

**IMPLEMENTASI PERATURAN DAERAH NOMOR 02  
TAHUN 2011 DI KOTA BENGKULU SEBAGAI UPAYA  
PENINGKATAN PENGELOLAAN SAMPAH**

**OLEH:**

**EVI PERMATA SARI  
NPM. B2A 009105**

**TESIS**

**Diajukan untuk Menempuh Ujian dan Memenuhi  
Persyaratan Guna Mencapai Gelar  
Magister Hukum**



**PROGRAM STUDI PASCASARJANA ILMU HUKUM  
UNIVERSITAS BENGKULU  
BENGKULU  
2013**

## MOTTO DAN PERSEMBAHAN

### MOTTO

*Sesungguhnya bersama kesulitan itu ada kemudahan  
Maka apabila kamu telah selesai dari sesuatu urusan  
Kerjakanlah dengan sungguh-sungguh urusan yang lain  
Dan hanya kepada Tuhanmulah hendaknya kamu berharap  
(Q.S. Alam Nasyah 6-8)*

### PERSEMBAHAN:

*Kupersembahkan karya ini untuk:  
mama dan papa, yang selalu mendukung dan mendoakan ku  
Suamiku tercinta, atas semangat dan doa yang selalu dipanjatkan untukku  
Buah cintaku, M. Haendovi sebagai inspirasi dan motivasiku  
untuk orang-orang yang telah menjadi bagian penting dalam hidup ku*

## KATA PENGANTAR

Syukur alhamdulillah atas ke hadirat Allah SWT, karena berkat rahmat dan hidayah-Nya tesis dengan judul: **“Implementasi Peraturan Daerah Nomor 02 Tahun 2011 Di Kota Bengkulu Sebagai Upaya Peningkatan Pengelolaan Sampah”** dapat diselesaikan tepat pada waktunya. Tesis ini disusun dengan tujuan untuk memenuhi salah satu syarat memperoleh gelar Magister Hukum pada Program Pascasarjana Fakultas Hukum Universitas Bengkulu.

Tesis ini memuat uraian tentang pelaksanaan pengelolaan sampah di Kota Bengkulu. Pelaksanaan pengelolaan sampah merupakan suatu upaya untuk meningkatkan kebersihan di Kota Bengkulu. Dalam pelaksanaan pengelolaan sampah di Kota Bengkulu masih ditemui berbagai macam hambatan. Ketidakefektifan Peraturan Daerah Nomor 02 Tahun 2011 Tentang Pengelolaan Persampahan mengakibatkan belum optimalnya pelaksanaannya peraturan daerah tersebut di Kota Bengkulu.

Di dalam penyusunan tesis ini tidak terlepas dari bantuan, dorongan serta bimbingan dari berbagai pihak sehingga penulis dapat menyelesaikan penulisan skripsi ini. Pada kesempatan ini penulis secara khusus mengucapkan terima kasih yang tak terhingga kepada:

1. Bapak M. Abdi, SH, MH., selaku Dekan Fakultas Hukum Universitas Bengkulu.
2. Bapak Dr. Eleksiton Somi, SH., M.Hum selaku Pembimbing Utama, yang telah dengan sabar membimbing dan mengarahkan penulis dalam menyelesaikan tesis ini.

3. Bapak Dr. Amancik, S.H., M.Hum, selaku Pembimbing Pendamping, yang selalu memberikan bimbingan dan petunjuk kepada penulis sehingga tesis ini dapat diselesaikan.
4. Bapak dan Ibu Dosen serta karyawan di lingkungan Civitas Akademika Fakultas Hukum.
5. Bapak Iswandi, SH, selaku Kepala Bagian Hukum Sekretariat Daerah Kota Bengkulu.
6. Ibu Dra. Yenny Firman, selaku Kepala Bagian Badan Pemberdayaan Masyarakat, Pemberdayaan Perempuan dan Keluarga Berencana Kota Bengkulu.
7. Bapak Abdullah, SH, selaku Kepala Bidang Kebersihan Dinas Kebersihan, Pertamanan dan Pemakaman Kota Bengkulu.
8. Anggota Badan Legislasi Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kota Bengkulu.
9. Pengurus Lembaga Pemberdayaan Masyarakat (LPM) Kota Bengkulu.
10. Masyarakat Kota Bengkulu yang telah memberikan data-data dan informasi yang diperlukan sehubungan dengan penulisan skripsi ini.
11. Kedua orang tuaku papa dan mama yang selalu mendoakan, memberikan aku semangat dan dukungan baik moril maupun materil.
12. Suamiku HM. Sidonaris dan anaku M. Haendovi sebagai sumber inspirasiku yang selalu memberikan semangat dalam penyusunan tesis ini.
13. Semua pihak yang pernah menjadi sandaran penulis disaat suka maupun duka yang tidak dapat disebutkan satu persatu, yang telah memberikan semangat dalam menyelesaikan tesis ini.

