

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang

Indonesia adalah negara dengan jumlah penduduk terpadat keempat di dunia yang tidak terlepas dari berbagai masalah akibat jumlah penduduknya yang padat ini.. Permasalahannya pun beragam, mulai dari masalah ekonomi, sosial, budaya dan juga permasalahan lingkungan.

Jumlah penduduk Indonesia selalu meningkat setiap tahunnya. Pada tahun 2015 saja jumlah penduduk di Indonesia telah mencapai angka 255 juta jiwa dan masih terus bertambah lagi pada tahun-tahun berikutnya. Berdasarkan data dari Badan Pusat Statistik, pada periode 2010 – 2016 menunjukkan laju pertumbuhan penduduk di Indonesia mencapai angka 1,36%. Badan Pusat Statistik pun telah memproyeksikan jumlah penduduk Indonesia dari tahun 2015 hingga tahun 2019 akan terus mengalami peningkatan. Berikut adalah proyeksi penduduk Indonesia tahun 2015 – 2019 :

Tabel 1.1
Proyeksi Penduduk Indonesia Tahun 2015 – 2019

Tahun	Kelompok Umur			Jumlah
	0-14	15-64	65+	
2015	69.857.406	171.874.288	13.729.992	255.461.686
2016	70.096.861	174.375.008	14.233.117	258.704.986
2017	70.295.363	176.807.788	14.787.721	261.890.872
2018	70.486.717	179.126.971	15.401.625	265.015.313
2019	70.635.883	181.354.992	16.083.760	268.074.565

Sumber : BPS, 2014

Tabel 1.1 di atas merupakan proyeksi jumlah penduduk Indonesia yang dikeluarkan oleh BPS berdasarkan data hasil Sensus Penduduk 2010 (SP2010). Proyeksi tersebut dibuat dengan metode komponen berdasarkan asumsi tentang kecenderungan kelahiran, kematian, serta perpindahan penduduk antar provinsi. Hasil proyeksi tersebut menyebutkan bahwa jumlah penduduk Indonesia terus mengalami peningkatan bahkan hingga 25 tahun mendatang.

Berdasarkan data Departemen Urusan Ekonomi dan Sosial PBB (UN DESA), disebutkan bahwa jumlah penduduk Indonesia per bulan April 2018 telah mencapai angka 266 juta jiwa. Kondisi ini menunjukkan bahwa peningkatan jumlah penduduk Indonesia saat ini melebihi jumlah yang telah di proyeksikan oleh BPS.

Pertumbuhan jumlah penduduk di Indonesia yang kian meningkat tentunya juga menyebabkan peningkatan kebutuhan masyarakat ke arah yang semakin kompleks. Salah satu dampak akibat peningkatan jumlah penduduk yang terjadi adalah meningkatnya pula tuntutan penyediaan sarana dan prasarana pendukung untuk memenuhi kebutuhan penduduk tersebut. Konsekuensi dari adanya peningkatan sarana pemenuhan kebutuhan mereka adalah menurunnya fungsi lingkungan, sehingga kemudian muncul permasalahan-permasalahan lingkungan seperti alih fungsi lahan, pencemaran (air, udara, tanah) dan juga permasalahan sampah. Permasalahan-permasalahan ini merupakan permasalahan lingkungan hidup yang harus diatur dengan kebijakan publik, dimana Pemerintah Daerah memiliki kewenangan dalam mengatur urusan pemerintahan wajib yang berkaitan dengan masalah lingkungan hidup tersebut.

Berdasarkan Pasal 12 Ayat 2 Undang-Undang No. 23 tahun 2014 Tentang Pemerintah Daerah, disebutkan bahwa urusan pemerintahan wajib yang tidak berkaitan dengan pelayanan dasar yang kewenangannya dibagi antara Pemerintah Pusat dan Daerah Provinsi, dan Daerah kabupaten/kota meliputi :

- | | |
|---|---|
| 1) tenaga kerja; | 9) perhubungan; |
| 2) pemberdayaan perempuan dan
pelindungan anak; | 10) komunikasi dan informatika; |
| 3) pangan; | 11) koperasi, usaha kecil, dan
menengah; |
| 4) pertanahan; | 12) penanaman modal; |
| 5) lingkungan hidup ; | 13) kepemudaan dan olah raga; |
| 6) administrasi kependudukan dan
pencatatan sipil; | 14) statistik; |
| 7) pemberdayaan masyarakat dan
Desa; | 15) persandian; |
| 8) pengendalian penduduk dan
keluarga berencana; | 16) kebudayaan; |
| | 17) perpustakaan; dan |
| | 18) kearsipan. |

Jadi, lingkungan hidup merupakan salah satu kewenangan dan kewajiban Pemerintah Daerah seperti yang tercantum pada Undang-Undang No. 23 tahun 2014 Tentang Pemerintah Daerah tersebut. Keberadaan lingkungan harus diperhatikan seiring berkembangnya kehidupan, karena lingkunganlah yang menopang keberlangsungan hidup manusia dan makhluk hidup lainnya.

Seperti telah disebutkan sebelumnya, konsekuensi dari adanya peningkatan sarana pemenuhan kebutuhan masyarakat adalah timbulnya permasalahan

lingkungan. Pertambahan jumlah dan berubahnya pola konsumsi masyarakat memberikan kontribusi pada peningkatan populasi sampah yang dihasilkan, serta timbulnya jenis sampah yang semakin beragam. Meningkatnya volume sampah berbanding lurus dengan perkembangan dan pertumbuhan jumlah penduduk. Jadi, permasalahan lingkungan yang muncul yaitu, semakin tingginya peningkatan jumlah penduduk maka semakin besar pula volume sampah yang diproduksi yang harus dikelola dengan benar agar sampah tidak terbengkalai, sementara lingkungan tempat menampung sampah terbatas daya tampungnya sehingga dapat berakibat terganggunya kesehatan masyarakat.

Mengacu pada permasalahan sampah di atas, pemerintah sudah membuat kebijakan tentang pengelolaan sampah, yaitu Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2008 Tentang Pengelolaan Sampah, yang menyebutkan bahwa : “Sampah adalah sisa kegiatan sehari-hari manusia dan/atau proses alam yang berbentuk padat”. Dari batasan-batasan ini dapat dikatakan bahwa sampah adalah hasil kegiatan manusia yang dibuang karena sudah dianggap tidak berguna.

Sampah menjadi salah satu permasalahan lingkungan hidup yang mendasar dan semakin sulit ditangani di seluruh wilayah Indonesia, termasuk permasalahan TPA yang selalu menjadi tantangan bagi Pemerintah Daerah di berbagai daerah. Begitu pula yang terjadi di kota-kota besar, salah satunya yaitu Kota Semarang yang merupakan ibukota Provinsi Jawa Tengah. Kota Semarang merupakan panutan bagi kota/kabupaten lain di Jawa Tengah dalam hal bidang kebersihan dan pengelolaan lingkungan perkotaan, termasuk dalam hal pengelolaan sampah. Pengelolaan sampah di Kota Semarang dilakukan oleh Dinas Lingkungan Hidup,

didukung oleh masing-masing kecamatan. Penanganan sampah yang berada di jalan-jalan protokol dan pasar-pasar dikerjasamakan dengan pihak ketiga (swasta). Adapun pengelolaan sampah di wilayah kelurahan, dilakukan oleh kecamatan setempat. Pengelolaan sampah Kota Semarang diatur dalam Peraturan Daerah Nomor 6 Tahun 2012 Tentang Pengelolaan Sampah.

Kota Semarang merupakan salah satu kota besar yang sedang giat melakukan pembangunan. Laju perkembangan kawasan perkotaan Semarang sangat tinggi lantaran menjadi salah satu tujuan dari adanya urbanisasi. Sementara itu, jumlah penduduk Kota Semarang pun kian bertambah setiap tahunnya. Berikut data jumlah penduduk Kota Semarang tersaji dalam Tabel 1.2 pada periode tahun 2010 – tahun 2016.

Tabel 1.2
Jumlah Penduduk Kota Semarang Tahun 2010 - Tahun 2016

Tahun	Jumlah Penduduk
2010	1.527.433 jiwa
2011	1.544.358 jiwa
2012	1.559.198 jiwa
2013	1.572.105 jiwa
2014	1.584.881 jiwa
2015	1.595.187 jiwa
2016	1.602.717 jiwa

Sumber : BPS Kota Semarang, 2017

Dari Tabel 1.2 di atas, jumlah penduduk Kota Semarang pada tahun 2011 mengalami peningkatan yang signifikan sebesar 16.925 jiwa dari tahun 2010, sedangkan pada tahun 2012 meningkat lagi sebanyak 14.840 jiwa. Tahun 2013 juga mengalami peningkatan sebesar 12.907 jiwa. Kemudian pada tahun 2014 mengalami peningkatan sebesar 12.776 jiwa dari jumlah penduduk tahun 2013. Lalu pada tahun 2015, Kota Semarang kembali mengalami peningkatan jumlah

penduduk dari tahun sebelumnya sebesar 10.306 jiwa. Sedangkan pada tahun 2016 terjadi masih juga terjadi penambahan jumlah penduduk sebesar 7.530 jiwa dari tahun 2015. Berdasarkan data tersebut, jumlah penduduk Kota Semarang selalu mengalami peningkatan tiap tahunnya, namun pertumbuhan rata-rata per tahunnya menunjukkan kecenderungan terus menurun.

Peningkatan jumlah penduduk di Kota Semarang memicu meningkatnya kegiatan jasa, industri, bisnis dan sebagainya di wilayah Kota Semarang. Banyaknya aktivitas manusia ini juga memicu meningkatnya produksi limbah buangan atau sampah, baik itu yang berasal dari rumah tangga, kantor pemerintah dan swasta, pasar dan sebagainya, sehingga mengancam kesehatan masyarakat dan kualitas lingkungan.

Pembagian jenis sampah yang tercantum dalam Peraturan Daerah Kota Semarang Nomor 6 Tahun 2012 Tentang Pengelolaan Sampah adalah berupa : (a) Sampah rumah tangga adalah sampah yang berasal dari kegiatan sehari-hari dalam rumah tangga yang tidak termasuk tinja dan sampah spesifik. (b) Sampah sejenis sampah rumah tangga adalah sampah yang tidak berasal dari rumah tangga dan berasal dari kawasan permukiman, kawasan komersial kawasan industri, kawasan khusus, fasilitas umum, fasilitas sosial, dan/atau fasilitas lainnya. (c) Sampah spesifik adalah sampah yang karena sifat, konsentrasi, dan/atau volumenya memerlukan pengelolaan khusus.

Pengelolaan sampah di Kota Semarang seperti yang tertera dalam Peraturan Daerah Nomor 6 Tahun 2012 Tentang Pengelolaan Sampah bertujuan untuk meningkatkan kesehatan masyarakat dan kualitas lingkungan. Langkah yang

dilakukan salah satunya melalui kegiatan kerjasama dan kemitraan seperti yang tertera pada Peraturan Daerah Nomor 6 Tahun 2012 Tentang Pengelolaan Sampah Bab IX. Kegiatan kemitraan dan kerjasama tersebut dapat berupa kerjasama antara pemerintah dengan swasta atau lebih dikenal dengan sebutan *Public Private Partnership* (PPP).

Public Private Partnership ini kini menjadi hal yang penting dalam mendukung upaya pemerintah mewujudkan partisipasi dengan swasta dan tentunya membantu memenuhi keterbatasan sumber daya yang dimiliki pemerintah sebagai sektor publik, baik dari segi finansial maupun sumber daya manusianya untuk memenuhi kewajiban dalam memenuhi tuntutan masyarakat.

Public Private Partnership merupakan suatu perjanjian kontrak antara pemerintah, baik pusat ataupun daerah dengan mitra swasta. Anne T. Lawrence dan James Weber dalam bukunya *Business and Society (Stakeholders, Ethics, Public Policy, 2011)* menyebutkan bahwa “*Public Private Partnership is community-based organizations that have a combination of business and government agencies collaboration to address important social problems such as crime, homelessness, drugs, economic development, and other community issues*”. Sedangkan menurut Amirullah dalam (Irianti, 2011) sebagaimana dikutip dari penelitian Pranata (2015) menyatakan, *Public Private Partnership* adalah kerjasama pemberian sebagian kewenangan pemerintah kepada sektor swasta untuk melaksanakan sebagian atau seluruh kegiatan pembangunan dan atau pengoperasian infrastruktur.

Melalui perjanjian ini, keahlian dan aset dari kedua belah pihak (pemerintah dan swasta) dikerjasamakan dalam menyediakan pelayanan kepada masyarakat. Dalam melakukan kerjasama ini, risiko dan manfaat potensial dalam menyediakan pelayanan ataupun fasilitas dipilah/dibagi di antara pemerintah dan swasta.

Menurut Kurdi (2004) yang dikutip dari penelitian Raharjanto (2011) terdapat beberapa tujuan pemerintah menggalakan partisipasi pihak swasta dalam pola kerjasama pemerintah dengan swasta di antaranya adalah mendapatkan modal untuk mengatasi masalah pembiayaan dalam pembangunan infrastruktur, memperbaiki pengelolaan sumber daya alam dan sarana pelayanan, selain itu juga alih teknologi, memperluas dan mengembangkan layanan bagi pelanggan serta meningkatkan efisiensi operasional.

