengakui koordinasi pengelolaan sampah dilakukan setiap satu bulan sekali dalam kegiatan rapat koordinasi. Lebih lengkap dikatakan bahwa “Setiap *sebulan* sekali, kami itu selalu rapat koordinasi di ruangan *pak* bupati. Disitu itu, biasanya kami bahas pengelolaan sampah dan anggota rapat itu ada camatnya juga”. Pernyataan tersebut kemudian ditegaskan oleh Camat Kelapa Dua, dikatakan bahwa “...benar kalau di Kecamatan itu, setiap dua minggu sekali ada *briefing lah* dari saya buat staf termasuk petugas kebersihan. Itu dilakukan sebagai tindak lanjut rapat koordinasi setiap minggu pertama awal bulan di tingkat kabupaten”. Menyimak pernyataan tersebut, tampak bahwa koordinasi sebelum dan setelah pelimpahan sebagian kewenangan tetap berjalan dengan adanya pola komunikasi dan koordinasi yang menjadi agenda rutin pemerintah daerah setiap bulannya.

Agung Wara Laksana, Bambang Supriyono dan Sarwono (2015) dalam penelitiannya menekankan temuannya pada terhambatnya koordinasi kecamatan dalam tahapan awal pelaksanaannya. Koordinasi tersebut berupa koordinasi vertikal yang diakibatkan oleh hierarki jabatan. Sementara koordinasi horizontal kecamatan telah dilaksanakan dengan baik. Hal ini berbeda dengan kondisi koordinasi Kecamatan Cikupa dan Kelapa Dua dimana koordinasi vertikal terkait pengelolaan sampah dilakukan secara rutin melalui perkumpulan-perkumpulan informal pemerintah daerah.

Proses komunikasi dan koordinasi pemerintahan sebagaimana dijelaskan diatas merupakan salah satu dari bentuk pembangunan birokrasi pemerintahan dalam aspek pengelolaan sampah. Pembangunan birokrasi tersebut dapat muncul ketika sebuah permasalahan menjadi permasalahan bersama dan telah melahirkan



demonstrasi dari pihak-pihak yang terganggu. Pada kasus kebersihan dan pengelolaan sampah di Kabupaten Tangerang, tentu saja penumpukan dan pengangkutan sampah menjadi masalah bersama dan telah melahirkan gejolak protes dari bagian-bagian kecil masyarakat. Hamdi (2013) mengatakan bahwa:

...gejolak protes dari masyarakat dapat diartikan positif dan negatif. Positifnya adalah semakin banyaknya unjuk rasadapat diartikan sebagai masih besarnya harapan masyarakat untuk mengharapkan peran pemerintah dalam pemecahan masalah yang mereka sampaikan. Negatifnya mungkin berupa pernyataan tersirat tentang banyaknya masalah-masalah yang belum dapat diselesaikan atau ditangani secara memadai oleh pemerintah.

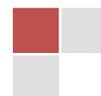
Terkait dengan hal diatas, Camat Kelapa Dua mengakui tidak jarang protes dari masyarakat baik melalui kelurahan maupun langsung ke kantor kecamatan baik sebelum dilakukan pelimpahan dan setelah pelimpahan meskipun gelombang protes tersebut berkurang sejak dilakukan pelimpahan kewenangan. Hal ini diakibatkan kegiatan sosialisasi kebersihan dan penanganan keluhan masyarakat oleh administrator kecamatan dilakukan secara berkala setiap kegiatan di desa-desa.

3) Derajat Campur Tangan Politik

Sebagai sebuah sistem, pemerintahan daerah terdiri atas kepala daerah beserta perangkat daerah dan dewan permusyawaratan rakyat daerah (DPRD). Pada tahap perencanaan anggaran, pemerintah daerah telah menggunakan mekanisme musyawarah perencanaan pembangunan daerah (Musrenbang) yang dilakukan sesuai dengan amanat Undang Undang tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional. Sementara peran utama DPRD dalam penganggaran penyelenggaraan pemerintahan sebagaimana Undang Undang Pemerintahan Daerah adalah mengesahkan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah.

Prakteknya, kelancaran penyusunan anggaran yang tertuang dalam Rencana Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (RAPBD) masih dipengaruhi oleh DPRD. Hal ini diakui oleh Kepala Dinas Kebersihan dan Pertamanan bahwa umumnya anggota DPRD mengulur waktu pengesahan RAPBD menjadi APBD dikarenakan masih terdapat beberapa kepentingan dari anggota yang tidak terakomodir dalam APBD. Dalam aspek penganggaran kebersihan khususnya pengelolaan sampah, anggaran tidak pernah dilakukan revisi disebabkan anggota DPRD sadar akan urgensi pengelolaan sampah bagi Kabupaten Tangerang dalam mewujudkan Tangerang Gemah Ripah. Tapi disisi lain, motif pencitraan dalam hal mengakomodasi keinginan sebagian masyarakat khususnya bagi masyarakat yang memang telah menjadi lumbung suara, anggota DPRD memiliki sikap yang berbeda. Hal ini juga ditunjukkan pada pengadaan tenaga kebersihan non PNS yang berasal dari orang-orang dekat dan *voters seekers* dari anggota DPRD.

