

FORMULASI PEMBUATAN PERDA NOMOR 6 TAHUN 2012 TENTANG PENGELOLAAN SAMPAH KOTA SEMARANG

Oleh:
Hevi Mariyana Dewi

**Jurusan Ilmu Pemerintahan
Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik
Universitas Diponegoro**

Jalan Profesor Haji Soedarto, Sarjana Hukum Tembalang Semarang Kotak Pos 1269
Telepon (024) 7465407 Faksimile (024) 7465405
Laman : <http://www.fisip.undip.ac.id> email fisip@undip.ac.id

ABSTRACT

The purpose of this study is to analyze menganalisis manufacture of formulations Regional of Regulation No. 6 of 2012 on waste in the city Semarang. This study used a descriptive method with qualitative data. Data obtained from interviews.

Based on the results, it can be concluded that the process of formulating the draft local regulations is not ideal and can be categorized into the institutional model. Elements or factors that affect composed of external elements of support is quite good but the involvement of outside elements less representative. Elements within the limited means and technology lead technical agency can not provide supporting data, the coordination and communication link that exists involves three parties (executive, legislative, and stakeholders). The main actors are and Sanitation Department, Department of City Planning and the Department of Public Works & Highways NRM Parliament Semarang and Semarang. The main actors are and Sanitation Department, Department of City Planning and the Department of Public Works & Highways NRM Parliament Semarang and Semarang. When viewed from the actors involved, the process of policy formulation can also be categorized into the elite models.

Department of City Planning, Department of Hygiene and, Department of Public Works & Highways PSDA Semarang and Semarang City Council in formulating the draft regulation should pay more attention to the growing issue in society, open access to public disclosure broadly, prepare supporting data accurately , and implementing all phases of the formulation of draft local regulations.

Keywords: Public Policy, Policy Formulation, and Waste Management

ABSTRAKSI

Tujuan dari penelitian ini adalah untuk menganalisis menganalisis tentang formulasi pembuatan Peraturan Daerah Nomor 6 Tahun 2012 tentang Sampah di Kota Semarang. Penelitian ini menggunakan metode deskriptif dengan data kualitatif. Data diperoleh dari wawancara, observasi dan studi dokumentasi.

Berdasarkan hasil penelitian, dapat disimpulkan bahwa proses perumusan rancangan peraturan daerah ini tidak ideal dan dapat dikategorikan ke dalam model kelembagaan. Elemen atau faktor yang mempengaruhi terdiri dari dukungan elemen luar sudah cukup baik namun pelibatan elemen luar kurang representatif. Elemen dalam yaitu keterbatasan sarana dan teknologi menyebabkan instansi teknis tidak dapat menyajikan data-data pendukung, keterkaitan yaitu koordinasi dan komunikasi yang terjalin melibatkan tiga pihak (eksekutif, legislatif, dan stakeholders). Aktor utama adalah Dinas Kebersihan dan Pertamanan, Dinas Tata Kota dan Dinas PU Bina Marga & PSDA Kota Semarang dan DPRD Kota Semarang. Apabila dilihat dari aktor-aktor yang terlibat, proses perumusan kebijakan ini juga dapat dikategorikan ke dalam model elit.

Dinas Tata Kota, Dinas Kebersihan dan Pertamanan, Dinas Pekerjaan Umum Bina Marga & PSDA Kota Semarang dan DPRD Kota Semarang dalam merumuskan rancangan peraturan daerah sebaiknya lebih memperhatikan isu yang berkembang di masyarakat, membuka akses keterbukaan publik secara luas, mempersiapkan data-data pendukung secara akurat, dan menerapkan segala tahapan perumusan rancangan peraturan daerah.

Kata kunci: Kebijakan Publik, Formulasi Kebijakan, dan Pengelolaan Sampah

Pendahuluan

Sampah menjadi suatu permasalahan bagi masyarakat kota karena sangat berpotensi mengakibatkan turunnya produktivitas hingga akhirnya dapat menghambat suatu pembangunan ekonomi nasional. Sampah yang tidak ditangani secara serius dapat menumpuk seiring dengan laju urbanisasi yang terjadi di kota. Produksi sampah yang terus meningkat apabila tidak ada penanganannya akan mengakibatkan kerugian yang nyata. Misal, pembuangan sampah yang tidak diurus dengan ketat maka sampah akan menumpuk dengan cepat, bau akan mengganggu penduduk, serangga juga cepat berkembang biak dan penyakit akan merajalela yang berakibat pada terganggunya kesehatan penduduk. Sampah yang tidak terkelola dengan baik juga berpotensi mendatangkan bencana banjir karena tersumbatnya saluran-saluran air oleh sampah yang akan membawa kerugian yang lebih besar lagi.

Fenomena di atas sebagaimana dialami Pemerintah Kota Semarang. Dalam kurun 3 (tiga) tahun terakhir Pemerintah Kota Semarang dinilai agak kewalahan dalam menyediakan TPA yang memadai bagi pembuangan sampah masyarakatnya. Pihak Pemerintah Kota sangat berkewajiban menyediakan sarana pengelolaan dan pembuangan sampah sebagaimana diamanahkan dalam Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2008 tentang Pengelolaan Sampah Pasal 5, yang berbunyi Pemerintah dan pemerintahan daerah bertugas menjamin terselenggaranya pengelolaan sampah yang baik dan berwawasan lingkungan sesuai dengan tujuan Undang-Undang.