Implementasi *Public Private Partnership* ini berlandaskan Peraturan Presiden No.36 Tahun 2015 Tentang Kerjasama Pemerintah dengan Badan Usaha dalam Penyediaan Infrastruktur. Jenis infrastruktur ekonomi dan infrastruktur sosial yang dikerjasamakan berdasarkan Perpres ini meliputi :

- | | |
|--|--|
| 1). Infrastruktur transportasi | 6). Infrastruktur sistem pengelolaan air limbah setempat |
| 2). Infrastruktur jalan | |
| 3). Infrastruktur sumber daya air dan irigasi | 7). Infrastruktur sistem pengelolaan persampahan |
| 4). Infrastruktur air minum | 8). Infrastruktur telekomunikasi dan informatika |
| 5). Infrastruktur sistem pengelolaan air limbah terpusat | 9). Infrastruktur ketenagalistrikan |

- | | |
|---|---|
| 10). Infrastruktur minyak dan gas bumi dan energi terbarukan | 15). Infrastruktur kawasan |
| 11). Infrastruktur konservasi energi | 16). Infrastruktur pariwisata |
| 12). Infrastruktur fasilitas perkotaan | 17). Infrastruktur kesehatan |
| 13). Infrastruktur fasilitas pendidikan | 18). Infrastruktur lembaga pemasyarakatan |
| 14). Infrastruktur fasilitas sarana dan prasarana olahraga serta kesenian | 19). Infrastruktur perumahan rakyat |

Berdasarkan Perpres tersebut, infrastruktur sistem pengelolaan persampahan merupakan salah satu jenis infrastruktur yang dapat dikerjasamakan dengan pihak ketiga yang dalam hal ini adalah pihak swasta.

Salah satu bentuk *Public Private Partnership* yang telah dilakukan Pemerintah Kota Semarang dalam hal pemenuhan infrastruktur sistem pengelolaan persampahan yaitu kerjasama yang dilakukan antara Pemerintah Kota Semarang dengan PT. Narpati Agung Karya Persada Lestari untuk mengelola sampah di TPA Jatibarang yang bertujuan mengurangi beban TPA Jatibarang melalui pembuatan pupuk organik berupa pupuk padat dan cair yang memanfaatkan sampah dari TPA Jatibarang.

Kerjasama antara Pemerintah Kota Semarang dengan PT. Narpati terhitung sudah berjalan selama 10 tahun sejak 14 November 2007 hingga sekarang. Kerjasama antara Pemerintah Kota Semarang dan PT. Narpati ini bertujuan meringankan volume sampah di TPA Jatibarang sebagai satu-satunya TPA di Kota Semarang, namun pengurangan volume sampah di TPA Jatibarang karena sampah masuk ke Unit Pabrik Pengolahan Sampah Organik (UPPSO) milik PT. Narpati

seperti yang tertera pada surat perjanjian kerjasama hanya sekitar 250 - 350 ton per harinya tidak mampu mengurangi volume sampah di TPA Jatibarang secara signifikan. Hal tersebut terjadi lantaran sampah yang masuk ke UPSSO hanya 250 - 350 ton dari total keseluruhan sampah yang masuk ke TPA Jatibarang sebesar $\pm 850 - 900$ ton per harinya. Adanya pengolahan sampah menjadi pupuk tersebut hanya mampu membantu memperpanjang umur pakai TPA Jatibarang dalam menghadapi titik jenuhnya sehingga TPA Jatibarang masih mampu bertahan dengan keadaannya. Dengan kata lain kerjasama ini hanya mampu memperpanjang umur pakai TPA Jatibarang setidaknya sejak pengoperasian UPSSO tanpa mencari lokasi baru.

Laporan Kerja Instansi Pemerintah (LKj-IP) Kota Semarang tahun 2015 juga menyatakan bahwa kerjasama ini masih memiliki permasalahan. LKj-IP itu menyebutkan bahwa kerjasama dengan PT. Narpati ini tidak mencapai target dan capaiannya 0% dikarenakan sampai dengan tahun 2015 pihak PT. Narpati belum memenuhi kewajibannya yaitu membayar kontribusi, sehingga arus PAD yang masuk ke Pemkot Semarang menjadi terhambat. Dinas Penanaman Modal & Pelayanan Terpadu Satu Pintu sebagai unsur pelaksana urusan pemerintahan bidang penanaman modal dan menyelenggarakan pelayanan terpadu satu pintu di Kota Semarang, termasuk menangani kegiatan kerjasama antara Pemerintah Kota Semarang dengan PT. Narpati dalam pengelolaan sampah di TPA Jatibarang pun telah mengeluarkan surat peringatan ketiga terkait penunggakan pemenuhan kontribusi yang dilakukan oleh PT. Narpati tersebut.

Melihat dan mencermati fenomena di atas, maka penelitian ini mengambil judul “Implementasi Kebijakan Kerjasama Pemerintah dengan Swasta (*Public Private Partnership*) dalam Pengelolaan Sampah di TPA Jatibarang (Studi Kasus Kerjasama Pemerintah Kota Semarang dengan PT. Narpati)”

1.2 Perumusan Masalah

1. Bagaimana implementasi kebijakan kerjasama pemerintah dengan swasta (*public private partnership*) dalam pengelolaan sampah di TPA Jatibarang (studi kasus kerjasama Pemerintah Kota Semarang dengan PT. Narpati)?
2. Apa saja faktor yang mendorong dan menghambat implementasi kebijakan kerjasama pemerintah dengan swasta (*public private partnership*) dalam pengelolaan sampah di TPA Jatibarang (studi kasus kerjasama Pemerintah Kota Semarang dengan PT. Narpati) ?

1.3 Tujuan Penelitian

1. Mengetahui dan menganalisis implementasi kebijakan kerjasama pemerintah dengan swasta (*public private partnership*) dalam pengelolaan sampah di TPA Jatibarang dari studi kasus kerjasama Pemerintah Kota Semarang dengan PT. Narpati.
2. Mengetahui dan menganalisis faktor – faktor yang mendorong dan menghambat implementasi kebijakan kerjasama pemerintah dengan swasta (*public private partnership*) dalam pengelolaan sampah di TPA

Jatibarang berdasarkan studi kasus kerjasama Pemerintah Kota Semarang dengan PT. Narpati.

1.4 Kegunaan Penelitian

1. Kegunaan teoritis

Memperkaya khasanah dalam mengembangkan teori-teori sosial khususnya teori Administrasi Publik terutama yang berkenaan dengan implementasi kebijakan publik serta diharapkan dapat memberikan sumbangan kepada khasanah penulisan tentang topik Administrasi Publik yang menjadi pusat kajian penelitian ini.

2. Kegunaan Praktis

a. Bagi Peneliti

Penelitian ini diharapkan menambah pengetahuan dan pemahaman tentang implementasi kebijakan kerjasama pemerintah swasta (*public private partnership*) dalam pengelolaan sampah di TPA Jatibarang khususnya studi kasus kerjasama Pemerintah Kota Semarang dengan PT. Narpati.

b. Bagi Instansi Terkait

Penelitian ini diharapkan dapat memberi masukan dan pertimbangan dalam menghadapi kendala dan memecahkan masalah yang dihadapi berhubungan dengan implementasi kebijakan kerjasama pemerintah swasta (*public private partnership*) dalam pengelolaan sampah di TPA Jatibarang dengan studi kasus

kerjasama Pemerintah Kota Semarang dengan PT. Narpati yang sedang berjalan.

c. Bagi Masyarakat

Memberikan pengetahuan kepada masyarakat mengenai implementasi kebijakan kerjasama pemerintah swasta (*public private partnership*) dalam pengelolaan sampah di TPA Jatibarang dengan studi kasus kerjasama Pemerintah Kota Semarang dengan PT. Narpati agar masyarakat dapat memahami dan ikut berperan serta aktif dalam mengontrol kebijakan tersebut dan dalam pengelolaan sampah.

1.5 Kerangka Pemikiran Teoritis

1.5.1 Penelitian Terdahulu

Penelitian ini mengambil rujukan dari beberapa penelitian terdahulu sebagai acuan dan untuk memperkaya teori dan konsep yang relevan dengan tema penelitian untuk mendapatkan gambaran dalam menyusun kerangka teori.

Urgensi penulisan penelitian terdahulu ini untuk menghindari adanya duplikasi kesamaan atau yang biasa disebut plagiasi dengan cara pemetaan penelitian. Pemetaan ini dapat menunjukkan perbedaan dan persamaan yang ada dari penelitian-penelitian terdahulu sehingga dapat dijadikan gambaran supaya penelitian ini ada kebaruan dibandingkan dengan penelitian-penelitian yang sudah ada sebelumnya, karena salah satu syarat dari diadakannya penelitian adalah memiliki sifat kebaruan.

Tabel 1.3
Penelitian Terdahulu

No.	Nama, Judul Penelitian, Edisi Penerbitan	Tujuan Penelitian	Hasil Penelitian	Persamaan dan Perbedaan dengan Penelitian Peneliti
1.	<p>Judul : <i>Public Private Partnership as a Policy Dilemma</i></p> <p>Penulis : Riant Nugroho</p> <p>Bentuk Penelitian : Jurnal (<i>Review Article</i>)</p> <p>Tahun : 2011</p>	<ul style="list-style-type: none"> Mengakui hak dasar air yang baru-baru ini diakui oleh PBB dengan konsekuensi pemerintah bertanggung jawab untuk menyediakan pelayanan air. Menggambarkan masalah dan dilema dalam privatisasi pelayanan air di Jakarta, ibukota negara Indonesia, sebagai suatu pilihan kebijakan. Memperkuat gagasan bahwa privatisasi pelayanan publik bermanfaat tetapi bukanlah solusi untuk segala persoalan. 	<ul style="list-style-type: none"> Privatisasi air Jakarta telah jelas menunjukkan kegagalan PPP dalam pelayanan air. Pemerintah memiliki tujuan yang tepat, tetapi mereka gagal oleh dasar asumsi dan kebijakan yang dikembangkan. Ada lima asumsi dasar yang salah. Pertama, pemerintah mengasumsikan bahwa layanan air bukan tanggung jawabnya, dan oleh karena itu bukanlah kewajiban pemerintah pusat. Kedua, diasumsikan bahwa hak untuk air adalah bukan bagian dari hak asasi manusia. Ketiga, pemerintah berasumsi bahwa PPP dalam pelayanan air sama seperti PPP infrastruktur lainnya. Asumsi yang salah keempat adalah bahwa sector privat adalah malaikat penyelamat. Asumsi kelima adalah PAM Jaya telah gagal memenuhi kewajibannya, dan alasan untuk efisiensi adalah kepemilikan pemerintah di institusi tersebut. 	<p>Persamaan :</p> <ul style="list-style-type: none"> Tema fokus kerjasama pemerintah dengan swasta/<i>Public Private Partnership</i> (PPP) Pendekatan penelitian kualitatif Teknik analisis data kualitatif Jenis penelitian deskriptif <p>Perbedaan :</p> <ul style="list-style-type: none"> Judul penelitian Fokus penelitian Lokus penelitian Teknik pengumpulan data studi literatur Teori yang digunakan

No.	Nama, Judul Penelitian, Edisi Penerbitan	Tujuan Penelitian	Hasil Penelitian	Persamaan dan Perbedaan dengan Penelitian Peneliti
2.	<p>Judul : Model Kerjasama Pemerintah-Swasta dalam Peningkatan Kapasitas Jalur Kereta Api Jabodetabek</p> <p>Penulis : Yunanda Raharjanto</p> <p>Bentuk Penelitian : Tesis</p> <p>Tahun : 2011</p>	<ul style="list-style-type: none"> Mengetahui model kerjasama pemerintah-swasta dalam peningkatan kapasitas jalur kereta api Jabodetabek. 	<ul style="list-style-type: none"> Variabel peraturan yang menjadi faktor utama adalah peraturan bidang perkeretaapian, sumber daya manusia, struktur organisasi dan kesiapan institusi, kesiapan sarana dan prasarana, sarana yang ada, dan prasarana/ sarana yang akan dikerjasamakan. Model kerjasama pemerintah-swasta untuk jalur kereta api atau prasarana dapat menggunakan pola atau model kerjasama <i>Operation and Maintenance Contract (O&M)</i> dan model <i>Lease</i> untuk sarana (KRL, untuk stasiun dapat menggunakan pola atau model <i>Design, Built and Operation (DBO)</i> atau <i>Design, Built and Transfer (DBT)</i> atau <i>Built and Transfer (BT)</i> dengan keuntungan Operator dari hasil pengusaha stasiun dan kegiatan bisnisnya (perumahan, pusat perbelanjaan). 	<p>Persamaan :</p> <ul style="list-style-type: none"> Tema fokus kerjasama pemerintah dengan swasta/<i>Public Private Partnership (PPP)</i> Jenis penelitian deskriptif <p>Perbedaan :</p> <ul style="list-style-type: none"> Judul penelitian Fokus penelitian Lokus penelitian Pendekatan penelitian kuantitatif Teknik analisis data kuantitatif Teknik pengumpulan data kuesioner Teori yang digunakan
3.	<p>Judul : <i>Public Private Partnership as a Public Service Dilemma</i></p> <p>Penulis : Tomi Setiawan</p>	<ul style="list-style-type: none"> Mengulas Kemitraan Pemerintah Swasta (KPS) antara Pemerintah Kota Bandung dan PT. 	<ul style="list-style-type: none"> Kemitraan belum saling menguntungkan karena masalah di pelaksanaan kemitraan itu sendiri seperti keterlambatan pengembangan. Taktik komunikasi untuk 	<p>Persamaan :</p> <ul style="list-style-type: none"> Tema fokus kerjasama pemerintah dengan swasta/<i>Public Private Partnership</i> Pendekatan penelitian kualitatif Teknik analisis data kualitatif

