

TESIS

**PATOLOGI BIROKRASI PENGELOLAAN SAMPAH
DI KABUPATEN SINJAI**

SYAHRIL

E062182003



**PROGRAM STUDI ILMU PEMERINTAHAN
FAKULTAS ILMU SOSIAL DAN ILMU POLITIK
UNIVERSITAS HASANUDDIN
MAKASSAR
2021**

LEMBAR PENGESAHAN TESIS

**PATOLOGI BIROKRASI PENGELOLAAN SAMPAH
DI KABUPATEN SINJAI**

Disusun dan diajukan oleh

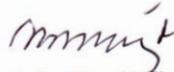
SYAHRIL

E062182003

Telah dipertahankan di hadapan Panitia Ujian yang dibentuk dalam rangka
Penyelesaian Studi Program Magister Program Studi Ilmu Pemerintahan
Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Hasanuddin
pada tanggal **18 Januari 2021**
dan dinyatakan telah memenuhi syarat kelulusan

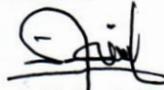
Menyetujui

Pembimbing Utama,



Prof. Dr. Rasyid Thaha, M. Si.
Nip. 195707071984031005

Pembimbing Pendamping,



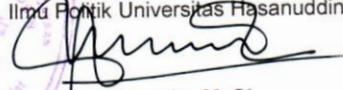
Dr. A. M. Rusli, M. Si.
Nip. 196407271991031001

Ketua Program Studi
Ilmu Pemerintahan,



Prof. Dr. Nurlinah, M. Si.
Nip. 196012311986011005

Dekan Fakultas Ilmu Sosial dan
Ilmu Politik Universitas Hasanuddin,



Prof. Dr. H. Armin, M. Si.
Nip. 196511091991031008



PERNYATAAN KEASLIAN

Yang bertanda tangan dibawah ini;

Nama : Syahril
NIM : E062182003
Program Studi : Ilmu Pemerintahan
Jenjang : S2

Menyatakan dengan ini bahwa karya tulisan saya berjudul Patologi Birokrasi Pengelolaan Sampah di Kabupaten Sinjai adalah karya tulisan saya sendiri dan bukan merupakan pengambilan alihan tulisan orang lain bahwa tesis yang saya tulis ini benar-benar merupakan hasil karya saya sendiri.

Apabila dikemudian hari terbukti atau dapat dibuktikan bahwa sebagian atau keseluruhan tesis ini hasil karya orang lain, maka saya bersedia menerima sanksi atas perbuatan tersebut.

Makassar, 26 Januari 2021

Yang Menyatakan


Syahril

KATA PENGANTAR

Puji syukur penulis panjatkan kehadirat Tuhan Yang Maha Esa yang telah memberikan kesempatan dan kesehatan kepada penulis sehingga hasil penelitian ini dapat diselesaikan dan ditulis dalam bentuk tesis dengan judul Patologi Birokrasi Pengelolaan Sampah di Kabupaten Sinjai.

Tesis ini ditulis dan disusun sebagai tugas akhir penulis guna memenuhi syarat untuk menyelesaikan Studi Program Strata Dua Program Studi Ilmu Pemerintahan dan memperoleh gelar sebagai Magister Ilmu Pemerintahan di Sekolah Pascasarjana Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Hasanuddin.

Tesis ini saya persembahkan kepada kedua orang tua tercinta dengan belaian kasih sayangnya telah membesarkan dan mendidik penulis dan segala kerendahan hati dan doa yang selalu dipanjatkan untuk menyertai tiap langkah penulis. Juga kepada ayahanda Alm. Drs. H. Marsuki Ali, M. Pd. para kakanda, adinda, teman-teman seperjuangan dan seluruh keluarga yang tak henti-hentinya memberi motivasi dan dukungan agar proses penyelesaian penulisan tesis ini berjalan dengan baik dan cepat.

Dalam menyusun tesis ini, penulis juga mendapatkan bantuan dan bimbingan dari berbagai pihak. Oleh karena itu pada kesempatan ini

penulis mengucapkan banyak terima kasih dan penghargaan yang sebesar-besarnya kepada:

1. Ibu Prof. Dr. Dwia Aries Tina Palubuhu, M.A. selaku Rektor Universitas Hasanuddin beserta Wakil Rektor yang telah memberikan kesempatan bagi penulis untuk melanjutkan study akademik di Pascasarjana Universitas Hasanuddin.
2. Bapak Prof. Dr. Armin, M. Si. Selaku Dekan Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Hasanuddin beserta Wakil Dekan atas layanan yang telah diberikan selama mengikuti proses study akademik di Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Hasanuddin.
3. Bapak Alm. Prof. Dr. Gau Kadir, M. Si. dan Prof. Dr. Rasyid Thaha, M.Si. Selaku Pembimbing I dan Bapak Dr. A. M. Rusli, M.Si. selaku pembimbing II atas segala binaan, masukan serta perhatian yang diberikan kepada penulis selama penulisan tesis ini.
4. Bapak Alm. Dr. Andi Syamsu Alam, M. Si. Selaku penguji I, Bu Indar, Dr. Indar Arifin, M. Si. selaku penguji II dan Bapak Dr. Suhardiman Syamsu, M. Si. selaku penguji III telah berkenan menguji penulis baik saat proposal, hasil penelitian hingga ujian akhir tesis.
5. Ketua Program Studi Pascasarjana Ilmu Pemerintahan Universitas Hasanuddin Ibu Prof. Dr. Nurlinah, M. Si. atas layanan yang telah

diberikan selama penulis mengikuti proses akademik pada Jurusan Magister Ilmu Pemerintahan.

6. Seluruh dosen dan civitas akademika Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Hasanuddin yang tidak bisa saya sebutkan satu persatu namanya atas ilmu yang telah diberikan selama proses perkuliahan berlangsung.
7. Seluruh teman-teman mahasiswa sekolah pascasarjana Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Hasanuddin atas seluruh kerjasama dan kebersamaan selama masa studi di sekolah pascasarjana Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Hasanuddin.

Penulis menyadari sepenuhnya bahwa tesis ini masih jauh dari kesempurnaan dan masih banyak kekurangan, baik dalam bentuk penyajian maupun dalam bentuk penggunaan bahasa. Maka dengan kerendahan hati penulis mengharapkan kritik, saran maupun masukan yang sifatnya membangun dari berbagai pihak guna penyempurnaan tesis ini serta kedepannya dapat bermanfaat bagi semua orang.

Penulis

Syahril

DAFTAR ISI

SAMPUL

| | |
|---------------------------|-----|
| HALAMAN JUDUL..... | i |
| HALAMAN PENGESAHAN..... | ii |
| PERNYATAAN KEASLIAN | iii |
| KATA PENGANTAR | iv |
| DAFTAR ISI..... | vii |
| ABSTRAK..... | x |

1. BAB I PENDAHULUAN

| | |
|------------------------------|---|
| 1.1 Latar Belakang | 1 |
| 1.2 Rumusan Masalah | 6 |
| 1.3 Tujuan Penelitian | 6 |
| 1.4 Manfaat Penelitian | 6 |

2. BAB II TINJAUAN PUSTAKA

| | |
|---------------------------------------------|----|
| 2.1 Patologi Birokrasi | 8 |
| 2.2 Ruang Lingkup Patologi Birokrasi..... | 16 |
| 2.3 Upaya Mengatasi Patologi Birokrasi..... | 17 |
| 2.4 Implementasi Kebijakan Publik..... | 24 |
| 2.5 Kebersihan | 32 |
| 2.6 Pengelolaan Sampah | 34 |

| | |
|---------------------------------------------------------------------------------|----|
| 2.7 Penelitian terdahulu..... | 35 |
| 2.8 Kerangka Pikir..... | 38 |
| 3. BAB III Metode Penelitian | |
| 3.1 Lokasi Penelitian | 39 |
| 3.2 Tipe Penelitian | 39 |
| 3.3 Sumber Data..... | 39 |
| 3.4 Informan..... | 40 |
| 3.5 Teknik Pengumpulan Data | 40 |
| 3.6 Analisis data..... | 41 |
| 3.7 Fokus Penelitian..... | 44 |
| 4. BAB IV HASIL PENELITIAN | |
| 4.1 Gambaran Umum Kabupaten Sinjai | 46 |
| 4.2 Gambaran Umum Dinas Lingkungan Hidup dan Kehutanan Kabupaten Sinjai..... | 49 |
| 4.3 Hasil Penelitian | |
| A. Bentuk Patologi Birokrasi Pengelolaan Sampah di Kabupaten Sinjai | 50 |
| 1. Disfunction of Bureaucracy | 50 |
| a. Struktur | 50 |
| b. Aturan | 55 |
| c. Prosedur..... | 70 |
| 2. Maladministrasi..... | 72 |
| a. Perilaku Korup..... | 73 |

| | |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----|
| b. Tidak Sensitif..... | 75 |
| c. Arogan | 78 |
| d. Misinformasi | 80 |
| B. Upaya yang dilakukan Pemerintah Kabupaten Sinjai dalam Mengatasi Bentuk Patologi Birokrasi Pengelolaan Sampah di Kabupaten Sinjai | |
| 1. Pembinaan | 87 |
| 2. Pengawasan..... | 88 |
| 5. BAB V PENUTUP | |
| 5.1 Kesimpulan | 96 |
| 5.2 Saran | 99 |

DAFTAR PUSTAKA

LAMPIRAN

ABSTRACT

SYAHRIL. *Bureaucratic Pathology of Waste Management in Sinjai Regency* (supervised by **Rasyid Thaha** and **A. M. Rusli**)

This study aims to examine bureaucratic pathology of waste management in Sinjai Regency and the government efforts to deal with pathologies that occur.