Sebagaimana dimaklumi, sebuah kebijakan pasti memiliki tujuan. Tujuan tersebut diharapkan dapat bermanfaat bagi pemenuhan kepentingan rakyat, hanya saja dalam konteks manfaat, kebijakan publik memberikan mafaat yang berbeda-beda bagi beberapa kelompok masyarakat. Manfaat terbesar dari suatu kebijakan publik cenderung akan dinikmati oleh inisiator kebijakan publik. Hamdi (2013)



mengatakan bahwa dengan menjadi inisiator kebijakan publik, maka inisiator merancang siapa mendapat apa, kapan dan bagaimana”. Sehingga DPRD dalam kasus diatas pengelolaan sampah dengan intervensinya dapat menjadi *policy legalizer* atas kebijakan dari *policy maker* sehingga mereka berhak memasukkan kepentingannya dalam kebijakan pengelolaan persampahan. Hal ini diistilahkan oleh Hamdi (2013) sebagai politik kebijakan publik atau oleh Anderson dikutip Hamdi sebagai pendekatan stdi kebijakan (*policy study approach*).

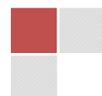
4) Konteks Pendidikan

Proses sosialisasi dan pembinaan pemanfaatan pengelolaan sampah tergantung dari tingkat pendidikan masyarakat dan staf. Aspek pendidikan dan pelatihan pengelolaan sampah diakui oleh Camat Kelapa Dua tidak pernah dilakukan. Selengkapnya dapat disimak berikut ini:

Selama ini, mungkin sudah lama ya, belum ada petugas yang mendapatkan pelatihan. Atau dengan kata lain, belum ada pelatihan petugas kebersihan. Namun, setelah kebijakan pelimpahan tersebut sudah dilakukan dan meskipun tidak dianggarkan, kami ajarkan secara langsung aplikasi proses pengangkutan sampah sehingga mereka dapat lebih baik karena ini menjadi beban moral kecamatan persisnya. Kegiatan ini biasanya dilakukan bersamaan dengan kegiatan jumsih, fasum dan fasos kecamatan.

Pencapaian pelatihan petugas setelah dilakukannya pelimpahan kewenangan pengelolaan sampah mengalami perubahan positif. Hal ini karena adanya pengawasan langsung dari pihak kecamatan atas kinerja petugas kebersihan dan pengawasan langsung dari masyarakat. Sementara dalam hal pemberdayaan masyarakat melalui peningkatan keterampilan warga masyarakat dalam hal pengelolaan sampah diakui oleh Camat Kelapa Dua belum pernah sengaja dilakukan. Kegiatan tersebut biasanya dilakukan pada sela-sela Jumat Bersih di Kecamatan sambil memutar video pemanfaatan sampah. Disisi lain, masyarakat lebih aktif dalam meningkatkan kapasitas dirinya untuk memanfaatkan sampah agar lebih bernilai ekonomi. Aspek penting lainnya adalah kegiatan sosialisasi pengelolaan sampah. Setelah kebijakan pelimpahan dilakukan, kecamatan merasakan adanya intensitas sosialisasi yang meningkat akan kebersihan. Setelah pelimpahan, sebenarnya tidak ada penambahan anggaran untuk sosialisasi tetapi pihak kecamatan mengambil inisiatif jika ada pertanyaan tentang kebersihan dan angkutan sampah dan hal tersebut langsung mendapat respon dari pihak kecamatan tanpa harus koordinasi dengan dinas dikarenakan hal tersebut telah menjadi kewenangan kecamatan.

Aspek sosialisasi kepada pemuda, kecamatan melakukan sosialisasi melalui sosialisasi di sekolah-sekolah mulai sekolah dasar hingga pada sekolah menengah atas. Hal tersebut diakui oleh salah satu anggota masyarakat Kecamatan Kelapa Dua bahwa sosialisasi di sekolah-sekolah oleh kecamatan dapat meningkatkan pengetahuan siswa sebagai generasi muda untuk mengelola sampah menjadi sampah berdaya guna dalam rangka peningkatan perekonomian. Hamdi (2013) mengatakan pentingnya dilakukan penyuluhan untuk menciptakan masyarakat yang *well-informed society*. Bahkan ditekankan oleh Hamdi bahwa:



...aspek penyuluhan dalam kebijakan publik yang partisipatif memiliki porsi yang besar terkait dengan (a) kesadaran budaya warga negara (*civic culture*) dan negara bangsa (*nation-state*); (b) kualitas warga negara yang diharapkan; (c) akses masyarakat untuk mengembangkan diri sebagai *civic infrastructure* atau *social capital*; (d) Penegasan kejelasan dan kepastian sistem yang melingkupi masyarakat, baik pada tingkat lokal dan regional maupun pada tingkat nasional dan internasional.

Berdasarkan pendapat tersebut, penyuluhan terkait kebersihan dan pengelolaan sampah oleh kecamatan bertujuan untuk meningkatkan kesadaran masyarakat terkait kebersihan sehingga terbangun budaya kebersihan baru. Disisi lain, Kepala Dinas Kebersihan dan Pertamanan mengutarakan metode lain yakni dengan sosialisasi pengelolaan sampah melalui narasumber yang berlatar belakang pengelolaan sampah kepada kelompok-kelompok masyarakat.

