



e ISSN 2614-8935

p ISSN 2615-3815

# INOVASI

JURNAL POLITIK DAN KEBIJAKAN

Vol. 16 No. 1, Mei 2019

**Dampak Penataan Permukiman Kumuh Terhadap Peningkatan Kualitas Hidup Masyarakat di Kawasan Bagan Deli Belawan**

*(Hadasa Manurung, Dwira Nirfalini Aulia, Samsul Bahri)*

**Deskripsi Permasalahan Upaya Pengembangan Pariwisata Berkelanjutan Di Danau Toba Sumatera Utara**

*(Porman Juanda Marpomari Mahulae)*

**Konstruksi Model Perilaku Pelayanan Kesehatan**

*(Alexsander, Ida Widianingsih, Heru Nurasa, Widya Setiabudi Sumadinata)*

**Permasalahan Dalam Pelayanan Kepada Penghayat Kepercayaan Terhadap Tuhan Yang Maha Esa**

*(Herman Hendrik)*

**Implementasi Kebijakan Publik Dalam Percepatan Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap Pada Kantor Badan Pertanahan Nasional Kabupaten Ogan Ilir**

*(Hardiansyah, L.N. Intan, A. Lutfi)*

**Peranan Aktor Dalam Pengelolaan Bank Sampah Berkelanjutan di Kota Medan**

*(Dumora Jenny Margaretha Siagian, Hidayat Hamsari, Fikarwin Zuska)*

Diterbitkan oleh :

**Badan Penelitian dan Pengembangan  
Provinsi Sumatera Utara**

Inovasi	Vol. 16	No. 1	Hal. 1 - 73	Medan Mei 2019	e ISSN 2614-8935 p ISSN 2615-3815
---------	---------	-------	----------------	-------------------	--------------------------------------

Terakreditasi sebagai Jurnal Ilmiah  
Terakreditasi Peringkat 2 dengan  
Nomor Akreditasi : 130/E/KPT/2018



# INOVASI

JURNAL POLITIK DAN KEBIJAKAN

**Volume 16, Nomor 1**

**Mei 2019**

**e-ISSN 2614-8935**

Jurnal INOVASI adalah jurnal ilmiah bidang ilmu politik dan kebijakan yang Terakreditasi Peringkat 2 berdasarkan Surat Keputusan Direktur Jenderal Penguatan Riset dan Pengembangan, Kementerian Riset, Teknologi, dan Pendidikan Tinggi Republik Indonesia Nomor: 30/E/KPT/2018 tanggal 24 Oktober 2018.

Jurnal INOVASI sebagai media litbang Provinsi Sumatera Utara memuat karya tulis ilmiah hasil penelitian atau tinjauan kepustakaan dalam bidang pemerintahan dan kemasyarakatan, sosial budaya, ekonomi dan pembangunan, sumberdaya alam dan maritim sebagai bahan kebijakan dan wawasan berpolitik yang terbit dua kali dalam setahun setiap bulan Mei dan Oktober.

***Pengarah  
Penanggung Jawab***

Kepala Badan Penelitian dan Pengembangan Provinsi Sumatera Utara  
Kepala Bidang Inovasi dan Teknologi Badan Penelitian dan Pengembangan Provinsi Sumatera Utara

***Ketua  
Anggota***

Prof. Dr. Marlon Sihombing MA (*Kebijakan Publik*, Universitas Sumatera Utara)  
Zahari Zein, M.Sc., Ph.D (*Lingkungan*, Universitas Sumatera Utara)  
Ir. E. Harso Kardhinata, M.Sc (*Pertanian*, Universitas Sumatera Utara)  
H. Makrum Rambe, SE., MM  
Erwinsyah, SH., MH  
Hendra Dermawan Siregar, STP., M.SP  
Drs. H. Darwin Lubis, MM

***Sekretariat Redaksi***

Dra. Hj. Chandra Leka, MAP  
Yanita, SE  
Erwina Saragih, SP  
Dewi Nurita  
Elidawati  
Ali Sahdi Harahap, S.Pd

***Editorial Board***

***Editor In Chief  
Section Editor***

Nobrya Husni, ST  
Anton Parlindungan Sinaga, ST  
Deni Syahputra, ST  
Dumora Jenny Margaretha Siagian, ST  
Porman Juanda Marpomari Mahulae, ST  
Silvia Darina, SP  
Wahyu Nugroho  
Deliyanto, S.Kom

***Layouter  
Jurnal Manager***

***Mitra Bestari Volume 16, Nomor 1, Mei 2019***

Prof. Dr. Ir. Basyaruddin, MS (*Pertanian*, Universitas Al Washliyah)  
Suzanna Eddyono, S.Sos., M.Si., MA (*Sosial*, Universitas Gajah Mada)  
Dr. Wahyu Ario Pratomo, SE., M.Ec (*Ekonomi Pembangunan*, Universitas Sumatera Utara)  
Zahari Zein, M.Sc., Ph.D (*Lingkungan*, Universitas Sumatera Utara)

Alamat Penerbit :

**BADAN PENELITIAN DAN PENGEMBANGAN  
PROVINSI SUMATERA UTARA**

Jl. Sisingamangaraja No. 198 Medan 20126  
Tel. (061) 7866225; 7883016 - Fax. (061) 7866248  
Website: <http://jurnal.balitbang.sumutprov.go.id>  
Email: [inovasiibpp@gmail.com](mailto:inovasiibpp@gmail.com)

## PENGANTAR REDAKSI

HORAS.....

Pembaca yang terhormat,

Mulai Oktober 2018, Jurnal INOVASI memperoleh penilaian akreditasi terbaru sebagai jurnal ilmiah **TERAKREDITASI PERINGKAT 2** berdasarkan Surat Keputusan Direktur Jenderal Penguatan Riset dan Pengembangan, Kementerian Riset, Teknologi dan Pendidikan Tinggi Republik Indonesia dengan Nomor Akreditasi 30/E/KPT/2018. Penilaian ini menjadi pemacu semangat sekaligus tantangan bagi redaksi dalam mengelola jurnal INOVASI menjadi lebih baik dari sebelumnya.

Terbitan Mei 2019 memuat berbagai topik yaitu permukiman, pariwisata, kesehatan, lahan dan lingkungan. Artikel pertama yaitu dampak penataan permukiman kumuh di kawasan Bagan Deli Belawan yang sampai saat ini masih menjadi persoalan dalam penataan daerah pesisir. Selanjutnya artikel tentang permasalahan pengembangan pariwisata Danau Toba, diikuti dengan artikel tentang model perilaku pelayanan kesehatan. Edisi kali ini juga memuat masalah sosial terkait penghayat kepercayaan terhadap Tuhan Yang Maha Esa. Artikel tentang kebijakan pertanahan dan pengelolaan sampah turut mengisi jurnal INOVASI Volume 1 Mei 2019.

Topik yang beragam dalam edisi kali ini semoga dapat memperkaya khasanah keilmuan pembaca serta dapat menjadi rujukan dalam kebijakan pembangunan daerah khususnya Provinsi Sumatera Utara.

Terima kasih dan selamat membaca.

-Dewan Redaksi-



# INOVASI

JURNAL POLITIK DAN KEBIJAKAN

Volume 16, Nomor 1

Mei 2019

e-ISSN 2614-8935

*Kata kunci yang dicantumkan adalah istilah bebas. Lembar abstrak ini boleh diperbanyak/dicopy tanpa ijin dan biaya.*

DDC 363.5

Hadasa Manurung, Dwira Nirfalini Aulia, Samsul Bahri

Dampak Penataan Permukiman Kumuh Terhadap Peningkatan Kualitas Hidup Masyarakat di Kawasan Bagan Deli Belawan

Inovasi, Jurnal Politik dan Kebijakan, Mei 2019, Vol 16, No.1, halaman 1 - 10

Penelitian ini bertujuan mengevaluasi dampak penataan permukiman kumuh terhadap peningkatan kualitas hidup masyarakat di kawasan Bagan Deli Belawan. Kualitas hidup dipengaruhi oleh kualitas lingkungan permukiman yang dapat dilihat melalui beberapa hal seperti: jaringan infrastruktur (jalan, sanitasi, akses terhadap air bersih, dan lain-lain), kondisi kualitas kesehatan (frekuensi diserang penyakit dan akses ke pusat kesehatan), peningkatan ekonomi masyarakat (tingkat pendapatan dan lapangan kerja baru), persepsi keamanan fisik lingkungan (resiko bencana, keamanan dan kenyamanan). Metode penelitian menggunakan metode evaluasi, yaitu membandingkan kondisi lingkungan dan kondisi masyarakat saat sebelum dan saat sesudah adanya program RPKPP. Hasil penelitian ini menunjukkan bahwa dampak penataan permukiman kumuh terhadap peningkatan kualitas hidup masyarakat di kawasan Bagan Deli Belawan masih terbatas pada peningkatan aksesibilitas, sedangkan untuk aspek lain belum berdampak. Oleh karena itu masih diperlukan pengembangan dan implementasi program RPKPP di kawasan Bagan Deli, tidak hanya pada sektor infrastruktur saja tetapi juga pada hal pemberdayaan ekonomi dan perubahan perilaku masyarakat.

Kata kunci: permukiman kumuh, rencana pembangunan, bagan deli Belawan

DDC 910.2

Porman Juanda Marpomari Mahulaa

Deskripsi Permasalahan Upaya Pengembangan Pariwisata Berkelanjutan Di Danau Toba Sumatera Utara

Inovasi, Jurnal Politik dan Kebijakan, Mei 2019, Vol 16, No.1, halaman 11 - 20

Penelitian ini adalah sebuah usaha yang dilakukan untuk mengurai masalah yang dihadapi para stakeholder dalam mewujudkan sebuah pengelolaan pariwisata yang berkelanjutan di kawasan Danau Toba. Indikator yang diukur dalam penelitian ini adalah indikator dasar dari 5 (lima) isu utama pengembangan pariwisata berkelanjutan yang telah dikembangkan oleh United Nation World Tourism Organization (UNWTO). Penelitian ini adalah penelitian deskriptif dengan pendekatan kualitatif dan diperkuat dengan data-data yang bersifat kuantitatif. Berdasarkan hasil pengukuran indikator-indikator dasar tersebut dan pendalaman yang dilakukan dengan diskusi-diskusi yang dilakukan dengan para informan penelitian, diketahui bahwa

sebenarnya penyelesaian persoalan dasar pengembangan pariwisata berkelanjutan di sebuah destinasi wisata masih menjadi tugas besar bagi para stakeholder kepariwisataan di kawasan tersebut. Berdasarkan jenis permasalahan yang ada, maka terdapat kebutuhan kebijakan pengembangan terkait: 1) meningkatkan perekonomian dengan adanya kegiatan pariwisata; 2) penjaminan kesejahteraan daerah dan masyarakat lokal dengan adanya kegiatan pariwisata; 3) pemenuhan kepuasan pengunjung; 4) pelibatan masyarakat lokal di dalam pengelolaan kepariwisataan; dan 5) penjaminan kelestarian lingkungan hidup.

Kata kunci: pengembangan, pariwisata berkelanjutan, Danau Toba

DDC 363.96

Alexsander, Ida Widianingsih, Heru Nurasa, Widya Setiabudi Sumadinata

Konstruksi Model Perilaku Pelayanan Kesehatan

Inovasi, Jurnal Politik dan Kebijakan, Mei 2019, Vol 16, No.1, halaman 21 - 36

Penelitian ini bertujuan mengeksplorasi perilaku bidan dalam pelayanan kesehatan. Eksplorasi tersebut diharapkan menghasilkan model yang dapat menggambarkan dan menjelaskan entitas praktek pelayanan bidan sebagai street level bureaucrat. Metode kualitatif dengan desain studi kasus digunakan pada riset ini. Teknik pengumpulan data dilakukan dengan diskusi kelompok terfokus, wawancara mendalam, studi dokumentasi dan observasi. Informan penelitian ini yaitu kelompok profesi bidan puskesmas, pasien dan multi-stakeholder. Data dianalisis melalui proses penalaran induktif, triangulasi data meliputi perbandingan aktor, proses, dan waktu, serta alat penyusunan model yang digunakan adalah aplikasi program Vensim PLE.7.2. Penelitian menemukan 20 faktor dalam tiga layer subsistem (layer kualitas pelayanan, layer coping behavior, dan layer faktor determinan perilaku) yang berinteraksi satu sama lainnya. Coping behavior memoderasi kualitas pelayanan dan faktor-faktor determinan perilaku. Faktor-faktor tersebut memiliki pola hubungan konstruktif antara sumberdaya, klien, dan personal value. Dinamika interaksi tersebut membentuk model unik perilaku dalam pelayanan publik. Beberapa gugus loop, hubungan kausal, dan pemetaan faktor dalam model memiliki kemungkinan untuk berkembang menjadi kajian kebijakan strategis. Tetapi sebelumnya, dibutuhkan simulasi dengan menggunakan variasi data numerik untuk menguji konstruksi, kehandalan dan perilaku model.

Kata kunci: bidan, perilaku, pelayanan kesehatan, sistem dinamik

DDC 299

Herman Hendrik

Permasalahan Dalam Pelayanan Kepada Penghayat Kepercayaan Terhadap Tuhan Yang Maha Esa

Inovasi, Jurnal Politik dan Kebijakan, Mei 2019, Vol 16, No.1, halaman 37 - 45

Kajian mengenai kebijakan yang berkaitan dengan kepercayaan terhadap Tuhan YME masih sedikit. Sehubungan dengan itu, tulisan ini dibuat dengan harapan dapat memberi sumbangsih terhadap khazanah literatur yang membahas tentang hal tersebut. Tulisan ini dibuat berdasarkan kajian dokumen. Data yang digunakan berupa hasil evaluasi pelayanan penghayat kepercayaan terhadap Tuhan YME, yang dikeluarkan oleh DKT pada Tahun 2016. Hasil evaluasi tersebut berisi jenis pelayanan kepada penghayat kepercayaan terhadap Tuhan YME, dasar hukumnya, permasalahannya, serta solusi yang dijalankan oleh pihak-pihak terkait dalam mengatasi permasalahan yang ada. Berdasarkan data tersebut, tulisan ini menganalisis berbagai permasalahan yang timbul dalam pelayanan kepada penghayat kepercayaan terhadap Tuhan YME di berbagai daerah di Indonesia.

Kata kunci: Kepercayaan terhadap Tuhan YME, penghayat, agama, kebijakan kebudayaan

---

DDC 333.3

Hardiansyah, L.N. Intan, A. Lutfi

Implementasi Kebijakan Publik Dalam Percepatan Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap Pada Kantor Badan Pertanahan Nasional Kabupaten Ogan Ilir

Inovasi, Jurnal Politik dan Kebijakan, Mei 2019, Vol 16, No.1, halaman 47 - 57

Kebijakan PTSL diluncurkan untuk mengantisipasi masih banyak tanah yang belum disertifikatkan di berbagai wilayah di Indonesia, termasuk di wilayah Kabupaten Ogan Ilir. Melalui metode penelitian kualitatif deskriptif dengan wawancara mendalam kepada informan terpilih dan observasi lapangan, serta dengan metode analisis triangulasi, diperoleh hasil penelitian bahwa implementasi kebijakan percepatan PTSL secara umum telah berjalan sesuai dengan standar operasional prosedur (SOP) namun dukungan anggaran belum maksimal, kuantitas petugas PTSL yang masih sedikit dan kualitas yang masih rendah, masyarakat kurang peduli dan masih enggan mendaftarkan tanahnya dengan alasan lamban, lama dan mahal serta tingkat kesulitan yang berbeda-beda dalam proses pengukuran tanah/lahan. Temuan penelitian ini merekomendasikan kepada BPN bahwa implementasi kebijakan PTSL akan dapat berjalan dengan optimal bila didukung anggaran yang memadai, aparat yang cukup dan berkualitas serta pelayanan yang berkualitas.

Kata kunci: implementasi kebijakan, pendaftaran tanah sistematis lengkap, BPN, Ogan Ilir

---

DDC 628.4

Dumora Jenny Margaretha Siagian, Hidayat Hamsari, Fikarwin Zuska

Peranan Aktor Dalam Pengelolaan Bank Sampah Berkelanjutan di Kota Medan

Inovasi, Jurnal Politik dan Kebijakan, Mei 2019, Vol 16, No.1, halaman 59 - 73

Penelitian ini bertujuan untuk menganalisa bagaimana peranan para aktor dalam mempertahankan keberlanjutan operasional bank sampah di Kota Medan. Metode penelitian menggunakan pendekatan kualitatif dengan metode etnografi dari Spradley. Pengumpulan data dilakukan pada kondisi yang alamiah, sumber data primer, dan teknik pengumpulan data lebih banyak pada observasi berperan serta, wawancara mendalam,

dan dokumentasi. Hasil penelitian menjelaskan bahwa aktor-aktor yang berperan pada pengelolaan bank sampah di Kota Medan meliputi nasabah, bank sampah (induk dan unit), pengepul dan pengerat, botot dan perusahaan (vendor). Interaksi antar agen dan aktor berjalan dalam suatu kepentingan yang didasarkan pada dimensi ruang dan waktu, atau dengan kata lain terjadi reposisi antar agen dan aktor yang disesuaikan dengan keadaan. Selain itu pemerintah juga mengambil peranan cukup penting dalam keberlangsungan bank sampah, baik dalam administrasi maupun sebagai sebuah struktur bank sampah. Berdasarkan hasil lapangan, ada 3 aspek yang dimiliki para aktor, sehingga mereka mampu bertahan dan terus memiliki kemauan mengembangkan bank sampah. Aspek-aspek tersebut adalah Strategi, Jaringan sosial dengan membentuk kerjasama dan jaringan, dan Sosialisasi pengelolaan sampah. Aspek-aspek ini sangat berperan dan penting dilakukan oleh para aktor untuk memperjuangkan dan mengembangkan bank sampah.

Kata kunci: peranan, aktor, pengelolaan, bank sampah, Kota Medan



*The discriptors given are keywords. The abstrack sheet may by reproduced/ copied without permission or charge*

DDC 363.5

Hadasa Manurung, Dwira Nirfalini Aulia, Samsul Bahri

*The Impact of Slum Structuring on The Increase in People's Quality of Life at Bagan Deli, Belawan*

*Inovasi, Journal of Politics and Policy, May 2019, Vol 16, No.1, p. 1 - 10*

*This study aims to evaluate the impact of slum habitation arrangement on improving the quality of life of people in Bagan Deli Belawan area. Quality of life is influenced by the quality of the neighborhood that can be seen through several things such as: infrastructure networks (roads, sanitation, access to clean water, etc.), health quality conditions (frequency of disease and access to health centers), improvement of the community economy (new levels of income and employment), perceptions of the physical security of the environment (disaster risk, safety and comfort). The research method uses the evaluation method, which compares the environmental conditions and conditions of the community before and after the RPKPP program. The results of this study indicate that the impact of slum settlement arrangement on improving the quality of life of people in the Bagan Deli Belawan area is still limited to increased accessibility, while for other aspects it has not had an impact. Therefore there is still a need to develop and implement the RPKPP program in the Bagan Deli area, not only in the infrastructure sector but also in terms of economic empowerment and changes in community behaviour.*

**Keywords:** *slum, development plan, Bagan Deli Belawan*

DDC 910.2

Porman Juanda Marpomari Mahulaa

*Problem Description of Sustainable Tourism Development Effort on Toba Lake North Sumatera*

*Inovasi, Journal of Politics and Policy, May 2019, Vol 16, No.1, p. 11 - 20*

*This research is an attempt to find out the problems that faced in realizing a sustainable tourism management in the Lake Toba area. The measured indicators in this study are the basic indicators of the 5 main issues of sustainable tourism development that was developed by United Nation World Tourism Organization (UNWTO). This research is descriptive research with qualitative approach and reinforced with quantitative data. Based on the result of measurement of the basic indicators and the deepening done with the discussions conducted with the informants of the research, it is known that the actual settlement of the basic problem of sustainable tourism development in a tourist destination is still a big task for tourism stakeholders in the region. Based on the types of problems that exist, there is a need for development policies that related to: 1) improving the economy with tourism activities; 2) guarantee of regional welfare and local communities in the presence of*

*tourism activities; 3) fulfillment of visitor satisfaction; 4) involvement of local communities in tourism management; and 5) guarantee of environmental sustainability.*

**Keywords:** *development, sustainable tourism, Toba Lake*

DDC 363.96

Alexsander, Ida Widianingsih, Heru Nurasa, Widya Setiabudi Sumadinata

*Construction of Public Health Service Behavioral Model*

*Inovasi, Journal of Politics and Policy, May 2019, Vol 16, No.1, p. 21-36*

*This study aims to explore the behavior of midwives. Exploration is expected to produce a model that provides description and explanation the entity practices of Street level bureaucrats in health services delivering. Qualitative methods with case study design are used in this research. Data collection techniques are carried out with FGD, in-depth interviews, literature study and observations. The informants of the study are the midwives, patients, and multi-stakeholder. The collected data were analyzed through an inductive reasoning process, triangulation, and Vensim PLE 7.2. The study found 20 factors in three layers (service quality layer, coping behavior layer, and behavioral determinant layer) that interact with each other. Coping behavior has been moderator between service quality layer and behavioral determinat layer. Those factors construct the unique model which simplified interaction among resources factors, personal value, and clients. The dynamic interaction shapes a behavior model of midwives in health services shows how dilematic among scarcity of resource, ambiguity and discretion blended in the routine and simplification to cope with the client needs. Some parts in the model have the possibility to be developed into strategic policy study. But before, it needs a simulation by using a variety of numerical data to test the model.*

**Keywords:** *midwife, behavior, health services, dynamics system*

DDC 299

Herman Hendrik

*Problems in Services for The Adherents of The Belief in One God*

*Inovasi, Journal of Politics and Policy, May 2019, Vol 16, No.1, p. 37 - 45*

*Studies on the Belief are dominated by studies on the aspects of the Belief itself, e.g. the meaning of God; while studies on the policy on the Belief, e.g. the impact of government policy on the Belief adherents' life, are still rare. Accordingly, this paper is expected to contribute to the body of knowledge on the Belief. In doing so, this paper analyses problems in the delivery of service for the Belief adherents in several areas in Indonesia. The data used in this paper is a document on the result of evaluation of*

service delivery for the Belief adherents, released by the Directorate of the Belief in One God in 2016. The document shows kinds of services of the Belief adherents, legal basis, problems in the services, and the solutions from the parties involved.

*Keyword: The Belief in One God, adherent, religion, cultural policy*

---

DDC 333.3

Hardiansyah, L.N. Intan, A. Lutfi

*The Public Policy Implementation in Accelerating A Comprehensive Systematic Land Registration at Ogan Ilir Regional National Land Office*

*Inovasi, Journal of Politics and Policy, May 2019, Vol 16, No.1, p. 47 - 57*

*PTSL policy is launched to anticipate that there are still many land that has not been certified in various regions in Indonesia, including in the Ogan Ilir Regency area. Through descriptive qualitative research methods with in-depth interviews with selected informants and field observations, as well as triangulation analysis methods, the results of the research show that the implementation of PTSL acceleration policies in general has been in accordance with standard operating procedures (SOP) but budget support is not maximal. that is still small and the quality is still low, people are less concerned and still reluctant to register their land for reasons that are slow, long and expensive and the level of difficulties that are different in the process of measuring land / land. The findings of this study recommend to the National Land Agency that the implementation of PTSL policies will be able to run optimally if it is supported by an adequate budget, sufficient and quality apparatus and quality services.*

**Keywords:** *policy implementation, comprehensive systematic land registration, BPN, Ogan Ilir*

---

DDC 628.4

Dumora Jenny Margaretha Siagian, Hidayat Hamsari, Fikarwin Zuska

*The Role of Actors in Managing Sustainable Waste Banks in Medan City*

*Inovasi, Journal of Politics and Policy, May 2019, Vol 16, No.1, p. 59 - 73*

*This study aims to analyze how the roles of actors in maintaining the operational sustainability of waste banks in the city of Medan. The research method used a qualitative approach with ethnographic methods from Spradley. Data collection is carried out in natural settings, primary data sources, and more data collection techniques in participant observation, in-depth interviews, and documentation. The results of the study explain that the actors who play a role in the management of waste banks in Medan City include customers, waste banks (parent and unit), collectors and rodents, botots and companies (vendors). Interaction between agents and actors runs in an interest based on the dimensions of space and time, or in other words, repositioning between agents and actors is adjusted to the situation. In addition, the government also plays an important role in the sustainability of waste banks, both in administration and as a waste bank structure. Based on the results of the field, there are 3 aspects that the actors have, so they are able to survive and continue to have the will to develop a waste bank. These aspects are Strategy, Social Network by forming cooperation and networks, and Socialization of waste management. These aspects are very important for actors to fight for and develop waste banks.*

**Keywords:** *role, actor, management, waste bank, Medan City*



## DAFTAR ISI

	<i>Halaman</i>
✂ <b>Dampak Penataan Permukiman Kumuh Terhadap Peningkatan Kualitas Hidup Masyarakat di Kawasan Bagan Deli Belawan</b> <i>(Hadasa Manurung, Dwira Nirfalini Aulia, Samsul Bahri)</i>	1 - 10
✂ <b>Deskripsi Permasalahan Upaya Pengembangan Pariwisata Berkelanjutan Di Danau Toba Sumatera Utara</b> <i>(Porman Juanda Marpomari Mahulae)</i>	11 - 20
✂ <b>Konstruksi Model Perilaku Pelayanan Kesehatan</b> <i>(Alexsander, Ida Widianingsih, Heru Nurasa, Widya Setiabudi Sumadinata)</i>	21 - 36
✂ <b>Permasalahan Dalam Pelayanan Kepada Penghayat Kepercayaan Terhadap Tuhan Yang Maha Esa</b> <i>(Herman Hendrik)</i>	37 - 45
✂ <b>Implementasi Kebijakan Publik Dalam Percepatan Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap Pada Kantor Badan Pertanahan Nasional Kabupaten Ogan Ilir</b> <i>(Hardiansyah, L.N. Intan, A. Lutfi)</i>	47 - 57
✂ <b>Peranan Aktor Dalam Pengelolaan Bank Sampah Berkelanjutan di Kota Medan</b> <i>(Dumora Jenny Margaretha Siagian, Hidayat Hamsari, Fikarwin Zuska)</i>	59 - 73



## Hasil Penelitian

# DAMPAK PENATAAN PERMUKIMAN KUMUH TERHADAP PENINGKATAN KUALITAS HIDUP MASYARAKAT DI KAWASAN BAGAN DELI BELAWAN

## *(THE IMPACTS OF SLUM STRUCTURING ON THE INCREASE IN PEOPLE'S QUALITY OF LIFE AT BAGAN DELI, BELAWAN)*

*Hadasa Manurung, Dwira Nirfalini Aulia, Samsul Bahri*

Program Studi Teknik Arsitektur  
Fakultas Teknik Universitas Sumatera Utara  
Jl. Perpustakaan, Kampus USU Gedung D, Padang Bulan, Medan  
email: hadasamanurung@yahoo.com

*Diterima: 21 Januari 2019; Direvisi: 30 Januari 2019; Disetujui: 31 Januari 2019*

### ABSTRAK

Permukiman kumuh membutuhkan penanganan agar tidak menurunkan nilai keindahan kota, menurunkan kualitas hidup masyarakat, serta menurunkan tingkat keamanan dan kenyamanan kota. Permukiman Nelayan memiliki komunitas masyarakat yang penghuninya mempunyai orientasi ke laut, dengan mata pencaharian utama sebagai nelayan, sehingga sangat bergantung kepada kondisi alam. RPKPP melakukan penanganan kumuh dengan pendekatan struktural yaitu pembangunan *promanade/steigher*, pembangunan jalan lingkungan dan pembuatan sumber air bersih (sumur bor) di permukiman nelayan. Penelitian ini bertujuan mengevaluasi dampak penataan permukiman kumuh terhadap peningkatan kualitas hidup masyarakat di kawasan Bagan Deli Belawan. Kualitas hidup dipengaruhi oleh kualitas lingkungan permukiman yang dapat dilihat melalui beberapa hal seperti: jaringan infrastruktur (jalan, sanitasi, akses terhadap air bersih, dan lain-lain), kondisi kualitas kesehatan (frekuensi diserang penyakit dan akses ke pusat kesehatan), peningkatan ekonomi masyarakat (tingkat pendapatan dan lapangan kerja baru), persepsi keamanan fisik lingkungan (resiko bencana, keamanan dan kenyamanan). Metode penelitian menggunakan metode evaluasi, yaitu membandingkan kondisi lingkungan dan kondisi masyarakat saat sebelum dan saat sesudah adanya program RPKPP. Hasil penelitian ini menunjukkan bahwa dampak penataan permukiman kumuh terhadap peningkatan kualitas hidup masyarakat di kawasan Bagan Deli Belawan masih terbatas pada peningkatan aksesibilitas, sedangkan untuk aspek lainnya belum berdampak. Oleh karena itu masih diperlukan pengembangan dan implementasi program RPKPP di kawasan Bagan Deli, tidak hanya pada sektor infrastruktur saja tetapi juga pada hal pemberdayaan ekonomi dan perubahan perilaku masyarakat.

**Kata Kunci:** permukiman kumuh, rencana pembangunan, bagan deli Belawan

### ABSTRACT

*Handling of slums is needed require handling so as not to reduce the value of the beauty of the city, decreasing the quality of life of the people, while reducing the level of security and comfort of the city. Fishermen's habitation has a community of residents who have an orientation to the sea, with the main livelihood as fishermen, so it is very dependent on natural conditions. RPKPP carries out slum handling with a structural approach, namely development of promanade / steigher, construction of environmental roads and the creation of clean water sources (boreholes) in the habitation. This study aims to evaluate the impact of slum habitation arrangement on improving the quality of life of people in Bagan Deli Belawan area. Quality of life is influenced by the quality of the neighborhood that can be seen through several things such as: infrastructure networks (roads, sanitation, access to clean water, etc.), health quality conditions (frequency of disease and access to health centers), improvement of the community economy (new levels of income and employment), perceptions of the physical security of the environment (disaster risk, safety and comfort). The research method uses the evaluation method, which compares the environmental conditions and conditions of the community before and after the RPKPP program. The results of this study indicate that the impact of slum settlement arrangement on improving*

*the quality of life of people in the Bagan Deli Belawan area is still limited to increased accessibility, while for other aspects it has not had an impact. Therefore there is still a need to develop and implement the RPKPP program in the Bagan Deli area, not only in the infrastructure sector but also in terms of economic empowerment and changes in community behaviour.*

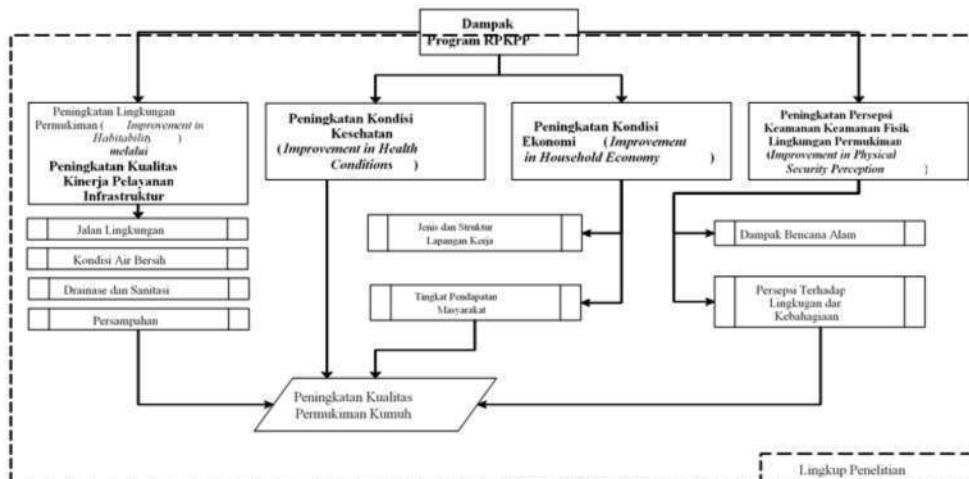
**Keywords:** *slum, development plan, Bagan Deli Belawan*

**PENDAHULUAN**

Urbanisasi atau pertumbuhan penduduk perkotaan yang semakin tinggi membuat perkembangan kota-kota di hampir semua belahan dunia terjadi dengan sangat cepat. Ketersediaan prasarana dan sarana serta banyaknya dan bervariasinya lapangan kerja menjadi faktor penarik bagi pendatang ke kota, dengan harapan dapat meningkatkan kesejahteraan hidupnya (Davey,1993). Dengan kondisi demikian, kota seringkali disebut pusat pertumbuhan atau mesin pertumbuhan ekonomi (Devas dan Rakodi, 1993; Heinelt dan Kübler, 2005). Umumnya para pendatang dari pedesaan tidak memperoleh pekerjaan formal karena keterbatasan pendidikan dan ketrampilan. Sementara pekerjaan informal yang dapat mereka lakukan tidak mampu memenuhi kebutuhan hidup mereka termasuk untuk mengakses pelayanan dasar perkotaan, seperti perumahan yang baik, karena lahan yang terbatas dan mahal, sehingga mereka mengokupasi lahan-lahan ilegal sebagai permukiman yang tinggi kepadatan penduduknya. Dengan kondisi ini lingkungan permukiman yang ditinggali menjadi semakin kumuh dan kualitas hidup semakin rendah. Jika hal ini tidak dikelola maka kawasan kumuh akan

bertambah dan pada jangka panjang akan menurunkan citra kota.

Untuk meningkatkan kualitas permukiman kumuh, program penanganan permukiman kumuh terus dimodifikasi (Prayitno, 2016). Pemerintah melalui Kementerian Pekerjaan Umum dan Perumahan Rakyat menyusun Strategi Pembangunan Permukiman dan Infrastruktur Perkotaan (SPPPIP) dan Program Pembangunan Kawasan Permukiman Prioritas (RPKPP). Kawasan Bagan Deli merupakan kawasan permukiman kumuh prioritas di Kota Medan yang menjadi lokasi Pilot Project Program SPPPIP dan RPKPP sejak tahun 2012-2015. Program pembangunan dan peningkatan infrastruktur perkotaan seperti pembangunan jalan lingkungan, dan pembangunan sumur bor dilakukan untuk mengurangi bahkan menghilangkan tingkat kekumuhannya. Rumusan masalahnya adalah bagaimana dampak dari Program RPKPP terhadap kualitas hidup masyarakat di kawasan Bagan Deli. Tujuan Penelitian ini adalah mengidentifikasi kekumuhan sebelum dan sesudah dilakukan penataan di Kawasan Bagan Deli Belawan, dan menemukan dampak Program Rencana Pembangunan Kawasan Permukiman Prioritas (RPKPP) di Kawasan Bagan Deli Belawan. Model Kerangka Pikir Penelitian seperti pada Gambar 1.



**Gambar 1.** Kerangka Pikir Penelitian

Indikator kualitas hidup yang terkait dengan upaya penanganan permukiman kumuh (*upgrading slum*) adalah :

1. Peningkatan lingkungan permukiman (*Improvement in Habitability*). Program penanganan kawasan kumuh akan

meningkatkan lingkungan permukiman karena adanya perbaikan jaringan infrastruktur, yang ditunjukkan dengan adanya perbaikan jaringan jalan, sanitasi, akses terhadap air bersih dan lain sebagainya (Brakarz dan Jaitman, 2013; PPrez-Casas, 2017).

2. Peningkatan kondisi kesehatan (*Improvement in Health Conditions*). Program penanganan kawasan kumuh akan meningkatkan kondisi kesehatan masyarakat karena kondisi lingkungan menjadi bersih dan terhindar dari berbagai penyakit (Brakarz dan Jaitman, 2013; Corburn dan Sverdlik, 2017; PPrez-Casas, 2017 : Turley, dkk, 2013).
3. Peningkatan ekonomi masyarakat (*Improvement in Household Economy*). Program penanganan kawasan kumuh akan meningkatkan ekonomi masyarakat yang ditunjukkan dengan terbukanya lapangan kerja baru yang akan meningkatkan pendapatan masyarakat (Brakarz dan Jaitman, 2013; PPrez-Casas, 2017 ; Turley, dkk, 2013).
4. Peningkatan persepsi keamanan fisik lingkungan permukiman (*Improvement in Physical Security Perception*). Program penanganan kawasan kumuh akan meningkatkan persepsi keamanan baik secara sosial maupun secara fisik, karena lingkungan yang semakin baik dan tertata mendorong peningkatan keamanan dan kenyamanan

tinggal di lingkungan permukiman tersebut. Dengan kondisi ini maka penduduk yang tinggal di permukiman tersebut akan semakin bahagia (Brakarz dan Jaitman, 2013; PPrez-Casas, 2017).

#### METODE

Pendekatan penelitian yang digunakan adalah pendekatan evaluasi, karena penelitian ingin mengungkapkan dampak kegiatan penataan kawasan kumuh. Menurut Walliman (2011), penelitian evaluasi menggunakan penilaian terhadap kualitas suatu objek atau kegiatan, dan tipe evaluasi yang dilakukan adalah evaluasi *ex-post* atau penilaian yang dilakukan setelah kegiatan selesai dilaksanakan. Data penelitian dikumpulkan melalui kuisisioner, wawancara, dan pengamatan.

Lokasi penelitian dipusatkan pada kawasan permukiman Bagan Deli lingkungan IV dan lingkungan V. Pengumpulan data dilakukan melalui survey lapangan dan penyebaran kuisisioner dan wawancara. Kuisisioner yang disebarakan kepada 100 orang responden, masing-masing dibagi menjadi 50 responden di Lingkungan IV, dan 50 responden di Lingkungan V. Guna memahami lingkungan permukiman Bagan Deli dilakukan pengamatan secara langsung. Selanjutnya dilakukan wawancara pada tokoh masyarakat serta masyarakat yang ada di kawasan permukiman Bagan Deli. Variabel penelitian ditampilkan pada Tabel 1.

**Tabel 1.** Tabel Variabel Penelitian

Tujuan Penelitian	Variabel	Indikator	Parameter	Sumber Data
Mengidentifikasi tingkat kekumuhan sebelum dan sesudah dilakukan penataan di Kawasan Bagan Deli Belawan	Lokasi Permukiman	Status Lahan dan Bangunan	Kepemilikan lahan dan bangunan	Kuisisioner, pengamatan dan wawancara
		Harga Lahan dan sewa Rumah	Harga lahan dan sewa	Kuisisioner
		Alasan tinggal		Kuisisioner
Menemukan dampak Program Rencana Pembangunan Kawasan Permukiman Prioritas (RPKPP) di Kawasan Bagan Deli Belawan	Peningkatan Kualitas Kinerja Infrastruktur	Pelayanan Jaringan Jalan	Kualitas dan aksesibilitas	Kuisisioner, pengamatan dan wawancara
		Kinerja pelayanan air bersih	Kualitas dan keterjangkauan	Kuisisioner, pengamatan dan wawancara
		Kinerja Drainase dan Sanitasi Lingkungan	Tersedia dan fungsinya	Kuisisioner, pengamatan dan wawancara

Tujuan Penelitian	Variabel	Indikator	Parameter	Sumber Data
		Kinerja pelayanan persampahan	Tersedia dan penggunaannya	Kuisisioner, pengamatan dan wawancara
	Peningkatan Kondisi Kesehatan Masyarakat	Terserang Penyakit	Jenis penyakit dan frekuensinya	Kuisisioner, pengamatan dan wawancara
	Peningkatan Kondisi Ekonomi Masyarakat	Jenis pekerjaan	Pekerjaan utama dan alternatif pekerjaan	Kuisisioner, pengamatan dan wawancara
		Tingkat pendapatan	Peningkatan pendapatan	Kuisisioner, pengamatan dan wawancara
	Peningkatan Persepsi Keamanan Fisik Lingkungan Permukiman	Kebencanaan	Jenis bencana dan frekuensi bencana	Kuisisioner, pengamatan dan wawancara
			Respon terhadap bencana	Kuisisioner, pengamatan dan wawancara
		Persepsi terhadap kebahagiaan	Tingkat kebahagiaan	Kuisisioner, pengamatan dan wawancara

## HASIL DAN PEMBAHASAN

Berdasarkan Surat Keputusan Walikota Medan Nomor 640 / 039.K / I / 2015/ tentang Penetapan Lokasi Lingkungan Perumahan dan Permukiman Kumuh di Kota Medan, Kelurahan Bagan Deli adalah salah satu lingkungan permukiman kumuh dengan status "Kumuh Berat". Maka Kelurahan Bagan Deli menjadi kawasan kumuh di Kecamatan Medan Belawan yang mendapat Program Pembangunan Kawasan Permukiman Prioritas (RPKPP). Kelurahan Bagan Deli terletak di tepi muara Sungai Deli. Berdasarkan letak astronomis, Kelurahan Bagan Deli terletak pada 3°47' LU- 3°48' LU dan 98°41'BT-98°42' BT. Kelurahan Bagan Deli memiliki luas wilayah administrasi 3,04 km2. Atau 304,74 Ha yang terdiri dari 15 distrik lingkungan.

Karena letaknya di tepi laut, lokasi ini sering mengalami air pasang yang menyebabkan

kondisi jalan rusak dan becek. Kebiasaan buruk masyarakat yang membuang sampah sembarangan membuat sampah berserakan di bawah kolong rumah panggung mereka. Hal ini membuat kondisi lingkungan semakin buruk dan kumuh. Jumlah penduduk di kelurahan ini adalah 15.525 jiwa, terdiri dari 3.565 kepala keluarga. Pekerjaan penduduk adalah Nelayan dan Buruh Nelayan sebesar 78% dari jumlah seluruh jiwa yang ada. Jumlah persentase masyarakat yang tidak produktif sebesar 68,1% dari jumlah penduduk.

Sementara persentase jumlah penduduk yang produktif dan bekerja adalah 31,9%. Masyarakat produktif terbagi menjadi masyarakat yang bermata pencaharian tetap dan tidak tetap (sampingan). Ada beberapa pekerjaan yang sifatnya tetap, yaitu pedagang (0,2%), nelayan (20%), sopir transport (0,2%), karyawan swasta (0,4%), imam mesjid (0,3%), dan

wiraswasta (0,4%). Ada juga masyarakat yang memiliki pekerjaan sampingan (tidak tetap), yaitu : buruh harian lepas (0,5%), buruh nelayan (12%), buruh peternakan/ tambak (0,8%), pembantu rumah tangga (0,6%), tukang sol sepatu (0,1%), tukang jahit (0,2%), dan tabib (0,1%). Dari jumlah penduduk yang produktif terdapat 21,5% yang memiliki pekerjaan tetap dan 10,4% memiliki pekerjaan sampingan (tidak tetap).

Tingkat Pendidikan masyarakat, hanya sedikit yang mengesampingkan pendidikan di atas SLTA (perguruan tinggi) yaitu hanya 0,3%. Selebihnya, sebesar 99,7% hanya mengesampingkan pendidikan sampai tingkat SLTP. Sementara masih cukup banyak yang belum sekolah, yaitu 27,1% dari jumlah penduduk. Banyak masyarakat terpaksa putus sekolah akibat tingkat ekonomi yang rendah dan anggapan bahwa pekerjaan nelayan

yang sudah ditekuni masyarakat secara turun temurun tidak membutuhkan pendidikan di sekolah.

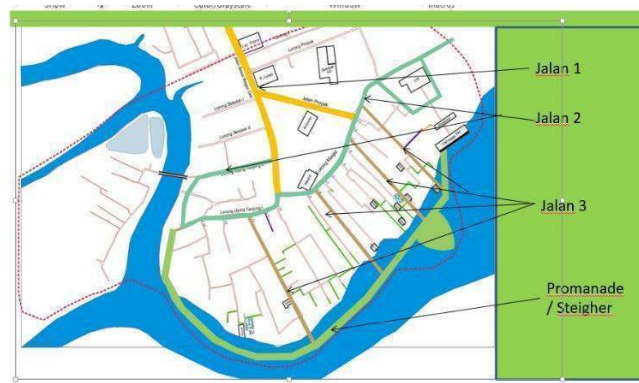
Implementasi Program RPKPP di Kawasan Bagan Deli dilakukan secara bertahap dengan strategi:

1. Pembangunan struktur ruang dalam wujud pembangunan jaringan jalan sehingga akses ke lingkungan permukiman semakin baik, seperti terlihat pada gambar 3.
2. Penyediaan jaringan air bersih untuk permukiman Bagan Deli seperti pada Gambar 4.

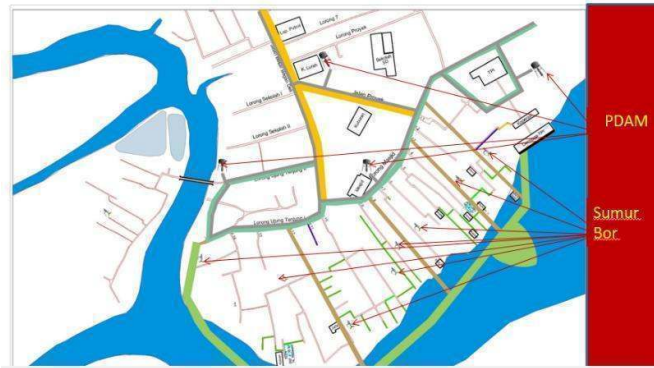
Analisis dampak penataan terhadap kualitas hidup masyarakat, ditinjau dari peningkatan: kualitas kinerja infrastruktur; kondisi kesehatan masyarakat; kondisi ekonomi masyarakat; persepsi keamanan fisik lingkungan permukiman; dan, Lingkungan dan Kebahagiaan.



**Gambar 2.** Peta Udara Kelurahan Bagan Deli Kecamatan Medan Belawan  
Sumber: Bappeda Pemerintah Kota Medan (2012)



**Gambar 3.** Program Pembangunan Jalan Lingkungan di Kawasan Bagan Deli Belawan  
Sumber: Bappeda Pemerintah Kota Medan (2012)



**Gambar 4.** Program Pembangunan Sumur BOR di Kawasan Bagan Deli Belawan  
 Sumber: Bappeda Pemerintah Kota Medan (2012)

1. Dampak Program Penataan Permukiman Kumuh Terhadap Peningkatan Kualitas Kinerja Infrastruktur.

**Jalan Lingkungan.** Analisis kuisioner menunjukkan bahwa sebelum adanya program RPKPP, umumnya jaringan jalan bersifat darurat atau sementara dengan jenis material paling banyak dari papan/kayu. Setelah adanya program RPKPP jaringan jalan digantikan dengan jaringan jalan dari beton, sehingga kualitas jaringan juga semakin baik. Sebelumnya hanya dapat dilalui dengan berjalan kaki tetapi setelah dibangun dapat dilalui kendaraan roda 2 bahkan kendaraan roda 3 dan roda 4. Hal ini menunjukkan program RPKPP mampu meningkatkan aksesibilitas di kawasan permukiman Bagan Deli.

**Kondisi Air Bersih.** Kendala lain yang paling besar sering dihadapi oleh penduduk yang tinggal di kawasan permukiman kumuh adalah terbatasnya akses terhadap air bersih. Hal ini tentunya berdampak terhadap kesehatan penduduk. Untuk memenuhi kebutuhan air bersih, penduduk Kawasan Bagan Deli sebagian besar (54%) memanfaatkan sumur bor yang dibangun oleh pemerintah. Cara lain adalah dengan cara membeli (39%) dan hanya 5 % yang telah memanfaatkan pelayanan PDAM.

**Kondisi Drainase dan Sanitasi Lingkungan.** Kondisi drainase dan air limbah menjadi ukuran sehat tidaknya lingkungan permukiman. Karena Bagan Deli merupakan lingkungan permukiman yang berada di pinggir laut dan hampir setiap saat tergenang air laut maka sistem drainasenya secara umum tidak ada. Artinya air hujan mengalir dimana saja tercampur dengan air laut tanpa adanya pvarit. Demikian halnya dengan sistem jaringan air limbah. Di kawasan permukiman Bagan Deli tidak terdapat jaringan air limbah.