The type of research used was qualitative study to provide a factual description of the research objectives.

The results showed that the forms of pathology found was disfunctional of bureaucracy related to structures, rules and produres that did not work well, namely coordination at the respective government levels and the performance of officers who should run in accordance with their duties and functions and there were still rules and procedures that were only up to at the discussion and determination stage. The second is maladministration, namely the behavior of officers in managing waste management policies, indifference, insensitivity, arrogance, misinformation and bias. Efforts that must be made by the government are guidance and supervision of the reglations that have been set and contained in the Sinjai Regency Regional Regulation Number 10 of 2017.

Keywords: Bureaucratic Pathology, Waste Management

ABSTRAK

SYAHRIL. *Patologi Birokrasi Pengelolaan Sampah di Kabupaten Sinjai* (dibimbing oleh Rasyid Thaha dan A.M. Rusli).

Penelitian ini bertujuan mengkaji patologi birokrasi pengelolaan sampah di Kabupaten Sinjai dan upaya pemerintah dalam menangani patologi yang terjadi.

Tipe penelitian yang digunakan adalah penelitian kualitatif karena berusaha memberikan gambaran faktual mengenai tujuan penelitian.

Hasil penelitian menunjukkan bentuk patologi yang ditemukan adalah *disfunctions of bureaucracy* berkaitan dengan struktur, aturan dan procedural yang tidak berjalan dengan baik yaitu koordinasi ditingkat pemerintah masing-masing dan kinerja petugas yang seharusnya berjalan sesuai dengan tugas dan fungsinya serta masih adanya aturan dan procedural yang hanya sampai pada tahap pembahasan dan penetapan. Yang kedua yaitu maladministrasi yaitu perilaku aparat dalam pengelolaan kebijakan pengelolaan sampah masih terdapat, perilaku korup, tidak sensitif, arogan dan misinformasi. Upaya yang harus dilakukan pemerintah yaitu pembinaan dan pengawasan mengenai regulasi yang telah ditetapkan dan tertuang dalam Peraturan Daerah Kabupaten Sinjai Nomor 10 Tahun 2017.

Kata kunci: Patologi Birokrasi, Pengelolaan Sampah

BAB I

PENDAHULUAN

1.1. Latar Belakang

Birokrasi daerah dibentuk untuk menjalankan tata pemerintahan yang baik. Dalam mewujudkan fungsinya, birokrasi dipengaruhi oleh fenomena sosial dari internal maupun eksternal organisasi. Untuk proses itulah, birokrasi acapkali mengalami hambatan yang berpotensi buruknya kinerja yang disebut dengan penyakit birokrasi. Penyakit yang dimaksud adalah fenomena sosial pegawai daerah yang perilakunya bertentangan dengan kaidah-kaidah, norma-norma, moralitas, dan rasionalitas yang dipersyaratkan oleh pimpinan. Fenomena yang menghiiasi instansi pemerintahan daerah ini seakan tidak berujung, karena sudah banyak cara yang dilakukan untuk mengatasi perilaku menyimpang tetapi sampai saat ini masih tetap saja ada pegawai yang nakal. Kenakalan pegawai tersebut dimulai dari hal yang kecil seperti datang terlambat, pulang lebih cepat, bolos kerja, bermain *game* atau *social network*, dan yang paling menggurita saat ini ditubuh birokrasi adalah melakukan korupsi.

Ruang lingkup patologi birokrasi menurut Smith dalam Ismail dapat dipetakan dalam dua konsep besar, yaitu:

1. *Disfunctions of bureaucracy*, yakni berkaitan dengan struktur, aturan, dan prosedur atau berkaitan dengan karakteristik birokrasi atau birokrasi secara kelembagaan yang jelek, sehingga tidak mampu

mewujudkan kinerja yang baik, atau erat kaitannya dengan kualitas birokrasi secara institusi.

2. *Mal-administration*, yakni berkaitan dengan ketidakmampuan atau perilaku yang dapat disogok, meliputi: perilaku korup, tidak sensitif, arogan, misinformasi, tidak peduli dan bias, atau erat kaitannya dengan kualitas sumber daya manusianya atau birokrat yang ada di dalam birokrasi¹.

Bentuk patologi birokrasi yang ditinjau dari perspektif perilaku birokrasi merefleksikan bahwa birokrasi sebagai pemilik kewenangan menyelenggarakan pemerintahan tentu memiliki kekuasaan “relatif” yang sangat rentan terhadap dorongan untuk melakukan hal-hal yang menguntungkan diri dan kelompoknya yang diformulasikan atau diwujudkan dalam berbagai perilaku yang buruk.

Suatu perilaku dikatakan baik, bila secara universal semua orang bersepakat mengakui suatu perbuatan yang menunjukkan tingkah laku seseorang memang baik, sedangkan sebaliknya suatu perilaku dikatakan buruk, bila secara universal semua orang bersepakat menyatakan bahwa tingkah laku seseorang itu buruk. Karena hakikatnya hanya dua jenis perilaku yang ada dalam diri manusia, yaitu perilaku baik dan perilaku buruk, yang kesemuanya itu tergantung dari manusianya sendiri.

¹ Ismail, H.M. 2009, Politisasi Birokrasi, Malang: Ash-Shiddiqy Press.

Dikaitkan dengan patologi birokrasi dalam penyelenggaraan pemerintahan dalam perspektif perilaku, maka yang dijadikan indikator adalah berbagai perilaku buruk dari birokrasi itu sendiri. Birokrasi diharapkan dapat mewujudkan suatu tata pemerintahan yang mampu menumbuhkan kepercayaan publik, karena bagaimana pun pada akhirnya pelayanan publik produk dari suatu pemerintahan adalah terciptanya kepercayaan publik. Birokrasi tidak hanya sekedar melaksanakan kekuasaan, tetapi juga memiliki tujuan moral, sebuah birokrasi yang menghargai hak-hak masyarakat.²

Proses patologi birokrasi yang akut di Indonesia ini bukan sesuatu yang datang tiba-tiba, tetapi terpelihara sejak lama. Birokrasi sudah terbiasa menjadi simbol kemakmuran dan kerajaan bagi aparatnya untuk mendapat pelayanan dari masyarakat. Kultur *pangreh praja* (rakyat mengabdikan pada pemerintah/raja) ada di birokrasi zaman kerajaan-kerajaan di Nusantara, dan birokrasi yang diciptakan untuk melayani penguasa terjadi di zaman penjajahan. Membangun sistem kontrol dan akuntabilitas publik menjadi signifikan dalam memerangi patologi birokrasi. Sebagai "eksekutor" kekuasaan birokrasi sangat mudah tergoda untuk melakukan *abuse of power*. Dalam penelitian Teruna (2007) dinyatakan bahwa salah satu ruang yang rentan terhadap patologi birokrasi berkenaan dengan proses pembangunan, khususnya penjabaran program ke dalam proyek-proyek pembangunan atau dikenal dengan

²Taruna, Made. 2007, "Patologi Birokrasi dalam Penyelenggaraan Pemerintahan di Daerah Malang": Fakultas Ilmu Administrasi Universitas Brawijaya.

istilah pengadaan barang dan jasa, seperti: tindakan *mark up*, penggelapan, manipulasi, suap, penyunatan dan sebagainya.

Undang-Undang RI nomor 18 tahun 2008 tentang pengelolaan sampah ditindaklanjuti dengan PP nomor 81 tahun 2012 tentang pengelolaan sampah rumah tangga dan permendagri Nomor 33 tahun 2010 tentang pedoman pengelolaan sampah sebagai tindaklanjut dari ketiga peraturan perundangan ini, setiap daerah diwajibkan menyusun kebijakan tentang pengelolaan sampah yang dituangkan dalam peraturan daerah.³

Kabupaten Sinjai merupakan salah satu kabupaten yang tidak luput dari permasalahan lingkungan, yaitu permasalahan pengelolaan sampah. Dari waktu ke waktu pemerintan kabupaten Sinjai masih kesulitan dalam menangani permasalahan sampah terkhusus yang ada diwilayah perkotaan yang berasal dari aktivitas kehidupan masyarakat.