5) Konteks Teknis

Pelaksanaan pelayanan pengelolaan sampah secara operasional sangat bergantung pada unsur-unsur teknisnya. Infrastruktur dan teknologi menjadi unsur utama dari konteks teknis yang harus dipenuhi. Setelah dilakukan pelimpahan, diakui oleh Camat adanya keterbatasan anggaran kecamatan dalam menyediakan infrastruktur pelayanan pengelolaan sampah yang baik. Selengkapanya dapat disimak sebagai berikut "...kalau itu, apalagi masalah infrastruktur khususnya jalan merupakan keputusan kepala daerah". Sementara disisi lain, teknologi pengelolaan sampah diakui oleh camat Kecamatan Cikupa berupa teknologi yang hanya mendukung sistem *open dumping* dan belum pada tahap penggunaan teknologi 3R (*reuse, reduce and recycle*).

6) Lingkungan Politik

Peningkatan kepatuhan ini oleh masyarakat mengakui disebabkan adanya peran kecamatan yang memiliki wilayah kerja masing-masing. Efektifitas kepatuhan masyarakat setelah pelimpahan kewenangan sampah meningkat. Hal ini disebabkan adanya penyempitan wilayah kerja dimana sebelumnya Dinas Kebersihan dan Pertamanan mengurus kebersihan seluruh wilayah Kabupaten Tangerang sementara kecamatan memiliki wilayah kerja yang lebih sempit khusus pada wilayah kecamatan tertentu. Sehingga mekanisme koordinasi dan control masyarakat dan control atas masyarakat dari dan oleh kecamatan dapat dilakukan.

Kepatuhan sebagaimana diungkapkan diatas akan sangat tergantung pada persepsi masyarakat terhadap birokrasi pemerintahan. Persepsi masyarakat yang sangat variatif tersebut memang diakui oleh salah satu tokoh masyarakat di Kabupaten Tangerang bahwa terdapat masyarakat yang tanggapannya negatif seperti aparaturnya kecamatan hanya mengurus kantor dan membiarkan petugas kebersihan bekerja sendiri. Sementara ada juga masyarakat yang berpendapat kinerja pengelolaan sampah sejak dilakukan oleh kecamatan lebih baik dibandingkan pengelolaan oleh Dinas Kebersihan dan Pertamanan. Dengan pendapat yang saling bertentangan tersebut, dalam era demokratisasi, dapat dikatakan bahwa birokrasi memiliki potensi untuk mengalami disfungsi dimata masyarakat. Hamdi (2013) menambahkan bahwa ketika birokrasi mengalami disfungsi dimata masyarakat, maka birokrasi menjadi sebuah masalah dalam



pemerintahan demokratis khususnya dalam berkembangnya praktik-praktik penipuan, pemborosan, dan penyalahgunaan.

Berdasarkan pendapat diatas, kepatuhan masyarakat dalam pengelolaan sampah dan kebersihan lingkungan tergantung dari sudut pandang masyarakat. Oleh sebab itu dibutuhkan kemampuan dari aparatur pemerintahan untuk meyakinkan masyarakat bahwa yang dilakukan adalah demi kepentingan umum. Sehingga senada dengan yang diungkapkan oleh Hamdi (2013) bahwa birokrasi sebagai suatu bentuk organisasi dapat memainkan perannya yaitu berfungsinya birokrasi sebagaimana mestinya sehingga birokrasi dapat dianggap sebagai bagian dari kepentingan umum.

7) Nilai Sosial Kultural

Setelah adanya pelimpahan kewenangan pelayanan pengelolaan sampah, secara tidak langsung akan berdampak secara tidak bagi pembelajaran kepada masyarakat. Hal ini diakui oleh camat diketahui bahwa sejak adanya pelimpahan wewenang, pihak kecamatan lebih agresif dalam pelaksanaan Peraturan Bupati dan terus menerus terjun langsung mengontrol masyarakat agar patuh terhadap aturan persampahan sebagai contoh waktu pembuangan sampah di TPS sehingga pengangkutan dapat lebih efektif.

Adanya dampak tidak langsung positif bagi masyarakat ternyata berbanding lurus dengan tingkat partisipasi masyarakat dalam pengelolaan sampah. Hal ini senada dengan yang diungkapkan oleh Hamdi (2013) bahwa "Partisipasi masyarakat merupakan cermin dari pengetahuan dan pemahaman masyarakat mengenai penyelenggaraan pemerintahan dan proses kebijakan publik serta sukarelaan mereka untuk berkontribusi bagi keberhasilan penyelenggaraan pemerintahan dan proses kebijakan publik tersebut". Salah satu masyarakat mengakui justru lebih berhati-hati sebelum membuang sampah. Selain partisipasi yang meningkat, ternyata masyarakat berdasarkan hasil wawancara memiliki motivasi tinggi yang digerakkan oleh motif ekonomi dengan mengubah sampah menjadi barang yang bernilai ekonomi atau mengubah sampah menjadi barang yang membantu kehidupan perekonomiannya. Puspitawati dan Rahdriawan (2012) membagi stratifikasi ekonomi masyarakat yang dapat menentukan partisipasi masyarakat dalam pengelolaan sampah. Disebutkan bahwa:

Dalam kehidupan sehari-hari karakter sosial ekonomi masyarakat dapat distratifikasikan ekonomi atas, menengah dan bawah. Pada umumnya masyarakat kelompok stratifikasi ekonomi atas dan menengah merupakan suatu kelompok sosial ekonomi yang eksklusif, tidak mudah tersentu oleh aktivitas kemasyarakatan. Kelompok ini cenderung bergerak lebih individualis dan memiliki ego yang tinggi yang segala sesuatunya selalu diukur dari diri dan lebih mementingkan kebutuhan pribadi. Berbeda dengan masyarakat kelompok menengah kebawah yang lebih terbuka dan mudah menyesuaikan diri dengan lingkungan untuk aktivitas-aktivitas kemasyarakatan, seperti pengelolaan sampah berbasis masyarakat.

