

TESIS

**PELAKSANAAN KEBIJAKAN PENGELOLAAN SAMPAH
BERDASARKAN PERATURAN DAERAH NOMOR
12 TAHUN 2016 DI KOTA MANOKWARI
PROVINSI PAPUA BARAT**

***IMPLEMENTATION OF WASTE MANAGEMENT POLICY
BASED ON REGIONAL REGULATION NUMBER
12 YEAR 2016 IN MANOKWARI CITY
WEST PAPUA PROVINCE***



**OLEH :
DESSI SUSSIANA SUAWA
B012171104**

**PROGRAM STUDI MAGISTER ILMU HUKUM
PROGRAM PASCASARJANA FAKULTAS HUKUM
UNIVERSITAS HASANUDDIN
MAKASSAR
2021**

HALAMAN JUDUL

**PELAKSANAAN KEBIJAKAN PENGELOLAAN SAMPAH
BERDASARKAN PERATURAN DAERAH NOMOR 12 TAHUN
2016 DI KOTA MANOKWARI PROVINSI PAPUA BARAT**

***IMPLEMENTATION OF WASTE MANAGEMENT POLICY
BASED ON REGIONAL REGULATION NUMBER
12 YEAR 2016 IN MANOKWARI CITY
WEST PAPUA PROVINCE***

Di ajukan oleh :

**DESSI SUSSIANA SUAWA
B012171104**

TESIS

**Diajukan Sebagai Tugas Akhir Dalam Rangka
Penyelesaian Studi Magister Hukum Tata Negara Program
Studi Ilmu Hukum**

**PROGRAM STUDI MAGISTER ILMU HUKUM
PROGRAM PASCASARJANA FAKULTAS HUKUM
UNIVERSITAS HASANUDDIN
MAKASSAR
2021**

LEMBAR PENGESAHAN TESIS

PELAKSANAAN KEBIJAKAN PENGELOLAAN SAMPAH
BERDASARKAN PERATURAN DAERAH NOMOR 12 TAHUN 2016
DI KOTA MANOKWARI PROVINSI PAPUA BARAT

Disusun dan diajukan oleh:

DESSI SUSSIANA SUAWA

Nomor Pokok B012171104

Telah dipertahankan di hadapan Panitia Ujian yang dibentuk dalam rangka
Penyelesaian Studi Program Magister Program Studi Ilmu Hukum
Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin
Pada tanggal, 6 April 2021
dan dinyatakan telah memenuhi syarat kelulusan

Menyetujui

Pembimbing Utama,

Prof. Dr. Syamsul Bachri, SH., M.S.
NIP. 195404201981031003

Pembimbing Pendamping,

Prof. Dr. Muhammad Yunus, SH., M.Si.
NIP. 195708011985031005

Ketua Program Studi,

Dr. Hasbir Paserangi, S.H., M.H.
NIP. 197007081994121001



Dekan Fakultas Hukum,

Prof. Dr. Farida Patittingi, SH., M.Hum.
NIP. 198712311991032002

SURAT PERNYATAAN

Yang bertanda tangan di bawah ini :

Nama : DESSI SUSSIANA SUAWA,SH

N I M : B012171104

Program studi : Magister Ilmu Hukum

Menyatakan dengan sesungguhnya bahwa tesis yang berjudul PELAKSANAAN KEBIJAKAN PENGELOLAAN SAMPAH BERDASARKAN PERATURAN DAERAH NO. 12 TAHUN 2016 DIKOTA MANOKWARI PROVINSI PAPUA BARAT adalah benar-benar karya saya sendiri, bukan merupakan pengambilan tulisan atau pemikiran orang lain dan hal yang bukan karya saya dalam penulisan tesis ini diberi tanda citasi dan ditunjukkan dalam daftar Pustaka.

Apabila dikemudian hari terbukti atau dapat dibuktikan bahwa sebagian atau keseluruhan isi tesis ini hasil karya org lain atau dikutip tanpa menyebut sumbernya, maka saya bersedia menerima sanksi atas perbuatan tersebut sesuai peraturan Menteri Pendidikann Republik Indonesia No. 17 Tahun 2010 dan Peraturan Perundang-undangan yang berlaku

Makassar, April 2021

Yang membuat pernyataan



DESSI SUSSIANA SUAWA
DESSI SUSSIANA SUAWA

KATA PENGANTAR

Puji syukur penulis panjatkan sebesar-besarnya atas kehadiran Tuhan Yang Maha Esa karena atas berkah dan rahmat-Nyalah sehingga Penulis dapat menyelesaikan Tesis yang berjudul **“Pelaksanaan Kebijakan Pengelolaan Sampah Berdasarkan Peraturan Daerah Nomor 12 Tahun 2016 di Kota Manokwari Provinsi Papua Barat”** sebagai persyaratan penyelesaian studi mahasiswa Universitas Hasanuddin, Makassar.

Penyusunan tesis ini tidak lepas dari keterlibatan berbagai pihak yang senantiasa membantu dan membimbing Penulis baik dalam suka maupun duka. Oleh karena itu, Penulis menyampaikan penghargaan setinggi-tingginya dan ucapan terimakasih yang sebesar-besarnya kepada seluruh pihak yang telah membantu baik secara moril maupun materil demi terwujudnya tesis ini.

Penulis menghaturkan terimakasih yang sedalam-dalamnya kepada Suami tercinta Ir. Bernadus Bennedictus Rettob, M.Si yang tidak henti-hentinya mendampingi untuk memberikan dorongan dan semangat serta do'a kepada Penulis dalam suka maupun duka.tak lupa juga anak-anakku yang tersayang (kaka echa dan tiara) yang senantiasa memberikan semangat dan doa kepada penulis.

Dan tak lupa Penulis haturkan banyak terimakasih kepada:

1. Prof. Dr. Dwia Aries Tina Pulubuhu, MA. selaku Rektor Universitas Hasanuddin beserta jajarannya;
2. Prof. Dr. Farida Patittingi, S.H., M.Hum., selaku Dekan Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin beserta jajarannya;
3. Kepala Sekolah, Asisten, Ketua Program Ilmu Hukum dan Ketua Departemen Kepidanaan Program Pascasarjana Universitas Hasanuddin yang menerima Penulis sebagai peserta didik pada lembaga ini;
4. Prof. Dr. M. Syamsul Bachri, S.H., M.s., selaku Pembimbing I (satu) dan Dr. M. Yunus Wahid, S.H., M.Si., selaku Pembimbing II (dua) dalam penyusunan tesis ini. Terimakasih sebesar-besarnya untuk segala bimbingan dan nasehat-nasehat kepada Penulis sehingga Penulis dapat menyelesaikan tesis ini dengan baik;
5. Prof. Dr. Marthen Arie, S.H., M.H., Dr. Romi Librayanto, S.H., M.H., dan Dr. Zulkifli Aspan, S.H., M.H., selaku Tim Penguji. Terimakasih atas segala masukan-masukan demi perbaikan dan kesempurnaan tesis ini;
6. Dr. Hasbir Paserangi, S.H.,M.H., selaku Pelaksana Harian Program Magister Ilmu Hukum, Terima kasih telah memberikan Nasehat-nasehat kepada penulis
7. Seluruh Dosen Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin yang telah berjasa memberikan pengetahuan kepada Penulis yang amat bermanfaat;

8. Pemerintah Kota Manokwari dalam hal ini yaitu : Dinas Lingkungan Hidup Kabupaten Manokwari Bapak Ayatanoii, Maklion S.Tselaku kepalaBidang Persampahan Dinas Lingkungan Hidup, Bapenda, Bapak Nur, Umrah. Plt, selaku Kabid Pendataan dan Pendaftaran Bapenda Manokwari, Kelurahan Amban manokwari Barat, Bapak Pratama Adi Septia, DPRD Kabupaten manokwari, Bapak Romer Tapilatu,SH dan Biro Hukum Kantor Bupati Manokwari ibu Nuning Dwi Lestari,SH selaku kasubbag Produk Hukum Daerah Setda Kab. Manokwari.

9. Seluruh pihak yang telah membantu Penulis sampai terselesaikannya tesis ini, yang tidak bisa Penulis sebutkan satu persatu .

Pada akhirnya Penulis mengharapkan semoga tesis ini dapat Penulis pertanggungjawabkan serta dapat memberikan manfaat dan sumbangsih terhadap pengembangan ilmu hukum khususnya hukum pidana. Di samping itu Penulis masih membutuhkan kritik dan saran dari Pembaca agar bisa menjadi lebih baik kedepannya. Aamiin.

Makassar, 02 Mei 2021

PENULIS

ABSTRAK

Dessi Sussiana Suawa, Pelaksanaan Kebijakan Pengelolaan Sampah Berdasarkan Peraturan Daerah Nomor 12 Tahun 2016 di Kota Manokwari Provinsi Papua Barat oleh Syamsul Bachri dan M. Yunus Wahid.

Penelitian ini bertujuan untuk mengetahui pelaksanaan kebijakan pengelolaan sampah berdasarkan Peraturan Daerah Nomor 12 Tahun 2016 di Kota Manokwari, untuk mengetahui dan menganalisa efektivitas Peraturan Daerah Nomor 12 Tahun 2016 tentang pengelolaan sampah di Kota Manokwari.

Penelitian ini adalah penelitian yuridis empiris. Penelitian ini dilakukan di Kota Manokwari, Papua Barat tepatnya pada kantor Dinas Lingkungan Hidup, BPD Manokwari, Kantor Lurah Amban dan DPRD Manokwari. Data diperoleh melalui wawancara langsung dengan narasumber dan observasi lapangan, kemudian data yang dikumpulkan dianalisis kualitatif.

Berdasarkan hasil penelitian bahwa (1) Pelaksanaan kebijakan pengelolaan sampah berdasarkan Peraturan Daerah Nomor 12 Tahun 2016 di Kota Manokwari, yaitu: belum berjalan sesuai dengan peraturan daerah terkait. Hal ini terlihat dari kegiatan pengurangan sampah yang meliputi kegiatan pembatasan timbulan sampah, pendauran ulang sampah dan pemanfaatan kembali sampah dengan metode 3R dan bank sampah yang dilakukan oleh pemerintah belum sepenuhnya berjalan dengan optimal (2) Efektivitas Peraturan Daerah Nomor 12 Tahun 2016 tentang Pengelolaan Sampah di Kota Manokwari, yaitu belum berjalan dengan efektif karena masih ada masyarakat yang tidak tahu tentang peraturan terkait sampah. Kemudian minimnya sosialisasi dari pemerintah terkait pengelolaan sampah.

Kata Kunci : Perda, Pengelolaan Sampah, DLH Manokwari

ABSTRACT

Dessi Sussiana Suawa, Implementation of Waste Management Policy Based on Regional Regulation Number 12 Year 2016 in Manokwari City, West Papua Province. Syamsul Bachri dan M. Yunus Wahid

This study aims to determine the implementation of waste management policies based on regional regulation number 12 of 2016 in Manokwari City, West Papua Province and to find out the effectiveness of Regional Regulation Number 12 of 2016 concerning Waste Management in Manokwari City.

This research is a combination research or empirical normative research. This research was conducted in Manokwari City. Data was obtained through direct interviews with respondents who were deemed able to provide information about the implementation of law enforcement, then the data collected were analyzed qualitatively.

Based on the results of the research that (1) The implementation of waste management policies based on Regional Regulation Number 12 of 2016 in Manokwari City, namely: not all management implementation processes are running in accordance with the relevant regional regulations. This can be seen from the waste reduction activities which include the limitation of waste generation activities and waste banks carried out by the government which have not been fully implemented due to the lack of participation and the public's lack of concern for the amount of waste generation that exists. (2) The effectiveness of Regional Regulation Number 12 of 2016 concerning Waste Management in Manokwari City, which is not yet effective because there are still people who do not know about waste-related regulations. Then the lack of socialization from the government regarding waste management makes people less aware of the dangers of waste to health.

Keywords: Waste Management, Regional Regulation, Mokwari City

DAFTAR ISI

HALAMAN JUDUL.....	i
HALAMAN PERSETUJUAN PEMBIMBING.....	ii
HALAMAN PENGESAHAN.....	iii
PERNYATAAN KEASLIAN.....	iv
KATA PENGANTAR	v
ABSTRAK	viii
ABSTRACT.....	ix
DAFTAR ISI	x

BAB I PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah.....	1
B. Rumusan Masalah	10
C. Tujuan Penelitian.....	10
D. Manfaat Penelitian.....	11
E. Keaslian Penelitian.....	11

BAB II TINJAUAN PUSTAKA

A. Landasan Teori.....	14
1. Teori Sistem Hukum Lawrence M. Friedman.....	14
2. Teori Efektivitas Hukum	25
3. Teori Partisipasi Masyarakat	31
B. Landasan Konseptual	43
1. Tinjauan Umum Mengenai Sampah.....	43
2. Pengertian Kebijakan Publik	46

3. Syarat Pembentukan Peraturan Daerah	60
C. Kerangka Pikir	67
D. Bagan Kerangka Pikir	68
E. Defenisi Operasional	69
BAB III METODE PENELITIAN	
A. Tipe Penelitian.....	71
B. Lokasi Penelitian.....	71
C. Sampel dan Populasi.....	72
D. Jenis dan Sumber Data	72
E. Teknik Pengumpulan Data.....	73
F. Analisis Data.....	74
BAB IV HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN	
A. Pelaksanaan Kebijakan Pengelolaan Sampah Berdasarkan Peraturan Daerah Nomor 12 Tahun 2016 Di Kota Manokwari.....	75
B. Efektivitas peraturan Daerah Nomor 12 Tahun 2016 tentang Pengelolaab Sampah di Kota Manokwari.....	102
BAB V PENUTUP	
A. Kesimpulan.....	126
B. Saran.....	126
DAFTAR PUSTAKA.....	128

BAB I

PENDAHUIUAN

A. latar Belakang Masalah

Lingkungan yang baik dan sehat merupakan hak setiap warga negara Indonesia tanpa terkecuali. Hal ini tertuang dalam Pasal 28H Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD 1945).¹ Peran dan tanggung jawab pemerintah untuk memberikan perlindungan dan kepastian hukum bagi setiap orang untuk mendapatkan lingkungan yang baik dan sehat.²

Lingkungan hidup merupakan tempat makhluk hidup dalam melakukan kegiatan sehari-hari, di mana melibatkan semua makhluk hidup secara keseluruhan. Sehingga perlu dilindungi supaya tetap bisa bermanfaat dan berguna bagi manusia dan makhluk hidup lainnya. lingkungan hidup menurut Otto Soemarwoto ialah sebagai ruang ditempati suatu makhluk hidup bersama dengan benda hidup dan tak hidup di dalamnya. Manusia dengan tumbuhan, hewan bersama jasad renik dalam menempati suatu ruang tertentu. Kecuali makhluk hidup yang ada di dalam ruang tersebut ada juga benda tak hidup, seperti udara terdiri dari gas, air dengan bentuk uap, padat dan cair, batu dan

¹ Undang-Undang Dasar RI Tahun 1945.