Salah satu jalan yang dilakukan oleh pemerintah dalam menangani hal tersebut maka Pada tahun 2017 di kabupaten Sinjai telah dibentuk sebuah regulasi terkait dengan penanganan sampah yang tertuang pada Peraturan Daerah nomor 10 tahun 2017 tentang pengolahan sampah.⁴ Pada pasal 4 Peraturan daerah kabupaten Sinjai No 10 tahun 2017 dijelaskan tujuan diselenggarakan pengelolaan sampah yaitu untuk meningkatkan kesehatan masyarakat dan kualitas lingkungan serta menjadikan sampah sebagai sumber daya.

³Undang-Undang RI nomor 18 tahun 2008 tentang pengelolaan sampah

⁴Perda No. 10 Tahun 2017

Namun pada kenyataannya masih ada regulasi yang belum berjalan sesuai dengan standar yang telah ditentukan dilihat dari segi masih banyaknya sampah yang tidak terurus di beberapa titik yang telah dijadikan sebagai sasaran kebijakan yang belum sesuai prosedur yang telah ditetapkan sehingga itulah mesti menjadi salah satu bagian implementasi kebijakan ini belum dikatakan terimplementasikan secara optimal serta yang menjadi keluhan dari pengelola sampah yaitu terkait mengenai TPA yang daya tampungnya sudah mulai tidak mampu menampung sampah beberapa waktu kedepan hal tersebut disampaikan oleh kepala bidang pengelola sampah, Limbah bahan berbahaya dan beracun dan peningkatan kapasitas Dinas lingkungan hidup dan Kehutanan Kabupaten Sinjai pada saat dikonfirmasi oleh berita bersatu tahun 2019. Selain itu banyaknya keluhan yang disampaikan oleh masyarakat karena masih adanya sampah yang tidak diangkut oleh petugas kebersihan secara maksimal dan tidak menggunakan pengangkutan sesuai prosedur. Contoh kasus yang digambarkan tersebut ketika kita kembali pada pendapat Smith tentang ruang lingkup patologi birokrasi baik dari segi struktur maupun perilaku dapat ditarik kesimpulan bahwa di Kabupaten Sinjai masih terdapat patologi birokrasi.

Berdasar dari kondisi tersebut maka penulis berkesimpulan untuk melakukan penelitian yang berjudul **“Patologi Birokrasi Pengelolaan Sampah di Kabupaten Sinjai”**

1.2. Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang di atas dapat ditarik perumusan masalah yaitu;

1.2.1. Bagaimana bentuk patologi birokrasi pengelolaan sampah di Kabupaten Sinjai.

1.2.2. Bagaimana upaya yang dilakukan pemerintah Kabupaten Sinjai dalam mengatasi bentuk patologi birokrasi yang dihadapi dalam pengelolaan sampah.

1.3. Tujuan Penelitian

Sesuai dengan masalah penelitian yang dirumuskan di atas, maka yang menjadi tujuan penelitian ini adalah;

1.3.1. Untuk mengetahui bentuk patologi birokrasi pengelolaan sampah di Kabupaten Sinjai.

1.3.2. Untuk mengatasi patologi birokrasi yang dihadapi dalam pengelolaan sampah.

1.4. Manfaat Penelitian

1.4.1. Secara praktis, penulis berharap agar penelitian ini dikemudian hari menjadi bahan masukan bagi Pemerintah Kabupaten Sinjai dan sumbangan pemikiran untuk pemerintah daerah terkhusus pada persoalan patologi birokrasi pengelolaan sampah

1.4.2. Secara Akademis, penulis berharap agar penelitian ini dapat menjadi bahan kajian dalam pengembangan ilmu pemerintahan.

Serta menambah referensi untuk dijadikan acuan pembelajaran dalam memberi informasi kepada mahasiswa.

BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

2.1. Patologi Birokrasi

Pendapat De Gournay dalam Albrow salah seorang perintis studi birokrasi pada tahun 1764 di Perancis menemukan sebuah penyakit pemerintahan yang disebut “Buruemia”, untuk menyebutkan bentuk pemerintahan yang banyak di keluhkan dimana para pejabat juru tulis, sekretaris, para inspektur dan manajer diangkat bukan mengutamakan kepentingan umum. Akan tetapi lebih mengutamakan kepentingan pribadi, dan atau golongan. Sejak itu istilah birokrasi mulai diperkenalkan, dalam perbendaharaan bahasa pada abad ke 18 sudah mulai istilah “bureau” yang diserap dari konsep Yunani tentang pemerintahan yang diartikan : meja tulis, tempat para pekerja bekerja, dan ditambahkan arti aturan. Albrow menjelaskan istilah ini kemudian mengalami transliterasi sebagai mana istilah democracy, sehingga menjadi “bureaucracy” . kata ini dengan cepat di teria dalam politik internasional, dan menjadi Bureucratie (Prancis) Bureukratie (Jerman), Burocrazia (Italia), dan Bureucracy (Inggris). Kata ini dalam kamus mengartikan sebagai kekuasaan pejabat dalam pemerintahan⁵.

Secara umum, Patologi birokrasi adalah penyakit dalam birokrasi negara yang muncul akibat perilaku para birokrat dan kondisi yang membuka kesempatan untuk itu, baik yang menyangkut politis, ekonomis,

⁵ De Gournay dalam Albrow 1989 : 2-3

sosial kultural dan teknologikal. Siagian misalnya, mengakui adanya *patologi birokrasi*. Hal itu dicirikan oleh kecenderungan patologi karena persepsi, perilaku dan gaya manajerial, masalah pengetahuan dan ketrampilan⁶, tindakan melanggar hukum, keperilakuan, dan adanya situasi internal. birokrasi memiliki kecenderungan mengutamakan kepentingan sendiri (*self serving*), mempertahankan *statusquo* dan *resisten* terhadap perubahan, dan memusatkan kekuasaan. Hal inilah yang kemudian memunculkan kesan bahwa birokrasi cenderung lebih mementingkan prosedur dari pada substansi, lamban dan menghambat kemajuan.⁷

Birokrasi di kebanyakan negara berkembang termasuk Indonesia cenderung bersifat *patrimonialistik* : tidak efisien, tidak efektif (*over consuming and under producing*), tidak obyektif, menjadi pemarah ketika berhadapan dengan kontrol dan kritik, tidak mengabdikan kepada kepentingan umum, tidak lagi menjadi alat rakyat tetapi telah menjadi instrumen penguasa dan sering tampil sebagai penguasa yang sangat *otoritatif* dan *represif*.⁸ Dari berbagai jenis atau bentuk penyakit birokrasi yang sudah sangat dikenal dan dirasakan masyarakat, antara lain ketika setiap mengurus sesuatu di kantor pemerintah merasakan prosedur yang berbelit-belit, lamban atau membutuhkan waktu yang lama, membutuhkan

⁶ Siagian, Sondang P. 1994. *Patologi Birokrasi: Analisis, Identifikasi, dan Terapinya*. Jakarta: Ghalia Indonesia

⁷ Kartasasmita, Ginanjar. 1995. *Manajemen Sumber daya Manusia : Masalah, tantangan dan strategi pengembangan*. Malang. FIA UNIBRAW.

⁸ Islamy, Muh.Irfan. 1998. *Agenda Kebijakan Reformasi Administrasi Negara*. Malang: Fakultas Ilmu Administrasi Universitas Brawijaya. Hal. 8

biaya yang besar termasuk biaya-biaya tambahan, pelayanan yang kurang ramah, terjadinya praktek kolusi, korupsi dan nepotisme, dan lain-lain.

2.2. Faktor Pengaruh Timbulnya Patologi Birokrasi

terdapat berbagai faktor yang menyebabkan birokrasi publik mengalami *organizational slack* yaitu antara lain pendekatan atau orientasi pelayanan yang kaku, visi pelayanan yang sempit, penguasaan terhadap *administrative engineering* yang tidak memadai, dan semakin bertambah gemuknya unit-unit birokrasi publik yang tidak difasilitasi dengan 3P (personalia, peralatan dan penganggaran) yang cukup dan handal (*viable bureaucratic infrastructure*). Akibatnya, aparat birokrasi publik menjadi lamban dan sering terjebak kedalam kegiatan rutin, tidak responsif terhadap aspirasi dan kepentingan publik serta lemah beradaptasi terhadap perubahan yang terjadi dilingkungannya.⁹

Gejala patologi dalam birokrasi, bersumber pada lima masalah pokok yaitu :

a. Persepsi gaya manajerial para pejabat di lingkungan birokrasi.