No.	Nama, Judul Penelitian, Edisi Penerbitan	Tujuan Penelitian	Hasil Penelitian	Persamaan dan Perbedaan dengan Penelitian Peneliti
	<p>Bentuk Penelitian : Jurnal Tahun : 2012</p>	<p>Marga Tirta Kencana dalam pembangunan dan perbaikan Pasar Cicadas.</p>	<p>mendapatkan kepercayaan pedagang gagal karena ketidakpercayaan para pedagang pada pemerintah. <ul style="list-style-type: none"> • Kurangnya standar teknis dan layanan dari pemerintah, diperparah oleh PT.MTK ini yang latar belakang kurang pengalaman dalam bisnis ritel. • Aspek monitoring juga tidak sesuai dengan persetujuan. • Selama periode enam tahun kemitraan ini, tidak ada laporan berkala yang telah dibuat oleh PT. MTK dan PD. Pasar tidak pernah mengambil tindakan apapun. </p>	<p>• Jenis penelitian deskriptif</p> <p>Perbedaan :</p> <ul style="list-style-type: none"> • Judul penelitian • Fokus penelitian • Lokasi penelitian • Teknik pengumpulan data studi literatur • Teori yang digunakan
4.	<p>Judul : <i>Public Private Partnership (Studi Kasus Penataan Shelter PKL Simping Lima Kota Semarang</i> Penulis : Putra Candra Mahardika Bentuk Penelitian : Jurnal</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Mengetahui pelaksanaan kerjasama antara pemerintah dan swasta dalam upaya melakukan penataan PKL yang ada di Kawasan Simping Lima Kota Semarang 	<ul style="list-style-type: none"> • Kerjasama ini memiliki keuntungan bagi masing-masing yang terlibat . Dari sisi pemerintah, Dinas Pasar bisa memperkecil anggaran untuk penataan PKL Simping Lima, disisi lain Pemerintah mendapatkan tambahan PAD dari retribusi iklan yang dipasang oleh pihak swasta di tenda shelter tersebut, sedangkan 	<p>Persamaan :</p> <ul style="list-style-type: none"> • Tema fokus kerjasama pemerintah dengan swasta/<i>Public Private Partnership (PPP)</i> • Pendekatan penelitian kualitatif • Teknik analisis data kualitatif • Jenis penelitian deskriptif <p>Perbedaan :</p> <ul style="list-style-type: none"> • Judul penelitian

No.	Nama, Judul Penelitian, Edisi Penerbitan, Tahun :	Tujuan Penelitian	Hasil Penelitian	Persamaan dan Perbedaan dengan Penelitian Peneliti
	<p>Tahun : 2013</p>	<ul style="list-style-type: none"> Mengidentifikasi masalah dan dampak yang muncul akibat dari pelaksanaan kerjasama tersebut. 	<p>dari pihak swasta juga bisa mengelola iklan di kawasan tersebut untuk memasarkan produknya, serta bagi para pedagang mendapatkan bantuan sarana prasarana secara cuma-cuma.</p> <ul style="list-style-type: none"> Dampak positif dari adanya kerjasama ini yaitu PKL merasa terbantu dengan tersedianya sarana dan prasarana untuk berjualan. Dampak negatif dari kerjasama ini yaitu para pedagang menaikkan harga makanan dan minuman yang merupakan permintaan dari pihak swasta sebagai pengganti biaya perawatan sarana prasarana yang telah disediakan oleh pihak swasta. 	<ul style="list-style-type: none"> Fokus penelitian Lokus penelitian Teknik pengumpulan data studi lapangan, dokumentasi dan foto Teori yang digunakan
5.	<p>Judul : Kerjasama Pemerintah dengan Swasta (Studi Kasus Pengelolaan Parkir di Kota Pekanbaru) Penulis : Yadi Pranata Bentuk Penelitian :</p>	<ul style="list-style-type: none"> Mengetahui pelaksanaan yang pengelolaan yang dilakukan oleh UPTD Parkir Dinas Perhubungan dalam mengelola parkir di Kota Pekanbaru. 	<ul style="list-style-type: none"> Pelaksanaan pengelolaan parkir di tepi jalan umum Kota Pekanbaru mulai dari perencanaan hingga pengawasan belum maksimal. Hal-hal yang masih perlu dirubah kedepannya yaitu pada tahap perencanaan, pengorganisasian, pengerakan, pengawasan. 	<p>Persamaan :</p> <ul style="list-style-type: none"> Tema fokus kerjasama pemerintah dengan swasta/<i>Public Private Partnership</i> (PPP) Pendekatan penelitian kualitatif Teknik analisis data kualitatif Jenis penelitian deskriptif

No.	Nama, Judul Penelitian, Edisi Penerbitan	Tujuan Penelitian	Hasil Penelitian	Persamaan dan Perbedaan dengan Penelitian Peneliti
	<p>Jurnal Tahun : 2015</p>	<ul style="list-style-type: none"> Mengetahui faktor – faktor apa saja yang mempengaruhi pengelolaan parkir di Kota Pekabaru. 	<ul style="list-style-type: none"> Faktor-faktor yang mempengaruhi pengelolaan parkir di tepi jalan umum di Kota Pekabaru antara lain faktor sumber daya manusia (jumlah personil dan kecakapan personil dalam pemahaman prosedur), faktor sistem yang digunakan, faktor partisipasi masyarakat, dan faktor biaya. 	<p>Perbedaan :</p> <ul style="list-style-type: none"> Judul penelitian Fokus penelitian Lokus penelitian Teknik pengumpulan data observasi dan dokumentasi Teori yang digunakan
6.	<p>Judul : Implementasi Kebijakan Penanganan Sampah di Kota Semarang Berdasarkan Peraturan Daerah Kota Semarang Nomor 6 Tahun 2012 Tentang Pengelolaan Sampah Penulis : Indira Febryanti Bentuk Penelitian : Skripsi Tahun : 2017</p>	<ul style="list-style-type: none"> Mengetahui dan menganalisis implementasi kebijakan penanganan sampah di Kota Semarang berdasarkan Peraturan Daerah Kota Semarang Nomor 6 Tahun 2012. Mengetahui dan mengidentifikasi faktor – faktor penentu keberhasilan implementasi 	<ul style="list-style-type: none"> Implementasi kebijakan penanganan sampah di Kota Semarang berdasarkan Peraturan Daerah Kota Semarang Nomor 6 Tahun 2012 tentang Pengelolaan Sampah dilihat dari teori 5 ketepatan Riant Nugroho belum berjalan optimal. Aspek ketepatan yang dianggap belum berjalan dengan baik yaitu ketepatan kebijakan, ketepatan target, ketepatan proses. Sedangkan ketepatan pelaksana dan ketepatan lingkungan sudah berjalan baik. Faktor-faktor yang mempengaruhi implementasi kebijakan penanganan sampah di Kota Semarang berdasarkan Peraturan Daerah Kota Semarang Nomor 6 Tahun 2012 tentang 	<p>Persamaan :</p> <ul style="list-style-type: none"> Topik tentang pengelolaan sampah di Kota Semarang Pendekatan penelitian kualitatif Teknik analisis data kualitatif Jenis penelitian deskriptif Teori yang digunakan (khususnya teori 5 ketepatan Riant Nugroho) Lokus penelitian Teknik pengumpulan data observasi, wawancara, dokumentasi <p>Perbedaan :</p> <ul style="list-style-type: none"> Judul penelitian Fokus penelitian

No.	Nama, Judul Penelitian, Edisi Penerbitan	Tujuan Penelitian	Hasil Penelitian	Persamaan dan Perbedaan dengan Penelitian Peneliti
		kebijakan penangan sampah di Kota Semarang berdasarkan Peraturan Daerah Kota Semarang Nomor 6 Tahun 2012.	Pengelolaan Sampah antara lain karakteristik agen pelaksana, hubungan antar organisasi, disposisi implementor sebagai faktor pendorong, serta faktor sasaran kebijakan, sumberdaya dan kondisi sosial dari masyarakat Kota Semarang sebagai faktor penghambat.	

Rujukan yang digunakan dalam penelitian ini, pertama terkait dengan dilema kerjasama publik dan privat sebagaimana ditulis oleh Riant Nugroho dan Tomi Setiawan dalam artikel di *International Journal of Administrative Science & Organization*. Rujukan yang ditulis oleh Riant Nugroho pada tahun 2011, dengan judul **“Public Private Partnership as a Policy Dilemma”**, bertujuan untuk :

1. Mengakui hak dasar air yang diakui oleh PBB dengan konsekuensi pemerintah bertanggung jawab untuk menyediakan pelayanan air.
2. Menggambarkan masalah dan dilema dalam privatisasi pelayanan air di Jakarta, ibukota negara Indonesia, sebagai suatu pilihan kebijakan.
3. Memperkuat gagasan bahwa privatisasi pelayanan publik bermanfaat tetapi bukanlah solusi untuk segala persoalan.

Sementara itu, rujukan lain tentang dilema *Public Private Partnership* adalah di *International Journal of Administrative Science & Organization* yang ditulis oleh Tomi Setiawan dan Egnas Sukma F pada tahun 2012, judul **“Public Private Partnership as a Public Service Dilemma”**. Adapun tujuan penelitian ini adalah untuk mengulas Kemitraan Pemerintah Swasta (KPS) antara Pemerintah Kota Bandung dan PT. Marga Tirta Kencana dalam pembangunan dan perbaikan Pasar Cicadas.

Berikutnya adalah tulisan tentang implementasi *Public Private Partnership*, yaitu tesis yang ditulis pada tahun 2011 oleh Yunanda Raharjanto, Prodi Teknik Sipil Kekhususan Manajemen Infrastruktur, Fakultas Teknik, Program Pasca Sarjana, Universitas Indonesia dengan judul **“Model Kerjasama Pemerintah-Swasta dalam Peningkatan Kapasitas Jalur Kereta Api**

Jabodetabek". Tujuan dari penulisan penelitian ini adalah untuk mengetahui model kerjasama pemerintah-swasta dalam peningkatan kapasitas jalur kereta api Jabodetabek.

Selanjutnya adalah jurnal yang ditulis pada tahun 2013 oleh Putra Candra Mahardika, Departemen Ilmu Pemerintahan, Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik, Universitas Diponegoro dengan judul "**Public Private Partnership (Studi Kasus Penataan Shelter PKL Simpang Lima Kota Semarang)**". Tujuan penelitian ini adalah untuk :

1. Mengetahui pelaksanaan kerjasama antara pemerintah dan swasta dalam upaya melakukan penataan PKL yang ada di Kawasan Simpang Lima Kota Semarang
2. Mengidentifikasi masalah dan dampak yang muncul akibat dari pelaksanaan kerjasama tersebut.

Kemudian yang berikutnya adalah jurnal yang ditulis pada tahun 2015 oleh Yadi Pranata, Prodi Administrasi Publik, Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik, Universitas Riau dengan judul "**Kerjasama Pemerintah dengan Swasta (Studi Kasus Pengelolaan Parkir di Kota Pekanbaru)**". Tujuan dari penulisan penelitian ini adalah untuk :

1. Untuk mengetahui pelaksanaan pengelolaan yang dilakukan oleh UPTD Parkir Dinas Perhubungan dalam mengelola parkir di Kota Pekanbaru.
2. Untuk mengetahui faktor – faktor apa saja yang mempengaruhi pengelolaan parkir di Kota Pekanbaru.

Rujukan berikutnya yang digunakan dalam penelitian ini adalah skripsi yang ditulis pada tahun 2017 oleh Indira Febryanti, Departemen Administrasi Publik, Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik, Universitas Diponegoro dengan judul “ *Implementasi Kebijakan Penanganan Sampah di Kota Semarang Berdasarkan Peraturan Daerah Kota Semarang Nomor 6 Tahun 2012 Tentang Pengelolaan Sampah*” Tujuan dari penulisan penelitian ini adalah untuk :

1. Mengetahui dan menganalisis implementasi kebijakan penanganan sampah di Kota Semarang berdasarkan Peraturan Daerah Kota Semarang Nomor 6 Tahun 2012.
2. Mengetahui dan mengidentifikasi faktor – faktor penentu keberhasilan implementasi kebijakan penanganan sampah di Kota Semarang berdasarkan Peraturan Daerah Kota Semarang Nomor 6 Tahun 2012.