² Tri Nanda Ramdhiani, "Implementasi Peraturan Daerah Nomor 02 Tahun 2011 Tentang Pengelolaan Sampah Di Kelurahan Karang Anyar Kecamatan Sungai Kunjang Kota Samarinda", Ejournal Ilmu Administrasi, Volume 1, Nomor 2, Tahun 2013, Hal.559.

tanah. lingkungan hidup disebut juga sebagai ruang tempat makhluk hidup bersama benda tak hidup dan benda hidup.³

Keadaan lingkungan telah sampai pada keadaan yang serius yang mengancam keberadaan bumi atau disebut sebagai krisis lingkungan, di mana tempat manusia, tumbuhan dan hewan melanjutkan kehidupannya. Manusia tanpa disadarinya secara perlahan sedang melakukan kerusakan pada sistem lingkungan yang sangat membantu kehidupannya. Secara global kerusakan lingkungan sudah berada pada tahap semakin parah.⁴

Sampah merupakan masalah lingkungan sampai saat ini, pencemaran dan kerusakan lingkungan banyak disebabkan karena sampah. Sampah merupakan permasalahan bagi setiap pemerintah daerah, baik pada daerah kota maupun daerah kabupaten dan menjadi agenda permasalahan yang harus diselesaikan.⁵ Permasalahan sampah disebabkan beberapa parameter yang saling berkaitan, yaitu pertumbuhan penduduk, pertumbuhan ekonomi, kesejahteraan, pola konsumsi masyarakat, pola keamanan dan perilaku penduduk, aktivitas fungsi kota, kepadatan penduduk dan bangunan, serta kompleksitas problem transportasi. Semua parameter yang disebutkan tersebut saling berinteraksi, sehingga menimbulkan pencemaran lingkungan hidup yang sangat

³Muhammad Akib, *Hukum lingkungan Perspektif Global dan Nasional* (Cet. III: Jakarta: Rajawali Pers, 2016), Hlm. 1-2.

⁴Andi Susilawaty, *Dasar-Dasar Kesehatan lingkungan* (Cet. I: Makassar: Alauddin Pres, 2014), Hlm. 5

⁵ *Ibid.*

signifikan. Maka dari itu sampah merupakan salah satu masalah lingkungan yang perlu mendapat perhatian.

Selain itu, masalah sampah bukan hanya sekedar masalah lingkungan dan kebersihan saja, namun telah menjadi masalah sosial yang bisa menimbulkan konflik. Di Indonesia hampir semua kota besar dan kota kecil belum memiliki penanganan sampah yang baik dan masih menggunakan manajemen yang sama seperti metode kumpul, angkut dan buang. sebuah penggunaan metode yang masih klasik yang pada akhirnya menghasilkan pembuangan sampah sembarangan dengan tidak mengikuti ketentuan teknis yang sudah ditentukan dilokasi tersebut.⁶

Sampah diidentikkan dengan barang sisa yang dibuang dan tidak memiliki harga. Semakin tingginya laju pertumbuhan penduduk berakibat pada semakin bertambahnya konsumsi masyarakat dan aktivitas lainnya. Dampak yang dihasilkan tentunya penambahan limbah atau volume buangan yang disebut sebagai limbah domestik. Manusia sebagai penghasil sampah setiap harinya namun manusia juga yang menghindari sampah. Kebanyakan orang hanya mampu membuangnya namun tidak begitu peduli cara sampah itu seharusnya diperlakukan. Tidaklah heran, akibat kelalaian dan kurang kepedulian kita terhadap sampah, kita pula yang menuai bencana yang

⁶http://sippa.ciptakarya.pu.go.id/sippa_online/ws_file/dokumen_usulan/sampah/0255_SAMPAH-3277_10859b.pdf

ditimbulkan oleh sampah yang akhirnya menjadi permasalahan yang harus disikapi lebih serius.⁷

Kemudian, permasalahan sampah memiliki hubungan yang erat dengan permasalahan *drainase*. Pengangkatan, pengerukan dan pengumpulan sampah hasil dari *drainase* tidak dilakukan secara teratur sehingga akan berdampak buruk pada saat musim hujan dan akan menimbulkan banjir yang diakibatkan dari saluran *drainase* yang belum sempat diangkat dan dikumpulkan.⁸

Selama ini pengelolaan sampah tidak sesuai dengan teknik dan metode pengelolaan sampah dengan berwawasan lingkungan sehingga akan berdampak negatif pada kesehatan lingkungan dan masyarakat. Bukan hanya itu, pengelolaan sampah masih ditujukan pada pemerintah terbukti dengan rendahnya kesadaran masyarakat untuk menciptakan lingkungan yang bersih. Masyarakat belum mengetahui bahwa sampah bisa menjadi potensi usaha jika dikelola dengan baik sesuai kegunaan dan potensi masyarakat.

Sampah memiliki dampak negatif bagi lingkungan dan kesehatan, oleh karena ini melalui aturan pemerintah sampah seharusnya dikelola secara terpadu dengan baik bersama masyarakat. Pengelolaan sampah yang baik dan secara mandiri akan meminimalisir dampak negatif dari sampah. Pada kenyataannya masyarakat masih memiliki kesadaran yang rendah akan kesehatan

⁷ *Ibid.*

⁸ *Ibid.*

dan pengelolaan sampah. Sehingga peran pemerintah sangat dibutuhkan untuk bekerjasama dengan masyarakat.

Penanganan masalah persampahan yang tidak adekuat akan memunculkan berbagai permasalahan seperti banjir karna tersumbatnya saluran air diakibatkan sampah yang dibuang pada saluran air. Kemudian pembakaran sampah juga menyebabkan pencemaran udara.⁹ limbah dan sampah adalah sisa pengubahan energi yang tidak sempurna karna tidak adanya sistem pengubah energi yang efisien. Jenis sampah berdasarkan sumbernya ada enam jenis yaitu sampah manusia, alam, nuklir, konsumsi, industry dan sampah pertambangan. Jenis sampah dilihat dari sifatnya ada dua yaitu sampah organik dan anorganik.

Adanya paradigma lama yang beranggapan bahwa sampah adalah barang yang harus dibuang, pada sisi lain sampah bisa dimanfaatkan dan diajdikan bahan produk yang bisa menghasilkan pendapatan melalui kegiatan pembuatan briket, pembuatan kompos yang berfungsi sebagai bahan bakar dan pembuatan kerajinan yang bahan pokoknya darii sampah. Oleh karenanya, pemanfaatan tersebut bisa dilakukan mulai dari sampah rumah tangga yang merupakan salah satu timbulan sampah dengan diawali pemilahan dan pemisahan.

⁹*Ibid*

Penanganan sampah yang selama ini dilakukan belum sampai pada tahap memikirkan proses daur ulang atau menggunakan ulang sampah tersebut, penanganan sampah yang selama ini dilakukan hanya mengangkutnya dari tempat sampah di permukiman kota dan membuangnya ke tempat pembuangan sampah akhir, membakarnya atau membuangnya kelaut. Cara seperti ini kurang bisa mengatasi masalah sampah karena masih dapat menimbulkan pencemaran lingkungan.

Penanganan masalah sampah oleh beberapa daerah dilakukan dengan berbagai cara, salah satunya dengan mengeluarkan Peraturan Daerah (Perda) tentang persampahan. Dengan adanya Perda sampah diharapkan masyarakat dapat juga secara aktif terlibat dalam penanganan sampah, tanggung jawab tidak hanya pada pemerintah daerah saja.

Manokwari merupakan lokasi yang akan menjadi tempat penelitian dengan fokus pada penanganan sampah oleh pemerintah daerah Manokwari mengingat sampah menjadi masalah utama kebersihan di Kabupaten Manokwari. Hal tersebut sebagaimana yang telah disampaikan oleh Kepala Badan lingkungan Hidup (BIH) Manokwari pada media online Papua Barat Oke.¹⁰ Sampah berserakan di mana-mana menjadi keluhan masyarakat dan mulai

¹⁰<https://www.papuabaratoke.com/news/manokwari/rupanya-masalah-sampah-di-manokwari-tak-hanya-di-darat.asp>, diakses pada tanggal 10 September 2020.

mempertanyakan kinerja penanganan sampah oleh pemerintah daerah Manokwari.¹¹

Pemerintah memiliki tugas pelayanan terkait alur pengelolaan dan penanganan sampah mulai dari pemindahan, pengumpulan, pengangkutan dan pengolahannya. Di setiap tahapnya pemerintah memberikan fasilitas layanan hingga sampah sampai pada TPA untuk diolah dan dimanfaatkan dan juga sebagai bentuk pengurangan sampah.

Penanganan sampah oleh pemerintah Manokwari telah dilakukan sejak dikeluarkannya Peraturan Daerah Nomor 12 Tahun 2011 tentang Retribusi Pelayanan Persampahan/Kebersihan. Kemudian pada bulan November tahun 2016, Perda tentang pengelolaan sampah di Kabupaten Manokwari telah disetujui dan ditetapkan oleh legislatif dan eksekutif sebagai wujud nyata kepedulian legislatif dan eksekutif tentang kebersihan Kota Manokwari. Namun, persoalan sampah di Manokwari tetap saja menjadi masalah utama kebersihan di Kabupaten Manokwari. Beberapa anggapan bermunculan, salah satunya bahwa¹² persoalan persampahan disebabkan karena kurangnya fasilitas pendukung kebersihan yang disediakan pemerintah seperti truk dan bak sampah sehingga arah pembuangan sampah masyarakat menjadi tidak

¹¹ <http://arfaknews.com/read/1929/lintas-Papua-Barat/ketersediaan-bak-sampah-minim-sulit-wujudkan-manokwari-bebas-sampah>, diakses pada tanggal 10 September 2020.

¹² <https://papuabarot.kabardaerah.com/2017/10/02/perda-sampah-di-manokwari-sudah-ada-dari-tahun-2016-kok-belum-ada-tindakan/>, diakses pada tanggal 10 September 2020.

menentu dan terkontrol. Belum lagi ditambah adanya perilaku masyarakat membuang sampah tidak pada tempat yang benar masih banyak. Selain itu, petugas pengangkut sampah dari rumah tangga tidak secara rutin bisa mengambil sampah. Pengambilan sampah masih menggunakan gerobak tarik yang sangat tergantung pada kondisi fisik penarik dan cuaca, selain itu tidak setiap hari diambil karena pengambilan juga berpatokan pada hari libur.

Selain itu rendahnya dukungan dana operasional atau pemeliharaan sarana dan prasarana persampahan kota dan penyediaan sarana untuk areal publik seperti tong sampah di jalan, TPS–TPS sudah tidak memadai lagi baik dari sisi kualitas, kuantitas maupun desain atau modelnya menjadi permasalahan yang juga belum dapat diselesaikan. Secara khusus Kota Manokwari juga belum mempunyai Standar Pelayanan Minimum tentang pengelolaan persampahan. Hal ini menyulitkan pihak penanggungjawab pengelola sampah untuk dalam menjalankan tugasnya.

Begitu banyak sekali permasalahan dalam penyelenggaraan pengelolaan sampah di Kota Manokwari, hal ini membuat Pemerintah Kota Manokwari membuat sebuah kebijakan yang mengatur tentang permasalahan pengelolaan sampah. Perda pengelolaan sampah yang telah dikeluarkan oleh pemerintah daerah Manokwari diharapkan menjadi solusi dalam mengatasi persampahan

di Manokwari. Dengan adanya Perda tersebut akan mengatur tentang penarikan retribusi sampah, sarana dan prasarana pengelolaan sampah, pelembagaan dan honorarium petugas kebersihan serta ketentuan sanksi bagi yang melanggar peraturan tersebut.

Usaha pemerintah seharusnya tidak cukup sampai disini, namun juga disertai dengan tindakan konkrit untuk melaksanakan ketetapan dari kebijakan yang telah dibuat. Karena pada hakikatnya sebuah kebijakan mempunyai pengertian mengenai apa yang seharusnya dilakukan (pemerintah), ketimbang apa yang diusulkan dalam tindakan mengenai suatu persoalan tertentu. Tanpa adanya tahap pelaksanaan kebijakan, program-program yang telah disusun hanya akan menjadi catatan-catatan resmi di meja para pembuat kebijakan. Dalam tahap pelaksanaan kebijakan, pemerintah juga dituntut bekerja secara efektif. Dikatakan efektif ketika apa yang dilakukan oleh pemerintah telah berhasil sesuai dengan tujuan kebijakan yang telah dibuat.

Perda yang sejatinya telah disahkan dan diberlakukan sejak tahun 2016 lalu, sampai pada tahun 2019 belum memiliki master plan. Master plan penanganan sampah sangat dibutuhkan sebagai manajemen pengelolaan sampah guna meningkatkan sistem pengelolaan sampah secara komprehensif.

Pelaksanaan Perda Nomor 12 Tahun 2016 tentang Pengelolaan Sampah di Manokwari tidak dapat berjalan efektif apabila

pihak terkait tidak optimal dalam melaksanakan tupoksinya. Slogan “Manokwari Nol Sampah” hanya akan menjadi slogan belaka. Selain itu, juga akan menjadi indikator untuk mengukur keseriusan pemerintah daerah dalam penanganan persampahan di Manokwari.

B. Rumusan Masalah

Adapun rumusan masalah dalam penelitian ini adalah sebagai berikut :

1. Bagaimanakah pelaksanaan kebijakan pengelolaan sampah berdasarkan Peraturan Daerah Nomor 12 Tahun 2016 di Kota Manokwari ?
2. Sejauh manakah efektivitas Perda Nomor 12 Tahun 2016 Tentang Pengelolaan Sampah di Kota Manokwari ?

C. Tujuan Penelitian

Tujuan yang ingin dicapai dalam penelitian ini adalah sebagai berikut :

1. Untuk mengetahui pelaksanaan kebijakan pengelolaan sampah berdasarkan Peraturan Daerah Nomor 12 Tahun 2016 di Kota Manokwari
2. Untuk mengetahui dan menganalisa efektivitas Peraturan Daerah Nomor 12 Tahun 2016 tentang Pengelolaan Sampah di Kota Manokwari

D. Manfaat Penelitian

Adapun manfaat yang dapat diperoleh dengan adanya penulisan tesis ini dapat dibagi menjadi dua, yaitu:

1. Manfaat Teoritis

Secara teoritis penelitian ini diharapkan dapat memberikan kontribusi teoritik dalam pengembangan teori, konsep, asas dalam hukum administrasi khususnya dalam kebijakan pemerintah berdasarkan peraturan daerah

2. Manfaat Praktis

Manfaat praktis dalam penelitian ini yaitu untuk menambah pengetahuan mengenai pelaksanaan kebijakan pengelolaan sampah berdasarkan peraturan daerah nomor 12 tahun 2016 di Kota Manokwari Provinsi Papua Barat.

E. Keaslian Penelitian

1. Tesis oleh Carlito Da costa, di Universitas Islam Sultan Agung Tahun 2018 yang judul "Sistem Pengelolaan Sampah Yang Berwawasan lingkungan Dalam Upaya Menciptakan Kota Yang Berkelanjutan (Studi Tentang Sistem Pengelolaan Sampah di Kota Semarang). Rumusan masalah penelitian ini adalah 1) Apakah sistem pengelolaan sampah yang berwawasan lingkungan bisa memberi kontribusi bagi terwujudnya kota yang berkelanjutan ?; 2) Apakah sistem pengelolaan sampah di kota semarang telah dilakukan secara berwawasan lingkungan ?; 3)

Faktor apa sajakah yang menjadi hambatan terwujudnya sistem pengelolaan sampah berwawasan lingkungan solusi yang ditawarkan untuk menciptakan sistem pengelolaan sampah di kota semarang yang berwawasan lingkungan dan berkelanjutan ?.