Sudah diakui secara universal, bahwa keseluruhan perilaku dan gaya manajerial yang seyogianya digunakan oleh para pejabat pimpinan pada semua jenjang hirarki organisasi adalah bertumpu pada gaya yang demokratik. Persepsi yang tidak tepat dan perilaku serta gaya manajerial yang menyimpang dari prinsip-prinsip demokrasi, dapat menjadi penyebab timbulnya patologi tertentu dalam birokrasi pemerintahan.

⁹ Islamy, Muh.Irfan. 1998. *Agenda Kebijakan Reformasi Administrasi Negara*. Malang: Fakultas Ilmu Administrasi Universitas Brawijaya. Hal. 7

b. Rendahnya pengetahuan dan keterampilan para petugas pelaksana berbagai kegiatan operasional.

Upaya meningkatkan produktivitas kerja dan mutu pelayanan, yang diberikan oleh para anggota suatu birokrasi pemerintahan kepada masyarakat klientelnya, harus pula di kaitkan dengan pengetahuan dan keterampilan paraanggota birokrasi tersebut. Artinya, rendahnya produktivitas kerja dan mutu pelayanan tidak semata-mata di sebabkan oleh tindakan dan perilaku yang disfungsional, akan tetapi sangat mungkin, karena tingkat pengetahuan dan keterampilan yang tidak sesuai dengan tuntutan tugas yang diemban.

C. Tindakan pejabat yang melanggar norma-norma hukum dan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Karena hakikat peranan, kedudukan dan fungsi, para anggota birokrasi pemerintahan dituntut untuk taat kepada semua ketentuan perundang-undangan yang berlaku secara umum. Bahkan sesungguhnya, tuntutan ketaatan itu lebih berat bagi para pegawai negeri karena di samping harus taat pada semua peraturan perundang-undangan yang berlaku secara umum, mereka juga harus tunduk dan taat kepada berbagai peraturan yang berlaku khusus bagi pegawai negeri.

D. Manifestasi dalam perilaku birokrat yang bersifat disfungsional atau negatif.

Teramat penting untuk mengupayakan agar para anggota birokrasi menghindari perilaku yang tidak sesuai dengan peranannya selaku abdi

negara dan abdi masyarakat. Dari segi inilah, penting dipahami patologi birokrasi yang bersumber dari keperilakuan. Pemahaman perilaku dalam kaitannya dengan patologi birokrasi, mutlak perlu disoroti dari sudut pandang etos kerja dan kultur organisasi yang berlaku dalam suatu birokrasi tertentu. Telah dimaklumi bahwa kultur organisasi suatu birokrasi tak bisa dilepaskan dari kultur sosial di masyarakat luas. Kultur organisasi penting dipahami karena berperan, antara lain sebagai alat pengendali perilaku para anggota birokrasi pemerintahan. Dikatakan demikian, karena organisasi turut menentukan apa yang baik dan tidak baik, yang boleh dan dilarang, hal-hal yang dipandang wajar dan yang tidak wajar. Agar diakui dan diterima sebagai anggota birokrasi yang baik, perilaku yang dituntut dari padanya adalah yang sesuai dengan kultur yang dianut oleh organisasi yang bersangkutan.

e. Akibat situasi internal dalam berbagai instansi dalam lingkungan pemerintahan.

Pemahaman patologi birokrasi secara tepat memerlukan analisis mendalam tentang konfigurasi birokrasi tersebut. Dengan analisis konfigurasi itu akan terlihat berbagai situasi internal yang dapat berakibat negatif terhadap birokrasi yang bersangkutan.¹⁰

Istilah patologi lazim digunakan dalam wacana akademis dilingkungan administrasi publik untuk menjelaskan berbagai praktik penyimpangan dalam birokrasi, seperti; paternalisme, pembengkakan

¹⁰ Sondang P. Siagian 1994 Patologi Birokrasi Analisis. Identifikasi dan Terapannya, Jakarta: Ghalia Indonesia. Hal. 35-145

anggaran, prosedur yang berlebihan, fragmentasi birokrasi, pembengkakan birokrasi.¹¹ Untuk keperluan teoritik, maka dimensi-dimensi patologis yang disebutkan terakhir akan diuraikan secara singkat seperti berikut :

a. Birokrasi Paternalistis

Perilaku birokrasi paternalistis adalah hasil dari proses interaksi yang intensif antara struktur birokrasi yang hierarkis dan budaya paternalistis yang berkembang dalam masyarakat. Struktur birokrasi yang hierarkis cenderung membuat pejabat bawahan menjadi sangat tergantung pada atasannya. Ketergantungan itu kemudian mendorong mereka untuk memperlakukan atasan secara berlebihan dengan menunjukkan loyalitas dan pengabdian yang sangat tinggi kepada pimpinan dan mengabaikan perhatiannya kepada parapengguna layanan yang seharusnya menjadi perhatian utama. Peranan atasan langsung dalam penilaian kinerja menjadi sangat penting sehingga wajar apabila para pejabat birokrasi cenderung memperlakukan atasannya secara berlebihan. Mereka cenderung menunjukkan perilaku ABS, yaitu memberikan laporan yang baik dan menyenangkan atasan dengan menciptakan distorsi informasi. Akibatnya, para pejabat atasan seringkali menjadi kurang memahami realitas masalah yang dihadapi oleh masyarakat.

¹¹Dwiyanto, 2011 Mengembalikan Kepercayaan Publik Melalui Reformasi Birokrasi. Jakarta:PT. Gramedia Pustaka Utama. Hal. 59

b. Prosedur yang berlebihan

Prosedur yang berlebihan merupakan bentuk penyakit birokrasi publik yang menonjol di berbagai instansi pelayanan publik di Indonesia. Birokrasi publik bukan hanya mengembangkan prosedur yang rigid dan kompleks, tetapi juga mengembangkan ketaatan terhadap prosedur secara berlebihan. Dalam birokrasi publik, prosedur bukan lagi sebagai fasilitas yang dibuat untuk membantu penyelenggaraan layanan tetapi sudah menjadi seperti berhala yang harus ditaati oleh para pejabat birokrasi dalam kondisi apapun.

Bahkan prosedur sudah menjadi tujuan birokrasi itu sendiri dan menggusur tujuan yang semestinya, yaitu melayani publik secara professional dan bermartabat. Apapun penyebabnya, pelanggaran terhadap prosedur selalu dianggap sebagai penyimpangan dan karena itu pelangganya harus diberi sanksi. Dalam birokrasi Weberian pengembangan prosedur yang rinci dan tertulis dilakukan untuk menciptakan kepastian pelayanan. Prosedur tertulis yang jelas dan rinci sebenarnya diperlukan oleh pejabat birokrasi sebagai penyelenggara layanan ataupun oleh para pengguna layanan. Para pejabat birokrasi memerlukan prosedur yang rinci dan tertulis karena dengan prosedur seperti itu mereka terhindar dari keharusan mengambil keputusan. Keberadaan prosedur pelayanan sangat membantu mereka dalam menentukan tindakan yang harus dilakukan

untuk merespon berbagai persoalan yang muncul dalam penyelenggaraan layanan.

c. Pembengkakan Birokrasi

Terdapat dua cara yang biasanya ditempuh untuk membengkakkan birokrasi. Cara pertama dilakukan dengan memperluas misi birokrasi. Pada saat pemerintah membentuk satuan birokrasi tertentu biasanya pemerintah memiliki gambaran yang jelas mengenai misi yang akan diemban oleh satuan birokrasi itu. Misi itu juga yang menjadi alasan dibentuknya sebuah atau beberapa satuan birokrasi. Namun, setelah terbentuk, para pejabat di birokrasi itu untuk selanjutnya cenderung memperluas misi birokrasi. Alasan utama yang mendorong mereka memperluas misi birokrasi tidak lain adalah keinginan para pejabat itu untuk dapat mengakses kekuasaan dan anggaran yang lebih besar. Cara kedua untuk membengkakkan birokrasi adalah dengan melakukan kegiatan diluar misinya. Tindakan seperti ini banyak sekali dilakukan oleh satuan-satuan birokrasi, baik di pemerintah pusat maupun daerah. Munculnya inisiatif untuk membengkakkan birokrasi juga disebabkan oleh cara pengalokasian anggaran yang berorientasi pada input. Karena alokasi anggaran didasarkan pada input, maka birokrasi dan para pejabatnya yang ingin memperoleh anggaran besar cenderung memperbesar input. Cara termudah untuk memperbesar input adalah dengan menciptakan banyak kegiatan.