Berdasarkan hasil penelitian dan data yang terkumpul, tampak bahwa salah satu faktor yang dapat menentukan keberhasilan partisipasi masyarakat



dalam pengelolaan sampah di Kabupaten Tangerang adalah dengan modal sosial dengan karakter sosial. Masyarakat dengan ekonomi menengah kebawah dapat lebih fleksibel dan berperan aktif didalam pengelolaan sampah. Hal ini sebagaimana diungkapkan oleh Putnam (1996) sebagai *social capital*. Putnam mendefinisikan modal sosial sebagai corak-corak kehidupan sosial jaringan-jaringan, norma-norma dan kepercayaan yang menyanggutkan para partisipan untuk bertindak bersama lebih efektif untuk mengejar tujuan-tujuan bersama.

Tujuan bersama terbentuk dengan keyakinan baik secara individu maupun bersama-sama untuk berpartisipasi. Artinya partisipasi membutuhkan pengkondisian. Lingkungan yang bersih, sampah yang dikelola dan bernilai ekonomi merupakan tujuan bersama yang hendak dicapai baik oleh pemerintah maupun masyarakat. Oleh sebab itu, rasa percaya diri masyarakat untuk ikut berpartisipasi melalui peran yang dimilikinya dalam proses pembuatan kebijakan harus ditingkatkan. Peningkatan tersebut dapat terwujud ketika masyarakat mengetahui tujuan yang akan dicapai serta tolok ukur keberhasilan sebuah kebijakan yang bermanfaat bagi kehidupan mereka.

8) Konteks Sosio Ekonomi dan Makro Ekonomi

Efektifnya pembelajaran pengelolaan sampah kepada masyarakat bermuara pada perubahan perekonomian masyarakat. Perubahan perekonomian masyarakat dapat dirasakan langsung maupun tidak langsung setelah adanya pelimpahan pengelolaan sampah kepada kecamatan. Jika disimak hasil wawancara Camat Cikupa, tampak bahwa pelimpahan kewenangan pengelolaan sampah setidaknya dapat mengurangi pengeluaran/belanja masyarakat akan kebutuhan tertentu. Tetapi mengingat Kecamatan Cikupa secara geografis memiliki beberapa industri besar sehingga dapat dilakukan maksimasi pemanfaatan sampah industri yang memiliki nilai ekonomi tinggi. Kegiatan maksimasi tersebut dilakukan dengan tetap membutuhkan kehadiran pemerintah sebagai fasilitator. Peran pemerintah dalam memicu partisipasi masyarakat tersebut diistilahkan oleh Tom Lando (1999) sebagai *Government as Incubator*. Diungkapkan bahwa:

Another perspective on citizen participation theorizes that government structure itself can prevent public involvement from occurring in a meaningful way. With the best intention, public administrators anticipate problem and formulate policy solutions for the public to rubber stamp. Certainly, even if the public present the issues, the administrators feel it is their job to develop the best solution. Thus, there is little role for citizens. The policy approach is presented as the answer, and citizen involvement consist of educational efforts to convince the general public that a certain service or tax or program is necessary for the public good.

Lando (1999) menekankan syarat terbentuknya partisipasi masyarakat dalam setiap kegiatan pemerintahan adalah harus timbul rasa dari masyarakat bahwa suatu kebijakan benar-benar memiliki dampak dan merupakan jalan keluar yang selama ini dibutuhkan. Kedua, rasa tersebut harus didukung dengan respon pembuat dan pelaksana kebijakan dalam hal ini aparat pemerintah melalui antisipasi permasalahan masyarakat dengan kebijakan yang solutif. Dengan kata



lain, kedua prasyarat partisipasi masyarakat tersebut saling berhubungan satu sama lain.

Berdasarkan pembahasan efektifitas diatas, tampak bahwa setelah dilakukan pelimpahan sebagian wewenang pelayanan pengelolaan sampah dari Bupati kepada Camat, terjadi perubahan dalam hal ini peningkatan efektifitas pengelolaan sampah baik dari segi sistem administrasi hingga pada konteks sosio ekonomi. Hal ini diakibatkan adanya wilayah kerja yang lebih sempit dan partisipasi nyata dari masyarakat dalam pengelolaan sampah sebagai akibat dari inovasi masyarakat yang timbul karena kemampuan mengubah sampah menjadi barang bernilai ekonomi.

Model Kecukupan Kebijakan Pelimpahan sebagian Kewenangan Bupati kepada Camat dalam Meningkatkan Kualitas Pelayanan Pengelolaan sampah di Kabupaten Tangerang Kedepan

Model Kecukupan Kebijakan Pelimpahan Sebagian Kewenangan Bupati Kepada Camat Dalam Meningkatkan Kualitas Pelayanan Pengolahan Sampah di Kabupaten Tangerang melalui pendekatan pilihan rasional dalam evaluasi kebijakan publik dapat digunakan, kriteria keputusan rasional secara eksplisit nilai nilai yang dinyatakan melandasi rekomendasi untuk kecukupan kebijakan, disamping efisiensi, perataan, responsivitas dan kelayakan. Berdasarkan pada temuan penelitian yang telah dijabarkan pada sub bagian sebelumnya, tampak bahwa kecukupan kebijakan pelimpahan sebagian kewenangan Bupati kepada Camat dalam meningkatkan kualitas pelayanan pengelolaan sampah di Kabupaten Tangerang khususnya pada Kecamatan Kelapa Dua dan Kecamatan Cikupa memiliki karakteristik yang sama setelah adanya pelimpahan kewenangan pada tahun 2014.