2. Tesis oleh Edi Hartono, di Universitas Diponegoro Tahun 2006 yang berjudul “Peningkatan Pelayanan Pengelolaan Sampah di Kota Brebes Melalui Peningkatan Kemampuan Pembiayaan. Rumusan masalah penelitian ini adalah Bagaimana upaya peningkatan pelayanan pengelolaan persampahan di Kota Brebes melalui peningkatan kemampuan pembiayaan.
3. Tesis oleh Imran Guricci, di Universitas Indonesia Tahun 2012 yang berjudul “Perencanaan Pengelolaan Sampah Dengan Pendekatan Partisipatif (Studi Kasus di RW 01 Kelurahan Pulau Panggang Kabupaten Kepulauan Seribu). Rumusan masalah penelitian ini adalah 1) Apa permasalahan sampah yang ada di RW 01 Kelurahan pulau panggang ?; 2) Faktor-faktor apa saja yang mempengaruhi masalah sampah di RW 01 Kelurahan pulau panggang ?; 3) Apa saja aset komunitas yang dimiliki masyarakat di RW 01 Kelurahan pulau panggang yang dapat dimanfaatkan untuk mengurangi masalah sampah ?; 4) Bagaimana perencanaan program pengelolaan sampah yang dapat mengurangi masalah sampah di RW 01 Kelurahan pulau panggang.

Ketiga tesis tersebut memberikan tambahan perpektif metodologi dalam penelitian ini. Sekalipun demikian jenis kasus dan bahan hukum primer yang dikaji dalam penelitian ini berbeda dengan ke tiga tesis di atas. Hal inilah yang menjadi bagian kebaruan yang dapat memberikan sumbangan akademik dan praktis.

BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

A. landasan Teori

1. Teori Sistem Hukum lawrence M. Friedman

Membahas sistem hukum mempunyai banyak cara salah satunya yaitu membahasnya sebagai *law*, yang berarti sekumpulan aturan tertulis atau aturan tidak tertulis dengan berkenaan pada hak dan kewajiban, benar dan salah. Istilah hukum pada umumnya yaitu dengan bertanya apakah dikatakan melanggar hukum jika menerobos lampu merah atau kita merampok bank, apakah kita diperbolehkan membayar makan siang dengan memotong uang pengembalian pajak penghasilan.

lawrence M. Friedman dalam teori sistem hukum yang merupakan sejarawan, professor dan juga pakar sejarah hukum Amerika, mengemukakan bahwa ada tiga elemen utama dari sistem hukum, sebagai berikut:

1. Struktur Hukum (legal Structure)
2. Isi Hukum (legal Substance)
3. Budaya Hukum (legal Culture)

Menurut lawrencen M. Friedman efektif dan berhasil tidaknya penegakan hukum tergantung pada tiga unsur sistem hukum, yakni struktur hukum, subtansi hukum, dan budaya hukum. Struktur hukum terkait aparat penegak hukumnya, subtansi hukum

yakni peraturan perundang-undangan serta budaya hukum yang hidup ditengah masyarakat.

1) Struktur Hukum (*Legal Structure*)

Lawrence M. Friedman dalam teorinya sistem struktural menentukan yang bisa atau tidak hukum dilaksanakan dengan baik. Struktur yang ada di dalam Undang-Undang No. 8 Tahun 1981, yaitu kepolisian, kejaksaan pengadilan dan lapas yang kewenangannya dijamin oleh undang-undang. Oleh karena itu dalam menjalankan tugas tanggungjawab terbebas oleh pengaruh seperti kekuasaan pemerintah maupun pengaruh lainnya. Ada adagium sebagai pengingat yakni "*fiat Justitia et perezat mundus*" sekalipun langit akan runtuh keadilan tetap ditegakkan. Hukum tidak akan berjalan dan ditegakkan jika aparat hukum tidak kompeten, kredibilitas dan independent. Sebagus apapun peraturan perundang-undangan yang telah dibuat namun yang menjalankan tidak baik, keadilan hanya akan menjadi angan-angan. Penegakan hukum yang dijalankan oleh aparat penegak hukum yang mempunyai mentalitas yang lemah maka hukum tidak akan berjalan sebagaimana mestinya. Faktor ekonomi, agama dan rekrutmen yang tidak baik dan transparan menghasilkan aparat penegak hukum dengan mentalitas yang lemah. Aparat penegak hukum memiliki peranan penting untuk memfungsikan hukum. Aturan sudah

baik tapi kualitas aparatnya rendah maka terdapat suatu masalah. Jika aturannya buruk tapi kualitas aparatnya baik maka munculnya masalah masih terbuka.

Tentang struktur hukum Friedman menjelaskan (Lawrence M. Friedman, 1984 : 5-6):

“To begin with, the legal system has the structure of a legal system consist of elements of this kind: the number and size of courts; their jurisdiction ...Structure also means how the legislature is organized ...what procedures the police department follow, and so on. Structure, in way, is a kind of cross section of the legal system...a kind of still photograph, with freezes the action.”

Unsur dari struktur hukum terdiri dari ukuran dan jumlah pengadilan, yurisdiksi (meliputi kewenangan pengadilan dalam melakukan pemeriksaan kasus), cara banding dari pengadilan ke pengadilan yang lain. Struktur diartikan juga sebagai badan legislatif terhadap apa yang boleh dan tidak boleh dilakukan presiden. Dengan demikian struktur yang dimaksud adalah lembaga yang menjalankan perangkat hukum yang ada.

Struktur diartikan sebagai pola hukum yang dijalankan berdasarkan ketentuan formalnya. Hal ini menunjukkan pembuat hukum, pengadilan dan badan maupun proses hukum berjalan dan dijalankan.

Misalnya di Indonesia struktur sistemnya termasuk institusi-institusi penegakan hukum antara lain kepolisian, kejaksaan, dan pengadilan (Achmad Ali, 2002 : 8).

2) Substansi Hukum (*legal Substance*)

Secara substansial sistem menentukan bisa atau tidaknya hukum dilaksanakan. Hal ini berdasar pada teori yang dikemukakan oleh Lawrence M. Friedman. Substansi merupakan produk yang dihasilkan orang yang ada di pada sistem hukum dengan cakupan keputusan yang mereka keluarkan maupun aturan yang sementara mereka susun. Substansi bukan hanya mencakup hukum ada ditengah masyarakat tapi juga mencakup bukan hanya yang ada pada aturan kitab undang-undang. Hukum di negara yang menganut sistem civil law atau eropa continental diartikan sebagai peraturan tertulis dan yang tidak tertulis bukan dikatakan sebagai hukum. Sistem tersebut berpengaruh pada sistem hukum yang di Indonesia pada asas legalitas yang di KUHP pada Pasal 1 dijelaskan "tidak ada suatu perbuatan pidana yang dapat di hukum jika tidak ada aturan yang mengaturnya". Oleh sebab itu, suatu perbuatan bisa atau tidaknya dikenakan sanksi hukum jika ada aturan yang mendahuluinya.

Menurut Friedman, substansi hukum adalah (Lawrence M. Friedman, Op.cit) :

"Another aspect of the legal system is its substance. By this is meant the actual rules, norm, and behavioral patterns of people inside the system ...the stress here is on living law, not just rules in law books".

Aspek lain dari sistem hukum adalah substansinya. Yang dimaksud dengan substansinya adalah aturan, norma, dan pola perilaku nyata manusia yang berada dalam system itu. Jadi substansi hukum menyangkut peraturan perundang-undangan yang berlaku yang memiliki kekuatan yang mengikat dan menjadi pedoman bagi aparat penegak hukum.

3) Budaya Hukum

Menurut Lawrence M. Friedman, budaya hukum yaitu sikap manusia terhadap hukum dan sistem hukum, kepercayaan, nilai, pemikiran serta harapannya. Budaya hukum atau kultur hukum merupakan kekuatan dan pemikiran sosial yang bisa menentukan bagaimana hukum digunakan, dihindari ataupun disalahgunakan. Kesadaran hukum masyarakat memiliki kaitan yang erat dengan budaya hukum. Tingginya kesadaran masyarakat akan hukum akan melahirkan budaya hukum yang baik dan bisa mengubah cara berpikir masyarakat terhadap hukum selama ini. Indikator berfungsinya hukum tergantung pada tingkat kepatuhan masyarakat terhadap hukum.

Sistem hukum saling berhubungan erat, struktur hukum seperti mesinnya, substansi hukumnya diibaratkan sebagai apa yang dikerjakan dan dihasilkan mesin, dan budaya hukum apa dan siapa serta bagaimana mesin digunakan dan menghidupkan

atau mematikan mesin tersebut. Teori yang dikemukakan oleh Friedman jika dikaitkan dengan sistem hukum yang ada di Indonesia bisa dijadikan sebagai tolak ukur atau patokan pada proses penegakan hukumnya. Polisi dan jaksa merupakan bagian struktur dan organ bersama, advokat, hakim dan lembaga pemasyarakatan. Struktur hukum dapat berdiri kokoh berdasarkan interaksi pengabdian hukumnya. Oleh karena itu, penegakan hukum tidak ditentukan oleh strukturnya saja, akan tetapi juga pada budaya masyarakatnya. Sampai saat ini, apa yang dikemukakan oleh Friedman terkait ketiga unsur tersebut belum bisa terlaksana sebagaimana mestinya, sebagai contoh budaya dan struktur hukumnya, aparat kepolisian yang menjadi harapan masyarakat sebagai penangkap narkoba akan tetapi polisi juga terlibat dalam jaringan narkoba. Sama halnya dengan jaksa hingga saat ini masih sulit menemukan jaksa yang jujur dalam menyelesaikan perkara.

Mengenai budaya hukum, Friedman berpendapat :

“The third component of legal system, of legal culture. By this we mean people’s attitudes toward law and legal system their belief ...in other word, is the climate of social thought and social force wich determines how law is used, avoided, or abused”.

Budaya atau kultur hukum, yaitu sikap atau perilaku manusia (termasuk sikap aparat penegak hukumnya) terhadap sistem hukum. Penataan struktur hukum dan substansi hukum yang

baik dalam menjalankan hukum namun tidak didukung oleh budaya hukumnya yakni orang yang terlibat maka sangat sulit penegakan hukum dapat berjalan dengan efektif. Hukum dijadikan alat untuk mengubah rekayasa sosial atau masyarakat yang merupakan ide-ide dalam mewujudkan hukum itu. Hal ini dilakukan demi menjamin tercapainya fungsi hukum sebagai rekayasa masyarakat untuk lebih baik lagi. Oleh karena itu, dibutuhkan jaminan perwujudan kaidah dan ketersediaan hukum ke dalam praktek hukum, dengan kata lain adanya jaminan akan penegakan hukum yang baik (Munir Fuady, 2003 : 40). Dengan demikian bekerjanya hukum merupakan fungsi perundang-undangan serta aktifitas birokrasi sebagai pelaksanaannya (Acmad Ali, 2002 : 97).

Sajipto Rahardjo sependapat dengan M. Friedman menyatakan bahwa berbicara soal hukum pada dasarnya tidak dapat dipisahkan dari asas-asas paradigma hukum yang terdiri atas fundamental hukum dan sistem hukum. Penegakan, peradilan dan legalisasi merupakan fundamental hukum. Berbeda dengan substansi yang terdiri dari struktur, substansi dan kultur hukum. Efektivitas kinerja hukum sangat ditentukan oleh kesemuanya itu.

Berdasarkan definisi di atas, dapat diketahui bahwa berfungsi hukum adalah suatu tanda bahwa hukum telah mencapai tujuannya dengan mempertahankan dan berusaha serta melindungi masyarakat terhadap pergaulan hidup. Kepatuhan

masyarakat akan hukum yang ada menentukan tingkat efektivitas hukum itu sendiri

Achmad Ali berpendapat bahwa, jika suatu aturan bisa ditaati oleh sebagian besar target yang menjadi sasaran ketaatannya, maka dapat diartikan bahwa aturan hukum tersebut efektif. Akan tetapi walaupun suatu aturan ditaati bisa dikatakan efektif, derajat keefektifannya masih bergantung pada kepentingan mentaatinya. Ketaatan masyarakat terkait aturan hukum berdasarkan kepentingan yang bersifat takut sanksi (compliance), maka dinilai sangat rendah derajat ketaatannya. Berbeda jika ketaatannya berdasarkan kepentingan dengan sifat internalization, yaitu ketaatan karena aturan tersebut benar cocok untuk nilai intrinsik yang dianutnya, maka derajat ketaatan seperti ini adalah derajat ketaatannya tinggi.

Menurut Friedman keberhasilan penegakan hukum selalu mensyaratkan berfungsinya semua komponen sistem hukum. Friedman berpendapat bahwa sistem hukum yang terdiri atas tiga komponen tersebut adalah bagian yang tetap bertahan, kerangka, bagian yang memberikan bentuk dan batasan keseluruhan instansi penegak hukum. Komponen tersebut yaitu, norma, aturan-aturan serta pola perilaku manusia yang ada dalam sistem hukum termasuk produk yang dihasilkan orang dalam sistem hukum tersebut dengan cakupan keputusan aturan baru yang disusun

serta komponen budaya hukum yaitu sikap, gagasan, harapan, keyakinan dan pendapat tentang hukum

Perkembangan Struktur hukum yang dikembangkan di Indonesia, yaitu

- a. Kekuasaan kehakiman yang diatur di dalam UU No. 4 tahun 2004 tentang Pokok-Pokok Kekuasaan Kehakiman
- b. UU No. 16 tahun 2004 tentang Kejaksaan
- c. Undang-Undang No. 2 tahun 2004 tentang Kepolisian RI
- d. Undang-Undang Advokat yang diatur di dalam UU No. 18 tahun 2003.

Kelembagaan dan institusi sangat berhubungan dengan struktur seperti kepolisian, jaksa, hakim maupun pengacara. Kesemuanya itu berada pada struktur sistemik yang telah ditata. Ketika kita berbicara mengenai substansi berarti kita berbicara undang-undangnya, apa telah sesuai dengan perundang-undangannya. Pada budaya hukumnya memfokuskan pada upaya dalam membentuk pemahaman masyarakat dalam memenuhi rasa keadilan, kesadaran hukum masyarakat, responsive atau tidak serta tidak diskriminatif. Sehingga kembali menata peraturan hukum dan pelayanan hukum kepada masyarakat.

Wujud aturan perundang-undangan sebagai substansi hukum, sebagai instrument yang diterima dalam memperoleh aspirasi untuk dikembangkan, yang berorientasi pragmatis dalam menghadapi permasalahan sosial yang kontemporer. Roscoe Pound mengemukakan bahwa Karakter hukum yang seperti ini dikenal sebagai konsep hukum *law as a tool of social engineering*

atau Mochtar Kusumaatmadja di dalam terminology dikatakan hukum berfungsi sebagai sarana dalam membantu perubahan masyarakat.

Pembangunan hukum adalah bukan tindakan hukum melainkan tindakan politik. Pembangunan hukum bukan pembangunan peraturan perundang-undangan apalagi jenis undang-undang maupun jumlahnya. Pembangunan tersebut bukan hukum dalam artian positif, tetapi tindakan politik, oleh sebab itu, pembangunan hukum banyak bergantung pada aktor politik. aktor politik sebagai pemegang kendali untuk menentukan arah, materi dan juga coraknya. Sehingga melahirkan berbagai macam peraturan perundang-undangan.

Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) secara kelembagaan merupakan jantung pembentukan peraturan hukum. Ide-ide sosial, pembahasan ekonomi, serta politik diformulasikan dan dibentuk secara normatif untuk menghasilkan kaidah hukum. Norma hukum inilah yang menjadi salah satu bagian di dalam kehidupan hukum.