d. Fragmentasi Birokrasi

Fragmentasi adalah pengkotat-kotakan birokrasi ke dalam sejumlah satuan yang masing-masing memiliki peran tertentu. Fragmentasi birokrasi memiliki beberapa interpretasi. Fragmentasi birokrasi dapat menunjukkan derajat spesialisasi dalam birokrasi. Dalam konteks ini pembentukan satuan-satuan birokrasi didorong oleh keinginan untuk mengembangkan birokrasi yang mampu merespon permasalahan publik yang cenderung semakinkompleks. Namun, fragmentasi birokrasi yang tinggi juga dapat disebabkan oleh sejumlah motif lainnya.¹²

2.3. Ruang Lingkup Patologi Birokrasi

Ruang lingkup patologi birokrasi dipetakan dalam dua konsep besar, yaitu:

- A. *Disfunctions of bureaucracy*, yakni berkaitan dengan struktur, aturan, dan prosedur atau berkaitan dengan karakteristik birokrasi atau birokrasi secara kelembagaan yang jelek, sehingga tidak mampu mewujudkan kinerja yang baik, atau erat kaitannya dengan kualitas birokrasi secara institusi.
- B. *Mal-administration*, yakni berkaitan dengan ketidakmampuan atau perilaku yang dapat disogok, meliputi: perilaku korup, tidak sensitif, arogan, misinformasi, tidak peduli dan bias, atau erat kaitannya

¹² Dwiyanto 2011. Mengembalikan Kepercayaan Publik Melalui Reformasi Birokrasi. Jakarta:PT. Gramedia Pustaka Utama. Hal. 97

dengan kualitas sumber daya manusianya atau birokrat yang ada di dalam birokrasi.¹³

2.4. Upaya mengatasi Patologi birokrasi

A. Pembinaan

Peraturan Daerah No. 10 Tahun 2017 BAB XI tentang Pembinaan Pengawasan dalam hal ini bahwa Pembinaan (1) Bupati melakukan pembinaan atas pengelolaan sampah yang dilakukan oleh masyarakat dan badan. (2) Camat bertanggung jawab atas pembinaan masyarakat di bidang pengelolaan persampahan di Kecamatan. (3) Kepala Desa/Lurah bertanggung jawab atas pembinaan masyarakat di bidang pengelolaan persampahan di Desa/Kelurahan. (4) Pembinaan sebagaimana yang dimaksud pada ayat (1), dilaksanakan dalam bentuk: a. koordinasi; b. sosialisasi; c. bantuan teknis; d. bimbingan teknis; c. pengembangan sistem informasi dan komunikasi d. diseminasi peraturan perundang-undangan dan pedoman di bidang pengelolaan sampah; dan/atau e. pendidikan dan pelatihan di bidang pengelolaan sampah. (5) Pembinaan sebagaimana yang dimaksud pada ayat (2) dan ayat (3), meliputi pembinaan terhadap kepatuhan masyarakat mengenai pengelolaan persampahan di wilayahnya masing-masing.¹⁴

B. Pengawasan

Menurut siagian dikutip oleh Makmur bahwa pengawasan adalah proses pengamatan dari pelaksanaan seluruh kegiatan organisasi untuk

¹³ Ismail, H.M. 2009, Politisasi Birokrasi, Malang: Ash-Shiddiqy Press.

¹⁴ Peraturan Daerah No. 10 Tahun 2017 tentang pengelolaan sampah BAB XI pasal 38 tentang pembinaan.

menjamin agar supaya semua pekerjaan yang sedang dilakukan berjalan sesuai dengan rencana yang telah ditentukan sebelumnya. Selanjutnya situmorang sebagaimana dikutip oleh makmur mengemukakan pengertian pengawasan adalah setiap usaha dan tindakan dalam rangka untuk mengetahui sejauhmana pelaksanaan tugas yan dilaksanakan menurut ketentuan dan sasaran yang hedak dicapai.

Peraturan Daerah No. 10 Tahun 2017 BAB XI tentang Pembinaan Pengawasan dalam hal ini bahwa (1) Bupati melakukan pengawasan atas pengelolaan sampah. (2) Pengawasan sebagaimana yang dimaksud pada ayat (1), dilaksanakan dalam bentuk : a. pemantauan; b. penindakan; c. pengendalian; d. evaluasi; dan e. pelaporan. (1) Dalam melaksanakan pengawasan sebagaimana dimaksud dalam pasal 38 Bupati dapat membentuk Tim. (2) Tata cara penindakan dan prosedur tetap pelaksanaan tugas Tim dilaksanakan berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan. (3) Segala biaya dalam pelaksanaan tugas dan fungsi Tim sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dibebankan pada APBD. (4) Pembentukan tim sebagaimana dimaksud pada Ayat (1) ditetapkan dengan Keputusan Bupati.¹⁵

Disisi lain untuk menanggulangi masalah patologi birokrasi tersebut, sangat diperlukan pemahaman yang tepat mengenai paradigma birokrasi yang ideal sebagai tolok ukur efektivitas kegiatan yang dilalcukan untuk mewujudkannya. Disamping itu juga diperlukan suatu teknik yang

¹⁵ Peraturan Daerah No. 10 Tahun 2017 tentang pengelolaan sampah BAB XI pasal 39 tentang pengawasan

ampuh mengatasi masalah Patologi Birokrasi tersebut, yaitu *Total Quality Management* (TQM).

1. Paradigma Birokrasi yang Ideal

Paradigma birokrasi yang ideal tersebut berkisar pada empat hal, yaitu :

- a. kelembagaan;
- b. manajemen sumber daya manusia
- c. pengembangan sistem kerja;
- d. pengembangan citra birokrasi yang positif.

a. Paradigma di Bidang Kelembagaan

Merupakan suatu kenyataan bahwa setiap negara; birokrasi pemerintahan merupakan organisasi yang paling besar. Besarnya birokrasi ditentukan oleh berbagai faktor, seperti kompleksitas fungsi yang harus diselenggarakan, besarnya tenaga kerja yang digunakan, besarnya anggaran yang dikelola, beraneka ragamnya sarana dan prasarana yang dikuasai serta dimanfaatkan, serta luasnya wilayah kerja yang meliputi seluruh wilayah keleluasaan Negara yang bersangkutan. Agar semakin mampu menyelenggarakan fungsinya dengan tingkat efisiensi, efektivitas dan produktivitas yang semakin tinggi, birokrasi pemerintah perlu selalu berusaha agar seluruh organisasi birokrasi itu dikelola berdasarkan prinsip-prinsip organisasi.

b. Manajemen sumber daya manusia

Sumber daya manusia harus diserahkan pada tersedianya tenaga kerja dan birokrasi dengan cara kuantitatif dan kualitatif memenuhi tuntutan keseluruhan tugas dan peranan birokrasi.

Adapun langkah-langkah yang dapat diambil dalam mengelola sumber daya manusia terdiri dari :

- perencanaan;
- rekrutmen;
- seleksi;
- penempatan sementara;
- penempatan tetap;
- penentuan sistem imbalan;
- perencanaan dan pembinaan karier;
- peningkatan pengetahuan dan ketrampilan;
- pemutusan hubungan kerja;
- pensiunan;
- audit kepegawaian;

Di sinilah terlihat pentingnya peningkatan kemampuan birokrasi sebagai salah satu penyelenggaraan pemerintahan negara.

c. Pengembangan Sistem Kerja

Pengembangan sistem kerja harus diarahkan pada hilangnya persepsi negatif mengenai birokrasi. Pengembangan

sistem kerja harus didasarkan pada pendekatan kesisteman. Pendekatan kesisteman pada intinya berarti bahwa struktur apapun yang digunakan, sekalipun berbeda-beda pengetahuan dan keterampilan yang spesialisik dari sumber daya manusia, kesemuanya itu harus tetap terwujud dalam kesatuan gerak dan langkah. Artinya, seluruh birokrasi bergerak sebagai satu kesatuan. Kesatuan gerak yang dimaksud dapat diwujudkan apabila pengembangan sistem kerja birokrasi ditujukan pada seluruh langkah yang ditempuh dalam proses administrasi negara.

d. Pengembangan Citra Birokrasi Yang Positif

Di dalam masyarakat banyak, citra birokrasi pada umumnya bersifat negatif. Untuk itu nilai-nilai loyalitas, kejujuran, semangat pengabdian, disiplin kerja, mendahulukan kepentingan bangsa di atas kepentingan sendiri, tidak memperhitungkan untung rugi dalam pelaksanaan tugas, kesediaan berkorban, dedikasi selalu ditekankan untuk dijunjung tinggi.