1.5.2 Tinjauan Pustaka

1.5.2.1 Pengertian Administrasi Publik

Beberapa pengertian mengenai administrasi publik menurut para ahli dalam Pasolong (2011:7-8) :

- Menurut Chandler dan Plano, administrasi publik adalah proses dimana sumber daya dan personel publik diorganisir dan dikoordinasikan untuk memformulasikan, mengimplementasikan, dan mengelola (*manage*) keputusan – keputusan dalam kebijakan publik.
- Menurut Jhon M. Pfiffner dan Robert V. Presthus, ada 3 hal dalam administrasi publik yaitu (1) meliputi implementasi kebijakan pemerintah yang telah

ditetapkan oleh badan – badan perwakilan politik, (2) koordinasi usaha – usaha perorangan dan kelompok untuk melaksanakan kebijakan pemerintah, (3) suatu proses yang bersangkutan dengan pelaksanaan kebijakan – kebijakan pemerintah, pengarahan kecakapan dan teknik – teknik yang tidak terhingga jumlahnya, memberikan arah dan maksud terhadap usaha sejumlah orang.

- Felix A. Nigro dan L. Loyd G. Nigro mendefinisikan administrasi publik adalah (1) suatu kerjasama kelompok dalam lingkungan pemerintahan, (2) meliputi tiga cabang pemerintahan: eksekutif, legislatif, dan serta hubungan di antara mereka, (3) mempunyai peranan penting dalam perumusan kebijakan pemerintah, dan karenanya merupakan sebagian dari proses politik, (4) sangat erat berkaitan dengan dengan berbagai macam kelompok swasta dan perorangan dalam menyajikan pelayanan kepada masyarakat. (5) dalam beberapa hal berbeda pada penempatan pengertian administrasi perseorangan.
- Menurut Nicholas Henry, administrasi publik adalah suatu kombinasi yang kompleks antara teori dan praktek, dengan tujuan mempromosikan pemahaman terhadap pemerintah dalam hubungannya dengan masyarakat yang diperintah, dan juga mendorong kebijakan publik agar lebih responsif terhadap kebutuhan sosial. Administrasi publik berusaha melembagakan praktik–praktik manajemen agar sesuai dengan nilai efektivitas, efisiensi, dan pemenuhan kebutuhan masyarakat secara lebih baik.

Selain itu, George J. Gordon dalam Syafiie (2006:25) mengemukakan bahwa Administrasi Publik dapat dirumuskan sebagai seluruh proses baik yang dilakukan organisasi maupun perseorangan yang berkaitan dengan penerapan atau

pelaksanaan hukum dan peraturan yang dikeluarkan oleh badan legislatif, eksekutif serta pengadilan/yudikatif.

Dari beberapa pengertian administrasi publik di atas, dapat dipahami bahwa administrasi publik adalah kerjasama yang dilakukan oleh sekelompok orang atau lembaga dalam melaksanakan tugas – tugas pemerintahan dalam memenuhi kebutuhan publik secara efisien dan efektif. Jadi, administrasi publik merupakan suatu kegiatan terencana yang dilakukan oleh pemerintah untuk masyarakat dalam hal memberikan pelayanan yang baik sesuai dengan kebutuhan publik yang dilakukan dengan merumuskan sebuah kebijakan yang berorientasi pada kesejahteraan masyarakat.

Administrasi publik itu sangat bersangkutan dengan kebijakan-kebijakan pemerintah yang dilaksanakan melalui sebuah proses dan diatur dalam suatu bentuk regulasi. Dengan demikian, regulasi atau ketentuan yang mendukung pelaksanaan kebijakan pemerintah tadi sangat penting keberadaannya. Regulasi atau ketentuan tersebut bisa dikatakan sebagai kebijakan publik, sehingga kemudian dapat disimpulkan bahwa administrasi publik memiliki hubungan yang sangat erat dengan kebijakan publik, atau keberadaan kebijakan publik tidak dapat dipisahkan dari administrasi publik.

1.5.2.2 Paradigma Administrasi Publik

Dalam perkembangannya, terdapat beberapa pergantian cara pandang. Nicholas Henry dalam Keban (2008:31-33), mengungkapkan bahwa ada lima paradigma dalam administrasi negara, seperti yang telah diuraikan berikut ini.

Paradigma 1 (1900-1926) dikenal sebagai paradigma Dikotomi Politik dan Administrasi. Tokoh-tokoh dari paradigma tersebut adalah Frank J. Goodnow dan Leonard D. White. Goodnow dalam tulisannya yang berjudul “Politics and Administration” pada tahun 1900 mengungkapkan bahwa politik harus memusatkan perhatiannya pada kebijakan atau ekspresi dari kehendak rakyat, sedang administrasi memberi perhatiannya pada pelaksanaan atau implementasi dari kebijakan atau kehendak tersebut. Pemisahan antara politik dan administrasi dimanifestasikan oleh pemisahan antara badan legislatif yang bertugas mengekspresi kehendak rakyat, dengan badan eksekutif yang bertugas mengimplementasikan kehendak tersebut. Badan yudikatif dalam hal ini berfungsi membantu badan legislatif dalam menentukan tujuan dan merumuskan kebijakan. Implikasi dari paradigma tersebut adalah bahwa administrasi harus dilihat sebagai sesuatu yang bebas nilai, dan diarahkan untuk mencapai nilai efisiensi dan ekonomi dari *government bureaucracy*. Sayangnya, dalam paradigma ini hanya ditekankan aspek “locus” saja yaitu *government bureaucracy*, tetapi *focus* atau metode apa yang harus dikembangkan dalam administrasi publik kurang dibahas secara jelas dan terperinci.

Paradigma 2 (1927-1937) disebut sebagai paradigma Prinsip-Prinsip Administrasi. Tokoh-tokoh terkenal dari paradigma ini adalah Willoughby, Gullick & Urwick, yang sangat dipengaruhi oleh tokoh-tokoh manajemen klasik seperti Fayol dan Taylor. Mereka memperkenalkan prinsip-prinsip administrasi sebagai focus administrasi publik. Prinsip-prinsip tersebut dituangkan dalam apa yang disebut sebagai POSDCORB (*Planning, Organizing, Staffing, Directing,*

Coordinating, Reporting dan Budgeting) yang menurut mereka dapat diterapkan dimana saja, atau bersifat universal. Sedang lokus dari administrasi publik tidak pernah diungkapkan secara jelas karena mereka beranggapan bahwa prinsip-prinsip tersebut dapat berlaku di mana saja termasuk di organisasi pemerintah. Dengan demikian, dalam paradigma ini, fokus lebih ditekankan daripada lokusnya.

Paradigma 3 (1950-1970) adalah paradigma Administrasi Negara sebagai Ilmu Politik. Morstein-Marx seorang editor buku “Elements of Public Administration” di tahun 1946 mempertanyakan pemisahan politik dan administrasi sebagai suatu yang tidak mungkin atau tidak realistis, sementara Herbert Simon menaruhkan kritiknya terhadap ketidak-konsistenan prinsip administrasi, dan menilai bahwa prinsip-prinsip tersebut tidak berlaku universal. Dalam konteks ini, administrasi negara bukannya *value free* atau dapat berlaku di mana saja, tapi justru selalu dipengaruhi nilai-nilai tertentu. Di sini terjadi pertentangan antara anggapan mengenai *value-free administration* di satu pihak dengan anggapan akan *value-laden politics* di lain pihak. Dalam praktek ternyata anggapan kedua tidak berlaku, karena itu John Gaus secara tegas mengatakan bahwa teori administrasi publik sebenarnya juga teori politik. Akibatnya muncul paradigma baru yang menganggap administrasi publik sebagai ilmu politik dimana lokusnya adalah birokrasi pemerintahan, sedang fokusnya menjadi kabur karena prinsip-prinsip administrasi publik mengandung banyak kelemahan. Sayangnya, mereka yang mengajukan kritikan terhadap prinsip-prinsip administrasi publik tidak memberi jalan keluar tentang fokus yang dapat digunakan dalam administrasi publik. Perlu diketahui bahwa pada masa tersebut administrasi publik

mengalami krisis identitas karena ilmu politik dianggap disiplin yang sangat dominan dalam dunia administrasi publik.

Paradigma 4 (1956-1970) adalah Administrasi Publik sebagai Ilmu Administrasi. Dalam paradigma ini prinsip-prinsip manajemen yang pernah populer sebelumnya, dikembangkan secara ilmiah dan mendalam. Perilaku organisasi manajemen, analisis manajemen, penerapan teknologi modern seperti metode kuantitatif, analisis sistem, riset operasi, dsb., merupakan fokus dari paradigma ini. Dua arah perkembangan terjadi dalam paradigma ini, yaitu yang berorientasi kepada perkembangan ilmu administrasi murni yang didukung oleh disiplin psikologi sosial, dan yang berorientasi pada kebijakan publik. Semua fokus yang dikembangkan disini diasumsikan dapat diterapkan tidak hanya dalam dunia bisnis tetapi juga dalam dunia administrasi publik. Oleh karena itu, lokusnya menjadi tidak jelas.

Paradigma 5 (1970-sekarang) merupakan paradigma terakhir yang disebut sebagai Administrasi Publik sebagai Administrasi Publik. Paradigma tersebut telah memiliki fokus dan lokus yang jelas. Fokus administrasi publik dalam paradigma ini adalah teori organisasi, teori manajemen, dan kebijakan publik; sedangkan lokusnya adalah masalah-masalah dan kepentingan-kepentingan publik.

Dari pandangan paradigma yang disebutkan oleh Nicholas Henry dapat diketahui bahwa adanya paradigma yang baru disebabkan oleh paradigma yang sebelumnya masih memiliki kelemahan-kelemahan di bagian tertentu. Paradigma yang baru menutup kelemahan-kelemahan tersebut dan menyesuaikan dengan tuntutan atau perkembangan zaman pada saat itu atau yang lebih baru.

Penelitian ini lebih cenderung mengarah kepada paradigma Administrasi Publik sebagai Administrasi Publik, yang mana telah dijelaskan sebelumnya bahwa paradigma tersebut telah memiliki fokus dan lokus yang jelas dengan menggunakan teori kebijakan publik. Fokus administrasi publik dalam paradigma ini adalah sejauh mana penerapan kebijakan kerjasama pemerintah dengan swasta (*public private partnership*) dalam pengelolaan sampah di TPA Jatibarang dengan studi kasus kerjasama Pemerintah Kota Semarang dengan PT. Narpati. Sedangkan lokusnya adalah Kota Semarang.

1.5.2.3 Kebijakan Publik

Harlod D. Laswell dan Abraham Kaplan dalam Suwitri (2009:6) mengartikan kebijakan sebagai suatu program pencapaian tujuan, nilai-nilai dan praktek-praktek yang terarah. Sedangkan Carl J. Friedrich dalam Suwitri (2009:6) mengartikan kebijakan sebagai serangkaian tindakan yang di usulkan seseorang atau kelompok pemerintah dalam suatu lingkungan tertentu dengan menunjukkan hambatan-hambatan dan kesempatan-kesempatan terhadap pelaksanaan usulan kebijakan tersebut dalam rangka mencapai tujuan tertentu.

Lain halnya menurut Peterson dalam Keban (2008:61), kebijakan publik secara umum dilihat sebagai aksi pemerintah dalam menghadapi masalah dengan mengarahkan perhatian terhadap “siapa mendapat apa, kapan dan bagaimana”. Anderson dalam Hamdi (2014:36) mendefinisikan kebijakan publik sebagai kebijakan-kebijakan yang dibuat oleh lembaga atau pejabat pemerintah. Dwiyanto Indiahono pun dalam bukunya (2009:18) menyebutkan bahwa kebijakan publik dalam kerangka substantif adalah segala aktifitas yang dilakukan oleh pemerintah

untuk memecahkan masalah publik yang di hadapi.

Berdasarkan pengertian kebijakan publik di atas dapat dikatakan bahwa kebijakan publik adalah pola tindakan yang ditetapkan oleh pemerintah dan terwujud dalam bentuk peraturan perundang-undangan dalam rangka penyelenggaraan pemerintahan Negara. Dengan kata lain kebijakan publik dibuat oleh pemerintah yang berupa tindakan-tindakan pemerintah dalam menghadapi masalah publik. Kebijakan publik harus berorientasi kepada kepentingan publik dan tindakan yang dilakukan adalah pemilihan alternatif untuk dilaksanakan atau tidak dilaksanakan oleh pemerintah demi kepentingan publik dan kesejahteraan publik. Jadi, idealnya suatu kebijakan publik dilaksanakan dalam bentuk nyata, bukan hanya untuk sekedar dinyatakan. Kebijakan publik juga harus didasarkan pada kepentingan publik itu sendiri.

Menurut Dunn dalam Pasolong (2011:41), ada beberapa proses/tahapan penting yang harus dilakukan dalam rangka memecahkan masalah-masalah publik, antara lain (1) penetapan agenda kebijakan, (2) adopsi kebijakan, (3) implementasi kebijakan dan (4) evaluasi kebijakan.