Secondary rules dikonsepsi H.A.L Hart mempunyai esensi yang sama ialah nilai, orientasi dan mimpi tentang hukum atau hal yang ada diluar aturan hukum positif model Hart, memiliki peran yang sangat menentukan kapasitas hukum positif. Secara positif orientasi setiap orang dan panduan nilai merupakan norma hukum yang terdapat disetiap undang-undang, namun mempunyai cacat

jika dilihat secara empiris. Norma-norma yang terdapat dalam undang-undang selalu tidak sejalan dengan perilaku manusia. Hal ini disebabkan mimpin dan orientasi mereka tidak sejalan terhadap norma-norma yang berlaku. Beberapa ahli berpendapat kehidupan hukum merupakan mitos, bahkan kemanfaatan dan kepastian hukum adalah sebuah mitos indah. Substansi hukum bukan hal yang mudah dan ini dianggap sebagai sesuatu yang sulit. Tapi bukan berarti kesulitan tersebut perlu direncanakan, tapi tergantung pada apa yang hendak diatur. Melihat perkembangan saat ini, perlu diperhatikan pada aspek ekonomi, sosial dan politik telah termasuk didalamnya perkembangan pada tingkat global yang sulit diprediksi.

Sikap politik yang perlu diambil yaitu dengan menggariskan ataupun meletakkan prinsip-prinsip perkembangannya. Oleh karena itu, UUD 1945 merupakan gagasan dasar yang dijadikan parameter atau prinsip pembentukan aturan hukum, hubungan dengan sifat yang demokratis antara pemerintah daerah dengan pemerintah pusat, kesetaraan lembaga negara, HAM yang mencakup hukum, hak ekonomi, sosial dan pembangunan yang merupakan sumber parameter untuk menguji substansi UU atau RUU yang mau dibentuk

Konsep budaya hukum oleh Roger Cotterrel, yaitu keanekaragaman ide tentang hukum yang ada dalam berbagai

masyarakat dan posisinya dalam tatanan sosial. Ide tersebut terkait dengan praktek-praktek hukum, sikap warga negara terkait hukum, kemauannya dan tidak mau mengajukan perkara, signifikan hukum yang relative, menjelaskan tentang perilaku dan pemikiran dengan lebih luas diluar bentuk dan praktek terhadap lembaga hukum. Oleh karna itu, budaya hukum telah memberikan penjelasan terkait perbedaan lembaga hukum yang terlihat atau nampak dengan fungsi pada masyarakat yang berbeda.

Menurut Friedman, aspek hukum melengkapi aktualisasi sistem hukum terkait dengan sikap, nilai-nilai, faktor nonteknis dan pola perilaku warga masyarakat yang merupakan penguat sistem hukum tersebut. Selain itu Friedman juga mengemukakan bahwa nilai-nilai dan sikap yang berhubungan terkait hukum serta lembaganya, baik secara positif dan negatif. Masyarakat yang memiliki nilai yang positif, maka hukum dapat diterima dengan baik, berbeda dengan ketika masyarakat dengan nilai negatif maka hukum akan jauhi, ditentang bahkan dianggap tidak ada. Undang-undang yang digunakan dalam membangun budaya hukum dengan karakter patuh, tunduk serta terikat dengan norma hukum merupakan jalan pikiran yang setengah sesat.

2. Teori Efektivitas Hukum

Kata efektif dalam bahasa Inggris ialah *effective* yang merupakan sesuatu hal yang berhasil dilakukan. Dalam kamus

ilmiah diartikan sebagai menunjang tujuan atau hasil guna, ketepatan penggunaan. Sedangkan dalam KBBI mempunyai arti segala sesuatu yang berefek seperti pengaruhnya, akibatnya dan kesannya. Sejak berlakunya suatu undang-undangan atau peraturan.¹³

Efektifitas merupakan suatu keadaan yang dia digunakan untuk diperankan dalam memantau.¹⁴ Jika dilihat dari segi hukumnya, kata “dia” dimaksudkan sebagai pihak yang mempunyai kewenangan seperti polisi. Efektifitas berasal dari kata efektif yaitu terjadi akibat atau efek yang dikehendaki oleh suatu perbuatan. Pekerjaan yang efektif bisa dikatakan efisien bila ditinjau dari segi tujuan dari perbuatan itu atau yang ingin dicapai

Secara umum efektivitas adalah suatu pencapaian keberhasilan terhadap suatu tujuan. Efektivitas digunakan sebagai tolka ukur tdalam mencapai tujuan atau sasaran yang sudah ditentukan sebelumnya. Jika dari sisi sosiologi hukumnya *sebagai a tool of social control* merupakan sebagai upaya dalam mewujudkan kondisi yang seimbang di tengah masyarakat demi terciptanya keserasian antara perubahan di tengah masyarakat dan stabilitas. Kemudian secara *a tool of social engineering* diartikan sebagai pembaharuan masyarakat. Artinya hukum digunakan untuk mengubah pola piker masyarakat dari tradisional menuju pola piker

¹³ Kamus Besar Bahasa Indonesia. 2002. Jakarta. Balai Pustaka. Hal. 284.

¹⁴ *Ibid.*

yang lebih rasional. Efektivitas adalah suatu proses dengan tujuan hukum bisa berjalan efektif.

Efektivitas hukum dapat kita ketahui tolak ukurnya dengan cara kita harus bisa mengukur sampai di mana atau sudah sejauh mana hukum telah ditaati dari besaran target yang dijadikan sasaran, kita bisa mengatakan aturan hukum yang sudah dibuat berjalan efektif. Akan tetapi walaupun aturan telah efektif, namun masih bisa dipertanyakan terkait derajat keefektifitasannya karna aturan hukum yang telah ditaati atau tidak, ada pada kepentingan seseorang itu.¹⁵ Seperti yang telah dikemukakan sebelumnya, bahwa kepentingan itu ada banyak macamnya, antara lain *identification, internalization, compliance*.

Secara umum ada beberapa faktor-faktor dalam mengukur ketaatan hukum, yaitu:¹⁶

- a. Relevansi antara kebutuhan hukum dan aturan hukum dari orang yang menjadi sasaran aturan hukum itu sendiri
- b. Rumusan substansi hukum yang jelas untuk mudah dipahami target setelah berlakunya aturan hukum itu.
- c. Mengoptimalkan sosialisasi ke seluruh sasaran target dari hukum itu
- d. Jika perundang-undangan yang menjadi maksud dari hukum itu, maka sebaiknya aturan tersebut bersifat melarang tidak mengharuskan, karena melarang lebih ringan untuk dilaksanakan dari pada hukum yang mengharuskan
- e. Ancaman sanksi yang ada pada aturan hukum lebih dipadankan berdasarkan sifat dari hukum yang telah dilanggar

¹⁵ Achmad Ali. 2009. *Menguak Teori Hukum (legal Theory) dan Teori Peradilan (Judicialprudence) Termasuk Interpretasi Undang-Undang (legisprudence)*. Jakarta. Penerbit Kencana. Hal. 375.

¹⁶ *Ibid.* Hal. 376.

- f. Ancaman sanksi dalam hukum itu harus memungkinkan dan proporsional untuk dilakukan.
- g. Untuk para penegak hukum dalam memproses terjadinya pelanggaran hukum, yaitu memang memungkinkan, sebab tindakan telah diatur dengan ancaman sanksi, tindakan konkret, diamati, dapat diamati, dilihat, karena kemungkinan diproses disetiap tahapan.
- h. Aturan dengan norma moral yang berwujud larangan, akan relative lebih efektif dibandingkan pada aturan dengan bertentangan pada nilai moral oleh orang menjadi sasaran diberlakukannya aturan itu.
- i. Secara umum efektif atau tidaknya aturan tergantung pada professional dan optimal aparat penegak hukum dalam menegakkan hukum yang telah ada.
- j. Syarat efektif atau tidaknya suatu hukum dapat dilihat pada sosio-ekonomi dan standar hidup minimal masyarakat.

Menurut R.S Murnres dan C.G Howard, secara umum seyogyanya yang dikaji bukan pada ketaatan hukumnya melainkan pada aturan tertentu saja. Menurut Achmad Ali bahwa kajian bisa dilakukan oleh keduanya:¹⁷

- a. Bagaimana ketaatan hukum secara umum dan faktor yang mempengaruhinya;
- b. Bagaimana ketaatan aturan hukum tertentu dan faktor yang mempengaruhinya.

Apabila efektifitas perundang-undangan yang akan dikaji, bisa dikatakan bahwa banyak faktor-faktor yang mempengaruhinya, yaitu:¹⁸

- a. Terkait isi dari hukum atau perundang-undangan.
- b. Cara dalam mendapatkan pengetahuan tersebut
- c. Institusi yang ikut terlibat dalam ruang lingkup peraturan perundang-undangan ditenagh masyarakat.

¹⁷ *Ibid.* Hal. 376.

¹⁸ *Ibid.* Hal. 378.

- d. Proses pembuatan perundang-undangan tidak boleh dilakukan secara tergesa-gesa dalam kepentingan sesaat, yang dikenal dengan istilah undang-undang sapu (*sweep legislation*) dengan kualitas buruk yang tidak sesuai kebutuhan masyarakat oleh Gunnar Myrdall

Jadi, Achmad Ali berpendapat bahwa pada umumnya faktor yang banyak mempengaruhi efektivitas suatu perundang-undangan adalah profesional dan optimal pelaksanaan peran, wewenang dan fungsi dari para penegak hukum, baik di dalam penjelasan tugas yang dibebankan terhadap diri mereka maupun dalam penegakan perundang-undangan tersebut.¹⁹

Menurut Soerjono Soekanto tolak ukur efektivitas penegakan hukum ada lima, yaitu:²⁰

1. Faktor Hukum

Keadilan, kemanfaatan dan kepastian merupakan fungsi dari hukum. Pada kenyataannya dilapangan praktik hukum sering terjadi pertentangan antara keadilan dan kepastian hukum. Keadilan mempunyai sifat yang abstrak berbeda dengan kepastian hukum dengan sifat yang konkret sehingga apabila hakim dalam memutus perkara berdasar pada undang-undang oleh karenanya terkadang nilai keadilan itu belum bisa dicapai. Maka dalam melihat permasalahan terkait seharusnya keadilanlah yang menjadi prioritas. Sebab hukum tidak selalu apa yang tertulis saja.²¹

2. Faktor Penegakan Hukum

Aparat penegak hukum mempunyai peranan penting dalam berfungsinya hukum oleh karenanya dibutuhkan aparat penegak dengan kepribadian atau mentalitas yang baik. Jika aturan sudah baik namun petugasnya kurang baik maka akan bermasalah. Anggapan bahwa penegak hukum atau hukum sebagai petugas merupakan kecenderungan yang kuat ditengah masyarakat yang berarti tingkah laku penegak hukum selalu diidentikkan dengan hukum.

¹⁹ *Ibid.* Hal. 379.

²⁰ Soerjono Soekanto. 2007. *Faktor-Faktor yang Mempengaruhi Penegakan Hukum*. Jakarta. Penerbit PT. Raja Grafindo Persada. Hal. 5.

²¹ *Ibid.* Hal. 8

Sayangnya, pelaksanaan wewenang penegak hukum terkadang muncul persolan karna pelakuan dan sikap selalu dinilai melampaui kewenangan yang dimilikinya dan dianggap melunturkan wibawa dan citra aparat itu sendiri. Penyebabnya adalah rendah kualitas dari aparat penegak hukum tersebut.²²

3. Faktor Pendukung atau Sarana

Fasilitas pendukung atau sarana mencakup perangkat keras dan lunak. Sorejono Soekamto menyatakan bahwa penegak hukum tidak bisa bekerja dengan baik jika tidak dilengkapi alat komunikasi dan kendaraan. Oleh karenanya, perlu adanya fasilitas atau sarana di dalam penegakan hukum. Tidak adanya fasilitas sarana yang diberikan, tidak akan bisa memainkan perannya dengan aktual.²³

4. Faktor Masyarakat

Aparat penegak yang berasal dari masyarakat bertujuan menciptakan kedamaian masyarakat. Setiap kelompok masyarakat atau warga masyarakat sedikit banyak mempunyai kesadaran akan hukum. Yang menjadi persoalan adalah kepatuhan masyarakat, yang berarti kepatuhan hukum itu kurang, sedang atau tinggi. Dengan demikian derajat kepatuhan masyarakat terkait hukum, yaitu salah satu indikator berfungsinya suatu hukum.

5. Faktor Kebudayaan

Pada dasarnya kebudayaan meliputi nilai yang menjadi dasar hukum itu berlaku, nilai ini adalah konsepsi abstrak terhadap apa yang dianggap baik dan buruk (sehingga dituruti dan dihindari). Maka budaya yang ada di Indonesia adalah dasar berlakunya hukum adat. Disisi lain juga berlaku hukum tertulis yang dibuat oleh golongan tertentu yang diberikan kewenangan dan kekuasaan akan hal itu. Perundang-undangan yang sudah ada harus bisa mencerminkan nilai dari dasar hukum adat sehingga hukum tersebut bisa berlaku aktif.²⁴

Dari kelima faktor tersebut saling berhubungan erat dan menjadi pokok penegakan hukum, serta dijadikan tolak ukur mengenai efektifitas penegakan hukum, kelima faktor tersebut

²² *Ibid.* Hal. 21

²³ *Ibid.* Hal. 37

²⁴ Iffa Rohmah. 2016. *Penegakkan Hukum*. <http://pustakakaryaifa.blogspot.com>. Diakses : Pukul 12.00 WIB, Tanggal 8 Januari 2015.

adalah titik sentral dari penegakan hukum. Penyebabnya ialah penyusunan undang-undang dari penegak hukum, pelaksanaan atau penerapannya oleh aparat penegak hukum dilakukan oleh penegak hukum yang juga adalah panutan masyarakat luas.²⁵

3. Teori Partisipasi Masyarakat

Dalam bahasa Inggris “partisipasi” disebut *participation* yang artinya pengikutsertaan. Partisipasi juga mempunyai arti perihal peran serta, keikutsertaan.²⁶ Secara umum partisipasi dipahami tentang keikutsertaan atau peran serta pada kegiatan tertentu. Henk Addink menyatakan partisipasi ialah keterlibatan secara aktif oleh anggota kelompok dalam suatu proses di kelompok.²⁷

keterlibatan dan keikutsertaan masyarakat secara sukarela dan aktif, terlibat karena merasa berhak dan atas dasar kesadaran untuk terlibat. Mobilisasi atau pengerahan berbeda dengan keikutsertaan. Pengerahan diartikan untuk menggerakkan orang untuk terlibat.²⁸ Oleh karena itu, keterlibatan masyarakat berasal dari atas. Maka mobilisasi yaitu aktifnya tindakan seorang pemimpin dalam pelibatan. Sebab keikutsertaan tidak didasarkan dari kesadaran, tapi atas kehendak pemimpin

²⁵ *Ibid.* Hal. 53

²⁶ Tim Redaksi *Kamus Besar Bahasa Indonesia Edisi Ketiga*, Balai Pustaka, Departemen Pendidikan Nasional, Jakarta, 2005, hlm. 831

²⁷ Henk Addink, *Sourcebook Human Rights and Good Governance* (Asialink Project on Education in Good Governance and Human Rights, 2010), hlm. 36

²⁸ Tim Redaksi *Kamus Besar Bahasa Indonesia Edisi Ketiga*, *Op.cit.*, hlm. 750

kelompok.

Keterlibatan dalam berpartisipasi harus mendapatkan dorongan dari atas yang ditujukan dalam menciptakan kesadaran terhadap pentingnya keterlibatan masyarakat. Dengan demikian Pendidikan kewarganegaraan dan pendidikan politik merupakan upaya yang dijadikan sebagai pupuk kesadaran. Sedangkan pada konsep mobilisasi, dalam membangun kesadaran bukan ranah struktur atas tapi menekankan pada indoktrinasi. Karena secara bersamaan ada upaya untuk memaksa masyarakat dalam mendukung kebijakan yang sudah dibuat.

Berdasarkan pemaparan di atas, dapat dipahami bahwa partisipasi adalah keterlibatan aktif masyarakat pada kegiatan yang didasari oleh kesadaran dan bukan atas paksaan untuk terlibat berdasarkan aspek sukarela.