Mengacu pada Undang-Undang tersebut, sudah seharusnya Pemerintahan Kota Semarang bertanggungjawab untuk mengelola sampah dengan serius. Terlebih lagi Pemerintah Kota Semarang juga sudah

memiliki Peraturan Daerah tentang sampah, yaitu Perda Kota Semarang Nomor 6 Tahun 2012 tentang Pengelolaan Sampah. Amanah dari Undang-undang dan Peraturan Daerah di atas sangat tegas mengatur tentang bagaimana seharusnya Pemerintah Kota Semarang dalam melakukan pengelolaan sampah di wilayahnya.

Selama ini pengelolaan sampah di Kota Semarang selain berpedoman dengan Peraturan Daerah Nomor 6 Tahun 1993 tentang Pembersihan di Wilayah Kota Semarang, juga berpedoman pada Peraturan Daerah Kota Semarang Nomor 6 Tahun 2012 tentang Pengelolaan Sampah. Adapun dalam realisasinya masih terdapat kendala-kendala yang berdampak pada permasalahan-pemmasalahan yang cukup kompleks sehingga perlu penanganan yang lebih baik lagi. Kendala lainnya antara lain adalah; kurangnya sarana truk pengangkut sampah dari lingkungan hunian penduduk hingga TPA, kurangnya bego yang tersedia di TPA, belum optimalnya sosialisasi tentang Perda Nomor 6 Tahun 2012, serta ketersediaan perangkat institusi apabila masyarakat atau korporasi terbukti melakukan pelanggaran terhadap Peraturan Daerah Kota Semarang Nomor 6 Tahun 2012 tentang Sampah.

Tempat Pembuangan Akhir (TPA) Jatibarang yang letaknya di daerah bukit-bukit dan dekat dengan pemukiman penduduk perlu perhatian khusus dari Pemerintah. TPA Jatibarang sebagai tempat pembuangan akhir dari semua sampah di Kota Semarang, TPA Jatibarang kini memiliki kondisi yang cukup kritis, di mana jumlah sampahnya sudah melebihi kuota (jumlah sampah yang mengalami peningkatan), sedangkan tempat penimbunan sampah di TPA Jatibarang cukup miris. Kondisi Tempat Pembuangan Akhir (TPA) Jatibarang dinilai belum memadai. Akses jalan menuju lokasi, penataan tempat, hingga pengelolaan sampah masih buruk.

Berdasarkan uraian di atas, maka dampak yang dapat diperkirakan adalah berpotensi terjadinya pencemaran lingkungan dikarenakan bukit-bukit di sekitar TPA Jatibarang sudah mulai gundul, sehingga dapat mempengaruhi pencemaran udara yang berpotensi mengganggu kesehatan lingkungan di pemukiman warga sekitar, oleh karenanya Pemerintah Kota Semarang dituntut segera merumuskan formulasi pembuatan Peraturan Daerah Nomor 6 Tahun 2012 tentang sampah. Melalui formulasi terhadap proses pembentukan Peraturan Daerah sebagai produk kebijakan publik tersebut, maka akan dapat dipahami bagaimana kelayakan di TPA Jatibarang dengan disertai pola penanganan sampah-sampah yang terkumpul di TPA Jatibarang, dapat berlangsung sebagaimana dikehendaki segenap pihak.

Mengacu pada uraian latar belakang dan konsepsi mengenai formulasi kebijakan, maka pertanyaan dalam penelitian ini adalah “bagaimanakah formulasi pembuatan Perda No. 6 Tahun 2012 tentang Sampah di Kota Semarang?”

Tujuan Penelitian

Tujuan penelitian ini adalah untuk menganalisis tentang formulasi pembuatan Perda No. 6 Tahun 2012 tentang Sampah di Kota Semarang.

Kerangka Teori

Pengertian Formulasi Kebijakan

Lindblom dalam Wahab mendefinisikan formulasi kebijakan publik (public policy making) sebagai *An extremely complex, analytical and political process to which there is no beginning or end the boundaries of which are most uncertain. Somehow a complex set of forces that we call policy-making all taken together, produces effect called policies*

Mengacu pada pengertian di atas, maka dapat dikatakan bahwa formulasi kebijakan merupakan suatu tahapan penting dalam perumusan permasalahan dari sesi problem sosial yang segera mendapatkan solusinya. Dalam hal ini sesuai dengan pernyataan Anderson dalam Winarno bahwa formulasi kebijakan publik adalah langkah yang paling awal dalam proses kebijakan publik secara

keseluruhan. Oleh karenanya, apa yang terjadi pada fase ini akan sangat menentukan berhasil tidaknya kebijakan publik yang dibuat itu pada masa yang akan datang. Formulasi kebijakan menyangkut upaya menjawab pertanyaan bagaimana berbagai alternatif disepakati untuk masalah-masalah yang dikembangkan dan siapa yang berpartisipasi.