Penduduk membuang limbah rumah tangga langsung ke laut atau ke bawah rumah mereka sendiri tanpa pengolahan atau penampungan sebelumnya. Sebagian besar (86 %) penduduk

membuang limbah langsung ke laut. Karena tidak adanya program penyediaan jaringan air limbah maka perilaku membuang air limbah ke laut tidak berubah. Kondisi lingkungan permukiman Bagan Deli diperparah dengan masih terbatasnya kepemilikan WC dan septik Tank oleh penduduk.

Hasil analisis kuisioner menunjukkan bahwa penduduk tidak yang memiliki WC sebesar 63%, sedangkan yang tidak memiliki septik tank sebanyak 76 %. Artinya program RPKPP belum menyentuh atau menyelesaikan persoalan sanitasi lingkungan. Kondisi ini membuat aroma bau busuk sangat terasa jika berada di lingkungan permukiman Bagan Deli.

**Kondisi Persampahan.** Pengelolaan persampahan di kawasan permukiman Bagan Deli juga sangat buruk. Sebanyak 54 % penduduk membuang sampah ke laut ditambah perilaku membuang sampah begitu saja ke kolong rumah sebanyak 23 %. Hanya 22 % penduduk yang membuang sampah pada tempatnya. Perilaku membuang sampah secara sembarang terjadi karena keterbatasan penyediaan tong sampah dan pengangkutan.

Maka, rumusan dampak program penataan permukiman kumuh terhadap kualitas kinerja infrastruktur, yaitu: a) jalan lingkungan, program penataan permukiman kumuh memberi dampak positif dan signifikan karena sebelumnya ruas jalan yang menghubungkan antar rumah sulit diakses, setelah adanya program menjadi lebih mudah dan dengan kualitas yang baik (beton) serta dapat diakses dengan menggunakan kendaraan roda 2 bahkan pada beberapa ruas jalan dapat diakses kendaraan roda 4; b) jaringan air bersih, program penataan permukiman kumuh belum secara signifikan mengatasi persoalan dan permasalahan penyediaan air bersih bagi penduduk permukiman kawasan Bagan Deli; c) jaringan drainase dan sanitasi lingkungan, program penataan permukiman kumuh belum berdampak positif, disebabkan tidak adanya jaringan air limbah, tidak adanya

sistem drainase, serta buruknya kondisi penampungan limbah (WC dan Septik Tank). Bahkan jika terjadi air pasang tempat penampungan limbah domestik meluap dan menggenangi lingkungan permukiman sehingga menimbulkan bau dan becek. Ditambah lagi budaya membuang air limbah ke laut belum berubah; d) persampahan, program penataan permukiman kumuh juga belum berdampak positif, yang ditunjukkan dengan masih banyaknya masyarakat yang tetap membuang sampah ke laut atau kolong rumah yang memperparah kondisi lingkungan permukiman. Ditambah lagi terbatasnya penyediaan tempat sampah melegitimasi pembuangan sampah ke laut.

Dari rumusan tersebut dapat dijelaskan bahwa secara umum dampak program penataan permukiman kumuh terhadap kualitas infrastruktur di Kawasan Bagan Deli belum berdampak positif bagi masyarakat.

## 2. Dampak Program Penataan Permukiman Kumuh Terhadap Peningkatan Kondisi Kesehatan Masyarakat

Tujuan akhir dari penataan permukiman kumuh adalah peningkatan kualitas kesehatan penduduk yang tinggal di kawasan permukiman. Kondisi kesehatan masyarakat dapat ditinjau dari: frekuensi penduduk terserang penyakit; dan, tingkat kemudahan penyembuhan penyakit.

### **Frekuensi penduduk terserang penyakit.**

Berdasarkan wawancara dengan pihak puskesmas maupun masyarakat dan penyebaran kuisioner yang dilakukan, penyakit yang sering terjadi di Bagan Deli antara lain, gatal-gatal, diare, dan batuk. Namun, setelah program RPKPP terlihat adanya penurunan frekuensi terkena penyakit dari 66 % sebelum adanya program menjadi hanya 10 %. Artinya ada penurunan frekuensi terserang penyakit dari sering terkena penyakit menjadi jarang terkena penyakit.

**Tingkat kemudahan penyembuhan penyakit.** Akses menuju pusat pelayanan kesehatan (puskesmas) yang tidak lagi sulit membuat masyarakat lebih cepat dan senang berobat bila terserang penyakit, sehingga tentu saja mempermudah penyembuhan penyakit. Hal ini terbukti dari meningkatnya tingkat kemudahan penyembuhan penyakit dari 95% sebelum adanya program RPKPP menjadi 97% setelah adanya program RPKPP. Disisi lain pelayanan kesehatan yang ada disekitar Kawasan Bagan Deli semakin baik sehingga membuat kualitas kesehatan penduduk Bagan Deli semakin baik. Hal ini dipengaruhi juga oleh tingkat perekonomian penduduk yang semakin baik sehingga akses terhadap pelayanan kesehatan semakin baik pula.

Rumusan Dampak Program Penataan Permukiman Kumuh Terhadap Peningkatan Kondisi Kesehatan Masyarakat, yaitu: a) frekwensi penduduk terserang penyakit terjadi penurunan, khususnya penyakit yang umum berjangkit di lingkungan kawasan kumuh; dan, b) tingkat kemudahan penyembuhan penyakit terjadi peningkatan sebesar 2% dibanding sebelum adanya program RPKP.

Maka dapat dijelaskan secara umum bahwa dampak program penataan permukiman kumuh terhadap Peningkatan Kondisi Kesehatan Masyarakat di Kawasan Bagan Deli sudah berdampak positif bagi masyarakat meskipun masih relatif kecil.

## 3. Dampak Program Penataan Permukiman Kumuh Terhadap Peningkatan Kondisi Ekonomi Masyarakat

Indikasi kondisi ekonomi yang paling mudah dilihat adalah ketersediaan lapangan kerja bagi penduduk. Karena lapangan kerja merupakan sarana untuk mendapat uang yang digunakan untuk memenuhi kebutuhan masyarakat. Pekerjaan utama penduduk Bagan Deli adalah sebagai nelayan sebanyak 60 %, karena lokasinya ditepi laut. Ciri lain yang ditunjukkan adalah terdapat 28 % penduduk yang memiliki pekerjaan tidak tetap. Namun demikian setelah program RPKPP yang membangun jalan lingkungan sehingga dapat diakses oleh kendaraan roda 2 terlihat ada perubahan pekerjaan umum, yaitu penurunan jumlah pekerja nelayan dan pekerjaan tidak tetap meskipun tidak begitu besar dan peningkatan lapangan kerja pedagang.

Hal ini menunjukkan terjadi diversifikasi lapangan kerja. Meskipun demikian, dari hasil kuisioner terlihat bahwa secara umum penduduk Bagan Deli masih terikat pada pekerjaan utama mereka. Kecenderungan dan akses terhadap lapangan kerja lain masih terbatas.

Berdasarkan kuisioner, diketahui bahwa pendapatan penduduk Bagan Deli bervariasi, maksimal Rp. 3.000.000 per bulannya, kelompok kurang dari Rp. 500.000, kelompok berpenghasilan Rp 500.000 – Rp. 1.000.000 dan kelompok berpenghasilan Rp. 1.000.000 – Rp. 3.000.000. Secara umum, tingkat pendapatan penduduk tidak mengalami perubahan yang signifikan sebelum dan sesudah adanya program RPKPP. Hanya terjadi sedikit peningkatan pada kelompok masyarakat yang berpendapatan Rp.1.000.000 – Rp. 3.000.000 dan penurunan pada kelompok masyarakat yang berpendapatan kurang dari Rp. 500.000 seperti di tampilan pada Tabel 2.



**Tabel 2.** Tingkat Pendapatan Penduduk Bagan Deli

No	Tingkat Pendapatan	Sebelum Program RPKPP	Sesudah Program RPKPP
1	< Rp.500.000,-	15	10
2	Rp. 500.000,- sd 1 juta	29	29
3	1 juta sd 3 Juta	56	61

Sumber : Data diolah (2018)

Perubahan pendapatan masyarakat relative kecil disebabkan hanya sebagian kecil penduduk yang beralih pekerjaan atau tetap menjadi nelayan. Artinya program RPKPP belum menyentuh sisi ekonomi masyarakat atau belum mempengaruhi kegiatan ekonomi masyarakat. Tingkat pendapatan yang diterima sama dengan tingkat pengeluarannya. Sehingga pendapatan yang diperoleh digunakan secara keseluruhan untuk konsumsi dan hampir tidak ada untuk investasi atau tabungan. Dengan karakteristik ini maka perubahan atau peningkatan kesejahteraan penduduk sangat sulit terwujud.

Rumusan Dampak Program Penataan Permukiman Kumuh Terhadap Kondisi Sosial Ekonomi Masyarakat, yaitu: a) struktur lapangan kerja, program penataan permukiman kumuh secara signifikan belum merubah struktur lapangan kerja masyarakat yang tinggal di kawasan Bagan Deli. Artinya lapangan kerja penduduk masih didominasi oleh nelayan. Hal ini merupakan hal yang wajar karena keahlian utama yang dimiliki hanya pada sektor tersebut. Meskipun demikian, ada sedikit perubahan positif yaitu mulai meningkatnya lapangan kerja sebagai pedagang; dan, b) tingkat pendapatan penduduk, program penataan permukiman kumuh secara signifikan belum merubah tingkat pendapatan masyarakat Bagan Deli. Bahkan dalam struktur keuangan keluarga juga cenderung seimbang antara pendapatan dengan pengeluaran sehingga cenderung tidak memiliki tabungan.

4. Dampak Program Penataan Permukiman Kumuh Terhadap Peningkatan Persepsi Keamanan Fisik Lingkungan Permukiman

Program penataan permukiman kumuh dengan pendekatan struktural seharusnya mampu meminimalkan dampak dari bencana yang timbul. Potensi bencana yang dapat dialami oleh penduduk adalah air pasang, banjir Rob dan Tsunami. Hasil kuesioner dan wawancara dengan penduduk Bagan Deli, menunjukkan bahwa jenis bencana yang paling banyak dialami adalah air laut pasang sebanyak 84% dengan frekuensi hampir setiap minggu terjadi.

Kondisi ini tidak mengalami perubahan pada saat sebelum adanya program maupun sesudah adanya program RPKPP. Karena karakteristik alam relatif tetap dan tidak terkait dengan kegiatan rekayasa lingkungan yang dilakukan dalam program RPKPP serta sepenuhnya merupakan faktor alam.

Adaptasi masyarakat dengan membangun rumah panggung pada ketinggian yang relatif aman dari air pasang melindungi dari resiko banjir Rob, meski ada saat-saat tertentu bencana yang terjadi berdampak terhadap permukiman penduduk. Sehingga, hanya sebagian kecil dari harta yang mengalami dampak bencana tersebut. Artinya ada tidaknya program RPKPP tidak berpengaruh terhadap resiko bencana.

Rumusan Dampak Program Penataan Permukiman Kumuh Terhadap Kebencanaan, yaitu: a) jenis bencana yang dihadapi, program penataan permukiman kumuh di Bagan Deli tidak berubah yaitu air pasang dan banjir Rob. Hal ini karena letak kawasan Bagan Deli yang ada ditepi laut membuat permukiman akan selalu beresiko untuk terdampak bencana tersebut; b) dampak bencana yang ditimbulkan, program penataan permukiman kumuh di Bagan Deli juga tidak merubah apa-apa. Jika bencana datang, dampak yang ditimbulkan tetap sama dengan sebelum adanya program penataan permukiman kumuh di Bagan Deli; dan, c) respon terhadap bencana, program penataan permukiman kumuh di Bagan Deli juga tidak merubah respon masyarakat karena dampak yang ditimbulkan masih dianggap sebagai "takdir" sehingga cenderung pasrah.

Berdasarkan rumusan diatas maka dapat disimpulkan bahwa secara umum program penataan permukiman kumuh terhadap kebencanaan di Kawasan Bagan Deli belum berdampak signifikan bagi masyarakat.

5. Persepsi Terhadap Lingkungan dan Kebahagiaan

Manifestasi dari akumulasi hubungan antara penduduk dengan tempat tinggalnya adalah kebahagiaan atau kesenangan berada pada "ruang" permukiman yang sedang ditinggali. Semakin senang tinggal disuatu permukiman maka semakin sulit untuk pindah dari permukiman tersebut. Persepsi masyarakat terhadap lingkungannya dinilai dari: a) Persepsi Bahagia, masyarakat bagan Deli umumnya memiliki persepsi bahagia yang tinggi sebelum maupun sesudah adanya program. Meskipun terdapat peningkatan persepsi bahagia dari 89% sebelum adanya program menjadi 93% sesudah adanya program.

Sebaliknya persepsi tidak bahagia mengalami penurunan dari 11% sebelum



program menjadi 7% sesudah adanya program; b) persepsi aman dan nyaman, persepsi keamanan dan kenyamanan tinggal di permukiman Bagan Deli juga tinggi sebelum (63%) maupun sesudah (64%) adanya program, meskipun persentasinya masih lebih rendah dari persepsi kebahagiaan; c) keinginan pindah, masyarakat yang merasa bahagia, aman dan nyaman di lingkungannya tentu saja memilih untuk bertahan di lokasinya daripada pindah ke lokasi baru. Bahkan ketika ditawarkan untuk pindah dari lingkungan permukiman tersebut, sebagian besar penduduk (64 %) menyatakan tidak ingin pindah dari permukiman Bagan Deli.

Rumusan Dampak Program Penataan Permukiman Kumuh Terhadap Lingkungan dan Kebahagiaan, yaitu: kekumuhan maupun faktor bencana tidak banyak mempengaruhi persepsi mereka terhadap lingkungan permukiman dimana mereka tinggal. Analisis kuesioner menggambarkan bahwa persepsi kebahagiaan, keamanan dan kenyamanan penduduk yang tinggal di Kawasan Bagan Deli sudah tinggi sebelum adanya program dan sesudah adanya program RPKPP juga mengalami peningkatan. Sedangkan persepsi tidak bahagia cenderung menurun.

## KESIMPULAN

Hanya sedikit perbedaan tingkat kekumuhan sebelum dan sesudah adanya program RPKPP, karena masih bentuk program RPKPP yang dilaksanakan juga masih sangat terbatas, yaitu hanya pembangunan jalan lingkungan dan penyediaan sumur Bor. Sementara penyumbang terbesar kekumuhan seperti air limbah, WC, septic tank, drainase dan air minum belum mendapat penanganan.

Dampak positif yang dihasilkan dari adanya program RPKPP terhadap permukiman Bagan Deli masih sangat minim, hanya pada aksesibilitas dalam wujud pembangunan jalan lingkungan.

## REKOMENDASI

Berdasarkan kesimpulan diatas, saran yang dapat diberikan antara lain :

1. Program RPKPP perlu dilanjutkan dengan membangun infrastruktur lainnya, seperti jaringan air limbah, air bersih, persampahan dan lain sebagainya.
2. Program penanganan kawasan kumuh tidak hanya menggunakan pendekatan struktur, tetapi harus diikuti dengan pembangunan ekonomi seperti ekonomi kreatif, seperti pengolahan ikan menjadi kerupuk dan lain sebagainya.
3. Program penataan kawasan kumuh juga diikuti oleh pendampingan masyarakat dalam

merubah perilaku menjaga lingkungan seperti tidak membuang sampah dan limbah sembarangan.

4. Jika dimungkinkan dapat dilakukan konsolidasi lahan kedepan untuk penataan perumahan sehingga kawasan permukiman lebih rapi, atau pemindahan permukiman kumuh dengan pembangunan rumah vertikal yang jaraknya tidak jauh dari permukiman saat ini.

## DAFTAR PUSTAKA

Brakarz, José dan Jaitman, Laura. 2013. *Evaluation of Slum Upgrading Programs Literature Review and Methodological Approaches*, Inter-American Development Bank (IDB).

Corburn, Jason dan Sverdlik, Alice. 2017. Slum Upgrading and Health Equity, *International Journal of Environmental Research and Public Health*. MDPI.

Davey, Kenneth J. 1993. *Elements of Urban Management*. Urban Management Programme (UMP). Washington D.C. The World Bank.

Devas, Nick and Rakodi, Carole. Ed. 1993. *Managing Fast Growing Cities: New Approaches to Urban Planning and Management in the Developing World*, Singapore: Longman Singapore Publishers (Pte) Ltd.

Heinelt, Hubert and Kübler, Daniel. 2005. *Metropolitan Governance : Capacity, democracy and the dynamics of place (eds)*, Routledge.

Mutu'ali, Luthfi dan Nugroho, Arif Rahman. 2016. *Perkembangan Program Penanganan Permukiman Kumuh di Indonesia Dari Masa ke Masa*. Yogyakarta: Gadjah Mada University Press.

Prayitno, Budi. 2016. *Skema Inovatif Penanganan Permukiman Kumuh*. Yogyakarta: Gadjah Mada University Press.

Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 2 Tahun 2015 Tentang Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional 2015-2019.

Peraturan Menteri Pekerjaan Umum dan Perumahan Rakyat Nomor 02/PRT/M/2016 Tentang Peningkatan Kualitas Terhadap Perumahan Kumuh dan Permukiman Kumuh.

PPrez-Casas, M. 2017. Impact Evaluation for Comprehensive Slum Upgrading Projects: Effects in Housing Deficits, Health, Poverty, Security and Life Quality in Nicaragua. *SSRN Electronic Journal*. doi:10.2139/ssrn.3087119.

Rindarjono, Mohammad G. 2017. *Slum: Kajian Permukiman Kumuh Dalam Perspektif Spasial*. Yogyakarta: Media Perkasa, Perum Gunung Sempu.

Surat Keputusan Walikota Medan Nomor 640/039.K/I/2015 tentang Penetapan Lokasi Lingkungan Perumahan dan Permukiman Kumuh di Kota Medan.

Turley, Ruth, Ruhi Saith, Nandita Bhan, Eva Rehfues, dan Ben Carter. 2013. *Slum Upgrading Strategies And Their Effects On Health And Socio-Economic Outcomes A Systematic Review*, International Initiative for Impact Evaluation.

Walliman, Nicolas. 2011. *Research Methods: The Basics*, Routledge. New York: Taylor & Francis Group.

## Hasil Penelitian

### DESKRIPSI PERMASALAHAN UPAYA PENGEMBANGAN PARIWISATA BERKELANJUTAN DI DANAU TOBA SUMATERA UTARA

#### *(PROBLEM DESCRIPTION OF SUSTAINABLE TOURISM DEVELOPMENT EFFORT ON TOBA LAKE NORTH SUMATERA)*

*Porman Juanda Marpomari Mahulae*

Badan Penelitian dan Pengembangan Provinsi Sumatera Utara  
Jl. Sisingamangaraja No. 198 Medan  
e-mail: pormanjuanda@gmail.com

*Diterima: 29 Januari 2019; Direvisi: 15 Februari 2019; Disetujui: 22 Februari 2019*

### ABSTRAK

Penelitian ini adalah sebuah usaha yang dilakukan untuk mengurai masalah yang dihadapi para stakeholder dalam mewujudkan sebuah pengelolaan pariwisata yang berkelanjutan di kawasan Danau Toba. Indikator yang diukur dalam penelitian ini adalah indikator dasar dari 5 (lima) isu utama pengembangan pariwisata berkelanjutan yang telah dikembangkan oleh United Nation World Tourism Organization (UNWTO). Penelitian ini adalah penelitian deskriptif dengan pendekatan kualitatif dan diperkuat dengan data-data yang bersifat kuantitatif. Berdasarkan hasil pengukuran indikator-indikator dasar tersebut dan pendalaman yang dilakukan dengan diskusi-diskusi yang dilakukan dengan para informan penelitian, diketahui bahwa sebenarnya penyelesaian persoalan dasar pengembangan pariwisata berkelanjutan di sebuah destinasi wisata masih menjadi tugas besar bagi para stakeholder kepariwisataan di kawasan tersebut. Berdasarkan jenis permasalahan yang ada, maka terdapat kebutuhan kebijakan pengembangan terkait: 1) meningkatkan perekonomian dengan adanya kegiatan pariwisata; 2) penjaminan kesejahteraan daerah dan masyarakat lokal dengan adanya kegiatan pariwisata; 3) pemenuhan kepuasan pengunjung; 4) pelibatan masyarakat lokal di dalam pengelolaan kepariwisataan; dan 5) penjaminan kelestarian lingkungan hidup.

**Kata kunci:** pengembangan, pariwisata berkelanjutan, Danau Toba

### ABSTRACT

*This research is an attempt to find out the problems that faced in realizing a sustainable tourism management in the Lake Toba area. The measured indicators in this study are the basic indicators of the 5 main issues of sustainable tourism development that was developed by United Nation World Tourism Organization (UNWTO). This research is descriptive research with qualitative approach and reinforced with quantitative data. Based on the result of measurement of the basic indicators and the deepening done with the discussions conducted with the informants of the research, it is known that the actual settlement of the basic problem of sustainable tourism development in a tourist destination is still a big task for tourism stakeholders in the region. Based on the types of problems that exist, there is a need for development policies that related to: 1) improving the economy with tourism activities; 2) guarantee of regional welfare and local communities in the presence of tourism activities; 3) fulfillment of visitor satisfaction; 4) involvement of local communities in tourism management; and 5) guarantee of environmental sustainability.*

**Keywords:** development, sustainable tourism, Toba Lake

### PENDAHULUAN

Sejarah kepariwisataan di kawasan Danau Toba merupakan sebuah bentuk kontra dari sebuah pengelolaan pariwisata yang

berkelanjutan. Hal ini dapat dilihat dari perjalanan kepariwisataan pada kawasan ini yang sempat jaya di masa lalu, namun berangsur-angsur menurun pada masa

selanjutnya (Sitorus et al, 2016). Lumbanraja (2012) mencatat bahwa masa kejayaan wisata di Danau Toba mengalami masa puncak pada tahun 1996 dengan kunjungan hampir empat juta wisatawan. Sejak masa itu hingga sekarang catatan tersebut tidak pernah terulang kembali. Bahkan Kementerian Pariwisata mengungkapkan bahwa pertumbuhan kunjungan wisatawan mancanegara ke Danau Toba pernah mencapai -30,94% pada tahun 2013 (Kementerian Pariwisata, 2016).

Pembangunan Pariwisata yang berkelanjutan adalah sebuah prinsip pembangunan kepariwisataan yang berpedoman pada konsep pembangunan berkelanjutan (Sustainable Development) (Lu, J. & Nepal, S.K., 2009), yaitu sebuah konsep pembangunan yang mempertimbangkan kebutuhan pada saat ini dengan tidak mengabaikan kemampuan generasi mendatang untuk memenuhi kebutuhannya (Baker, S., 2006); (Elliott, J.A., 2006); dan (Rogers, P.P., Jalal, K.F. & Boyd, J.A., 2008). Pariwisata berkelanjutan bukan bentuk diskrit atau khusus pariwisata. Sebaliknya, segala bentuk pariwisata harus berusaha untuk menjadi lebih berkelanjutan (UNEP-UNWTO, 2005).

Pariwisata berkelanjutan adalah tujuan yang ingin dicapai, bukan jenis produk pariwisata yang spesifik (Lu & Nepal, 2009). Oleh sebab itu, aspek ekonomi, lingkungan dan sosial budaya tidak bisa dipisahkan satu sama lain, karena ketiganya menimbulkan hubungan sebab-akibat. Aspek yang satu akan mengakibatkan aspek yang lainnya terpengaruh. Hubungan antara ekonomi dan sosial diharapkan dapat menciptakan hubungan yang adil (equitable). Hubungan antara ekonomi dan lingkungan diharapkan dapat terus berjalan (viable). Sedangkan hubungan antara sosial dan lingkungan bertujuan agar dapat terus bertahan (bearable). Ketiga aspek yaitu aspek ekonomi, sosial dan lingkungan akan menciptakan kondisi berkelanjutan (sustainable).

Penelitian ini adalah sebuah usaha yang dilakukan untuk mengurai masalah yang dihadapi para stakeholder dalam mewujudkan sebuah pengelolaan pariwisata yang berkelanjutan di kawasan Danau Toba. Merujuk pada UNEP-UNWTO (2005) dan dikuatkan oleh hasil penelitian Lu & Nepal (2009) yang menyatakan bahwa pendefinisian dan penggunaan indikator-indikator keberlanjutan merupakan komponen utama dalam proses perencanaan dan pengelolaan pariwisata berkelanjutan, maka penelitian ini akan menggunakan isu dan indikator utama pengembangan pariwisata berkelanjutan di sebuah destinasi wisata (Baseline Indicators Of

Sustainable Tourism Development for Tourism Destination) oleh (UNWTO, 2004) sebagai pedoman. Di dalam tulisan ini, indikator-indikator pengembangan tersebut tidak mencakup seluruh isu, namun merupakan indikator dari 5 (lima) isu utama pengembangan pariwisata berkelanjutan yaitu: 1) kepuasan masyarakat lokal; 2) Dampak pariwisata terhadap masyarakat lokal; 3) kepuasan wisatawan; 4) manfaat ekonomi pariwisata terhadap masyarakat; dan 5) pengelolaan limbah cair dan limbah padat.

Informasi yang diterima melalui pengukuran indikator-indikator tersebut diharapkan dapat menggambarkan permasalahan-permasalahan yang sedang dihadapi di dalam pengelolaan atau pengembangan kepariwisataan berkelanjutan di kawasan Danau Toba, yang ditentukan berdasarkan diskusi-diskusi partisipatif dengan melibatkan stakeholder-stakholder terkait di kawasan tersebut. Dengan demikian dapat disusun rekomendasi-rekomendasi kebijakan terkait kebijakan antisipasi ancaman maupun perbaikan pengelolaan kepariwisataan yang berkelanjutan di kawasan Danau Toba.

## METODE

Penelitian dilakukan selama 6 (enam) bulan terhitung mulai Maret sampai dengan Agustus 2017. Lokasi penelitian adalah kawasan pariwisata di Kawasan Danau Toba yang diwakili oleh zona-zona peruntukan pariwisata yang telah diatur dalam Perpres 81 Tahun 2014 tentang Rencana Tata Ruang Kawasan Danau Toba Dan Sekitarnya. Meliputi zona B3.1 (kawasan pariwisata berkelas/high-end) yang terdiri atas 2 kawasan, dan zona B3.2 (kawasan pariwisata massal yang menyediakan atraksi wisata, fasilitas wisata, serta fasilitas umum yang memadai dan digunakan secara bersama) yang terdiri dari 12 kawasan.

Pengumpulan data tidak dilaksanakan di seluruh zona peruntukan pariwisata tersebut. Sebagai perwakilan setiap kawasan, dipilih 1 (satu) desa atau huta. Maka dari 14 (empat belas) kawasan wisata diwakili oleh 15 (lima belas) Desa atau Huta. Teknik sampling yang digunakan adalah *purposive sampling*. Pertimbangan yang digunakan adalah bahwa desa-desa tersebut dapat mewakili setiap kawasan wisata dan juga ke-7 Kabupaten sekitar Danau Toba.

Penelitian ini adalah penelitian deskriptif, yaitu suatu model penelitian yang berusaha untuk membuat gambaran/paparan dan menggali secara cermat serta mendalam tentang fenomena sosial tertentu tanpa melakukan intervensi dan hipotesis. Pendekatan penelitian

utama yang digunakan adalah pendekatan kualitatif, sehingga data yang utama adalah bersifat kualitatif. Akan tetapi untuk melengkapi analisis data kualitatif, maka akan ditampilkan dan diperkuat pula dengan data-data yang bersifat kuantitatif, dengan pemahaman bahwa penelitian ini menggunakan paradigma kualitatif yang dilengkapi dan diperkuat dengan data kuantitatif.

Analisa kualitatif yang digunakan adalah deskriptif induktif, sedangkan data kuantitatif yang digunakan adalah persentase dalam bentuk tabulasi. Jadi sesuai dengan tujuan penelitian, maka untuk data kualitatif disajikan dalam bentuk deskripsi induktif. Sedangkan untuk data kuantitatif (data-data yang dapat dikategorikan dalam bentuk angka-angka) analisis yang digunakan adalah deskriptif-kuantitatif berupa persentase yang ditampilkan dalam bentuk tabulasi frekuensi ataupun *cross tabulation* (tabulasi silang).

Data di dalam penelitian ini terdiri atas data primer dan data sekunder. Data primer adalah data yang dikumpulkan dengan teknik pengumpulan data wawancara (dengan kuisioner/terstruktur dan panduan wawancara), observasi dan Focus Group Discussion (FGD). Teknik pengumpulan data dengan wawancara dilakukan terhadap para subjek penelitian yaitu pihak pemerintah, para pelaku usaha kepariwisataan, para wisatawan (lokal dan mancanegara) dan masyarakat lokal di lokasi penelitian.

Wawancara dilakukan dengan dua cara: 1) menggunakan kuisioner berdasarkan prosedur pengukuran indikator dasar Pariwisata berkelanjutan versi UNWTO, dimana skala pengukurannya diatur dengan nilai 1 untuk pernyataan sangat tidak setuju, 2 untuk tidak setuju, 3 untuk netral, 4 untuk setuju dan 5 untuk sangat setuju; 2) wawancara dengan panduan wawancara (untuk seluruh subjek penelitian).

Teknik observasi dilakukan dengan mengamati kondisi dan situasi pengelolaan kepariwisataan di lokasi penelitian. Data yang dikumpulkan di dalam teknik observasi ini disesuaikan dengan kebutuhan analisis. Sedangkan teknik FGD dilakukan dengan mengumpulkan seluruh stakeholder kepariwisataan di kawasan danau toba di dalam sebuah grup diskusi, untuk memberikan tanggapan atau pendapat terhadap data yang telah dikumpulkan di dalam analisis kondisi kepariwisataan di kawasan danau toba. Data sekunder di dalam penelitian ini adalah data yang dikumpulkan dengan teknik dokumentasi terhadap dokumen atau arsip yang berkaitan dengan topik penelitian.

Penentuan informan atau responden penelitian dari unsur masyarakat lokal, wisatawan (lokal dan mancanegara) dan pelaku usaha pariwisata, teknik pengambilan sampel yang digunakan dalam penelitian ini adalah metode *accidental sampling* (non-probability sampling). Metode tersebut dipilih dengan mempertimbangkan faktor ukuran populasi atau sampel yang tidak diketahui. Di dalam prakteknya, peneliti mengambil sampel dari orang-orang yang kebetulan ada di lokasi penelitian, dan bersedia dijadikan sebagai informan. Sedangkan penentuan informan dari unsur pemerintah, metode sampling yang digunakan adalah search sampling, dimana di dalam prakteknya peneliti akan mencari individu yang dari lembaga-lembaga Pemerintah terkait, yang memahami topik yang sedang dibahas.

## HASIL DAN PEMBAHASAN

### **Tingkat Kepuasan Masyarakat Terhadap Kegiatan Pariwisata di Kawasan Danau Toba.**

Merujuk hasil rekapitulasi jawaban masyarakat lokal terhadap dua pertanyaan terkait tingkat kepuasan masyarakat lokal terhadap kegiatan pariwisata yang berlangsung di daerah mereka, terlihat bahwa mayoritas informan telah merasa puas. Hal ini ditandai dengan positifnya jawaban mereka terhadap pernyataan: 1) bahwa kegiatan pariwisata berdampak baik bagi masyarakat masyarakat lokal; dan 2) bahwa masyarakat Danau Toba secara pribadi diuntungkan dengan adanya kegiatan pariwisata.

Skor rata-rata jawaban atas pernyataan bahwa dampak pariwisata baik terhadap masyarakat lokal adalah 4,12 dari nilai maksimal 5, yang menempatkan komposisi jawaban berada di pernyataan setuju dan sangat setuju. Sedangkan untuk pernyataan bahwa informan secara pribadi diuntungkan dengan adanya kegiatan pariwisata, skor berada pada nilai 3,98, yang menempatkan komposisi jawaban mayoritas pada pernyataan setuju.

Berdasarkan rekapitulasi survei tersebut juga diketahui bahwa mayoritas masyarakat yang menjadi informan menyatakan bahwa kegiatan pariwisata tidak mengganggu aktifitas mereka sehari-hari, dengan mayoritas menjawab tidak setuju terhadap pernyataan bahwa kegiatan pariwisata di daerah mereka telah mengganggu aktifitas mereka sehari-hari (skor 2,02). Di pihak lain, hasil survei terhadap para wisatawan juga mendukung hasil survei sebelumnya. Berdasarkan rekapitulasi jawaban para wisatawan mancanegara yang menjadi informan dalam penelitian ini, diketahui bahwa mayoritas (57,9%) para wisatawan menyatakan setuju terhadap pernyataan bahwa mereka

merasa aman dan nyaman selama berada di lokasi wisata.

Jawaban atas survei yang dilakukan berbasis angket sebelumnya, juga sama dengan jawaban masyarakat lokal ketika peneliti menanyakan langsung pendapat mereka atas berlangsungnya kegiatan pariwisata di wilayah mereka. Masyarakat cenderung menggambarkan pariwisata sebagai suatu hal yang positif. Pariwisata adalah sumber pendapatan dan sebagai jalan bagi datangnya pembangunan ke wilayah mereka. Mereka mencontohkan bagaimana desa-desa mereka mendapatkan perhatian pemerintah (pusat maupun daerah) melalui pembangunan-pembangunan infrastruktur (jalan, jembatan, layanan sosial lainnya), yang disebabkan oleh rencana atau telah berlangsungnya kegiatan wisata tersebut.

Satu hal yang menjadi masalah mengenai kepuasan masyarakat lokal terhadap kegiatan kepariwisataan di wilayah ini adalah, ungkapan kekecewaan mengenai ketidakterlibatan mereka pada rencana-rencana pengembangan wisata yang sekarang sedang isu besar di wilayah ini. Menurut mereka partisipasi masyarakat saat itu hanya sebatas pada partisipasi dalam pelaksanaan kegiatan seperti; memberi tempat tinggal, memberikan makanan dan minuman, menunjuk arah jalan, dan sebagainya. Tidak ada perencanaan yang dilakukan secara bersama antara pemerintah dan masyarakat. Menurut mereka, selama ini setiap kebijakan hanya lahir dari pemerintah, sedangkan masyarakat hanya dilibatkan pada saat kebijakan itu sudah ada dalam berbagai diskusi dan sosialisasi.

Kesimpulan ini dikuatkan dengan pernyataan Sitorus.et.al (2016) yang menyatakan bahwa tingkat partisipasi di kawasan Danau Toba masih pada kategori tokenisme, yaitu sekedar justifikasi dan partisipasi sering menjadi semu. Partisipasi masyarakat dalam pengambilan keputusan untuk pariwisata Danau Toba masih rendah dan belum ada mekanisme yang adil untuk menjangkau partisipasi masyarakat. Partisipasi yang ada masih dalam taraf mengikutkan pejabat publik dalam berbagai forum pengambilan keputusan. Walaupun ada perwakilan masyarakat, namun belum secara representatif mewakili masyarakat.

**Dampak kegiatan pariwisata terhadap masyarakat lokal.** Berdasarkan rekapitulasi hasil survei yang dilakukan terhadap masyarakat yang menjadi informan pada penelitian ini, diketahui bahwa mayoritas para informan berpendapat bahwa pariwisata masih berdampak baik terhadap ketiga aspek pembangunan berkelanjutan (sosial, budaya dan lingkungan) yang dijelaskan sebelumnya.

Berdasarkan data tersebut diketahui bahwa para informan setuju bahwa kegiatan pariwisata telah: 1) menciptakan lapangan kerja; 2) mempekerjakan pemuda setempat; 3) membantu masyarakat mendapat pelayanan sosial; 4) membantu merangsang pertumbuhan budaya dan kerajinan lokal; 5) menggunakan sumberdaya lokal; dan 6) Uang yang dihabiskan oleh wisatawan sampai ke masyarakat lokal.

Data tersebut menggambarkan bahwa para informan tidak percaya bahwa kegiatan pariwisata telah berdampak terhadap: 1) kenaikan tingkat kejahatan; 2) membahayakan standar moral setempat; 3) mengganggu aktivitas masyarakat lokal; dan 4) membahayakan lingkungan/alam.

Satu-satunya masalah atau dampak tidak baik kegiatan pariwisata di kawasan Danau Toba berdasarkan survei ini adalah bahwa mayoritas informan percaya bahwa kegiatan pariwisata telah mengakibatkan meningkatnya harga barang. Bagi masyarakat, contoh konkrit yang dapat menggambarkan dampak tersebut adalah naiknya harga lahan dan perumahan. Hal ini banyak diutarakan masyarakat menggambarkan dampak kenaikan harga yang dirasakan mereka. Sebagai contoh adalah naiknya harga lahan di kawasan sekitar Tuktuk Siadong Samosir. Banyaknya usaha akomodasi yang dibangun oleh warga negara asing di wilayah tersebut, telah mengakibatkan naiknya harga lahan yang melonjak.

Berdasarkan pengakuan masyarakat setempat, para pengusaha asing tersebut berani "mematok" harga tinggi terhadap lahan-lahan yang mereka rencanakan menjadi tempat usaha mereka, dan hal tersebut berimbas terhadap harga lahan lainnya yang berada di sekitarnya. Dampak tersebut berakibat sulitnya masyarakat setempat untuk membangun rumah di wilayahnya sendiri, yang mengakibatkan mereka harus mencari lahan lain di luar wilayah tersebut. Selain itu, naiknya harga lahan juga berakibat naiknya Pajak Bumi dan Bangunan (PBB) sebagai beban yang harus ditanggung masyarakat dengan naiknya NJOP (Nilai Jual Obyek Pajak Pengganti) terhadap lahan-lahan yang dimiliki mereka.

Perbedaan kepentingan untuk tanah antara masyarakat lokal dengan pembangunan kepariwisataan ternyata juga dapat menyebabkan benturan kepentingan. Kasus pertanahan seringkali terjadi akibat adanya benturan-benturan kepentingan (*conflict of interest*) antara para pihak yang berkepentingan. Secara horizontal, di Kawasan Danau Toba, konflik ini dapat terjadi antara individu (perorangan dengan perorangan), antara saudara, antara keturunan satu keluarga besar

(ahli waris), antara huta (kampung), dan antara warga. Demikian pula konflik antara pemegang hak ulayat dan perorangan yang memperoleh sertifikat tanah.

**Kepuasan Wisatawan Terhadap Pariwisata di Kawasan Danau Toba.** Survei terhadap para pengunjung mancanegara mengenai pengalaman mereka selama berkunjung ke kawasan Danau Toba, menjelaskan bahwa mereka cenderung puas selama berkunjung ke wilayah ini. Hal tersebut ditandai dengan tanggapan mereka yang setuju terhadap pernyataan-pernyataan berikut: 1) Saya menikmati pengalaman saya di sini; 2) Keadaan jalan membuat perjalanan mudah; 3) kawasan wisata menyediakan beragam pengalaman yang baik; 4) Saya memiliki pengalaman bagus yang melibatkan budaya lokal; 5) Situs budaya terpelihara dengan baik; 6) Situs budaya mudah diakses; 7) Cenderamata dan kerajinan tangan yang bagus tersedia; 8) Saya memiliki kesempatan yang baik untuk menikmati masakan lokal; 9) Kualitas makanan yang baik; 10) Kualitas akomodasi yang baik; 11) Tingkat pelayanan yang diberikan tinggi; 12) Staf layanan berkompeten dan membantu; 13) Keadaan lingkungan alami bagus; 14) Kawasan wisata memiliki pemandangan yang menarik dan bervariasi; 15) Mudah untuk sampai ke kawasan wisata untuk kunjungan saya; 16) Saya merasa aman dan nyaman selama kunjungan saya; 17) Saya merasa harga-harga sudah standar dan baik; 18) Saya akan merekomendasikan kawasan wisata ini kepada teman saya; dan 19) Saya akan mengunjungi kawasan wisata ini lagi.

Mendukung pernyataan setuju terhadap pernyataan-pernyataan sebelumnya, para pengunjung menyatakan tidak setuju terhadap pernyataan : 1) Kota dan desa ramai (sesak); 2) Saya terganggu oleh kondisi daerah yang dibangun dengan tidak baik; 3) Saya terganggu oleh kebisingan.

Beberapa hal yang mungkin penting mendapat perhatian dari hasil survei ini adalah pernyataan para informan yang tidak tegas menyatakan setuju atau tidak setuju terhadap tingkat kebersihan pantai di sekeliling danau toba dan mengenai sampah yang berserakan di tempat-tempat umum. Hal yang mendukung data tersebut adalah hasil wawancara yang dilakukan peneliti terhadap pengunjung (baik domestik maupun mancanegara), dimana diketahui bahwa ada keengganan mereka untuk kontak langsung dengan perairan Danau Toba, dengan masih terlihatnya sampah dan tumbuhan eceng gondok di sekitar pantai, ditambah saluran buangan limbah air domestik

dan akomodasi yang terlihat langsung mengarah ke perairan danau toba.

Sebagai bukti ekstrim terkait hal tersebut adalah seperti yang terlihat di lokasi wisata Pantai Pasir Putih Parbaba Samosir yang merupakan lokasi wisata air, namun masih terlihat saluran air limbah domestik dan akomodasi yang mengalir ke arah pantai. Para informan menyampaikan keprihatinan mereka dengan kondisi tempat-tempat umum (pasar, dermaga, termasuk beberapa lokasi wisata) yang masih tergolong kurang bersih, dimana masih terlihat sampah berserakan yang tidak luput dari perhatian para pengunjung.

Masalah lain muncul ketika peneliti bertanya mengenai penerimaan masyarakat lokal atas kunjungan mereka ke wilayah ini. Memang, wisatawan mancanegara menganggap bahwa sikap masyarakat lokal masih tergolong sesuatu yang dapat diterima. Mereka masih menggambarkan masyarakat lokal sebagai sesuatu yang berbeda, seperti yang dicontohkan oleh ucapan dua orang warga Perancis yang kebetulan menumpang kendaraan peneliti menuju tempat mereka menginap di Tuk-tuk Siadong. *'The local is different, and we don't know how to explain it'*. Mereka percaya bahwa pada dasarnya masyarakat lokal ramah terhadap mereka, tapi dengan cara yang berbeda.

Demikian juga pernyataan dua orang warga Austria yang ditemui peneliti di Bakkara Humbang Hasundutan. *'we found the people is good, but there's something pushed us to keep distance with them, we don't know to say that'*. Mereka menganggap memang ada masalah dengan perilaku masyarakat lokal di dalam penerimaan mereka terhadap para pengunjung, walaupun sulit untuk diungkapkan, namun mereka merasa harus tetap menjaga jarak dengan masyarakat setempat.

Namun lain halnya dengan apa yang dirasakan oleh wisatawan domestik atau lokal. Secara ekstrim mereka menyatakan kekecewaan mereka terhadap perilaku masyarakat sekitar. Mereka menganggap bahwa masyarakat sekitar adalah masalah. Sering mereka menyatakan bahwa mereka sangat terganggu dengan sikap yang ditunjukkan masyarakat lokal di dalam penyambutan mereka. Misalnya sikap kasar yang mereka terima ketika bernegosiasi mengenai harga barang atau jasa, paksaan untuk membeli barang dagangan masyarakat, layanan yang tidak seperti diharapkan, yang seluruhnya adalah ungkapan kekecewaan atas sikap ketidakramahan dan keengganan masyarakat lokal untuk melayani mereka dengan baik.

Ungkapan-ungkapan dari para wisatawan sebelumnya ternyata tidak sama dengan apa yang diungkapkan masyarakat ketika ditanya

mengenai penyambutan atau penerimaan mereka terhadap pengunjung yang datang ke wilayah mereka. Berdasarkan pengakuan masyarakat, mereka telah menampilkan sikap yang terbuka dan ramah kepada para wisatawan. Mereka juga mengaku bahwa telah berusaha melayani para pengunjung dengan sebaiknya. Pernyataan masyarakat lokal sebelumnya juga didukung oleh informasi yang diterima oleh peneliti dari unsur pemerintah dan swasta pengelola wisata yang menjadi informan pada penelitian ini.

Menurut mereka sebenarnya masyarakat lokal telah berusaha menunjukkan keramahannya mereka terhadap para pengunjung, namun masih dengan standar yang mereka tahu, dan belum dapat "diapresiasi" atau diterima sebagai hal yang telah memuaskan para pengunjung di wilayah tersebut. Ada perbedaan sikap yang diharapkan dengan realita yang diterima para pengunjung dari masyarakat lokal, dan menjadi pembatas hubungan kedua belah pihak. Di satu pihak masyarakat merasa bahwa mereka memberikan yang terbaik bagi para pengunjung, namun di lain pihak para pengunjung merasa belum mendapatkan apa yang seharusnya mereka dapatkan dari masyarakat.

Perihal lain yang dikategorikan menjadi masalah terkait tingkat kepuasan pengunjung (wisatawan) yang berada di sekitar kawasan Danau Toba adalah ketersediaan makanan halal. Salah satu contoh yang menggambarkan permasalahan ini adalah catatan-catatan seorang informan dari wisatawan mancanegara yang berasal dari Uzbekistan yang notabene seorang muslim, yang merasa tidak diperlakukan dengan adil bila dibandingkan dengan pengunjung lain yang tidak mempermasalahakan kehalalan makanan. Akan sangat sulit baginya untuk mendapatkan makanan yang pasti halal, ketika dia berada di restoran yang berada di penginapan atau hotel tempat dia menginap yang jelas-jelas mencantumkan makanan-makanan yang pasti tidak halal.

Permasalahan ini sering disampaikan para wisatawan domestik yang mayoritas beragama Islam, dan mengakibatkan mereka enggan untuk berlama-lama berada di kawasan ini. Menurut mereka, ada kesan bahwa kawasan wisata ini hanya khusus diperuntukkan bagi pengunjung yang non-muslim.

Pernyataan sebelumnya dapat dirasakan peneliti ketika berada di kawasan ini. Akan sangat jarang sekali tersedia makanan yang pasti halal di penginapan atau hotel yang menyediakan restoran bagi pengunjung yang menginap di tempat-tempat tersebut. Bila ingin

mendapat yang pasti halal, para pengunjung harus mencarinya di pusat-pusat keramaian (pusat kota atau pasar) yang telah banyak diisi oleh pedagang makanan halal.

#### **Manfaat Ekonomi Kepariwisataannya Bagi Masyarakat Lokal di Kawasan Danau Toba.**

Secara ekonomi, wisatawan adalah konsumen barang dan penerima manfaat layanan. Dari pengeluaran yang mereka lakukan, sebagian masuk langsung ke unit ekonomi dari industri pariwisata, bagian lainnya masuk ke anggaran daerah atau ke dalam anggaran negara, dan bagian ketiga masuk ke sektor ekonomi lainnya untuk pembayaran produk yang diserahkan dan layanan yang diberikan oleh sektor-sektor ini untuk memenuhi kebutuhan industri pariwisata. Dengan demikian, pariwisata dapat mendukung pembangunan ekonomi baik masyarakat lokal maupun ekonomi suatu negara, melalui pendapatan dari pengunjung domestik maupun mancanegara (Bunghez, 2016).

Seperti yang telah dijelaskan pada sub-bab sebelumnya (pada isu dampak kegiatan pariwisata terhadap masyarakat lokal), mayoritas para responden yang berasal dari masyarakat lokal Danau Toba setuju bahwa pariwisata berdampak terhadap pembangunan fasilitas sosial dan penyerapan tenaga kerja, yang merupakan dampak-dampak positif perekonomian sektor wisata terhadap masyarakat. Namun pandangan optimis tersebut tidak bisa dilepaskan dari kekhawatiran mereka tentang peluang masyarakat lokal untuk memperoleh pekerjaan dimaksud.