Adapun kriteria kecukupan kebijakan tersebut sebagaimana diungkapkan oleh Dunn dapat dilihat pada tabel dibawah ini:

Tabel 2
Kecukupan Kebijakan Pelimpahan sebagian Kewenangan Bupati kepada Camat dalam Meningkatkan Kualitas Pelayanan Pengelolaan Sampah di Kabuapten Tangerang Provinsi Banten

EFEKTIVITAS	BIAYA	
	Tetap	Berubah
Tetap	-	-
Berubah	-	Tipe III (Biaya Berubah-Efektivitas Berubah)

Sumber: diolah oleh peneliti, 2017

Tabel diatas merupakan gabungan kecukupan kebijakan pelimpahan sebagian kewenangan bupati kepada camat dalam meningkatkan kualitas pelayanan pengelolaan sampah di Kecamatan Cikupa dan Kecamatan Kelapa Dua. Tampak bahwa kecukupan kebijakan pelimpahan sebagian kewenangan tersebut berada pada tipe ke-3 dimana terdapat perubahan biaya dan perubahan pada



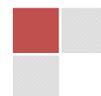
pencapaian efektifitas kebijakan. Berbeda dengan pendapat William Dunn (2003) khususnya pada kuadran III, Dunn mengatakan kuadran III terjadi perubahan biaya dengan efektivitas yang berubah dimana perubahan biaya dan efektivitas tersebut searah mengalami peningkatan sementara penelitian ini menunjukkan pada kuadran III yakni perubahan pada biaya dan efektivitas dimana biaya menurun sementara efektivitas meningkat.

Hal ini sebagaimana hasil penelitian disebabkan adanya aspek pembiayaan sosial (biaya tidak langsung) yang tidak berhubungan dengan pembiayaan dari pemerintah. Biaya tidak langsung tersebut muncul karena kepedulian masyarakat dalam mematuhi aturan dan tidak membuang sampah sembarangan dan mengurangi beban kerja kecamatan dan berdampak pada belanja langsung pemerintah. Selain itu, perubahan biaya dalam hal ini penurunan biaya langsung juga terjadi setelah pelimpahan sebagian wewenang dikarenakan adanya efisiensi waktu pelaksanaan pemungutan sampah. Lokasi dan armada pemungutan sampah yang telah berada pada masing-masing kecamatan mengakibatkan peningkatan intensitas armada sampah dan mengurangi biaya langsung pemerintah dalam hal ini BBM.

Sisi efektifitas, kebijakan pelimpahan sebagian wewenang bupati kepada camat di Kecamatan Kelapa Dua dan Cikupa menunjukkan peningkatan. Hal ini diakibatkan karena hasil dari pelimpahan kewenangan pengelolaan sampah yang sebelumnya oleh Dinas Kebersihan dan Pertamanan kepada kecamatan dampaknya dirasakan oleh masyarakat sehingga stimulus tersebut menumbuhkan motivasi masyarakat untuk ikut berpartisipasi dalam pengelolaan sampah tidak hanya membuang sampah pada tempatnya, tetapi juga memicu timbulnya inovasi masyarakat dalam mengelola dan membuat sampah bernilai ekonomi. Hal ini sebagaimana diungkapkan oleh Dunn (2003:436) sebagai salah satu cara dalam memaksimalkan kesejahteraan individu dan kesejahteraan minimum. Munculnya usaha peningkatan kesejahteraan melalui pengelolaan sampah setelah pelimpahan wewenang disebabkan kebijakan tersebut langsung dirasakan dampaknya oleh masyarakat. Hal ini sebelumnya telah ditegaskan oleh Islamy (2000:107) bahwa efektivitas implementasi kebijakan dapat dilihat dari manfaatnya. Secara rinci disebutkan:

Suatu kebijakan negara akan bersifat efektif bila dilaksanakan dan mempunyai dampak positif bagi masyarakat, dengan kata lain, tindakan atau perbuatan manusia yang menjadi anggota masyarakat itu bersesuaian dengan apa yang diinginkan oleh pemerintah atau negara. Dengan demikian kalau mereka tidak bertindak/berbuat sesuai dengan keinginan pemerintah/negara itu maka kebijakan tidak efektif.

Menurut pandangan salah satu tokoh masyarakat di Kabupaten Tangerang dikatakan bahwa Pemerintah Kabupaten Tangerang diharapkan mampu melakukan pelayanan pengelolaan sampah untuk kesehatan dan kebersihan lingkungan dengan efektif dan biaya yang dapat terjangkau oleh masyarakat khususnya di daerah Kecamatan Cikupa dan Kalapa Dua Kabupaten Tangerang. Lebih jelasnya dikatakan bahwa:



...Karena pelayanan Kebersihan, pada pengelolaan sampah suatu kota bertujuan untuk melayani sampah yang dihasilkan penduduknya, yang secara tidak langsung turut memelihara kesehatan masyarakat serta menciptakan suatu lingkungan yang bersih, baik dan sehat. Pada awalnya, pemukiman seperti pedesaan memiliki kepadatan penduduk yang masih sangat rendah. Secara alami tanah / alam masih dapat mengatasi pembuangan sampah yang dilakukan secara sederhana (gali urug). Makin padat penduduk suatu pemukiman atau kota dengan segala aktivitasnya, sampah tidak dapat lagi diselesaikan di tempat; sampah harus dibawa keluar dari lingkungan hunian atau lingkungan lainnya.