Model Formulasi Kebijakan

Proses pembuatan kebijakan menurut Winarno merupakan proses yang rumit. Oleh karena itu, beberapa ahli mengembangkan model-model perumusan kebijakan publik untuk mengkaji proses perumusan kebijakan agar lebih mudah dipahami. Pembuatan model-model perumusan kebijakan digunakan untuk lebih menyederhanakan proses perumusan kebijakan yang berlangsung secara rumit tersebut.

1. Model Sistem

Menurut Winarno, model sistem merupakan kebijakan politik yang dipandang sebagai tanggapan dari suatu sistem politik terhadap tuntutan-tuntutan yang timbul dari lingkungan yang merupakan kondisi atau keadaan yang berada diluar batas-batas politik. Kekuatan-kekuatan yang timbul dari dalam lingkungan dan mempengaruhi sistem politik dipandang sebagai masukan-masukan (inputs) sebagai sistem politik, sedangkan hasil-hasil yang dikeluarkan oleh sistem politik yang merupakan tanggapan terhadap tuntutan-tuntutan tadi dipandang sebagai output dari sistem politik.

2. Model Rasional Komprehensif

Model ini merupakan model perumusan kebijakan yang paling terkenal dan juga paling luas diterima para kalangan pengkaji kebijakan publik. Pada dasarnya model ini terdiri dari beberapa elemen, yakni:

a. Pembuatan keputusan dihadapkan pada suatu masalah tertentu. Masalah ini dapat dipisahkan dengan masalah lain atau paling tidak masalah tersebut dapat dipandang bermakna bila dibandingkan dengan masalah yang lain.

b. Tujuan-tujuan, nilai-nilai atau sasaran-sasaran yang mengarahkan pembuat keputusan

dijelaskan dan disusun menurut arti pentingnya.

c. Berbagai alternatif untuk mengatasi masalah perlu diselidiki.

d. Konsekuensi-konsekuensi (biaya dan keuntungan) yang timbul dari setiap pemilihan alternatif diteliti.

e. Setiap alternatif dan konsekuensi yang menyertainya dapat dibandingkan dengan alternatif-alternatif lain. Pembuat keputusan memiliki alternatif beserta konsekuensi-konsekuensinya yang memaksimalkan pencapaian tujuan, nilai- atau sasaran-sasaran yang hendak dicapai.

Keseluruhan proses di atas akan menghasilkan suatu keputusan rasional, yaitu keputusan yang efektif untuk mencapai tujuan tertentu.

3. Model Penambahan

Model ini lebih bersifat deskriptif dalam pengertian, model ini menggambarkan secara aktual cara-cara yang dipakai para pejabat dalam membuat keputusan. Ada beberapa hal yang harus diperhatikan dalam mempelajari model penambahan (inkrementalisme), yakni:

a. Pemilihan tujuan-tujuan atau sasaran-sasaran dan analisis-analisis empirik terhadap tindakan dibutuhkan.

b. Para pembuat keputusan hanya mempertimbangkan beberapa alternatif untuk menanggulangi masalah yang dihadapi

c. Untuk setiap alternatif, pembuat keputusan hanya mengevaluasi beberapa konsekuensi yang dianggap penting saja.

d. Masalah yang dihadapi oleh pembuat keputusan dibatasi kembali secara berkesinambungan.

e. Tidak ada keputusan tunggal atau penyelesaian masalah yang dianggap "tepat" terhadap keputusan yang dianggap baik bahwa persetujuan terhadap berbagai analisis dalam rangka memecahkan persoalan

f. Pembuatan keputusan secara inkremental pada dasarnya merupakan remedial dan diarahkan lebih banyak kepada

perbaikan terhadap ketidaksempurnaan sosial yang nyata.

Inkrementalisme merupakan proses pembuatan keputusan-keputusan dan kebijakan-kebijakan yang merupakan hasil kompromi dan kesepakatan bersama antara banyak partisipan.

4. Model Penyelidikan Campuran

Menurut Winarno, bahwa ketiga model yang telah dipaparkan sebelumnya, yakni model sistem, model rasional komprehensif dan model inkremental pada dasarnya mempunyai keunggulan dan kelemahannya masing-masing. Oleh karena itu, dalam rangka mencari model yang lebih komprehensif, Amitai Etzioni mencoba membuat gabungan antara keduanya dengan menyarankan penggunaan mixed scanning. Pada dasarnya ia menyetujui model rasional, namun dalam beberapa hal ia juga mengkritiknya. Demikian juga, ia melihat pula kelemahan-kelemahan model pembuatan keputusan inkremental.

Metode Penelitian

1. Tipe Penelitian

Metode penelitian ini adalah kualitatif dengan menggunakan tipe penelitian deskriptif, yang mana pengertian dari metode kualitatif adalah metode yang memanfaatkan wawancara terbuka untuk menelaah dan memahami sikap, pandangan, perasaan, dan perilaku individu atau sekelompok orang.