Berdasarkan hasil wawancara yang dilakukan terhadap masyarakat, ada sikap pesimistis dari mereka mengenai kesempatan mereka untuk mendapatkan pekerjaan di bidang kepariwisataan yang berlangsung di daerah mereka. Mereka mencontohkan rencana pengembangan yang sedang dilaksanakan pemerintah sekarang di danau toba. Mereka yakin bahwa bila nanti di kawasan ini banyak dibangun akomodasi-akomodasi yang berskala internasional, masyarakat lokal akan kalah bersaing dengan tenaga kerja pendatang yang datang ke wilayah ini. Mereka yakin bahwa para pengembang akan lebih percaya mempekerjakan pekerja impor daripada mereka.

Manfaat ekonomi langsung dari kegiatan pariwisata terhadap masyarakat lokal (uang wisatawan sampai langsung kepada masyarakat), pada hasil survei yang telah disampaikan sebelumnya. Diketahui bahwa memang mayoritas masyarakat lokal yang menjadi responden di dalam penelitian ini menyatakan setuju (skor rata-rata 3.69) bahwa uang para wisatawan yang berkunjung ke



kawasan ini sampai kepada mereka. Hasil tersebut sejalan dengan survei yang dilakukan oleh Sitorus et al (2016) yang menyatakan umumnya masyarakat setuju (70,41%), bahwa pengembangan Kawasan Danau Toba menjadi daerah pariwisata akan memberikan manfaat ekonomi untuk masyarakat yang ada di sekitar Kawasan Danau Toba. Dua hasil survei ini menjadi kontra dengan data BPS yang menyampaikan kekhawatiran terhadap nilai rata-rata PDRB perkapita masyarakat di kawasan ini yang hanya Rp 8.534.492,00/tahun. Lalu berapa sebenarnya nilai uang (ekonomi) yang dapat diterima langsung oleh masyarakat lokal dari para wisatawan?

Berdasarkan hasil wawancara yang dilakukan terhadap masyarakat lokal yang membuka usaha di sekitar lokasi-lokasi wisata yang tersebar di sekitar Danau Toba (Taman Wisata Iman Dairi, Salib kasih Tarutung, Tuktuk Siadong, Tomok dan Parapat), diketahui bahwa memang masyarakat lokal (terutama yang membuka usaha) di sekitar lokasi-lokasi wisata tersebut mendapatkan dampak ekonomi langsung (berupa uang) dengan adanya kunjungan para wisatawan ke lokasi-lokasi wisata tersebut.

Bukan hanya yang berdagang, juga masyarakat yang menawarkan jasa. Namun itu hanya ada pada masa-masa puncak wisata (bulan Desember, Januari dan Juli). Di Sembilan bulan selebihnya, masyarakat mengaku akan sangat sulit untuk membuka usahanya. Untuk itu, banyak dari mereka tidak membuka usaha atau menawarkan jasa mereka setiap hari dalam sepanjang tahun. Untuk bulan-bulan dengan kunjungan normal, mereka cenderung hanya membuka usaha di hari Sabtu dan Minggu (*weekend*), dan akan terbuka sepanjang hari untuk masa-masa puncak wisata.

Kondisi seperti yang telah disampaikan sebelumnya merupakan hal yang sering diumpamakan dengan istilah produk musiman, dimana sifat pariwisata tergantung dari musim. Ketika musim sepi kunjungan, wisatawan jarang berkunjung sehingga penghasilan penduduk berkurang. Produsen yang mengandalkan kehidupan penjualannya sepenuhnya di industri pariwisata akan mengalami masalah keuangan (Aryunda, 2011).

Produk musiman ini adalah salah satu dampak negatif pariwisata bila dipandang dari sisi perekonomian. Hal inilah yang mungkin menjadi pertimbangan bagi masyarakat lokal di Kawasan Danau Toba yang enggan menggantungkan nasibnya di sektor ini. Hal ini diketahui dari hasil wawancara terhadap masyarakat. Mereka menganggap lebih baik tetap dengan profesinya masing-masing

(mayoritas petani), daripada mengharapkan dari suatu yang tidak pasti. Begitu juga bagi para pemuda setempat yang lebih memilih merantau ke tempat lain daripada mengharapkan pekerjaan atau membuka usaha di sektor wisata yang berlangsung di wilayah mereka.

**Pengelolaan Limbah Cair dan Limbah Padat Yang Dihasilkan Kegiatan Pariwisata di Kawasan Danau Toba.** Seperti yang dijelaskan sebelumnya pada pendeskripsian kepuasan wisatawan terhadap kegiatan pariwisata di Kawasan Danau Toba, yang menyatakan bahwa ada masalah di dalam pengelolaan limbah padat (sampah) maupun cair di kawasan ini, yang dicirikan dengan ketidaktegasan para wisatawan menanggapi pernyataan mengenai kondisi kebersihan pantai dan sampah yang berserakan di lokasi-lokasi wisata.

Data di lokasi penelitian menunjukkan bahwa belum ada keseriusan para *stakeholder* terkait untuk menangani masalah ini. Misalkan saja di dalam pengukuran indikator utama isu ini yaitu mengenai persentase tempat usaha pariwisata (atau akomodasi) yang memiliki sistem pengolahan air limbah. Dari informasi yang diterima dari pihak Pemerintah Daerah yang khusus membidangi kepariwisataan dan lingkungan hidup, diterima informasi bahwa bisa dipastikan bahwa seluruh usaha akomodasi di wilayah ini belum ada yang memiliki sistem pengelolaan air limbah yang berstandar, kecuali mungkin usaha akomodasi (hotel) yang telah berstandar internasional seperti Simalem Resort yang ada di Kecamatan Merek Kabupaten Karo dan Hotel Niagara yang berada di Parapat. Walaupun tidak dapat menunjukkan data kepada peneliti, para informan sangat yakin menyatakan kondisi tersebut.

Sebagai tindakan konfirmasi terhadap informasi yang diterima peneliti dari informan dari unsur pemerintah sebelumnya, di dalam pelaksanaan observasi yang dilakukan pada usaha-usaha akomodasi yang ada di sekitar Danau Toba, memang sangat sulit mendapatkan usaha perhotelan yang telah memiliki sistem pengolahan limbah, seperti kolam-kolam penampungan dan pengendapan sebelum dilepas ke aliran air pembuangan. Umumnya usaha akomodasi yang ada di sekeliling Danau Toba (Parapat, Tomok, Tuk-tuk Siadong, Pangururan, Muara, Balige dan Tongging) membuang langsung air sisa aktivitasnya langsung ke saluran pembuangan yang bermuara ke Danau Toba.

Sejak tahun 1996 telah terbangun Instalasi Pengolahan Air Limbah (IPAL) Domestik yang berlokasi di Desa Sijambur, Kecamatan Ajibata, Kabupaten Toba Samosir dan mulai beroperasi

sejak tahun 2000. IPAL ini dibangun dengan dana pinjaman dari Overseas Economic Cooperation Fund (OECF) Jepang sebesar 7,3 milyar rupiah. Pelayanan yang direncanakan adalah untuk mengelola air limbah domestik yang berasal dari masyarakat di Kota Parapat ibukota Kecamatan Girsang Sipangan Bolon, Kabupaten Simalungun, dan Kecamatan Ajibata, Kabupaten Toba Samosir melalui sistem perpipaan yang telah terpasang sepanjang ±15.000 m yang dilengkapi dengan 128 buah manhole dan 3 unit stasiun pompa untuk diolah di IPAL yang dikelola oleh PDAM Tirtanadi.

IPAL yang dibangun menggunakan proses mikrobiologi di atas lahan seluas 2 Ha. Kapasitas pengolahan air limbah didesain sebesar 2.000 m<sup>3</sup>/hari atau setara dengan 3.000 sambungan rumah tangga. Terdapat beberapa unit pengolahan yang terdiri dari: Kolam Aerasi, Kolam Fakultatif dan Kolam Maturasi. Masing-masing kolam aerasi dan fakultatif dilengkapi dengan aerator, sedangkan kolam maturasi tidak dilengkapi dengan aerator. Hasil akhir proses pengolahan dialirkan ke Sungai Sera-Sera.

Permasalahannya adalah, dari kapasitas 3.000 sambungan yang dapat dilayani oleh sistem ini, baru hanya 300 sambungan (10%) yang memanfaatkannya. Hal ini disebabkan kurangnya kesadaran masyarakat terutama hotel-hotel dan restaurant untuk menyalurkan air limbahnya ke dalam sistem pengelolaan air limbah yang sudah disediakan dan lebih cenderung membuangnya secara langsung ke Danau Toba. Untuk tingkat akomodasi, berdasarkan informasi yang diterima ternyata hanya ada 3 (hotel) yang memanfaatkan fasilitas tersebut, yaitu Aek Sere Hotel, Hotel Darma Agung Beach, dan Hotel Inna Parapat.

Pengelolaan limbah padat (sampah) dilakukan dengan menyediakan sistem pengelolaan sampah khususnya di lokasi-lokasi umum seperti (pasar, tempat fasilitas transportasi dan khususnya daerah perkotaan). Pemerintah setempat menyediakan tempat-tempat penampungan sampah sementara, untuk lokasi penumpukan sampah dari aktifitas masyarakat. Namun hal tersebut hanya ada di pusat-pusat keramaian. Seperti yang terlihat di Muara, Balige, Parapat, Tomok, Tuktuk Siadong dan Pangururan. Sedangkan lokasi-lokasi atau wilayah-wilayah peruntukan wisata lainnya yang tersebar di sekitar Danau Toba, contohnya Tongging, Bakkara, Meat, Sianjur Mula-mula dan lokasi lainnya, tidak terlihat adanya sistem pengelolaan sampah tersebut. Berdasarkan informasi yang diterima dari masyarakat, umumnya mereka masih mengelola sampah secara konvensional yaitu dengan mengumpulkan dan membakarnya. Menurut mereka belum ada

program atau pembinaan dari pihak Pemerintah setempat mengenai pengelolaan sampah di lokasi-lokasi wisata tersebut.

Informasi tersebut ternyata diakui oleh Pemerintah daerah setempat. Pada saat peneliti melaksanakan pengumpulan data mengenai volume sampah dan sistem pengelolaan sampah di wilayah mereka, Pemerintah setempat mengakui bahwa mereka baru mengaplikasikan atau mengimplementasikan sistem pengelolaan sampah di pusat-pusat berkumpulnya masyarakat (pusat-pusat perkotaan), dan itupun belum sepenuhnya mengikuti prinsip pengelolaan 3R (Reuse, Reduce, Recycle) dan belum sepenuhnya terpadu.

**Daftar Permasalahan dan Kebutuhan Kebijakan Pengembangan Pariwisata Berkelanjutan di Danau Toba.** Berdasarkan deskripsi kondisi pengelolaan kepariwisataan di kawasan Danau Toba berdasarkan 5 (lima) isu utama pengembangan pariwisata berkelanjutan sebelumnya, dapat ditemukan 13 (tiga belas) masalah yang menjadi tantangan utama pengembangan pariwisata berkelanjutan di kawasan ini.

Permasalahan tersebut, yaitu : 1) Keterlibatan masyarakat yang terbatas di dalam perencanaan pengembangan pariwisata; 2) Meningkatnya harga barang dan jasa akibat aktifitas kepariwisataan; 3) Ancaman konflik lahan; 4) Kondisi kebersihan lingkungan yang tidak baik; 5) Ketidaksiapan masyarakat lokal sebagai tuan rumah di sebuah destinasi wisata; 6) Terbatasnya akses wisatawan untuk menikmati budaya lokal; 7) Terbatasnya akses wisatawan muslim terhadap makanan halal; 8) Sikap pesimistis masyarakat lokal dalam persaingan untuk mendapatkan pekerjaan di bidang kepariwisataan; 9) Kalah bersaingnya produk usaha masyarakat lokal; 10) Pariwisata sebagai produk musiman; 11) Kecilnya kontribusi pariwisata terhadap perekonomian daerah; 12) Kecilnya dampak ekonomi langsung kepariwisataan bagi masyarakat lokal; dan 13) Belum adanya sistem pengelolaan limbah (cair dan padat) yang baik.

Merujuk pembedaan kebijakan pengembangan pariwisata berkelanjutan yang telah ditetapkan oleh UNEP & UNWTO (2005). Masalah-masalah tersebut berkumpul di 5 (lima) bidang kebijakan, yaitu kebijakan mengenai: 1) bagaimana meningkatkan perekonomian dengan adanya kegiatan pariwisata; 2) bagaimana menjamin kesejahteraan daerah dan masyarakat lokal; 3) bagaimana memenuhi kepuasan pengunjung; 4) bagaimana memastikan keterlibatan masyarakat lokal di dalam pengelolaan kepariwisataan; dan

5) bagaimana menjamin lingkungan tetap lestari.

Pengelompokan penting dilakukan, untuk menentukan arahan kebijakan yang dapat dilakukan untuk mengatasi permasalahan-permasalahan tersebut. Untuk itu, mengacu

pada panduan pengembangan pariwisata berkelanjutan yang telah dikembangkan oleh UNEP & UNWTO (2005). Maka arah kebijakan yang dapat direncanakan para pengampu kepentingan kepariwisataan di kawasan Danau Toba di tampilkan pada tabel 1.

**Tabel 1.** Kebijakan Pengembangan Pariwisata Berkelanjutan di Kawasan Danau Toba

Kebutuhan Kebijakan	Arah kebijakan (UNEP & UNWTO, 2005)
Meningkatkan perekonomian dengan adanya kegiatan pariwisata di Kawasan Danau Toba	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Memahami pasar</li> <li>2. Menjaga kondisi perdagangan</li> <li>3. Memelihara dan mengembangkan atraksi-atraksi wisata</li> </ol>
Menjamin kesejahteraan daerah dan masyarakat lokal dengan adanya kegiatan kepariwisataan di kawasan Danau Toba	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Menekan kebocoran ekonomi</li> <li>2. Mengutamakan produk lokal</li> <li>3. Mempengaruhi tingkat pengeluaran (belanja) pengunjung</li> </ol>
Memenuhi kepuasan pengunjung di Kawasan Danau Toba	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Menyediakan akses yang luas bagi pengunjung</li> <li>2. Menjaga kenyamanan dan keselamatan pengunjung</li> <li>3. Monitoring tingkat kepuasan wisatawan</li> </ol>
Memastikan keterlibatan masyarakat lokal di dalam pengelolaan kepariwisataan	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Memastikan pemberdayaan masyarakat lokal</li> <li>2. Memperbaiki partisipasi masyarakat lokal dalam pengambilan keputusan</li> <li>3. Menjamin posisi masyarakat adat</li> </ol>
Menjamin lingkungan di kawasan wisata Danau Toba tetap lestari	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Mengurangi penggunaan bahan kimia yang merusak lingkungan</li> <li>2. Mengurangi pembuangan limbah ke lingkungan</li> <li>3. Menekan jumlah limbah dan menyediakan "disposal area" yang baik</li> <li>4. Mengawasi pembangunan fasilitas wisata yang baru</li> </ol>

## KESIMPULAN

Penyelesaian persoalan dasar pengembangan pariwisata berkelanjutan, masih merupakan tugas besar bagi para stakeholder kepariwisataan di kawasan Kawasan Danau Toba. Hal ini dapat dilihat dari daftar permasalahan yang telah teridentifikasi pada penelitian ini, yang menggambarkan belum berjalannya sebuah manajemen pengelolaan pariwisata yang berkelanjutan di sebuah destinasi wisata.

## REKOMENDASI

1. Pemerintah Daerah Provinsi Sumatera Utara (Gubernur) dan Pemerintah Kabupaten (Para Bupati) di sekitar Danau Toba agar berkoordinasi sesuai fungsi secara efisien, dengan membangun badan koordinasi lintas sektor yang terlibat di dalam perencanaan, pengembangan dan pengelolaan, termasuk

keberlanjutan program pengembangan pariwisata berkelanjutan di kawasan Danau Toba.

2. Pemerintah daerah Provinsi Sumatera Utara dan Kabupaten di sekitar danau toba melalui badan koordinasi lintas sektor, menyusun rencana pengembangan pariwisata berkelanjutan tahun jamak (jangka pendek, menengah dan jangka panjang) di Kawasan Danau Toba.

## UCAPAN TERIMA KASIH

Penulis mengucapkan terima kasih kepada Badan penelitian dan Pengembangan Provinsi Sumatera Utara, yang telah memfasilitasi sehingga terlaksananya penelitian ini. Penulis juga mengucapkan terima kasih kepada seluruh pihak yang telah membantu sehingga terpublikasinya tulisan ini.

## DAFTAR PUSTAKA

Aryunda. 2011. Dampak Ekonomi Pengembangan Kawasan Ekowisat Kepulauan Seribu. *Jurnal Perencanaan Wilayah dan Kota*. Vol. 22 No. 1, April 2011, hlm.1 – 16

Baker, S. 2006. *Sustainable Development*. New York: Routledge 270 Madison Ave., NY 10016.

Bunghez, C.L. 2016. The Importance of Tourism to a Destination's Economy. *Journal of Eastern Europe Research in Business and Economic*.

Elliott, J. A. 2006. *An Introduction to Sustainable Development*. Oxon: Routledge 2 Park Square, Milton Park, Abingdon, OX14 4RN.

Hadi, S. P. 2007. *Pariwisata Berkelanjutan (Sustainable Tourism)*. Makalah Seminar Sosialisasi Sadar Wisata "Edukasi Sadar Wisata bagi Masyarakat di Semarang

Kementerian Pariwisata. 2016. *Pembangunan destinasi pariwisata prioritas 2016 - 2019*. [Online]. Dari: <http://www.kemenpar.go.id/userfiles/Paparan%20-%20Deputi%20BPDIP.pdf>. [Diakses: 25 Mei 2017]

Lu, J. & Nepal, S.K. 2009. Sustainable tourism research: an analysis of papers published in the Journal of Sustainable Tourism Sustainable tourism research: an analysis of papers published in the Journal of Sustainable Tourism. *Journal of Sustainable Tourism*, 17(1), pp.5-16.

Lumbanraja, V. 2012. Tourism Area Life Cycle in Lake Toba. *Indonesian Journal of Geography*, 44(2).

Rogers, P.P., Jalal, K.F. & Boyd, J.A. 2008. *An Introduction To Sustainable Development*, Glen Educational Foundation, Inc.

Sitorus, Henri. Nainggolan, Togar. Purba, Antonius Maju, dan Manurung, Sandrak. 2016. *Membangun Pariwisata Yang Bermartabat Dan Berkelanjutan Di Kawasan Danau Toba*. Medan: Bina Media Perintis.

UNEP-UNWTO, 2005. *Making tourism more sustainable. A guide for policy makers*. [Online]. Dari: <http://scholar.google.com/scholar?hl=en&btnG=Search&q=intitle:Making+Tourism+More+Sustainable:+A+Guide+for+Policy+Makers#0>. [Diakses: 15 Juli 2017].

UNWTO. 2004. *Indicators of Sustainable Development for Tourism Destinations*.

Weaver, D. 2006. *Sustainable Tourism: Theory and Practice*. First Publ., 30 Corporate Drive, Burlington, MA 01803: Elsevier Butterworth-Heinemann. Linacre House, Jordan Hill, Oxford OX2 8DP.

Zaei, M.E. & Zaei, M.E. 2013. *the Impacts of Tourism Industry on Host Community*. *European Journal of Tourism Hospitality and Research*, 1(2), pp.12-21.

## Hasil Penelitian

### KONSTRUKSI MODEL PERILAKU PELAYANAN KESEHATAN

#### *(CONSTRUCTION OF PUBLIC HEALTH SERVICE BEHAVIORAL MODEL)*

*Alexsander\*, Ida Widianingsih\*\*, Heru Nurasa\*\*, Widya Setiabudi Sumadinata\*\**

\*Mahasiswa Fakultas Ilmu Sosial Ilmu Politik  
Universitas Padjadjaran  
Jl. Raya Bandung-Sumedang Km.21 Jatinangor, Sumedang  
email: alexsanderhasyim@yahoo.com

\*\*Dosen Fakultas Ilmu Sosial Ilmu Politik  
Universitas Padjadjaran  
Jl. Raya Bandung-Sumedang Km.21 Jatinangor, Sumedang

*Diterima: 29 Oktober 2018; Direvisi: 28 Februari 2019; Disetujui: 05 April 2019*

#### **ABSTRAK**

Bidan sebagai pelaksana pelayanan kesehatan memiliki tanggung jawab mengatasi permasalahan tingginya tingkat kematian ibu dan anak di Kota Bengkulu. Prakteknya, pelaksanaan tugas bidan secara dilematis terkendala banyak faktor. Akibatnya, perilaku pelayanan bidan dinilai belum optimal dilaksanakan. Penelitian ini bertujuan mengeksplorasi perilaku bidan dalam pelayanan kesehatan. Eksplorasi tersebut diharapkan menghasilkan model yang dapat menggambarkan dan menjelaskan entitas praktek pelayanan bidan sebagai *street level bureaucrat*. Metode kualitatif dengan desain studi kasus digunakan pada riset ini. Teknik pengumpulan data dilakukan dengan diskusi kelompok terfokus, wawancara mendalam, studi dokumentasi dan observasi. Informan penelitian ini yaitu kelompok profesi bidan puskesmas, pasien dan multi-stakeholder. Data dianalisis melalui proses penalaran induktif, triangulasi data meliputi perbandingan aktor, proses, dan waktu, serta alat penyusunan model yang digunakan adalah aplikasi program Vensim PLE.7.2. Penelitian menemukan 20 faktor dalam tiga layer subsistem (layer kualitas pelayanan, layer *coping behavior*, dan layer faktor determinan perilaku) yang berinteraksi satu sama lainnya. *Coping behavior* memoderasi kualitas pelayanan dan faktor-faktor determinan perilaku. Faktor-faktor tersebut memiliki pola hubungan konstruktif antara sumberdaya, klien, dan personal value. Dinamika interaksi tersebut membentuk model unik perilaku dalam pelayanan publik. Beberapa gugus loop, hubungan kausal, dan pemetaan faktor dalam model memiliki kemungkinan untuk berkembang menjadi kajian kebijakan strategis. Tetapi sebelumnya, dibutuhkan simulasi dengan menggunakan variasi data numerik untuk menguji konstruksi, kehandalan dan perilaku model.

**Kata kunci:** bidan, perilaku, pelayanan kesehatan, sistem dinamik

#### **ABSTRACT**

*Midwives as the street level bureaucrats have the responsibility to overcome the problem of high rate of maternal and child mortality in Bengkulu City. The implementation of midwife duty is in dilemma due to many factors. As a result, midwifery service behavior is considered not optimal. This study aims to explore the behavior of midwives. Exploration is expected to produce a model that provides description and explanation the entity practices of Street level bureaucrats in health services delivering. Qualitative methods with case study design are used in this research. Data collection techniques are carried out with FGD, in-depth interviews, literature study and observations. The informants of the study are the midwives, patients, and multi-stakeholder. The collected data were analyzed through an inductive reasoning process, triangulation, and Vensim PLE 7.2. The study found 20 factors in three layers (service quality layer, coping behavior layer, and behavioral determinant layer) that interact with each other. Coping behavior has been moderator between service quality layer and behavioral determinat layer. Those factors construct the unique model which simplified interaction among resources factors, personal value, and clients. The dynamic interaction shapes a behavior model of midwives in health services shows*

*how dilemmatic among scarcity of resource, ambiguity and discretion blended in the routine and simplification to cope with the client needs. Some parts in the model have the possibility to be developed into strategic policy study. But before, it needs a simulation by using a variety of numerical data to test the model.*

**Keywords:** *midwife, behavior, health services, dynamics system*

## PENDAHULUAN

Pelayanan sektor kesehatan menjadi permasalahan publik di Kota Bengkulu (Ombudsman RI, 2015). Jumlah pengaduan masyarakat menurut Sektor Pelayanan Publik tahun 2015 mengidentifikasi sektor pelayanan kesehatan di Kota Bengkulu sebagai sektor yang mendominasi pengaduan masyarakat (22 laporan). Pelayanan Kesehatan di Kota Bengkulu menjadi permasalahan berlarut (Badar, 2015), indikatornya, dapat dilihat dari output pelayanan, salah satunya yaitu kematian ibu dan anak di Kota Bengkulu. Angka kematian ibu di Kota Bengkulu dari tahun 2013, 2014 dan 2015 (Direktorat Kesehatan Keluarga) lebih tinggi dari angka rata-rata kematian ibu di Provinsi Bengkulu. Pada tahun 2015 angka tersebut meningkat lebih dari 146% dari angka rata-rata kematian ibu di Provinsi Bengkulu.

Permasalahan tersebut dalam kajian implementasi kebijakan pelayanan publik berkaitan dengan apa yang terjadi antara pelaksanaan kebijakan pelayanan publik dengan hasil-hasil terkait praktek kebijakan. O'Toole dalam Hill dan Hupe (2012) menyatakan bahwa frase '*Establishment of Policy*' sendiri menunjuk pada pengertian operasional yaitu dimensi aksi kebijakan, yang merujuk pada pengertian pelaksanaan operasional dari implementasi kebijakan. Pelaksanaan kebijakan pelayanan publik dalam lingkungan pemerintahan Kota Bengkulu adalah bagaimana praktek-praktek dan mekanisme pelayanan publik yang dilakukan aparaturnya pelaksana (street level bureaucrat) yang berinteraksi langsung dengan masyarakat sebagai kliennya.

Perilaku *street level bureaucrat* merujuk pada cara individu bertindak dalam organisasi (Lipsky, 1980). Data Ombudsman RI Provinsi Bengkulu menunjukkan indikator problem perilaku aparaturnya tahun 2015 terdiri dari beberapa bentuk permasalahan tindakan pelayanan yang terjadi disajikan pada Tabel 1.

Berdasarkan tabel tersebut, permasalahan mal administrasi terjadi sebanyak 120 kasus, jenis mal administrasi yang paling banyak adalah penundaan berlarut 23.77% (29 kasus), yang kedua adalah Tidak Patut 20.45% (25 kasus), ketiga adalah Penyimpangan Tidak dengan Prosedur 16.39% (20 kasus) dan paling sedikit adalah Konflik Kepentingan dan berpihak masing-masing 0.81% (1 kasus). Secara umum data tersebut mengindikasikan permasalahan

pada perilaku aparaturnya dalam melaksanakan tugas pelayanan publik. Hal itu merupakan gambaran bahwa permasalahan implementasi kebijakan pelayanan publik di Kota Bengkulu secara umum terjadi pada area tindakan (perilaku) aparaturnya pelaksana dalam melaksanakan pelayanan publik.

*Street Level Bureaucracy* atau aparaturnya pelaksana lapangan memiliki peran penting dalam praktek implementasi kebijakan publik (Parsons, 2006), (Hill and Hupe, 2002), (Smith and Larimer, 2009). Menurut Lipsky (2008) beberapa faktor yang membuat pentingnya peran aparaturnya pelaksana lapangan yaitu; Pertama, proporsi jumlah tenaga *Street Level Bureaucracy* yang besar dan akan semakin besar. Kedua, alokasi anggaran dana yang besar untuk menggaji dan memberikan tunjangan kepada mereka. Ketiga, meningkatnya wilayah dan jenis pelayanan publik yang mereka berikan.

Beberapa penelitian terdahulu seperti penelitian Serfianus (2014), Penelitian Nurdin (2012), Penelitian Rubiyanto (2013), dan Penelitian Sopiyan (2014) hanya melihat aspek perilaku birokrat/pelaksana kebijakan dengan melihat fenomena interaksi perilaku terhadap kualitas pelayanan. Sedangkan, Penelitian ini diletakkan dalam kerangka interaksi pemetaan mundur (Backward Mapping) untuk mengidentifikasi faktor-faktor apa yang mempengaruhi perilaku dan bagaimana hasilnya dan pengaruhnya terhadap implementasi kebijakan pelayanan publik.

Logika pemetaan mundur (Backward Mapping) menurut Elmore (1980) bermula bukan dari proses implementasi level atas (Top) tetapi Bottom, yaitu pelaksana kebijakan dan faktor yang mempengaruhi pelaksanaannya. Dengan pola pemetaan mundur ini bagaimana interaksi antar faktor-faktor yang mempengaruhi pelaksana dan pelaksanaan kebijakan publik akan dapat dijelaskan secara menyeluruh.

Penelitian terdahulu dalam perspektif *street level bureaucrat* umumnya hanya mengkaji aspek tertentu secara parsial saja dalam perspektif *Street Level Bureacrats*. Penelitian Johnson (2010) dan Masyhar (2014) hanya mengkaji aspek mekanisme perilaku (coping behaviour) dari '*Street Level Bureacrats*', beberapa penelitian lainnya hanya mengkaji permasalahan diskresi dan penggunaannya Tumers dan Bekkers (2012), Nugroho (2014),

Grattet and Jannes (2005), Keiser (Keiser, 2010), Permasalahan kondisi dan lingkungan kerja 'street level bureaucrats' dan pengaruhnya Zhan, Etc(2009), Schuleberg (2003), Arnold (2014),

dan penelitian implementasi kebijakan perspektif street level bureaucrat dari Holt (2004) dan Jewel & Glaser (2006).

**Tabel 1.** Jumlah Laporan Berdasarkan Klasifikasi Substansi Mal-administrasi Tahun 2014

Substansi	Jumlah	Persentase (%)
Konflik Kepentingan	1	0,81%%
Berpihak	1	0,81%%
Diskriminasi	4	3,27%
Penyalahgunaan Wewenang	5	4,09%
Tindak Kompeten	7	5,73%
Permintaan Uang, Barang dan Jasa	15	12,29%
Tidak Memberikan Pelayanan	15	12,29%
Penyimpangan Tidak dengan Prosedur	20	16,39%
Tidak Patut	25	20,49%
Penundaan Berlarut	29	23,77%
<b>TOTAL</b>	<b>122</b>	<b>99,94%</b>

Sumber: Ombudsman (2014)

Penelitian-penelitian tersebut belum melihat perspektif *street level bureaucrats* sebagai suatu entitas, apalagi merumuskannya dalam suatu model pola perilaku '*street level bureaucrats*'. Padahal karena kepentingan praktis dan teoretisnya, kebutuhan akan model *street level bureaucrat* yang komprehensif merupakan hal yang mendesak. Secara praktis, perilaku '*street level bureaucrats*' dalam konteks perilaku individu dalam organisasi tidak mudah dimengerti, untuk membuat penjelasan yang akurat mengenai perilaku dibutuhkan kondisi tertentu dengan multi kemungkinan (Robbins & Judge, 2008) dengan demikian riset perilaku aparatur pelaksana dalam model entitas bermanfaat praktis menjelaskan mengapa kegagalan implementasi kebijakan dapat terjadi (Erasmus, 2014).

Secara teoretis, kritik terbesar terhadap teori *Street Level Bureaucrat* dari Lipsky adalah teori ini masih belum tersusun secara sistematis. Tolok ukur yang jelas adalah perspektif *street level bureaucrats* sebagai suatu entitas belum terkonstruksi, apalagi merumuskannya dalam suatu model pola perilaku '*street level bureaucrats*'. Padahal menurut Meyers dan Vorsanger (2007) kebutuhan akan model *street level bureaucrat* yang komprehensif merupakan hal yang mendesak: "... *inconsistent findings about the extent of street level discretion, and the factor that limit and direct the exercise of this discretion, underscore the need for more fully developed conceptual model that account for*

*multiple, oftentimes sources of influences on front line workers*".

Menyadari kekurangan akan model entitas perilaku '*street level bureaucrats*' maka perumusan permasalahan dalam artikel adalah bagaimana model perilaku bidan sebagai '*Street Level Bureaucrats*' pada unit Kesehatan Ibu dan Anak di Puskesmas Kota Bengkulu. Tujuan penelitian yaitu: 1) mengidentifikasi faktor-faktor mempengaruhi pola perilaku *street level bureaucrat*; dan, 2) melihat bagaimana interaksi faktor-faktor tersebut terhadap pola perilaku '*street level bureaucrat*' dalam implementasi kebijakan; ketiga, mengkonstruksikan faktor dan pola tersebut ke dalam model utuh (*fully developed model*) sektor pelayanan kesehatan di Kota Bengkulu.

Penelitian dibatasi pada kategori profesi bidan yang bekerja pada unit Kesehatan Ibu dan Anak (KIA) di pusat-pusat kesehatan masyarakat dalam lingkungan Pemerintah Kota Bengkulu. Pembatasan objek kajian pada profesi bidan sebagai aparatur pelayanan kesehatan dikarenakan pelayanan kesehatan ibu dan anak merupakan subsektor yang memprihatinkan akibat tingginya kematian ibu dan anak di Kota Bengkulu (Data Dinkes Kota Bengkulu tahun 2015) dan para bidan memiliki pengaruh yang dominan terhadap pelayanan sub sektor ini.

Model merupakan representasi bagian-bagian penting dari suatu sistem sehingga dapat menghadirkan pengetahuan terhadap sistem dalam bentuk yang mudah digunakan. Aspek-aspek ini direpresentasikan dalam model sistem

tersebut, sehingga model tersebut merupakan penyederhanaan dari sistem, namun cukup detail untuk membuat keputusan terhadap sistem tersebut (Ghafiqie, 2012). Salah satu alternatif yang dikembangkan untuk mempelajari sistem kompleks yang dinamis (bergerak) adalah *System Thinking and Modelling Methodology* (ST&M). Menurut Forrester dalam Maani dan Cavana (2000) pemahaman akan metodologi ini terdiri dari aspek: 1) Teori Sistem dan Umpan Balik Pemahaman akan proses pengambilan keputusan; dan, 2) Penggunaan model matematis untuk simulasi sistem yang kompleks.

Penggunaan program komputer yang mampu dengan cepat melakukan simulasi model. Untuk mempelajari sistem maka dibutuhkan cara berpikir sistemik. Dalam kajian organisasi cara berpikir sistemik adalah bagian dari *learning* organisasi. Menurut Senge (1996) cara berpikir sistem (*system thinking*) adalah cara melihat diri sebagai bagian dari keterkaitan dunia atau melihat satu bagian yang menyebabkan bagian lain. Selain *system thinking*, terdapat model mental, keahlian pribadi, visi bersama, dan *tim learning*.

Tujuan model sistem dinamis adalah untuk mempelajari, mengenal, dan memahami struktur, kebijakan, dan *delay* suatu keputusan yang mempengaruhi perilaku sistem itu sendiri. Dalam kerangka berpikir sistem dinamis, permasalahan dalam suatu sistem dilihat tidak disebabkan oleh pengaruh luar (*exogenous explanation*) namun dianggap disebabkan oleh struktur internal sistem (*endogenous explanation*). Fokus utama dari metodologi sistem dinamis adalah memperoleh pemahaman atas suatu sistem, sehingga langkah-langkah pemecahan masalah memberikan umpan balik pada pemahaman sistem (Serman, 2010).

Perkembangan Studi implementasi kebijakan publik telah tumbuh dan berkembang dalam beberapa tahap generasi. Kevin B Smith and Christopher W. Larimer dalam buku *The Public Policy Theory Primer* (2009) menjelaskan empat generasi dalam implementasi kebijakan publik. Hill and Peter Hupe dalam *Implementing Public Policy* (2012) menguraikan tahapan studi implementasi kebijakan publik didasarkan substansi kajian teori dan interaksinya dengan masyarakat. Klasifikasi tersebut hampir sama dengan klasifikasi dari Parson (2009). Buku-buku tersebut menguraikan implementasi dalam empat model besar yaitu Model Analisis Kegagalan, Model Top-Down, Model Bottom-Up dan Model Sintesisizer.

Sebagai suatu usaha memahami secara utuh implementasi kebijakan model Bottom up maka pemetaan mundur merupakan analisis

yang perlu dilakukan dalam riset kebijakan (Parsons, 2007). Logika pemetaan mundur (Elmore, 1980) bermula bukan dari proses implementasi level atas (Top) tetapi bermula dari "*Specific behavior of the lowest level that generates the needs of policy.*" Artinya, penting dilakukan identifikasi apa yang mempengaruhi kualitas pelayanan sebagai titik interaksi antara masyarakat dan *street level bureaucrat*.

Secara teoretis interaksi kualitas berhubungan dengan akuntabilitas dan produktivitas (Lipsky, 1980). Aspek akuntabilitas berhubungan dengan tanggung-jawab aparatur dalam pelaksanaan tugas dan tanggung-jawabnya (Istianto, 2009). Brodtkin (2008) melihat akuntabilitas terdiri dari dua aspek yaitu control dan command. Produktivitas dalam pelayanan publik merupakan kombinasi dari out-put kuantitatif dan dampak (O'Mahony & Stevens, 2006). Produktivitas merujuk pada jumlah yang mengalir dari suatu proses selama jangka waktu tertentu (Bruijn, 2007).

Faktor interaksi dalam pengukuran pelayanan menjadi penting karena faktor ini membentuk perilaku kerja yang baik dan jembatan pelayanan. Interaksi terjalin melalui rapat-rapat, kelompok kerja, pelaksanaan kerja, dan birokrasi (Haynes, 2003). *Street Level Bureaucracy* adalah bagian dari birokrasi pemerintah, dengan demikian mereka juga akan selalu berinteraksi dengan pengambil keputusan politik, atasan dan manager dalam unit kerja mereka (Ricucci, 2005).

Pelayanan publik merupakan konsep yang berevolusi dari Yunani kuno sampai dengan zaman modern manajemen publik saat ini (O Toole, 2006). Smith dalam Doherty dan Horne (2002) mendefinisikan pelayanan publik sebagai lembaga publik dan atau pekerjaan yang publik dimana tujuannya adalah kepentingan umum dan tidak berlandaskan keuntungan ekonomis dalam tiap pengeluarannya. Pelayanan publik merupakan salah satu kunci penting pencapaian manajemen publik (Behn, 2000).

Salah satu aspek penting dalam pelayanan publik adalah pelayanan kesehatan. Hal ini disebabkan pelayanan kesehatan berhubungan dengan *social justice* (Almgren, 2007). Pentingnya *street level bureaucrat* karena; pertama, perannya yang memberikan jasa kepada publik sebagai; kedua, mewakili pemerintah dalam interaksi kepada publik; dan ketiga, mereka memiliki kewenangan penggunaan diskresi dalam pelaksanaan tugasnya. Gibson, et.al (2012) merumuskan empat asumsi dari perilaku individual yaitu; 1) perilaku terjadi karena suatu sebab; 2) Perilaku diarahkan kepada tujuan; 3) Perilaku yang terarah kepada tujuan dapat diganggu oleh



frustasi, konflik, dan kegelisahan dan; 4) perilaku dapat timbul karena motivasi.

Pada keadaan dilematis dimana *street level bureaucracy* yang memiliki kewenangan diskresi kemudian mengembangkan respond melalui dua tindakan yang terdiri dari tindakan rutin (routines) dan penyederhanaan kerja (simplification). Kedua pola ini adalah alat dalam manajemen dalam mengatasi kendala lingkungan (Lipsky, 1980).

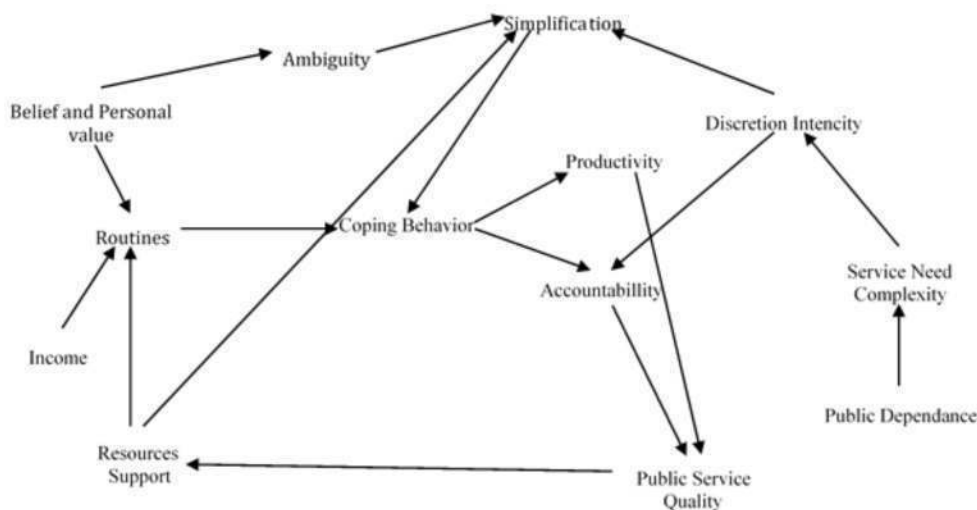
Searah dengan pendapat tersebut Lashley dan Lee-Ross (2003) menyebutkan faktor-faktor yang menstimulus perilaku individu adalah; kepribadian, persepsi, kemampuan, dan pembelajaran. Perilaku individual tersusun atas pengaruh stimulus (sebab) terwujud dalam variable (fisiologis, lingkungan, psikologis) penyebab pengaruh dikonversi menjadi tindakan kemudian menghasilkan tujuan yang kemudian menjadi umpan balik terhadap stimulus kembali (Gibson, et al., 2012). Kesimpulan dari pandangan tersebut serupa dengan pendapat Hiriyappa (2009) yang menyatakan perilaku berkembang dari faktor manusia dan situasi yang menekan aparatur untuk mengatasinya sesuai kebutuhan.

Walaupun memiliki tugas pelaksanaan kebijakan serta memberikan jasa langsung, mewakili pemerintah terhadap warga negara, memiliki diskresi yang besar (Tummers & Bekkers, 2012). *Street level bureaucracy* dalam melakukan tugasnya selalu berada dalam dilemma. Lipsky (1980) menyatakan dilema tersebut terwujud dalam lima kondisi yaitu: 1) Sumberdaya yang selalu relative tidak mencukupi dalam menunjang pelaksanaan tugas mereka; 2)Tuntutan tugas pelayanan selalu meningkat daripada kemampuan mereka dalam

memenuhi pekerjaan tersebut; 3)Tujuan lembaga/organisasi yang kabur, tumpang tindih bahkan bertentangan; 4) Ukuran pencapaian kerja (kinerja) *street level bureaucracy* menjadi sangat kabur dan susah untuk diukur; dan, 5)Meningkatnya ketergantungan pelanggan (klien/masyarakat) bahkan meluasnya jumlah klien di luar target pelayanan. Walaupun lima karakteristik tersebut tidak semuanya harus berlaku, tetapi kondisi tersebut hampir selalu ada dalam pelaksanaan tugasnya.

Berdasarkan perspektif Teori *Street Level Bureaucrat*, banyak pendapat mengenai faktor-faktor yang mempengaruhi perilaku *Street Level Bureaucrat*. Menurut Lipsky intensitas (1980) diskresi dan beberapa faktor dalam lingkup kondisi kerja mempengaruhi perilaku *Street Level Bureaucrat*. Maynard-Moody dan Musheno (2003) mengembangkan variabel interaksi untuk melihat perilaku Front Line Worker. Zhan, et.al (2009) mengembangkan variable sumberdaya administrative, otoritas administrative, ambiguitas tujuan, dan dukungan stakeholder dan pengaruhnya terhadap perilaku *Street Level Bureaucrat*.

Jewel dan Glaser (2006) mengembangkan variable otoritas, harapan terhadap peran, beban kerja, hubungan dengan klien, pengetahuan dan pengalaman, dan insentif. Erasmus (2014) mengembangkan variable yang digunakan untuk melihat faktor yang mempengaruhi perilaku Street Level Bureaucrats yaitu: kategori faktor sosial dan politik, kategori faktor lingkungan kerja, dan kategori kepercayaan dan nilai personal. Berdasarkan uraian tersebut disusun suatu kerangka pikir yang disebut Peta Kognitive (Sterman, 2010) yang disajikan pada Gambar 1.



**Gambar 1.** Peta Kognitif Perilaku Pelayanan *Street Level Bureaucrat*  
Sumber: Elaborasi teori-teori Street Level Bureaucrat dalam pelayanan publik

## METODE

Jenis penelitian yang digunakan riset ini adalah deskriptif dengan design *Case Study Research* (Cresswell, 2014). Hal ini disebabkan penelitian ini berhubungan dengan proses pendalaman fenomena perilaku (Woodside, 2010). Penelitian dilakukan selama 12 bulan (dari Bulan September 2017 sampai dengan Juli 2018). Informan dalam penelitian ini adalah bidan-bidan pada Poli Kesehatan Ibu dan Anak (KIA) dari 20 Unit Pelaksana Teknis Daerah (UPTD) di Kota Bengkulu, Pasien, Pimpinan UPTD, Kelompok Asosiasi Profesi (IBI Kota Bengkulu) dan Kepala Dinas/Badan yang berhubungan dengan pelayanan kesehatan di Kota Bengkulu.

Tahap pertama penelitian adalah pengumpulan data melalui kegiatan *Focus Group Discussion* (FGD), *Indepth Interview*, observasi, dan studi dokumentasi. Tujuan dilakukan FGD adalah mengetahui faktor yang terdapat dalam praktek pelayanan kesehatan oleh bidan dan pola interaksi antara faktor-faktor tersebut serta merupakan proses kualitatif dari *Methodology System Dynamic* (Maani & Cavana, 2000). Kemudian *Indepth Interview* dan observasi bertujuan mendalami informasi yang diperoleh sehingga didapatkan informasi yang akurat disamping sebagai upaya triangulasi informasi. Data diperkaya dengan informasi yang diperoleh dari studi dokumentasi.

Proses FGD dan *Indepth Interview* penting dalam perumusan model. FGD dimaksudkan untuk mengidentifikasi kepentingan dan keadaan stakeholder pelayanan kesehatan dalam hal ini bidan. *Indepth Interview* dimaksudkan untuk mengklarifikasi dan bahkan menjustifikasi apakah informasi dalam FGD itu benar atau tidak di samping digunakan pula studi dokumentasi dan observasi. Dengan demikian proses pengumpulan data tersebut merupakan pelibatan stakeholder dalam perumusan struktur permasalahan (*Problem Structuring*) dalam rangka permodelan sistem dinamik (Maani & Cavana, 2000), Sterman (2010).

Tahapan kedua yaitu analisis data kualitatif, tahapan ini dimaksudkan sebagai upaya memaknai data yang berupa teks atau gambar (Cresswell, 2014). Proses analisis kualitatif dalam penelitian ini bertujuan untuk menghasilkan konstruksi konsep utuh dari data (informasi dan fenomena). Tahapan penelitian ini diharapkan menghasilkan informasi mengenai faktor-faktor dan hipotesis-hipotesis mengenai interaksi antara faktor-faktor perilaku aparatur pelaksana dalam kebijakan pelayanan publik.

Hal ini sesuai dengan pendapat Sterman (2010) yang menyatakan bahwa dua langkah dalam permodelan sistem dinamik adalah: 1) Mengartikulasi permasalahan yang berkaitan dengan penentuan tema, variabel kunci, dan mendefinisikan permasalahan; dan, 2) Memformulasikan hipotesis dinamik yang terdiri; identifikasi teori terbaru, pemetaan diagram, *Causal Loop Diagram* (CLD), *Stock* dan *Flow*, serta penggunaan fitur lain. Untuk aktivitas ini digunakan aplikasi Vensim Ple 7.2 (*single precision*).

## HASIL DAN PEMBAHASAN

Berdasarkan tujuan penelitian untuk menemukan faktor-faktor determinan pelayanan kesehatan bidan sebagai *street level bureaucrat* dan pola interaksi antar faktor akan dikonstruksikan menjadi kerangka pikir model perilaku pelayanan kesehatan. Dalam mencapai tujuan tersebut dilakukan dua kegiatan yaitu: *Focused Group Discussion* dan *Interview*, kemudian dilakukan analisis dengan bantuan program Vensim PLE 7.2 (*single precision*). Pada bagian ini akan dibahas hasil temuan kegiatan FGD dan *Indept Interview* kemudian dilanjutkan dengan pembahasan dengan analisis data dengan aplikasi Vensim PLE 7.2.