Dari beberapa tahap-tahap penyusunan kebijakan publik tersebut, ada sebuah tahap yang paling utama dan sangat penting dalam suatu kebijakan, yaitu adalah tahap implementasi kebijakan. Akan tetapi, tidak banyak orang yang menyadari akan pentingnya sebuah implementasi dalam kebijakan publik. Orang sering beranggapan bahwa implementasi hanya merupakan pelaksanaan dari apa yang telah diputuskan legislatif atau para pengambil keputusan sehingga kurang berpengaruh. Padahal, dalam kenyataannya dapat dilihat bahwa betapapun

hebatnya suatu rencana program atau kegiatan tetapi apabila itu tidak direalisasikan dengan baik dan benar maka program atau kegiatan itu menjadi sia – sia.

1.5.2.4 Implementasi Kebijakan Publik

Seperti yang telah dikatakan sebelumnya bahwa implementasi kebijakan merupakan tahap yang krusial dalam proses kebijakan publik. Suatu kebijakan atau program harus diimplementasikan agar mempunyai dampak atau tujuan yang diinginkan. Ada beberapa pengertian implementasi kebijakan publik menurut para ahli dalam Pasolong (2011 : 57 – 58) :

- Bernadine R. Wijaya dan Susilo Supardjo, mengatakan bahwa implementasi adalah proses mentransformasikan suatu rencana ke dalam praktek.
- Hinggis, mendefinisikan implementasi sebagai rangkuman dari berbagai kegiatan yang di dalamnya sumber daya manusia menggunakan sumber daya lain untuk mencapai tujuan strategi.
- Gordon, berpendapat bahwa implementasi itu berkenaan dengan berbagai kegiatan yang diarahkan pada realisasi program.

Menurut Van Meter & Van Horn dalam Hamdi (2014:99), implementasi kebijakan mencakup (*encompasses*) semua tindakan oleh perorangan atau kelompok publik dan privat yang diarahkan pada perwujudan kebijakan.

Melihat dari pendapat para ahli di atas, sejatinya administrator harus mengatur cara untuk mengorganisir, menginterpretasikan dan menerapkan kebijakan yang telah diseleksi. Dengan kata lain, implementasi merupakan tahap

merealisasi tujuan – tujuan program melalui berbagai tindakan yang diarahkan pada perwujudan kebijakan. Implementasi kebijakan juga menyangkut hal persiapan implementasi. Persiapan implementasi ini adalah memikirkan dan menghitung secara matang berbagai kemungkinan, keberhasilan, dan kegagalan, termasuk hambatan atau peluang – peluang yang ada dan kemampuan organisasi yang disertai tugas untuk melaksanakan program.

1.5.2.5 Indikator Implementasi

Pada dasarnya terdapat lima tepat yang perlu dipenuhi yang menentukan keefektifan implementasi kebijakan (Nugroho, 2014 : 686-688) yaitu :

1. Ketepatan kebijakan

Dari sisi ketepatan kebijakan, hal yang perlu diperhatikan yaitu :

- a. Sejauh mana kebijakan yang ada dapat memecahkan masalah yang akan dipecahkan.
- b. Apakah kebijakan sudah dirumuskan sesuai dengan karakter masalah yang akan dipecahkan.
- c. Apakah kebijakan dibuat oleh lembaga yang mempunyai kewenangan yang sesuai karakter kebijakan.

2. Ketepatan pelaksana

Terdapat tiga lembaga yang bisa menjadi pelaksana, yaitu pemerintah, kerjasama antara pemerintah dengan masyarakat atau swasta, atau implementasi kebijakan yang diswastakan. Kebijakan yang memiliki derajat politik keamanan yang tinggi sebaiknya diselenggarakan oleh pemerintah. Kebijakan yang bersifat memberdayakan masyarakat sebaiknya

diselenggarakan oleh pemerintah bersama masyarakat. Kebijakan yang bertujuan untuk mengarahkan kegiatan masyarakat seperti pembangunan berskala menengah dan kecil yang tidak strategis, sebaiknya diserahkan kepada masyarakat.

3. Ketepatan target

Ketepatan target berkenaan pada tiga hal, yaitu :

- a. Apakah target yang diintervensi sesuai dengan yang direncanakan, apakah tidak ada tumpang tindih dengan intervensi lain, atau tidak bertentangan dengan intervensi kebijakan lain.
- b. Apakah targetnya dalam kondisi siap untuk diintervensi oleh kebijakan atau tidak, dan apakah target dalam kondisi mendukung atau menolak kebijakan.
- c. Apakah intervensi implementasi kebijakan bersifat baru atau memperbaiki implementasi kebijakan sebelumnya.

4. Ketepatan lingkungan

Ada dua lingkungan yang paling menentukan dan mempunyai pengaruh terhadap ketepatan dari lingkungan.

- a. Interaksi antara lembaga perumus kebijakan dan pelaksana kebijakan dengan lembaga lain yang terkait. Donald J. Callista dalam Nugroho (2014 : 687-688) menyebut sebagai variabel endogen, yaitu *authoritative arrangement* yang berkenaan dengan sumber otoritas dari kebijakan, *network competition* berkenaan dengan komposisi jejaring dari berbagai organisasi yang terlibat dengan kebijakan, baik dari pemerintah maupun

masyarakat, dan *implementation setting* berkenaan dengan posisi tawar menawar antara otoritas yang mengeluarkan kebijakan dan jejaring yang berkenaan dengan implementasi kebijakan.

- b. Lingkungan eksternal kebijakan yang disebut Callista dalam Nugroho (2014 : 688) sebagai variabel eksogen, yaitu *public opinion*, yaitu persepsi publik akan kebijakan dan implementasi kebijakan; *interperative institutions* yang berkenaan dengan interpretasi lembaga-lembaga strategis dalam masyarakat, seperti media massa, kelompok penekan, dan kelompok kepentingan, dalam mengimplementasikan kebijakan dan implementasi kebijakan; dan *individuals*, yakni individu-individu tertentu yang mampu memainkan peran penting dalam menginterpretasikan kebijakan dan implementasi kebijakan.

5. Ketepatan proses

- a. *Policy acceptance*. Public memahami kebijakan sebagai sebuah aturan main yang diperlukan untuk masa depan, di sisi lain pemerintah memahami kebijakan sebagai tugas yang harus dilaksanakan.
- b. *Policy adoption*. Public menerima kebijakan sebagai sebuah aturan main yang diperlukan untuk masa depan, di sisi lain pemerintah memahami kebijakan sebagai tugas yang harus dilaksanakan.
- c. *Strategic readiness*. Publik siap melaksanakan atau menjadi bagian dari kebijakan, di sisi lain birokrat *on the street* (birokrat pelaksana) siap menjadi pelaksana kebijakan.

1.5.2.6 Model Implementasi

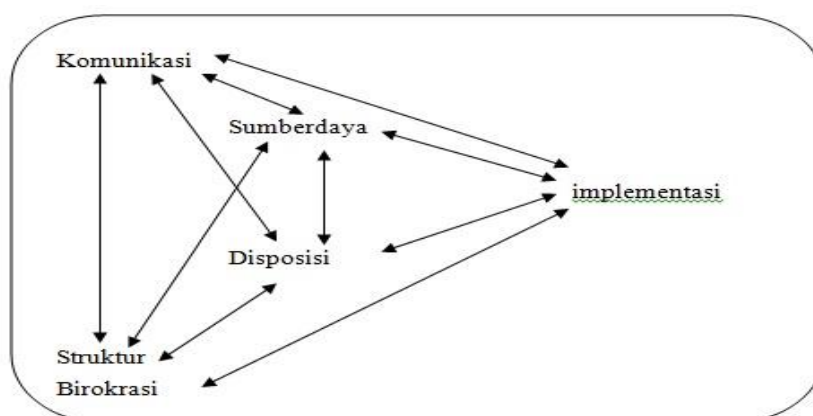
Kebijakan publik akan lebih mudah dipelajari dengan bantuan penggunaan model. Manfaat penggunaan model adalah mempermudah deskripsi persoalan secara struktural, membantu dalam melakukan prediksi akibat – akibat yang timbul daripada ada atau tiadanya perubahan – perubahan dalam faktor penyebab.

- **Model George C. Edwards III**

Dalam pandangan Edwards III, implementasi kebijakan dipengaruhi oleh empat faktor, yaitu komunikasi, sumberdaya, disposisi, struktur birokrasi.

Gambar 1.1

Faktor Penentu Implementasi Menurut Edwards III



Sumber: George C. Edwards III dalam Subarsono (2013: 91)

1. Komunikasi

Keberhasilan implementasi suatu kebijakan dipengaruhi oleh kemampuan implementor dalam mengkomunikasikan kepada kelompok tujuan mengenai apa yang menjadi tujuan dan tujuan kebijakan tersebut. Apabila tujuan dan tujuan tersebut tidak jelas atau bahkan tidak diketahui oleh kelompok tujuan, maka kemungkinan akan terjadi resistensi dari kelompok tujuan.

2. Sumberdaya

Sumberdaya merupakan salah satu faktor penting dalam implementasi sebuah kebijakan. Walaupun isi kebijakan sudah dikomunikasikan secara jelas dan konsisten, tetapi apabila implementor kekurangan sumberdaya untuk melaksanakan, implementasi tidak akan berjalan efektif. Sumberdaya ini bisa berupa sumberdaya manusia berupa kemampuan dan kapasitas implementor serta sumberdaya finansial.

3. Disposisi

Disposisi adalah watak dan karakteristik yang dimiliki implementor, seperti komitmen, kejujuran, sifat demokratis, loyalitas dan lain- lain. Apabila implementor memiliki disposisi yang baik maka kebijakan akan berjalan sesuai dengan yang diinginkan oleh pembuat kebijakan, namun apabila implementor memiliki disposisi yang tidak baik maka kebijakan tidak akan efektif karena tidak berjalan sesuai dengan keinginan pembuat kebijakan. Ketika implementor memiliki sikap atau perspektif yang berbeda dengan pembuat kebijakan, maka proses implementasi kebijakan juga tidak akan berjalan efektif.

4. Struktur Birokrasi

Struktur organisasi yang bertugas mengimplementasikan kebijakan memiliki pengaruh yang signifikan terhadap implementasi kebijakan. Salah satu dari aspek struktur yang penting dari setiap organisasi adalah adanya prosedur operasi yang standar (*standard operating procedure* atau SOP). SOP menjadi pedoman bagi setiap implementor dalam bertindak.

- **Model Merilee S. Grindle**

Menurut Merilee S. Grindle dalam Subarsono (2013 : 93), keberhasilan implementasi dipengaruhi oleh dua variabel besar yakni isi kebijakan (*content of policy*) dan lingkungan implementasi (*context of implementation*). Variabel isi kebijakan selanjutnya diperinci lagi ke dalam 6 unsur, yaitu:

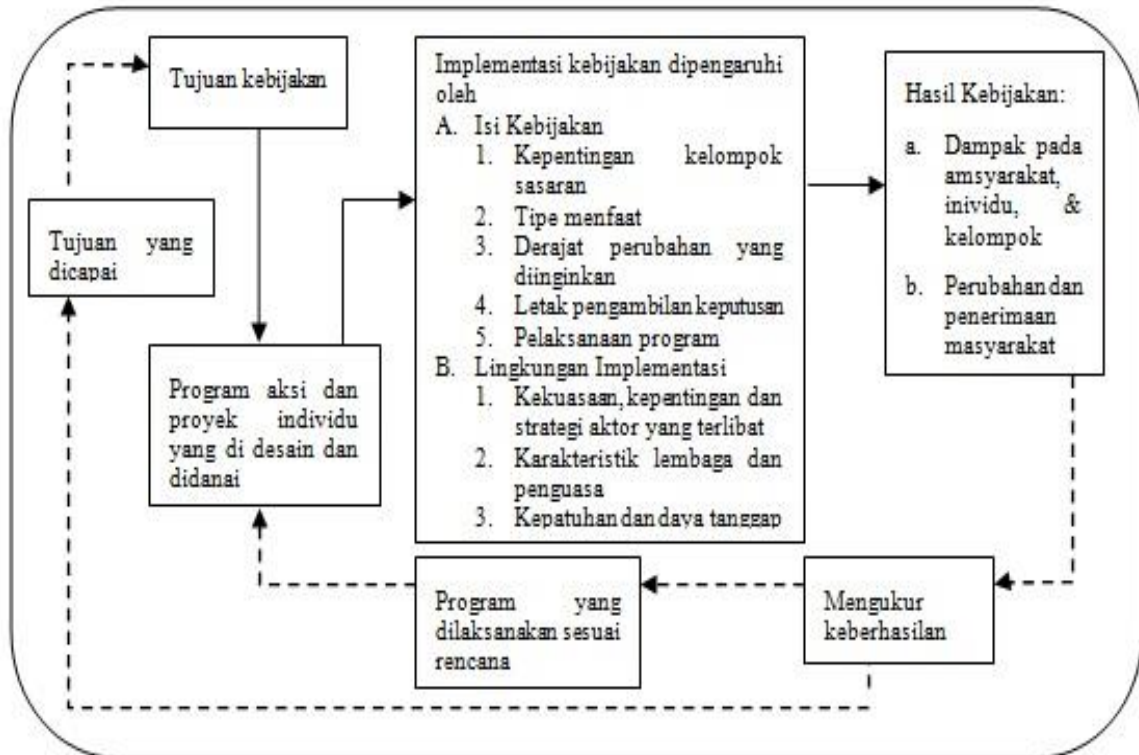
1. Sejauh mana kepentingan kelompok tujuan atau target groups termuat dalam isi kebijakan
2. Jenis manfaat yang diterima oleh *target group*
3. Sejauh mana perubahan yang diinginkan dari sebuah kebijakan
4. Apakah letak sebuah program sudah tepat
5. Apakah sebuah kebijakan telah menyebutkan implementornya dengan rinci
6. Apakah sebuah program didukung oleh sumberdaya yang memadai

Di samping variabel isi kebijakan, keberhasilan implementasi kebijakan publik juga ditentukan oleh variabel lingkungan. Variabel ini meliputi 3 unsur yaitu:

1. Seberapa besar kekuasaan, kepentingan, dan strategi yang dimiliki oleh para aktor yang terlibat dalam implementasi kebijakan
2. Karakteristik institusi dan rejim yang sedang berkuasa
3. Tingkat kepatuhan dan responsivitas kelompok tujuan

Gambar 1.2

Implementasi sebagai Proses Politik dan Administrasi Merilee S. Grindle



Sumber: Merilee S. Grindle dalam Subarsono (2013: 94)

- **Model Van Meter dan Van Horn**

Menurut Van Meter dan Horn dalam Subarsono (2013 : 99) menyebutkan ada enam variabel yang mempengaruhi kinerja implementasi, yaitu :

1. Standar dan tujuan kebijakan. Standar dan tujuan kebijakan harus jelas dan terukur sehingga dapat direalisasikan. Apabila standar dan tujuan kebijakan kabur, maka akan terjadi multiinterpretasi dan mudah menimbulkan konflik di antara para agen implementasi.