Partisipasi jika dikaitkan dengan penyelenggaraan negara ialah masyarakat ikut serta diberbagai kegiatan penyelenggaraan negara, contohnya dalam evaluasi dan pelaksanaan kebijakan, proses pengambilan kebijakan. Jadi, keterlibatan masyarakat tergantung pada apakah masyarakat mau terlibat atau tidak pada penyelenggaraan kegiatan di dalam pemerintahan suatu negara.

Partisipasi politik dalam ilmu politik merupakan terlibatnya masyarakat biasa atau warga negara dalam penentuan disetiap

keputusan terhadap kehidupannya.²⁹ Masyarakat yang ikut serta atau terlibat pada proses penyelenggaraan kekuasaan negara. Menurut Philipus M. Hadjo menyatakan partisipasi masyarakat memiliki keterkaitan dengan pada konsep keterbukaan, di mana tanpa keterbukaan yang dilakukan oleh pemerintahan, masyarakat tidak bisa ikut untuk berperan dalam kegiatan-kegiatan pemerintahan.³⁰

Penyelenggaraan negara pada konsep partisipasi lahir menjadi konsekuensi pada sistem politik demokrasi yang telah ditetapkan. Karena sistem demokrasi menghargai setiap individu atau orang sebagai makhluk yang rasional dan moral dengan kebebasan yang memiliki tanggungjawab atas dirinya sendiri.³¹

Sebab pada sistem demokrasi partisipasi bisa berkembang dan hidup. Partisipasi dan demokrasi diibaratkan sebagai dua sisi mata uang yang tidak bisa dipisahkan karena kedua mempunyai hubungan erat. Robert A. Dahl menjelaskan demokrasi hanya bisa dibangun oleh partisipasi, di mana setiap masyarakat mempunyai kesempatan yang sama dalam berperan mendiskusikan masalah-masalah dan pengambilan keputusan.³² Sedangkan menurut

²⁹ Ramlan Surbakti, *Memahami Ilmu Politik* (PT. Gramedia Widiasarana Indonesia, Jakarta 1992) 140

³⁰ Ni Made Ari Yuliantini Griadhi dan Anak Agung Sri Utari, *Partisipasi Masyarakat dalam Pembentukan Peraturan Daerah*, Jurnal Kertha Patrika Vol. 33 No. 1, Januari 2008

³¹ Andre Ata Ujan, *Keadilan dan Demokrasi, Telaah Filsafat Politik John Rawls*, Penerbit Kanisius, Yogyakarta, 2001, hlm. 102

³² Robert A. Dahl, *Perihal Demokrasi, Menjelajahi Teori dan Praktik Demokrasi Secara Singkat*, Yayasan Obor Indonesia, Jakarta 2001)

Addink partisipasi ialah yang sangat diperlukan pada sistem demokrasi perwakilan.³³

Pada sistem perpolitikan seperti halnya totaliter, komunis maupun tradisional,³⁴ tentunya tidak akan bisa dibicarakan. Jika ada partisipasi tersebut bukanlah partisipasi yang dalam artian keikutsertaan masyarakat aktif. Karena tidak adanya kebebasan seseorang serta kediktatoran adalah ciri yang ada padanya. Semua ciri ini telah melekat pada *vis a vis* pada konsep terlibatnya masyarakat di penyelenggaraan negara. Oleh sebab itu partisipasi mempunyai tema yang bersifat mobilisasi atau pengerahan.

Mobilisasi pada sistem politik totaliter sangat dibutuhkan karena kegiatan rezim atau pemerintahan seolah-olah mendapatkan dukungan masyarakat.³⁵ Partisipasi menurut Miriam Budiardjo adalah gagasan partisipasi masyarakat pada sistem totaliter dengan berdasarkan oleh pandangan elit politik bahwa rakyat perlu dibina dan dibimbing dalam mencapai stabilitas yang langgeng.³⁶ Sehingga sistem politik totaliter terkait partisipasi bukanlah keikutsertaan yang di dasarkan oleh kesadaran, tetapi merupakan paksaan dalam memberikan dukungan oleh rezim yang

³³ Henk Adding, *Sourcebook Human Rights and Good Governance* (Asialink Project on Education in Good Governance and Human Rights, 2010) 35

³⁴ Ramlan Surbakti, *Op.cit.*, 221

³⁵ Toni Andrianus Pito, dkk., *Mengenal Teori-teori Politik dari Sistem Politik sampai Korupsi*, Penerbit Nuansa, Bandung, 2006, hlm. 91

³⁶ Miriam Budiardjo, *Dasar-dasar Ilmu Politik*, PT. Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, 1998, hlm. 159

berkuasa

Dengan demikian, negara yang menyebut dirinya sebagai negara yang demokrasi, maka harus menjamin keterlibatan aktif atau pasif, bukan pada pelibatan secara dibujuk ataupun dipaksa dan tidak berdasar pada kemauan sendiri untuk terlibat.

Dengan membangun kesadaran masyarakat berarti membangun demokrasi sehingga masyarakat untuk turut serta, mempunyai tanggungjawab terhadap kebijakan apapun yang telah disepakati bersama serta menumbuhkan rasa kepemilikan atas proses penyelenggaraan negara. Berkaitan dengan hal tersebut, John Rawls menekankan bahwa prinsip sistem demokrasi menolak campur tangan dari luar dengan jalan hidup seseorang, secara bersamaan juga menuntut hak individu, secara politis mampu menentukan diri sendiri untuk memperoleh prioritas dibandingkan oleh hak perpolitikan lainnya.³⁷

Dalam ilmu politik, partisipasi dibagi menjadi dua bagian, yaitu partisipasi aktif dan pasif. Partisipasi aktif ialah bentuk pengajuan usul terhadap suatu kebijakan, kritik perbaikan, alternative kebijakan maupun perbaikan dalam meluruskan kebijakan yang ditetapkan.³⁸ lain halnya dengan partisipasi pasif merupakan bentuk kegiatan dalam mentaati pemerintah, melaksanakan dan

³⁷ Andre Ata Ujan, *Op.cit.*

³⁸ Ramlan Surbakti, *Op.cit.*, hlm. 142

menerima saja terkait keputusan yang dikeluarkan pemerintah.³⁹

Kemudian ditemukan pula kelompok yang bukan termasuk masyarakat dalam berpartisipasi baik secara aktif ataupun pasif yang disebut sebagai kelompok apatis.⁴⁰ Beberapa kelompok yang disebutkan di atas bukanlah kelompok *by design*, tapi ia hadir pada kondisi alamiah manusia dan hidup di satu negara yang demikian adanya. Oleh karenanya itu, setiap apa yang dilakukan bertujuan dalam mendorong masyarakat supaya terlibat aktif, realitanya selalu akan terbelah kedalam tiga faksi.

Yang terpenting dalam sistem demokrasi yaitu bagaimana caranya menjamin partisipasi yang terbuka seluas-luasnya. Secara bersamaan, juga menjamin berbagai upaya untuk tetap berkesinambungan dalam mendorong kesadaran masyarakat supaya terlibat di setiap proses penyelenggaraan negara. Terkait dengan sebagian masyarakat mau tidaknya untuk terlibat aktif ataupun skeptic dan apatis, ini adalah permasalahan lain. Yang terpenting yaitu pemberian jaminan dalam melakukan upaya supaya keterlibatan masyarakat semakin meningkat disetiap harinya.

Pada waktu bersamaan, untuk meningkatkan partisipasi dilakukan dengan cara pembenahan terkait faktor yang menjadi penyebab partisipasi menjadi rendah. Menurut Ramlan Surbakti

³⁹ *Ibid.*

⁴⁰ *Ibid.*, hlm. 143

menilai terkait tinggi dan rendahnya partisipasi politik oleh seorang individu sangat dipengaruhi dengan kesadaran dan kepercayaan politiknya terhadap pemerintahan.⁴¹ Sehingga untuk meningkatkan kesadaran politik harus dibarengi dengan perbaikan terhadap pengelolaan pemerintahan untuk menumbuhkan kepercayaan pada pemerintahan. Mengeliminir faktor dalam mengurus partisipasi maka tingkat partisipasi dapat mencapai titik tertingginya.

Terkait dengan faktor tinggi dan rendahnya partisipasi masyarakat, Paige berpendapat dan membeginya kedalam empat model. Pertama, Partisipasi aktif yang tumbuh pada kondisi di mana seseorang mempunyai kesadaran dan kepercayaan politik kepada pemerintah yang tinggi. Partisipasi apatis (pasif-tertekan) hal ini lahir sebab kepercayaan dan kesadaran politik masyarakat yang rendah kepada pemerintahan. Ketiga, partisipasi militant radikal adalah partisipasi ini lahir karena tingginya kesadaran masyarakat akan politik tapi memiliki kepercayaan yang rendah kepada pemerintahan. Keempat partisipasi pasif (tidak aktif), adalah partisipasi hadir disebabkan kesadaran politik masyarakat yang sangat rendah, namun kepercayaannya terhadap pemerintahan sangat tinggi.⁴²

Berdasarkan urain di atas, pada sistem politik demokrasi selalu menghadirkan model-model partisipasi tersebut. Akan tetapi

⁴¹ *Ibid.*, hlm. 144

⁴² *Ibid.*

dalam sebuah negara demokrasi tugas pemerintahan selalu menekankan pada rendahnya tingkat kesadaran politik dan mendongkrak pada peningkatan kepercayaan masyarakat pada pemerintah. Sebab, berhasilnya pelaksanaan demokrasi merupakan tolak ukur dari tingkat partisipasi rakyat sebagai pemegang kedaulatan. Upaya pengukuran demokrasi pada Freedom House Index telah termahsyur pada penggunaan partisipasi sebagai dimensi untuk mengukur demokrasi.⁴³

Partisipasi dengan model seperti yang di atas bisa dipakai sebagai *tools* dalam membaca terlibatnya masyarakat untuk membentuk sebuah aturan. Namun, pada saat pembuatan aturan, rendahnya kepercayaan masyarakat pada pemerintah tidak selamanya menjadi penyebab masyarakat untuk tidak berpartisipasi. Dengan ketidakpercayaan tersebut kadang kala memupuk kesadaran terkait perlunya kelompok masyarakat untuk mengajukan suatu aturan tandingan yang diasopsi dari pemerintah menjadi hukum yang mampu menciptakan partisipasi aktif dan keikutsertaan masyarakat. lahirnya kondisi di mana dalam bentuk partisipasi aktif masyarakat.

Pada keadaan tersebut lahirlah beragam bentuk partisipasi aktif masyarakat. Menurut *Indonesian Partnership for local Governance Initiatives* (IPGI) yang telah dikutip oleh Hetifah Sj.

⁴³ George Sorensen, *Democracy and Democratization : Processes and Prospects in Changing World*, Alih Bahasa : I Made Krisna, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 2003, hlm. 26

Sumarto bahwa terdapat empat model partisipasi masyarakat. Pertama, terkait bentuk kemitraan dalam membuka sebuah ruang partisipasi. Dalam hal ini negara atau birokrasi memberikan ruang terkait partisipasi pada bentuk kemitraan, contohnya dengan pengelolaan program pemerintah dengan warga negara. Kedua bentuk solidaritas dalam mengkonsolidasi terhadap suara suatu komunitas. Model seperti ini mampu membentuk berbagai koalisi baik dari kalangan anak jalan atau pedagang kaki lima. Adapun cara mengekspresikannya yaitu dengan cara bentuk dialog ataupun demo oleh pihak pemerintah dalam menyuarakan kepentingannya. Ketiga, membentuk kerjasama bersama stakeholder dalam membahas strategi dan pengawasan proses. Partisipasi dengan model seperti ini, seluruh stakeholder yang terlibat terhadap pembangunan tertentu. Contohnya memberantas kemiskinan, melakukan duduk bersama demi membangun aksi dan persepsi bersama. Jenis forum ini untuk menangani isu tertentu. Keempat, model diseminasi informasi demi terdorongnya daya kritis masyarakat. Pada konteks ini, terbukanya akses informasi oleh umum sehingga masyarakat pada umumnya bisa berpartisipasi dan kritis terkait kebijakan yang menyangkut komunitasnya.⁴⁴

Jika dilihat pada level kecilnya, merupakan suatu proses pembuatan undang-undang, sehingga partisipasi bermakna

⁴⁴ Muhtadi, *Partisipasi Publik Memberantas Korupsi*, Koran Tempo, dalam www.antikorupsi.org, (2005)

sebagai turut sertanya masyarakat terhadap penyusunan atau pembuatan perundang-undangan. Artinya semua pihak baik struktur pemerintahan ataupun diluar struktur pemerintahan negara bisa memprakarsai gagasan penyusunan undang-undang, inisiatif ini ditentukan secara resmi dari presiden, DPR dan DPD.⁴⁵ Kemudian hal ini ketika dihubungkan dengan pendapat Philipus terkait partisipasi memiliki kaitan erat dengan partisipasi, sehingga bisa dikatakan bahwa partisipasi dari masyarakat sudah mendapatkan jaminan dalam penyusunan peraturan perundang-undangan di Indonesia.

Dengan diadopsinya asas keterbukaan pada undang-undang no. 12 tahun 2011 tentang pembentukan peraturan perundang-undangan. Keterbukaan di sini dimaksudkan pada kondisi pembuatan dan penyusunan suatu peraturan harus dilaksanakan secara terbuka dan transparan mulai pada tahap perencanaan sampai dengan pengundangannya. Kondisi ini memperlihatkan bahwa seluruh masyarakat memiliki kesempatan yang sangat luas dalam memberikan saran dalam pembentukan perundang-undangan.⁴⁶

Secara khusus undang-undang memuat jaminan partisipasi masyarakat dalam pembentukannya. Sehingga kehadiran

⁴⁵ Yuliandri, *Asas-asas Pembentukan Peraturan Perundang-undangan yang baik, Gagasan Pembentukan Undang-Undang Berkelanjutan*, PT. RajaGrafindo Persada, Jakarta, 2009, hlm. 186

⁴⁶ Penjelasan Pasal 5 huruf g Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan

partisipasi bukan lagi pada level ada atau tidaknya jaminan, akan tetapi partisipasi ini berdampak positif dalam pembentukan aturan perundang-undangan. *Parliamentary Support Programme* mengenai penyusunan suatu aturan terkait partisipasi membagi beberapa model, diantaranya: menggunakan dasar pemetaan model seperti pilihan model partisipasi berdasarkan perkembangan politik pada suatu negara.⁴⁷ Adapun beberapa model yang dimaksud, yaitu Pertama, *pure representative democracy* atau partisipasi murni. Dalam partisipasi ini rakyat diwakili oleh wakil yang telah dipilih pada saat pesta demokrasi pemilihan umum yang berada pada lembaga perwakilan.⁴⁸ Keadaan seperti ini tidak melibatkan masyarakat pada saat pembentukan atau pengambilan kebijakan karena telah diwakilkan.