Berdasarkan model *backward mapping* maka titik analisis dimulai dari persimpangan (interaksi) titik akhir yang dilakukan *Street Level Bureaucrats* dan titik awal yang diterima masyarakat seperti pada Tabel 2. Dengan demikian kualitas pelayanan menjadi titik awal dari model ini, selanjutnya poin penting dari analisis ini adalah *Coping Behavior* sebagai tindakan kebijakan *Street Level Bureaucrats* dan faktor faktor yang mempengaruhi *Coping Behavior* tersebut. Kemudian 13 variabel terkait dimasukkan berdasarkan *cognitivie mapping*.

*Focused group Discussion* melibatkan 48 orang bidan Poli Kesehatan Ibu Anak (KIA) dari 20 UPTD KLM/Puskemas di Kota Bengkulu, 8 pimpinan UPTD Puskesmas, 3 orang perwakilan organisasi profesi bidan (IBI), Pimpinan Pemerintahan Kota Bengkulu (SKPD), 5 orang pasien, dan 15 orang mahasiswa. Seluruh peserta diskusi yang merupakan informan berjumlah 51 peserta yang dibagi menjadi 8 kelompok diskusi. Fasilitator kelompok terdiri dari 8 orang, fasilitator diskusi 5 orang dan moderator 3 orang. FGD mengangkat 3 isu utama perilaku yang merupakan variabel kunci yaitu: 1) Variabel Kualitas Pelayanan Kesehatan, 2) Variabel *Coping Behavior* dan, 3) Determinan Faktor *Coping Behavior*. Pola diskusi diarahkan model dengan pemetaan mundur, dimana titik kritis pelayanan adalah pada interaksi terakhir antara aparatur dan klien. Berdasarkan 3 sub

variabel kunci ditetapkan 3 sesi diskusi dimana tiap sesi diawali pengantar oleh fasilitator. Tiap kelompok diminta menyampaikan tanggapan mengenai tiap sub topik. Tiap pandangan kelompok akan ditanggapi oleh seluruh peserta

hingga pada akhir sesi ditarik kesimpulan seperti yang diuraikan pada Tabel 3. Kemudian berbagai faktor tersebut kemudian digambarkan dalam ilustrasi heksagonal dynamik (Hodgson, 1994), dapat dilihat pada Tabel 4.

**Tabel 2.** Backward Mapping Konsep Perilaku Street Level Bureaucrats

Domain	Variabel
<b>Kualitas Pelayanan Publik(Public Service Quality)</b>	Kualitas Pelayanan Publik(Public Service Quality)
	accountability
	Productivity
<b>Coping Behavior</b>	Coping Behavior
	Routine
	Simplification
<b>Determinan Coping Behavior</b>	Discretion Intensity
	Service Need Complexity
	Public Dependence Level
	Resources Support
	Ambiguity
	Belief and personal value
	Income

Sumber : Elaborasi konseptual

Berdasarkan ilustrasi tersebut diketahui bahwa terdapat 20 variabel yang membangun konstruksi perilaku pelayanan kesehatan oleh bidan di Kota Bengkulu. Variabel tersebut terdiri dari tiga layer kunci yaitu Kualitas Pelayanan Kesehatan (Service Quality), Pola Perilaku (Coping Behavior), dan faktor-faktor yang mempengaruhi tindakan bidan.

Pada Layer Kualitas terdapat faktor Service Quality, Accountability, Productivity, dan Interaction. Pada Layer Coping Behavior terdapat faktor Coping Behavior, Simplification, dan Routine. Pada Layer Faktor determinan terdapat faktor *discretion intensity, personal ambiguity, service complexity, resources support, authority delegation, personal value, personal motivation, education and training, client compliance, budget, public dependence, workload, dan Income.*

**Kualitas Pelayanan Kesehatan.** Berdasarkan tabel analisis FGD dan hasil Indept Interview mengenai aspek kualitas proses dan aspek kualitas hasil maka dimensi kualitas pelayanan kesehatan Bidan menunjukkan bahwa cukup baik, dapat dilihat bahwa produktivitas kinerja bidan, standar operasional prosedur, hubungan dengan rekan kerja sudah baik, kualitas pelayanan belum baik karena masih kurangnya pengawasan dan pembinaan Bidan dari instansi terkait, contohnya bidan memiliki STR, SIPB, SIKB.

Disepakati terdapat 3 faktor yang berpengaruh terhadap peningkatan kualitas pemberian pelayanan kesehatan bidan Kota

Bengkulu. Ketiga faktor tersebut adalah: Interaksi Personnel, Akuntabilitas Personel Bidan, dan Produktivitas kerja. Berlangsungnya suatu proses interaksi didasarkan pada berbagai salah satu hubungan kerja antar bidan dengan atasannya dan dengan Masyarakat.

Berdasarkan hasil observasi dan FGD mengenai aspek hubungan dengan atasan dan aspek hubungan dengan pasien dalam memberikan pelayanan ditanggapi informan sudah baik, dapat disimpulkan bahwa dimensi interaksi bidan dalam memberikan pelayanan kesehatan kepada masyarakat khususnya pelayanan kesehatan ibu dan anak sudah baik. Dalam prakteknya interaksi bidan dengan atasan dan pasien terkadang tinggi dan rendah, faktor kepribadian dan motivasi bidan menjadi penyebabnya.

Akuntabilitas berhubungan dengan dinamika pelaksanaan tugas bidan untuk selalu menjaga nilai etis dalam memberikan pelayanan kesehatan bidan memberikan pelayanan sesuai dengan tugas pokok dan fungsinya, patuh aturan hukum yang berlaku dan tidak membedakan dalam pelayanan kepada pasien. Hal ini akan menunjang nilai personal (*Personal Value*) dari bidan. Berdasarkan analisis data mengenai aspek efektivitas dan efisiensi pada dimensi produktivitas kinerja bidan dalam memberikan pelayanan kesehatan yaitu cukup baik, dilihat bagaimana bidan bekerja sesuai dengan tugas pokok dan fungsinya, karena bidan memiliki tambahan beban kerja di luar tupoksinya maka menjadikan tingginya beban kerja bidan.

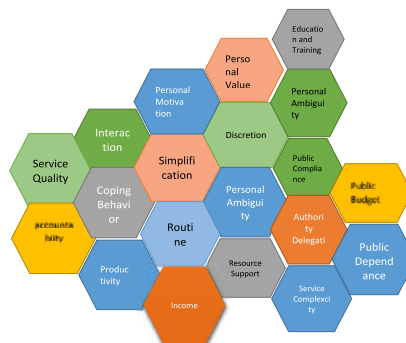
Disamping itu, faktor lain yang menunjang produktivitas adalah dukungan pasien. Pasien yang bersifat ko-operative dan memiliki

kesadaran yang tinggi akan meningkatkan kemampuan produktivitas.

**Tabel 3.** Tabulasi Hasil Focused Group Discussion Pelayanan Publik

Tabulasi Data FGD		Aspek	
Kelompok	Kualitas Pelayanan Publik	Bentuk Perilaku	Faktor-faktor Yang Mempengaruhi
1	1. menghasilkan mutu/keputusan dirapada banyak jumlah pasien yang dilayani 2. Bekerja sesuai Standard Operation Prosedur	1. Memberikan pelayanan kesehatan ibu dan anak mulai dari lahir hingga usia lanjut yang terdiri dari : -memberikan pelayanan ANC/Bumil -memberikan pelayanan persalinan -memberikan pelayanan ANC -Memberikan pelayanan NIFAS -memberikan pelayanan BBL(Bayi Baru Lahir) -memberikan pelayanan keluarga berencana -memberikan pelayanan kesehatan reproduksi remaja -memberikan pelayanan calon pengantin -memberikan pelayanan imunisasi -memberikan pelayanan kesehatan usia reproduktif(19 thn-46) -memberikan pelayanan kesehatan lanjut 2. Pembatasan pelayanan diberikan berdasarkan waktu pelayanan mulai dari pukul 08.00 WIB sd 14.00 WIB , setelah lewat jam sudah tidak dilayani lagi 3. Memberikan prioritas kepada pasien dengan kegawat-daruratan(pendarahan,dll)	1. Ketersediaan sarana dan obat 2. Kompleksitas kebutuhan pelayanan 3. Nilai personal bidan 4. Ketergantungan Masyarakat 5. Pendapatan bidan
2	(Tidak Menjawab)	1. Menanyakan kondisi pasien 2. Pemeriksaan fisik 3. Melakukan kolaborasi dengan lintas program terkait	1. Sarana dan prasarana 2. Alat yang tidak memadai 3. Anggaran pembiayaan kurang 4. Kalibrasi alat tidak pernah dilakukan 5. Staff sudah memadai 6. Beban terlalu banyak/banyak tugas tambahan 7. Sangat tinggi dengan kunjungan rumah 8. Pelimpahan tugas dari kepala puskesmas untuk pelayanan 9. Pendapatan kurang memadai/tunjangan proporsi pemerintah
3	Kualitas akan baik jika bidan memiliki tanggung jawab terhadap pekerjaannya contoh : menolak merangkap jabatan/tugas, bekerja secara disiplin	(Tidak Menjawab)	1. Kurangnya pemerataan penempatan tenaga bidan di puskesmas 2. Tidak sesuai dengan tupoksi dan STR 3. Peralatan dan anggaran yang kurang
4	Kualitas akan baik jika terdapat hubungan baik antara bidan dengan pimpinan PKM dan antara bidan dengan masyarakat	1. Jenis tindakan membatasi pasien di luar kepesertaan JKN atau luar wilayah 2. Memberikan perlakuan khusus pada pelayanan kegawatdaruratan ,PEB, Abortus 3. Mengalihkan pelayanan rujukan dengan indikasi 4. Tidak mengikut prosedur walau pasien berasal dari luar kepesertaan JKN jika terdapat kasus kegawat-daruratan 5. Memberikan prioritas tertentu seperti berempati atau perduli untuk kasus tertentu	1)Kebutuhan pelayanan(ualitas pelayanan sesuai SOP dan jenis pelayanan) 2)Ketersediaan Sumberdaya gedung sudah cukup peralatan dan pembiayaan masih kurang tenaga bidan sudah cukup informasi masih kurang 3)Ketergantungan masyarakat tinggi, bidan dianggap menguasai semuanya 4) Masyarakat masih kurang memahami pentingnya kesehatan masih terlalu percaya pada pelayanan kesehatan alternatif 5) Pendapatan dari gaji sesuai dengan golongan, dari tunjangan kurang diperhatikan
5	Kualitas pelayanan ketika sudah melaksanakan pelayanan sesuai standar yaitu : 1. ANC sebanyak 4 kali 2. Nifas diberikan F1, F2, F3 3. Bayi diberikan KN, KN2, KN3, Kalengkap	1. Kegiatan di PKM -memberikan pelayanan kesehatan bayi dan balita(imunisasi, pengobatan MTBM-MTBS) -memberikan pelayanan ibu hamil, reproduksi,(IWA,dll), Post Partum, KB 2. Penyuluhan kelompok dan masyarakat (Kelas ibu balita dan kelas ibu hamil)	Tidak Menjawab
6	Kualitas pelayanan belum memadai	Tidak Menjawab	1. Sarana Prasarana kurang memadai 2. Beban tugas ganda bidan 3. Kompetensi bidan yang kurang memadai(Nilai personal bidan) 4. Pemahaman bidan terhadap tujuan tugas pelayanan
7	Kualitas akan baik jika ada evaluasi	1) Pelaksanaan Pelayanan dilakukan 15-20 menit /pasien 2) Praktek pelayanan meliputi : salam, senyum, sapa, menanyakan keluhan 3) Melakukan pemeriksaan ANC dengan 10 T 4. )Melakukan pemeriksaan pada bayi sehat dan sakit(pemeriksaan fisik dan penunjang) 5. ) Melakukan pencatatan pada dokumentasi kebidanan	1. Persepsi masyarakat yang menganggap pelayanan masih kurang 2. Obat-obatan masih kurang
8	Kualitas akan baik jika ada pengawasan dan pembinaan dari instansi terkait contohnya >STR, SIPB, SIKB	1. pemberian pelayanan sesuai dengan persinya 2. Pelayanan diberikan sesuai kemampuan Sumberdaya manusia yang ada	1. Pelelhan tidak merata 2. Proses evaluasi kerja bidan perbulan dan pertahunnya tergantung target 3. Pemahaman visi dan misi tugas bidan 4. Tuntutan masyarakat melebihi kewenangan tenaga kesehatan

Sumber: Workshop Penelitian Perilaku Pelayanan Kesehatan, Bengkulu



**Gambar 2.** Heksagonal Perilaku Bidan dalam Pelayanan Kesehatan  
Sumber: Elaboration of FGD, Interview dan Observation (2018)

**Coping Behavior Bidan dalam Praktek Pelayanan Kesehatan.** *Coping behavior* adalah mekanisme perilaku aparaturnya yang terdiri berbagai pola tindakan dan orientasi karakter yang berfungsi sebagai respon terhadap keadaan serta bertujuan untuk mengatasi keadaan (Lipsky, 1980). Diskusi kelompok menemukan dua tantangan yang berkembang dalam Praktek *Coping Behavior* bidan yaitu; 1) tantangan melaksanakan pola formal aparaturnya sesuai prosedur. Bidan mampu melakukan penyesuaian konsep kerja sesuai keadaan di masing-masing KLM/Pusat Kesehatan Masyarakat dalam rangka meningkatkan daya terima masyarakat/klien. Untuk itu dibutuhkan kemampuan pemecahan masalah (yang berhubungan dengan simplifikasi), motivasi, dan tindakan rasional/Routine. 2) Tantangan penghematan sumberdaya dengan parameter yaitu; penghematan waktu, biaya dan peralatan. Bidan selalu mengoptimalkan penggunaan sumberdaya yang ada. Baik itu alat dan obat-obatan, karena pihak puskesmas sudah mengusulkan dengan kebutuhan tetapi hanya diberikan jatah sesuai dengan Dinas Kesehatan Kota Bengkulu.

Hasil penelitian menunjukkan bahwa untuk dapat melaksanakan pekerjaannya, Bidan melaksanakan dua bentuk tindakan yaitu; melakukan pemecahan permasalahan dan melakukan tindakan rasional. Pemecahan masalah berkaitan dengan simplifikasi (Lipsky, 1980) atau rule of thumb (Serman, 2010). Sedangkan Praktek Rasionalisasi tindakan adalah bentuk dari pelaksanaan tugas rutin atau routine (Lipsky, 1980); (Ripley & Franklin, 1986). Berikut pembahasan terhadap dua faktor tersebut.

**Simplifikasi.** Hasil FGD dan diskusi menunjukkan simplifikasi/teknik pemecahan masalah berkaitan dengan permasalahan dalam melaksanakan tugas dan permasalahan bagaimana pasien menerima pelayanan yang dilakukan.

Hasil penelitian menunjukkan bidan selama menjalankan tugasnya tidak melakukan simplifikasi atau penyederhanaan proses kerja yang berhubungan dengan penyederhanaan prosedur. Tetapi, beberapa bidan mengakui simplifikasi dilakukan dalam bentuk penyederhanaan dan penyesuaian waktu kerja, dalam keadaan kegawat-daruratan (bidan melakukan simplifikasi untuk tindakan pasien kritis) dan penyesuaian prosedur pekerjaan (pemeriksaan, penanganan partus normal, pemberian rujukan).

Sedangkan, simplifikasi yang berhubungan dengan modifikasi mental pasien dilaksanakan

supaya pasien merasa tenang saat proses penanganan bidan dilakukan.

**Routine.** Hasil FGD menunjukkan tindakan rutin berhubungan dengan rasionalisasi pelaksanaan tugas rutin sesuai standard operation procedures (SOP), penghematan sumberdaya, dan mengembangkan kepatuhan pasien. Berdasarkan analisis hasil mengenai tindakan rutin yang dilaksanakan bidan di Puskesmas Kota Bengkulu dapat disimpulkan bahwa bidan telah melakukan tindakan rutin yang tepat dalam memberikan pelayanan pasien setiap harinya ataupun administrasi puskesmas tanpa menunda-nunda pekerjaan sehingga kerjaan dapat ringan, sejalan pendapat Lipsky (1980) Tindakan Rutin adalah tindakan aparaturnya yang bertujuan mengatasi tuntutan pekerjaan yang kompleks. Tetapi, yang menjadi kendala pada puskesmas Kota Bengkulu yaitu sumberdaya (peralatan dan obat-obatan) yang biasanya tidak tersedia di Puskesmas. Hal ini membuat pelayanan yang diberikan menjadi kurang maksimal.

**Faktor-Faktor yang mempengaruhi Perilaku Pelayanan Kesehatan Bidan.** FGD menunjukkan bahwa *Routine* dan *Simplifikasi* yang menjadi determinan penting Pola perilaku (*Coping Behavior*) dipengaruhi beberapa faktor baik secara langsung maupun tidak langsung. *Routine* dipengaruhi dua faktor secara langsung yaitu faktor *Personel Income*, faktor *Ketersediaan Sumberdaya* dan faktor *Personal value*.

*Routine* dipengaruhi secara tidak langsung oleh beban kerja (*workload*), *Public Health Budget, Education and Training, Personal Motivation, dan personnel accountability*. *Simplifikasi* dipengaruhi secara langsung oleh *Discretion Intensity, Workload dan Personnel Ambiguity*. *Simplification* secara tidak langsung dipengaruhi oleh *Dependence level, Service Need Complexity, dan Personal Value*.

Hasil FGD, diskusi dan *Indepth Interview* menunjukkan hubungan antara faktor yang menjalin struktur interelasi yang memiliki pola kausalitas dan hubungan yang bersifat linier dan tidak linier. *Routine* dipengaruhi oleh *Income* dalam bentuk balas jasa berupa gaji dan pendapatan yang menuntut kompensasi tugas. Makin tinggi besaran *Income* makin meningkat pula tugas rutin bidan. Sementara, *Income* merupakan indikasi dari besaran beban kerja bidan dalam pelayanan publik.

Beban kerja (*workload*) sendiri merupakan faktor yang berkembang seiring besaran *Service Need Complexity* dan *Authority Delegation*. Kedua faktor tersebut dimungkinkan karena adanya tingkat ketergantungan masyarakat (*Public Dependence Level*) terhadap pelayanan

publik. Routine dipengaruhi juga oleh faktor *Resources Support* (Ketersediaan Sumberdaya) secara linier. Ketersediaan sarana dan prasarana yang besar memungkinkan bidan melaksanakan tugas rutusnya secara lebih besar. Sementara ketersediaan sumberdaya ditunjang dengan Public Budget oleh pemerintah. Hubungan kedua faktor ini terjadi secara linier.

Faktor lain yang berhubungan dengan Routines adalah *Personal Value*. Tingginya nilai kompetensi bidan akan meningkatkan potensi bidan dalam melaksanakan fungsi rutin. Hasil FGD menemukan bahwa faktor *personal value* ini berhubungan dengan tingginya motivasi personal bidan, tingkat pendidikan dan pelatihan serta akuntabilitas tindakan bidan dalam pelayanan kesehatan.

Tindakan Simplifikasi dipengaruhi oleh tingkat penggunaan diskresi (*Discretion Intensity*) dan tingkat ambiguitas (*Personnel Ambiguity*) serta beban kerja (*workload*). Simplifikasi dalam bentuk tindakan praktis dalam rangka pemecahan permasalahan terkadang dibutuhkan. Dalam kondisi mendesak para bidan (kasus emergency, kekurangan sumberdaya dan lain-lain) permasalahan

pelayanan kesehatan menjadi efektif jika intesitas diskresi lebih tinggi. Tetapi jika *Personnel Ambiguity* tinggi maka dimungkinkan akan terjadi hubungan yang tidak linier terhadap kualitas bidan dalam memecahkan permasalahannya.

Hasil interview menunjukkan peningkatan *Personnel Ambiguity* (yang berbentuk keraguan, kecanggungan, tidak optimis, ketakutan) merupakan akibat dari kurang nilai personal bidan. *Workload* juga merupakan faktor penting yang meningkatkan simplifikasi bidan, bentuknya adalah peningkatan keragaman beban kerja akan meningkatkan intensitas pemecahan permasalahan/simplifikasi yang perlu dilakukan oleh bidan dalam pelayanan publik.

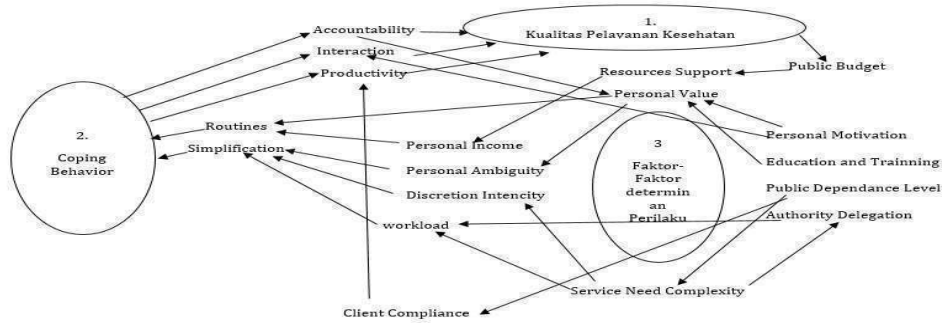
Tabulasi hasil FGD dan Indepth interview menghasilkan variabel-variabel dan polarisasi seperti disajikan pada Tabel 4.

Variabel-variabel tersebut dan polarisasi yang berhasil diidentifikasi kemudian dikonstruksi dalam diagram subsistem yang diadaptasi dari Forrester (Sterman, 2010) seperti disajikan pada Gambar 3.

**Tabel 4.** Tabel Variabel dan Hubungan Kausal dalam Pelaksanaan Pelayanan Kesehatan oleh Bidan

Informan	Layer	Variabel	Variabel Kausal	Polarisasi
	1	Public Budget	Service Quality	Reinforce(+)
	Public Service Quality	Service Quality	Accountability	Reinforce(+)
			Interaction	Reinforce(+)
Bidan			Productivity	Reinforce(+)
Pasien		Accountability	Coping Behavior	Reinforce(+)
Kadinkes Kota Bengkulu		Interaction	Coping Behavior	Reinforce(+)
IBI Kota Bengkulu			Personal Motivation	Reinforce(+)
IBI Provinsi Bengkulu		Productivity	Coping Behavior	Reinforce(+)
Mantan Kadinkes Prov. Bengkulu			Client Compliance	Reinforce(+)
Kepala UPTD Puskesmas	2	Coping Behavior	Simplification	Reinforce(+)
	Coping Behavior		Routine	Reinforce(+)
		Simplification	Personal ambiguity	Reinforce(+)
			Discretion Intensity	Reinforce(+)
		Routine	Personal Value	Reinforce(+)
			Personal Income	Reinforce(+)
	3	Service Need Complexity	Public Dependence Level	Reinforce(+)
	Determinan Coping Behavior	Personal Value	Personal Motivation	Reinforce(+)
			Education and training	Reinforce(+)
		Authority Delegation	Service Need Complexity	Reinforce(+)
		Workload	Authority Delegation	Reinforce(+)
			Public Dependence Level	Reinforce(+)
		Public Dependence Level		
		Personal Motivation		
		Personal Ambiguity	Personal Value	Balancing(-)
		Resources Support	Public Budget	Reinforce(+)
		Discretion Intensity	Authority Delegation	Reinforce(+)
			Service Need Complexity	Reinforce(+)
		Education and training		
		Personal Income	Resources Support	Reinforce(+)
		Client Compliance	Public Dependence Level	Reinforce(+)

Sumber : Elaborasi data penelitian(2018)



**Gambar 3.** Subsistem perilaku bidan sebagai *street level bureaucrat*  
Sumber : adaptasi dari diagram Forrester (Stermann, 2010)

Secara praktis, gambar 3 memaparkan tiga domain perilaku dan interaksi antara variabel dalam pelayanan *street level bureaucrat* (bidan dalam hal ini). Domain itu menjelaskan bahwa pelayanan kesehatan yang dilakukan bidan dapat dilihat dari; layer kualitas pelayanan kesehatan (*Service Quality*), Layer *Coping Behavior*, dan layer faktor-faktor determinan perilaku. Kualitas pelayanan kesehatan dalam konteks kasus kematian Ibu dan Anak Kota Bengkulu dari tahun 2013, 2014 dan 2015 (Direktorat Kesehatan Keluarga) lebih tinggi dari angka rata-rata kematian ibu di Provinsi Bengkulu mengindikasikan permasalahan dalam pelayanan kesehatan.

Hasil interpretasi data menunjukkan bahwa permasalahan kualitas disebabkan permasalahan akuntabilitas pelayanan, produktivitas (jumlah dan jenis) pelayanan yang mampu diberikan, dan tingkat interaksi (kemampuan membina hubungan baik, komunikasi, dan peningkatan daya terima). Dengan demikian kualitas pelayanan bidan dapat ditunjukkan dengan peningkatan terhadap tiga variabel tersebut. Pada layer *Coping Behavior*, data Ombudsman Provinsi Bengkulu 2015 mengenai Mal Administrasi, dimana 3 besar tindakan mal administrasi terjadi dalam bentuk penundaan berlarut (23,77%), tidak patut (20,49%) dan penyimpangan tidak dengan prosedur (16,39%).

Maka, kategorisasi *coping behavior* yang dilaporkan diindikasikan dalam permasalahan *routine* dan *simplification/rule of thumb*. *Routine* merupakan cara *street level bureaucrat* mengatasi keadaan (tuntutan pekerjaan) dan *simplification* merupakan cara terbaik (*decision making*) untuk memecahkan persoalan kerja yang dikembangkan *Street Level Bureaucrat* (Lipsky, 1980). Jika keputusan atau pemecahan permasalahan tersebut gagal dilakukan, penyebabnya karakter dan nilai personal

termasuk kompetensi aparatur pelayanan (Keiser, 2010).

Pada konteks teoretis, pendekatan pemetaan mundur (Elmore, 1980) merumuskan permasalahan kualitas serta faktor *Accountability*, *Productivity*, dan *Interaction* sebagai titik persimpangan (*intersection*) dimana tindakan administrasi publik bertemu dengan kepentingan masyarakat. Secara paradigmatik, *bottom-up approaches* terkonstruksi secara eksplisit pada masalah teroperasional/terbawah implementasi *street level bureaucrats* yaitu faktor *intensity of discretion*, *ambiguity*, *personal income*, dan *workload*.

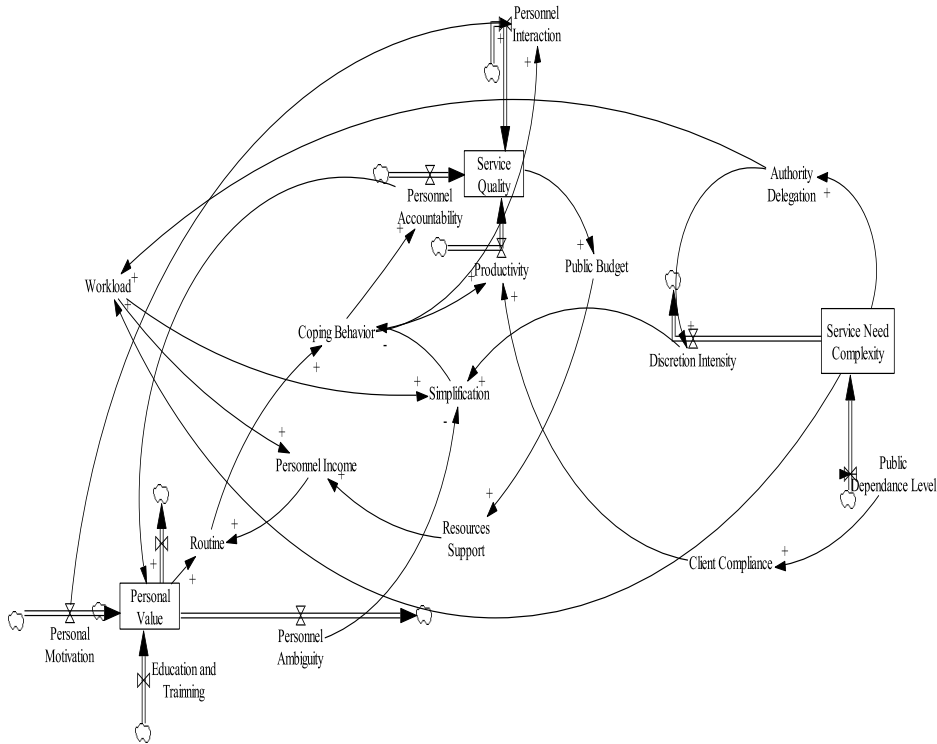
Pada perspektif teori *Street Level Bureaucrat*, apa yang dikemukakan Lipsky (1980) sebagai dilema adalah *faktor personal motivation*, *education and training*, *public dependence level*, dan *authority delegation*, disamping dukungan hasil penelitian ini terhadap pentingnya faktor lingkungan kebijakan dalam pelaksanaan tugas *street level bureaucrats*. Analisis data menggunakan proses kualitatif dari permodelan sistem dinamik. Adapun analisis ini terdiri dari penyusunan dan pembahasan *Causal Loop Diagram (CLD)*, pembahasan Variabel *Flow* dan *Stock (Rate)*, Pembahasan *Cause Tree* dan *loops*.

**Causal Loop Diagram (CLD).** *Causal Loop Diagram* merupakan formulasi yang menunjukkan faktor dan hubungannya dalam lingkup model yang akan dibangun. *Causal loop* dalam model ini terdiri atas: 1) *Stock*, faktor yang bersifat akumulatif dalam perilaku pelayanan bidan; 2) *Flow*, yaitu faktor yang bersifat bergerak (*flow in* dan *flow out*); dan, 3) *Converter*, faktor yang bersifat intermediasi.

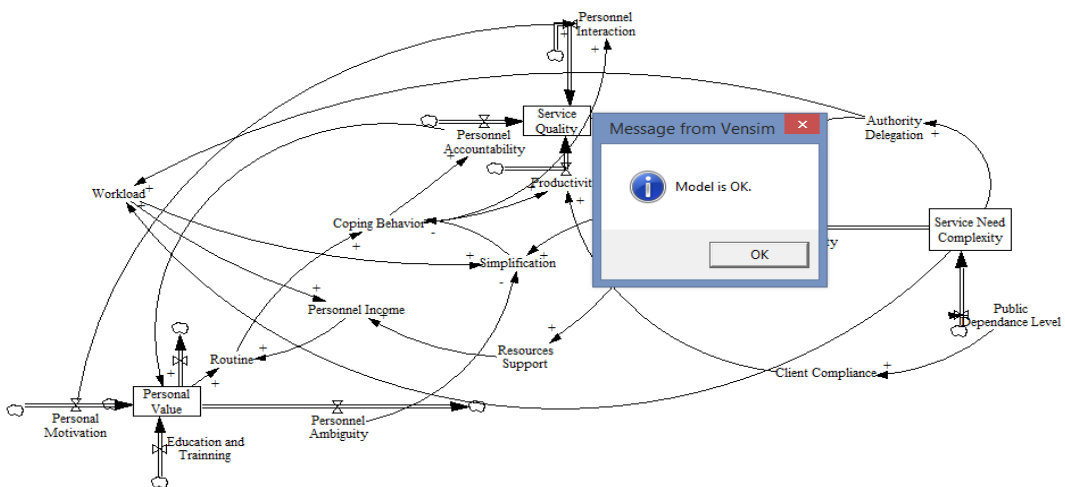
Terdapat 3 (tiga) variabel dalam model ini yaitu: 1) Variabel stock yaitu *Service Quality* dengan *flows* yaitu; *Accountability*, *Productivity*, dan *Interaction*; 2) Variabel stock *Personal Value*, dengan *flows*; *personal motivation*, *education and*

training; dan, 3) Variabel stock service complexity dengan flows public dependance dan discretion intensity; 4) Variabel converters terdiri atas personal ambiguity, resources support, authority delegation, client compliance, budget, workload,

Income, coping behavior, personel simplification, routines. Konstruksi causal loop diagram perilaku pelayanan bidang kesehatan di Kota Bengkulu adalah pada Gambar 4.



**Gambar 4.** Causal Loop Diagram Model Perilaku Pelayanan Kesehatan  
Sumber : Vensim PLE 7.2(2018)



**Gambar 5.** Check Validitas Model  
Sumber : Analisis Vensim PLE. 7.2.(2018)

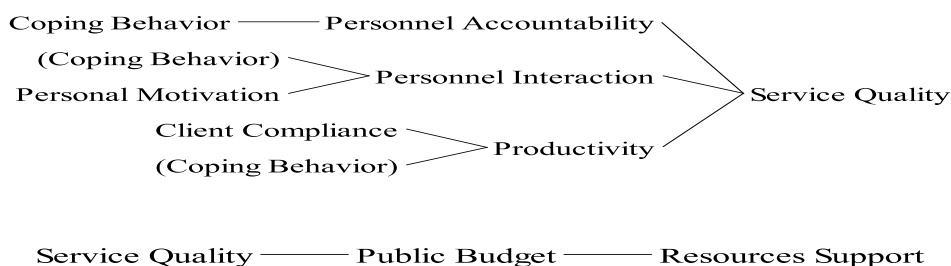


Secara teoretis, *service quality* menunjuk pada kondisi perilaku pelayanan kesehatan yang ada. Intervensi yang dilakukan untuk meningkatkan taraf kualitas kondisi tersebut menyangkut tiga faktor yaitu *productivity* (Bruijn, 2007), *personnel accountability*, dan *personnel interaction*. Ketiga hal tersebut tentunya merupakan hasil dari perilaku (*coping behavior*). Untuk melakukan intervensi terhadap perilaku *coping behavior* perlu dikenali bentuk-bentuk perilaku dan faktor-faktor yang membentuk perilaku tersebut (Holt, 2004).

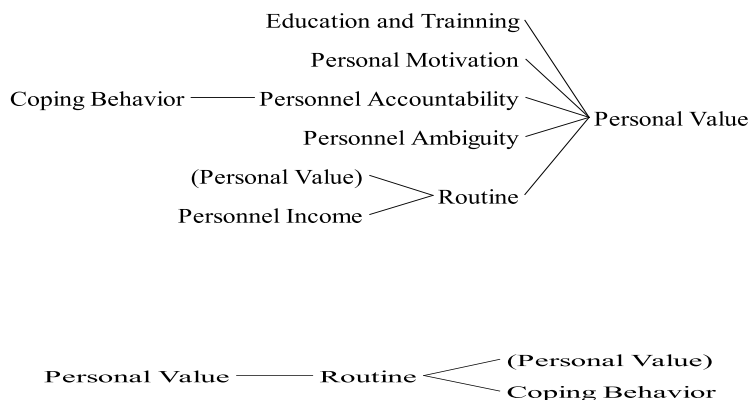
Interpretasi terhadap hasil FGD dan indepth interview menemukan bahwa terdapat dua faktor yang tidak dapat diintervensi langsung oleh *policy maker*. Kedua faktor itu adalah faktor *service need complexity* dan *personal value*. Kedua faktor ini identik dengan keadaan dimana implementasi kebijakan tidak saja ditentukan oleh proses kekuasaan saja tetapi berbagai fakta perilaku dan faktor lingkungan (Elmore, 1980; Jewel & Glaser, 2006). Analisis *causes tree* dan *uses tree* dilakukan pada masing masing stocks. Hasil analisis untuk *stock service quality* disajikan pada Gambar 6.

Gambar 6 *Causes Tree* dan *Uses Tree* menunjukkan bahwa *Service Quality* adalah hasil dari 3 faktor yaitu *personel accountability*, *personnel interaction*, dan *productivity*. *Coping Behavior* merupakan *converter* yang dominan terhadap *service quality* bahkan faktor yang penting terhadap *personnel accountability*. Dengan demikian, skenario peningkatan kualitas pelayanan dapat dimulai dengan penggunaan strategi intervensi terhadap ketiga nilai tersebut (*personel accountability*, *personnel interaction*, dan *productivity*). Disisi lain secara kualitatif perubahan *service quality* akan berimplikasi pada budget dan resources.

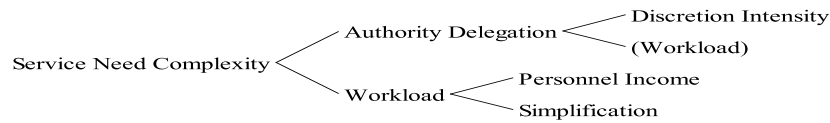
Secara teoretis, hipotesis yang perlu diuji untuk menggeneralisasi kesimpulan tersebut adalah: 1) Peranan dominan *coping behavior* terhadap *service quality*; 2) *Coping Behavior* membentuk *service quality* melalui interaksi dengan faktor *personal motivation* dan faktor *client compliance*; dan, 3) *Service Quality* berpengaruh terhadap *Resources support* melalui *public budget*. Hasil analisis untuk stock *Personal Value* disajikan pada Gambar 7.



**Gambar 6.** Causes dan Uses Tree Service Quality  
Sumber : Analisis Vensim 7.2.(2018)



**Gambar 7.** Causes Tree and Uses Tree Stock Personal Value  
Sumber : Analisis Vensim 7.2. (2018)



**Gambar 8.** Causes Tree and Uses Tree Stock Service Need Complexity  
Sumber : Analisis Vensim 7.2.(2018)

Personal value aparatur merupakan kausa dari beragam faktor (*Education and training, personal motivation, personnel accountability, personnel ambiguity* dan *routine*). Dengan demikian pengelolaan terhadap aspek ini seharusnya mengacu pada faktor-faktor tersebut. Peningkatan nilai personal ini akan meningkatkan kapasitas routine. Analisis terhadap causes dan uses trees pada Gambar 7 tentang *Causes Tree and Uses Tree Stock Personal Value* menghasilkan beberapa rumusan hipotesis sebagai berikut: 1) Personal Value merupakan hasil dari *education and training, personal motivation, personnel accountability, personnel ambiguity* dan *personnel routine*, 2) *Coping behavior* mempengaruhi *personal value* melalui *personnel accountability*; 3) *Personal Value* mempengaruhi simplifikasi melalui *personnel ambiguity*. Hasil analisis untuk *stock service need complexity* disajikan pada Gambar 8.

Berdasarkan hasil analisis tersebut didapatkan informasi bahwa intensitas diskresi akan berbarengan dengan meningkatkannya beban kerja (*workload*). Pengelolaan terhadap pola delegasi kewenangan untuk mengaturnya tidak terlepas dari kompleksitas kebutuhan pelayanan. Dengan demikian estimasi kebutuhan pelayanan akan menjadi dasar penentuan beban kerja dan diskresi.

Implikasi terhadap kajian teoretis adalah rumusan hipotesis yang perlu diuji adalah sebagai berikut: 1) *Service need complexity* merupakan hasil dari *public dependence level* dan *discretion intensity*; 2) *Service need complexity* mempengaruhi *intensity discretion*, dan *workload*; 3) *Service need complexity* mempengaruhi *personel income* dan *simplification*.

## KESIMPULAN

Model penelitian terdiri dari 20 faktor dengan tiga *leverage* kualitas pelayanan, *laverage* nilai personal, dan kompleksitas kebutuhan pelayanan. Dalam kontruksi tersebut *Service need complexity, Service Quality*, dan *Personal Value* merupakan stock yang berinteraksi dengan *variabel flows* dan *converters*.

Temuan ini memberikan alternatif gambaran dan peta situasi perilaku pelayanan

serta isu-isu yang mewarnai dalam dinamika praktek sistem pelayanan kesehatan khususnya pelayanan kesehatan ibu dan anak di Kota Bengkulu.

Pada layer kualitas pelayanan yaitu peranan dominan *coping behavior* terhadap *service quality* karena *coping behavior* bidan membentuk *service quality* melalui interaksi dengan faktor *personal motivation* dan faktor *client compliance*. *Service quality* berpengaruh terhadap *resources support* melalui *public budget*. Pada layer personal value dimana faktor personal value bidan merupakan hasil dari *education and training, personal motivation, personnel accountability, personnel ambiguity* dan *personnel routine*. *Coping behavior* bidan mempengaruhi personal value melalui *personnel accountability* dan personal value bidan mempengaruhi simplifikasi melalui *personnel ambiguity*. Pada *layer service need complexity* diketahui bahwa faktor ini merupakan hasil dari faktor *public dependence level* dan *discretion intensity*. *Service need complexity* mempengaruhi *intensity discretion*, dan *workload*. Faktor ini juga mempengaruhi *personel income* dan *simplification*.

Secara praktis ditemukan dua faktor yang tidak dapat diintervensi langsung oleh *policy maker*. Kedua faktor itu adalah faktor *service need complexity* dan *personal value*. Kedua faktor ini identik dengan keadaan dimana implementasi kebijakan tidak saja ditentukan oleh proses kekuasaan saja tetapi berbagai fakta perilaku dan faktor lingkungan. Pada perspektif teori *Street Level Bureaucrat*, apa yang dikemukakan sebagai dilema adalah faktor *personnal motivation, education and training, public dependance level*, dan *authority delegation*, disamping dukungan hasil penelitian ini terhadap pentingnya faktor lingkungan kebijakan dalam pelaksanaan tugas *street level bureaucrats*.

## REKOMENDASI

1. Rekomendasi praktis ditujukan kepada pengambil keputusan dan manajer publik terkait pelayanan publik terutama sektor kesehatan di Kota Bengkulu. Problem pelayanan kesehatan tidak saja mengupayakan perbaikan *coping behavior*

karena perilaku tersebut hanya bersifat 'on the spot'. Dalam konteks 'backward mapping', seharusnya mereka memberikan perhatian pada berbagai kondisi dilematis *street level bureaucrat* dalam pelayanan publik. Beberapa faktor esensial seperti faktor *personnal motivation, education and training, public dependance level, dan authority delegation* menjadi penting karena faktor ini menjadi titik ungit penyelesaian permasalahan pelayanan. Perhatian tersebut merupakan upaya merasionalisasi antara alokasi sumberdaya dengan hasil (capaian) yang diharapkan. Dengan demikian ukuran-ukuran keberhasilan akan dapat dilaksanakan secara proporsional dan linier dengan sumberdaya yang digunakan.

2. Rekomendasi akademik ditujukan untuk melanjutkan 'tantangan' simulasi model. Hipotesis-hipotesis yang ada dalam model ini harus diuji dalam analisis parameter kuantitatif dalam sistem dinamik. Uji model ini berhubungan dengan dengan struktur model, perilaku model, implikasi model (Maani & Cavana, 2000); (Serman, 2010). Setelah uji model dilaksanakan, akan diperoleh model utuh mengenai perilaku pelayanan *street level bureaucrat* profesi bidang di Kota Bengkulu, Indonesia.

#### UCAPAN TERIMA KASIH

Penulis mengucapkan terima kasih kepada promotor Ibu Ida Widianingsih, Ph.D yang tidak pernah jenuh memberikan motivasi, kritik dan pembelajaran hingga artikel ini diselesaikan. Asisten Promotor Dr. H. Bapak Heru Nurasa yang begitu bijaksana membimbing penulisan dan riset saya. Asisten Promotor Bapak Dr. Widya Setiabudi Sumadinata, intelektual multidisiplin ilmu yang memperkenalkan secara antusias konsep dan teknis analisis sistem dinamik yang menjadi jiwa artikel ini. Ibu Harmiati, M.Si, Dekan dan mentor di Fisip yang banyak membantu, mendukung dan mendorong belajar. Dik Deni Triyanto dan Dik Wasiruh Hafidz, serta rekan-rekan yang banyak membantu. Keluarga besarku di Palembang dan orang-orang yang menyayangiku.

#### DAFTAR PUSTAKA

Almgren, G. 2007. *Health Care Politics, Policy, and Service*. 1st penyunt. New York: Springer Publishing Company.

Arnold, G. 2014. Policy Learning and Science Policy Innovation by Street Level Bureaucrat. *Journal of Public Policy*. Volume 34;3, pp. 389-414.

Badar, F. 2015. Problem Pelayanan Kota Bengkulu [Wawancara] (5 February 2015).

Behn, R. D., 2000. *Public Service, Calling, Comitment and Constraint*. 1st penyunt. Oxford: ASPA Classic.

Brodkin, E. Z., 2008. Accountability in Street Level Bureaucrat. *International Journal of Public Administration*. 31(3), pp. 317-336.

Bruijn, H. D., 2007. *Managing Performance in The Public Sector*. 1st penyunt. Abingsdon -Oxon: Routledge.

Cresswell, J. W. 2014. *Penelitian Kualitatif dan Desain Riset; Memilih diantara lima pendekatan*. Terjemahan penyunt. Jogjakarta: Pustaka Pelajar.

Direktorat Kesehatan Keluarga, K., 2014-2016. Data Rutin, Jakarta: Kementerian Kesehatan RI.

Doherty, T. L. & Horne, T. 2002. *Managing Public Service, Implementing Changes*. 2nd (2005) penyunt. Newyork: Routledge.

Elmore, F. R. 1980. Backward Mapping; Implementation Research and Policy Decison. *Political Science Quaterly*. Volume 94 No.4, pp. 601-616.

Erasmus, E., 2014. The Use of Theory of Street Level Bureaucracy Theory in Health Policy Analysis in Low and Midle Income Countries; a Meta Ethnographic Syntethesis. *Health Policy and Planning* 29(iii), pp. iii70-iii78.

Ghafiqlie, A. 2012. *Pengembangan Model Sistem Dinamis untuk Menganalisis Kontribusi MRT Jakarta*. Depok: Universitas Indonesia.

Gibson, J. L., Ivancevich, J. M., Jr.Donnely, J. & Konospaske, R. 2012. *Organization Behavior, Structure, Processes*. 14th penyunt. New York: Mc Graw-Hill Irwin.

Grattet, R. & Jannes, V. 2005. The Reconstitution of Law in Local Setting: Agency Discretion, Ambiguity, and Surplus of LAW in The Policing Hate Crime. *Law and Society Riview*. December, Volume 39 Number 4, p. 893.

Haynes, P. 2003. *Managing Complexity in Public Service*. 1st penyunt. Berkshire: Open University Press.

Hill, H. & Hupe, P. 2012. *Implementing Public Policy*. London: Sage Publication Ltd. 6 Bonhill Street.

Hiriyappa, B. 2009. *Organizational Behavior*. 1st penyunt. New Delhi: New Age Publisher.

Hodgson, A. 1994. *Hexagon For System Thinking*. Portland,OR: Productivity Press.

Holt, S. J. C., 2004. *Street Level Implementation of Medicare Policy: Exploring the Role of Meical Office Insurance Staff*. Ann Arbor: UMI.