Beberapa cara yang ditempuh untuk dapat menghilangkan citra negatif tersebut yang diharapkan dapat berkembang citra positif. Antara lain, berikut ini

1. Mendorong demokrasi dalam masyarakat, antara lain dalam bentuk peningkatan pengawasan sosial agar penyimpangan oleh para anggota birokrasi semakin berkurang.

2. Mengurangi campur tangan birokrasi dalam berbagai kegiatan-kegiatan dalam masyarakat yang semakin maju, merupakan "porsi" masyarakat untuk menyelenggarakannya.
3. Menggunakan setiap kesempatan untuk menumbuhkan persepsi mengenai pentingnya orientasi pelayanan, bukan orientasi kekuasaan dalam berpikir dan bertindak.
4. Mengharuskan para pejabat tinggi membuat pernyataan mengenai kekayaan pada waktu mulai menjabat.

2 Total Quality Management (TQM)

Merupakan kenyataan yang tidak dapat dipungkiri, bahwa upaya peningkatan produktivitas aparatur pemerintah yang sering dilakukan karena aparatur pemerintah tersebut ingin dipandang tanggap terhadap berbagai tekanan dan tuntutan masyarakat. Berbagai kelompok dimasyarakat, yang dengan anekaragam kepentingannya ingin mendapatkan pelayanan aparatur pemerintah yang tugas fungsionalnya ialah memberikan pelayanan yang dimaksud.

Salah satu pendekatan baru yang telah dikembangkan oleh para ilmuwan administrasi negara dalam rangka upaya pemberian sumbangsinya guna meningkatkan mutu pelayanannya kepada masyarakat yang menjadi "kliennya" ialah bentuk teknik yang disebut *Total Quality Management*(TQM).

Ada tiga hal mendasar yang harus diperhatikan dalam penerapan *Total Quality Management* (TQM), yaitu :

Pertama : Menekankan pengkajian yang intensif dari hubungan dan saling berkaitan antara satu proses manajemen dengan proses manajemen tersebut yang "berdirisendiri". Setiap langkah berkaitan dengan langkah yang lain, baik yang mendahuluinya maupun yang mengikutinya. Sasaran pengkajian itu ialah, agar semua langkah dan tindakan dalam proses manajemen selalu tertuju pada pencapaian tujuan dan sasaran yang telah ditentukan dengan tingkat produktivitas yang setinggi mungkin, bebas dari pemborosan.

Kedua : Pemahaman persyaratan harus dipenuhi dalam hubungan aparatur dengan "kelompok klientele" yang dilayaninya. Bagaimanapun bentuk pengorganisasian aparatur pemerintahan dilakukan, setiap aparat mempunyai "kelompok klientele" yang dilayaninya. Pada prinsipnya hubungan tersebut didasarkan pada berbagai ketentuan perundang-undangan.

Ketiga : Sikap tanggap birokrasi terhadap tuntutan para anggota kelompok klientele. Adapaun yang dimaksud dengan tuntutan di sini berkaitan dengan sikap, perlakuan atau tanggapan birokrasi, antara lain:

- kekakuan aparat dalam menerapkan peraturan perundang-undangan yang berlaku yang mungkin dirasakan sudah tidak sesuai dengan perkembangan yang terjadi di masyarakat;
- penerapan ketentuan yang dipandang kurang atau tidak transparan;
- perlakuan yang dirasakan diskriminatif;

- kelambanan dalam memberikan pelayanan;

Pendekatan yang menyangkut ketiga hal inilah yang merupakan obyek TQM. Hal ini disebabkan pendekatan tersebut dapat dikatakan bersifat ganda. di satu pihak, ia harus merupakan filsafat manajemen dalam menyelenggarakan roda pemerintahan negara. Di lain pihak, digunakan sebagai suatu metode dalam proses penyempurnaan dan pendayagunaan aparatur pemerintah. Dengan demikian, bahwa pendekatan TQM semestinya digunakan oleh kelompok eksekutif dan para pelaksana kegiatan-kegiatan operasional dalam lingkungan pemerintahan.

Dalam kaitan ini, dimana organisasi di lingkungan pemerintahanpun semakin sadar mengenai pentingnya peningkatan efisiensi, efektivitas, mutu dan produktivitas seluruh aparatur pemerintah. Oleh karena itu, berbagai pendekatan dan metode kerja yang diupayakan atau diterapkandalam lingkungan birokrasi negara.

2.5. Implementasi kebijakan Publik

Program kebijakan yang telah diambil sebagai alternatif pemecahan masalah harus diimplementasikan, yakni dilaksanakn oleh badan-badan administrasi maupun agen-agen pemerintah ditingkat bawah. Hersel Nogi S. Tangkilisan mengutip pengertian implementasi menurut Patton dan Sawicki dalam buku yang berjudul *Kebijakan Publik yang Membumi* bahwa:

“Implementasi berkaitan dengan berbagai kegiatan yang diarahkan untuk merealisasikan program, dimana pada posisi ini eksekusi

mengatur cara untuk mengorganisir, menginterpretasikan dan menerapkan kebijakan yang telah diseleksi”¹⁶.

Berdasarkan pengertian diatas, Implementasi berkaitan dengan berbagai kegiatan yang diarahkan untuk merealisasikan program, dimana pada posisi ini eksekutif mengatur cara untuk mengorganisir. Seorang eksekutif mampu mengatur secara efektif dan efisien sumber daya, unit-unit dan teknik yang dapat mendukung pelaksanaan program, serta melakukan interpretasi terhadap perencanaan yang telah dibuat, dan petunjuk yang dapat diikuti dengan mudah bagi realisasi program yang dilaksanakan. implementasi kebijakan (*policy Implementation*) adalah pelaksanaan pengendalian aksi-aksi kebijakan didalam kurung waktu tertentu¹⁷.

Riant Nugroho dalam bukunya yang berjudul *Publik policy* mengemukakan bahwa:

“Implementasi kebijakan pada prinsipnya adalah cara agar sebuah kebijakan dapat mencapai tujuannya. Tidak lebih dan tidak kurang untuk mengimplementasikan kebijakan publik, maka ada dua pilihan langkah yang ada yaitu dapat mengimplementasikan dalam bentuk program-program atau melalui formulasi kebijakan *derivate* atau turunan dari kebijakan publik tersebut”¹⁸.

Implementasi kebijakan menurut di atas, tidak lain berkaitan dengan cara agar kebijakan dapat mencapai tujuan. Kebijakan publik tersebut diimplementasikan melalui bentuk program-program serta melalui

¹⁶Tangklisan, 2003. Implementasi Kebijakan Publik. Yogyakarta: Lukman Offset YPAPI.Hal 9

¹⁷Dunn w. 2013. Pengantar Analisis Kebijakan Publik. Yogyakarta: Gajah Mada University Press. Hal. 132

¹⁸Riant Nugroho 2014 Publik Policy. Jakarta: PT. Elex Media Kompotindo. Hal. 618

turunan. Turunan yang dimaksud adalah dengan melalui proyek intervensi dan kegiatan intervensi.

Menurut Darwin, ada beberapa hal yang perlu diperhatikan dalam persiapan proses implementasi yang perlu dilakukan, setidaknya terdapat empat hal penting dalam proses implementasi kebijakan, yaitu pendayagunaan sumber, pelibatan orang atau sekelompok orang dalam implementasi, interpretasi, manajemen program, dan penyediaan layanan dan manfaat pada publik¹⁹.

Agar suatu kebijakan dapat mewujudkan tujuan yang diinginkan, maka persiapan proses implementasi kebijakan harus mendayagunakan sumber yang ada, melibatkan orang atau sekelompok orang dalam implementasi, menginterpretasikan kebijakan, program yang dilaksanakan harus direncanakan dengan manajemen yang baik, dan menyediakan layanan dan manfaat pada masyarakat. Sehubungan dengan faktor yang mempengaruhi implementasi kebijakan suatu program, terdapat beberapa faktor yang mempengaruhi implementasi kebijakan program-program pemerintah yang bersifat desentralistis. Faktor-faktor tersebut adalah:

1. Kondisi lingkungan. Lingkungan sangat mempengaruhi implementasi kebijakan, lingkungan tersebut mencakup lingkungan sosio cultural serta keterlibatan penentu program

¹⁹Widodo, 2001. Good Governance Telaah dari dimensi Akuntabilitas, Kontrol Birokrasi Pada Era Desentralisasi dan Otonomi Daerah Surabaya: Insan Cendikia. Hal. 194

2. Hubungan antar organisasi. Implementasi sebuah program perlu dukungan dan koordinasi dengan instansi lain. Untuk itu diperlukan koordinasi dan kerjasama antar instansi bagi keberhasilan suatu program.
3. Sumber daya organisasi untuk implementasi program. Implementasi kebijakan perlu didukung sumberdaya, baik sumberdaya manusia (*human resources*) maupun sumberdaya non-manusia (*non human reseources*).
4. Karakteristik dan kemampuan agen pelaksana. Maksudnya adalah mencakup struktur birokrasi, norma-norma dan pola-pola hubungan yang terjadi dalam birokrasi dimana semua itu akan mempengaruhi implementasi suatu program.²⁰

Berdasarkan faktor diatas, yaitu kondisi lingkungan, hubungan antar organisasi, sumberdaya organisasi untuk implementasi program, karakteristik dan kemampuan agen pelaksana merupakan hal penting dalam mempengaruhi suatu implementasi program, sehingga faktor-faktor tersebut menghasilkan kinerja dan dampak dari suatu program yaitu sejauh mana program tersebut dapat mencapai sasaran atau tujuan yang telah ditetapkan.