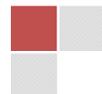
Wawancara diatas menunjukkan bahwa permasalahan sampah semakin membutuhkan usaha maksimal dari semua pihak dan pengelolannya secara profesional. Saat ini pengelolaan persampahan menghadapi banyak tekanan terutama akibat semakin besarnya timbunan sampah yang dihasilkan masyarakat baik produsen maupun konsumen. Hal ini menjadi semakin berat dengan masih dimilikinya paradigma lama pengelolaan yang mengandalkan kegiatan pengumpulan, pengangkutan, dan pembuangan; yang kesemuanya membutuhkan anggaran yang semakin besar dari waktu ke waktu; yang bila tidak tersedia akan menimbulkan banyak masalah operasional seperti sampah yang tidak terangkut, fasilitas yang tidak memenuhi syarat, cara pengoperasian fasilitas yang tidak mengikuti ketentuan teknis. Pada akhirnya berbagai masalah tersebut akan bermuara pada rendahnya kualitas pelayanan dan tidak diindahkannya perlindungan lingkungan dalam pengelolaan yang bila tidak segera dilakukan perbaikan akan berdampak buruk terhadap kepercayaan dan kerjasama masyarakat yang sangat diperlukan untuk menunjang pelayanan publik untuk mensejahterakan masyarakat. Pada konteks inilah dibutuhkan sebuah terobosan yang inovatif terkait pengelolaan persampahan. Inovasi yang dimaksud adalah mengubah kebiasaan masyarakat dan aparatur pemerintah yang pengelolaan persampahannya hanya pada kumpul, angkut, dan buang di TPA menjadi bernilai ekonomi. Inovasi tersebut diistilahkan oleh Halvorsen dkk dikutip oleh Osborne and Brown (2013) sebagai *social innovation*. *Social innovation* menurut Halvorsen sebagai “...change in behaviour - implementation of a conscious programme of change to gain certain effects or results”.

Sebagaimana diungkapkan sebelumnya bahwa kebijakan pelimpahan kewenangan pelayanan pengelolaan sampah dari Dinas kepada Kecamatan meningkatkan peran serta masyarakat dalam upaya mereduksi biaya langsung pemerintah dalam pengelolaan persampahan. Usaha reduksi biaya tersebut dapat dilakukan dengan memaksimalkan partisipasi masyarakat dalam pengelolaan sampah. Potensi maksimasi partisipasi masyarakat yang ada di Kecamatan Cikupa dan Kelapa Dua sebagaimana hasil penelitian dapat dilakukan dengan memaksimalkan peran masyarakat dalam keseluruhan proses pengelolaan sampah, mulai dari pengambilan keputusan dalam identifikasi masalah dan kebutuhan, perencanaan program, pelaksanaan program serta dalam evaluasi dan menikmati hasil program.