- Istianto, B. 2009. *Manajemen Pemerintahan Dalam Perspektif Pelayanan Publik*. 1st penyunt. Jakarta: Mitra Wacana Media.
- Jewel, C. J. & Glaser, B. 2006. Toward General Analytic Framework; Organizational Setting, Policy Goal and Street Level Behavior. *Administration & Society*. July, 38(3), p. 335.
- Johnson, R. R., 2010. Officers Attitude and Management Influences on Police Work Productivity. *Southern Criminal Justice Association*. Volume 36, pp. 293-306.
- Keiser, L. R. 2010. Understanding Street Level Bureaucrat Decision Making: Determining Eligibility in The Social Security Disability Program. *Public Administration Review*. pp. 247-257.
- Lashley, C. & Darren, L.-R. 2003. *Organization Behavior for Leisure Service*. 1st penyunt. Burlington: Butterworth-Heinemann.
- Lipsky, M. 1980. *Street Level Bureaucracy; Dilemma The Individual in Public Service. Expanded (2010)*. Penyunt. New York: Russel Sage Foundation, 11264th Street.
- Maani, K. E. & Cavana, R. Y. 2000. *System Thinking, System Dynamics, Managing Change and Complexity*. 2007 penyunt. Rosedale: Pearson Education New Zealand.
- Masyhar, A. 2014. The Interaction Model Between Street Level Bureaucrat and The Public Health Service Provision at Puskesmas. *International Journal of Administrative Science and Organization*. Volume 1 Number 1, pp. 44-49.
- Maynard- Moody, S. & Musheno, M. 2003. *Cops, Teachers, Cuonselors; Stories from the front lines of public service*. 1st penyunt. Ann Arbor: University of Michigan Press.
- Meyers & Vorsanger. 2007. *Hand Book of Public Administration. Concise Paperback Edition*. Penyunt. London: Sage Publication Ltd.
- Nugroho, A. P. 2014. Potensi Diskresi Street Level Bureaucrat di Puskesmas Dalam Implementasi Universal Health Coverage Implementation. *Jurnal Kebijakan Kesehatan Indonesia*. Volume 03 No.05, pp. 138-145.
- Nurdin, E. S. 2012. Pengaruh Karakteristik Perilaku Birokrasi Terhadap Pelayanan Birokrasi terhadap Pelayanan Publik pada Pemerintah Kecamatan di Kabupaten Ciamis Provinsi Jawa Barat, s.l.: Program Pascasarjana .
- O Toole, B. J. 2006. *The Ideal of Public Service, Reflection on The Higher Civil Service in Britain*. 1st penyunt. New York: Routhledge Taylor and The Fracais Group.
- O'Mahony, M. & Stevens, P. 2006. *International Comparison of Output and Productivity in Public Service Provision(Public Service Performance; Perspective on Measurement and Management)*. 1st penyunt. New York: Cambridge University Press.
- Ombudsman RI. 2015. Laporan Pengaduan Masyarakat Bengkulu. Indonesia: Ombudsman.
- Ricucci, N. M. 2005. In Their words; The Voice and Experiences of Street Level Bureaucrat. *Public Administration Riview*, 64(2), p. 243.
- Ripley, R. B. & Franklin, G. A. 1986. *Policy Implementation and Bureaucracy*. 1st penyunt. Chicago: Dorsey Press.
- Robbins, S. P. & Judge, T. A. 2008. *Perilaku Organisasi*. Terjemahan penyunt. Jakarta: Penerbit Salemba Empat.
- Rubiyanto. 2013. Pengaruh Perilaku Aparatur Biraokrasi terhadap Kualitas Pelayanan Terapi dan Rehabilitasi di Unit Pelayanan Teknis Rehabilitasi Badan Narkotika NAsional, Bandung: Program Pascasarjana.
- Schulerberg, J. L. 2003. The Social Context of Police Discretion with Young Offender; The Ecological Analysis. *Canadian Journal of Criminology and Social Justice*. April, Volume 45.2, p. 127.
- Senge, P. 1996. *Disiplin Kelima*. (Bahasa Indonesia, Terjemahan) penyunt. Jakarta: Binarupa Aksara.
- Serfianus. 2014. Perilaku Birokrasi dalam Pemberian Pelayanan Publik (Studi pada Badan Koordinasi Penanaman Modal dan Perizinan Terpadu Kabupaten Nunukan). *E Journal Administrative Reform*, 2(3).
- Smith, K. B. & Larimer, C. W. 2009. *The Public Policy Theory Primer*. 1st penyunt. Philadelphia: Westview Press.
- Sopiyan, Y.. 2014. Pengaruh Perilaku Birokrasi terhadap Kualitas Pelayanan Bidang Kependudukan di Kota Tanggerang, Bandung: Program Pascasarjana.
- Sterman, D. J. 2010. *System Thinking and Modeling for a Complex World*. Boston: McGraw-Hill Higher Education.
- Tummers, L. & Bekkers, V. 2012. *Discretion and Its Effect ; Analyzing The Experiences of Street Level Bureaucrats During Policy Implementation*. Bergen, Erasmus University.
- Woodside, A. G. 2010. *Case Study Research: Theory-Methods-Practice*. 1st penyunt. Bingley: Emerald Group Publishing.
- Zhan, X. a. 2009. *Conceptual Change and Environment Policy implementation in China : A Longitudinal Study of Street Level Bureaucrats in Guangzhou*. Columbus, Ohio, John Glenn School of Public Affairs.

## Tinjauan Kepustakaan

### PERMASALAHAN DALAM PELAYANAN KEPADA PENGHAYAT KEPERCAYAAN TERHADAP TUHAN YANG MAHA ESA

#### *(PROBLEMS IN SERVICES FOR THE ADHERENTS OF THE BELIEF IN ONE GOD)*

*Herman Hendrik*

Pusat Penelitian Kebijakan Pendidikan dan Kebudayaan Kementerian Pendidikan dan Kebudayaan  
Kompleks Kemdikbud Gd. E Lt. 19, Jl. Jend. Sudirman, Senayan, Jakarta  
Email: herman.hendrik2003@gmail.com

*Diterima: 19 September 2018; Direvisi: 01 Februari 2019; Disetujui: 21 Maret 2019*

#### **ABSTRAK**

Tulisan ini membahas tentang konsekuensi penempatan urusan kepercayaan terhadap Tuhan Yang Maha Esa (YME) dalam kebijakan kebudayaan di Indonesia. Hal tersebut menarik untuk didiskusikan mengingat kepercayaan terhadap Tuhan YME bagi para pemeluknya merupakan agama, dalam kadar tertentu. Selain itu, perlakuan pemerintah juga menunjukkan bahwa kepercayaan terhadap Tuhan YME merupakan agama, misalnya kolom agama di KTP yang boleh dikosongkan. Namun, kebijakan mengenai kepercayaan terhadap Tuhan YME ditangani oleh lembaga yang bertanggung jawab untuk kebijakan kebudayaan, yaitu Direktorat Kepercayaan terhadap Tuhan YME dan Tradisi (DKT), yang bernaung di bawah Direktorat Jenderal Kebudayaan, Kementerian Pendidikan dan Kebudayaan. Kajian mengenai kebijakan yang berkaitan dengan kepercayaan terhadap Tuhan YME masih sedikit. Sehubungan dengan itu, tulisan ini dibuat dengan harapan dapat memberi sumbangsih terhadap khazanah literatur yang membahas tentang hal tersebut. Tulisan ini dibuat berdasarkan kajian dokumen. Data yang digunakan berupa hasil evaluasi pelayanan penghayat kepercayaan terhadap Tuhan YME, yang dikeluarkan oleh DKT pada Tahun 2016. Hasil evaluasi tersebut berisi jenis pelayanan kepada penghayat kepercayaan terhadap Tuhan YME, dasar hukumnya, permasalahannya, serta solusi yang dijalankan oleh pihak-pihak terkait dalam mengatasi permasalahan yang ada. Berdasarkan data tersebut, tulisan ini menganalisis berbagai permasalahan yang timbul dalam pelayanan kepada penghayat kepercayaan terhadap Tuhan YME di berbagai daerah di Indonesia.

**Kata kunci:** Kepercayaan terhadap Tuhan YME, penghayat, agama, kebijakan kebudayaan

#### **ABSTRACT**

*This article discusses the consequences of placing the management of the Belief in One God (the Belief) in Indonesian cultural policy. It is interesting to discuss bearing in mind that the Belief in one God is a "religion" for its adherents, to some extent. Besides that, government's treatment also shows that the Belief in One God is a "religion", exemplified by the policy on the identity card of the Belief adherents; which can be left unfilled. However, the policy on the Belief is handled by government institution responsible for cultural policy, which is the Directorate of the Belief in One God and Tradition, a unit under the Directorate General of Culture, the Ministry of Education and Culture. Studies on the Belief are dominated by studies on the aspects of the Belief itself, e.g. the meaning of God; while studies on the policy on the Belief, e.g. the impact of government policy on the Belief adherents' life, are still rare. Accordingly, this paper is expected to contribute to the body of knowledge on the Belief. In doing so, this paper analyses problems in the delivery of service for the Belief adherents in several areas in Indonesia. The data used in this paper is a document on the result of evaluation of service delivery for the Belief adherents, released by the Directorate of the Belief in One God in 2016. The document shows kinds of services of the Belief adherents, legal basis, problems in the services, and the solutions from the parties involved.*

**Keywords:** *The Belief in One God, adherent, religion, cultural policy*

**PENDAHULUAN**

Indonesia mengakui adanya enam agama “resmi,” yaitu Islam, Katolik, Protestan, Hindu, Budha, dan Konghucu. Selain enam agama “resmi” tersebut, di Indonesia juga terdapat berbagai aliran kepercayaan terhadap Tuhan Yang Maha Esa (selanjutnya disebut kepercayaan). Berbagai aliran kepercayaan telah hidup berdampingan dengan agama-agama resmi, dengan segala dinamikanya. Beberapa aliran kepercayaan, terutama yang berbasis etnis, bahkan telah ada sebelum agama-agama besar dunia masuk ke Nusantara. Eksistensi berbagai aliran kepercayaan mendorong pemerintah untuk mengakomodasi hak-hak mereka.

Jumlah penghayat kepercayaan belum diketahui secara pasti. Namun, jumlah organisasi penghayat kepercayaan telah teridentifikasi, sehubungan dengan adanya kegiatan inventarisasi oleh Direktorat Kepercayaan terhadap Tuhan YME dan Tradisi (DKT), suatu unit kerja di bawah Direktorat Jenderal Kebudayaan, Kementerian Pendidikan dan Kebudayaan.

**Tabel 1.** Jumlah organisasi penghayat kepercayaan terhadap Tuhan YME tingkat pusat di Indonesia berdasarkan provinsi (Juli 2017)

No.	Provinsi	Jumlah Organisasi Penghayat
1.	Sumatera Utara	12
2.	Lampung	5
3.	DKI Jakarta	4
4.	Banten	1
5.	Jawa Barat	7
6.	Jawa Tengah	53
7.	DI Yogyakarta	25
8.	Jawa Timur	50
9.	Bali	8
10.	Nusa Tenggara Barat	2
11.	Nusa Tenggara Timur	5
12.	Sulawesi Utara	4
13.	Riau	1
<b>Total</b>		<b>187</b>

Sumber: DKT (2017)

Per Juli 2017, DKT telah mencatat sebanyak 187 organisasi penghayat tingkat pusat dan 1.047 organisasi penghayat tingkat cabang yang ada di seluruh Indonesia (Direktorat Kepercayaan terhadap Tuhan YME dan Tradisi, 2017). Kepercayaan terhadap Tuhan YME merupakan suatu istilah yang digunakan untuk mengkategorikan berbagai aliran kepercayaan dan sistem religi yang tidak termasuk ke dalam

enam agama resmi yang diakui di negara Indonesia (Rofiq, 2014; Bawono, 2016).

Pada Ensiklopedia Kepercayaan terhadap Tuhan Yang Maha Esa yang diterbitkan oleh DKT pada tahun 2016, kepercayaan terhadap Tuhan YME diartikan sebagai “pernyataan dan pelaksanaan hubungan pribadi dengan Tuhan yang Maha Esa yang berdasarkan keyakinan yang diwujudkan dengan perilaku ketakwaan kepada Tuhan Yang Maha Esa atau peribadatan, serta pengamalan budi luhur” (Direktorat Kepercayaan terhadap Tuhan YME dan Tradisi, 2016a).

Meskipun tidak diakui sebagai agama resmi, kepercayaan tetap diakui keberadaannya. Hak-hak para penganutnya, yang biasa disebut penghayat, pun dijamin oleh berbagai peraturan dan perundang-undangan (Handes, 2011; Rofiq, 2014; Budijanto, 2016). Pada dasarnya, pengakuan terhadap kepercayaan terkait dengan hak-hak setiap warga negara Indonesia untuk memeluk agama, sebagaimana dijamin oleh pasal 28 dan 29 UUD 1945 (hukumonline.com, 2010; Supardi, 2013).

Selain itu, pengakuan terhadap kepercayaan juga didasari oleh pemikiran bahwa kepercayaan telah memberikan warna bagi ke-Indonesia-an karena kepercayaan merupakan bagian dari kehidupan masyarakat Nusantara sejak jaman dahulu. Mereka juga telah menghasilkan berbagai konsepsi mengenai semesta, nilai-nilai hidup, serta praktik ritual khas Nusantara yang merupakan sumbangan Indonesia bagi peradaban universal (Direktorat Pembinaan Kepercayaan terhadap Tuhan YME dan Tradisi, 2014).

Pengakuan Negara Kesatuan Republik Indonesia terhadap kepercayaan dibuktikan dengan adanya sejumlah kebijakan, terutama pembentukan lembaga pemerintah yang bertanggung jawab dalam mengampu kebijakan yang terkait. Lembaga pemerintah pun dibentuk secara khusus untuk menangani serta memenuhi hak-hak sipil para pelaku kepercayaan sebagai warga Negara Indonesia. Pada awalnya, urusan kepercayaan merupakan tanggung jawab Departemen Agama, namun kemudian dialihkan menjadi tanggung jawab instansi yang mengurus kebijakan kebudayaan, yaitu Departemen Pendidikan dan Kebudayaan, yang kini bernama Kementerian Pendidikan dan Kebudayaan (Kembudpar, 2010; Direktorat Pembinaan Kepercayaan terhadap Tuhan YME dan Tradisi, 2014).

Eksklusi berbagai kepercayaan dan sistem religi yang ada di Indonesia dari kategori agama sebetulnya sesuatu yang kontradiktif, terutama dengan adanya perkembangan kebijakan di era belakangan. Kontradiksi yang pertama berkaitan

dengan kolom agama di Kartu Tanda Penduduk (KTP). Sementara kepercayaan tidak diakui sebagai agama, kolom agama di KTP penganut kepercayaan, yang biasa disebut penghayat, boleh dikosongkan, sesuai dengan amanat Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2006 tentang Administrasi Kependudukan. Hal tersebut secara tersirat menyatakan bahwa kepercayaan merupakan “agama” tersendiri sehingga penghayatnya tidak mengakui agama-agama lain.

Kontradiksi yang kedua berhubungan dengan pelajaran agama di sekolah, yaitu bahwa peserta didik yang menganut kepercayaan harus mendapatkan pendidikan kepercayaan yang sesuai, bukan pendidikan agama lain. Hal tersebut sesuai dengan Peraturan Menteri Pendidikan dan Kebudayaan Nomor 27 Tahun 2016 tentang Layanan Pendidikan Kepercayaan terhadap Tuhan Yang Maha Esa di Satuan Pendidikan (Permendikbud No. 27/2016) yang menyatakan bahwa peserta didik yang menganut kepercayaan memenuhi pendidikan agama melalui pendidikan kepercayaan (Kemdikbud, 2016). Keberadaan pendidikan kepercayaan yang menggantikan pendidikan agama itu juga menyiratkan adanya pengakuan kepercayaan sebagai “agama”.

Pada satu sisi, kepercayaan tidak diakui sebagai agama tetapi ada beberapa hal yang menyiratkan bahwa kepercayaan harus diperlakukan sebagaimana agama, seperti kasus pengosongan kolom agama di KTP penghayat kepercayaan dan pendidikan kepercayaan bagi peserta didik yang menganut kepercayaan. Pada sisi lain, lembaga pemerintah yang bertanggung jawab menangani kepercayaan merupakan lembaga yang mengurus kebijakan kebudayaan, yaitu Ditjen Kebudayaan Kemendikbud c.q. Direktorat Kepercayaan terhadap Tuhan Yang Maha Esa dan Tradisi (DKT). Dengan gambaran seperti itu, tampak adanya perlakuan “agama” sebagai kebudayaan.

Sejumlah kajian mengenai kepercayaan telah dilakukan. Beberapa di antaranya membahas sistem kepercayaan dan berbagai aspeknya, sementara beberapa yang lain membahas kebijakan atau pelayanan pemerintah kepada penghayat kepercayaan. Mengingat tulisan ini mengkaji aspek pelayanan kepada penghayat kepercayaan, maka studi terdahulu yang dibahas di sini yaitu studi yang berkaitan dengan kebijakan atau pelayanan kepada penghayat kepercayaan. Literatur yang mendiskusikan tentang kebijakan atau pelayanan kepada penghayat kepercayaan misalnya yaitu tulisan Schiller (1996), Handes (2011), Rofiq (2014), Nurrochsyam et al. (2015), dan Budijanto (2016).

Berbagai tulisan tersebut mengungkapkan beberapa poin penting yang terkait dengan kepentingan tulisan ini, yaitu kebijakan tentang kepercayaan. Pertama, kebijakan negara dalam bidang agama telah menyebabkan identifikasi kepercayaan lokal terhadap agama resmi agar kepentingan mereka terakomodasi (Schiller, 1996). Kedua, masih terkendalanya pengawasan terhadap aliran kepercayaan (Handes, 2011). Ketiga, keberanian para penghayat kepercayaan untuk menunjukkan identitasnya, seiring dengan adanya kebijakan daerah yang kondusif terhadap perkembangan kepercayaan (Rofiq, 2014). Ketiga tulisan tersebut telah berbicara mengenai kebijakan pemerintah dan penghayat kepercayaan. Namun, ketiganya tidak mendiskusikan masalah yang terjadi dalam pelayanan bagi penghayat kepercayaan.

Hal keempat yang dapat ditangkap dari tulisan-tulisan di atas yaitu mengenai masih bermasalahnya pelayanan kepada para penghayat kepercayaan (Nurrochsyam *et al.*, 2015; Budijanto, 2016). Sementara Nurrochsyam *et al.* berargumen bahwa permasalahan dalam pelayanan kepada para penghayat kepercayaan terkait dengan sosialisasi, Budijanto berpendapat bahwa permasalahan tersebut karena adanya peraturan yang kurang rinci. Namun, kedua literatur tersebut tidak membahas respon yang diberikan oleh pihak-pihak terkait dalam menyikapi permasalahan yang timbul dalam pelayanan kepada para penghayat kepercayaan.

Tulisan ini bermaksud membahas berbagai permasalahan dalam pelayanan bagi penghayat kepercayaan beserta respon yang diberikan oleh pihak-pihak terkait. Pelayanan yang dimaksud yaitu dalam hal pelayanan administrasi organisasi penghayat kepercayaan, pemakaman, sarana sarasehan, pencatatan kependudukan, administrasi perkawinan, dan pendidikan. Dalam konteks keilmuan, kajian ini diharapkan dapat berkontribusi untuk menambah khazanah literatur tentang kebijakan terhadap penghayat kepercayaan, yang masih jarang dilakukan. Sementara secara praktis, hal tersebut diharapkan dapat berkontribusi terhadap perbaikan dan pengembangan kebijakan mengenai kepercayaan.

## **METODE**

Tulisan ini dibuat berdasarkan kajian dokumen. Metode penelitian yang digunakan yaitu kualitatif. Data yang digunakan berupa hasil evaluasi pelayanan penghayat kepercayaan terhadap Tuhan YME, yang dikeluarkan oleh DKT pada Tahun 2016. Hasil evaluasi tersebut berupa tabel yang berisi jenis pelayanan kepada penghayat kepercayaan, dasar hukumnya,

permasalahannya, serta solusi yang dijalankan oleh pihak-pihak terkait dalam mengatasi permasalahan yang ada (Direktorat Kepercayaan terhadap Tuhan YME dan Tradisi, 2016b).

Sebagai sebuah hasil evaluasi tingkat nasional, laporan tersebut menyediakan kasus dari berbagai wilayah di Indonesia. Namun, sayangnya laporan tersebut tidak menyertakan persepsi atau pandangan para penghayat terhadap berbagai masalah yang menimpa mereka. Berdasarkan data tersebut, penulis melakukan kategorisasi permasalahan serta solusi yang ditempuh oleh pihak-pihak yang berkepentingan. Berdasarkan temuan yang ada, penulis memberikan rekomendasi untuk perbaikan kebijakan mengenai kepercayaan.

## **HASIL DAN PEMBAHASAN**

**Kebijakan tentang Kepercayaan terhadap Tuhan YME.** Perhatian terhadap berbagai sistem kepercayaan dan agama lokal telah ditunjukkan oleh para pendiri bangsa Indonesia. Hal tersebut setidaknya tercermin dari adanya pasal 29 UUD 1945 yang asli, khususnya ayat (2) yang berbunyi, "Negara menjamin kemerdekaan tiap-tiap penduduk untuk memeluk agamanya masing-masing dan untuk beribadat menurut agamanya dan kepercayaannya itu" (Supardi, 2013). Hal tersebut kemudian mengejawantah dalam pengelolaan urusan kepercayaan dalam kebijakan nasional, di antaranya dengan pembentukan lembaga pemerintah yang bertanggung jawab untuk hal tersebut.

Pada awalnya, yaitu tahun 1975, kepercayaan merupakan bagian dari tanggung jawab Departemen Agama, khususnya Bagian Pengawasan Aliran Kerohanian yang ada di Sekretariat Kantor Wilayah Departemen agama di beberapa provinsi (Kembudpar, 2010; Direktorat Pembinaan Kepercayaan terhadap Tuhan YME dan Tradisi, 2014). Dalam perkembangan berikutnya, terbitlah Instruksi Menteri Agama Nomor 13 Tahun 1975 yang isinya adalah pengalihan pembinaan kepercayaan ke Sub Bagian Umum Tata Usaha (Direktorat Pembinaan Kepercayaan terhadap Tuhan YME dan Tradisi, 2014). Pada tahap awal ini, tampak bahwa urusan kepercayaan termasuk dalam urusan agama.

Pada tahun 1978, urusan kepercayaan dialihkan penanganannya dari Departemen Agama ke Departemen Pendidikan dan Kebudayaan (Kembudpar, 2010; Direktorat Pembinaan Kepercayaan terhadap Tuhan YME dan Tradisi, 2014). Unit khusus yang menanganinya adalah Direktorat Pembinaan Penghayat Kepercayaan. Peralihan tersebut

dilandasi oleh adanya Keputusan Presiden Republik Indonesia Nomor 40 Tahun 1978 (Direktorat Pembinaan Kepercayaan terhadap Tuhan YME dan Tradisi, 2014). Pada tahap ini, dapat dilihat bahwa kepercayaan adalah salah satu urusan kebudayaan, bukan urusan agama.

Ada beberapa hal yang terkait dengan peralihan tersebut. Pertama bahwa dalam Garis-garis Besar Haluan Negara (GBHN) tahun 1978 dinyatakan bahwa kepercayaan bukan merupakan agama. Adapun pembinaan terhadap kepercayaan-kepercayaan terhadap Tuhan YME itu dilakukan dengan tujuan: (1) agar tidak mengarah pada pembentukan agama baru dan (2) untuk mengefektifkan pengambilan langkah yang perlu agar pelaksanaan kepercayaan terhadap Tuhan YME benar-benar sesuai dengan dasar Ketuhanan YME menurut dasar kemanusiaan yang adil dan beradab.

Selain itu, Instruksi Menteri Agama Nomor 4 Tahun 1978 yang menyatakan bahwa Departemen Agama tidak lagi mengurus aliran-aliran kepercayaan yang bukan agama. Adapula Pidato Kenegaraan Presiden Soeharto pada tanggal 16 Agustus 1978 yang isinya adalah pernyataan-pernyataan bahwa (1) kepercayaan terhadap Tuhan YME bukanlah agama melainkan bagian dari kebudayaan nasional Indonesia, (2) diperlukan pembinaan sehingga perkembangannya tetap selaras dengan falsafah negara Indonesia dan tidak mengarah kepada pembentukan agama baru (Damami, 2010; Kembudpar, 2010).

Tahun 1978 merupakan titik tolak peralihan urusan kepercayaan dari urusan agama menjadi urusan kebudayaan. Setelah masa itu, urusan kepercayaan tetap menjadi bagian dari urusan kebudayaan. Sebagai bagian dari urusan kebudayaan, urusan kepercayaan mengalami berbagai pergantian instansi pengampu. Pada tahun 1980, terbit keputusan Menteri Pendidikan dan Kebudayaan Nomor 0222e/01/1980, yang isinya berbunyi bahwa Direktorat Pembinaan Penghayat Kepercayaan Terhadap Tuhan Yang Maha Esa melaksanakan sebagian tugas Direktorat Jenderal Kebudayaan di bidang pembinaan perikehidupan masyarakat penghayat kepercayaan berdasarkan kebijakan teknis yang ditetapkan oleh Direktur Jenderal Kebudayaan (Kembudpar, 2010).

Dinamika kembali terjadi pada masa awal era reformasi, yaitu pada tahun 1999. Mulai saat itu, urusan kepercayaan ditangani oleh Direktorat Nilai Budaya, Direktorat Jenderal Kebudayaan, Departemen Pendidikan Nasional. Kemudian pada tahun 2001, dibentuk Direktorat Tradisi dan Kepercayaan, yang berada di bawah Direktorat Jenderal Nilai Budaya, Seni, dan Film, yang merupakan salah satu satuan kerja pada



Departemen Kebudayaan dan Pariwisata. Pada tahun 2002, Direktorat Tradisi dan Kepercayaan dipindahkan ke Badan Pengembangan Pariwisata. Sementara itu, Departemen Kebudayaan dan Pariwisata diubah menjadi Kementerian Kebudayaan dan Pariwisata yang bertugas merumuskan kebijakan, sedangkan untuk operasionalnya diserahkan pada Badan Pengembangan Kebudayaan dan Pariwisata (Kembudpar, 2010).

Selanjutnya, pada tahun 2003 dibentuk Asisten Deputi Urusan Kepercayaan terhadap Tuhan Yang Maha Esa, yang berada di bawah Deputi Pelestarian dan Pengembangan Kebudayaan. Kemudian pada tahun 2006, dibentuklah Direktorat Kepercayaan terhadap Tuhan Yang Maha Esa, di bawah Direktorat Jenderal Nilai Budaya, Seni, dan Film, Departemen Kebudayaan dan Pariwisata (Kembudpar, 2010).

Akhirnya, setelah beberapa lama dipisah, pada tahun 2012 Direktorat Jenderal Kebudayaan dikembalikan ke Kementerian Pendidikan dan Kebudayaan, dan dibentuklah Direktorat Pembinaan Kepercayaan terhadap Tuhan YME dan Tradisi. Perkembangan terakhir adalah peniadaan kata “pembinaan” pada nama direktorat yang menangani kepercayaan tersebut, sehingga namanya menjadi Direktorat Kepercayaan terhadap Tuhan YME dan Tradisi, yang terjadi pada tahun 2015 (Sinaga, no date).

Urusan kepercayaan terhadap Tuhan YME saat ini merupakan tanggung jawab DKT. DKT tidak hanya menangani urusan kepercayaan terhadap Tuhan YME saja, tetapi juga urusan pelestarian tradisi, yang di dalamnya mencakup pelestarian pengetahuan dan ekspresi budaya tradisional serta pemberdayaan komunitas adat. Terkait dengan urusan kepercayaan terhadap Tuhan YME, DKT memiliki misi untuk “mewujudkan insan penghayat kepercayaan terhadap Tuhan YME dan tradisi yang kuat, tangguh, dan berkarakter” serta “mewujudkan pembinaan kepercayaan terhadap Tuhan YME yang berkelanjutan” (Sinaga, no date; Direktorat Kepercayaan terhadap Tuhan YME dan Tradisi, 2017).

Bentuk pelayanan yang diberikan oleh DKT kepada para penghayat kepercayaan terhadap Tuhan YME yaitu pencatatan atau registrasi organisasi penghayat, pembinaan kelembagaan penghayat (manajemen dan kepemimpinan), advokasi, fasilitasi, pembinaan pemuda dan perempuan penghayat, pembinaan tenaga pendidik atau penyuluh kepercayaan terhadap Tuhan YME, dan internalisasi nilai (Direktorat Kepercayaan terhadap Tuhan YME dan Tradisi, 2017).

**Permasalahan dalam Pelayanan kepada Penghayat Kepercayaan.** Pada dokumen berisi tabel berjudul “Evaluasi Permasalahan Pelayanan Penghayat Kepercayaan Terhadap Tuhan YME” yang dikeluarkan oleh DKT terdaftar sejumlah masalah yang berkaitan dengan tujuh macam pelayanan kepada penghayat kepercayaan.

Layanan-layanan yang bermasalah tersebut yaitu: 1) pelayanan administrasi organisasi penghayat kepercayaan: 2) pemakaman: 3) sarana sarasehan: 4) pelayanan pencatatan kependudukan: 5) pelayanan administrasi perkawinan: 6) pendidikan; dan, 7) pendaftaran penerimaan PNS/TNI dan swasta terkait kolom agama pada KTP penghayat kepercayaan terhadap Tuhan YME (Direktorat Kepercayaan terhadap Tuhan YME dan Tradisi, 2016b). Selain permasalahan, tabel tersebut juga menyajikan dasar hukum pelayanan terhadap penghayat kepercayaan serta solusi yang dijalankan oleh penghayat kepercayaan dan oleh pemerintah.

Permasalahan pertama yaitu dalam hal pelayanan administrasi organisasi penghayat kepercayaan. Dokumen tersebut mencatat ada tiga kasus yang berhubungan dengan pelayanan administrasi organisasi penghayat kepercayaan. Kasus pertama, pada tahun 2013 Disbudpar DKI Jakarta tidak mau mengeluarkan rekomendasi bagi organisasi penghayat kepercayaan. Alasannya yaitu bahwa hal itu bukan urusan mereka.

Sehubungan dengan hal tersebut, para penghayat kepercayaan melakukan pendekatan kepada Disbudpar DKI Jakarta, sebagai solusi pemecahan masalah yang terjadi. Sementara itu, solusi yang diberikan oleh DKT yaitu melakukan koordinasi dengan Disbudpar DKI Jakarta serta melakukan sosialisasi peraturan terkait di Jakarta pada tahun 2014. Kasus kedua, pada bulan Juli tahun 2015 MUI Indramayu memfatwa sesat organisasi Sapta Darma. Solusi yang ditempuh oleh para penghayat yaitu koordinasi dengan FKUB, Kemenag, dan Kesbang Indramayu. Adapun DKT memberikan solusi berupa sosialisasi peraturan terkait di Indramayu pada tahun 2013.

Kasus ketiga, seorang kadahang Aji Saka dari Kelurahan Rancagong, Kabupaten Tangerang, mengalami diskriminasi dari aparat desa, kepala desa, wakapolres, MUI, dan ramil, FPI dan beberapa tokoh masyarakat setempat. Para penghayat kepercayaan menyikapinya dengan cara berkirim surat dan keterangan kronologi kejadian kepada Direktorat Pembinaan Kepercayaan terhadap Tuhan Yang Maha Esa dan Tradisi (kini DKT). Sebagai tindak lanjut, DKT pun berkirim surat kepada Bupati Tangerang untuk mengklarifikasi masalah,

dengan tembusan surat kepada Mendikbud, Dirjen Kebudayaan Kemdikbud, Dinas Kesbangpol Kab. Tangerang, Kemdagri, Koramil Legok, Kapolsek Legok, MUI Kecamatan Legok, Camat Legok, Lurah Rancagong, MLKI, dan Komnas HAM.

Permasalahan kedua yaitu dalam hal pelayanan pemakaman bagi penghayat kepercayaan. Terdapat dua kasus dalam permasalahan tersebut. Kasus pertama, di Brebes, pada tahun 2010, 2011, dan 2014, terjadi penolakan terhadap pemakaman jenazah warga Sapta Darma di tempat pemakaman umum oleh masyarakat setempat. Langkah yang ditempuh para penghayat yaitu melakukan pemakaman di halaman rumah pribadi serta bersurat kepada Bupati Brebes.

Adapun DKT melakukan sosialisasi peraturan terkait di Jawa Tengah pada tahun 2010, 2012, dan khusus di Brebes pada tahun 2015, dalam rangka memberi solusi untuk permasalahan dimaksud. Kasus kedua, di Indramayu, pada tahun 2011, terjadi penolakan terhadap pemakaman jenazah warga Sapta Darma di tempat pemakaman umum oleh masyarakat setempat. Lagi-lagi, yang dilakukan para penghayat yaitu pemakaman di halaman rumah pribadi. DKT pun mengambil langkah yang sama, yaitu sosialisasi peraturan terkait.

Permasalahan ketiga yaitu dalam hal penyediaan sasana sarasehan penghayat kepercayaan. Data mencatat tiga kasus terkait permasalahan itu. Kasus pertama, di Subang, pada tahun 2012, masyarakat setempat menolak pembangunan sasana sarasehan di wilayah mereka dan meminta pihak terkait untuk mencabut ijin pembangunan sasana sarasehan tersebut. Para penghayat tidak melakukan apapun untuk merespon hal tersebut.

Langkah proaktif justru dilakukan oleh Balai Pelestarian Nilai Budaya (BPNB) Bandung, sebuah UPT di bawah Ditjen Kebudayaan, dengan cara melakukan pendekatan kepada masyarakat. Sementara DKT meresponnya dengan cara melakukan sosialisasi peraturan terkait. Kasus kedua, di Semarang, pada tahun 2012, Sanggar Ngesthi Kasampurnan dirobohkan. Menghadapi situasi seperti itu, para penghayat tidak melawan, mereka bahkan melakukan pembongkaran sasana bersama masyarakat.

Pihak DKT menyikapinya dengan melakukan koordinasi dengan organisasi penghayat yang bersangkutan serta melakukan sosialisasi peraturan terkait. Kasus ketiga, di Rembang, pada tahun 2015, warga merusak dan membakar Sanggar Candi Busana Sapta Darma. Para penghayat kepercayaan pun melakukan pelaporan kepada Mendikbud melalui surat.

Pemkab Rembang turun tangan melakukan mediasi dengan menghadirkan Forkompimda, Assisten I Pemkab Rembang, Kesbanglinmaspol, Forkompimcam, Ketua Sapta Darma, dan masyarakat setempat. Sementara itu, Mendikbud diwakili Direktur Kepercayaan terhadap Tuhan YME dan Tradisi melakukan koordinasi dengan Pemda Rembang dan mengunjungi lokasi.

Permasalahan keempat yaitu terkait dengan pelayanan pencatatan kependudukan bagi penghayat kepercayaan. DKT mencatat hanya ada satu permasalahan dalam hal tersebut, yaitu bahwa banyak petugas di lapangan belum mengetahui UU No. 23 Tahun 2006 tentang Administrasi Kependudukan, yang mengatur tentang pengosongan kolom agama di KTP penghayat kepercayaan. Sehubungan dengan hal itu, DKT melakukan sosialisasi peraturan terkait serta koordinasi dengan Kemdagri.

Permasalahan kelima berhubungan dengan pelayanan administrasi perkawinan penghayat kepercayaan. Hasil evaluasi DKT mencata dua hal. Pertama, banyak petugas di lapangan belum mengetahui peraturan yang mengatur tentang administrasi perkawinan penghayat kepercayaan. Peraturan dimaksud yaitu PP No. 37 Tahun 2007 tentang Pelaksanaan UU No. 23 Tahun 2006. Untuk itu, DKT melakukan sosialisasi peraturan terkait serta berkoordinasi dengan Kemdagri. Kedua, di Indramayu, pada tahun 2011, pernikahan seorang warga Sapta Darma tidak bisa dilaksanakan secara ketentuan Sapta Darma. Akhirnya, pernikahan dimaksud terpaksa dilakukan menurut tata cara salah satu agama resmi. Dalam menyikapi hal tersebut, DKT mengambil langkah berupa sosialisasi peraturan terkait.

Permasalahan keenam yaitu dalam hal pelayanan pendidikan bagi penghayat kepercayaan. Data dari DKT menunjukkan bahwa pelayanan pendidikan bagi penghayat kepercayaan terhadap Tuhan YME belum memiliki payung hukum, sehingga ada kasus peserta didik penghayat kepercayaan yang tidak naik kelas karena tidak mempunyai nilai mata pelajaran agama pada rapotnya. Mereka bahkan dipaksa untuk mengikuti pelajaran salah satu agama resmi.

Para penghayat yang bersangkutan memberi solusi berupa pendekatan kepada sekolah dan penawaran bantuan pembuatan soal untuk penilaian hasil belajar kepercayaan terhadap Tuhan YME. Sehubungan dengan hal tersebut, MLKI mengirim surat kepada Mendikbud. Mendikbud, c.q. DKT, menindaklanjutinya dengan melaksanakan dialog mengenai fasilitasi pelayanan pendidikan

kepercayaan di Bogor (2010), Yogyakarta (2011), Bali (2012), Solo (2013), serta Bandung, Medan, dan Semarang (2014). Selain itu, Kemdikbud juga menyiapkan rancangan Permendikbud baru yang khusus mengatur pelayanan pendidikan kepercayaan bagi penghayat kepercayaan.

Permasalahan terakhir terkait dengan persyaratan dalam melamar pekerjaan. Data dari DKT mencatat bahwa penghayat kepercayaan masih mengalami kesulitan dalam pendaftaran PNS/TNI/Polri karena kolom agama yang kosong, seperti kasus yang dialami oleh Warga Ugamo Bangso Batak. Penghayat yang bersangkutan kemudian berkirim surat kepada Mendikbud, c.q. DKT, lalu mengirim surat kepada yang bersangkutan untuk meminta keterangan lebih jelas, dengan tembusan kepada Mendagri, Gubernur Sumatera Utara, Walikota Medan, KASAL, KASAD, KASAU, Kapolri, BKN, MLKI. DKT juga melaksanakan rapat koordinasi pada tanggal 20 Mei 2015 dengan Kemdagri, KemenpanRB, BKN, Komnas HAM. Selain itu, DKT pun sosialisasi peraturan terkait.

Berbagai temuan tersebut sejalan dengan argumen beberapa literatur sebelumnya. Di antara temuan yang ada yaitu mengenai masih bermasalahnya pelayanan bagi para penghayat kepercayaan, yang rupanya sesuai dengan temuan Nurrochbasyam et al. (2015) dan Budijanto (2016). Sementara itu, adanya rasa curiga masyarakat tentang keberadaan ajaran sesat atau menyimpang sepertinya berhubungan dengan kurang berperannya Tim Pakem dalam memberikan kepastian bahwa setiap ajaran sesat atau menyimpang pasti ditindak secara hukum. Hal tersebut tampaknya berkaitan dengan pendapat Handes (2011), yaitu bahwa pengawasan terhadap aliran kepercayaan masih mengalami kendala.

Seluruh pelayanan yang terhambat tersebut telah memiliki dasar hukum, sehingga implementasinya dijamin. Hal tersebut sesuai dengan data yang termuat dalam dokumen "Evaluasi Permasalahan Pelayanan Penghayat Kepercayaan terhadap Tuhan YME", yang menjadi data utama tulisan ini. Pelayanan administrasi organisasi penghayat kepercayaan memiliki dasar hukum berupa PBM No. 43 dan 41 Tahun 2009 tentang Pedoman Pelayanan kepada Penghayat Kepercayaan terhadap Tuhan YME.

Dasar hukum yang sama juga menjamin pelayanan dalam bidang pemakaman dan penyediaan sasana sarasehan penghayat kepercayaan. Sementara itu, pelayanan pencatatan kependudukan dijamin oleh UU No. 23 Tahun 2006 tentang Administrasi

Kependudukan dan pelayanan administrasi perkawinan dijamin oleh PP No. 37 Tahun 2007 tentang Pelaksanaan UU No. 23 Tahun 2006. Adapun pelayanan pendidikan dijamin oleh UU No. 20 Tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional.

Namun, uraian di atas menggambarkan berbagai kasus tidak berjalannya atau terhambatnya pelayanan kepada penghayat kepercayaan, yang sebetulnya sudah memiliki payung hukum itu. Hal tersebut menunjukkan bahwa masih banyak pihak terkait yang belum memahami dan/atau melaksanakan amanat dari peraturan dan perundangan tersebut. Tindak lanjut berupa sosialisasi peraturan terkait yang dilakukan oleh Kemendikbud juga membuktikan bahwa masih banyak pihak yang harus diberi penjelasan tentang dasar hukum pelayanan terhadap penghayat kepercayaan.

Para aparat yang mengurus kebijakan kebudayaan di daerah, yang bertanggung jawab dalam urusan kepercayaan, tampaknya masih belum familiar dengan isu kepercayaan. Demikian pula dengan aparat di bidang lain, masih belum paham bagaimana sebetulnya pelayanan yang harus diberikan kepada para penghayat kepercayaan.

Tidak berjalan atau terhambatnya berbagai pelayanan kepada para penghayat kepercayaan tidak hanya dikarenakan faktor aparat berwenang yang tidak memahami dan/atau melaksanakan peraturan dan perundangan yang berlaku, tetapi juga disebabkan oleh faktor penolakan masyarakat. Penolakan tersebut pada umumnya berhubungan dengan adanya anggapan masyarakat bahwa kepercayaan merupakan ajaran sesat atau menyimpang. Hal tersebut terkait dengan fakta bahwa kepercayaan tereksklusi dari kategori agama. Ketika ada sekelompok orang yang mempraktikkan ajaran atau ritual tertentu padahal itu bukan ajaran agama (resmi), para pemeluk agama resmi, yang biasanya mayoritas di suatu wilayah, akan mencurigai sekelompok orang tersebut sebagai sesat atau menyimpang.

Pada kasus-kasus yang dikemukakan di atas, tampak bahwa respon yang diberikan oleh DKT yaitu berkisar pada sosialisasi peraturan terkait dan koordinasi dengan pihak-pihak terkait. Sementara itu, dari sisi penghayat kepercayaan, respon yang mereka berikan dalam rangka menyikapi permasalahan yang ada yaitu dengan mengadu kepada yang berwenang, setelah mereka mengalah dan menghindari konflik yang mungkin terjadi dengan elemen masyarakat yang mempermasalahkan eksistensi atau ekspresi "keagamaan" mereka.

Berbagai permasalahan dalam pelayanan kepada penghayat kepercayaan pada dasarnya,

dan dalam kadar tertentu, mencerminkan permasalahan dalam kebijakan kebudayaan, mengingat urusan kepercayaan merupakan bagian dari kebijakan kebudayaan. Sehubungan dengan hal tersebut, menarik untuk menilik orientasi kebijakan kebudayaan di Indonesia. Erb (2007) mengemukakan tentang konsep "museumisasi", suatu konsep yang merujuk kebangkitan adat yang berorientasi pada "pemajangan" atau "pertunjukan" adat demi kepentingan upacara penerimaan tamu penting atau untuk atraksi wisata.

Museumisasi dapat ditafsirkan sebagai cara pemerintah daerah melihat adat atau kebudayaan. Lebih jauh lagi, museumisasi ini dapat diartikan sebagai orientasi kebijakan kebudayaan suatu pemerintah daerah. Terkait dengan kebijakan kebudayaan, Jones (2007, 2012) mengungkapkan adanya agenda dan pendekatan yang berbeda-beda yang bersaing untuk mewarnai kebijakan kebudayaan Indonesia pascareformasi. Terlepas dari adanya persaingan tersebut, satu pendekatan yang masih berlaku yaitu yang memandang kebudayaan sebagai alat untuk pembangunan sosial dan ekonomi (Jones, 2007, 2012). Pendapat Jones tersebut senada dengan apa yang dikemukakan oleh Erb (2007) tentang museumisasi, yaitu bahwa orientasi kebijakan kebudayaan di Indonesia masih banyak menekankan aspek kepentingan ekonomi, misalnya untuk pariwisata.

Kurangnya pemahaman aparat di daerah, terutama dinas yang mengurus kebudayaan, tentang berbagai layanan bagi penghayat kepercayaan mengindikasikan kurangnya perhatian mereka terhadap urusan kepercayaan. Lebih jauh lagi, kurangnya perhatian itu mencerminkan pandangan aparat di daerah bahwa kepercayaan bukanlah salah satu fokus kebijakan mereka. Hal tersebut kemungkinan terkait dengan orientasi kebijakan kebudayaan, di beberapa daerah, yang masih berparadigma museumisasi, yang menempatkan kebudayaan sebagai alat untuk pembangunan sosial dan ekonomi.

Pada konteks orientasi kebijakan kebudayaan yang seperti itu, kepercayaan kemungkinan akan luput dari perhatian mengingat tidak semua kepercayaan memiliki aspek yang atraktif. Sebagai ilustrasi, tidak semua kepercayaan memiliki ritual yang dapat dijadikan festival untuk menarik wisatawan; sebagian mereka hidup dan berpenampilan biasa tanpa ada hal "eksotis" yang dapat dipajang untuk disajikan bagi wisatawan. Sehubungan dengan hal tersebut, diperlukan langkah pengarusutamaan urusan kepercayaan dalam kebijakan kebudayaan serta perancangan

ulang strategi sosialisasi kebijakan yang terkait dengan kepercayaan.

## **KESIMPULAN**

Permasalahan yang timbul dalam penyampaian pelayanan kepada para penghayat kepercayaan yaitu dalam bidang administrasi organisasi kepercayaan, pelayanan pemakaman, penyediaan sasana sarasehan, administrasi pencatatan kependudukan, administrasi pencatatan perkawinan, dan pelayanan pendidikan. Permasalahan utama yaitu tidak meratanya pemahaman para aparat di daerah mengenai peraturan dan perundang-undangan yang menjamin implementasi berbagai pelayanan bagi para penghayat kepercayaan. Selain itu, ada pula masalah berupa penolakan dari masyarakat setempat terhadap beberapa aspek dalam kepercayaan, seperti pendirian sasana sarasehan dan pemakaman.

Permasalahan dalam pelayanan tersebut mengindikasikan sosialisasi peraturan perundangan terkait kepercayaan yang belum, untuk tidak mengatakan tidak, berhasil. Sosialisasi belum berhasil memahamkan pihak yang berwenang, yaitu aparat pemerintahan, dan masyarakat umum tentang fakta bahwa Negara Kesatuan Republik Indonesia mengakui kepercayaan terhadap Tuhan YME dan menjamin berbagai haknya, seperti tertuang dalam berbagai produk hukum yang ada. Dalam cara pandang lain, belum berhasilnya sosialisasi itu berimplikasi terhadap kurang berperannya aparat di daerah dalam pelayanan kepada penghayat kepercayaan.

Kurangnya pemahaman tentang pelayanan bagi penghayat kepercayaan kemungkinan terkait dengan orientasi kebijakan kebudayaan sebagian daerah di Indonesia yang masih mengedepankan komodifikasi kebudayaan demi tujuan-tujuan ekonomis-pragmatis. Dalam konteks seperti itu, kepercayaan akan tersingkir dari fokus kebijakan kebudayaan daerah.

## **REKOMENDASI**

Berdasarkan hasil dan pembahasan, tulisan ini merekomendasikan:

1. Perlu dilakukan program pengarusutamaan urusan kepercayaan dalam kebijakan kebudayaan. Pengarusutamaan itu penting untuk menekankan bahwa urusan kepercayaan merupakan salah satu aspek dalam kebijakan kebudayaan sehingga tidak boleh luput dari fokusnya.
2. Perlu perancangan ulang strategi sosialisasi mengenai dasar hukum, serta materi sosialisasi yang dapat memberikan pemahaman kepada masyarakat bahwa kepercayaan bukan merupakan

- penyimpangan dari agama apapun dan tidak dimaksudkan untuk merusak agama resmi.
3. Bagi para penghayat, perlu sosialisasi mengenai pentingnya mengutamakan harmoni dan musyawarah dalam menghadapi berbagai masalah dalam pelayanan publik; bahwa masih diperlukan waktu untuk memperbaiki sistem dan menyebarkan pemahaman yang benar tentang kepercayaan terhadap Tuhan YME.