“In our approach to the study of policy implementation, we begin in the abstract and ask: What are the precondition for uccesfull policy implementation?” (di dalam pendekatan study implementasi kebijakan pertanyaan abstraknya dimulai dari bagaiman pra kondisi

²⁰ Subarsono 2005. Analisis Kebijakan Publik Konsep, teori dan aplikasi. Yogyakarta Pustaka Pelajar. Hal. 101

untuk suksesnya kebijakan public dan kedua adalah apa hambatan utama dari kesuksesan kebijakan public).

Untuk menjawab pertanyaan penting itu, menawarkan dan mempertimbangkan empat faktor dalam mengimplementasikan kebijakan public, yaitu : Communicatio (komunikasi), Resourches (sumber daya), Dispotition or Attitude (sikap pelaksana), and Bureucratic structure (struktur birokrasi)²¹.

Walaupun tidak sangat banyak studi tentang bagaimana mendesain kesuksesan implementasi kebijakan, ada beberapa literatur yang menjelaskan beberapa pelajaran yang dapat dipetik untuk kesuksesan implementasi kebijakan seperti :

1. Jika sebuah kebijakan publik didesain tidak didasarkan pada kerangkadan acuan teori yang kuat dan jelas, maka implementasinya akan terganggu, karna konteks persoalannya tidak didesain secara baik serta bagaimana mekanisme bekerjanya tidak dipersiapkan secara matang.
2. Antara kebijakan dan implementasi harus disusun suatu korelasi yang jelas sehingga konsekuensinya yang diinginkanpun jelas pula. Semakin kompleks kesinambungan kebijakan dengan implementasi maka akan semakin kompleks persoalan dan beban yang akan dihadapi dilapangan, dimana bisa saja implementasi kebijakan publik tersebut akan gagal.

²¹Tahir A. 2015. Kebijakan Publik dan Transparansi Penyelenggaraan Pemerintah Daerah. Bandung. CV. Alfabeta. Hal. 61

3. Implementasi kebijakan publik akan gagal jika terlalu banyak lembagayang bermain. Itu artinya mesti disusun sebuah organisasi koordinator yang berfungsi mengkoordinasikan dan juga mengelola bagaimana agar proses implementasi kebijakan dapat berjalan dengan baik.
4. Sosialisasi kebijakan kepada mereka yang akan melaksanakan kebijakan sangatlah penting karena hal ini sangat mempengaruhi keberhasilan implementasi kebijakan. Pelaksanaan kebijakan pada tingkat yang paling bawah (*street level bureaucracy*) harus diberikan informasi yang menyeluruh dan utuh mengenai kebijakan publik yang akan diambil.
5. Evaluasi kebijakan secara terus menerus (monitoring) terhadap sebuah kebijakan sangatlah krusial karena sebuah kebijakan akan berevolusi secara baik dan efisien jika ada evaluasi yang terus menerus dan berkesinambungan. Banyak bukti menunjukkan bahwa kebijakan publik yang ambisius akan gagal jika evaluasinya dilakukan setelah beberapa tahun implementasinya.

Untuk berhasil dengan baik, pembuat kebijakan publik harus menaruh perhatian yang sama terhadap implementasi dan perumusan kebijakan. Implementasi tidak bisa dipisahkan dari kebijakan. Sesuatu tidak akan jelas gunanya jika tidak dijelaskan bagai mana cara melakukannya. Inartinya bagaimana cara melaksanakannya merupakan

fokus pokok dan faktor yang mempengaruhi keberhasilan implementasi kebijakan.²²

Ada beberapa kondisi yang mempengaruhi kesuksesan sebuah implementasi kebijakan yaitu:

1. Ada tidaknya keterbatasan-keterbatasan eksternal yang parah. Maksudnya jika terdapat penolakan yang besar dari kalangan eksternal organisasi publik, maka jelas implementasi kebijakan akan gagal. Oleh karenanya diperlukan sebuah upaya konstruktif sedemikian rupa sehingga konstrain konstrain eksternal ini dapat diminimalisir semaksimal mungkin.
2. Ketersediaan waktu dan sumber daya yang cukup. Jika implementasi kebijakan tidak didukung dengan waktu dan sumber daya yang cukup (seperti sumber daya uang dan sumber daya manusia) maka jangan terlalu banyak berharap implementasi kebijakan tersebut akan berhasil dengan sukses.
3. Adanya dukungan berbagai kombinasi sumber daya yang cukup dalam setiap tahapan implementasi kebijakan. Ini artinya kontinuitas dukungan sumber daya dalam setiap tahapan implementasi kebijakan harus dipersiapkan secara baik dan matang.
4. Analisis kausalitas akan banyak mempengaruhi keberhasilan implementasi kebijakan. Ini penting karena kadang-kadang terdapat

²² Bridgman & Davis 2000, Fenna 1998 & Turner & Hulme 1997 Badjuri & Yuwono 2002. Hal. 116-117

kesulitan yang nyata tentang berfikir kausalitas dalam semua persoalan kebijakan publik.

5. Perlunya sebuah lembaga koordinator, yang diperlukan untuk lebih dominan mengelola tahapan-tahapan implementasi kebijakan.

Kalau tidak ada lembaga koordinator yang jelas maka dengan sendiri tidak ada mekanisme akuntabilitas dan kontinuitas yang berkesinambungan dari sebuah implementasi kebijakan publik.

6. Dalam tahap awal implementasi, harus ada kejelasan dan kesepakatan mengenai tujuan dan sasaran apakah yang akan dituju? Ini penting agar terjadi kejelasan dan kesatuan gerak dan langkah dari masing-masing lembaga yang terlibat.

7. Adanya pembagian kerja yang jelas dari setiap tahapan implementasi

sehingga menghasilkan kejelasan hak dan tanggung jawab dari masing-masing lembaga pelaksana tersebut.

8. Sebagaimana disampaikan, koordinasi, komunikasi dan kerjasama yang baik antar lembaga pelaksana kebijakan itu akan mempengaruhi kebijakan implementasi.

9. Kepatuhan terhadap kesepakatan dan tujuan yang telah ditetapkan dalam koordinasi implementasi tersebut, berpengaruh positif terhadap kesuksesan implementasi kebijakan. Ini berkaitan

dengan konsistensi dan komitmen antara apa yang ditulis dengan apa yang dilaksanakan dalam tahapan implementasi itu.²³

Berdasarkan pemaparan mengenai implementasi kebijakan di atas dapat disimpulkan bahwa implementasi kebijakan akan muncul apabila memiliki pangkal permasalahan dan jika sebuah kebijakan publik didesain tidak didasarkan pada kerangka dan acuan teori yang kuat dan jelas, maka implementasinya akan terganggu, karna konteks persoalannya tidak didesain secara baik serta bagaimana mekanisme bekerjanya tidak dipersiapkan secara matang. Ini juga berkaitan dengan implementasi kebijakan *finger print* yang di terapkan di Kantor Wilayah Departemen Hukum dan HAM dalam mendorong peningkatan disiplin pegawai khususnya Kantor Wilayah Hukum dan HAM serta instansi lainnya di Indonesia.

2.6. Kebersihan

Kebersihan lingkungan merupakan hal yang tak terpisahkan dari kehidupan manusia dan merupakan unsur yang fundamental dalam ilmu kesehatan dan pencegahan.²⁴ Yang dimaksud dengan kebersihan lingkungan adalah menciptakan lingkungan yang sehat sehingga tidak mudah terserang berbagai penyakit seperti diare, demam berdarah, muntaber dan lainnya. Hal ini dapat dicapai dengan menciptakan suatu lingkungan yang bersih indah dan nyaman.