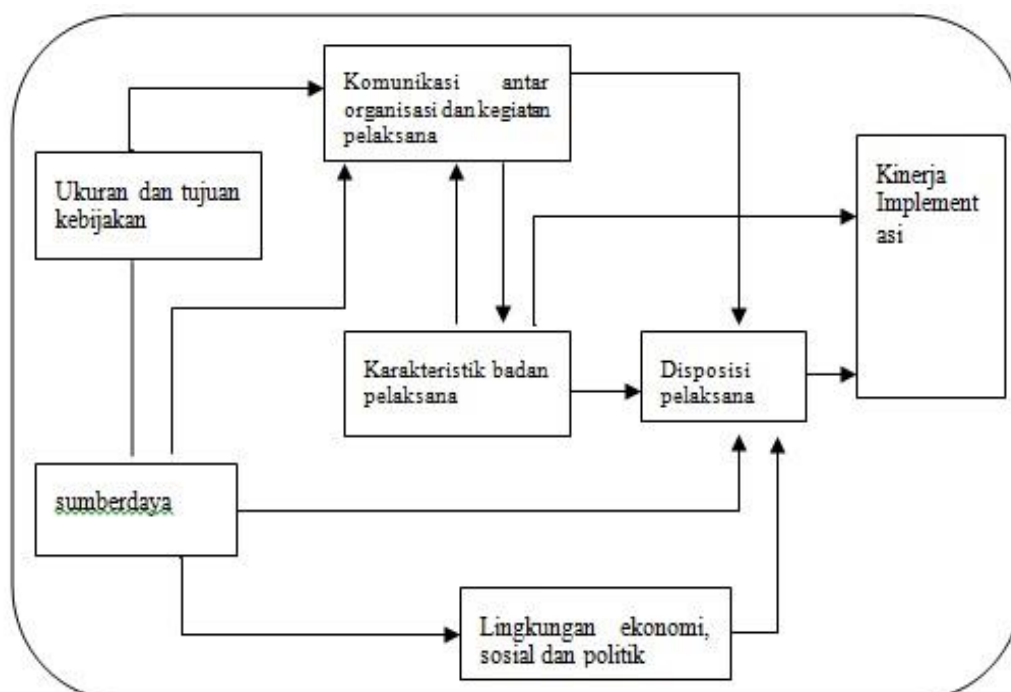
2. Sumberdaya. Implementasi kebijakan perlu dukungan sumberdaya baik sumberdaya manusia (*human resources*) maupun sumberdaya non – manusia (*non – human resources*)
3. Hubungan antar organisasi. Dalam banyak program, implementasi sebuah program perlu dukungan dan koordinasi dengan instansi lain. Untuk itu, diperlukan koordinasi dan kerjasama antar instansi bagi keberhasilan suatu program
4. Karakteristik agen pelaksana. Yang dimaksud karakteristik agen pelaksana adalah mencakup struktur birokrasi, norma – norma, dan pola – pola hubungan yang terjadi dalam birokrasi, yang semuanya itu akan mempengaruhi implementasi suatu program
5. Kondisi sosial, politik, dan ekonomi. Variabel ini mencakup sumberdaya ekonomi lingkungan yang dapat mendukung keberhasilan implementasi kebijakan, sejauhmana kelompok – kelompok kepentingan memberikan dukungan bagi implementasi kebijakan, karakter para partisipan, yakni mendukung atau menolak, bagaimana sifat dan opini publik yang ada di lingkungan dan apakah elite politik mendukung implementasi kebijakan
6. Disposisi implementor. Disposisi implementor ini mencakup dua hal yang penting, yakni (a) respons implementor terhadap kebijakan, yang akan mempengaruhi kemauannya untuk melaksanakan kebijakan (b) kognisi yakni pemahamannya terhadap kebijakan

Dapat dikatakan bahwa model yang dikembangkan oleh Van Meter dan Van Horn ini sebagai model yang menawarkan blueprint untuk menjelaskan dan

menganalisa proses implementasi kebijakan, dan karena itu, mengusulkan penjelasan – penjelasan bagi pencapaian – pencapaian dan kegagalan – kegagalan program (Winarno, 2012 : 176).

Gambar 1.3

**Model Implementasi Kebijakan Menurut
Van Meter dan Van Horn**



Sumber: Van Meter dan Van Horn dalam Subarsono (2013: 100)

Setelah mengetahui model – model implementasi kebijakan, masalah penting adalah model mana yang terbaik yang hendak dipakai? Jawabannya adalah tidak ada model yang terbaik. Pengguna hanya memiliki pilihan – pilihan model yang harus dipilih secara bijaksana sesuai dengan kebutuhan dari kebijakannya sendiri, namun satu hal yang paling penting, yakni implementasi kebijakan haruslah menggambarkan keefektifan dari kebijakan tersebut. Dalam penulisan ini,

dipilih model dari Van Meter dan Van Horn untuk membahas mengenai implementasi kebijakan kerjasama pemerintah dengan swasta (*Public Private Partnership*) dalam pengelolaan sampah di TPA Jatibarang (studi kasus kerjasama Pemerintah Kota Semarang dengan PT. Narpati) karena sejalan dengan variabel dari Riant Nugroho yang mengukur keefektifan implementasi kebijakan melalui 5 (lima) tepat, yaitu tepat kebijakan, tepat pelaksanaan, tepat target, tepat lingkungan dan tepat proses.

Model implementasi dari Van Meter dan Van Horn untuk menilai faktor-faktor yang mempengaruhi, baik berupa faktor pendorong ataupun faktor penghambat implementasi kebijakan kerjasama pemerintah dengan swasta (*Public Private Partnership*) dalam pengelolaan sampah di TPA Jatibarang (studi kasus kerjasama Pemerintah Kota Semarang dengan PT. Narpati) sebagai berikut:

1. Standar dan Sasaran Kebijakan

Dalam implementasi kebijakan kerjasama pemerintah dengan swasta (*Public Private Partnership*) dalam pengelolaan sampah di TPA Jatibarang (studi kasus kerjasama Pemerintah Kota Semarang dengan PT. Narpati), standar/target dan tujuan kebijakannya harus jelas, karena apabila tidak jelas akan menimbulkan salah persepsi dari para implementator di lapangan, baik itu Pemerintah Kota Semarang itu sendiri melalui Dinas Penanaman Modal & Pelayanan Terpadu Satu Pintu (DPMPTSP) dan Dinas Lingkungan Hidup Kota Semarang khususnya Unit Pelaksana Teknis Dinas (UPTD) TPA Jatibarang serta PT. Narpati. Implementasi kebijakan kerjasama ini bisa jadi

gagal ketika para pelaksana tidak sepenuhnya mengerti akan standar dan tujuan kebijakan.

2. Sumberdaya

Implementasi kebijakan perlu didukung sumberdaya yang bermutu, baik sumberdaya manusia maupun sumberdaya non manusia. Manusia merupakan sumberdaya yang terpenting dalam menentukan keberhasilan suatu implementasi kebijakan. Maka dari itu, diperlukanlah sumber daya manusia yang mumpuni dari pihak Pemerintah Kota Semarang (DPMPTSP dan DLH melalui UPTD TPA Jatibarang) serta dari PT. Narpati untuk melaksanakan tugasnya. Selain itu dukungan finansial sangatlah penting sebagai “bahan bakar” untuk memenuhi segala kebutuhan materi dari kebijakan kerjasama pemerintah dengan swasta (*Public Private Partnership*) dalam pengelolaan sampah di TPA Jatibarang khususnya studi kasus kerjasama Pemerintah Kota Semarang dengan PT. Narpati.

3. Hubungan Antarorganisasi

Diperlukan komunikasi dan koordinasi antar instansi dalam implementasi kebijakan. Suatu permasalahan akan terasa lebih ringan apabila dikerjakan bersama-sama. Dalam menangani masalah persampahan, Pemerintah Kota Semarang menjalankan kebijakan kerjasama dengan pihak swasta (*Public Private Partnership*). Dengan begitu Pemerintah Kota Semarang mutlak harus menjalankan hubungan antar organisasi yang berkaitan. Hubungan antar organisasi yang dilakukan yaitu melalui komunikasi dan koordinasi pihak DPMPTSP, Dinas Lingkungan Hidup Kota

Semarang khususnya Unit Pelaksana Teknis Dinas (UPTD) TPA Jatibarang dengan pihak PT. Narpati. Koordinasi dan komunikasi yang baik antar organisasi ini akan menghasilkan kinerja yang baik untuk mensukseskan kebijakan kerjasama pemerintah dengan swasta (*Public Private Partnership*) dalam pengelolaan sampah di TPA Jatibarang ini.

4. Karakteristik Agen Pelaksana

Yang dimaksud dengan karakteristik agen pelaksana adalah mencakup struktur birokrasi, norma-norma, dan pola-pola hubungan yang terjadi dalam birokrasi. Penulis akan melakukan penelitian terkait struktur birokrasi yang ada di dalam DPMPTSP, Dinas Lingkungan Hidup Kota Semarang, beserta dengan norma-norma dan pola-pola hubungan yang terjadi dalam birokrasi terutama dalam hal pelaksanaan kebijakan kerjasama pemerintah dengan swasta (*Public Private Partnership*) dalam pengelolaan sampah di TPA Jatibarang.

5. Kondisi Sosial, Ekonomi dan Politik

Faktor ini mencakup berbagai hal, yaitu sumberdaya ekonomi lingkungan yang dapat mendukung keberhasilan implementasi kebijakan; sejauh mana kelompok-kelompok kepentingan memberi dukungan bagi implementasi kebijakan; karakteristik para partisipan, yaitu mendukung atau menolak; bagaimana sifat opini publik di sekitar lingkungan; dan apakah elite politik mendukung implementasi kebijakan. Jadi selain faktor implementator, faktor eksternal turut andil dalam pelaksanaan kebijakan kerjasama pemerintah

dengan swasta (*Public Private Partnership*) dalam pengelolaan sampah di TPA Jatibarang.

6. Disposisi Pelaksana

Disposisi implementor mencakup dua hal yang penting, yaitu:

- a. Respon implementor terhadap kebijakan, yang akan mempengaruhi kemauannya untuk melaksanakan kebijakan.
- b. Kognisi, yaitu pemahaman terhadap kebijakan.

Kedua hal tersebut sangat penting dimiliki oleh para implementor pelaksanaan kebijakan kerjasama pemerintah dengan swasta (*Public Private Partnership*) dalam pengelolaan sampah di TPA Jatibarang. Jadi dalam menjalankan kebijakan kerjasama ini diperlukan manusia yang memiliki loyalitas, rasa tanggung jawab yang tinggi, kemampuan intelektual dan pemahaman yang baik, serta memiliki sikap, nilai, dan norma perilaku yang baik pula.

Gambar 1.4
Kerangka Pikir



1.6 Fenomena Penelitian

Penelitian ini berusaha untuk meneliti dan mengetahui hal-hal yang terjadi terutama berusaha untuk mengulas dan menggambarkan mengenai bagaimana jalannya Implementasi Kebijakan Kerjasama Pemerintah dengan Swasta (*Public Private Partnership*) dalam Pengelolaan Sampah di TPA Jatibarang (Studi Kasus Kerjasama Pemerintah Kota Semarang dengan PT. Narpati). Aspek-aspek yang menjadi fenomena penelitian terkait dengan Implementasi Kebijakan Kerjasama Pemerintah dengan Swasta (*Public Private Partnership*) dalam Pengelolaan Sampah di TPA Jatibarang (Studi Kasus Kerjasama Pemerintah Kota Semarang dengan PT. Narpati).