2. Fenomena Penelitian

Fenomena lebih menitikberatkan pada formulasi kebijakan publik, khususnya mengenai Formulasi Kebijakan Pemerintah Kota Semarang tentang Pengelolaan Sampah di TPA Jatibarang, dengan indikator, meliputi:

a. Perencanaan, yang akan diamati antara lain: 1) Keberadaan studi awal tentang kajian sampah di Kota Semarang ; 2) Tingkat agregasi masyarakat dalam kajian sampah di Kota Semarang; 3) Persiapan infrastruktur; dan 4) Keberadaan kelembagaan pengelola yang kondusif

b. Kecukupan informasi, yang akan diamati antara lain: 1) Kecukupan informasi yang diperoleh dari masyarakat tentang kebijakan pengelolaan sampah; dan 2) Ratio

jumlah lahan yang digunakan dengan jumlah sampah yang ada di Kota Semarang

c. Perataan, yang akan diamati antara lain: 1) Adanya kondisi yang kondusif bagi masyarakat untuk melakukan pembuangan sampah; 2) Tingkat strategis dari tempat pembuangan sampah

d. Responsivitas, yang akan diamati antara lain: 1) Kepuasan masyarakat dengan tempat pembuangan sampah yang disediakan oleh Pemerintah Kota Semarang; 2) Tanggapan atau kepuasan masyarakat dengan biaya retribusi yang ditetapkan; 3) Kepuasan masyarakat terhadap terciptanya pengelolaan sampah yang rapi dan tertib

3. Jenis dan Sumber Data

a. Data primer, yaitu data yang diperoleh melalui pertanyaan-pertanyaan dari responden dalam wawancara dan observasi/ pengamatan langsung.

b. Data sekunder, yaitu data yang dikutip dari dokumen-dokumen yang berasal dari instansi atau unit kerja terkait.

4. Teknik Pengumpulan Data

Bila dilihat dari segi cara atau teknik pengumpulan data, maka teknik pengumpulan data dapat dilakukan dengan observasi (pengamatan) dan interview (wawancara) dengan teknik snowball.

5. Analisis dan Interpretasi Data

Dalam suatu kerangka penelitian mutlak dibutuhkan apa yang disebut sebagai analisis data, karena fungsinya adalah sebagai suatu proses mengatur urutan data, mengorganisasikannya ke dalam suatu pola, kategori dan satuan uraian dasar yang menggunakan rumus-rumus atau aturan tertentu.

Pembahasan

Formulasi Kebijakan Publik

Untuk lebih memahami mengenai proses perumusan kebijakan, Kantor Menteri Negara Pemberdayaan Aparatur Negara, yang akhirnya diadopsi di seluruh instansi pemerintah daerah secara umum telah

mengembangkan model proses ideal perumusan kebijakan yang diambil dari Pedoman Umum Kebijakan Publik yang dikembangkan Kantor Menteri Negara Pemberdayaan Aparatur Negara Tahun 2006 yang secara umum dapat digambarkan secara sederhana dalam urutan proses sebagai berikut:

1. Munculnya isu kebijakan. Isu kebijakan dapat berupa masalah dan atau kebutuhan masyarakat dan atau negara, yang bersifat mendasar, mempunyai lingkup cakupan yang besar, dan memerlukan pengaturan pemerintah.

2. Setelah pemerintah menangkap isu tersebut, perlu dibentuk tim perumus kebijakan. Tim kemudian secara paralel merumuskan naskah akademik dan atau langsung merumuskan draf nol kebijakan.

3. Setelah terbentuk, rumusan draf nol kebijakan didiskusikan bersama forum publik, dalam jenjang sebagai berikut:

a. Forum publik yang pertama, yaitu para pakar kebijakan dan pakar yang berkenaan dengan masalah terkait.

b. Forum publik kedua, yaitu dengan instansi pemerintah yang merumuskan kebijakan tersebut.

c. Forum publik yang ketiga dengan para pihak yang terkait atau yang terkena impact langsung kebijakan, disebut juga beneficiaries.

d. Forum publik yang keempat adalah dengan seluruh pihak terkait secara luas, menghadirkan tokoh masyarakat, termasuk didalamnya lembaga swadaya masyarakat yang mengurus isu terkait.

Hasil diskusi publik kemudian dijadikan materi penyusunan pasal-pasal kebijakan yang akan dikerjakan oleh tim perumus. Draft ini disebut Draft 1.

1. Draft 1 didiskusikan dan diverifikasi dalam focused group discussion yang melibatkan dinas/instansi terkait, pakar kebijakan, dan pakar dari permasalahan yang akan diatur.

2. Tim perumus merumuskan Draft 2, yang merupakan Draft Final dari kebijakan.

3. Draf final kemudian disahkan oleh pejabat berwenang, atau, untuk kebijakan undang-undang, dibawa ke proses legislasi yang secara perundang-undangan telah diatur dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011.

Elemen luar adalah bagian luar dari suatu organisasi yang mempunyai pengaruh yang menentukan terhadap rumusan kebijakan. Dimensi dalam adalah bagian dalam dari dalam suatu organisasi, elemen-elemen yang berada di dalam sistem ini terdiri atas struktur organisasi, sumber daya manusia, dan sarana organisasi, termasuk peralatan dan teknologi yang dikuasainya. Keterkaitan atau linkages, yaitu pertama keterkaitan yang ditujukan untuk memperoleh dukungan keabsahan atau legitimasi (*enabling linkages*), kedua adalah keterkaitan sumber daya yang diperlukan dalam perumusan kebijakan. Terkait dengan sumber daya yang diperlukan dalam proses kebijakan, Nugroho mengemukakan terdapat keterbatasan sumber daya dalam proses kebijakan publik, adapun keterbatasan tersebut antara lain keterbatasan sumber daya waktu, kemampuan sumber daya manusia, keterbatasan kelembagaan, keterbatasan dana atau anggaran, dan keterbatasan yang bersifat teknis yaitu kemampuan menyusun kebijakan itu sendiri.