Kedua, *a basic model of public participation*. Model partisipasi ini lebih luas dibandingkan model partisipasi sebelumnya. Karena keterlibatan masyarakat bukan hanya pada saat pemilu dalam menentukan wakilnya. Namun juga berhubungan kontak oleh lembaga perwakilan.⁴⁹ Masyarakat bebas melakukan keterlibatan melakukan kontak dengan wakilnya. Meski demikian, lembaga perwakilan masih belum sepenuhnya membuka ruang luas bagi

⁴⁷ Saifuddin, *Partisipasi Publik dalam Pembentukan Peraturan Perundang-undangan*, FH UII Press, Yogyakarta, 2009, hlm. 176

⁴⁸ *Ibid.*, hlm. 177

⁴⁹ *Ibid.*, hlm. 178

publik.⁵⁰

Ketiga, *a realism model of publik participation* di mana masyarakat bisa berinteraksi dengan wakilnya dan terlibat pada pemilu juga, akan tetapi interaksi yang dilakukan secara kelompok. Para pelaku yang terlibat sudah mengarah oleh organisasi dan kelompok yang telah terorganisir.⁵¹ Keempat, model *The Possible Ideal for South Africa* atau model gabungan yang menjadikan wahana bagi masyarakat yang terlibat pada pemilihan umum, mempunyai hubungan dengan lembaga perwakilan baik kelompok ataupun organisasi. Konsep yang akan dibangun merupakan keikutsertaan dari bermacam kekuatan partisipasi untuk pembentukan undang-undang dan keputusan publik.⁵²

Dalam proses pembuatan hukum dilakukan perluasan kesempatan yang dijadikan kendaraan oleh organisasi dan kelompok dalam berpartisipasi untuk penetapan kebijakan publik. Partisipasi dalam hal bukan lagi dipandang sebagai eksklusif tapi dipandang sebagai cara dalam mempertahankan pengakuan pribadi sesuai aturan yang berlaku.⁵³ Tetapi diharuskan sebagai sarana dalam melahirkan hukum sesuai kebutuhan orang yang menjalankannya.

⁵⁰ *Ibid.*, hlm. 178-179

⁵¹ *Ibid.*, hlm. 179c

⁵² *Ibid.*, hlm. 181

⁵³ Philippe Nonet dan Philip Selznick, *Law and Society in Transition: Toward Responsive Law*, alih bahasa : Raisul Muttaqien, Penerbit Nusamedia, Bandung, 2008, hlm. 108

B. landasan Konseptual

1. Tinjauan Umum Mengenai Sampah

a. Pengertian Sampah

Pengertian sampah menurut Apriadi, yaitu benda atau zat tidak lagi bisa digunakan, baik bahan buangan dari rumah tangga sebagai bahan sisa proses industri.⁵⁴

Berbeda dengan yang dikemukakan dengan Hadi Wiyoto, sampah ialah

“bahan sisa yang telah mengalami perlakuan-perlakuan, baik yang diambil dari bagian utamanya, pengelolaannya, atau memang sudah tidak bermanfaat lagi, jika dari sisi sosial ekonomis tidak mempunyai harga dan pada sisi lingkungan bisa menimbulkan gangguan atau kelestarian lingkungan”.⁵⁵

Menurut Kamus lingkungan sampah diartikan sebagai bahan yang tidak memiliki harga atau nilai dalam penggunaan secara khusus atau biasa untuk pemakaian atau produksi; barang cacat atau rusak selama manufaktur; atau buangan atau materi berkelebihan.⁵⁶

Kemudian dalam Pasal 1 ayat (1) UU No. 18 Tahun 2008 tentang Pengelolaan Sampah dijelaskan bahwa sampah merupakan sisa kegiatan sehari-hari manusia dan atau proses alam yang berbentuk padat berupa zat organik atau anorganik bersifat dapat terurai atau tidak dapat terurai yang dianggap

⁵⁴ Apriadi, *Menghindari, Mengolah dan menyingkirkan Sampah*, Abdi Tandur, Jakarta, 1989, Hlm. 89

⁵⁵ *Ibid*

⁵⁶ Purwodarminto, W S, *Kamus lingkungan*, Balai Pustaka, Jakarta, 1994, Hlm. 152

sudah tidak berguna lagi dan dibuang ke lingkungan.⁵⁷

b. Sumber Sampah

Sampah terbentuk dari sumber, yaitu:

- a) Sampah pada pemukiman warga masyarakat
Sampah selalu dihasilkan setiap keluarga baik yang tinggal pada asrama atau pada suatu bangunan yang berada pada suatu pemukiman. Sampah yang dihasilkan berjenis organik dengan ampas makanan yang kering, basah, plastic, abu dan lainnya.
- b) Sampah yang berasal dari perdagangan dan tempat umum
Tempat umum merupakan tempat berkumpulnya banyak orang untuk melaksanakan kegiatan. Tempat umum berpotensi sangat besar menghasilkan sampah. Sama halnya dengan perdagangan termasuk pasar dan pertokoan. Sampah yang dihasilkan berjenis abu, kertas, kering, polastik dan kaleng-kaleng dll.
- c) Sampah dari pelayanan masyarakat punya pemerintah termasuk masjid, pantai, rumah sakit, perkantoran, bioskop, maupun sarana pelayanan pemerintah lainnya yang memproduksi sampah basah dan kering.
- d) Sampah oleh industri
Dalam artian ini termasuk perusahaan kayu, pabrik sumber alam serta aktivitas industry termasuk bahan mentah dan distribusinya. Dari tempat ini biasanya menghasilkan sampah dalam keadaan sisa-sisa makanan, abu, kering dan bahan bangunan lainnya.
- e) Sampah pertanian
Sampah yang diperoleh berdasarkan tanaman dari binatang pertanian seperti sampah kendang, kebun, sawah atau ladang dengan hasil bahan pembasmi serangga dan pupuk.⁵⁸

c. Faktor yang Mempengaruhi Sampah

Keadaan sosial, jumlah penduduk serta kemajuan teknologi merupakan faktor-faktor yang bisa mempengaruhi jumlah kualitas sampah. Dengan pengelolaan berdasarkan

⁵⁷ Undang-Undang No. 18 Tahun 2008. Tentang Pengelolaan Sampah

⁵⁸ Azwar Muchtar, *Sumber Sampah ,Pt.,Tiga Pertiwi ,Yogyakarta*, 2012. Hlm. 49

wawasan lingkungan bisa:

- a) Mampu meminimalisir volume sampah yang dibuang ke TPA sehingga akan menambah umur TPA, meningkatnya sanitasi dan efisiensi biaya pengangkutan.
- b) Mampu meningkatkan laju kebersihan dan berkurangnya pencemaran lingkungan
- c) Meningkatkan kelestarian alam dengan cara menggunakan kompos sebagai pupuk tanaman
- d) Menciptakan pupuk tanaman sebagai sumber daya baru
- e) Meningkatkan pendapatan dan peran serta masyarakat dalam pengelolaan sampah.⁵⁹

Kesadaran dalam pengelolaan sampah merupakan salah satu konsep penting dalam perlindungan lingkungan. Seperti halnya dengan kesadaran hukum, kesadaran etnis, kesadaran politik, kesadaran sosial dan sebagainya.⁶⁰ Selain kesadaran akan pengelolaan sampah juga dibutuhkan penataan ruang untuk mewujudkan ruang wilayah yang aman, nyaman, produktif dan berkelanjutan berdasarkan wawasan nusantara dan ketahanan nasional dengan:

- a. Terwujudnya keharmonisan antara lingkungan alam dan lingkungan buatan
- b. Terwujudnya keterpaduan dalam penggunaan sumber daya alam dan sumber daya buatan dengan memperhatikan sumber daya manusia
- c. Terwujudnya perlindungan fungsi ruang dan pencegahan

⁵⁹ Towo, *Pengelolaan Sampah Terpadu Sebagai Salah Satu Upaya Mengatasi Problem Sampah di Perkotaan*, PT. Rineka Cipta, Jakarta, Hlm. 10.

⁶⁰A.M Yunus Wahid, *Pengantar Hukum lingkungan*, Kencana, Jakarta, Hlm. 37.

dampak negatif terhadap lingkungan akibat pemanfaatan ruang.

Jadi, capaian tujuan penataan ruang pada intinya ialah untuk mewujudkan ruang wilayah nasional yang aman, nyaman, produktif dan berkelanjutan ditandai dengan tiga kriteria sebagai ukuran atau indikator.⁶¹

2. Pengertian Kebijakan Publik

Secara langsung maupun tidak langsung substansi dari kebijakan public sudah diketahui oleh masyarakat luas, seiring berjalannya waktu dan berbagai kegiatan yang dilakukan dalam pemerintahan. Ada beragam dan banyak pendapat tentang kebijakan public yang dikemukakan para ahli. Menurut Dye kebijakan public adalah "*Whatever governments chooses to do or not to do*". Yang artinya pilihan pemerintah supaya melakukan atau tidak melakukan sesuatu.⁶ Berdasarkan apa yang dikemukakan Dye dapat dipahami bahwa pemerintah mempunyai kewenangan dalam melaksanakan pilihan terkait kebijakan apa yang dilakukan atau tidak, tergantung pada capaian atau masalah yang timbul dan tujuan kebijakan yang dibuat. Anderson dalam Nugroho memberikan pengertian Kebijakan ialah "*A relative stable, purposive course of action followed by an actor or set of actor in dealing with a problem or matter of concern.*" Kebijakan yaitu

⁶¹A. M. Yunus Wahid, 2016, *Pengantar Hukum Tata Ruang*, Cet. 2, Prenadamedia Group, Jakarta, Hlm. 22.

tindakan yang mempunyai arah sesuai maksud yang telah ditentukan seorang atau sejumlah aktor untuk mengatasi persoalan atau suatu permasalahan.⁶²

Pengertian kebijakan public menurut Carl I. Friedrich dalam Nugroho:

Serangkaian pada tindakan dari pengusulan seseorang, pemerintah atau kelompok pada suatu lingkungan tertentu, dengan peluang dan ancaman yang ada, dengan kebijakan yang sudah diusulkan itu ditujukan guna memanfaatkan potensi dan juga mengatasi kendala dalam rangka mencapai tujuan.⁶³

Sesuai dengan pembahasan di atas Dye dalam Widodo menyatakan bahwa ada tiga elemen pada sistem kebijakan diantaranya: “(a) *stakeholders* kebijakan, (b) pelaku kebijakan (policy contents), dan (c) lingkungan kebijakan (policy environment)”.⁶⁴ Dari pemaparan di atas bisa disimpulkan bahwa kebijakan yang telah dibuat oleh pemegang kekuasaan yakni pemerintah guna mendapatkan tujuan tertentu dengan keterlibatan pelaku-pelaku untuk menyelesaikan permasalahan yang terjadi dari lingkungannya. Anderson dalam Islamy dalam Widodo mengungkapkan bahwa kebijakan public mencakup beberapa elemen, sebagai berikut:

- 1) Kebijakan berorientasi atau memiliki tujuan tertentu
- 2) Kebijakan selalu berisi pola atau tindakan para pejabat

⁶² Riant Nugroho, *Public Policy*, (Jakarta : Elex Media Komputindo, 2009), 83.

⁶³ *Ibid.*, 83.

⁶⁴ Joko Widodo, *Analisis Kebijakan Publik*, (Jakarta. Bayumedia, 2008), 13.

pemerintah

- 3) Kebijakan terkait dengan kegiatan yang dilakukan pemerintah tidak bermaksud akan melakukan.
- 4) Memiliki sifat positif berupa suatu tindakan pemerintah terhadap suatu permasalahan kemudian bersifat negatif terhadap keputusan yang dikeluarkan pemerintah agar tidak melakukan sesuatu.
- 5) Sifat positif kebijakan public didasarkan oleh aturan yang berlaku dengan sifat otoritatif atau memaksa.⁶⁵

Pembuatan dan penyusunan kebijakan bertujuan dalam mengatasi permasalahan yang ada di masyarakat, perumusan masalah yaitu suatu tahapan untuk membuat kebijakan, dengan demikian perumusan masalah ialah hal utama untuk pembuatan kebijakan. Dunn memberikan terkait ciri-ciri permasalahan kebijakan diantaranya:

1. Saling ketergantungan masalah kebijakan. Masalah yang terjadi pada satu bidang terkadang berpengaruh terhadap kebijakan pada bidang lain. Ackoff dalam Dunn menjelaskan bahwa pada kenyataannya permasalahan kebijakan bukan satu kesatuan atau tidak berdiri-sendiri. mereka adalah satu bagian dari sistem permasalahan yang diterangkan sebagai meses yakni pada kondisi

⁶⁵ *Ibid.*, 14.

eksternal dengan menghasilkan ketidakpuasan segmen berbeda

2. Masalah kebijakan bersifat subjektif. Pada tataran eksternal menampakkan permasalahan dalam artian dijelaskan, klarifikasi, dan pengevaluasian secara efektif. Walaupun dikemukakan suatu anggapan terkait sifat objektif, data yang mempunyai kesamaan suatu permasalahan diinterpretasikan dengan berbeda.
3. Adanya sifat buatan permasalahan. Terkait permasalahan kebijakan, masyarakat membuat penilaian terhadap keinginannya dalam mengubah situasi masalah. Masalah tersebut produk atau hasil penilaian secara subjektif oleh manusia, masalah kebijakan dapat diterima sebagai sesuatu yang sah pada kondisi yang subjektif dan bisa diubah secara sosial.
4. Problematika kebijakan. Ada banyak solusi yang ditawarkan terhadap suatu permasalahan seperti halnya dengan banyaknya definisi terkait masalah tersebut. Solusi dari masalah berada pada perubahan-perubahan konstan, sehingga masalah belum konstan dipecahkan. Solusi yang diberikan terkait masalah bisa menjadi usang

sekalipun masalah tersebut belum usang.⁶⁶

Ada banyak konsep penanganan masalah yang terkandung dalam kebijakan public. Anderson dalam IAN dalam Widodo menjelaskan kebijakan publik yaitu “Suatu respon dari sistem politik terhadap *demands/claim* dan *support* yang mengalir dari lingkungannya”.⁶⁷

Dalam mengatasi masalah yang terjadi dilapisan masyarakat maka dilakukan pembuatan kebijakan, kebijakan yang dibuat terkandung nilai yang berlaku dan selaras yang hidup ditengah masyarakat yang memberikan dampak baik secara langsung atau tidak langsung dari kebijakan tersebut, hal ini sesuai penjelasan David Easton dalam Dye dalam Subarsono “Ketika pemerintah membuat kebijakan publik, ketika itu pula pemerintah mengalokasi nilai nilai kepada masyarakat, karena setiap kebijakan mengandung seperangkat nilai di dalamnya”.⁶⁸ Sejalan dengan yang dikemukakan oleh Harold laswell dan Abraham Kaplan di dalam Dye dalam Subarsono, ialah bahwa “Kebijakan publik hendaknya berisi tujuan, nilai-nilai, dan praktika-praktika sosial yang ada dalam masyarakat”.⁶⁹ Kebijakan public yang telah dibuat oleh pemerintah tidak boleh bertentangan pada praktik dan nilai-nilai yang lahir ditengah masyarakat, supaya tidak terjadi resistensi

⁶⁶ William N. Dunn, *Pengantar Analisis Kebijakan Publik*, Edisi Kedua, (Yogyakarta; Gadjah Mada University Press, 2003), 214-216.

⁶⁷ Widodo, *Op. Cit.*, 13.

⁶⁸ A.G Subarsono, *Analisis Kebijakan Publik*, (Yogyakarta, Pustaka Pelajar, 2008), 22

⁶⁹ A.G Subarsono, *Op. Cit.*, 3.

atau penolakan pada saat kebijakan tersebut diterapkan.