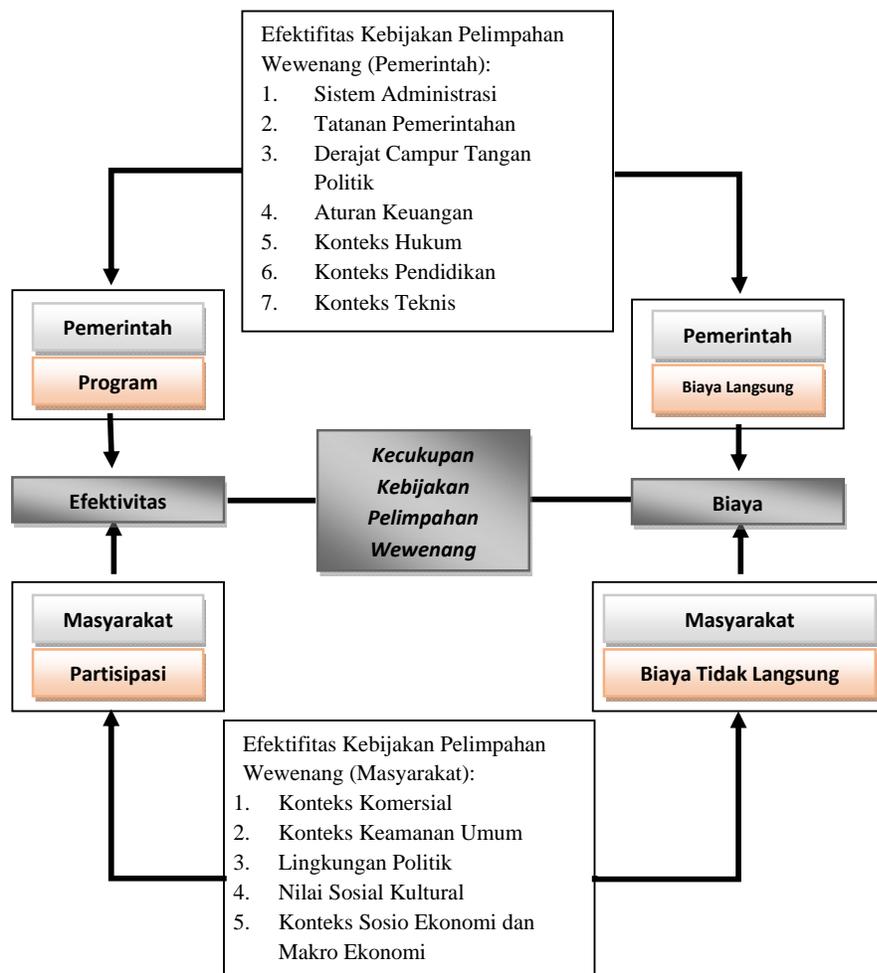


Hasil program dapat berbentuk pengelolaan kembali sampah sebelum dibuang ke TPS untuk kemudian dibentuk menjadi barang yang bernilai ekonomi sebagaimana dilakukan oleh beberapa warga di Kecamatan Cikupa. Ketika sampah telah diolah menjadi barang bernilai ekonomi, maka partisipasi masyarakat dalam pengelolaan sampah akan meningkat sehingga mengurangi biaya langsung pemerintah dalam proses pelayanan pengelolaan sampah. Dengan kata lain, saat ini masyarakat bukan lagi sebagai objek implementasi kebijakan, melainkan sebagai subjek kebijakan. Terminologi biaya langsung digunakan untuk menggambarkan biaya yang dikeluarkan oleh pemerintah untuk melaksanakan pekerjaan sehari-hari atau membiayai penyelenggaraan pemerintahan. Biaya langsung dalam penelitian ini meliputi biaya primer (digunakan dalam kecamatan dalam angka), biaya investasi, biaya berulang, dan termasuk biaya tetap menurut Dunn. Sementara biaya tidak langsung merupakan biaya yang dikeluarkan oleh pemerintah yang tidak berhubungan langsung dengan besaran volume komponen fisik dari penyelenggaraan pemerintahan. Biaya tidak langsung dalam penelitian ini meliputi biaya sekunder (digunakan dalam kecamatan dalam angka), dan biaya tidak tetap menurut Dunn.

Berdasarkan pada pembahasan diatas, dapat disusun model kecukupan kebijakan pelimpahan sebagian kewenangan Bupati kepada Camat dalam Meningkatkan Kualitas Pelayanan Pengelolaan Sampah dapat dilihat pada Gambar dibawah ini:



Gambar 1
Model Kecukupan Kebijakan Pelimpahan sebagian Wewenang Bupati kepada Camat dalam Meningkatkan Kualitas Pelayanan Pengelolaan Sampah



Sumber: diolah oleh penulis, 2017

Gambar diatas menunjukkan bahwa teori Kecukupan Kebijakan sebagaimana diungkapkan Dunn yang mengatakan bahwa “Kecukupan Kebijakan dapat terjadi ketika terdapat perubahan pada efektifitas-biaya tetap, dan perubahan pada biaya-efektifitas tetap”. Berdasarkan hasil penelitian, kecukupan kebijakan dapat terjadi pada kasus pelimpahan sebagian wewenang Bupati kepada Camat dalam Meningkatkan Kualitas Pelayanan Pengelolaan Sampah di Kabupaten Tangerang ketika adanya peran serta masyarakat dalam implementasinya. Masyarakat sebagai subjek implementasi, bukan sebagai objek implementasi mengakibatkan adanya partisipasi masyarakat langsung dalam pengelolaan sampah. Partisipasi tersebut diwujudkan dalam memaksimalkan potensi

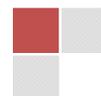


pengolahan sampah menjadi barang bernilai ekonomi. Sehingga diharapkan dengan adanya partisipasi tersebut, terjadi pembangunan kebiasaan masyarakat yang dulunya menganggap sampah menjadi sumber bencana menjadi sumber dana.

PENUTUP

Berdasarkan hasil penelitian dan pembahasan Kecukupan Kebijakan Pelimpahan Sebagian Kewenangan Bupati Kepada Camat Dalam Meningkatkan Kualitas Pelayanan Pengolahan Sampah di Kabupaten Tangerang, maka disimpulkan bahwa Kecukupan Kebijakan Pelimpahan Sebagian Kewenangan Bupati Kepada Camat Dalam Meningkatkan Kualitas Pelayanan Pengolahan Sampah di Kabupaten Tangerang terjadi sebagaimana tampak dari efektifitas kebijakan yang meningkat disertai dengan biaya kebijakan yang menurun. Model Kecukupan Kebijakan Pelimpahan Sebagian Kewenangan Bupati Kepada Camat Dalam Meningkatkan Kualitas Pelayanan Pengolahan Sampah di Kabupaten Tangerang merupakan pengayaan dari Model Kecukupan Kebijakan Dunn menyangkut kuadran III yakni efektifitas kebijakan yang berubah dan biaya kebijakan yang berubah. Berbeda dengan model Kecukupan Kebijakan Dunn yang tidak menjadikan kuadran III sebagai fokus terjadinya kecukupan kebijakan, model kecukupan kebijakan dalam penelitian ini menyatakan bahwa kecukupan kebijakan terjadi pada kuadran III yakni dengan terjadinya efektifitas yang meningkat dengan biaya yang menurun. Kondisi tersebut berlangsung beriringan dengan nyataanya partisipasi dan motivasi masyarakat yang tidak hanya memperbesar kemampuan penanganan pengelolaan sampah tetapi juga menurunkan biaya langsung dalam wujud perilaku kebersihan yang semakin meningkat.