1.6.1 Implementasi Kebijakan Kerjasama Pemerintah dengan Swasta (*Public Private Partnership*) dalam Pengelolaan Sampah di TPA Jatibarang (Studi Kasus Kerjasama Pemerintah Kota Semarang dengan PT. Narpati)

Untuk menganalisis implementasi kebijakan kerjasama pemerintah dengan swasta (*Public Private Partnership*) dalam pengelolaan sampah di TPA Jatibarang (studi kasus kerjasama Pemerintah Kota Semarang dengan PT. Narpati) berpedoman pada teori “Lima Tepat” oleh Riant Nugroho yang perlu dipenuhi, yaitu:

1. Ketepatan kebijakan
 - a. Kesesuaian kebijakan kerjasama pemerintah dengan swasta (*Public Private Partnership*) dalam pengelolaan sampah di TPA Jatibarang (kerjasama Pemerintah Kota Semarang dengan PT. Narpati) dengan

karakter masalah yang akan dipecahkan.

- b. Sejauh mana kebijakan kerjasama pemerintah dengan swasta (*Public Private Partnership*) dalam pengelolaan sampah di TPA Jatibarang (studi kasus kerjasama Pemerintah Kota Semarang dengan PT. Narpati) dapat memecahkan masalah yang akan dipecahkan.

2. Ketepatan Pelaksana

- a. Aktor/pelaksana kebijakan kerjasama pemerintah dengan swasta (*Public Private Partnership*) dalam pengelolaan sampah di TPA Jatibarang (studi kasus kerjasama Pemerintah Kota Semarang dengan PT. Narpati).
- b. Keterlibatan aktor/pelaksana kebijakan dalam pelaksanaan kebijakan kerjasama pemerintah dengan swasta (*Public Private Partnership*) dalam pengelolaan sampah di TPA Jatibarang (studi kasus kerjasama Pemerintah Kota Semarang dengan PT. Narpati).

3. Ketepatan Target

- a. Kejelasan target kebijakan kerjasama pemerintah dengan swasta (*Public Private Partnership*) dalam pengelolaan sampah di TPA Jatibarang (studi kasus kerjasama Pemerintah Kota Semarang dengan PT. Narpati).
- b. Kriteria terpenuhinya target kebijakan kerjasama pemerintah dengan swasta (*Public Private Partnership*) dalam pengelolaan sampah di TPA Jatibarang.

4. Ketepatan Lingkungan

- a. Interaksi antara Pemerintah Kota Semarang melalui melalui Dinas Penanaman Modal & Pelayanan Terpadu Satu Pintu dan Dinas Lingkungan Hidup Kota Semarang, Unit Pelaksana Teknis Dinas (UPTD) TPA Jatibarang serta PT. Narpati dengan instansi-instansi lain yang terkait dalam kebijakan kerjasama pemerintah dengan swasta (*Public Private Partnership*) dalam pengelolaan sampah di TPA Jatibarang (studi kasus kerjasama Pemerintah Kota Semarang dengan PT. Narpati).
- b. Tanggapan masyarakat atau media massa terhadap kebijakan kerjasama pemerintah dengan swasta (*Public Private Partnership*) dalam pengelolaan sampah di TPA Jatibarang (studi kasus kerjasama Pemerintah Kota Semarang dengan PT. Narpati).

5. Ketepatan Proses

- a. Pemahaman para pelaksana kebijakan dalam melaksanakan kebijakan kerjasama pemerintah dengan swasta (*Public Private Partnership*) dalam pengelolaan sampah di TPA Jatibarang (studi kasus kerjasama Pemerintah Kota Semarang dengan PT. Narpati).
- b. Pemahaman pelaksana tentang bentuk dari kebijakan kerjasama pemerintah dengan swasta (*Public Private Partnership*) dalam pengelolaan sampah di TPA Jatibarang (studi kasus kerjasama Pemerintah Kota Semarang dengan PT. Narpati).

- c. Kesiapan para pelaksana dalam melaksanakan kebijakan kerjasama pemerintah dengan swasta (*Public Private Partnership*) dalam pengelolaan sampah di TPA Jatibarang (studi kasus kerjasama Pemerintah Kota Semarang dengan PT. Narpati).

1.6.2 Faktor-Faktor yang Mempengaruhi Implementasi Kebijakan Kerjasama Pemerintah dengan Swasta (*Public Private Partnership*) dalam Pengelolaan Sampah di TPA Jatibarang (Studi Kasus Kerjasama Pemerintah Kota Semarang dengan PT. Narpati)

Faktor-faktor yang mempengaruhi dilihat dengan menggunakan model implementasi kebijakan menurut Van Meter dan Van Horn sebagai berikut:

1. Standar dan Sasaran Kebijakan
 - a. Standar yang dimiliki oleh pelaksana kebijakan kerjasama pemerintah dengan swasta (*public private partnership*) dalam pengelolaan sampah di TPA Jatibarang.
 - b. Kejelasan sasaran kebijakan yang harus dipahami pelaksana kebijakan kerjasama pemerintah dengan swasta (*public private partnership*) dalam pengelolaan sampah di TPA Jatibarang.
2. Sumberdaya
 - a. Sumberdaya manusia para pelaksana kebijakan serta kemampuannya dalam implementasi kebijakan kerjasama pemerintah dengan swasta (*public private partnership*) dalam pengelolaan sampah di TPA Jatibarang.

- b. Sumberdaya anggaran untuk pelaksanaan kebijakan serta kemampuannya dalam implementasi kebijakan kerjasama pemerintah dengan swasta (*public private partnership*) dalam pengelolaan sampah di TPA Jatibarang.
 - c. Efektifitas sarana dan prasarana penunjang kebijakan kerjasama pemerintah dengan swasta (*public private partnership*) dalam pengelolaan sampah di TPA Jatibarang.
3. Hubungan Antar Organisasi
- a. Jalinan kerjasama para pelaksana kebijakan kerjasama pemerintah dengan swasta (*public private partnership*) dalam pengelolaan sampah di TPA Jatibarang.
 - b. Kontrol atas implementasi kebijakan kerjasama pemerintah dengan swasta (*public private partnership*) dalam pengelolaan sampah di TPA Jatibarang.
4. Karakteristik Agen Pelaksana
- a. Struktur birokrasi dan pola hubungan dalam pelaksanaan kebijakan kerjasama pemerintah dengan swasta (*public private partnership*) dalam pengelolaan sampah di TPA Jatibarang.
5. Kondisi Sosial, Ekonomi, dan Politik
- a. Kondisi sosial masyarakat sekitar yang mempengaruhi keberlangsungan pelaksanaan kebijakan kerjasama pemerintah dengan swasta (*public private partnership*) dalam pengelolaan sampah di TPA Jatibarang.

- b. Kondisi perekonomian di sekitar wilayah pelaksanaan kebijakan kerjasama pemerintah dengan swasta (*public private partnership*) dalam pengelolaan sampah di TPA Jatibarang.
6. Disposisi Pelaksana
 - a. Komitmen pelaksana kebijakan kerjasama pemerintah dengan swasta (*public private partnership*) dalam pengelolaan sampah di TPA Jatibarang.
 - b. Intensitas keterlibatan para pelaksana dalam pelaksanaan kebijakan kerjasama pemerintah dengan swasta (*public private partnership*) dalam pengelolaan sampah di TPA Jatibarang.

1.7 Metode Penelitian

Untuk mendapatkan hasil yang maksimal maka penelitian ini menggunakan metode-metode sebagai berikut: Desain Penelitian, Situs Penelitian, Subyek Penelitian, Jenis Data, Sumber Data, Teknik Pengumpulan Data, Metode Analisis Data dan Interpretasi Data, dan Kualitas Data.

1.7.1 Desain Penelitian

Penelitian ini menggunakan pendekatan penelitian kualitatif. David Williams (Moleong, 2010: 5) mengemukakan bahwa penelitian kualitatif adalah pengumpulan data pada suatu latar alamiah, dengan menggunakan metode alamiah dan dilakukan oleh orang atau peneliti yang tertarik secara alamiah.

Di dalam penelitian ilmiah dikenal berbagai macam tipe penelitian yang selalu dikaitkan dengan tujuan penelitian tersebut. Singarimbun dalam bukunya “Metode Penelitian Survei”, mengemukakan bahwa:

a. Penelitian Eksploratif

Penelitian Eksploratif yaitu penelitian yang masih bersifat penjajakan. Permasalahn penelitian belum secara dalam menyinggung tema yang diteliti, bermaksud untuk memperoleh kejelasan tentang gejala sosial, bermaksud untuk memperoleh kejelasan sosial tertentu atau mengumpulkan lebih banya informasi tentang tema penelitian.

b. Penelitian Deskriptif

Penelitian deskriptif yaitu pemecahan masalah dengan membandingkan gejala yang ditemukan dengan mengadakan klasifikasi gejala dan menetapkan hubungan gejala yang ditetapkan tetapi tidak melakukan pengujian hipotesis.

Dari kedua tipe penelitian di atas, peneliti memilih untuk menggunakan penelitian deskriptif untuk menggambarkan gejala sosial tertentu serta membandingkan fenomena-fenomena yang telah ditentukan.

1.7.2 Situs Penelitian

Situs penelitian merupakan penetapan tempat atau penelitian dimana penelitian ini dilaksanakan. Penelitian ini dilakukan di Kota Semarang. Adapun untuk lebih spesifiknya penelitian dilakukan di Dinas Lingkungan Hidup Kota Semarang (DLH), Dinas Penanaman Modal & Pelayanan Terpadu Satu Pintu Kota Semarang (DPMPTSP), TPA Jatibarang Kota Semarang, dan di PT. Narpati.

1.7.3 Subjek Penelitian

Subjek penelitian yang dimaksud dalam hal ini adalah individu atau kelompok yang disebut sebagai informan. Teknik pemilihan informan pada

penelitian ini menggunakan teknik *purposive sampling*. Dimana teknik pengambilan sampel sumber data dengan pertimbangan orang tersebut dianggap paling tahu tentang apa yang diharapkan, sehingga memudahkan peneliti menjelajahi objek/situasi sosial yang diteliti (Sugiyono, 2009: 218-219).

Adapun yang menjadi *key informan* dalam penelitian ini adalah aktor-aktor yang berperan dan memahami permasalahan terkait pelaksanaan kebijakan kerjasama pemerintah dengan swasta (*Public Private Partnership*) dalam pengelolaan sampah di TPA Jatibarang, khususnya studi kasus kerjasama Pemerintah Kota Semarang dengan PT. Narpati.

Tabel 1.4
Tabel Informan

No.	Informan	Jumlah
1.	Kepala UPTD TPA Jatibarang (Dinas Lingkungan Hidup Kota Semarang)	1 orang
2.	Pengawas Lapangan TPA Jatibarang (Dinas Lingkungan Hidup Kota Semarang)	1 orang
3.	Staff Seksi Operasional Bidang Pengelolaan Sampah (Dinas Lingkungan Hidup Kota Semarang)	1 orang
4.	Staff Seksi Pengendalian Penanaman Modal Bidang Potensi & Promosi Penanaman Modal (Dinas Penanaman Modal dan Pelayanan Terpadu Satu Pintu Kota Semarang)	1 orang
5.	Staff Bagian Produksi (PT. Narpati)	1 orang
6.	Masyarakat - Masyarakat Lokal TPA Jatibarang (2 orang) - Masyarakat Umum Kota Semarang (1orang)	3orang

1.7.4 Jenis Data

Jenis data yang digunakan adalah data yang berbentuk kata - kata, bukan dalam bentuk angka. Data diperoleh melalui berbagai macam teknik pengumpulan data misalnya wawancara, analisis dokumen, atau observasi langsung. Bentuk lain dapat berupa gambar yang diperoleh melalui pemotretan dari hasil observasi.

1.7.5 Sumber Data

Sumber data yang digunakan dalam penelitian Implementasi Kebijakan Kerjasama Pemerintah dengan Swasta (*Public Private Partnership*) dalam Pengelolaan Sampah di TPA Jatibarang (Studi Kasus Kerjasama Pemerintah Kota Semarang dengan PT. Narpati) berasal dari:

1. Data Primer

Data yang digunakan yaitu data yang diperoleh langsung dari sumbernya. Data-data diperoleh melalui jawaban atas pertanyaan-pertanyaan yang diajukan oleh peneliti kepada narasumber dalam wawancara, dan pengamatan langsung/observasi. Data-data primer ini diperoleh dengan langsung mendatangi dan mewawancarai narasumber dari Dinas Penanaman Modal & Pelayanan Terpadu Satu Pintu, Dinas Lingkungan Hidup, TPA Jatibarang, PT. Narpati, pemulung dan masyarakat selaku pihak terkait, kemudian data yang diperoleh dicatat atau direkam. Selain itu, ada pula foto yang diambil dari hasil observasi yang dilakukan berkenaan dengan kondisi atau keadaan lapangan di TPA Jatibarang.