### UCAPAN TERIMA KASIH

Penulis mengucapkan terima kasih kepada Direktorat Kepercayaan terhadap Tuhan YME dan Tradisi Kementerian Pendidikan dan Kebudayaan, yang telah menyediakan data dan referensi yang diperlukan dalam penulisan artikel ini, serta kepada Bapak Dr. Ahmad Helmy Fuady dan Bapak M. Soekarni, SE, M.Si. (Lembaga Ilmu Pengetahuan Indonesia, LIPI) atas masukan dan sarannya yang sangat membangun dalam proses penulisan artikel ini. Terima kasih juga disampaikan kepada *reviewer* yang telah membantu menelaah tulisan ini.

### DAFTAR PUSTAKA

Bawono, H. 2016. 'Archival institution as agent of representation of religious plurality in Indonesia', in *The Asian Conference on Literature, Librarianship & Archival Science 2016*. Kobe: The International Academic Forum, pp. 183-198.

Budijanto, O. W. 2016. 'Penghormatan hak asasi manusia bagi penghayat kepercayaan di Kota Bandung', *Jurnal Hak Asasi Manusia*, 7(1), pp. 35-44.

Damami, M. 2010. *Kepercayaan terhadap Tuhan Yang Maha Esa 1973-1983*. Universitas Islam Negeri Sunan Kalijaga.

Direktorat Kepercayaan terhadap Tuhan YME dan Tradisi. 2016a. *Ensiklopedia kepercayaan terhadap Tuhan Yang Maha Esa*. Jakarta: Direktorat Kepercayaan terhadap Tuhan YME dan Tradisi.

Direktorat Kepercayaan terhadap Tuhan YME dan Tradisi. 2016b. *Evaluasi permasalahan pelayanan penghayat kepercayaan terhadap Tuhan YME*. Jakarta.

Direktorat Kepercayaan terhadap Tuhan YME dan Tradisi. 2017. 'Kebijakan Direktorat Kepercayaan terhadap Tuhan Yang Maha Esa dan Tradisi tentang pengelolaan kelembagaan'. Jakarta: Direktorat Kepercayaan terhadap Tuhan YME dan Tradisi.

Direktorat Pembinaan Kepercayaan terhadap Tuhan YME dan Tradisi. 2014. *Sejarah Direktorat Pembinaan Kepercayaan terhadap Tuhan Yang Maha Esa dan Tradisi*. [Online]. Dari: <https://kebudayaan.kemdikbud.go.id/ditkt/sejarah-direktorat-pembinaan-kepercayaan-terhadap-tuhan-y-me-dan-tradisi/> [Diakses: 25 August 2018].

Erb, M. 2007. 'Adat revivalism in western Flores: Culture, religion, and land', in Davidson, J. S. and Henley, D. (eds) *The revival of tradition in Indonesian politics*. New York: Routledge, pp. 247-274.

Handes, A. D. D. 2011. *Peranan kejaksaan dalam pengawasan aliran kepercayaan dan pencegahan penyalahgunaan dan/atau penodaan agama ditinjau dari perspektif penegakan hukum pidana*. Universitas Indonesia.

hukumonline.com. 2010. *HAM dan Kebebasan Beragama di Indonesia - hukumonline.com*. [Online]. Dari: <http://www.hukumonline.com/klinik/detail/cl6556/ham-dan-kebebasan-beragama-di-indonesia> [Diakses: 24 February 2017].

Jones, T. 2007. 'Liberalism and cultural policy in Indonesia', *Social Identities: Journal for the Study Indonesia Liberalism and Cultural Policy in Indonesia*, 13(4), pp. 441-458. doi: 10.1080/13504630701459123.

Jones, T. 2012. 'Indonesian cultural policy in the reform era', *Indonesia*, 93, pp. 148-176.

Kementerian Kebudayaan dan Pariwisata. 2010. *Buku saku Direktorat Kepercayaan terhadap Tuhan Yang Maha Esa*. Jakarta: Kementerian Kebudayaan dan Pariwisata.

Kementerian Pendidikan dan Kebudayaan. 2016. *Peraturan Menteri Pendidikan dan Kebudayaan nomor 27 tahun 2016 tentang layanan pendidikan kepercayaan terhadap Tuhan Yang Maha Esa di satuan pendidikan*. Jakarta: Kementerian Pendidikan dan Kebudayaan.

Nurrochsyam, M. W. et al. 2015. *Kebijakan pelayanan pemerintah terhadap penganut kepercayaan kepada Tuhan Yang Maha Esa*. Jakarta.

Rofiq, A. C. 2014. Kebijakan pemerintah terkait hak sipil penghayat kepercayaan dan implikasinya terhadap perkembangan penghayat kepercayaan di Ponorogo', *Kodifikasi*, 8(1), pp. 1-22.

Schiller, A. 1996. 'An " old " religion in " new order " Indonesia: Notes on ethnicity and religious affiliation', *Sociology of Religion*, 57(4), pp. 409-417.

Sinaga, M. (no date) 'Perencanaan pengelolaan kepercayaan terhadap Tuhan Yang Maha Esa dan Tradisi pada Direktorat Kepercayaan terhadap Tuhan YME dan Tradisi'. Jakarta: Kementerian Pendidikan dan Kebudayaan. [Online]. Dari: <https://kebudayaan.kemdikbud.go.id/ditkt/wp-content/uploads/sites/6/2016/11/Makalah-Perencanaan-Pengelolaan-Kepercayaan-dan-Tradisi-di-Direktorat.pdf>.

Supardi, N. 2013. *Kebudayaan dalam lembaga pemerintah dari masa ke masa*. Jakarta: Kementerian Pendidikan dan Kebudayaan.

## Hasil Penelitian

### IMPLEMENTASI KEBIJAKAN PUBLIK DALAM PERCEPATAN PENDAFTARAN TANAH SISTEMATIS LENGKAP PADA KANTOR BADAN PERTANAHAN NASIONAL KABUPATEN OGAN ILIR

#### *(THE PUBLIC POLICY IMPLEMENTATION IN ACCELERATING A COMPREHENSIVE SYSTEMATIC LAND REGISTRATION AT OGAN ILIR REGIONAL NATIONAL LAND OFFICE)*

*Hardiyansyah\*, L. N. Intan\*\*, A. Lutfi\*\*\**

\*Universitas Bina Darma  
Jl. Ahmad Yani No. 3 Palembang  
email: hardiyansyah@binadarma.ac.id

\*\* Universitas Tamansiswa  
Jl. Tamansiswa No 261 Palembang

\*\*\*BPN Kabupaten Ogan Ilir  
Jl. Lintas Kayuagung, Indralaya

*Diterima: 14 Januari 2019; Direvisi: 15 April 2019; Disetujui: 24 April 2019*

## ABSTRAK

Badan Pertanahan Nasional (BPN) Kabupaten Ogan Ilir pada tahun 2018 menargetkan 5400 sertifikat tanah diterbitkan melalui implementasi percepatan Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL). Namun realitas menunjukkan BPN hanya mampu menerbitkan tanah sebanyak 27, 39% atau 1951 sertifikat. Kebijakan PTSL diluncurkan untuk mengantisipasi masih banyak tanah yang belum disertifikatkan di berbagai wilayah di Indonesia, termasuk di wilayah Kabupaten Ogan Ilir. Melalui metode penelitian kualitatif deskriptif dengan wawancara mendalam kepada informan terpilih dan observasi lapangan, serta dengan metode analisis triangulasi, diperoleh hasil penelitian bahwa implementasi kebijakan percepatan PTSL secara umum telah berjalan sesuai dengan standar operasional prosedur (SOP) namun dukungan anggaran belum maksimal, kuantitas petugas PTSL yang masih sedikit dan kualitas yang masih rendah, masyarakat kurang peduli dan masih enggan mendaftarkan tanahnya dengan alasan lamban, lama dan mahal serta tingkat kesulitan yang berbeda-beda dalam proses pengukuran tanah/lahan. Temuan penelitian ini merekomendasikan kepada BPN bahwa implementasi kebijakan PTSL akan dapat berjalan dengan optimal bila didukung anggaran yang memadai, aparat yang cukup dan berkualitas serta pelayanan yang berkualitas.

**Kata kunci:** implementasi kebijakan, pendaftaran tanah sistematis lengkap, BPN, Ogan Ilir

## ABSTRACT

*The National Land Agency (NLA) of Ogan Ilir Regency in 2018 targeted 5400 land certificates issued through the implementation of a complete systematic land registration acceleration. But the reality shows that BPN is only able to issue 27, 39% or 1951 certificates. PTSL policy is launched to anticipate that there are still many land that has not been certified in various regions in Indonesia, including in the Ogan Ilir Regency area. Through descriptive qualitative research methods with in-depth interviews with selected informants and field observations, as well as triangulation analysis methods, the results of the research show that the implementation of PTSL acceleration policies in general has been in accordance with standard operating procedures (SOP) but budget support is not maximal. that is still small and the quality is still low, people are less concerned and still reluctant to register their land for reasons that are slow, long and expensive and the level of difficulties that are different in the process of measuring land / land. The findings of this study recommend to the National Land Agency that the implementation of PTSL policies will be able to*

*run optimally if it is supported by an adequate budget, sufficient and quality apparatus and quality services.*

**Keywords:** *policy implementation, comprehensive systematic land registration, BPN, Ogan Ilir*

## **PENDAHULUAN**

Hukum kepemilikan tanah di Indonesia diatur dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang peraturan dasar Pokok-Pokok Agraria yang di dalamnya terdapat suatu konsepsi hukum tanah nasional dimana semua tanah di seluruh wilayah Indonesia adalah milik bangsa Indonesia yang sekaligus menjadi simbol kesatuan bagi keutuhan bangsa Indonesia. Dalam landasan ini dikemukakan bahwa tanah di Indonesia tidak diperkenankan menjadi objek penguasaan yang bisa menimbulkan disintegrasi bangsa.

Namun bukan berarti pemerintah tidak memberikan hak-hak atas tanah tersebut kepada masyarakat seperti yang diatur dalam Pasal 16 Undang Undang Pokok Agraria seperti hak guna bangunan, hak pakai, hak sewa serta hak milik dan beberapa hak lainnya. Oleh karena itu untuk memperoleh kepastian hak dan kepastian hukum hak atas tanah serta menjaga supaya jangan sampai timbul masalah atau sengketa atas tanah, Undang Undang Pokok Agraria telah meletakkan kewajiban kepada Pemerintah untuk melaksanakan pendaftaran tanah yang ada di seluruh wilayah Indonesia yang terdapat dalam Pasal 19 ayat (1) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 Undang-Undang Pokok Agraria. "Untuk menjamin kepastian hukum oleh Pemerintah diadakan pendaftaran tanah di seluruh wilayah Republik Indonesia menurut ketentuan ketentuan yang diatur dengan Peraturan Pemerintah Republik Indonesia. Pasal ini merupakan landasan hukum bagi pendaftaran tanah khususnya pendaftaran tanah yang dilakukan oleh Pemerintah diseluruh wilayah Indonesia. Pasal ini juga melahirkan suatu aktivitas pelaksanaan Pendaftaran Tanah Sistem Lengkap (PTSL), yang mengatur pelaksanaan PTSL dilaksanakan untuk seluruh obyek pendaftaran tanah di seluruh wilayah Republik Indonesia.

PTSL sebagaimana dirumuskan dalam Pasal 1 Angka (2) Peraturan Menteri Negara Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional (BPN) Nomor 12 Tahun 2017 adalah kegiatan pendaftaran tanah untuk pertama kali yang dilakukan secara serentak bagi semua obyek pendaftaran tanah di seluruh wilayah Republik Indonesia dalam satu wilayah desa atau kelurahan atau nama lainnya yang setingkat dengan itu, yang meliputi pengumpulan dan

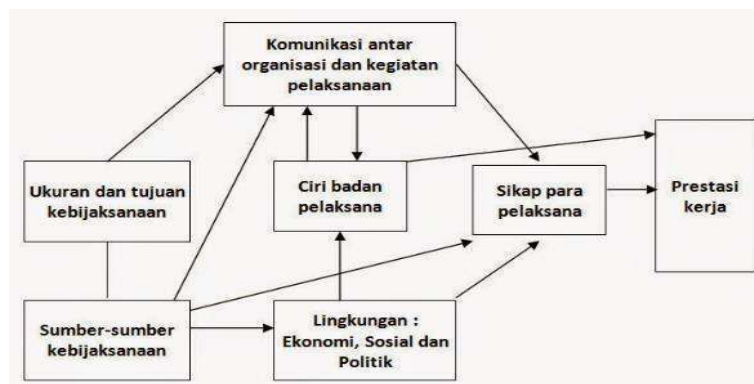
penetapan kebenaran data fisik dan data yuridis mengenai satu atau beberapa obyek pendaftaran tanah untuk keperluan pendaftarannya.

Salah satu wilayah yang menjadi obyek pelaksanaan PTSL adalah Kabupaten Ogan Ilir. Kegiatan Pendaftaran tanah secara sistematis lengkap di Kabupaten Ogan Ilir baru pertama kali dilaksanakan, mengingat banyak masyarakat di Kabupaten Ogan Ilir belum mendaftarkan hak atas tanahnya. Kegiatan PTSL merupakan agenda yang telah ditetapkan oleh Kantor Pertanahan Kabupaten Ogan Ilir untuk membantu masyarakat mendaftarkan hak atas tanahnya.

Kabupaten Ogan Ilir sebagai salah satu kabupaten pemekaran yang sedang berkembang di wilayah Provinsi Sumatera Selatan, menjadi penting karena setiap jengkal tanah memiliki kepastian hukum untuk meminimalisir potensi konflik seiring semakin berkembangnya wilayah kabupaten. Namun, tidak semua masyarakat memiliki pengetahuan tentang cara pendaftaran tanah, cara memperoleh sertifikat, dan cara BPN memproses permohonan sertifikat tanah.

Target PTSL tahun 2018 sebanyak 5400 sertifikat, namun data menunjukkan hanya 1951 (27,39%) yang dapat direalisasikan (BPN Kabupaten Ogan Ilir, 2018). Banyaknya tanah-tanah yang belum tersertifikat di wilayah Kabupaten Ogan Ilir dan sulitnya mengurus administrasi membuat banyak masyarakat enggan untuk mengurus administrasi tanah mereka. Implementasi kebijakan PTSL merupakan suatu langkah maju Kantor Badan Pertanahan dalam mempermudah pengurusan sertifikat bagi masyarakat yang berada di daerah khususnya di Kabupaten Ogan Ilir.

Penelitian tentang pendaftaran tanah telah dilakukan oleh Wahyono, E. B. (2018); Mujiburohman, D. A. (2018); Mohammad, R. R. (2018); Martati, A., & Karjoko, L. (2018); Sahprada, dkk (2018); dan Saena (2018). Semua penelitian tentang PTSL dilakukan pada tahun 2018, karena memang merupakan tindak lanjut dari Peraturan Menteri Negara Agraria dan Tata Ruang/Kepala BPN Nomor 12 Tahun 2017. Secara umum ditemukan fakta bahwa sumber daya manusia yang masih kurang pada BPN di wilayah kabupaten/kota dan waktu yang terbatas. Namun demikian, implementasi kebijakan tentang percepatan PTSL dapat berjalan dengan baik, meskipun beberapa kabupaten/kota belum mencapai target.



**Gambar 1.** Model proses implementasi kebijakan publik  
Sumber: Van Metter & Van Horn (1975)

Van Metter dan Van Horn dalam Wahab (2014) mengemukakan bahwa proses implementasi kebijakan publik sebagai tindakan-tindakan yang dilakukan baik oleh individu atau pejabat-pejabat atau kelompok pemerintah atau swasta yang diarahkan pada tercapainya tujuan-tujuan yang telah digariskan dalam keputusan kebijakan.

Menurut Grindle (2004) implementasi kebijakan publik merupakan proses umum tindakan administratif yang dapat diteliti pada tingkat program tertentu. Namun pada prinsipnya setiap kebijakan publik selalu ditindak lanjuti dengan implementasi kebijakan. Oleh karena itu implementasi merupakan tahap yang sangat menentukan dalam proses kebijakan (Ripley dan Franklin, 1987). Hal tersebut juga sesuai dengan pernyataan Edward III dalam Subarsono (2005) bahwa tanpa implementasi yang efektif maka keputusan pembuat kebijakan tidak akan berhasil dilaksanakan.

Sedangkan menurut Van Metter dan Van Horn (1975) bahwa implementasi kebijakan publik merupakan tindakan yang dilakukan oleh pemerintah dan swasta baik secara individu maupun secara kelompok yang dimaksudkan untuk mencapai tujuan. Dari beberapa pengertian menurut para peneliti diatas maka dapat disimpulkan bahwa, implementasi kebijakan ialah suatu aktivitas yang dilaksanakan setelah dikeluarkan pengarahannya yang sah dari suatu kebijakan yang meliputi upaya input untuk menghasilkan output atau outcome bagi masyarakat.

Tahap implementasi kebijakan dapat dibedakan dengan dua tahap atau dua model implementasi kebijakan. Pembuatan kebijakan disatu sisi merupakan proses yang memiliki logika *bottom up*, dalam arti proses kebijakan diawali dengan penyampaian aspirasi, permintaan atau dukungan dari masyarakat. Menurut Van Metter dan Van Horn dalam Subarsono (2005) ada enam variabel yang

mempengaruhi keberhasilan implementasi kebijakan, yaitu: standar dan sasaran kebijakan, sumber daya, karakteristik organisasi pelaksana, disposisi atau sikap para pelaksana, komunikasi antar organisasi terkait implementasi, kondisi sosial, ekonomi dan politik. Model implementasi kebijakan menurut Van Metter & Van Horn seperti pada Gambar 1.

Pendaftaran tanah secara sistematis merupakan pendaftaran tanah yang melibatkan pemerintah melalui BPN sebagai pelaksana dibantu oleh sebuah panitia independen. Hal ini sesuai dengan ketentuan dalam Pasal 8 Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 dinyatakan sebagai berikut: 1) Dalam melaksanakan pendaftaran secara sistematis, Kepala Kantor Pertanahan dibantu oleh sebuah panitia Ajudikasi yang dibentuk oleh Menteri atau pejabat yang ditunjuk; 2) Susunan Panitia Ajudikasi terdiri atas: Seorang Ketua Panitia merangkap anggota yang dijabat oleh seorang pegawai BPN; Beberapa orang anggota yang terdiri dari seorang pegawai BPN yang mempunyai kemampuan pengetahuan di bidang pendaftaran tanah, Seorang pegawai BPN yang mempunyai kemampuan pengetahuan di bidang hak-hak atas tanah, Kepala Desa/Kelurahan yang bersangkutan dan atau seorang Pamong Desa/Kelurahan yang ditunjuknya; 3) Keanggotaan Panitia Ajudikasi dapat ditambah dengan seorang anggota yang sangat diperlukan dalam penilaian kepastian data yuridis mengenai bidang-bidang tanah di wilayah desa/kelurahan yang bersangkutan; dan, 4) Dalam melaksanakan tugasnya, Panitia Ajudikasi dibantu oleh satuan tugas pengukuran dan pemetaan, satuan tugas pengumpul dan yuridis dan satuan administrasi yang tugas dan susunannya diatur oleh menteri.

Berdasarkan penjelasan tersebut, maka pertanyaan penelitian ini adalah: 1) Bagaimana implementasi kebijakan PTSL di Kabupaten Ogan Ilir; dan, 2) Faktor-faktor pendukung dan penghambat dalam implementasi kebijakan PTSL



di Kabupaten Ogan Ilir. Sedangkan tujuan dari penelitian ini adalah untuk mengetahui implementasi kebijakan PTSL dan mengetahui faktor-faktor pendukung dan penghambat dalam implementasi kebijakan PTSL di Kabupaten Ogan Ilir.

## **METODE**

Disain penelitian menggunakan metode deskriptif kualitatif, dengan sumber data primer berupa wawancara mendalam kepada informan terpilih. Sementara sumber data sekunder berasal dari dokumen tentang sertifikat tanah, regulasi tentang PTSL, jumlah tanah masyarakat yang telah bersertifikat dan yang belum, serta literatur yang berkaitan dengan kebijakan publik bidang pertanahan dan sumber-sumber lain.

Narasumber atau informan dalam penelitian ini adalah orang yang karena status sosialnya atau jabatannya dianggap mampu atau berpotensi serta layak untuk memberikan informasi yang komprehensif tentang PTSL di Kabupaten Ogan Ilir, informan dalam penelitian adalah para pejabat di BPN Kabupaten Ogan Ilir yaitu: Kepala Seksi Hubungan Hukum Pertanahan; Kepala Seksi Infra Struktur Pertanahan; Seksi Penanganan Masalah dan Pengendalian Pertanahan; 1 orang Petugas PTSL; Lurah Indralaya Utara dan Kepala Desa Rantau Alai dan 1 orang dari unsur masyarakat yang mengajukan PTSL pada Kantor BPN Kabupaten Ogan Ilir.

Teknik analisis yang digunakan adalah teknik analisis triangulasi data model Milles dan Huberman (2009), dimana terdapat tiga aktivitas dalam analisis data, yaitu reduksi data dengan cara menajamkan, menggolongkan, mengarahkan, membuang data yang tidak perlu, dan diverifikasi, penyajian data, dan penarikan kesimpulan. Data dianalisis secara deskriptif dengan tujuan untuk mendiskripsikan data penelitian sesuai dengan variabel-variabel yang tentang implementasi kebijakan publik dan PTSL, tanpa melakukan pengujian hubungan antar variabel melalui pengujian hipotesis. Hasil penelitian akan diterjemahkan, dan diuraikan secara kualitatif sehingga diperoleh gambaran mengenai situasi-situasi atau peristiwa-peristiwa yang terjadi di lapangan (Bogdan & Taylor, 1990).

## **HASIL DAN PEMBAHASAN**

**Standar dan Sasaran Kebijakan.** Guna mengetahui lebih jelas tentang standar dan sasaran implementasi kebijakan percepatan pelaksanaan PTSL, maka dilakukan wawancara dengan Kepala Seksi Hubungan Hukum Pertanahan, Kepala Seksi Infrastruktur Pertanahan, Kepala Seksi Penanganan Masalah

dan Pengendalian Pertanahan, dan petugas PTSL. Berkaitan dengan hal di atas, Kepala Seksi Hubungan Hukum Pertanahan mengatakan bahwa: "Memang ada standar dan sasaran yang ditetapkan oleh Badan Pertanahan Kabupaten Ogan Ilir dalam rangka percepatan pelaksanaan PTSL di Kabupaten Ogan Ilir. Standarnya adalah ketentuan PTSL sesuai dengan Petunjuk Teknis Nomor 1069/3.1-100/IV/2018 tentang Pelaksanaan Anggaran PTSL Tahun 2018. Sasarannya adalah masyarakat pemilik tanah di wilayah Kabupaten Ogan Ilir yang tanahnya belum bersertifikat" (wawancara, tanggal 19 Agustus 2018).

Selanjutnya, berdasarkan hasil wawancara dengan Kepala Seksi Hubungan Hukum Pertanahan Badan Pertanahan Kabupaten Ogan Ilir diketahui bahwa pihak yang menerapkan standar dan sasaran PTSL tersebut adalah seluruh unsur yang terlibat dalam PTSL tersebut. Standar dan sasaran sebagaimana diuraikan di atas dipedomani dan diterapkan secara konsisten dalam rangka implementasi kebijakan percepatan pelaksanaan PTSL di Kabupaten Ogan Ilir. Berkaitan dengan hal diatas, wawancara dilakukan pula dengan Kepala Seksi Hubungan Hukum Pertanahan BPN, yang mengemukakan bahwa: "Kami tidak dapat melaksanakan kebijakan PTSL jika tidak mempunyai standar dan sasaran yang pasti, sehingga petunjuk teknis yang ada benar-benar dipedomani dan diterapkan secara konsisten dalam rangka pendaftaran tanah sistematis langsung tersebut." (wawancara, tanggal 19 Agustus 2018).

Hal yang sama juga dikemukakan oleh Kepala Seksi Infrastruktur Pertanahan dan Kepala Seksi Penanganan Masalah dan Pengendalian Pertanahan Badan Pertanahan, yang menyatakan bahwa standar dan sasaran pendaftaran tanah sistematis langsung tersebut memang sudah ditegaskan dalam Petunjuk Teknis Nomor 1069/3.1-100/IV/2018 tentang Pelaksanaan Anggaran PTSL Tahun 2018.

Selanjutnya, untuk mengetahui lebih lanjut mengenai standar dan sasaran sebagaimana dikemukakan di atas, peneliti juga melakukan wawancara mendalam dengan petugas PTSL BPN Kabupaten Ogan Ilir. Berikut ini kutipan hasil wawancaranya: "Selaku petugas PTSL, kami tidak dapat melakukan apa-apa tanpa standar dan sasaran yang jelas. Panduan kami adalah petunjuk teknis sebagaimana telah ditetapkan oleh Kementerian Agraria dan Tata Ruang/Kepala BPN. Dengan demikian, kami merasa nyaman dalam melaksanakan tugas karena telah ada petunjuk teknis yang betul-betul dapat dipedomani" (wawancara, tanggal 19 Agustus 2018).

Selanjutnya, peneliti juga melakukan wawancara dengan Lurah Indralaya Utara, Kepala Desa Rantau Alai dan 1 orang warga masyarakat pemilik tanah yang terlibat dalam proses PTSL di Kabupaten Ogan Ilir. Dalam hal ini, baik Lurah maupun kepala desa yang diwawancarai menyatakan bahwa mereka dapat mengetahui dan memahami dengan jelas tentang standar dan sasaran PTSL tersebut. Namun, keterlibatan mereka dalam hal ini hanya sedikit, dalam arti bahwa mereka membantu petugas PTSL pada waktu pendataan, penyiapan berkas dan pengukuran tanah.

Hal yang sama juga disampaikan oleh masyarakat pemilik tanah yang terlibat dalam proses PTSL di Kabupaten Ogan Ilir. Mereka mengatakan bahwa standar dan sasaran tersebut cukup jelas dan dapat diikuti. Hanya saja, masyarakat pemilik tanah tampaknya tidak terlalu memikirkan hal-hal yang berkaitan dengan standar dan sasaran tersebut.

Berdasarkan hasil wawancara di atas, maka diketahui bahwa standar dan sasaran yang telah ditetapkan sesuai dengan petunjuk teknis PTSL tersebut telah dapat dipahami oleh pihak-pihak yang terlibat dalam proses pendaftaran tanah sistematis langsung di Kabupaten Ogan Ilir. Standar dan sasaran tersebut dipedomani dan diterapkan secara konsisten dalam proses PTSL di Kabupaten Ogan Ilir.

**Sumber Daya.** Sumber daya yang dimaksudkan dalam penelitian ini adalah sumber daya manusia dan sumber daya non manusia yang dibutuhkan dalam pelaksanaan pendaftaran tanah sistematis langsung di Kabupaten Ogan Ilir. Terbatasnya sumberdaya manusia dan peralatan alat ukur pemetaan tanah berbanding terbalik dengan jumlah persertifikatan tanah yang banyak sehingga membuat BPN untuk melakukan kerjasama dengan perusahaan pemetaan tanah yang berlisensi.

Selanjutnya, Kepala Seksi Infrastruktur Pertanahan BPN menyampaikan bahwa: "Hal tersulit dalam pelaksanaan PTSL ini adalah kurangnya petugas pelaksana di lapangan. Ketersediaan petugas sangat jauh perbandingannya dengan jumlah tanah yang harus didata dan diikuti dalam proses PTSL. Padahal, penugasannya sudah sangat efektif dan saya selaku Kepala Seksi bertanggung jawab atas penugasan mereka. Selain itu, peralatan penunjang di lapangan seperti peralatan pengukuran dan kendaraan operasional juga sangat mengganggu kinerja kami. Akibatnya target PTSL yang ditetapkan sulit untuk dicapai" (wawancara dengan Kepala Seksi Infrastruktur Pertanahan BPN Kabupaten Ogan Ilir, tanggal 19 Agustus 2018).

Berdasarkan data hasil wawancara sebagaimana diuraikan di atas, maka dapat diketahui bahwa ketersediaan sumber daya manusia (petugas PTSL) dan sumber daya non manusia dalam pelaksanaan pendaftaran tanah sistematis langsung di wilayah Kabupaten Ogan Ilir masih minim, sehingga mengganggu kinerja pelaksanaan PTSL di wilayah Kabupaten Ogan Ilir.

#### **Karakteristik Agen Pelaksana.**

Karakteristik agen pelaksana adalah perilaku petugas PTSL pada saat memberikan pelayanan kepada masyarakat berkaitan dengan pelayanan pendaftaran sertifikat tanah. Perilaku petugas pelaksana PTSL yang berbeda-beda membuat kurang baiknya pelaksanaan PTSL contohnya pada saat pelaksanaan sosialisasi PTSL masyarakat diminta untuk membayar dana tambahan sesuai kesepakatan masyarakat pada saat itu juga (wawancara dengan warga masyarakat, tanggal 20 Agustus 2018).

Pihak yang bertanggung jawab terhadap kinerja PTSL di lapangan, selain kepala BPN Kab. Ogan Ilir, sesuai dengan tugas pokok dan fungsi dalam struktur organisasi di Kabupaten Ogan Ilir adalah Kepala Seksi Infrastruktur Pertanahan BPN Kabupaten Ogan Ilir. Mengenai hal ini, Kepala Seksi Infrastruktur Pertanahan BPN mengatakan bahwa: "Mengingat bahwa petugas PTSL ini terdiri dari beberapa orang, tentu saja mereka mempunyai karakteristik individu yang berbeda-beda pula. Idealnya, dengan adanya petunjuk teknis yang jelas dan baku, maka karakteristik yang berbeda-beda itu akan hilang dengan sendirinya. Namun dalam prakteknya tidaklah demikian, karena ada saja oknum petugas yang "nakal" yang meminta sejumlah uang kepada masyarakat yang mengurus PTSL, sehingga diperlukan pengawasan langsung dalam pelaksanaan tugas mereka. Dengan demikian, munculnya karakteristik yang negatif (meminta uang kepada masyarakat) dalam pelaksanaan tugas mereka dapat diminimalkan" (wawancara, tanggal 19 Agustus 2018).

Berkaitan dengan hal diatas, Kepala Seksi Hubungan Hukum Pertanahan Badan Pertanahan Kabupaten Ogan Ilir menyatakan bahwa: "Terhadap petugas PTSL yang menunjukkan perilaku negatif, kami memberikan hukuman berupa teguran lisan, teguran tertulis dan sanksi lainnya yang dapat memberikan efek jera kepada petugas tersebut. Intinya, jika ada petugas yang menampilkan karakteristik tidak terpuji dalam melaksanakan tugasnya, maka akan mendapatkan hukuman sesuai dengan kesalahannya itu" (wawancara, tanggal 19 Agustus 2018).

Selanjutnya, hal yang sama juga dikemukakan oleh Kepala Seksi Penanganan

masalah dan Pengendalian Pertanahan Badan Pertanahan Kabupaten Ogan Ilir yang menyatakan bahwa atasan langsung petugas tersebut melakukan pengawasan dan memberikan sanksi jika terhadap penyimpangan yang ada. Kepada petugas PTSL, juga ditanyakan mengenai karakteristik agen pelaksana ini. Salah seorang petugas yang diwawancarai mengatakan bahwa: "Beban kerja yang berat membuat petugas merasa lelah secara psikologis, sehingga wajar jika terjadi penyimpangan dari karakteristik yang telah ditentukan baik berdasarkan petunjuk teknis maupun oleh atasan langsung. Tetapi hal ini jarang terjadi dan jika terjadi, pasti akan diberikan sanksi sesuai dengan tingkat kesalahannya itu" (wawancara, 19 Agustus 2018).

Mengenai karakteristik agen pelaksana PTSL ini, Kepala Desa Rantau Alai yang diwawancarai mengemukakan bahwa pada dasarnya wajar saja jika muncul karakteristik yang negatif dari para petugas PTSL, tetapi hal ini tidak terlalu mengganggu kinerja PTSL secara keseluruhan. Masyarakat peserta PTSL yang dijadikan sebagai sumber data penelitian ini mengatakan bahwa jika ada petugas PTSL yang berkarakteristik negatif, maka akan dilaporkan baik kepada atasan langsung maupun disebarkan di media sosial. Dengan demikian, jika ada indikasi penyimpangan dalam proses pendaftaran tanah secara langsung tersebut, maka hal ini dapat segera ditindak lanjuti dan diatasi.

Berdasarkan hasil wawancara tersebut di atas, diketahui bahwa karakteristik agen pelaksana, dalam hal ini adalah perilaku petugas PTSL dalam melaksanakan tugasnya, telah sesuai dengan petunjuk teknis yang ada dan pengarahan dari atasan langsungnya. Dilakukan pula pengawasan langsung terhadap petugas PTSL dalam melaksanakan tugasnya, sehingga jika ada penyimpangan dapat diatasi dan setiap penyimpangan yang ada akan diberikan sanksi sesuai dengan kesalahannya itu.

**Sikap Para Pelaksana.** Sikap para pelaksana kegiatan berkaitan dengan erat dengan bagaimana cara petugas PTSL dalam memberikan pelayanan PTSL kepada masyarakat. Berkaitan dengan hal tersebut, Kepala Seksi Infrastruktur Pertanahan Badan Pertanahan Kabupaten Ogan Ilir menyatakan bahwa: "Pada dasarnya sulit untuk mengukur sikap petugas PTSL pada saat mereka memberikan pelayanan kepada masyarakat peserta pendaftaran tanah sistematis langsung ini. Namun, kinerja mereka dapat dilihat dari jumlah PTSL yang telah diselesaikan. Sejauh ini sikap mereka dapat dianggap baik, terbukti dari penyelesaian PTSL yang telah mereka lakukan.

Dalam hal belum tercapainya target, disebabkan karena jumlah petugas dan peralatan yang terbatas" (wawancara, tanggal 19 Agustus 2018).

Selanjutnya, salah satu petugas PTSL mengatakan bahwa: "Selaku petugas, kami mengupayakan pelayanan yang terbaik kepada masyarakat peserta PTSL, kami berupaya menunjukkan sikap bersahabat dan melayani agar membuat masyarakat peserta PTSL tersebut merasa nyaman. Walaupun sudah menunjukkan sikap yang demikian itu, masih ada juga masyarakat peserta PTSL yang kurang puas, terutama berkaitan dengan persyaratan administrasi yang harus mereka penuhi. Jika menghadapi hal-hal seperti ini kami harus bersabar dan memberi penjelasan kepada masyarakat peserta PTSL tersebut" (wawancara, tanggal 19 Agustus 2018).

Selanjutnya, Kepala Desa Rantau Alai mengatakan bahwa: "berdasarkan apa yang kami alami selama pelaksanaan proses PTSL yang dilaksanakan oleh BPN Kabupaten Ogan Ilir, petugas PTSL yang saya temui atau yang menemui saya menunjukkan sikap yang baik dan kooperatif, sehingga PTSL dapat dijalankan" (wawancara, tanggal 23 Agustus 2018).

Masyarakat peserta pendaftaran tanah sistematis langsung di Kabupaten Ogan Ilir juga ditanyakan mengenai hal tersebut. Jawaban salah satu informan yang berasal dari anggota masyarakat adalah sebagai berikut: "Sebagai salah satu warga yang ikut serta dalam proses PTSL yang dilaksanakan oleh BPN Kabupaten Ogan Ilir, saya sering berhubungan dengan petugas PTSL tersebut dan saya dilayani dengan baik. Sejauh ini petugasnya cukup ramah, memberikan petunjuk dan pengarahan dengan sabar, mengajari cara mengisi formulir dan sebagainya, sehingga dalam proses tersebut banyak hal yang dapat saya ketahui berkaitan dengan PTSL itu" (wawancara, tanggal 23 Agustus 2018).

Hasil wawancara di atas menunjukkan bahwa sikap para petugas PTSL pada Badan Pertanahan Kabupaten Ogan Ilir, baik dalam hal pelayanan administrasi maupun pada saat pelaksanaan pengukuran tanah di lapangan dan sampai proses PTSL tersebut dinyatakan selesai, telah menunjukkan sikap yang baik dan sesuai dengan petunjuk teknis maupun pengarahan dari atasan langsungnya.

**Komunikasi Antar Organisasi.** Komunikasi antar organisasi adalah hubungan koordinasi yang muncul antara Badan Pertanahan Kabupaten Ogan Ilir dengan pihak terkait selama proses pelaksanaan PTSL di wilayah Kabupaten Ogan Ilir. Komunikasi ini terjalin antara lain dengan pihak BPN, BPN

Provinsi, Camat Indralaya, Lurah Indralaya Utara, dan Kepala Desa Rantau Alai.

Komunikasi antar organisasi tersebut dikelompokkan menjadi dua bagian yaitu komunikasi data antara BPN Kabupaten Ogan Ilir dengan Badan Bertanahan Nasional Provinsi Sumatera Selatan dan Kementerian Agraria dan Tata Ruang/BPN. Selanjutnya adalah komunikasi langsung dengan pihak kecamatan, kelurahan desa dan dengan masyarakat peserta PTSL di wilayah Kabupaten Ogan Ilir. Mengenai komunikasi antar organisasi ini, Kepala Seksi Infrastruktur Pertanahan Badan Pertanahan mengatakan bahwa: "Komunikasi antar organisasi yang kami lakukan ke atas adalah dalam bentuk komunikasi data, yaitu menyampaikan laporan pelaksanaan kegiatan pendaftaran tanah sistematis langsung kepada BPN Provinsi dan BPN.

Hal ini bertujuan agar pihak terkait tersebut dapat melakukan pemutakhiran (update) data pelaksanaan kegiatan. Pemutakhiran data ini pada dasarnya telah dilakukan melalui sistem online, tetapi kami juga melakukannya secara manual untuk menjaga validitas data PTSL tersebut. Komunikasi kebawah, seperti ke pihak kecamatan, desa, kelurahan dan masyarakat dilakukan dalam rangka memperlancar pelaksanaan kegiatan di lapangan" (wawancara, tanggal 19 Agustus 2018).

Salah seorang petugas pelaksana PTSL menyampaikan bahwa: "Jika kelengkapan administrasi PTSL tersebut telah dipenuhi oleh pemohon, kami biasanya menghubungi pihak kecamatan, lurah, kepala desa dan pemohon agar melakukan persiapan untuk pengukuran tanah yang didaftarkan. Jika pihak-pihak tersebut telah siap, maka kami akan menentukan jadwal pengukuran tanah di lokasinya masing-masing" (wawancara, tanggal 19 Agustus 2018).

Menanggapi komunikasi antar organisasi ini, salah seorang lurah yang dijadikan sebagai informan penelitian ini menjampaikan bahwa: "Saya selalu dihubungi jika ada petugas PTSL yang akan melakukan pengukuran tanah di wilayah kelurahan saya. Jika saya tidak terlalu sibuk, maka saya akan mendampingi petugas tersebut, jika tidak memungkinkan, maka saya akan menunjuk salah satu staf saya untuk mendampingi petugas PTSL tersebut" (wawancara, tanggal 23 Agustus 2018).

Penjelasan dari warga masyarakat yang sedang mengurus PTSL diperoleh informasi sebagai berikut: "...beberapa waktu yang lalu, saya telah melengkapi persyaratan PTSL pada petugas BPN Kabupaten Ogan Ilir, namun sampai saat ini saya belum dihubungi untuk pelaksanaan pengukurannya. Hal ini saya tanyakan kepada pihak kelurahan dan dijawab bahwa saya akan

dihubungi jika telah ada jadwal untuk pengukuran tanah tersebut" (wawancara, tanggal 23 Agustus 2018).

Data hasil wawancara sebagaimana telah dikemukakan di atas, menunjukkan bahwa komunikasi antar organisasi dalam hal pelaksanaan PTSL di kabupaten Ogan Ilir cukup baik dengan cepat tanggapnya BPN sebagai pelaksana. Contohnya langsung berkordinasi dengan kelurahan dan desa yang mendapatkan PTSL untuk melakukan sosialisasi tentang PTSL, kemudian pendaftaran tanah di kelurahan dan selanjutnya dilakukan pengukuran oleh petugas pemetaan tanah untuk mengetahui batas-batas tanah yang di daftarkan. Komunikasi antar organisasi tersebut dilakukan dengan BPN Provinsi dan BPN dalam bentuk komunikasi data dalam rangka pemutakhiran data (update data secara online). Komunikasi dengan pihak kecamatan, lurah, kepala desa dan masyarakat peserta PTSL untuk pelaksanaan kegiatan PTSL di lapangan.

**Kondisi Sosial dan Ekonomi.** Kondisi sosial dan ekonomi dalam hal ini mencakup sumber daya ekonomi dan lingkungan yang dapat mendukung keberhasilan implementasi kebijakan percepatan pelaksanaan pendaftaran tanah sistematis langsung di Kabupaten Ogan Ilir. Kondisi sosial dan ekonomi yang tidak kondusif dapat menjadi sumber masalah dari kegagalan kinerja implementasi kebijakan tersebut.

Mengenai kondisi sosial ekonomi ini, Kepala Seksi Penanganan Masalah dan Pengendalian Pertanahan Badan Pertanahan Kabupaten Ogan Ilir mengatakan bahwa: "Jika kita berbicara mengenai kondisi sosial ekonomi terkait dengan pelaksanaan kegiatan PTSL di wilayah Kabupaten Ogan Ilir, maka kita sebenarnya berada pada inti permasalahannya. Kondisi social ekonomi seperti pengetahuan dan pemahaman masyarakat pemilik tanah yang masih rendah dan ketidak mampuan mereka untuk melengkapi persyaratan pendaftaran tanah dengan alasan tidak mempunyai biaya dan sebagainya menyebabkan mereka enggan untuk mengikuti program ini. Kondisi ini diperparah pula dengan letak geografis tanah di wilayah ini yang tidak memungkinkan pelaksanaan PTSL dapat berjalan sesuai dengan target yang telah ditentukan" (wawancara, tanggal 19 Agustus 2018).

Berkaitan dengan hal di atas, Kepala Seksi Penanganan Masalah dan Pengendalian Pertanahan mengatakan bahwa: "Mengenai masalah-masalah yang berkaitan dengan kondisi sosial ekonomi masyarakat pemilik tanah di wilayah Kabupaten Ogan Ilir, terutama di wilayah yang letaknya jauh dari pusat pemerintahan Kabupaten seperti di Kecamatan Rambang Kuang, Kecamatan Muara Kuang,

Pemulutan Selatan dan kecamatan lainnya yang relatif terisolir, akan dilakukan kunjungan langsung untuk kegiatan sosialisasi PTSL. Hal ini akan dilakukan secara bertahap sehingga pada akhirnya seluruh bidang tanah di wilayah kerja kami dapat didaftarkan” (wawancara, tanggal 19 Agustus 2018).

Petugas pelaksana PTSL BPN juga menyatakan pendapatnya tentang kondisi sosial ekonomi tersebut, berikut adalah kutipan hasil wawancaranya: “Sebagai petugas pelaksana PTSL kami selalu siap melaksanakan tugas kami sesuai dengan petunjuk teknis dan pengarahan dari atasan langsung. Namun, kami tidak dapat bertindak sendiri tanpa adanya kerjasama dari pemilik tanah yang akan didaftarkan. Standar Operasional Prosedur (SOP) sudah diikuti, sosialisasi juga sudah dilaksanakan, tetapi minat masyarakat dalam hal ini masih rendah, sehingga target pendaftaran tanah sistematis langsung tersebut menjadi sulit untuk direalisasikan” (wawancara dengan Petugas pelaksana PTSL, tanggal 19 Agustus 2018).

Kepala Desa Rantau Alai Kabupaten Ogan Ilir yang terlibat dalam proses PTSL ini menyampaikan pendapatnya tentang kondisi sosial ekonomi terkait PTSL tersebut sebagai berikut: “Saya sudah mengikuti sosialisasi PTSL yang dilaksanakan oleh BPN Kabupaten Ogan Ilir dan apa yang saya dapat dari sosialisasi tersebut sudah saya sampaikan kepada masyarakat. Data awal berupa surat keterangan tanah juga sudah saya himpun dan saya sampaikan kepada petugas PTSL. Singkatnya dalam hal ini saya bersifat pro aktif dan tidak menunggu. Walaupun demikian, masyarakat pemilik tanah tetap saja tidak antusias dan bahkan ada yang mengatakan bahwa: “tanah idak nak kujual” (tanahnya tidak akan dijual). Menemui kondisi seperti ini, saya tidak dapat berbuat banyak” (wawancara dengan Kepala Desa Rantau Alai, tanggal 23 Agustus 2018).

Warga masyarakat yang menjadi peserta PTSL ini, juga mengemukakan pendapatnya tentang kondisi sosial ekonomi di desanya sebagai berikut: “Saya tidak begitu mengerti dan peduli tentang pendaftaran tanah sistematis langsung tersebut, saya hanya diminta oleh kepala desa untuk melengkapi surat menyurat yang berkaitan dengan kepemilikan tanah saya. Tanah saya adalah tanah warisan yang saya miliki secara turun temurun, lagi pula karena ini tanah waris, maka menjadi milik bersama keluarga besar saya. Kalau surat-menyuratnya saya urus atas nama saya, nanti saya akan dituduh oleh keluarga ingin menguasai tanah ini sendiri. Hal ini menyebabkan saya kesulitan mengurusnya. Selain itu, perlu biaya untuk mengurus surat-menyurat tersebut” (wawancara dengan

masyarakat yang menjadi peserta PTSL, tanggal 23 Agustus 2018).

Kutipan hasil wawancara sebagaimana tersebut diatas menunjukkan bahwa kondisi sosial ekonomi ini tidak ada pengaruhnya sampai pada level petugas pelaksana kegiatan pendaftaran tanah sistematis langsung. Begitu pula halnya di level kecamatan, lurah dan kepala desa. Kondisi sosial ekonomi ini ternyata memberikan dampak yang negatif pada level penerima kebijakan yaitu masyarakat yang menjadi peserta pendaftaran tanah sistematis langsung.

Kebanyakan masyarakat enggan mengikuti program ini dengan alasan tidak mempunyai biaya yang cukup untuk melengkapi persyaratan PTSL tersebut. Dari aspek sosial, kebanyakan masyarakat juga sudah cukup puas mempunyai tanah secara turun temurun tanpa dilengkapi bukti kepemilikan tanah yang sah. Kondisi sosial ekonomi tersebut memberi dampak yang negative terhadap pelaksanaan kegiatan PTSL di wilayah Kabupaten Ogan Ilir.

Berdasarkan hasil wawancara, bahwa PTSL yang dilakukan oleh kantor Badan Pertanahan Kabupaten Ogan Ilir telah dilaksanakan sesuai dengan ketentuan yang menjadi tugas pokok dan fungsi pelayanan publik secara maksimal, akan tetapi masih ada beberapa kendala yang menyebabkan hasil yang didapat belum maksimal. Sesuai dengan tugas, wewenang, kewajiban serta tanggung jawab petugas pendaftaran tanah sistematis langsung pada Kantor Badan Pertanahan Kabupaten Ogan Ilir.

Kendala yang dihadapi dalam pelaksanaan PTSL tersebut antara lain adalah sebagai berikut: 1) Jumlah Personil pelaksana kegiatan pendaftaran tanah langsung (PTSL) pada Kantor BPN Kabupaten Ogan Ilir terbatas dan bahkan cenderung berkurang karena mutasi atau pensiun, sedangkan jumlah tanah yang harus didaftarkan di wilayah Kabupaten Ogan Ilir sangat banyak, sehingga wajar saja jika realisasi pendaftaran tanah sistematis langsung tersebut baru mencapai 27, 39 % sampai pada bulan Agustus 2018; 2) Kemampuan teknis personil untuk pelaksanaan pendaftaran tanah sistematis langsung pada kantor Badan Pertanahan Kabupaten Ogan Ilir masih perlu ditingkatkan, terutama dalam hal menggunakan peralatan pengukuran tanah seperti Theolide, GPS, Kompas dan sebagainya; 3) Keterbatasan jumlah kendaraan operasional untuk menjangkau wilayah yang letaknya terpencil dan di wilayah perairan juga menjadi kendala bagi percepatan proses pendaftaran tanah sistematis langsung tersebut; 4) Luas wilayah yang akan diukur untuk didaftarkan juga menjadi kendala tersendiri bagi petugas. Sering terjadi di lapangan, petugas harus

menginap hanya untuk mengukur satu bidang tanah saja; dan, 5) Pengetahuan masyarakat terhadap pendaftaran tanah sistematis langsung yang masih terbatas. Tidak semua masyarakat pemilik tanah mengetahui tentang adanya program pendaftaran tanah sistematis langsung, sehingga mereka tidak dapat mengakses program tersebut. Selain itu, ada juga masyarakat yang enggan mengikuti program ini karena terlanjut beranggapan bahwa program ini lambat, mahal dan sulit.