Dalam membicarakan perumusan kebijakan publik, adalah penting untuk melihat siapakah aktor-aktor yang terlibat di dalam proses perumusan kebijakan tersebut. Winarno membagi aktor-aktor atau pemeran serta dalam proses pembentukan kebijakan dapat dibagi dalam dua kelompok, yakni para pemeran serta resmi dan pemeran serta tidak resmi.

Proses Perumusan Rancangan Perda tentang Pengelolaan Sampah

1. Tahapan Isu Kebijakan

Isu utama yang mendasari pembentukan raperda ini adalah diberlakukannya Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2008 tentang Pengelolaan Sampah dan dalam rangka lebih memberikan dukungan konkret pada Peraturan Daerah Nomor 6 Tahun 1993 tentang Pembersihan di Wilayah Kota Semarang. Di samping alasan yuridis normatif di atas, alasan pembuatan Perda Nomor 6 Tahun 2012 adalah sebagaimana dikatakan Eko Roesminingsih,

yaitu “Sebelum adanya Perda Nomor 6 Tahun 2012, Kota Semarang sudah memiliki Perda No 6 tahun 1993 yang mengatur mengenai sampah secara umum. Perda No 6 Tahun 1993 ini bisa dikatakan sudah terlalu lama, sehingga harus ada perubahan pada bagian retribusi.

2. Tahapan Penyiapan Kebijakan dan Pra Kebijakan

Idealnya, komposisi tim perumus kebijakan seharusnya terdiri dari tim internal pemerintah, terdiri atas pejabat yang berkenaan dengan isu kebijakan dan ahli kebijakan publik. Komposisi tim perumus draft raperda dari Dinas Kebersihan dan Pertamanan dan Dinas Pekerjaan Umum Bina Marga dan PSDA Kota Semarang hanya berasal dari internal SKPD, dan hanya sesekali melibatkan pakar kebijakan publik serta pakar yang paham akan permasalahan sampah di Kota Semarang, di samping kurang optimal dalam melibatkan kalangan akademisi, karena dari beberapa kali dilakukan penggodongan rancangan Perda, hanya sekali pihak pemrakarsa rancangan Perda mengundang pakar dan akademis.

Setelah dibentuk tim perumus kebijakan, tahapan selanjutnya adalah tahap pra kebijakan. Pada tahapan ini, tim perumus kebijakan langsung membentuk draf nol raperda dalam bentuk pasal-pasal, tidak lagi merumuskan naskah akademik atau penjelasan mengenai hal-hal yang akan diatur oleh kebijakan dan konsekuensi-konsekuensinya. Nugroho mengungkapkan bahwa waktu untuk merumuskan naskah akademik atau draf nol kebijakan idealnya adalah 2 (dua) minggu kerja (10 hari). Pada tahapan penyiapan kebijakan dan pra kebijakan jika dilihat dari segi waktu yang dibutuhkan sudah dapat dikatakan ideal, yaitu 2 (dua) minggu (10 hari kerja) dengan menggelar rapat sebanyak 5 kali.

3. Tahapan Proses Publik

Pada proses perumusan raperda sampah, setelah draf nol terbentuk Dinas PU Bina Marga dan PSDA beserta Dinas Tata Kota dan Dinas Kebersihan Kota, tidak melaksanakan proses publik, yaitu tidak melibatkan pihak-pihak terkait, dan pihak-pihak luar yang berkaitan dengan raperda. Salah satu tahapan dari proses publik adalah forum pemerintah yang bertujuan untuk saling *sharing* antar

SKPD terkait, mengingat permasalahan sampah merupakan permasalahan yang cukup kompleks dan berkaitan dengan SKPD lain, maka seharusnya perlu diadakan forum pemerintah, bahkan seharusnya melibatkan Komisi III Bidang Pembangunan DPRD Kota Semarang.

4. Tahapan Rumusan Kebijakan

Focus Group Discussion untuk membahas draf 1 yang dihasilkan hanya melibatkan Bagian Hukum Sekretariat Daerah Kota Semarang, berkaitan dengan bahasa hukum dari raperda yang telah dibuat atau draf 1 yang telah dibuat. Hasil diskusi tersebut pada akhirnya mejadi draf 2 atau draf final yang kemudian akan memasuki tahapan selanjutnya yaitu proses legislasi di DPRD Kota Semarang. Dalam hal ini, Nugroho mengungkapkan bahwa diskusi FGD dilaksanakan paling banyak 2 (dua) kali dalam jangka waktu maksimal 2 (dua) minggu kerja (10 hari). Pada tahapan ini, FGD yang dilakukan sebanyak 1 kali.