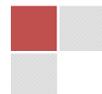
Kecukupan Kebijakan Pelimpahan Sebagian Kewenangan Bupati Kepada Camat Dalam Meningkatkan Kualitas Pengelolaan Sampah di kecamatan Cikupa dan Kelapa Dua Kabupaten Tangerang adalah a) Perwujudan kecukupan kebijakan perlu semakin diarahkan pada upaya memperkecil biaya kebijakan yang berfokus pada partisipasi dan motivasi masyarakat; b) Dalam upaya meningkatkan partisipasi dan motivasi masyarakat aparat kecamatan perlu ditingkatkan keterampilan sosial (*social skill*) khususnya dalam bentuk keterampilan memberikan penyuluhan dan informasi kepada masyarakat. Selain itu agar kebijakan pelimpahan sebagian kewenangan dapat dianggap cukup maka sebaiknya dilakukan hal-hal sebagai berikut: a) Agar model Kecukupan Kebijakan Pelimpahan sebagian Kewenangan Bupati kepada Camat dalam Meningkatkan Kualitas Pelayanan Pengelolaan Sampah di Kabupaten Tangerang dapat diterapkan, diperlukan perubahan cara berfikir birokrasi dalam melaksanakan kebijakan. Perubahan tersebut baik dalam merencanakan dan melaksanakan program oleh Aparatut Sipil Negara maupun dalam memandang memperlakukan masyarakat sebagai subjek pembangunan; b) Pada lingkup pemerintah, dimensi perubahan mencakup Sistem Administrasi, Tatanan Pemerintahan, Derajat Campurtanga Politik, Aturan Keuangan, Konteks Hukum, Konteks Pendidikan dan Konteks Teknis. Agar dimensi ini terinternalisasi dalam cara berfikir birokrasi



diperlukan suatu diklat yang memuat dimensi-dimensi tersebut sebagai substansi diklatnya; c) Pada lingkup masyarakat, dimensi perubahan tersebut mencakup Konteks Komersial, Konteks keamanan Umum, Lingkungan Politik, Nilai Sosial Kultural, dan Konteks Sosio Ekonomi dan Makro Ekonomi. Agar dimensi ini dapat diterapkan, maka dimensi-dimensi tersebut perlu diakomodir sebagai substansi dalam pemberdayaan masyarakat.

DAFTAR PUSTAKA

- Agustino Leo. 2008. *Dasar-dasar Kebijakan Publik*. Bandung: Alfabeta. Amin Widjaja Tunggal, 2007. *Audit Manajemen*. Jakarta : Rineka Cipta.
- Arikunto, Suharsimi. 2006. *Prosedur Penelitian Suatu Pendekatan Praktik*. Jakarta: Rineka Cipta.
- Asshiddiqie, Jimly. 2006. *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara*, Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi.
- Barker, Robert L. 1978. *The social Work Dictionary. National Association of Social Workers. Maryland: Silver Spring*.
- Baker, D. C. & McLelland, J. N. 2003. "Evaluating the effectiveness of British Columbia's environmental assessment process for first nations' participation in mining development." *Environmental Impact Assessment Review*, 23, 581-603.
- Bryan, Carolie dan Louis G. White. 1989. *Manajemen Pembangunan Untuk Negara Berkembang*. LP3ES. Jakarta.
- Dye R. Thomas, (2007). "Under Standing Public Policy", Pentice-Hall, Inc., Englewood Cliffs, USA.
- Dunn, William, 2013 "Pengantar Analisis Kebijakan Publik", Gadjah mada University Press. Jogjakarta.
- Hamdi, Muchlis. 2014. *Kebijakan Publik proses, analisis dan partisipasi*", Ghalia Indonesia. Bogor.
- Ismail dan Fahrurrozi, 1997, "Perkembangan Organisasi Kecamatan Dari Masa ke Masa, Fokus Media : Bandung.
- Jones, Charles O, 2004 "An Introduction to the Study of Public Policy", (Third Edition), Wadsworth, Inc., Belmont, California.
- Lubis, S.B, Hari, Martani Huseini, 1987, "Teori Organisasi, Suatu. Pendekatan Makro, Jakarta, PAU Ilmu Ilmu Sosial UI.
- McGregor, D. 1966. *The Human Side of Enterprise. The Management Review*
- Nigro, A. Felix and G. Liyd Nigro, 2004. *Modern Public Administration, New York: Harper International Edition*.
- Osborne, Stephen P and Louis Brown. 2013. *Understanding Innovation in Public Service. Dalam Handbook of Innovation in the Public Service*. Cheltenham. UK
- Potter, Christopher C and Jennifer Harries. 2011. *Determinants of Policy Effectiveness*. The World Health Organization.
- Soekartawi. 2002. *Analisis Usaha Tani*. Jakarta: Universitas Indonesia.
- Suharno. 2009. *Prinsip-Prinsip Dasar Kebijakan Publik*. Yogyakarta: UNY Press.
- _____. 2010. *Prinsip-Prinsip Dasar Kebijakan Publik*. Yogyakarta: UNY Press.



- Suryaningrat, Bayu (1990) "*Pamong Praja dan Kepala Wilayah*., Bandung, Bumi Aksara
- Syafrudin, Ateng (2007) "*Ilmu Pemerintahan Dalam Konteks Kepamongprajaan*" .Jatinangor.
- Tangkilisan, Hesel Nogi. 2003. *Implementasi Kebijakan Publik*. Yogyakarta
- Thoha, Miftah. (1984). *Dimensi-dimensi Prima Administrasi Negara*. Jakarta : Rajawali.
- Winarno, Budi. 2007, *Kebijakan Publik, teori dan Proses*, Jakarta: Media Pressindo.