**Indikator Implementasi Pelaksanaan Program PTSL.** Secara umum kondisi masyarakat saat ini telah terjadi suatu perkembangan yang sangat dinamis, tingkat kehidupan masyarakat semakin baik, hal ini merupakan indikasi dari "empowering" yang dialami masyarakat sejak wilayah ini menjadi daerah otonom tersendiri terpisah dari Kabupaten Ogan Komering Ilir dan menjadi Kabupaten Ogan Ilir. Masyarakat semakin sadar akan hak dan kewajibannya sebagai warga negara dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara, termasuk didalamnya adalah hal-hal yang berkaitan dengan kesadaran dan kemauan masyarakat untuk mengikuti program pelaksanaan percepatan pendaftaran tanah sistematis langsung yang dilaksanakan oleh Kantor BPN Kabupaten Ogan Ilir.

Berdasarkan hasil penelitian, maka diketahui bahwa standar dan sasaran yang telah ditetapkan sesuai dengan petunjuk teknis PTSL tersebut telah dapat dipahami oleh pihak-pihak yang terlibat dalam proses pendaftaran tanah sistematis langsung di Kabupaten Ogan Ilir. Standar dan sasaran tersebut dipedomani dan diterapkan secara konsisten dalam proses PTSL di Kabupaten Ogan Ilir.

Indikator kedua adalah sumber daya, terbatasnya sumberdaya manusia dan peralatan alat ukur pemetaan tanah berbanding terbalik dengan jumlah persertifikatan tanah yang banyak sehingga membuat BPN untuk melakukan kerjasama dengan perusahaan pemetaan tanah yang berlisensi. Hal ini menyebabkan timbulnya beberapa kendala dalam pelaksanaan PTSL di wilayah Ogan Ilir sebagaimana telah dikemukakan di atas. Diketahui bahwa ketersediaan sumber daya manusia (petugas PTSL) dan sumber daya non manusia dalam pelaksanaan pendaftaran tanah sistematis langsung di wilayah Kabupaten Ogan Ilir masih minim, sehingga mengganggu kinerja pelaksanaan PTSL di wilayah Kabupaten Ogan Ilir.

Indikator ketiga adalah karakteristik agen pelaksana (aparatur petugas PTSL), karakteristik agen pelaksana yang berbeda-beda membuat kurang baiknya pelaksanaan PTSL contohnya

pada saat pelaksanaan sosialisasi PTSL masyarakat diminta untuk membayar dana tambahan sesuai kesepakatan masyarakat pada saat itu juga.

Berdasarkan hasil penelitian tersebut di atas, diketahui bahwa karakteristik agen pelaksana, dalam hal ini adalah perilaku petugas PTSL dalam melaksanakan tugasnya, telah sesuai dengan petunjuk teknis yang ada dan pengarahan dari atasan langsungnya. Dilakukan pula pengawasan langsung terhadap petugas PTSL dalam melaksanakan tugasnya, sehingga jika ada penyimpangan dapat diatasi dan setiap penyimpangan yang ada akan diberikan sanksi sesuai dengan kesalahannya itu.

Indikator keempat adalah sikap para pelaksana PTSL. Dalam hal ini adalah sikap para petugas PTSL yang bertugas melayani masyarakat. Dengan besarnya jumlah sertipikasi tanah yang dapat dikeluarkan oleh Kantor Badan Pertanahan Kabupaten Ogan Ilir dan Keseriusan BPN sebagai pelaksana kegiatan PTSL, serta peran aktif masyarakat yang memahami akan pentingnya sertifikat tanah membuat pelaksanaan PTSL di Kabupaten Ogan Ilir berjalan dengan baik.

Hasil penelitian menunjukkan bahwa sikap para petugas PTSL pada Badan Pertanahan Kabupaten Ogan Ilir, baik dalam hal pelayanan administrasi maupun pada saat pelaksanaan pengukuran tanah di lapangan dan sampai proses PTSL tersebut dinyatakan selesai, telah menunjukkan sikap yang baik dan sesuai dengan petunjuk teknis maupun pengarahan dari atasan langsungnya.

Indikator kelima adalah komunikasi antar organisasi, komunikasi antar organisasi BPN, BPN Provinsi, Camat Indralaya, Lurah Indralaya Utara, dan Kepala Desa Rantau Alai dalam hal pelaksanaan PTSL di kabupaten Ogan Ilir cukup baik dengan cepat tanggapnya BPN sebagai pelaksana, contohnya langsung berkordinasi dengan kelurahan dan desa yang mendapatkan PTSL untuk melakukan sosialisasi tentang PTSL, kemudian pendaftaran tanah di kelurahan dan selanjutnya dilakukan pengukuran oleh petugas pemetaan tanah untuk mengetahui batas-batas tanah yang didaftarkan.

Komunikasi antar organisasi tersebut dilakukan dengan BPN Provinsi dan BPN dalam bentuk komunikasi data dalam rangka pemutakhiran data (update data secara online). Komunikasi dengan pihak kecamatan, lurah, kepala desa dan masyarakat peserta PTSL untuk pelaksanaan kegiatan PTSL di lapangan.

Indikator terakhir adalah kondisi sosial dan ekonomi, hasil penelitian sebagaimana tercermin dari wawancara sebagaimana tersebut diatas menunjukkan bahwa kondisi sosial ekonomi ini

tidak ada pengaruhnya sampai pada level petugas pelaksana kegiatan pendaftaran tanah sistematis langsung. Begitu pula halnya di level kecamatan, lurah dan kepala desa. Kondisi sosial ekonomi ini ternyata memberikan dampak yang negatif pada level penerima kebijakan yaitu masyarakat yang menjadi peserta pendaftaran tanah sistematis langsung.

Kebanyakan masyarakat enggan mengikuti program ini dengan alasan tidak mempunyai biaya yang cukup untuk melengkapi persyaratan PTSL tersebut. Dari aspek sosial, kebanyakan masyarakat juga sudah cukup puas mempunyai tanah secara turun temurun tanpa dilengkapi bukti kepemilikan tanah yang sah. Kondisi social ekonomi tersebut memberi dampak yang negatif terhadap pelaksanaan kegiatan PTSL di wilayah Kabupaten Ogan Ilir.

### KESIMPULAN

Berdasarkan hasil penelitian dan pembahasan terhadap implementasi kebijakan program percepatan PTSL di Kabupaten Ogan Ilir yang dilakukan oleh BPN Kabupaten Ogan Ilir sebagaimana telah dikemukakan di atas, maka dapat disimpulkan bahwa implementasi kebijakan percepatan PTSL secara umum telah berjalan sesuai dengan SOP berdasarkan ketentuan Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala BPN Nomor 12 Tahun 2017 tentang Percepatan Pelaksanaan PTSL.

Namun dalam pelaksanaannya belum mendapat dukungan anggaran secara maksimal, kuantitas petugas PTSL yang masih sedikit dan kualitas petugas PTSL yang juga masih rendah, masyarakat yang masih kurang peduli dan masih enggan mendaftarkan tanahnya dengan alasan pelayanan petugas PTSL yang lamban, memakan waktu yang lama dan mahal serta tingkat kesulitan yang berbeda-beda dalam proses pengukuran tanah/lahan.

### REKOMENDASI

Rekomendasi kebijakan yang diusulkan dari hasil penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Agar implementasi PTSL dapat berjalan secara optimal, maka harus diupayakan dukungan anggaran secara maksimal sesuai dengan kondisi wilayah masing-masing.
2. Agar tenaga lapangan PTSL mencukupi, maka perlu direkrut tenaga lapangan kontrak sehingga petugas lapangan dapat terpenuhi secara kuantitas.
3. Agar kualitas petugas PTSL lebih bagus, maka perlu ditingkatkan melalui training atau pelatihan-pelatihan teknis tentang proses pelayanan publik di bidang implementasi Kebijakan Percepatan Pelaksanaan PTSL, dan

pelatihan-pelatihan teknis penggunaan peralatan yang ada.

4. Agar masyarakat peduli dan berpartisipasi dalam program PTSL ini, maka pihak BPN agar lebih sering melakukan sosialisasi atau penyuluhan kepada masyarakat tentang pentingnya PTSL di Kabupaten Ogan Ilir.

### UCAPAN TERIMA KASIH

Ucapan terima kasih kepada BPN Kabupaten Ogan Ilir yang telah bersedia menjadi informan dalam penelitian ini dan kepada dewan redaksi & mitra bestari Jurnal Inovasi Balitbang Pemerintah Provinsi Sumatera Utara yang bersedia untuk menerbitkan tulisan ini.

### DAFTAR PUSTAKA

- Bogdan, R., & Taylor, S. J. 1990. Looking at the bright side: A positive approach to qualitative policy and evaluation research. *Qualitative Sociology*, 13(2), 183-192.
- Grindle, M. S. 2004. Good enough governance: poverty reduction and reform in developing countries. *Governance*, 17(4), 525-548.
- Huberman, M., & Miles, M. B. 2009. The qualitative researcher's companion. Sage.
- Martati, A., & Karjoko, L. 2018. Implementasi Asas Akuntabilitas Dalam Pendaftaran Tanah Secara Sistematis Berdasarkan Peraturan Menteri Agraria Dan Tata Ruang/Kepala BPN Republik Indonesia Nomor 12 Tahun 2017 Tentang Percepatan PTSL. *Jurnal Repertorium*, 5(1).
- Mohammad, R. R. 2018. Proses Pendaftaran Tanah Dalam Rangka Percepatan PTSL di Kabupaten Cirebon (Doctoral dissertation, Faculty of Social and Political Sciences).
- Mujiburohman, D. A. 2018. Potensi Permasalahan Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL). *BHUMI: Jurnal Agraria dan Pertanahan*, 4(1), 88-101.
- Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala BPN Nomor 12 Tahun 2017 tentang Percepatan Pelaksanaan PTSL
- Petunjuk Teknis Nomor 1069/3.1-100/IV/2018 tentang Pelaksanaan Anggaran PTSL Tahun 2018.
- Ripley, R. B., & Franklin, G. A. 1987. Congress, the bureaucracy, and public policy. Chicago: Dorsey Press.
- Saena, H. G. 2018. Pelaksanaan PTSL Di Kabupaten Sleman Berdasarkan Peraturan Menteri Agraria/BPN Nomor 1 Tahun 2017.
- Sahprada, K. G., Sumarja, F. X., & Nurmayani, S. H. 2018. Pendaftaran Tanah Melalui Program PTSL Di Kota Bandar Lampung. *Jurnal Hima*. Han, 5(1).

Subarsono, A. G. 2005. Analisis kebijakan publik: konsep, teori dan aplikasi. Jakarta: Pustaka Pelajar.

Taylor, S. J., Bogdan, R., & DeVault, M. 2015. Introduction to qualitative research methods: A guidebook and resource. John Wiley & Sons.

Van Metter, D. S., & Van Horn, C. E. 1975. The policy implementation process: A conceptual framework. *Administration & Society*, 6(4), 445-488.

Wahab, S. A. 2014. Analisis kebijakan. Jakarta: Bumi Aksara.

Wahyono, E. B. 2018. Implementasi Regulasi Tentang Surveyor Kadaster Berlisensi dalam Percepatan Pendaftaran Tanah di Kantor Wilayah Badan Pertanahan Provinsi Sumatera Utara. *BHUMI: Jurnal Agraria dan Pertanahan* 3(2), 217-231.



## Hasil Penelitian

### PERANAN AKTOR DALAM PENGELOLAAN BANK SAMPAH BERKELANJUTAN DI KOTA MEDAN

#### *(THE ROLE OF ACTORS IN MANAGING SUSTAINABLE WASTE BANKS IN MEDAN CITY)*

*Dumora Jenny Margaretha Siagian\*, Hidayat Hamsari\*\*, Fikarwin Zuska\*\*\**

\*Badan Penelitian dan Pengembangan Provinsi Sumatera Utara  
Jln. Sisingamangaraja No. 198 Medan  
email: jenny79.siagian@gmail.com

\*\* Universitas Negeri Medan  
Jl. William Iskandar Pasar 5, Medan, Sumatera Utara

\*\*\* Universitas Sumatera Utara  
Jl. Dr. T. Mansyur No. 9 Medan, Sumatera Utara

*Diterima: 16 April 2019; Direvisi: 16 Mei 2019; Disetujui: 17 Mei 2019*

### ABSTRAK

Permasalahan pengelolaan sampah di Kota Medan cukup kompleks, sehingga seringkali upaya yang dilakukan pemerintah belum memberikan dampak yang cukup besar untuk kebersihan lingkungan. Pada hakikatnya, pengolahan sampah tidak bisa hanya dikerjakan oleh pemerintah saja, namun juga sangat penting adanya keterlibatan masyarakat. Sudah seharusnya pengelolaan sampah dilakukan secara holistik dengan memperhatikan aspek ekologis, sosial dan kultural. Bank sampah sebagai tempat pemilahan dan pengumpulan sampah mempunyai tujuan untuk mendidik dan membudayakan pengurangan sampah di tingkat masyarakat sekaligus juga sebagai wadah bagi masyarakat untuk berpartisipasi dalam kegiatan pengelolaan sampah. Dalam mempertahankan keberlanjutan operasional bank sampah ini bukanlah hal yang mudah. Banyak tantangan dan permasalahan yang dihadapi oleh para aktor. Penelitian ini bertujuan untuk menganalisa bagaimana peranan para aktor dalam mempertahankan keberlanjutan operasional bank sampah di Kota Medan. Metode penelitian menggunakan pendekatan kualitatif dengan metode etnografi dari Spradley. Pengumpulan data dilakukan pada kondisi yang alamiah, sumber data primer, dan teknik pengumpulan data lebih banyak pada observasi berperan serta, wawancara mendalam, dan dokumentasi. Hasil penelitian menjelaskan bahwa aktor-aktor yang berperan pada pengelolaan bank sampah di Kota Medan meliputi nasabah, bank sampah (induk dan unit), pengepul dan pengerat, botot dan perusahaan (vendor). Interaksi antar agen dan aktor berjalan dalam suatu kepentingan yang didasarkan pada dimensi ruang dan waktu, atau dengan kata lain terjadi reposisi antar agen dan aktor yang disesuaikan dengan keadaan. Selain itu pemerintah juga mengambil peranan cukup penting dalam keberlangsungan bank sampah, baik dalam administrasi maupun sebagai sebuah struktur bank sampah. Berdasarkan hasil lapangan, ada 3 aspek yang dimiliki para aktor, sehingga mereka mampu bertahan dan terus memiliki kemauan mengembangkan bank sampah. Aspek-aspek tersebut adalah Strategi, Jaringan sosial dengan membentuk kerjasama dan jaringan, dan Sosialisasi pengelolaan sampah. Aspek-aspek ini sangat berperan dan penting dilakukan oleh para aktor untuk memperjuangkan dan mengembangkan bank sampah.

**Kata kunci:** peranan, aktor, pengelolaan, bank sampah, Kota Medan

### ABSTRACT

*The problem of waste management in Medan City is quite complex, so that often the efforts made by the government have not yet had a significant impact on environmental cleanliness. In essence, waste management cannot only be done by the government, but it is also very important for community involvement. Waste management should be carried out holistically by paying attention to ecological, social and cultural aspects. The waste bank as a place for sorting*

*and collecting garbage has the aim to educate and cultivate waste reduction at the community level as well as a place for people to participate in waste management activities. In maintaining the operational sustainability of this waste bank is not an easy thing. Many challenges and problems faced by actors. This study aims to analyze how the roles of actors in maintaining the operational sustainability of waste banks in the city of Medan. The research method used a qualitative approach with ethnographic methods from Spradley. Data collection is carried out in natural settings, primary data sources, and more data collection techniques in participant observation, in-depth interviews, and documentation. The results of the study explain that the actors who play a role in the management of waste banks in Medan City include customers, waste banks (parent and unit), collectors and rodents, botots and companies (vendors). Interaction between agents and actors runs in an interest based on the dimensions of space and time, or in other words, repositioning between agents and actors is adjusted to the situation. In addition, the government also plays an important role in the sustainability of waste banks, both in administration and as a waste bank structure. Based on the results of the field, there are 3 aspects that the actors have, so they are able to survive and continue to have the will to develop a waste bank. These aspects are Strategy, Social Network by forming cooperation and networks, and Socialization of waste management. These aspects are very important for actors to fight for and develop waste banks.*

**Keywords:** *role, actor, management, waste bank, Medan City*

## PENDAHULUAN

Penelitian ini bergerak dari pemahaman akan permasalahan pengelolaan sampah yang semakin mendesak untuk diselesaikan karena dampak negatif yang ditimbulkannya semakin kompleks. Pokok persoalan sampah secara global terletak pada definisi mengenai sampah sebagai materi atau zat, baik yang bersifat organik maupun anorganik yang dihasilkan dari setiap aktivitas manusia (Notoatmodjo, 2002), dan sampah sebagai suatu benda yang tidak digunakan dan harus dibuang yang dihasilkan dari beragam kegiatan manusia.

Volume sampah di daerah perkotaan dewasa ini memang menunjukkan peningkatan yang cukup signifikan seiring dengan bertambahnya jumlah penduduk, serta berkembangnya banyak industri yang menyebabkan perubahan pola konsumsi dan gaya hidup masyarakat. Hampir semua kota di Indonesia mengalami kenaikan jumlah sampah, seperti Jakarta, Bandung, Surabaya, Makasar, dan Kota Medan.

Berdasarkan data Badan Pusat Statistik (BPS) tahun 2015 produksi sampah di Indonesia mencapai 200 ribu ton/hari, dan Tahun 2016 produksi sampah per hari tertinggi berada di Pulau Jawa, khususnya Surabaya. Dapat dilihat pada tahun 2015, produksi sampah di Surabaya sebesar 9.475,21 meter kubik dan meningkat menjadi 9.710,61 meter kubik di 2016. Sedangkan data volume sampah di Kota Medan adalah mencapai 574.217 ton/tahun dengan jumlah penduduk sebesar 2.247.425 pada tahun 2017 (BPS, 2017).

Meningkatnya volume sampah yang sebegitu besarnya tidak diiringi dengan sistem pengangkutan dan pengelolaan yang baik oleh pemerintah sebagai institusi maupun pihak lainnya yang berada di luar struktur pemerintah (sektor swasta) sehingga sampah berserakan dan bertumpuk dimana-mana, yang dapat

merusak dan mencemarkan lingkungan, merusak pemandangan, dan membahayakan kesehatan masyarakat. Data BPS Tahun 2016 menyebutkan bahwa dari 30 ibu kota provinsi, rata-rata capaian keterangkutannya hanya 71,20 persen dari total produksi sampah. Sedangkan di Kota Medan hanya sekitar 68% yang mampu diangkut Dinas Kebersihan, selebihnya 32% belum terangkut.

Sejalan dengan itu, regulasi yang dibuat pemerintah pun belum bahkan tidak berjalan dengan semestinya. Tidak ada ketegasan pemerintah dalam menjalankan Undang-Undang yang dibuat, sehingga permasalahan sampah semakin sulit untuk diselesaikan, bahkan jadi terkesan adanya pembiaran. Hal ini ditambah lagi dengan sikap dan kecurangperdulian masyarakat perkotaan dan pemerintah akan pentingnya mengelola sampah dengan maksimal, menjadikan permasalahan sampah ini momok di tengah-tengah pembangunan dan kehidupan perkotaan.

Realitas pengelolaan sampah di Kota Medan secara spesifik dan Indonesia pada umumnya masih menggunakan konsep konvensional, yaitu dikumpulkan kemudian diangkut dan berakhir di tempat pembuangan. Paradigma ini menyebabkan penumpukan sampah di lingkungan sekitar rumah tangga, lokasi-lokasi Tempat Pembuangan Sampah (TPS) dan juga Tempat Pemrosesan Akhir (TPA), tanpa adanya pemilahan.

Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2008 tentang Pengelolaan Sampah serta Peraturan Pemerintah Nomor 81 Tahun 2012 mengamatkan perlunya perubahan paradigma yang mendasar dalam pengelolaan sampah yaitu dari paradigma kumpul--angkut--buang, menjadi paradigma kumpul--pilah--tangani--tabung. Paradigma pengelolaan sampah yang bertumpu pada pendekatan akhir sudah

saatnya ditinggalkan dan diganti dengan paradigma baru, yakni pengolahan yang bertumpu pada pengurangan sampah dan penanganan sampah, terutama dari tingkat rumah tangga. Sampah perlu dianggap sebagai sumber daya yang mempunyai nilai ekonomis dan dapat dimanfaatkan.

Oleh karena itu, pengelolaan sampah perlu dilakukan secara komprehensif dan terpadu dari hulu ke hilir agar memberikan manfaat secara ekonomi, sehat bagi masyarakat, dan aman bagi lingkungan serta dapat mengubah perilaku masyarakat. Selain itu juga harus melibatkan partisipasi masyarakat, karena sampah, terutama sampah rumah tangga berasal dari masyarakat. Untuk merangsang partisipasi masyarakat dalam pengelolaan sampah, Kementerian Lingkungan Hidup mengeluarkan Peraturan Menteri Lingkungan Hidup No. 13 Tahun 2012 tentang Pedoman Pelaksanaan Reduce, Reuse, dan Recycle melalui Bank Sampah, sebuah wadah pengelolaan sampah berbasis masyarakat.

Bank sampah merupakan tempat pemilahan dan pengumpulan sampah yang dapat didaur ulang dan atau diguna ulang yang memiliki nilai ekonomi. Bank sampah juga sebagai wadah bagi masyarakat untuk berpartisipasi dalam kegiatan pengelolaan sampah. Ridley-Duff dan Bull (dalam Asteria dan Heru, 2016) menyatakan pengembangan bank sampah merupakan kegiatan bersifat *social engineering*, yang mengajarkan masyarakat untuk memilah sampah serta menumbuhkan kesadaran masyarakat dalam pengolahan sampah.

Hal penting yang perlu di perhatikan pada model pengelolaan bank sampah secara terpadu melalui bank sampah adalah peran aktor yang dapat menggerakkan partisipasi masyarakat, yang peduli lingkungan, yang dapat mengimplementasikan peraturan pemerintah dalam bentuk sebuah kegiatan, dan memiliki kemampuan dalam mengelola sampah, serta mempertahankan keberlanjutan operasional bank sampah.

Aktor-aktor ini juga memiliki kemampuan bertindak dan berperan dalam memberdayakan dan merubah cara berpikir, serta pola hidup masyarakat untuk melihat sampah sebagai bagian dari masalah sosial yang perlu ditanggulangi, serta bagaimana mengelola sampah dan bank sampah yang dapat memberikan manfaat bagi peningkatan ekonomi keluarga. Aktor-aktor ini akan melihat adanya peluang ekonomi dan sosial dalam mengelola sampah, dan bertindak terus-menerus untuk bisa mencapai tujuannya membentuk bank

sampah yang sukses. Aktor-aktor inilah yang dapat disebut sebagai agen perubahan.

Pada penelitian ini, interpretasi atas pola perilaku para aktor dalam pengelolaan, pengolahan dan pemberdayaan merupakan suatu bentuk kebudayaan. Merunut pada Geertz tersebut, secara umum kebudayaan bukan hanya sebuah pola perilaku yang menjadi suatu kebiasaan di masyarakat melainkan pola perilaku yang oleh masyarakat tersebut memiliki makna-makna tersendiri yang diyakini oleh para pelaku kebudayaan tersebut. Sehingga pengelolaan dan usaha pemberdayaan yang berwujud pada bank sampah tidak dilihat sebagai suatu unit analisis yang lepas melainkan sebagai suatu integrasi sosial-kultural yang memberikan gambaran mengenai jaringan kebudayaan bekerja dalam kehidupan masyarakat.

Penelitian Melyanti (2014) mengenai pola kemitraan pemerintah, *civil society*, dan swasta dalam program bank sampah di Pasar Baru Kota Probolinggo menjelaskan bahwa dalam pola kemitraan, aktor-aktor memiliki peranan dan mendapat manfaat masing-masing akibat kemitraan yang terjalin tersebut. Penelitian ini memberikan kesempatan bagi bank sampah untuk melakukan kemitraan dalam mengembangkan bank sampah.

Penelitian lain yang dilakukan oleh Wijyantia dan Suryani (2015) yang berjudul *Waste Bank as Community-based Environmental Governance: A Lesson Learned from Surabaya* menyatakan bahwa Bank Sampah sebagai tata kelola lingkungan berbasis masyarakat menerapkan budaya sebagai perangkat lunak dalam sistem pemerintahan. Penelitian tersebut menyatakan bahwa hubungan antara masyarakat dengan program pemerintah adalah dengan menempatkan orang sebagai mitra dan pelaksana program pembangunan pemerintah. Mereka-mereka inilah yang akan memainkan perannya sebagai aktor dalam mengembangkan tata kelola lingkungan berbasis masyarakat.

Penelitian-penelitian tersebut menekankan pentingnya peran aktor, serta kemitraan dan partisipasi masyarakat dalam mengembangkan bank sampah. Penelitian ini menganalisis bagaimana peranan para aktor dalam mempertahankan keberlanjutan operasional bank sampah di Kota Medan. Dari pengamatan awal yang didapat di lokasi penelitian, diketahui bahwa untuk menjamin keberlanjutan operasional bank sampah ini cukup sulit dan mendapatkan banyak tantangan. Kenyataan akan sampah sebagai suatu permasalahan tidak hanya berhenti pada aspek definitif saja, melainkan juga mencakup persoalan mengenai jaringan sosial dalam pengelolaan bank sampah

di Kota Medan. Karenanya, penelitian ini juga melihat realitas jaringan bank sampah di Kota Medan sebagai suatu fenomena sosial dan kultural yang menarik sebagai bagian dari fenomena kompleksitas wilayah perkotaan dari sudut pandang antropologi.

## METODE

Metode penelitian menggunakan pendekatan kualitatif dengan metode etnografi dari Spradley. Spradley (1997) mengatakan bahwa etnografi adalah suatu ilmu kebudayaan yang mempelajari kebudayaan orang lain melalui Alur Penelitian Maju Bertahap atau "*Developmental Research Sequence*." Dalam penelitian ini, peneliti mengungkapkan *native's point of view* bagaimana keberadaan dan pengelolaan bank sampah di Kota Medan, serta bagaimana peranan dan keterkaitan antar aktor dalam pengelolaan bank sampah di Kota Medan sebagai suatu alternatif penanganan sampah pada situasi wilayah perkotaan yang kompleks.

Pemilihan lokasi penelitian dilakukan secara purposive dari sejumlah bank sampah yang ada di Kota Medan. Saat ini di Kota Medan ada sekitar 60 buah bank sampah yang terdaftar di Dinas Lingkungan Hidup Kota Medan, ditambah dengan bank sampah-bank sampah kecil lainnya yang belum terdaftar. Lokasi penelitian yang dipilih adalah: Bank Sampah Induk Seicanang (Medan Belawan); Unit Bank Sampah Sejahtera (Medan Deli); dan Unit Bank Sampah Samudera Kamil (Kampung Nelayan Seberang).

Alasan pemilihan ketiga unit bank sampah adalah kenyataan bahwa secara praktikal ketiga unit bank sampah tersebut masih dalam kategori aktif melakukan kegiatan, memiliki aktor-aktor yang berbeda perilaku dalam menjalankan bank sampah, tersebar di wilayah Kota Medan dan memberikan gambaran yang representatif mengenai pengelolaan bank sampah di Kota Medan serta memiliki struktur pengelolaan bank sampah dengan alur yang dapat ditelusuri dari hulu hingga hilir.

Informan pada penelitian ini adalah aktor-aktor yang memiliki inisiatif dalam mendirikan bank sampah, aktor yang turut mengembangkan dan mempertahankan bank sampah, nasabah yang terlibat secara aktif, serta pemerintah yang ada di UPT Pengelolaan Bank Sampah Provinsi Sumatera Utara. Dalam penelitian kualitatif, instrumennya adalah orang atau *human instrument*, yaitu peneliti sendiri.

Pengumpulan data dilakukan pada kondisi yang alamiah (*natural setting*), sumber data primer, dan teknik pengumpulan data lebih banyak pada observasi berperan serta (*participant observation*), wawancara mendalam

(*in depth interview*), dan dokumentasi (Sugiyono, 2016).

## HASIL DAN PEMBAHASAN

Bank Sampah merupakan salah satu cara alternatif mengajak warga untuk peduli dengan sampah dan permasalahannya. Peran pelaksana bank sampah dalam penerapan manajemen Bank Sampah sangat menentukan perkembangan bank sampah apakah akan semakin baik atau malah menurun dalam pelaksanaan bank sampah. Dukungan pemerintah setempat juga mempengaruhi peran pelaksana dalam pelaksanaan bank sampah. Keaktifan warga dalam ikut berpartisipasi juga akan mempengaruhi pelaksanaan di bank sampah. Melihat realitas kehidupan dan partisipan penelitian ini diperlukan suatu kajian untuk dilakukan evaluasi untuk melihat dan memahami mengapa program tersebut berhasil atau gagal, dan mempersiapkan tujuan untuk perbaikan program.

Pola pengelolaan sampah dalam penelitian ini bukan hanya dalam pengertian fisik sampah dan fisik organisasi/lembaga, namun lebih kepada bagaimana aktor membuka ruang bagi terjadinya 'hubungan-hubungan bermakna' yang dapat merubah pola pikir dan pola tindak masyarakat terhadap sampah. Aktor dalam bank sampah perlu memiliki strategi dan perilaku yang disesuaikan dengan kultur dan kondisi masyarakat di sekitar tempat tinggalnya, agar dapat mengajak mereka berpartisipasi dalam mengelola sampah rumah tangganya. Menurut Hartoyo (1998), penting untuk melihat bagaimana aktor memberdayakan serta meningkatkan kapasitas kelembagaan masyarakat dalam hal pengelolaan sampah dengan pola standard spesifikasi tertentu.

Perilaku secara sederhana merupakan turunan dari ide atau gagasan yang mendapat tempat perhatian dalam kajian antropologi, secara konseptual Koentjaraningrat (2000) mengemukakan perilaku adalah bagian dari tiga wujud kebudayaan; ide, aktivitas dan artefak yang disadur dari konsep wujud kebudayaan (Koentjaraningrat, 2000).

Fenomena lapangan yang dijumpai berupa perilaku masyarakat dan aktor yang terbentuk dari serangkaian proses adaptasi dan strategi dalam pengelolaan sampah di Kota Medan dan menjadi kultur masyarakat dalam pengelolaan. Secara konseptual fenomena lapangan terhadap perilaku tersebut dideskripsikan dari pandangan Geertz (1973) mengenai interpretasi budaya yang secara umum diartikan sebagai bagaimana menginterpretasikan temuan lapangan kebudayaan menjadi data yang empiris, lebih lanjut Johnson (1977)

mengemukakan secara langsung sebagai “*a culture is a distinctive way of interpreting human culture.*” Dalam hal ini temuan lapangan diinterpretasikan menjadi konsep perilaku hidup yang dikonsepsikan Johnson (1977) sebagai:

*“... culture is learned behavior, then we ought to be aware of the varied peoples, places, situations, things, and environments that teach culture ... anything one human being culturally learns can be learned by any other human being.”*

Secara sederhana konsepsi tersebut diartikan sebagai proses kultural yang mempelajari perilaku yang adaptif dalam kehidupan dalam artian proses kultural pengelolaan bank sampah di Kota Medan termasuk program bank sampah adalah proses yang adaptif muncul dari personal masyarakat, tempat, situasi, ide dan lingkungan kehidupan sehari-hari.

Secara teoritisasi dapat disusun konstruksi pemikiran atas pengelolaan bank sampah di Kota Medan sebagai bagian interpretasi kultural secara umum yang dideskripsikan dalam perspektif perilaku sehingga membuka celah proses adaptif masyarakat dalam membentuk relasi pengetahuan dan perbuatan pada konteks pengelolaan bank sampah di Kota Medan.

Berdasarkan data lapangan yang ditemukan dari fenomena pengelolaan bank sampah di Kota Medan, ditemukan bahwa para aktor ini dalam mempertahankan dan mengembangkan bank sampah ini ternyata tidaklah mudah. Banyak permasalahan dan kesulitan yang dialami setiap bank sampah. Seperti yang disampaikan oleh Ibu Ester mengenai Bank sampah yang ada di Kecamatan Medan Deli:

*“... Bank Sampah Sejahtera ini milik pemerintah, khususnya Kecamatan Medan Deli, namun kami menggunakan gedung Dinas Lingkungan Hidup untuk kami tempati sebagai tempat untuk berkegiatan. Hubungan kami dengan Dinas Lingkungan Hidup dan Kecamatan hanya sebatas pemberian SK (Surat Keputusan) dan penghargaan, dan beberapa penyuluhan dari Dinas Lingkungan Hidup. Di kecamatan kami tidak mendapatkan posisi untuk mendapatkan anggaran dari kecamatan maka dari itu kami agak sulit berkembang. Kalau urusan penjualan kami biasanya menghubungi Bank Sampah Seicanang untuk membeli barang-barang kami, terkadang juga kami juga menjualnya kepada pengumpul besar yang ada di sekitar daerah ini. Dulu kami memegang 3 pabrik untuk supply sampah-sampah mereka kepada kami tapi sekarang kami tidak begitu lagi karena masalah*

*internal dari Bank Sampah ini, kendala utama terletak pada kendaraan yang tidak ada untuk mengangkut sampah-sampah tersebut, selain itu kami juga tidak mendapatkan bantuan dari pemerintah, dahulu kami dapat 1,2 juta untuk setiap pegawai tetapi sekarang tidak, kalau gak kami jual sampah ini maka kami gak punya uang lah begitulah kira-kira, kalau masalah penjualan sewaktu kami ada betor, sanggup 1 (satu) bulan itu bisa kami jual 3 ton ke pengumpul ada sekitar 900rb an lah kira-kira tapi semenjak gak ada lagi betor itu kami menjual pun gak sampe 100 kg per bulan.”*

Strategi dan faktor-faktor pendukung diperlukan untuk menghadapi permasalahan-permasalahan tersebut, agar mereka bisa tetap bertahan dan semangat mengelola bank sampah. Berdasarkan pengumpulan data di lapangan, ada beberapa aspek yang dimiliki oleh para aktor-aktor dalam pengelolaan bank sampah di Kota Medan berdasarkan dari data lapangan, antara lain adalah: 1) Strategi Aktor; 2) Jaringan Sosial Bank Sampah; dan, 3) Sosialisasi Pengelolaan Bank Sampah.

**Strategi Aktor.** Strategi dalam lingkup penulisan ini secara harfiah merupakan serangkaian pola perilaku dalam menghadapi dan menjalankan proses pengolahan dan pengelolaan bank sampah di Kota Medan. Strategi yang dimaksud mencakup aspek ide, kreatifitas oleh pengelola bank sampah maupun penyeter sampah, dan praktik inovasi pengelolaan dan pengolahan sampah yang dilakukan sebagai bukti dan kemauan keras mereka dalam menghadapi setiap permasalahan yang muncul.

Strategi yang dilakukan oleh para aktor dalam mempertahankan keberlanjutan operasional bank sampah merupakan strategi sosial. Strategi sosial adalah cara atau kiat yang dilakukan seseorang atau secara bersama untuk mencapai suatu tujuan. Strategi sosial juga bermakna langkah-langkah yang dilakukan oleh individu atau masyarakat secara bersama untuk bisa menjalankan dan mengembangkan bank sampah.

Keberadaan bank sampah yang pada dasarnya menjadi alternatif dalam penanggulangan sampah di Kota Medan pada realitasnya tidak dapat terhindar dari masalah. Masalah-masalah tersebut hadir dalam mekanisme operasional bank sampah maupun hubungan-hubungan yang membentuk jaringan bank sampah di Kota Medan. Sehingga untuk menghadapi setiap masalah, para aktor harus memiliki ide, kreativitas dan kemauan keras. Hal ini harus dilakukan oleh para aktor agar bank sampah yang didirikan tetap berlanjut, dan

masyarakat semakin tertarik untuk berpartisipasi dalam pengelolaan sampahnya melalui bank sampah.

Berdasarkan hasil wawancara di lapangan ditemukan bahwa ternyata proses berdirinya Bank Sampah Induk Seicanang mengalami banyak perlawanan dari masyarakat sekitar, dengan alasan yang tidak masuk akal. Tetapi mereka yang menggagas berdirinya Bank Sampah tidak gentar terhadap gangguan dari masyarakat sekitar yang awalnya tidak setuju. Gangguan tersebut juga ditengarai oleh kondisi lingkungan masyarakat yang tidak sehat sehingga kelurahan Seicanang dianggap daerah rawan bagi masyarakat luar yang akan berkunjung.

Dahulu Kelurahan Seicanang adalah daerah yang dipenuhi oleh sampah, setiap air pasang maka sampah-sampah akan berdatangan menghinggapi halaman rumah-rumah warga. Sampah tersebut tidak hanya kantong plastik tetapi perabotan rumah tangga seperti lemari pun pernah terbawa arus pasang laut. Ibu Arma (eks pekerja NGO) pun hendak menjadikan lingkungan tersebut menjadi lebih bersih, sehat dan layak untuk ditempati. Sasaran awal Ibu Arma adalah ibu-ibu rumah tangga yang tidak memiliki aktivitas sepanjang hari, sehingga memiliki waktu untuk mengumpulkan dan mengolah sampah dalam sebuah lembaga. Selain itu, Ibu Arma mengatakan bahwa ibu-ibulah yang mengetahui sampah apa saja yang dihasilkan di rumah tangganya.

Pendirian lembaga bank sampah pun harus mengalami perjuangan keras, seperti meyakinkan masyarakat sekitar supaya sadar untuk menjaga lingkungan dan turut ambil bagian dalam mengumpulkan sampah. Pada akhirnya berdirilah Bank Sampah Induk Seicanang. Bank Sampah ini didirikan dengan sistem tidak jauh beda dengan bank konvensional pada umumnya, dalam bank sampah ini juga ada kegiatan menabung tetapi dengan menggunakan sampah menjadi bentuk tabungan.

Bank sampah ini menjadi bank sampah induk yang memiliki unit-unit yang bertujuan untuk mengajak masyarakat lebih rajin menabung di Bank Sampah. Setiap unit Bank Sampah memiliki karakteristik masing-masing untuk menarik orang menabung sampah, seperti adanya pembagian sembako ataupun barang kebutuhan rumah tangga lainnya ketika menghadapi hari-hari besar. Hal ini merujuk pada bagaimana kreatifitas pengelola unit untuk merangsang warga setempat untuk mau menabung sampah.

Seperti Ibu Hujrah di Kampung Nelayan Seberang, Belawan. Pada awalnya Ibu Hujrah

merintis kegiatan bank sampah di Kampung Nelayan Seberang. Hal yang dilakukan ibu Hujrah adalah membagi-bagikan kantong plastik ukuran besar sebagai tempat untuk menampung sampah rumah tangga di masing-masing rumah tangga masyarakat Kampung Nelayan Seberang. Pada saat itu Ibu Hujrah tidak harus memungut biaya untuk sampah-sampah rumah tangga tersebut. Hal tersebut dilakukan Ibu Hujrah bukan untuk keuntungan bagi dirinya sendiri tetapi Ibu Hujrah ingin mengajak masyarakat untuk sadar untuk menjaga lingkungan.

*"Saya awalnya merintis unit bank sampah ini dengan berkeliling setiap hari sabtu. Saya menempatkan kantong-kantong sampah di rumah-rumah warga yang mau saja dulu. Saya ajarin mereka kalau sampah yang ada itu punya nilai, harganya juga beda-beda. Saya kenalkan mereka tentang cong, alma dan lain sebagainya. Awalnya gak gitu banyak yang nabung sampah ini, dipikir mereka ini Cuma pande-pandean saya aja. Namun saya gak nyerah. Saya tetap melangkah, Alhamdulillah hampir seluruh warga di kampung nelayan seberang ini sudah paham dan menabung ke bank sampah. Sampe saya dapat penghargaan dulu karena berhasil mengurangi sampah di wilayah pesisir. Seiring berjalannya waktu saya kan ngajar di Paud, saya ajarin juga anak-anak itu untuk nabung sampah, mereka mulai mengenal sampah dan saya bilang, bisa juga bayar uang sekolah pakai tabungan sampah. Selain bisa mengajari mereka pentingnya sampah, juga bisa jadi alternatif mereka untuk bayar uang sekolah."*

Penggalan wawancara dengan Ibu Hujrah di atas memberikan penjelasan bagaimana beliau mengelola dan merintis usaha unit bank sampah di kampung nelayan seberang. Tantangan yang beliau hadapi dari cibiran warga hingga pada akhirnya masyarakat paham dan mulai menabung padanya. Sejauh ini Ibu Hujrah memiliki sekitar 50 nasabah yang menabung rutin dengannya. Sampah-sampah yang dikumpulkan Ibu Hujrah kemudian dibersihkan hingga memiliki nilai rupiah dan memiliki manfaat lebih. Tetapi Ibu Hujrah tidak hanya berhenti pada cara mengumpulkan sampah-sampah dari rumah warga saja, namun Ibu Hujrah mulai mengajak tetangganya untuk menjual segala jenis sampah kepadanya.

Perjuangan Ibu Hujrah selanjutnya yaitu merubah pola pikir masyarakat tentang sampah sebenarnya cukup sulit, banyaknya cemoo-cemoo dari tetangganya. Tetapi hal tersebut tidak membuat Ibu Hujrah sakit hati, dirinya tetap saja melaju untuk mewujudkan cita-citanya supaya masyarakat Kampung Nelayan

Seberang semakin sadar dengan menjaga lingkungan terutama kebersihan laut dan sekitarnya.

Usaha yang dilakukan Ibu Hujrah yaitu merubah pola kerja pengepulan sampah menjadi seperti bank sampah yaitu dengan menggunakan buku tabungan dengan ketentuan uang hasil sampah tersebut diambil dalam jangka waktu 3-6 bulan baru bisa diambil barangnya, kira-kira ada 800 KK (Kepala Keluarga) yang menjadi nasabah Ibu Hujrah. Dan mereka semua sudah diberikan arahan oleh Ibu Hujrah mengenai pemilihan dan teknik sortir yang tepat sesuai dengan ketentuan Bank Sampah Pusat.

Apa yang sudah dilakukan Ibu Hujrah, menurut Ibu Hujrah sudah cukup berhasil, berikut beberapa cuplikan wawancara yang dilakukan kepada Ibu Hujrah:

*"... Apa yang saya lakukan selama ini setidaknya tidak percuma, dulu masyarakat menganggap sampah tidak punya nilai sama sekali, sehingga mereka buang sampah seringnya ke laut, kini sekarang masyarakat juga pelan-pelan mulai berubah, kini mereka sudah mengumpulkan sampah dan diberikan kepada saya. Saya rasa itu sudah cukup baik. Dulu saya ambil-ambil sampah mereka dan saya olah sendiri, sekarang saya sudah beli sampah mereka dengan harga yang variatif, saya biasa kasih harga berbeda antara yang diantar dan dijemput. Kalau yang antar sama saya pasti saya lebihkan Rp.500.- perkilonya, Kalau Botol cong Rp.1500.- perkilo saya bikin jadi Rp. 2000.- perak. Cong itu botol plastik lengkap dengan tutupnya. Jadi botol cong itu harus dipisah lagi, tapi biasanya masyarakat disini hanya ngasih saya yang botol cong tadi, Karena ngajar di PAUD uang sekolah biasanya Rp.15.000 perhari.- kini saya rubah menjadi Rp.1.000.- karena saya pikir masyarakat juga memberikan tempat saya untuk menggunakan gedung yang gak terpakai untuk dijadikan PAUD, dan juga setiap sabtu-minggu saya menerapkan uang sekolah menggunakan sampah tapi kalau lebih dari ketentuan dari sekolah PAUD uang dihasilkan sampah itu akan ditabung ke Buku rekening nasabah. Kebetulan yang ikut dalam PAUD ini orang tuanya nasabah saya juga. Setidaknya dengan PAUD ini juga bisa membuat masyarakat mau peduli untuk menjaga lingkungan, sekitar itu yang sebenarnya saya pikirkan."*

Berdasarkan cuplikan wawancara di atas, ditemukan bahwa kegiatan yang dilakukan oleh Ibu Hujrah dalam mengumpulkan sampah bukan hanya di masyarakat saja, tetapi Ibu Hujrah menggunakan cara yang lebih strategis dan

efektif untuk mengajak masyarakat agar sadar lingkungan melalui institusi PAUD dengan uang sekolah dibayar sampah. Masalah lain yang dihadapi Ibu Hujrah terkait dengan mekanisme operasional, adalah akibat kondisi kurangterimaan masyarakat terhadap usaha bank sampah. Masyarakat tidak memberikan ijin untuk menumpuk sampah menunggu Bank Sampah Induk Seicanang datang menjemput sampah tersebut, karena sampah-sampah tersebut menimbulkan bau.

Masalah yang dihadapi Ibu Hujrah tidak membuat dirinya patah semangat, karena niatnya yang ingin mengubah pola pikir masyarakat tentang sampah, maka Ibu Hujrah mencari alternatif lain yaitu menjual sampah yang telah diolah kepada tukang botot yang sudah besar dan memiliki gudang. Berikut pernyataan Ibu Hujrah mengenai masalah tersebut:

*"Masalah yang saya hadapi tersebut tidak membuat saya patah semangat, tapi yang lebih utama yaitu mengajak masyarakat bisa menjaga lingkungan daerah Kampung Nelayan Seberang, Walaupun saya sudah tidak mungkin lagi menjual sampah-sampah ini ke Bank Sampah Pusat saya bisa tetap menjual ke tukang botot walaupun harganya kurang dari harapan. Tapi saya tetap mencatat penjualan saya dan tetap juga saya buka Bank Sampah walaupun saya tidak menjual barang ke Bank Sampah Pusat. Saya masih berhubungan dengan Bank Sampah Pusat di Seicanang dan saya juga komunikasi tentang hambatan yang saya hadapi mereka juga memiliki keterbatasan mau ke daerah saya, sayapun tidak bisa memaksakan kehendak. Tapi data penjual yang saya lakukan di tukang botot juga saya laporkan kepada Bank sampah Pusat, makanya saya bisa dapat juara-juara, Tapi jelasya ketika saya tidak menjual sampah lagi kepada Bank sampah Pusat maka sampah yang dkumpulkan tidak bisa banyak tetapi gak apa-apa lah setidaknya masyarakat disini udah berubah sedikit-sedikit."*

Pindahnya arah penjualan sampah tidak membuat Ibu Hujrah patah semangat pada tujuan awal untuk memperbaiki pola pikir masyarakat terhadap sampah dan menjaga lingkungan. Akibat dari dedikasi dan totalitas Ibu Hujrah dalam penanganan sampah dukungan dan cibiran sering didapati oleh Ibu Hujrah bahkan suaminya sendiri tidak mendukung pada awalnya tetapi sudah beberapa lama jalannya waktu telah merubah keadaan yang lebih mendukung walau beberapa dari tetangga masih ada yang mencibir kegiatan yang dilakukan Ibu Hujrah selama ini.