Ada dua aspek menurut Thoha yang terdapat di dalam kebijakan publik. Pertama, dengan lahirnya kebijakan public dari tangan penguasa adalah bagian dinamika sosial dalam artian bahwa proses kebijakan tidak berada dalam ruang yang hampa dan berdiri sendiri. Sebagai aktifitas pemerintah dan produk, kebijakan saling berkaitan pada perubahan masyarakat. Dampak yang ditimbulkan yaitu meningkatkan masalah dan kebutuhan yang akan dihadapi setiap masyarakat dengan dinamika mengerucut dan menghasilkan isu public yang mendorong terciptanya suatu produk kebijakan. Kedua, permasalahan dan kebutuhan public semakin kompleks yang disertai titik total untuk menetapkannya kebijakan dalam menyelesaikan konflik kepentingan dan memberikan imbalan pada berbagai kelompok DPRD maupun kelompok-kelompok yang berkepentingan dari berbagai sector swasta maupun ISM. Pada setiap kelompok kepentingan yang mempunyai interaksi atau hubungan antara elit atau aktor kebijakan yang tujuannya supaya mampu mempengaruhi pilihan kebijakan yang akan ditetapkan.⁷⁰

Dari beberapa defenisi yang sudah dijelaskan, maka bisa disimpulkan bahwa kebijakan public adalah rangkaian aktifitas atau kegiatan pada proses untuk mengatasi permasalahan public yang

⁷⁰ Miftah Thoha, *Dimensi-dimensi Prima Ilmu Administrasi Negara*,(Jakarta: PT. Grafindo Persada,1992),45.

mengandung nilai dan konsep yang serasi dengan konsep yang dianut masyarakat. Penyusunan kebijakan public dilakukan secara bertahap, dimana ditemukan aktor-aktor atau orang pada tahapan pembuatan kebijakan tersebut.

Tahapan kebijakan public menurut Dunn terdiri atas:

1. Tahap penyusunan agenda. Pejabat yang terangkat dan terpilih pada agenda public. Masalah ini sebelumnya terlebih dahulu berkompetisi supaya bisa masuk di dalam agenda kebijakan. Akhirnya, hanya beberapa masalah yang pada agenda kebijakan para perumus kebijakan.
2. Tahap formulasi kebijakan. Masalah yang sudah masuk pada agenda kebijakan lalu dibahas dengan para pembuat kebijakan. Kemudian dilakukan pembahasan untuk mendapatkan solusi pemecahannya. Solusi dari masalah tersebut diperoleh dari alternative yang ada yang telah bersaing sehingga bisa dipilih sebagai kebijakan pemecahan masalah.
3. Tahap Pengadopsian kebijakan. Adanya pengusulan beberapa alternative dari perumus kebijakan, akhirnya salah satu dari beberapa tersebut diadopsi oleh dukungan mayoritas legislative, direktur antara consensus lembaga peradilan.
4. Tahap penerapan kebijakan. Kebijakan yang sudah diambil dilakukan para unit administrasi dengan

memobilisasikan manusia dan sumber daya finansial

5. Tahap penilaian kebijakan. Di tahap ini, kebijakan yang sudah dijalankan akan mendapatkan penilaian dan dievaluasi dalam melihat sudah sejauh mana kebijakan yang dibuat kemudian ditentukan berdasarkan kriteria dan ukuran yang dijadikan dasar penilai apakah kebijakan public sudah memberikan dampak yang diinginkan.⁷¹

Tahan implementasi pada proses pengambilan kebijakan merupakan salah satu tahapan penting. implementasi kebijakan ialah tahapan lanjutan sesudah perumusan kebijakan dengan jelas serta cara supaya suatu kebijakan bisa mencapai tujuan yang diharapkan.

Dalam pengertian yang luas implemntasi ialah alat administrasi hukum di mana berbagai organisasi, aktor, Teknik serta prosedur bersama-sama bekerja dalam menjalankan kebijakan dalam meraih tujuan atau dampak yang diinginkan.⁷²

Implementasi menurut Widodo, ialah “Menyediakan sarana dalam melaksanakan suatu kebijakan dan bisa menimbulkan akibat atau dampak terhadap sesuatu tertentu”.⁷³

Kedua penjelasan tersebut menyiratkan bahwa dalam implementasi kebijakan diperlukan bermacam sumber daya untuk mencapai tujuan yang akan dicapai. Misalnya, pelaksanaan kebijakan oleh Jones dalam Widodo bahwa pelaksanaan Kebijakan memiliki beberapa persyaratan antara lain pelaksana

⁷¹ Dunn, *Op. Cit.*, 24.

⁷² Winarno, *Op. Cit.*,

⁷³ Widodo, *Op. Cit.*, 86.

atau adanya orang, kemampuan organisasional atau uang, untuk hal ini dikenal dengan istilah *resources*. oleh karenanya, Jones memberikan Batasan implementasi untuk hal ini yaitu pada saat penerimaan sumber daya tambahan sehingga bisa menghitung apa yang dikerjakan.⁷⁴ Terkait dengan hal itu, Horn dan Meter dalam Winarno menjelaskan batasa implementasi sebagai:

Tindakan dilakukan oleh individu atau kelompok-kelompok pemerintah atau swasta yang diarahkan dalam mewujudkan tujuan-tujuan yang sudah ditetapkan untuk sebuah keputusan Kebijakan terdahulu. Tindakan yang dimaksud di sini ialah usaha-usaha yang dilakukan dalam merubah keputusan menjadi tindakan-tindakan operasional dalam kurun waktu tertentu dan dalam rangka melanjutkan usaha demi tercapainya perubahan kecil dan besar yang ditetapkan berdasarkan keputusan-keputusan kebijakan.⁷⁵

Dari bebelapa teori di atas, dapat disimpulkan bahwa Implementasi adalah suatu proses yang kompleks dengan melibatkan beberapa aktor dan menggunakan bermacam-macam sumber daya dalam pelaksanaannya kemudian dilaksanakan untuk kurun waktu tertentu, selain itu, Implementasi ialah suatu tahapan krusial yang menjadi bagian dan suit untuk dipisahkan dari semua proses kebijakan. Sebagus apapun kebijakan jika belum dilimplementasikan maka tidak dapat memberikan dampak dan tujuan yang diinginkan. Sama halnya dengan yang disampaikan oleh Hoogerwerf yang menjelaskan “agar suatu kebijakan bisa memberikan hasil yang diinginkan, maka perlu adanya kebijakan itu

⁷⁴ *Ibid*, hal. 86.

⁷⁵ Winarno, *Op. Cit.*, 102.

dilaksanakan. Pelaksanaan suatu kebijakan bisa didefinisikan sebagai pemanfaatan sarana-sarana yang dipilih dalam mencapai tujuan-tujuan yang dipilih dan ingin direalisasikan”.⁷⁶

Tahap Implementasi dilakukan sesudah perumusan kebijakan, sama halnya yang dijelaskan Winarno bahwa “Implementasi terjadi hanya setelah undang-undang diteetapkan kemudian dana disediakan dalam membiayai Implementasi kebijakan tersebut”.⁷⁷ Lebih lanjut dijelaskan proses Implementasi oleh Mazmanian dan Sabatier dalam Widodo menjelaskan bahwa “Implementasi ialah pelaksanaan keputusan kebijakan dasar, biasanya dalam bentuk perundang-undangan, kemudian bisa juga berbentuk keputusan atau perintah eksekutif yang penting atau keputusan badan peradilan”.⁷⁸ Berdasarkan teori tersebut bisa dijelaskan bahwa dalam penerapan suatu kebijakan hanya bisa dilakukan jika telah ditemukan dasar hukum yang dijadikan payung kebijakan jika sudah ada dasar hukumnya maka kebijakan itu pada setiap pelaksana kebijakan tunduk atau bertindak dengan dasar petunjuk yang sudah ada dasar hukumnya dalam rangka mentransformasikan kebijakan tersebut. Dalam penerapannya tidak mungkin terlepas dari berbagai kendala yang muncul akibat tahap yang kompleks dan rumit, kendala itu menjadi penghalang untuk keberhasilan suatu Implementasi dan bahkan bisa menimbulkan

⁷⁶ Hoogerwerf, *Ilmu Pemerintahan*, (Jakarta : Erlangga, 1982) 57.

⁷⁷ Winarno, *Op. Cit.*, 102.

⁷⁸ Widodo, *Op. Cit.*, 88.

gagalnya Implementasi tersebut.

Karakteristik masalah yaitu salah satu dari tiga kelompok variabel yang mempengaruhi keberhasilan Implementasi misalnya yang dijelaskan oleh Mazamanian dan Sabatier dalam Subarsono mengidentifikasi karakteristik masalah yang terdiri dari:

- 1) kesulitan Teknis. Tingkat kesulitan dari permasalahan yang terkait, sifat permasalahan itu bisa mempengaruhi dengan mudah tidaknya terhadap program diimplementasikan.
- 2) Keragaman Perilaku kelompok sasaran. Hal ini menunjukkan bahwa terhadap program bisa relatif mudah diterapkan apabila kelompok sasarannya homogen. sebaliknya apabila sasarannya heterogen, maka Implementasinya heterogen, maka Implementasi program tersebut akan relatif lebih sulit.
- 3) Proporsi kelompok sasaran terkait total populasi. Suatu program relatif akan sulit diimplementasikan apabila sasarannya meliputi semua populasi. sebaliknya sebuah program relatif dengan mudahnya diimplementasikan jika jumlah kelompok sasarannya tidak terlalu besar.
- 4) Cakupan perubahan perilaku yang diharapkan. Suatu program dengan tujuan mampu memberikan pengetahuan atau dengan sifat kognitif bisa relatif mudah diimplementasikan dibandingkan program dengan tujuan

dalam mengubah sikap dan perilaku masyarakat.⁷⁹

Kemudian Wahab menjelaskan bahwa kebijakan gagal diterapkan karena penyebabnya dari beberapa faktor antara lain:

1. Pihak-pihak yang terlibat dalam pelaksanaan belum bisa bekerja sama dalam kebijakan tersebut
2. Pihak-pihak yang terlibat ini telah bekerja dengan setengah hati atau belum efisien
3. keterlibatan pihak-pihak belum menguasai permasalahan yang dihadapi
4. Kemungkinan masalah yang dihadapi di luar jangkauan kekuasaan para pihak yang terlibat dalam Implementasi tersebut.⁸⁰

Dari pemaparan di atas, kita dapat mengetahui banyaknya kendala yang bisa menghambat keberhasilan dari pelaksanaan atas kebijakan, oleh karenanya kebijakan yang sudah dibuat sebelum diputuskan dan dilaksanakan harus dilakukan perencanaan dengan lebih matang sehingga peramalan yang disusun bisa memprediksi kendala atau masalah yang akan timbul.

Suatu penerapan bisa berjalan efektif dan diperlukan berbagai ketepatan, Nugroho memberikan perincian pada prinsip ketepatan yang bisa dipenuhi untuk hak keefektifan kebijakan diantaranya:

⁷⁹ A.G Subarsono, *Op. Cit.*, 95-96

⁸⁰ Solichin Abudl Wahab, *Analisis Kebijakan Dari Formulasi Ke Implementasi Kebijaksanaan Negara*, (Jakarta: Bumi Aksara, 1997), 59.

1. Ketepatan kebijakan. Apakah kebijakan itu telah tepat. penilaian ketepatan dinilai dari sudah sejauh mana kebijakan yang telah ada dengan muatan hal-hal yang memang memecahkan masalah yang hendak dipecahkan
2. Ketetapan pelaksanaan. Ketepatan dalam hal pelaksana atau aktor dari Implementasi kebijakan yang akan dilaksanakan. Ada tiga lembaga yang bisa menjadi pelaksana, ialah pemerintah dengan bekerjasama antara pemerintah dan masyarakat atau swasta, dan Implementasi kebijakan yang diswastakan.
3. Ketetapan target. Ketetapan dengan target berhubungan dengan tiga hal. Pertama, apakah target di lintervensi sesuai dengan apa yang direncanakan, tidak tumpang tindih dengan Intervensi lain, dan tidak bertentangan antara Intervensi kebijakan lain. Kedua, kesiapan dengan kondisi target untuk di Intervensi, ketiga apakah Intervensi Implementasi kebijakan bersifat baru atau memperbaharui implementasi kebijakan sebelumnya
4. Ketepatan lingkungan. Terdiri dari dua lingkungan yaitu lingkungan kebijakan ialah interaksi diantara lembaga perumus kebijakan dan pelaksana kebijakan dengan lembaga lain yang terkait. Serta lingkungan eksternal

kebijakan yang atas persepsi publik dari kebijakan, Interpretasi lembaga strategis dalam masyarakat dan individu-individu tertentu dengan memiliki peran penting dalam menginterpretasikan kebijakan dan Implementasi kebijakan.⁸¹

selain dari keempat hal diatas, Hogwood dan Gun dikutip Wahab, menjelaskan sepuluh syarat supaya implementasi kebijakan bisa berjalan dengan baik dan sempurna, diantaranya:

1. Kondisi eksternal yang dihadapi badan atau instansi pelaksana tidak bisa menimbulkan kendala atau gangguan yang serius.
2. Dalam melaksanakan program tersedia sumber -sumber dan waktu yang cukup memadai
3. Perpaduan sumber-sumber yang diperlukan benar-benar tersedia
4. Kebijaksanaan bisa diimplementasikan dengan didasari oleh suatu hubungan kausalitas
5. Hubungan kausalitas bersifat langsung dan hanya sedikit mata rantai penghubungnya
6. Hubungan saling ketergantungan harus kecil
7. Pemahaman mendalam dan kesempatan terhadap tujuan
8. Tugas-tugas ditetapkan dan diperinci dalam urutan yang tetap
9. Koordinasi dan komunikasi yang sempurna

⁸¹ Nugroho, *Op. Cit.*, 521.

10. Pihak-pihak yang memiliki wewenang bisa mendapatkan dan menuntut kepatuhan yang sempurna.⁸²

Dari teori yang dijelaskan di atas bisa disimpulkan bahwasanya Implementasi memerlukan berbagai faktor-faktor pendukung supaya Implementasi bisa berhasil serta perlu diprediksi kendala atau hambatan yang bisa muncul yang mengakibatkan gagalnya suatu Implementasi.

3. Syarat Pembentukan Peraturan Daerah

a. Pengertian Perda

Pembentukan Perda karena daerah otonom memiliki kewenangan dan perintah dari peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi. Kewenangan di sini yang dimaksud adalah kewenangan yang telah diatur di dalam Peraturan Pemerintah No. 38 tahun 2007 Tentang Pembagian Urusan Pemerintahan antara Pemerintah, Pemerintahan Daerah Provinsi dan Pemerintahan Daerah Kabupaten/Kota

Pengertian Perda dalam ketentuan Undang-Undang No. 10 tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan dimaksudkan bahwa Peraturan Daerah atau Perda merupakan peraturan perundang-undangan yang dibentuk oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dengan persetujuan bersama Kepala Daerah.

⁸² Wahab, *Op.Cit.*, 71-79.