5. Tahapan Proses Legislasi

a. Pengajuan Rancangan Peraturan Daerah oleh Eksekutif kepada DPRD Kota Semarang

Rancangan Peraturan Daerah tentang Pengelolaan Sampah diajukan oleh Pemerintah Kota Semarang pada 5 Desember 2011. Pengajuan Raperda sudah pada penghujung tahun 2011

b. Penyampaian Raperda oleh Pimpinan DPRD kepada Badan Legislasi

Penyampaian raperda oleh pimpinan DPRD kepada badan legislasi dilakukan pada tanggal 6 Desember 2011. Pengajuan raperda ini tidak disertai dengan naskah akademik, dan tidak disertai dengan keterangan yang memuat pokok pikiran dan materi muatan yang diatur dalam raperda tersebut.

c. Pengkajian Rancangan Peraturan Daerah oleh Badan Legislasi

Tidak adanya naskah akademik dan tidak adanya penjelasan memuat pokok-pokok pikiran dan materi muatan yang diatur, berakibat pada kurang jelasnya landasan filosofis, landasan yuridis, dan landasan sosiologis dari dibentuknya raperda tersebut.

d. Penyampaian Rancangan Peraturan Daerah oleh Pimpinan DPRD kepada Badan Musyawarah

Raperda tersebut diagendakan oleh Badan Musyawarah untuk disampaikan pada Paripurna ke-25 Masa Persidangan III Tahun Kerja 2011 tanggal 13 Desember 2011.

e. Pembicaraan Tingkat I

1) Paripurna Penyampaian Usulan Raperda dan Penjelasan Raperda oleh Eksekutif (Walikota Semarang). Pada Sidang Paripurna ke-25 Masa Persidangan III Tahun Kerja 2011 tanggal 13 Desember 2011 disampaikan 4 buah raperda yang salah satunya adalah Rancangan Peraturan Daerah Kota Semarang tentang Pengelolaan Sampah.

2) Paripurna Pemandangan Umum Fraksi-Fraksi terhadap Usulan Rancangan Peraturan Daerah

Tahapan agenda sidang paripurna ini tidak dilaksanakan, seharusnya pada sidang paripurna dengan agenda pemandangan umum fraksi-fraksi terhadap penyampaian raperda fraksi-fraksi bisa menyampaikan tanggapannya baik dalam bentuk persetujuan atau penolakan, atau sanggahan dan kritikan terhadap substansi permasalahan penyampaian raperda tersebut.

3) Paripurna Tanggapan dan/atau Jawaban Eksekutif terhadap Pemandangan Umum Fraksi-Fraksi. Permasalahan tidak dilaksanakannya paripurna pemandangan umum fraksi terhadap usulan raperda juga terjadi pada sidang paripurna jawaban Walikota atas pemandangan umum fraksi-fraksi yang juga tidak dilaksanakan.

4) Pembahasan Rancangan Peraturan Daerah Kota Semarang tentang Pengelolaan Sampah oleh Panitia Khusus XVI bersama Mitra Terkait. Pembahasan raperda ini dilakukan melalui 2 (dua) tahap pembahasan. Pembahasan tahap pertama dilakukan pada 19 Desember 2011 s/d 30 Desember 2011, dan 3-7 Januari 2012. Adapun mitra-mitra kerja Panitia Khusus XVI. Pembahasan tahap kedua dilaksanakan beberapa kali, yaitu pada tanggal 29 Mei 2012 sampai dengan 4 Juni 2012, 8 Juni sampai dengan 13 Juni 2012 dan dilanjutkan kembali pada 25 Juni sampai

dengan 3 Juli 2012. Pada proses rapat pembahasan tahap pertama dan kedua Panitia Khusus XVI belum mendapatkan data-data mengenai titik-titik lahan, luas dan wilayah-wilayah lahan.

5) Rapat Konsultasi Pansus dengan Pimpinan DPRD Kota Semarang mengenai Pembahasan Raperda. Pada rapat konsultasi Panitia Khusus XVI kepada Pimpinan DPRD Kota Semarang tahap pertama, raperda ini belum selesai dibahas, maka pada rapat yang dilakukan pada tanggal 9 Januari 2012 tersebut diputuskan raperda tersebut ditunda persetujuan bersama dan diperpanjang pembahasannya oleh Pansus XVI. Rapat Konsultasi Pansus XVI kepada Pimpinan DPRD Kota Semarang tahap kedua dilaksanakan pada 5 Juli 2012. Dalam rapat tersebut, Panitia Khusus XVI menyampaikan hasil pembahasan, dan secara umum mendapatkan persetujuan.

f. Pembicaraan Tingkat II

Proses pembahasan dalam Prolegda di atas terus dilakukan secara intensif dan berlangsung cukup lancar, mengingat beberapa fraksi di DPRD Kota Semarang sepakat mengenai penempatan lahan TPA berada di wilayah Jatibarang, sebagaimana selama ini. Proses berkepanjangan dalam perumusan kebijakan yang akhirnya mendapatkan feedback dari masyarakat, yang kemudian diolah kembali menjadi bagian masukan perbaikan kebijakan terus dilakukan penggodongan, sehingga kebijakan yang lahir dinilai sudah relatif rendah dari resistensi penolakan masyarakat.