Semakin berhasilnya Ibu Hujrah di Kampung Nelayan Seberang membuat kemajuan yang tidak terduga, muncul perorangan yang ikut mengumpulkan sampah-sampah dari masyarakat nelayan, walau hanya sekedar pengumpul saja tidak menjadi bank seperti apa yang dibangun Ibu Hujrah. Cerita lain yang Ibu Hujrah tambahkan yaitu nelayan - nelayan setempat juga mengumpulkan sampah yang ada di laut, hal tersebut membuat Ibu Hujrah senang sekali. Hal tersebut menandakan masyarakat semakin peduli untuk mengumpulkan sampah yang ada sekitar mereka.

Dukungan masyarakat setempat adalah hal yang paling utama bagi Ibu Hujrah daripada bantuan pemerintah yang tidak pernah datang kepadanya. Kepedulian dan simpati masyarakat Kampung Nelayan Seberang sebenarnya menjadi hal yang sangat penting agar lingkungan semakin bersih dan masyarakat Kampung Nelayan Seberang semakin sejahtera dari pemanfaatan sampah yang ada di sekitar mereka.

Berbeda dengan Ibu Hujrah, cara yang dilakukan oleh Ibu Ester di bank sampah Sejahtera di Kecamatan Medan Deli juga terasa unik. Unit ini memanfaatkan anggota pengumpulnya yang berjumlah enam orang yang terdiri dari ibu-ibu PKK dari masing-masing kelurahan untuk menjadi agen atau unit kecil di kelurahan untuk menjadi perpanjangan tangan kepada nasabah, sehingga tidak mesti harus ke Bank Sampah Sejahtera. Proses transaksi dapat dilakukan oleh unit-unit kecil ini.

Ibu Ester sebagai pengelola bank sampah mengemukakan bahwa pola yang beliau terapkan ini memiliki maksud agar proses transaksi dapat berjalan lebih cepat dan dekat dengan nasabah. Nasabah tidak harus menunggu dan jauh menabung sampah ke Bank Sampah Sejahtera. Bahkan beberapa ibu PKK ini bersedia untuk menjemput ke rumah nasabah jika sampahnya cukup banyak. Proses pengambilan uang atau pencairan juga dilakukan menjelang lebaran. Hal ini tentu cukup menguntungkan dimana unit Bank Sampah Sejahtera dapat mengolah uang tersebut demi sehatnya roda organisasi unit bank sampah. Atau tetap menyimpannya sebagai investasi. Namun hal ini belum dilakukan. Prosesnya masih menyimpan hasil penjualan barang ke bank sampah induk dan menunggu para nasabah untuk mengambil uang tersebut.

Beragam cara yang dilakukan unit untuk menjalankan proses menabung memiliki karakter tersendiri. Hal ini memang dibebaskan oleh bank sampah induk selagi hal itu mudah dan mampu merangsang para masyarakat ikut menjadi nasabah dan menabung serta membuka

rekening di bank sampah. Shofiyatul Muntazah dalam penelitiannya yang berjudul Pengelolaan Program Bank Sampah Sebagai Upaya Pemberdayaan Masyarakat Di Bank Sampah Bintang Mangrove Kelurahan Gunung Anyar Tambak Kecamatan Gunung Anyar Surabaya menyatakan bahwa dalam pengembangan sebuah bank sampah perlu menyusun Strategi yang dilakukan melalui persuasi secara makro, yaitu dengan sosialisasi, Pelatihan teknis yang lebih dilakukan dengan pemberian contoh perilaku, atau pemberian reward. Strategi dan pendekatan ini dilakukan oleh pengelola bank sampah.

Berbeda dengan yang dilakukan oleh Bank Sampah "Sri Wilis" Perum Wilis II Kelurahan Pojok Kecamatan Mojoarjo Kota Kediri dalam penelitian Ayu Dewanti Anggraini, dkk yang berjudul Strategi Inovatif Pengelolaan Sampah Rumah Tangga Perkotaan. Strategi inovatif yang dilakukan untuk mengembangkan bank sampah Sri Wilis adalah pemberdayaan masyarakat, pelibatan aktor-aktor seperti pemerintah dan masyarakat, serta melakukan sosialisasi dan pelatihan teknis untuk meningkatkan partisipasi masyarakat.

Deskripsi atas strategi pengelolaan dan pengolahan sampah di Kota Medan yang dilakukan oleh masyarakat (individual dan komunal) dan bank sampah adalah upaya dalam menjaga kebersihan lingkungan melalui proses pembuangan sampah serta usaha pendayagunaan sampah tingkat lanjut yang bertujuan memperpanjang usia pakai material untuk mendukung usaha *zero waste*. Adapun strategi yang dilakukan berbasis pada ide-ide sederhana yang dikembangkan untuk melakukan pengelolaan dan pengolahan sampah yang didasarkan pada kebutuhan dan kepentingan kehidupan masyarakat sekitar, seperti mendorong munculnya bank sampah pada tingkat kehidupan masyarakat yang dijalankan oleh masyarakat maupun institusi pemerintah.

Aktifitas bank sampah dalam deskripsi fenomena dan dinamika bank sampah di Kota Medan ini beranjak dari ide dan edukasi mengenai sampah sebagai strategi atas pengolahan dan pengelolaan sampah pada tingkat kehidupan masyarakat yang tidak lepas dari proses kreatifitas dan inovasi yang dimaksudkan mendorong pengolahan sampah *zero waste* dan pengelolaan atas sampah sebagai dampak kehidupan perkotaan yang kompleks dan dinamis.

Strategi yang mencakup ide, kreatifitas dan inovasi dalam pengelolaan dan pengolahan sampah juga ditujukan untuk meningkatkan dukungan masyarakat dengan melibatkan secara



aktif dan memberikan ruang partisipasi yang lebih besar dalam proses-proses pemberdayaan masyarakat dalam konteks pengelolaan dan pengolahan sampah. Partisipasi masyarakat merupakan aspek penting guna mendukung penerapan pengelolaan sampah terpadu. Masyarakat harus memiliki kesadaran bahwa sampah bukanlah urusan institusi pemerintah semata dalam penanganannya melainkan juga urusan masyarakat karena sampah dihasilkan dari kegiatan masyarakat. Oleh karenanya masyarakat ikut bertanggung jawab dalam pengelolaan dan pengolahan sampah.

**Jaringan Sosial Bank Sampah.** Berkaitan dengan usaha pengelolaan dan pengolahan yang dilakukan oleh bank sampah di Kota Medan dalam bentuk strategi diperlukan juga dimensi adaptasi melalui kerjasama dan jaringan sosial yang bertujuan membiasakan masyarakat melakukan pengelolaan dan pengolahan sampah secara mandiri. Adaptasi sebagai bagian reaksi atas ide-ide strategis dalam lingkup narasi penulisan ini merupakan suatu usaha menjalankan dan mempraktikkan ide strategis yang berada pada tataran kognisi dan wacana. Adaptasi yang dilakukan oleh para aktor lebih kepada menjalin hubungan kerjasama dan membentuk jaringan, sesuatu yang dibutuhkan dalam menjalankan suatu organisasi ataupun usaha. Tanpa adanya kerjasama ataupun jaringan, setiap organisasi tidak bisa berjalan sendiri.

Jaringan sosial ini merupakan salah satu mode bagaimana masyarakat melakukan hubungan individu dengan individu atau individu dengan kelompok dengan membentuk jaringan, ber-interaksi, dan ber-adaptasi (Agusyanto, 2014). Begitu juga dalam pengelolaan bank sampah, sangat penting menjalin hubungan dan kerjasama dengan banyak stakeholder dan membentuk jaringan-jaringan yang dapat membantu dalam keberlanjutan bank sampah. Kerjasama yang dilakukan oleh bank sampah, pertama kali tidak terlepas dari kerjasama dengan pemerintah. Pemerintah memegang peranan penting juga dalam pembentukan bank sampah. Selain fasilitator dan inisiator, pemerintah juga menjadi pelaksana, yang turut mendirikan bank sampah dalam kantor, seperti UPT. Pengelolaan Sampah.

Namun di Bank sampah Sejahtera, meskipun pembentukannya merupakan inisiasi pemerintah, peran dari pemerintah kepada bank sampah tersebut tidak terlalu banyak, mereka harus berjuang sendiri untuk memenuhi kebutuhan. Belum lagi Bank Sampah Sejahtera harus berjuang untuk meminjam kendaraan untuk menjemput barang-barang dari setiap

unit. Hal tersebut disebabkan oleh ketiadaan kendaraan milik bank sampah sendiri, maka dari itu mereka harus berusaha untuk menghubungi pihak kecamatan untuk meminjam kendaraan untuk menjemput sampah ke setiap kelurahan. Ibu Ester menjadi penghubung kepada pemerintah selaku pensiunan dari kecamatan, beliau selalu berusaha menghubungi pihak-pihak yang bisa bekerjasama dan membantu mereka untuk mengelola bank sampah tersebut.

Bank sampah induk sendiri merupakan titik akhir penjualan sampah yang diperoleh dari unit-unit bank sampah. Selanjutnya Bank Sampah Induk perlu menjalin hubungan kerjasama dengan perusahaan yang mau membeli sampah-sampah yang telah dikumpulkan. Salah satunya adalah bahwa Bank Sampah Induk Seicanang biasa menjual sampah ke perusahaan Pikson. Perusahaan Pikson inilah yang menjadi vendor bagi Bank Sampah Induk sehingga Perusahaan Pikson ini menjadi penentu barang yang akan diterima oleh Bank Sampah Induk.

Salah satu bentuk dampak dari pengaruh tersebut ialah adanya siklus dimana unit-unit bank sampah tersebut harus menjual kepada Induk. Jika harga turun kemungkinan besar unit bank sampah tidak akan menjual barang kepada Induk tetapi aktivitas menabung sampah tetap saja berlangsung sesuai dengan harga yang sudah disosialisasikan oleh Bank Sampah Induk.

Hubungan antara Bank Sampah Induk dengan Perusahaan Pikson terjalin dengan baik. Hal ini terlihat dari bagaimana kepercayaan yang terjalin. Perusahaan Pikson adalah perusahaan yang tertutup dengan penjual-penjual yang tidak terdaftar. Dengan kata lain, perusahaan ini hanya melayani distribusi sampah dengan lembaga ataupun unit usaha yang sudah menjalin kerjasama terlebih dahulu. Perusahaan ini tidak melayani mereka yang datang membawa sampah secara eceran maupun jumlah besar tanpa adanya kesepakatan ataupun MoU sebelumnya. Hal ini untuk menghindari pembudakan sampah yang didistribusi serta mengontrol administrasi.

Terkait harga barang, seringkali terjadi fluktuasi dimana hal ini terkait dari harga yang ditetapkan oleh perusahaan pikson terhadap beberapa item sampah. Hal ini pada dasarnya bukan berasal dari perusahaan pikson seluruhnya. Melainkan harga yang terkadang fluktuasi dari vendor ataupun perusahaan daur ulang ataupun perusahaan besar pemilik barang seperti Aqua dan lain-lain.

Berdasarkan wawancara yang telah dilakukan kepada Ibu Lisa (salah satu staf Ibu Arma), ditemukan bahwa Bank sampah Induk ternyata juga bekerja sama dengan pabrik-

pabrik di sekitar Bank Sampah Induk terkait sampah yang ada di dalam masing-masing pabrik. Tidak seperti bank sampah unit yang harus menabung 10% jika menjual, tetapi barang yang berasal dari pabrik ini dijual dengan perjanjian khusus.

Pola hubungan kerjasama lainnya yang disebabkan oleh kehadiran bank sampah adalah hubungan bank sampah induk dengan unit-unit bank sampah. Hubungan antara Bank Sampah Induk dengan Unit Bank Sampah adalah hubungan yang paling hirarki diantara hubungan yang terjadi. Hal ini karena baik dalam sistem operasional maupun dalam sistem keuangan, Unit bank sampah akan merujuk pada ketentuan yang ditentukan oleh bank sampah induk.

Bank sampah induk Seicanang membawahi 33 unit bank sampah untuk wilayah kecamatan Medan Belawan dan beberapa unit bank sampah yang berada di luar kecamatan, seperti di Medan Deli, Medan Tembung, Medan Amplas, dan Medan Sunggal. Secara hirarki, Bank Sampah Induk Seicanang sangat menentukan fluktuasi harga yang nantinya diikuti oleh seluruh unit bank sampah dengan sedikit penyesuaian.

*"Kalau kita perhatikan sebenarnya hubungan antara bank sampah induk sama unit bank sampah ini, hubungannya dekat sekali. Misalnya aja, harga yang nantinya dipakai unit pastinya setelah melihat fluktuasi harga yang ada sama kami (bank sampah Induk), nanti mereka menyesuaikan aja paling naik-naik seratus rupiah gitulah."*

Terkait harga, meskipun dalam proses di tingkat nasabah, konsep bank sampah ini adalah menabung sampah dengan beberapa kriteria dari harga sampah. Namun dalam hubungan antara bank sampah induk dan unit tidak selalu tentang menabung. Dengan kata lain, transaksi antara induk dan unit berlangsung dengan tunai, tanpa tabungan. Terdapat beberapa pertimbangan mengapa hal ini terjadi, seperti yang diungkapkan oleh Bapak Siahaan, seorang supir di Bank Sampah Induk Seicanang, berikut ini:

*"Antara induk dan unit gak ada terjadi proses menabung, itu Cuma antara unit bank sampah dengan nasabah saja. Hal ini karena operasional unit ditentukan dari penjualan yang mereka hasilkan. Seperti membayar sampah dari nasabah ketika ada nasabah yang ingin menarik uangnya dan juga operasional seperti membayar gaji, dan lain sebagainya."*

Penggalan wawancara dengan Bapak Siahaan di atas memperlihatkan bagaimana operasional unit bank sampah sangat ditentukan dari berapa besar tonnase yang mereka hasilkan. Setiap unit memiliki caranya tersendiri dalam mengelola unit bank sampahnya, menurut kreatifitas masing-masing. Namun konsepnya tetap sama yakni menabung dan termin tertentu para nasabah akan mengambil hasil tabungan mereka. Atas dasar hal tersebut, tidak ada konsep menabung antara bank sampah induk dan unit, sebagai alternatif apabila ada nasabah yang ingin mengambil dana yang mereka tabung.

Selain hubungan operasional yang menyangkut dengan keuangan, hubungan lain antara induk dan unit adalah hubungan dalam proses pengangkutan. Dalam operasional pengangkutan, Bapak Siahaan punya peran penting disini. Beliau bertindak sebagai supir pengangkut sampah yang berjalan mengambil sampah dari unit-unit yang ada. Menurut Bapak Siahaan beliau memiliki caranya tersendiri untuk mengontrol pengambilan sampah.

*"Belakangan ini memang harga sedang tidak stabil, dari pihak pikson juga tidak memperlihatkan kestabilan harga. Sehingga beberapa unit hanya menerima sampah dari nasabah dan menumpuk sampah di gudang masing-masing sampai harganya menjadi stabil. Tapi dalam keadaan normal biasanya tiap unit rutin dua minggu sekali menelpon untuk pengambilan sampah ke lokasinya. Biasanya kalau hari senin saya pergi ke daerah Sunggal, tuntungan, selasa ke daerah Amplas, Marelan, Deli, rabu sekitaran Belawan. Tapi kadang gak tentu juga, sesuai dengan permintaan mereka (Unit bank sampah)."*

Penggalan wawancara di atas memperlihatkan bahwa operasional penjemputan sampah dalam kondisi normal memiliki rute-rute tertentu. Hal ini berdasarkan dengan informasi dari Bapak Siahaan yang menjemput beberapa titik pada hari-hari tertentu. Namun beliau sedikit mengeluhkan harga yang tidak stabil yang mengakibatkan beberapa unit lebih memilih untuk menumpuk sampah dari nasabah di lokasi masing-masing hingga harga stabil. Hal ini tentu juga berdampak pada penjemputan sampah yang kini menunggu telepon dari unit. Seperti yang diungkapkan oleh Ibu Ester dari unit bank sampah sejahtera Medan Deli.

*"Orang itu (bank Sampah Induk) kadang buat harga naik turun, kita yang di unit ini kan susah. Mana mikirin operasional, mana mikirin kadang"*

*ada nasabah yang mendadak ngambil tabungannya. Kalau kita gak pande-pande ngelolanya kan susah. Liat ajala ini, udah dua minggu, kami cuma terima sampah dari nasabah, belum di jual karena harganya gak pas, nasabah mana mau tahu soal harga yang naik turun, mereka tahunya harganya udah pas begitu. Kitalah yang susah ini di unit."*

Penggalan wawancara dengan Ibu Ester di atas memperlihatkan bagaimana keberadaan harga yang ditetapkan oleh bank sampah induk sangat menentukan operasional unit. Terlihat bagaimana gusarnya Ibu Ester ketika harga tidak kunjung stabil sedangkan ia tidak mungkin menurunkan harga yang sudah ia tetapkan kepada nasabah.

Secara umum hubungan antara bank sampah induk dengan unit bank sampah dibawahnya memiliki hubungan yang saling terikat. Bank sampah induk memerlukan sampah yang diserahkan oleh unit dan unit memerlukan hasil dari setoran sampah dari bank sampah induk untuk operasional. Ketika ada proses yang menyangkut seperti harga yang tidak stabil tentu akan berdampak pada operasional yang juga terhambat.

Selain itu juga ada yang paling penting hubungan kerjasama antara unit bank sampah dengan nasabah bank sampah. Hubungan antara unit bank sampah dengan nasabah adalah hubungan yang paling sederhana dari pola hubungan di bank sampah. Hal ini karena secara prosedur kegiatan menabung sampah terlihat jelas dari pola hubungan ini. Pola hubungan ini juga memperlihatkan bagaimana interaksi antara nasabah dan bagaimana pola transaksinya.

Hubungan-hubungan sosial yang dibina oleh para aktor (tindakan instrumental) dalam rangka memperebutkan sumber daya yang tersedia dalam Bank Sampah, secara keseluruhan, membentuk suatu jaringan sosial yang tersendiri, membentuk klik-klik, baik yang saling berhubungan satu sama lainnya maupun tidak (Agusyanto, 2007).

Proses adaptasi melalui pola hubungan kerjasama yang dideskripsikan pada penulisan ini merupakan suatu gambaran umum mengenai terbentuknya jaringan sosial dimana proses adaptasi berdampingan dengan dimensi waktu dalam penerapannya. Jaringan sosial yang dimaksud adalah terhubungnya antar individu dalam kelompok masyarakat dalam pengelolaan dan pengolahan bank sampah di Kota Medan, keterhubungan antara masyarakat dengan institusi pemerintah yang menaungi masalah sampah dan kebersihan, keterhubungan antara masyarakat dengan pengetahuan mengenai

pengelolaan dan pengolahan sampah, keterhubungan antara masyarakat dengan pengepul sampah, industri dan lain sebagainya.

Pola keterhubungan yang tercipta oleh proses adaptasi ini dimaksudkan sebagai bagian membesarkan jaringan pengelolaan dan pengolahan sampah di Kota Medan sehingga usaha yang dilakukan untuk mengurangi sampah dalam kehidupan masyarakat berjalan dengan maksimal, selain itu jaringan sosial yang terbentuk juga menjadi kerjasama yang tercipta dan bernilai positif dalam kehidupan sosial kultural masyarakat luas. Adaptasi pada konteks penelitian ini dimaksudkan sebagai proses yang melingkupi jaringan sosial, kerjasama, dan modal sosial dimana modal sosial yang dimaksud merupakan jalinan yang tercipta antara masyarakat—pengelolaan dan pengolahan sampah—bank sampah.

Jaringan sosial merupakan hubungan-hubungan yang tercipta antar banyak individu dalam suatu kelompok ataupun antar suatu kelompok dengan kelompok lainnya. Hubungan-hubungan yang terjadi bisa dalam bentuk yang formal maupun bentuk informal. Hubungan sosial adalah gambaran atau cerminan dari kerjasama dan koordinasi antar warga yang didasari oleh ikatan sosial yang aktif dan bersifat resiprosikal (Damsar, 2002).

Arus perubahan sosial masyarakat pada kehidupan modernisasi sekarang menimbulkan sangat beragam cara untuk melakukan "hubungan" sosial dalam kehidupan sosial ini. Mulai dengan dari membentuk jaringan, berinteraksi, beradaptasi, dan jaringan sosial ini merupakan salah satu mode bagaimana masyarakat melakukan hubungan individu dengan individu atau individu dengan kelompok yang sangat trend masa sekarang. Jaringan sosial merupakan suatu jaringan tipe khusus, dimana "ikatan" yang menghubungkan suatu titik ke titik yang lain dalam jaringan adalah hubungan sosial. Karakteristik hubungan tersebut dapat digunakan sebagai alat untuk menginterpretasi motif-motif perilaku sosial dari orang-orang yang terlibat di dalamnya.

Kajian Bachtiar, Hanafi dan Rozikin (2015) pengelolaan bank sampah pada tingkat masyarakat membutuhkan suatu kejelasan di luar jaringan sosial yang dibangun seiring dengan berdirinya bank sampah. Semisal keberadaan bank sampah yang tidak lagi mengharapakan subsidi dan izin dari pemerintah melainkan menciptakan ruang baru bagi keberadaan bank sampah yang dikelola atas dasar keinginan atas terciptanya ekologi yang bersih dan sehat. Walau dalam usaha melepaskan bank sampah dari pengaruh sistem strukturasi pemerintah yang mengedepankan

aspek administratif dan kebijakan serta sistem swasta yang mengedepankan pada aspek kapitalisasi sampah adalah suatu hal yang sulit mengingat kepentingan awal berdirinya jaringan bank sampah lebih didasarkan pada harapan ekonomis bukan lagi pada kenyataan sampah sebagai hasil akhir penggunaan yang harus melalui proses 3R (Recycle, Reduce dan Reuse).

Jaringan sosial sudah mulai trend digunakan di masyarakat, tidak hanya dalam media sosial (cetak atau elektronik) tetapi dalam hal melakukan hubungan (jaringan) dengan masyarakat secara langsung maupun tidak langsung. Jaringan sosial digunakan sebagai salah satu strategi untuk berkehidupan sosial di masyarakat, lembaga, kelompok dan sebagainya. Ditinjau dari hubungan sosial (Agusyanto, 2007), yang membentuk jaringan-jaringan sosial yang ada dalam masyarakat, dapat dibedakan menjadi tiga jenis jaringan sosial, yaitu Jaringan interest (kepentingan), adalah hubungan sosial yang terbentuk dan bermuatan kepentingan. Jaringan sentiment (jaringan emosi), dimana jaringan yang terbentuk atas dasar hubungan sosial yang bermuatan emosi. Dan Jaringan power (jaringan kekuasaan), dimana hubungan sosial yang terbentuk bermuatan kekuasaan.

Bank Sampah dalam proses pengelolaannya ternyata memiliki mekanisme relasi dan jaringan sosial yang jika dikaji dalam perspektif sosiologis merupakan implementasi dari modal sosial (*social capital*). Dalam pengelolaan Bank Sampah terdapat aktor-aktor yang saling berkaitan dan diikat dengan unsur kepercayaan (*trust*), komitmen bersama (*common value*), hubungan yang saling menguntungkan (*reciprocity*), dan jaringan (*networking*).

Menurut Lawang (2005) pada dasarnya, jaringan sosial terbentuk karena adanya rasa saling tahu, saling menginformasikan, saling mengingatkan, dan saling membantu dalam melaksanakan ataupun mengatasi sesuatu. Intinya, konsep jaringan dalam kapital sosial menunjuk pada semua hubungan dengan orang atau kelompok lain yang memungkinkan kegiatan dapat berjalan secara efektif dan efisien.

Menurut konteks pengelolaan sampah melalui Bank Sampah, modal sosial lebih dipahami dalam perspektif sumberdaya yang melekat dalam jaringan hubungan, di mana hubungan yang terjadi antar aktor-aktor yang terlibat dalam kegiatan pengelolaan sampah tersebut menunjukkan adanya ikatan sosial, relasi multi-dimensi, dan institusi sosial. Disamping itu, penelaahan modal sosial dalam persoalan tersebut juga tidak bisa lepas dari penerapan dua elemen yakni *bonding social capital* dan *networking (bridging) social capital*.

Pemahaman atas realitas inilah yang dimaknai dalam perspektif *networking social capital*. Masyarakat mulai melihat adanya kebutuhan untuk memperluas relasi maupun ikatan di luar komunitasnya, kesadaran masyarakat ini tentunya didorong oleh semakin baiknya pemahaman dan pengetahuan yang dimiliki. Secara kontekstual pola-pola tersebut sudah dimengerti dan dilakukan oleh masyarakat atau tepatnya aktor-aktor yang terlibat dalam aktivitas pengelolaan sampah melalui Bank Sampah.

Terbentuknya relasi saling mempercayai antara pengelola Bank Sampah dengan seluruh stakeholder pendukung. Dalam kajian mengenai pengelolaan Bank Sampah, salah satu pembahasan yang tidak bisa dilepaskan yakni berkaitan dengan relasi antara pengelola Bank Sampah dengan seluruh stakeholder pendukung. Relasi yang terjadi diantara keduanya sudah barang tentu tidak bisa dikeluarkan dari kerangka bisnis atau jual beli.

Dalam konteks pembentukan jaringan yang ada dalam komunitas Bank Sampah secara prinsip juga tidak bisa dinegasikan dari adanya kesamaan visi, komitmen, kepercayaan, perasaan senasib-sepenanggungan, dan nilai-nilai sosial yang menjadi perekat. Jaringan komunitas Bank Sampah diwadahi dalam suatu bentuk forum pertemuan yang level komunikasinya tidak hanya berhenti di tingkat kelurahan, akan tetapi juga sampah ke tingkat kota bahkan provinsi. Forum pertemuan ini merupakan sarana komunikasi *face to face* diantara pengelola Bank Sampah, melalui forum pertemuan ini, mereka bisa saling sharing dan bertukar pengalaman.

Prinsip komunikasi yang dikembangkan dalam forum ini tidak lain juga bertumpu pada prinsip paseduluran, kesamaan pandangan (*mind*), dan pertemanan sehingga perasaan saling membutuhkan dan keinginan untuk saling membantu menjadi kebutuhan bersama. Melalui forum pertemuan (jaringan) ini pula, para pengelola bisa memperoleh informasi dan penguatan kapasitas sumber daya manusia yang dibutuhkan dalam pengelolaan dan peningkatan kualitas management Bank Sampah. Eksistensi atas jaringan ini juga membuka ruang dan peluang bagi pengelola untuk mengakses informasi maupun fasilitas baik fisik maupun nonfisik secara lebih luas.

**Sosialisasi Pengelolaan Bank Sampah Berkelanjutan.** Tahapan lanjutan dari ide strategis, proses kerjasama dan jaringan sosial adalah tahapan sosialisasi yang dalam penulisan ini dimaksudkan sebagai bagian penyebaran (diseminasi) pengetahuan dan praktik perilaku yang mendukung usaha pengelolaan dan

pengolahan yang dilakukan oleh bank sampah di Kota Medan. Tahapan sosialisasi yang dilakukan juga merupakan proses keberlanjutan konstruksi pemahaman masyarakat atas sampah dan peleburan konsep-konsep mengenai sampah menjadi praktik kehidupan masyarakat (edukasi). Sosialisasi dalam penulisan ini mencakup beberapa hal, yakni sosialisasi atas modal sosial, semangat dan kemauan serta edukasi.

Pada awalnya sosialisasi bank sampah ini menjadi tugas pemerintah dan dilakukan oleh pemerintah, seperti yang dilakukan UPT (Unit Pelaksana Tugas) Pengelolaan sampah di Dinas Lingkungan Hidup Provinsi Sumatera Utara. UPT ini memiliki tanggung jawab mensosialisasikan segala sesuatu yang berhubungan dengan pengelolaan sampah hingga menjadi sebuah nilai rupiah kepada masyarakat luas di Kota Medan, serta memberikan pengetahuan teknis akan jenis-jenis sampah. Sosialisasi dan pelatihan teknis ini sejalan dengan teori yang dikemukakan oleh Unilever yang menyatakan proses pengembangan sistem bank sampah adalah, sosialisasi, dan pelatihan teknis.

Sosialisasi mengenai sampah tersebut tidak hanya dilakukan di sekitar kantor-kantor pemerintah, tetapi juga ke sekolah-sekolah, perguruan tinggi, dan juga pemukiman masyarakat. Berikut cuplikan wawancara mengenai sosialisasi dalam bentuk edukasi yang pernah dilakukan Bapak Faisal (pegawai UPT. Pengelolaan Sampah) kepada masyarakat:

*“Edukasi yang kami lakukan juga sampai pada taraf rumah tangga, mereka kami beri pengetahuan dan edukasi mengenai Bank Sampah dan harga-harga dari sampah tersebut pada saat kami datang ke rumah-rumah masyarakat. Akhirnya mereka juga memulai apa yang kami telah ajarkan kepada mereka walaupun masih ada yang agak malas memilah-milah sampah dari sampah rumah tangga tersebut, biasanya yang kami dapat dari rumah tangga itu ada yang botol kecap, kantong plastik koran dll, Begini bang alasan kami untuk memberikan edukasi tersebut itu supaya kami juga terbantu untuk pengendalian sampah dan pengelolaan sampah hingga menjadi bernilai, kalau kami edukasi masyarakat dengan itu mereka harapannya juga akan mencari sampah lain untuk kumpulkan selain sampah yang ada di rumah tangga”*

Berdasarkan cuplikan wawancara tersebut, UPT Pengelolaan Sampah ternyata juga melakukan edukasi kepada masyarakat khususnya rumah tangga terkait pengelolaan sampah, hal tersebut dilakukan supaya

membangkitkan pengetahuan masyarakat terhadap pengelolaan sampah dan pemanfaatan sampah. Edukasi itu juga dianggap sebagai jalan keluar untuk mengurangi volume sampah yang ada di sekitar kita. Wujud edukasi yang dilakukan oleh pegawai UPT tersebut merupakan upaya yang dilakukan untuk mewujudkan visi dari UPT tersebut khususnya visi Kementerian Lingkungan Hidup Republik Indonesia. Pelaksanaan edukasi tersebut merupakan salah satu aksi nyata dari upaya menjaga lingkungan, dengan mengurangi volume sampah yang ada di lingkungan sekitar khususnya melalui tangan ibu-ibu penyapu jalanan.

Berdasarkan proses penelitian lapangan yang dilakukan dan serangkaian proses observasi, wawancara penelitian, tahapan sosialisasi yang dideskripsikan dalam penulisan ini memuat beberapa hal penting sebagai temuan lapangan yang dapat menjadi dinamika penelitian, seperti tahapan sosialisasi sebagai bagian penguatan modal sosial masyarakat dalam pengelolaan dan pengolahan yang dilakukan oleh bank sampah di Kota Medan dengan catatan penting perlu adanya sosialisasi atas praktik pengelolaan dan pengolahan antar bank sampah di Kota Medan sebagai wadah komunikasi antar bank sampah dan juga sebagai penyebarluasan usaha pengelolaan dan pengolahan sampah yang tepat guna bagi kehidupan masyarakat.

Semangat dan kemauan sebagai bagian praktik kehidupan yang mendukung usaha pengelolaan dan pengolahan sampah oleh bank sampah di Kota Medan juga dikuatkan dengan adanya pemahaman yang menyeluruh atas sampah baik secara konsep, perilaku dan tindakan hingga dampak yang muncul dari adanya sampah. Semangat dan kemauan yang kuat yang didasarkan pada perilaku menjaga lingkungan semata juga tidak bisa berdiri sendiri diperlukan konsistensi sikap yang harus didukung oleh atribusi perilaku berupa penghargaan secara material maupun non-material yang didasarkan pada pemahaman sosial kultural sehingga menciptakan dampak signifikan terhadap tahapan sosialisasi mengenai pengelolaan dan pengolahan sampah oleh bank sampah di Kota Medan.

Guna mendukung keseluruhan usaha tersebut dianggap perlu dan penting adanya sarana edukasi dan pertukaran pengetahuan atas pengelolaan dan pengolahan sampah oleh bank sampah di Kota Medan yang bertujuan tahapan sosialisasi sebagai praktik terhadap rencana yang telah berhasil dilakukan di wilayah lain dan dilakukan variasi cara dengan menggabungkan beberapa bagian edukasi dalam

tahapan sosialisasi mengenai pengelolaan dan pengolahan sampah oleh bank sampah yang didasarkan atas pemahaman sosial kultural kehidupan masyarakat setempat.

## KESIMPULAN

Proses pendirian dan pengembangan Bank sampah tidak bisa terlepas dari aktor-aktor yang bermain di dalamnya. Perilaku para aktor ini terbentuk dari serangkaian proses adaptasi dan strategi yang dilakukan dalam menarik nasabah untuk terlibat dalam bank sampah. Baik itu dengan membagikan plastik-plastik sampah, mengambil sampah langsung dari rumah masyarakat, memberikan edukasi dan sosialisasi pemilahan sampah sesuai karakteristik sampah beserta nilai ekonomisnya, serta melakukan pemilahan terhadap sampah-sampah tersebut.

Adapun aktor-aktor yang berperan pada pengelolaan bank sampah di Kota Medan meliputi nasabah, bank sampah (induk dan unit), pengepul dan pengerat, dan perusahaan (vendor). Interaksi antar agen dan aktor berjalan dalam suatu kepentingan yang didasarkan pada dimensi ruang dan waktu, atau dengan kata lain terjadi reposisi antar agen dan aktor yang disesuaikan dengan keadaan. Selain itu pemerintah juga mengambil peranan cukup penting dalam keberlangsungan bank sampah, baik dalam administrasi maupun sebagai sebuah struktur bank sampah.

Guna mempertahankan keberlanjutan operasional bank sampah ini bukanlah hal yang mudah. Banyak tantangan dan permasalahan yang dihadapi oleh para aktor. Berdasarkan hasil lapangan, maka didapati ada 3 aspek yang dimiliki para aktor, sehingga mereka mampu bertahan dan terus memiliki kemauan mengembangkan bank sampah. Aspek-aspek tersebut adalah Strategi (berupa ide, kreativitas, kemauan keras), Jaringan sosial dengan membentuk kerjasama dan jaringan, dan Sosialisasi pengelolaan sampah. Aspek-aspek ini sangat berperan dan penting dilakukan oleh para aktor untuk memperjuangkan dan mengembangkan bank sampah.

Bentuk korelasi jaringan sosial antar agen pada pengelolaan bank sampah di Kota Medan adalah bentuk korelasi jaringan sosial yang terbentuk oleh karena adanya kepentingan atas aspek ekologis, dimana jaringan dibentuk oleh node berupa masyarakat yang memiliki kesadaran terhadap pengelolaan sampah. Jaringan sosial yang terjadi bukan dalam bentuk yang baku, namun dapat berubah-ubah sesuai keadaan. Sedangkan bentuk hubungan/relasi yang terbentuk antara agen pada pengelolaan bank sampah di Kota Medan memiliki dinamika yang lazim dalam suatu bentuk hubungan;

terdapat kesepahaman antar aktor dalam satu rangkaian relasi dan terdapat pula sisi konflik antar aktor; baik secara internal maupun eksternal yang bersinggungan dengan kepentingan pengelolaan bank sampah.

## REKOMENDASI

Penelitian ini memberikan rekomendasi atas beragam kompleksitas fenomena pengelolaan bank sampah di Kota Medan, adapun rekomendasi penelitian ini adalah:

1. Pengembangan bank sampah pada wacana edukasi mengenai sampah berdasarkan pemahaman masyarakat.
2. Bank sampah dibangun atas kesadaran kultural; dimana bank sampah dibentuk dan memiliki kesepahaman pada tataran kultural yang hidup di masyarakat,
3. Keterbukaan informasi atas pemahaman sampah yang didasarkan pada aspirasi masyarakat.
4. Diseminasi pengetahuan atas ekologis; menjaga lingkungan, kebersihan yang cukup terhadap masyarakat.
5. Pelibatan pemangku kebijakan dan masyarakat yang seimbang agar mendapatkan keseimbangan dalam pengetahuan dan pengelolaan bank sampah.
6. Memberikan alternatif pengelolaan bank sampah atas dasar finansial dengan alternatif kultural berbasis *reward and punishment* yang sesuai.

## UCAPAN TERIMA KASIH

Terimakasih diucapkan kepada Kepala Badan Penelitian dan Pengembangan Provinsi Sumatera Utara dan Program Studi Magister Antropologi Sosial Universitas Negeri Medan, serta para pihak yang telah memberikan dukungan pada penulisan laporan kegiatan penelitian ini. Khususnya juga kepada informan dan narasumber di UPT Pengelolaan Sampah Provinsi Sumatera Utara dan bank sampah yang menjadi lokasi penelitian yang telah memberikan masukan, tanggapan dan kritik dalam penyempurnaan laporan penelitian ini.

## DAFTAR PUSTAKA

Anggraini, Ayu Dewanti, Noor, Irwan dan Said, Abdullah. Strategi Inovatif Pengelolaan Sampah Rumah Tangga Perkotaan (Studi Pada Bank Sampah "Sri Wilis" Perum Wilis Ii Kelurahan Pojok Kecamatan Mojojoto Kota Kediri). *Jurnal Administrasi Publik (JAP)*. Vol. 3, No. 11, Hal. 1837-1843.

Agusyanto, Ruddy. 2014. *Jaringan Sosial dalam Organisasi*. Jakarta: Rajawali Press.

Bachtar, Hadhan. Hanafi, Imam. Rozikin, Mochamad. 2015. Pengembangan Bank Sampah Sebagai Bentuk Partisipasi Masyarakat Dalam Pengelolaan Sampah

(Studi Pada Koperasi Bank Sampah Malang). *Jurnal Administrasi Publik (JAP)*, Vol. 3, No. 1, Hal. 128-133.

Badan Pusat Statistika Jakarta Pusat. 2014. Indikator Perilaku Peduli Lingkungan Hidup (SPPLH). Jakarta Pusat: Badan Pusat Statistik.

Damsar. 2002. *Sosiologi Ekonomi*. Jakarta: PT Raja Grafindo Persada.

Geertz, Clifford. 1973. *The Interpretation of Cultures*. Basic Books.

Johnson, Norris Brock. 1977. *On the Relationship of Anthropology To Multicultural Teaching and Learning*. *Journal of Teacher Education*, May-June 1977 Volume XXVIII Number 3.

Kementerian Lingkungan Hidup dan Kehutanan. 2018. [Online] Dari: [ditjenppi.menlhk.go.id/reddplus/images/resources/ws.../r4\\_02\\_sampah\\_klkh.pdf](http://ditjenppi.menlhk.go.id/reddplus/images/resources/ws.../r4_02_sampah_klkh.pdf) [Diakses: 15 November 2018]

Koentjaraningrat, 2000. *Pengantar Antropologi*, Rineka Cipta, Jakarta.

Lawang, R. M. Z. 2005. *Kapital Sosial Dalam Perspektif Sosiologik Suatu Pengantar*. Depok: FISIP UI Press.

Melyanti, Imelda Merry. 2014. Pola Kemitraan Pemerintah, Civil Society, dan Swasta dalam Program Bank Sampah di Pasar Baru Kota Probolinggo. *Jurnal Kebijakan dan Manajemen Publik* Volume 2, Nomor 1, Januari 2014. Universitas Airlangga.

Notoatmodjo S. 2002. *Metode Penelitian Kesehatan*. Jakarta: Rineka Cipta.

Peraturan Pemerintah Nomor 81 Tahun 2012 Tentang Pengelolaan Sampah

Peraturan Menteri Lingkungan Hidup No. 13 Tahun 2012 Tentang Pedoman Pelaksanaan Reduce, Reuse, dan Recycle melalui Bank Sampah

Singhirunnusorn, W., Donlakorn, K., dan Kaewhanin, W., 2017. Household Recycling Behaviours and Attitudes toward Waste Bank Project: Mahasarakham Municipality. *Journal of ASIAN Behavioural Studies*, jABs, 2(5), Oct/Dec 2017 (p.17-26).

Spradley, James P. 1997. *Metode Etnografi*. Penerjemah Misbah Zulfa Elizabeth. Penyunting Amirudin. Cetakan 1. Yogyakarta: Tiara Wacana Yogyakarta.

Sugiyono. 2016. *Metode Penelitian Kuantitatif, Kualitatif, dan R&D*. Bandung: Penerbit Alfabeta.

Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2008 Tentang Pengelolaan Sampah

Wijyantia, Dyah Retno & Suryani, Sri. 2015. Waste Bank as Community-based Environmental

Governance: A Lesson Learned from Surabaya. *Procedia - Social and Behavioral Sciences Journal*, 184 (2015), 171 – 179.

# Pedoman Penulisan Naskah Ilmiah Jurnal INOVASI

Jurnal INOVASI memuat karya tulis ilmiah hasil penelitian atau tinjauan kepustakaan dalam bidang pemerintahan dan masyarakat, sosial budaya, ekonomi dan pembangunan, sumberdaya alam dan maritim sebagai bahan kebijakan dan wawasan berpolitik. Jurnal INOVASI terbit dua kali dalam setahun setiap bulan Mei dan Oktober.

Naskah yang akan diterbitkan dalam Jurnal INOVASI Balitbang Provinsi Sumatera Utara, harus memenuhi ketentuan berikut :

1. Naskah berupa karya asli yang belum pernah dipublikasikan di tempat lain dan tidak sedang diajukan ke tempat lain.
2. Naskah ditulis dalam bahasa Indonesia sesuai kaidah bahasa Indonesia yang disempurnakan.
3. Komponen utama naskah setidaknya-tidaknya memuat hal-hal berikut:
  - a. **Judul**, ditulis dengan jelas menggambarkan isi tulisan.
  - b. **Identitas Penulis**, dimuat di bawah judul tulisan, memuat nama, nama instansi, asal negara, alamat korespondensi dan e-mail.
  - c. **Abstrak** ditulis dalam Bahasa Indonesia dan Bahasa Inggris beserta kata kuncinya. Abstrak ditulis dalam 1 alinea berisi masalah, tujuan penelitian, hasil dan saran/usulan, dengan jumlah kata 200-300 kata.
  - d. **Pendahuluan**, tidak menggunakan subjudul, berisi penjelasan padat dan ringkas tentang latar belakang penelitian, studi pustaka yang mendukung dan relevan, serta tujuan penelitian.
  - e. **Metode Penelitian** berisikan disain penelitian yang digunakan, populasi/sampel atau subjek/objek, sumber data, instrumen, analisis dan teknik analisis yang digunakan.
  - f. **Hasil dan Pembahasan**. Hasil adalah temuan penelitian yang disajikan apa adanya tanpa pendapat penulis, pembahasan adalah argumentasi penulis tentang temuan penelitian serta relevansinya dengan penelitian terdahulu. Pembahasan hasil penelitian diarahkan pada ranah kebijakan untuk semua disiplin ilmu. Disajikan tanpa subjudul.
  - g. **Kesimpulan** menjawab tujuan penelitian tanpa melampauinya, disajikan dalam bentuk narasi.
  - h. **Rekomendasi** berupa alternatif-alternatif kebijakan dalam bentuk pointer, berisi bentuk dan telaahannya untuk dilaksanakan mengacu pada prinsip tepat-guna, logis dan relevan.

- i. **Ucapan terimakasih**. Memuat pihak-pihak yang berkontribusi dalam kegiatan penelitian.

4. Tabel, gambar dan grafik dapat terbaca dengan jelas dan hendaknya agar dilampirkan secara terpisah serta diberi penjelasan yang memadai.
5. Penulisan rujukan sesuai dengan model Harvard. Pada isi tulisan, nama penulis ditulis disertai dengan tahun penulisannya. Pada bagian Daftar Pustaka, penulisan diurut sesuai dengan abjad.
6. Referensi 50% hasil penelitian relevan terdahulu. Beberapa contoh bentuk referensi dalam jurnal ini adalah:

#### Buku

Abel, R. 2004. *Revolusi Kesehatan Mata: Pencegahan dan Pengembalian Masalah Penglihatan*. New York: Kensington Book

Chaniago, A. 2010. *Studi Pustaka dan Konseptualisasi Penelitian*. Dalam: Zaluchu, F. *Metodologi Penelitian Kesehatan*. Bandung: Citapustaka Media, hal 79-92.

#### Artikel dari Jurnal

Ang, L. dan Taylor, B. 2005. *Manajemen Keuntungan Konsumen Menggunakan Matriks Portofolio*. *Jurnal Pemasaran dan Manajemen Konsumen Strategik* 12 (5), hal 298-304

#### Bagian di dalam buku

Ballinger, A. dan Clark, M. 2001. *Nutrisi, Pengendalian Nafsu Makan dan Penyakit*. Dalam: Payne-James, J. dkk. editor. *Dukungan Artifisial bagi Praktik Klinik*. Edisi kedua. London: Greenwich Medical, hal 225-239

#### Koran

Benoit, B. 2007. *Peran G8 dalam Pemanasan Global*. *Harian Kompas* 29 Mei 2007, hal 9.

#### Laporan

Komisi Eropa. 2004. *Laporan Pendahuluan terhadap Implementasi dari Strategi Pemasaran Internal 2003-2006*. Luxemburg: Unit Publikasi Komisi Eropa.

#### Konferensi

Fiedelius, H.C. 2000. *Miopi dan Penurunan Visual: Aspek Global*. Dalam: Lin, L.L.K. dkk. editor. *Miopia Terbaru II: Prosiding Konferensi Internasional ke-7*. Taipei, 17-20 Nopember 1998. Tokyo: Springer, hal 31-37.

#### Tesis

Garcia-Sierra, A. 2000. *Investigasi Penyebab Ca-Serviks pada Wanita Usia Subur di Perkotaan*. Tesis PhD, Universitas Indonesia.

#### Jurnal Artikel Elektronik

Merchant, A.T. 2009. *Diet dan Aktifitas Fisik pada Anak-Anak di Kawasan Kumuh Perkotaan: sebuah Studi Cross Sectional*. *Jurnal Nutrisi* [Online] Edisi 6. Dari: <http://www.nutritionj.com/content/pdf/1475-2891-6.1.pdf> [Diakses: 10 Mei 2007].



**Web Page**

Thompson, B. 2006. Mengapa Balita Butuh ASI [Online]. Dari: <http://news.bbc.co.uk/1/hi/health/459876> [Diakses: 10 Mei 2007].

Depkes RI. 2006. Panduan Imunisasi [Online]. Dari: [http://www.depkes.go.id/bayi\\_panduan\\_imunisasi/2345](http://www.depkes.go.id/bayi_panduan_imunisasi/2345) [Diakses: 19 Februari 2011].

7. Naskah dituliskan dengan menggunakan Times New Roman 12, maksimal 20 halaman A4 spasi ganda, ditulis dengan program komputer Microsoft Word.
8. Naskah yang masuk hendaknya diterima 2 (dua) bulan sebelum waktu penerbitan untuk *direview* oleh anggota dewan redaksi dan *reviewer* (mitra bestari) yang ditunjuk oleh Dewan Redaksi.
9. Dewan Redaksi berhak menolak naskah ilmiah yang dianggap tidak layak muat di Jurnal Inovasi. Pengiriman naskah ke alamat redaksi melalui Open Journal System (OJS) pada laman: <http://jurnal.balitbang.sumutprov.go.id>
10. Redaksi berhak menolak naskah yang isi dan formatnya tidak sesuai dengan pedoman penulisan naskah di atas dan redaksi tidak berkewajiban untuk mengembalikan naskah tersebut.
11. Setiap penulis yang karya tulisnya telah diterbitkan, akan mendapat satu buah cetak lepas dan satu buah *full print*.
12. Setiap penulis menyetujui untuk mengalihkan hak ciptanya ke Jurnal Inovasi jika naskahnya diterima untuk diterbitkan.