2. Data Sekunder

Data sekunder ini disusun dan dikumpulkan melalui studi kepustakaan berupa tulisan dari buku, internet dan dokumen-dokumen yang mendukung. Buku yang digunakan adalah buku yang memuat pengetahuan mengenai Implementasi Kebijakan dan regulasi-regulasi terkait yang dapat dijadikan sebagai landasan teori dalam penelitian ini. Dokumen-dokumen didapatkan secara langsung baik dari Dinas Penanaman Modal & Pelayanan Terpadu Satu Pintu, Dinas Lingkungan Hidup dan PT. Narpati atau yang didapat dari internet.

1.7.6 Teknik Pengumpulan Data

Pengumpulan data dilakukan dengan wawancara langsung dengan informan. Wawancara yang dilakukan menggunakan teknik wawancara semi-terstruktur, yaitu jenis wawancara yang termasuk dalam kategori *in-depth interview* (wawancara mendalam), dimana dalam pelaksanaannya lebih bebas bila dibandingkan dengan wawancara terstruktur. Tujuan dari wawancara jenis ini untuk menemukan permasalahan secara lebih terbuka, dimana pihak yang diajak wawancara diminta pendapat, dan ide-idenya.

Pemilihan wawancara secara semi-terstruktur dalam penelitian ini didasarkan pada perkiraan peneliti terhadap permasalahan yang akan ditemukan di lapangan, dimana peneliti memperkirakan terdapat beberapa permasalahan yang tidak dapat dikuak apabila wawancara hanya mengacu pada pedoman saja. Oleh karena itu, dengan model wawancara semi-terstruktur peneliti mengharapkan wawancara yang lebih fleksibel dan terbuka, serta informan dapat memberikan informasi yang lengkap dan menyeluruh mengenai permasalahan yang terjadi.

Adapun tahap-tahap dalam teknik pengumpulan data yang dilakukan dalam penelitian ini seperti yang termuat dalam Sugiyono (2009: 137) sebagai berikut:

1. *Getting in*

Merupakan proses memasuki lokasi penelitian.

2. *Getting along*

Merupakan proses di lokasi penelitian, dimana dalam lokasi penelitian tersebut peneliti berusaha menjalin kepercayaan dengan informan pada saat berada di lokasi penelitian, agar informan dapat memberikan informasi yang dibutuhkan peneliti.

3. *Logging the data*

Proses mengumpulkan data dari informan:

a) Wawancara mendalam (*Depth Interview*)

Teknik pengumpulan data menggunakan teknik wawancara. Wawancara adalah teknik pengumpulan data yang digunakan peneliti untuk mendapatkan keterangan lisan melalui bercakap-cakap dan berhadapan muka dengan orang yang dapat memberikan keterangan pada peneliti.

b) Observasi

Merupakan upaya pengamatan langsung terhadap objek penelitian untuk memperkuat dan meyakinkan hasil wawancara dan fenomena selama proses *getting along*.

Metode observasi yang dilakukan yaitu berupa pengamatan biasa tidak terstruktur dimana tidak ada suatu ketentuan mengenai apa

yang harus diamati dan tidak menyertakan format pencatatan hasil pengamatan langsung.

c) Dokumentasi

Mencari dokumen berupa artikel di koran, foto, dan laporan yang sesuai dengan permasalahan.

Pencarian dokumen tersebut termasuk yang di dapatkan secara langsung dari instansi terkait maupun berdasarkan hasil pencarian di internet.

1.7.7 Instrumen Penelitian

Instrumen penelitian adalah suatu alat yang digunakan untuk mengukur fenomena alam maupun sosial yang diamati. Secara spesifik semua fenomena ini disebut variabel penelitian (Sugiyono, 2009:84).

Menurut Moleong (2010: 163) ciri khas penelitian kualitatif tidak dapat dipisahkan dari pengamatan berpartisipatif, namun peranan penelitian yang menentukan keseluruhan skenarionya. Kedua hal tersebut diuraikan dalam bagian ini secara berurut-urut.

1. Pengamatan Berpartisipatif. Pengamatan berpartisipatif menceritakan kepada peneliti apa yang dilakukan oleh orang-orang dalam situasi peneliti memperoleh kesempatan mengadakan pengamatan.

Tetapi dalam hal ini, observasi yang dilakukan peneliti yaitu berupa pengamatan biasa tidak terstruktur. Pengamatan dilakukan melalui panca indra. Maksudnya, peneliti hanya melakukan pengamatan langsung di lokasi TPA Jatibarang sekaligus mendokumentasikannya.

2. Manusia Sebagai Instrumen Penelitian. Kedudukan peneliti dalam penelitian kualitatif cukup rumit. Ia sekaligus merupakan perencana, pelaksana pengumpulan data, analisis, penafsir data, dan akhirnya menjadi pelapor hasil penelitiannya.

Instrumen yang digunakan dalam penelitian ini adalah peneliti sendiri. Dalam penelitian kualitatif, peranan peneliti sangatlah penting dan perlu meningkatkan kepekaan dalam memahami masalah. Dalam pelaksanaannya peneliti menggunakan alat bantu seperti buku catatan, pedoman wawancara dan recorder.

(a) Buku Catatan

Buku ini digunakan untuk mencatat poin-poin penting dari hasil wawancara.

(b) Pedoman Wawancara

Pedoman ini untuk membantu peneliti saat melakukan wawancara agar hal-hal penting tidak terlewat untuk ditanyakan pada narasumber.

(c) Recorder

Alat ini digunakan untuk merekam hasil wawancara dengan narasumber. Peneliti menggunakan *recorder handphone* untuk merekam hasil wawancara.

1.7.8 Analisis dan Interpretasi Data

Dalam penelitian ini setelah semua data terkumpul, baik itu yang bersifat primer maupun yang sekunder selanjutnya dilakukan analisis berdasarkan bentuk

data yang terkumpul berdasarkan apa yang dinyatakan oleh responden baik secara lisan maupun tertulis. Ketika data telah terkumpul maka kemudian dianalisis secara kualitatif. Analisis dilakukan berdasarkan data yang masuk dan diolah sedemikian rupa sehingga analisis dapat diuji kebenarannya. Analisis data ini dilakukan peneliti secara cermat dengan berpedoman pada tipe dan tujuan dari penelitian yang dilakukan.

Dalam penelitian ini teknik yang digunakan dalam proses pengolahan data yaitu bergerak di antara perolehan data, reduksi data, penyajian dan penarikan kesimpulan/verifikasi. Artinya data-data yang terdiri dari deskripsi dan uraiannya adalah data yang dikumpulkan, kemudian disusun pengertian dengan pemahaman arti yang disebut reduksi data, kemudian diikuti penyusunan sajian data yang berupa cerita sistematis, selanjutnya dilakukan usaha untuk menarik kesimpulan dengan verifikasinya berdasarkan semua hal yang terdapat dalam reduksi data dan sajian data. Secara sistematis dijelaskan oleh Miles dan Huberman sebagai berikut:

1. Reduksi Data

Semakin lama peneliti melakukan penelitian di lapangan maka akan diperoleh data yang semakin banyak, kompleks dan rumit sehingga perlu segera dilakukan analisis data melalui reduksi data. Mereduksi data berarti merangkum, memilih hal-hal yang pokok, memfokuskan pada hal-hal yang penting, dicari tema dan polanya (Sugiyono, 2009:247). Dengan demikian data yang direduksi dapat memberikan gambaran yang lebih jelas dan akan lebih mempermudah peneliti untuk melanjutkan penelitian selanjutnya serta mencari bila diperlukan.

Dengan melakukan reduksi data, maka peneliti akan merangkum dan mengambil data pokok yang penting, membuat kategorisasi, berdasarkan huruf besar, kecil dan angka.

2. Penyajian Data (*Display Data*)

Dalam penelitian ini, penyajian data dilakukan dalam bentuk bagan, uraian singkat, hubungan antar kategori dan sebagainya. Yang paling sering digunakan untuk menyajikan data dalam penelitian kualitatif adalah dengan teks yang bersifat naratif (Miles dan Huberman dalam Sugiyono, 2009:249). Dalam penelitian ini dideskripsikan tentang proses Implementasi Kebijakan Kerjasama Pemerintah dengan Swasta (*Public Private Partnership*) dalam Pengelolaan Sampah di TPA Jatibarang (Studi Kasus Kerjasama Pemerintah Kota Semarang dengan PT. Narpati) dengan menggunakan teks yang bersifat naratif. Selain dengan menggunakan teks naratif, juga digunakan grafik, gambar atau tabel-tabel untuk menyajikan data. Dengan melakukan penyajian data maka akan mempermudah memahami apa yang terjadi dan dapat merencanakan kegiatan selanjutnya berdasarkan pemahaman mengenai apa yang terjadi.

3. Kesimpulan/ *Conclusion Drawing*

Kesimpulan awal dalam penelitian kualitatif hanya bersifat sementara dan bisa berubah jika tidak ada bukti- bukti kuat yang mendukung pada tahap pengumpulan data. Apabila kesimpulan yang diambil pada tahap awal penelitian didukung oleh bukti-bukti kuat, valid dan konsisten saat

pengambilan data maka kesimpulan yang dikemukakan akan menjadi kesimpulan yang kredibel. Kesimpulan dalam penelitian kualitatif merupakan penemuan baru yang belum pernah ada. Temuan dapat berupa deskripsi atau gambaran suatu obyek yang sebelumnya masih remang- remang atau gelap sehingga setelah diteliti menjadi lebih jelas, dapat berupa hubungan kausal atau interaktif, hipotesis atau teori (Sugiyono,2009:253).

1.7.9 Kualitas Data

Uji keabsahan data dalam penelitian ditekankan pada uji validitas dan reliabilitas. Temuan atau data dapat dinyatakan valid apabila tidak terdapat perbedaan antara yang dilaporkan peneliti dengan apa yang sesungguhnya terjadi pada objek yang di teliti. Kebenaran penelitian kualitatif tidak bersifat tunggal, tetapi jamak dan tergantung pada konstruksi manusia, dibentuk dalam diri sebagai hasil proses mental tiap individu dengan berbagai latar belakangnya.

Teknik uji validitas data yang digunakan dalam penelitian adalah menggunakan teknik pemeriksaan triangulasi dimana triangulasi merupakan cara terbaik untuk menghilangkan perbedaan-perbedaan konstruksi kenyataan yang ada dalam konteks suatu studi ketika mengumpulkan data tentang berbagai kejadian dan hubungan dari berbagai pandangan.

Triangulasi dalam Moleong (2010:330) adalah teknik pemeriksaan keabsahan data yang memanfaatkan sesuatu yang memanfaatkan sesuatu yang lain diluar data itu untuk keperluan pengecekan atau sebagai pembanding terhadap data itu.

Denzin dalam Moleong (2010:330-332) membedakan empat macam triangulasi yaitu (1) triangulasi dengan sumber, (2) triangulasi dengan metode, (3) triangulasi dengan teori, (4) triangulasi dengan jalan membandingkan dengan sumber, metode dan teori.

Dalam penelitian ini digunakan teknik pemeriksaan keabsahan data berdasarkan teknik triangulasi dengan sumber, yang berarti membandingkan dan mengecek balik derajat kepercayaan suatu informasi yang diperoleh melalui waktu dan alat yang berbeda dalam penelitian kualitatif. Hal ini dapat dicapai dengan jalan yang menurut Moleong (2010:330-331) sebagai berikut:

1. Membandingkan data hasil pengamatan dengan data hasil wawancara.
2. Membandingkan apa yang dikatakan orang di depan umum dengan apa yang dikatakannya secara pribadi.
3. Membandingkan apa yang dikatakan orang-orang tentang situasi penelitian dengan apa yang dikatakannya sepanjang waktu.
4. Membandingkan keadaan dan perspektif seseorang dengan berbagai pendapat dan pandangan orang seperti rakyat biasa, orang yang berpendidikan menengah/tinggi, orang berada, dan orang pemerintahan.
5. Membandingkan hasil wawancara orang yang satu dengan orang yang lainnya atau dengan isi suatu dokumen yang berkaitan.

Jadi, dalam Moleong (2010:332) dijelaskan bahwa triangulasi berarti cara terbaik untuk menghilangkan perbedaan-perbedaan konstruksi kenyataan yang ada dalam konteks suatu studi sewaktu mengumpulkan data tentang berbagai kejadian dan hubungan dari berbagai pandangan. Dengan kata lain bahwa dengan

triangulasi, peneliti dapat *me-recheck* temuannya dengan membandingkannya dengan berbagai sumber, metode atau teori.

Dalam pelaksanaannya, teknik triangulasi sumber dalam penelitian ini dilakukan dengan cara :

1. Membandingkan data hasil pengamatan di lapangan dengan data hasil wawancara dengan informan.
2. Membandingkan berbagai pendapat dan pandangan dari berbagai lapisan kalangan, seperti dimulai dari masyarakat lokal TPA Jatibarang yaitu pemulung sebagai rakyat biasa, masyarakat umum Kota Semarang sebagai orang yang dianggap berpendidikan menengah, pihak Pemkot (DPMPTSP dan DLH) sebagai orang pemerintahan, pihak PT. Narpati dan UPTD TPA Jatibarang sebagai pelaksana.
3. Membandingkan hasil wawancara orang yang satu dengan orang yang lainnya atau dengan isi dokumen-dokumen yang berkaitan.