Paine dan Naumes menawarkan suatu model proses pembuatan kebijakan merujuk pada model sistem yang dikembangkan oleh David Easton. Model ini menurut Paine dan Naumes merupakan model deskriptif karena lebih berusaha menggambarkan senyatanya yang terjadi dalam pembuatan kebijakan. Menurut Paine dan Naumes dalam Winarno, model ini disusun hanya dari sudut pandang para pembuat kebijakan. Dalam hal ini para pembuat kebijakan dilihat perannya dalam perencanaan dan pengkoordinasian untuk menemukan pemecahan masalah yang akan: (1) menghitung kesempatan dan meraih atau menggunakan dukungan internal dan eksternal, (2) memuaskan permintaan

lingkungan, dan (3) secara khusus memuaskan keinginan atau kepentingan para pembuat kebijakan itu sendiri. Pendekatan sistem yang ditawarkan oleh Easton, Paine dan Naumes menggambarkan model pembuatan kebijakan sebagai interaksi yang terjadi antara lingkungan dengan para pembuat kebijakan dalam proses dinamis.

Menurut Winarno, model sistem merupakan kebijakan politik yang dipandang sebagai tanggapan dari suatu sistem politik terhadap tuntutan-tuntutan yang timbul dari lingkungan yang merupakan kondisi atau keadaan yang berada diluar batas-batas politik. Kekuatan-kekuatan yang timbul dari dalam lingkungan dan mempengaruhi sistem politik dipandang sebagai masukan-masukan (inputs) sebagai sistem politik, sedangkan hasil-hasil yang dikeluarkan oleh sistem politik yang merupakan tanggapan terhadap tuntutan-tuntutan tadi dipandang sebagai keluaran (output) dari sistem politik.

Aktor dan Peran Aktor yang Terlibat dalam Proses Perumusan Peraturan Daerah

1. Pemetaan Aktor yang Terlibat

Pemeran serta resmi terdiri dari eksekutif yaitu Badan Lingkungan Hidup, Dinas PU Bina Marga dan PSDA Kota Semarang selaku instansi teknis pengusul raperda, dan SKPD-SKPD terkait. Untuk merumuskan draf awal raperda, Dinas Tata Kota, Dinas Kebersihan dan Pertamanan, Dinas PU Bina Marga dan PSDA Kota Semarang membentuk tim perumus kebijakan. Sementara lembaga legislatif yaitu DPRD Kota Semarang yang melakukan pembahasan secara langsung melalui Panitia Khusus XVI. Panitia Pemeran serta tidak resmi yang dilibatkan dalam proses perumusan raperda hanya DPD REI Jawa Tengah.

2. Peran Aktor

Badan Lingkungan Hidup, Dinas Tata Kota, Dinas Kebersihan dan Pertamanan serta Dinas PU Bina Marga dan PSDA Kota Semarang memiliki peranan membentuk draf awal raperda melalui tim perumus kebijakan. Proses pembahasan raperda di DPRD Kota Semarang menegaskan fungsi legislasi atau fungsi membuat undang-undang dalam hal ini peraturan daerah. Panitia Khusus XVI DPRD

Kota Semarang dalam melakukan pembahasan terhadap raperda dengan melibatkan pihak-pihak yang terkait meliputi SKPD-SKPD terkait, dan pihak luar yaitu DPD REI Jawa Tengah. Pihak-pihak terkait tersebut memiliki peran dalam rapat-rapat pembahasan yang dijadwalkan Panitia Khusus XVI DPRD Kota Semarang dengan memberikan masukan, kritik dan saran terhadap raperda yang dirumuskan.

Sebagai salah satu kota besar (sekarang metropolitan), Semarang pernah beberapa kali berhasil meraih penghargaan Adipura, sehingga dalam rangka mempertahankan prestasi tersebut, maka upaya menciptakan lingkungan kota yang bersih dan nyaman merupakan suatu keharusan. Salah satu indikator dari lingkungan kota yang bersih dan nyaman adalah ketersediaan dan kesiapan institusi yang berkompeten dalam pengelolaan sampah kota, beserta penyediaan infrastruktur kelengkapannya.

Melihat proses formulasi kebijakan pembuatan Peraturan Daerah Kota Semarang Nomor 6 Tahun 2012, maka dapat dilukiskan betapa panjangnya proses penyusunan, penggodogan hingga mencapai pematangan dengan melalui 2 (dua) tahapan pokok, mulai dari tahap perencanaan, penyusunan, pembahasan, penetapan sampai penyebarluasan seluruhnya melibatkan peran DPRD secara langsung. Model formulasi penyusunan kebijakan tersebut kesemuanya dilakukan dengan melibatkan sumber daya yang ada, sehingga diharapkan output yang dihasilkan oleh Peraturan Daerah dimaksud dapat memberikan kontribusi positif kepada masyarakat. Mengacu pada proses bagan alur penyusunan dan pembuatan Perda, maka dalam rangka mencari model yang lebih sesuai dengan kondisi empiris disusunlah melalui metode mixed scanning.

Oleh karena formulasi kebijakan publik harus dilakukan dalam konteks organisasi yang menyeluruh dengan tujuan dan target yang jelas, prioritas yang jelas serta sumber daya pendukung yang jelas pula. Jika ketiga hal ini tidak diperhatikan dengan baik, jangan terlalu banyak berharap kesuksesan implementasi sebuah kebijakan publik.