²³ Turner & Hulme 1997; Bridgman & Davis 2000 dalam Badjuri & Yuwono 2002. Hal. 117-119

²⁴ Lastriyah. 2011. Kebersihan Lingkungan. <http://lastriyah-identitas.blogspot.com/> diakses 9 Desember 2013

Kebersihan merupakan sebuah cerminan bagi setiap individu dalam menjaga kesehatan yang begitu penting dalam kehidupan sehari-hari. Kebersihan lingkungan merupakan suatu keadaan yang bebas dari segala kotoran dan penyakit, yang dapat merugikan segala aspek yang menyangkut setiap kegiatan dan perilaku lingkungan masyarakat, dimana kehidupan manusia tidak bisa dipisahkan baik lingkungan alam maupun lingkungan social.²⁵

Masalah tentang kebersihan lingkungan yang tidak kondusif dikarenakan masyarakat tidak sadar akan menjaga kebersihan lingkungan, misalnya lingkungan yang kotor karena membuang sampah sembarangan hingga mengakibatkan bencana banjir saat musim penghujan tiba, ataupun masalah limbah yang dibuang secara sembarangan sehingga membuat air bersih menjadi tercemar. Hal ini terjadi karena masih kurangnya kesadaran masyarakat akan lingkungan, dan belum adanya tindakan yang serius dalam mengupayakan kebersihan dan kelestarian lingkungan. Ini adalah salah satu contoh nyata bahwa masyarakat belum benar-benar menyadari tentang arti pentingnya kebersihan dan kelestarian lingkungan.²⁶

Lingkungan yang bersih sangat penting diwujudkan agar terhindar dari berbagai jenis penyakit, seperti diare, penyakit kulit, penyakit usus,

²⁵Buhungo, 2012 Ilmu Kesehatan masyarakat. Jakarta: Rineka Cipta.

²⁶Dayatri, 2012 Manfaat Menjaga Kebersihan Lingkungan.

http://sintadayatri.wordpress.com/2012/11/06/arti-dan-manfaat_kebersihan-lingkungan/
diakses tanggal 20 September 2013

penyakit pemafasan dan penyakit lain yang disebabkan air dan udara sering menyerang golongan keluarga ekonomi lemah. Selain hal tersebut, Lingkungan yang bersih dapat mencegah terjadinya bencana banjir maupun tanah longsor.²⁷

2.7. Pengelolaan Sampah

Dalam undang-undang Republik Indonesia Nomor 18 Tahun 2008. Pengelolaan sampah adalah sisa kegiatan sehari-hari manusia dan atau proses alam yang berbentuk padat. Berdasarkan jenisnya, sampah terdiri dari: 1) Sampah organik, yaitu sampah yang tidak dapat didegradasi atau diuraikan secara sempurna melalui proses biologi baik secara aerob maupun secara anaerob.²⁸

Menurut undang-undang republic Indonesia Nomor 18 tahun 2008 pengelolaan sampah adalah kegiatan yang sistematis, menyeluruh dan berkesinambungan meliputi pengurangan dan penanganan sampah. Adapun sampah yang dikelola berdasarkan Undang-Undang ini terdiri dari sampah rumah tangga dan sampah spesifik. Pengelolaan sampah bertujuan untuk meningkatkan kesehatan masyarakat dan kualitas lingkungan serta menjadikan sampah sebagai sumber daya.

Pada pasal 4 Peraturan daerah kabupaten Sinjai No 10 tahun 2017. Dijelaskan tujuan diselenggarakan pengelolaan sampah yaitu untuk

²⁷Lastriyah. 2011. Kebersihan Lingkungan. <http://lastriyah-identitas.blogspot.com/> diakses 9 Desember 2013

²⁸Suwerda, 2012. Bank Sampah (Kajian Teori dan Penerapannya). Yogyakarta: Lukman Offset YPAPI. Hal. 11-12

meningkatkan kesehatan masyarakat dan kualitas lingkungan serta menjadikan sampah sebagai sumber daya.

2.8. Penelitian Terdahulu

Tabel 1 Penelitian Terdahulu

| NO | NAMA | JUDUL PENELITIAN | HASI PENEITIAN | Persamaan/perbedaan |
|----|------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 1 | Erland Mouw dan Yulinda Uang | Analisis gejala patologi birokrasidi kantor kecamatan sahu timur | <ul style="list-style-type: none"> • Masih lemahnya penerapan regulasi disiplin pegawai sehingga munculnya perilaku yang malas dalam bekerja. • Kurangnya pengawasan dan juga kesadaran hukum terhadap kinerja birokrat kantor camat Sahu Timur. • Kurangnya kemampuan, keterampilan, dan integritas para pegawai dalam melaksanakan pekerjaan. | <ul style="list-style-type: none"> • Penelitian ini mengkaji tentang patologi birokrasi. • Penelitian ini membahas Analisis gejala patologi birokrasi. • Penelitian yang direncanakan membahas tentang bentuk patologi dan bagaimana mengatasinya. |
| 2 | Hamirul | Patologi birokrasi yang dimanifestasikan dalam perilaku birokrat yang bersifat disfungsional | Hasil penelitian dikantor pertanahan kota Cimahi dalam melayani publik masih menderita jenis patologi birokrasi yang dimanifestasikan dalam perilaku birokrat yang bersifat disfungsional atau negatif, diantaranya: tidak disiplin, berpura-pura sibuk, bersekongkol dan bekerjasama dengan calo, arogansi. Beberapa | <ul style="list-style-type: none"> • Penelitian ini sama-sama mengkaji tentang patologi birokrasi • Penelitian ini membahas tentang Patologi Birokrasi Yang dimanifestasikan Dalam Perilaku Birokrat Yang Bersifat Disfungsional |

| | | | | |
|---|-----------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| | | | <p>strategi yang dapat dilakukan dalam meminimalisir patologi jenis ini yakni dengan transparansi waktu serta biaya dalam mengurus sertifikat dengan penguatan administrasi, penguatan birokrasi itu sendiri baik individu dengan cara meningkatkan kualitas sumberdaya manusianya dan secara organisasi dengan pendekatan secara struktural, pendekatan teknologi, pendekatan yang berfokus pada kinerja serta pendekatan orang secara kagamaan, secara psikologis dan secara kesisteman dengan menggunakan sistem pelayanan satu atap atau one stop service.</p> | |
| 3 | Siti Latifatul Imama, Ya'qub Cikusin, Khoiron | <p>PATOLOGI BIROKRASI (Studi Tentang Problem-Problem Pengelolaan Badan Usaha Milik Desa (bumdes) pada Desa Wonorejo Kecamatan Singosari Kabupaten Malang)</p> | <p>Hasil penelitian menunjukkan bahwa; (1) problem-problem birokrasi pengelolaan BUMDes pada Desa Wonorejo masih terdapat problem dalam pengelolaannya yaitu kurangnya dana desa untuk kemajuan BUMDes dan juga belum adanya potensi wisata desa yang dapat dikembangkan. (2) keorganisasian</p> | <ul style="list-style-type: none"> • Penelitian ini Mengkaji tentang Patologi Birokrasi • Penelitian ini membahas terkait problemproblem birokrasi pengelolaan Badan Usaha Milik Desa (BUMDes) pada Desa Wonorejo Kecamatan Singosari Kabupaten Malang. |

| | | | | |
|--|--|--|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--|
| | | | <p>BUMDes pada Desa Wonorejo masih belum ada</p> <p>kerjasama/hubungan baik dengan Kepala Desa dan BPD dan juga dalam BUMDes SDM-nya masih minim dan membutuhkan untuk perekrutan anggota baru. (3) fasilitas BUMDes pada Desa Wonorejo yaitu masih belum adanya gedung/kantor untuk bekerja para karyawan. (4) persepsi masyarakat mengenai problem-problem birokrasi pengelolaan BUMDes yaitu kurangnya sosialisasi kepada masyarakat tentang manfaat dan tujuan BUMDes, dan juga dalam pencairan dan penyaluran BPNT (Bantuan Pangan Non Tunai) masih terdapat keterlambatan, serta pada BUMDes tersebut belum adanya sistem upah untuk para karyawan yang mengakibatkan terdapat dua anggota BUMDes yang mengundurkan diri.</p> | |
|--|--|--|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--|

Sumber : Data sekunder setelah diolah

2.9. Kerangka Pikir

Berdasarkan tinjauan pustaka diatas, maka dapat dirumuskan kerangka pemikiran penelitian ini. Pengelolaan sampah idealnya sudah mesti ada perubahan dari segi pengembangan khususnya persoalan pelayanan dari pemerintah setempat yang bertanggungjawab atas dasar aturan yang telah ditetapkan demi mewujudkan kesejahteraan bagi seluruh kalangan masyarakat khususnya di daerah kabupaten Sinjai.

Adapun bagan kerangka pikir dari penelitian ini adalah sebagai berikut:

Gambar Kerangka Pikir Penelitian