Pengertian lain terkait Perda dalam UU Nomor 23 tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah yaitu peraturan perundang-undangan yang dibentuk bersama oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dengan kepala daerah baik di provinsi maupun di kabupaten/kota

Amanat dari undang-undang tersebut ialah perda dibuat oleh DPRD bersama pemerintah dalam rangka penyelenggaraan tugas pembantuan dan daerah otonom, kemudian pada ayat (3) dimaksudkan bahwa Perda ialah penjabaran lanjut dari perundang-undangan yang lebih tinggi serta memperhatikan ciri khas daerahnya

b. Syarat terbentuknya Perda

Peraturan daerah ialah hasil dari produk pemerintahan daerah, ialah DPRD dan kepala daerah. Dalam tubuh UU No. 23 tahun 2014 tentang pemerintah daerah menjelaskan rancangan Perda bisa berasal dari Gubernur, DPRD atau Bupati/Walikota. lebih lanjut rancangan Perda yang disusun harus memperoleh persetujuan bersama Gubernur dan DPRD atau Bupati/Walikota untuk bisa dilakukan pembahasan lebih lanjut. Tidak adanya persetujuan bersama, rancangan penyusunan perda tidak bisa dilakukan pembahasan Lebih lanjut.

c. Landasan Pembentukan Perda

dalam penyusunan Perda setidaknya ada sedikit yang harus memuat tiga landasan idelogis, yakni:

- 1) landasan filosofis yaitu landasan yang terkait pada ideologi atau dasar negara
- 2) landasan sosiologis merupakan landasan yang memiliki keterkaitan pada kenyataan atau kondisi empiris yang hidup dalam masyarakat, bisa dikatakan tuntutan atau kebutuhan yang dihadapi oleh masyarakat, harapan dan kecenderungan masyarakat
- 3) landasan yuridis, yaitu landasan yang berhubungan pada kewenangan dalam membentuk kesesuaian dengan materi muatan dan jenis serta prosedur atau tata cara yang tidak bertentangan dengan aturan yang lebih tinggi atau yang berlaku saat ini

Seperti yang diketahui bahwa perda merupakan hasil dari politis, sehingga kebijakan daerah dengan sifat politisnya bisa mempengaruhi substansi perdanya. Dengan demikian, diperlukan pertimbangan terhadap kebijakan politik itu sehinggann tidak memunculkan gejolak di tengah masyarakat.

d. Asas-Asas Penyusunan Perda

Dengan dibentuknya Perda yang memperhatikan asas-asas pembentukan perundang-undangan yang terdapat di

dalam ketentuan UU No. 12 tahun 2011 pada pasal 5 yakni sebagai berikut:

- a) kejelasan tujuan, yakni bahwa setiap penyusunan dan pembentukan aturan perundang-undangan harus memiliki tujuan yang jelas dan hendak ingin dicapai
- b) organ pembentuk atau kelembagaan yang tepat, adalah bahwa setiap jenis peraturan perundang-undangan harus dibuat oleh lembaga/ pejabat pembentuk peraturan perundang-undangan yang berwenang.
- c) Kesesuaian materi muatan dengan jenis muatannya adalah dalam setiap pembentukan peraturan perundang-undangan harus benar-benar memperhatikan materi muatan yang tepat dengan jenis peraturan perundang-undangan.
- d) Bisa dilaksanakan, adalah karena setiap penyusunanaturan perundang-undangan harus memperhitungkan efektivitas peraturan perundang-undangan tersebut di dalam masyarakat, baik secara filosofis, yuridis, maupun sosiologis.
- e) kehasilgunaan dan kedayagunaan, artinya pada setiap peraturan perundang-undangan dibuat karena memang benar-benar dibutuhkan dan bermanfaat dalam mengatur kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara.
- f) Kejelasan rumusan, adalah pada setiap aturan perundang- undangan harus memenuhi persyaratan teknis penyusunan peraturan perundang-undangan sistematika dan pilihan kata atau terminologi, serta bahasa hukumnya jelas dan mudah dimengerti, sehingga tidak menimbulkan berbagai macam interpretasi dalam pelaksanaannya.
- g) Keterbukaan adalah pada setiap proses pembentukan dalam suatu peraturan harus dimulai pada tahap perencanaan, persiapan, penyusunan serta pembahasan yang sifatnya terbuka dan transparan. Oleh sebab itu, setiap lapisan masyarakat memiliki kesempatan yang seluas-luasnya dalam memberikan saran dalam proses pembentukan aturan tersebut.⁸³

⁸³ *Ibid*

e. Asas Materi Muatan Penyusunan Perda

Materi muatan di dalam undang-undang no. 12 tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan harus terkandung asas-asas seperti:

- a. Asas Pengayoman, merupakan pada muatan materi setiap undang-undang memiliki fungsi dalam memberikan perlindungan untuk bisa menciptakan ketentraman masyarakat.
- b. Asas kemanusiaan yaitu setiap peraturan perundang-undangan materi muatannya harus mencerminkan penghormatan dan perlindungan ham, harkat serta martabat setiap masyarakat atau penduduk negara Indonesia secara proporsional
- c. Asas Kebangsaan merupakan muatan pada undang-undang berdasarkan watak dan sifat bangsa Indonesia dengan kebhinekaan untuk tetap menjaga prinsip yang ada pada Negara Kesatuan Republik Indonesia
- d. Asas Kekeluargaan yaitu pada setiap materi muatan yang ada di tubuh undang-undang lebih mencerminkan hasil rapat dalam mencapai mufakat untuk setiap pengambilan keputusan
- e. Asas Kenusantaraan merupakan pada setiap materi muatan peraturannya harus senantiasa mempertimbangkan kepentingan pada setiap wilayah yang ada di Indonesia dan materi yang ada di dalamnya adalah bagian pada sistem hukum dengan dasar Pancasila.
- f. Asas Bhineka Tunggal Ika, yaitu untuk setiap materi muatan di dalam aturan yang dibuat harus mencerminkan agama, keragaman penduduk, golongan dan suku serta kondisi khusus oleh setiap daerah terkhusus budaya yang bersangkutan serta masalah-masalah yang terjadi pada kehidupan masyarakat, berbangsa dan bernegara.
- g. Asa keadilan yaitu dalam setia materi muatan peraturan perundang-undangan harus mewujudkan keadilan baik secara proporsional untuk setiap warga negara tanpa terkecuali.
- h. Asas Persamaan Kedudukan dihadapan hukum dan pemerintahan merupakan pada setiap materi muatan di dalam suatu aturan tidak bisa berisi hal yang

bersifat pembeda antara suku, agama, golongan, ras status sosial atau gender

- i. Asas Kepastian dan Ketertiban Hukum, adalah bahwa setiap materi muatan peraturan perundang-undangan tidak boleh berisikan hal-hal yang bersifat membedakan berdasarkan latar belakang antara lain, suku, agama, ras, gender, golongan, ataupun status sosial.
- j. Asas Keseimbangan, keserasian, dan Keselarasan, adalah bahwa segala materi muatan peraturan perundang-undangan haruslah mencerminkan keseimbangan dan keserasian serta keselarasan antar kepentingan individu dan kepentingan masyarakat dengan kepentingan bangsa dan kepentingan Negara.
- k. Asas-Asas lain yang sesuai dengan Bidang Hukum Peraturan Perundang-Undangan yang Bersangkutan, antara lain dalam hukum pidana, Contohnya asas tiada hukuman tanpa kesalahan, asas praduga tak bersalah, asas legalitas, dan asas pembinaan narapidana, dan dalam hukum perdata misalnya, dalam hukum perjanjian misalnya asas kesepakatan, kebebasan berkontrak dan itikad baik.⁸⁴

f. Kedudukan Peraturan daerah

Peraturan daerah akan selalu diakui eksistensinya di dalam sistem hukum di Indonesia. Pengakuan tersebut dapat dilihat dari beberapa pendapat ahli sebagai berikut :

- 1) Irman Soejito menyatakan bahwa salah satu kewenangan yang urgent dari suatu daerah yang memiliki kewenangan mengatur serta mengurus rumah tangga daerahnya sendiri adalah kewenangan untuk menetapkan Perda (peraturan daerah).⁸⁵
- 2) Amiroeddin Syarif mengatakan bahwa peraturan daerah dilakukan dalam rangka pelaksanaan otonomi daerah yaitu mengatur segala sesuatu tentang penyelenggaraan pemerintahan pembangunan serta

⁸⁴ Arief Gosita, *Op Cit.* Hlm. 12-16

⁸⁵ A.Hamid.S Attamimi "Peranan Keputusan Presiden Republik Indonesia Dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Negara – Suatu studi analisis mengenai Keputusan Presiden yang berfungsi pengaturan dalam kurun waktu Pelita I – Pelita IV (Disertasi Dokter UI Jakarta, 1990), Hlm. 289-290

- pelayanan terhadap masyarakat.⁸⁶
- 3) Bagir Manan mengatakan bahwa peraturan daerah adalah nama dari peraturan perundang-undangan ditingkat daerah yang ditetapkan oleh kepala daerah dengan persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat. Kewenangan pemerintah daerah merupakan salah satu ciri yang menunjukkan bahwa pemerintahan ditingkat daerah tersebut merupakan satuan pemerintahan otonom yang berhak mengurus dan mengatur rumah tangga daerahnya sendiri.⁸⁷
 - 4) A. Hamid S . Attamimimi menyatakan bahwa tata susunan peraturan perundang-undangan di Negara Republik Indonesia bahwa peraturan daerah merupakan salah satu jenis peraturan perundang-undangan yang terletak dibawah peraturan perundang-undangan di tingkat pusat.⁸⁸

⁸⁶ Bagir Manan, *Dasar Perundang-undangan Indonesia*, Jakarta Indonesia Hill Co, 1992, Hlm 59 - 60

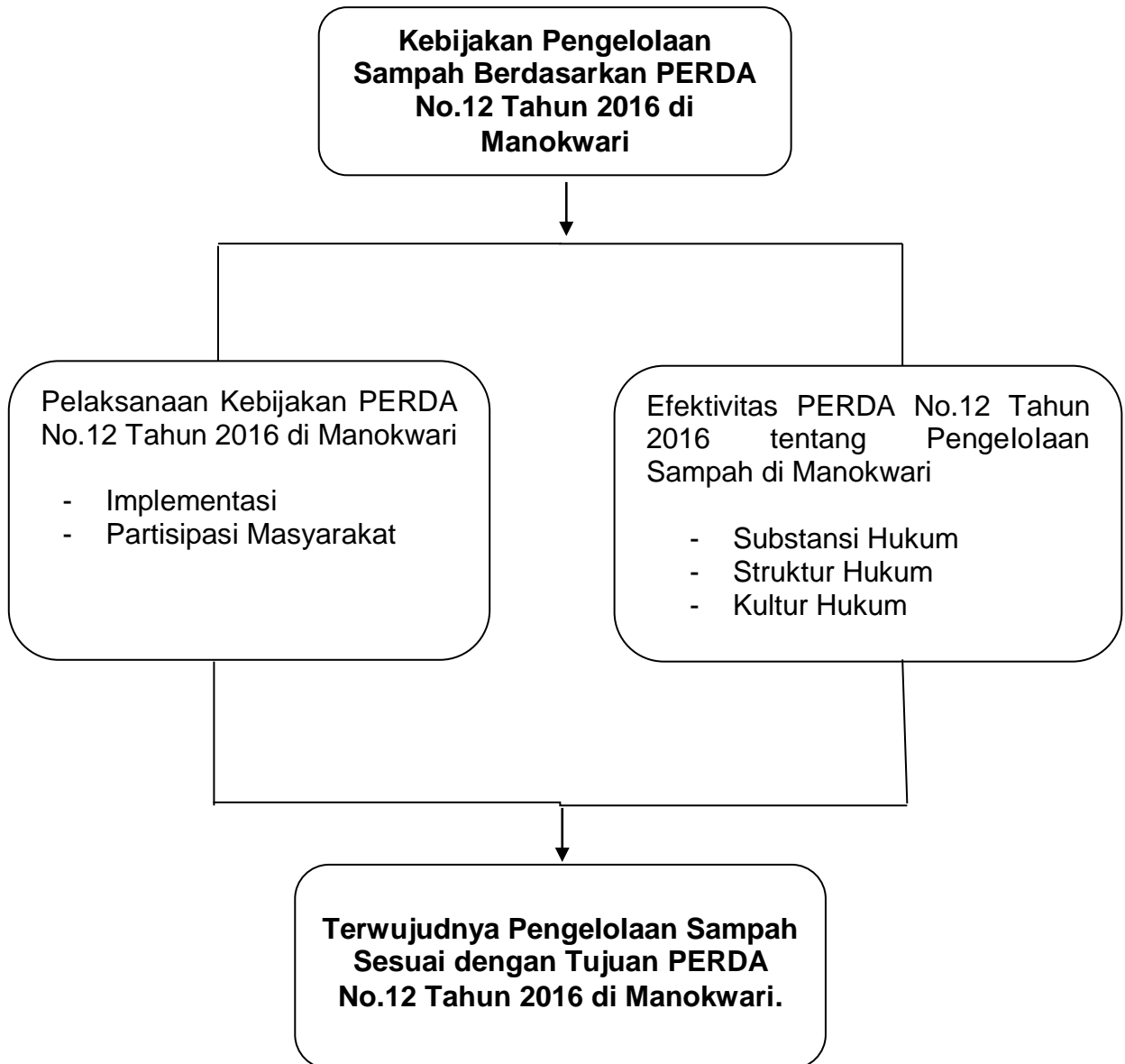
⁸⁷ Amieroeddin Syahrif. *Perundang-undangan Dasar, jenis dan teknik membuatnya* .Bina Aksara, Jakarta, 1987, Hlm 71.

⁸⁸ Irawan Soejito, *TeknikMembuat Peraturan Daerah*, Bina Aksara Jakarta, 1983, Hlm 1

C. Kerangka Pikir

Undang-undang tentang pengelolaan sampah telah mengamanatkan bahwa setiap orang mengelolah sampah harus berwawasan lingkungan. Sistem pengelolaan sampah terpadu akan mencapai target yaitu melaksanakan peleburan sampah dengan semakin banyak yang berasal dari berbagai sumber sampah. Pandangan baru terkait pengelolaan sampah yang secara langsung dari asalnya dengan tujuan melahirkan lingkungan yang sehat dan bersih sehingga mampu menjadikan sampah sebagai barang yang memiliki nilai baik dilihat dari segi ekonominya serta manfaatnya bagi lingkungan tersebut. Adapun indikator bagi suatu lingkungan yang sehat adalah hilangnya suatu pelanggaran yang dilakukan oleh makhluk hidup yang diakibatkan dari kegiatan manusia baik itu disengaja atau tidak disengaja. Tidak selamanya kerusakan lingkungan hidup adalah perbuatan melawan yang diakibatkan dari ulah manusia dan juga bukan akibat dari kelalaian manusia, oleh karena itu, sangat dibutuhkan peran serta masyarakat. Indikator kehidupan berkelanjutan dapat dilihat dari beberapa aspek pendukung yaitu, pusat pemukiman, fisik bangunan masif, pola pikir rasional dan individual, inovatif, kreatif, lebih maju.

D. Bagan Kerangka Pikir



E. Defenisi Operasional

1. Kebijakan pengelolaan sampah adalah rangkaian konsep dan asas yang menjadi pedoman dan dasar rencana dalam pengawasan pengelolaan sampah sesuai dengan tujuan Perda No.12 Tahun 2016 tentang pengelolaan sampah di Manokwari.
2. Implementasi kebijakan pengelolaan sampah adalah penerapan rangkaian konsep dan asas yang menjadi pedoman dan dasar rencana dalam pengawasan pengelolaan sampah sesuai dengan tujuan Perda No.12 Tahun 2016 tentang pengelolaan sampah di Manokwari.
3. Partisipasi masyarakat adalah keterlibatan masyarakat dalam pengelolaan sampah sesuai dengan tujuan Perda No.12 Tahun 2016 tentang pengelolaan sampah di Manokwari.
4. Substansi hukum PERDA NO.12 Tahun 2016 tentang pengelolan sampah di Manokwari adalah keseluruhan aturan atau norma yang dimuat dalam Perda No.12 Tahun 2016 tentang pengelolaan sampah di Manokwari.
5. Struktur hukum PERDA NO.12 Tahun 2016 tentang pengelolan sampah di Manokwari adalah aparat penegak hukum yang berperan sebagai penegak hukum sesuai dengan Perda No.12 Tahun 2016 tentang pengelolaan sampah di Manokwari
6. Kultur hukum PERDA NO.12 Tahun 2016 tentang pengelolan sampah di Manokwari adalah pengaruh Perda No.12 Tahun 2016

tentang pengelolaan sampah di Manokwari terhadap perilaku sosial masyarakat sebagai penduduk yang berada di Kabupaten Manokwari..