Kesimpulan

Berdasarkan hasil analisis dengan memahami elemen atau faktor yang mempengaruhi dalam proses perumusan raperda ini diperoleh kesimpulan sebagai berikut;

1. Pelibatan pihak luar atau masyarakat masih kurang representatif,
2. Dukungan dari elemen luar yang dilibatkan sudah cukup baik
3. Kualitas pegawai Seksi Pengelolaan Sampah jika dilihat dari kualitas dapat dikatakan cukup baik, sedangkan dari segi kuantitas pegawai dirasa masih kurang
4. Ketidakmampuan Dinas PU Bina Marga & PSDA, Badan Lingkungan Hidup, Dinas Kebersihan dan Pertamanan serta Dinas Tata Kota dalam menyajikan data-data terkini yang berkaitan dengan kawasan lahan, dan jumlah luas lahan disebabkan karena adanya peralatan yang memadai
5. Keterlambatan penyelesaian proses pembahasan raperda salah satunya disebabkan oleh keterbatasan sumber daya waktu.
6. Kurang optimalnya pelibatan unsur pakar dan akademisi dalam perancangan Perda karena alasan kurangnya anggaran dana yang disediakan.

Dalam proses perumusan raperda ini, aktor utama atau aktor yang paling dominan adalah Dinas Kebersihan dan Pertamanan, Dinas Tata Kota, Badan Lingkungan Hidup dan Dinas PU Bina Marga dan PSDA Kota Semarang selaku instansi teknis pengusul raperda dan Panitia Khusus XVI DPRD Kota Semarang yang melakukan pembahasan terhadap raperda. Aktor-aktor terkait yang terlibat mempunyai peran memberikan masukan, kritik dan saran terhadap raperda yang dirumuskan.

Saran

1. Bagi Dinas Kebersihan Kota, Badan Lingkungan Hidup, Dinas Tata Kota serta PU Bina Marga dan PSDA Kota Semarang
 - a. Dalam merumuskan isu dan masalah kebijakan seharusnya memperhatikan kecenderungan isu yang muncul dari masyarakat dan mencari data pendukung atau informasi yang akurat,

b. Dalam membentuk tim perumus draft raperda seharusnya tidak hanya berasal dari internal SKPD,

c. Dalam merumuskan suatu draf raperda seharusnya dilakukan proses publik,

d. Untuk pembahasan raperda di tingkat legislatif, sebaiknya terlebih dahulu mempersiapkan data-data pendukung. Perlu dilakukan up-dating data yang berkaitan dengan rawa maupun masalah lain secara berkala,

e. Dalam hal implementasi peraturan daerah ini, Dinas Kebersihan Kota, Badan Lingkungan Hidup, Dinas Tata Kota serta Dinas PU Bina Marga dan PSDA Kota Semarang perlu segera menetapkan titik-titik lokasi lahan berikut luas lahan dan wilayah lahan dengan peraturan walikota yang disertai dengan peta dan disesuaikan dengan RTRW Kota Semarang Tahun 2011-2031, mensosialisasikan perda kepada semua elemen masyarakat dan memasang plang nama jenis lahan di setiap lokasi yang telah ditetapkan titik-titiknya, menertibkan mekanisme pemberian izin reklamasi lahan sesuai dengan yang telah diatur dalam perda, dan menindak tegas bagi pelaku-pelaku ilegal dan tidak memperhatikan kelestarian lingkungan.

2. Bagi DPRD Kota Semarang

a. DPRD Kota Semarang sebaiknya menjalankan setiap tahapan proses legislasi secara prosedur sesuai mekanisme yang berlaku,

b. Dalam melakukan pembahasan raperda seharusnya DPRD Kota melibatkan lebih banyak stakeholder dari kalangan masyarakat yang akan terkena dampak dari kebijakan yang dirumuskan,

c. Pembahasan raperda yang berkaitan dengan tata ruang, tata wilayah, dan penentuan kawasan seperti lahan seharusnya mengacu pada Rencana Tata Ruang Wilayah (RTRW) Kota Semarang Tahun 2011-2031,

d. Untuk mengatasi keterbatasan sumber daya waktu sebaiknya segera merumuskan Program Legislasi Daerah (Prolegda) untuk setiap tahunnya,

e. Melakukan pengawasan secara berkala terhadap implementasi peraturan daerah yang telah dibuat, terutama berkaitan dengan pemberian izin reklamasi lahan, dan pelaksanaan sosialisasi jenis-jenis lahan.

Daftar Pustaka

B.N. Marbun. 2004. DPRD Pertumbuhan, Masalah dan Masa Depan. Erlangga. Jakarta.

Budi Winarno. 2007. Teori dan Proses Kebijakan Publik. Media Pressindo. Yogyakarta.

Koesnadi Hardjosoemantri, 2012. Hukum Tata Lingkungan, Edisi VIII, Gadjah Mada University Press, Yogyakarta.

Solichin Abdul Wahab. 2001. Analisis Kebijaksanaan dari Formulasi ke Implementasi Kebijakan Negara. Jakarta: Bumi Aksara.

Sugiyono. 2008. Memahami Penelitian Kualitatif. Alfabeta : Bandung.

<http://www.koran-sindo.com/node/329051>, diakses 9 September 2013 jam 01.20 WIB

<http://m.suaramerdeka.com/index.php/read/cetak/2013/09/11/236409>, diakses 9 September 2013, jam 1.29 WIB.

(http://www.iyaa.com/berita/nasional/umum/1447347_1124.html jam 07.14 WIB, tanggal 12 Nopember 2013).