Akhirnya dengan segala kerendahan hati, penulis mohon maaf atas segala kekurangan yang ada, dan tak lupa kritik dan saran sangat penulis harapkan. Semoga tesis ini dapat bermanfaat bagi kita semua. Amien.

Bengkulu, Februari 2013

Penulis

## **ABSTRACT**

The rapid population growth and increased economic activity that gave rise to the social urban problems one of which is the increasing volume of waste. To follow this government is very strategic position to make policy in the form of local regulations that Regional Regulation No. 02 Year 2011 on Waste Management. Although the rules have been set by the city of Bengkulu, but the implementation was not as expected. This research is an empirical method of collecting primary and secondary data were then analyzed qualitatively. From the research it is known that the Regional Regulation No. 02 Year 2012 on Waste Management is not effective. Inhibiting factors encountered are as follows: the rule of law, law enforcement, infrastructure and public awareness and stakeholders as for waste management efforts do to Regional Regulation Number 02 Year 2011 to increase household waste management Bengkulu city are as follows: the political will to implementing regulations, local governments must immediately create a rule mayor, the executive officers need to be supported and backed by adequate infrastructure and significant costs and the movement led by local regulators to implement the mandate rather than the rule. Suggestions put forward by the researchers to the city of Bengkulu is as follows: immediately make the mayor on waste management regulations, to revise the Regional Regulation No. 02 Year 2011 on Waste Management in accordance with Law No. 18 Year 2008 on Waste Management and Government Regulation No. 81 Year 2012 on Waste Management and to disseminate the maximum of the local regulations on waste management.

Keywords: Implementation, waste management

## ABSTRAK

Pesatnya pertumbuhan penduduk dengan peningkatan aktivitas ekonomi dan social masyarakat yang memunculkan masalah-masalah perkotaan salah satunya adalah meningkatnya volume sampah. Untuk menindaklanjuti hal ini kedudukan pemerintah sangat strategis guna membuat kebijakan berupa peraturan daerah yakni Peraturan Daerah Nomor 02 Tahun 2011 tentang Pengelolaan Sampah. Kendati peraturan tersebut telah diatur oleh pemerintah kota Bengkulu, namun dalam implementasinya tidak seperti yang diharapkan. Penelitian ini bersifat empiris dengan metode pengumpulan data primer dan sekunder yang kemudian dianalisis secara kualitatif. Dari hasil penelitian maka diketahui bahwa Peraturan Daerah Nomor 02 Tahun 2012 tentang Pengelolaan Sampah tidak berlaku efektif. Faktor penghambat yang dihadapi antara lain sebagai berikut : aturan hukum, penegak hukum, sarana prasarana dan kesadaran masyarakat dan *stakeholders* pengelolaan sampah adapun upaya yang dilakukana agar Peraturan Daerah Nomor 02 Tahun 2011 mampu meningkatkan pengelolaan sampah rumah tangga Kota Bengkulu adalah sebagai berikut: kemauan politik untuk melaksanakan peraturan daerah, pemerintah daerah harus segera membuat perwal, bagi aparat pelaksana perlu ditunjang dan didukung oleh sarana dan prasarana yang memadai serta biaya yang cukup dan adanya gerakan yang dimotori oleh pembuat peraturan daerah untuk melaksanakan amanat daripada peraturan itu. Saran yang diajukan oleh peneliti kepada pemerintah kota Bengkulu adalah sebagai berikut : segera membuat perwal tentang pengelolaan sampah, segera merevisi Peraturan Daerah Nomor 02 Tahun 2011 tentang Pengelolaan Sampah sesuai dengan Undang-undang Nomor 18 Tahun 2008 tentang Pengelolaan Sampah dan Peraturan Pemerintah Nomor 81 Tahun 2012 tentang Pengelolan Sampah dan melakukan sosialisasi secara maksimal terhadap peraturan daerah tentang pengelolaan sampah.

Kata kunci : Implementasi, pengelolaan sampah

## DAFTAR ISI

<b>HALAMAN JUDUL .....</b>	<b>i</b>
<b>HALAMAN PENGESAHAN.....</b>	<b>ii</b>
<b>MOTTO DAN PERSEMBAHAN.....</b>	<b>iii</b>
<b>KATA PENGANTAR.....</b>	<b>iv</b>
<b>ABSTRAK .....</b>	<b>vii</b>
<b>DAFTAR ISI.....</b>	<b>ix</b>
<b>DAFTAR TABEL .....</b>	<b>xi</b>
<b>BAB I PENDAHULUAN</b>	
A. Latar Belakang.....	1
B. Permasalahan .....	8
C. Tujuan Penelitian.....	8
D. Kegunaan Penelitian .....	9
E. Sistematika Penulisan .....	10
F. Kerangka Pemikiran .....	10
G. Keaslian Penelitian .....	11
<b>BAB II TINJAUAN PUSTAKA</b>	
A. Tinjauan Umum Mengenai Peraturan Daerah.....	13
1. Pengertian Peraturan Daerah .....	16
2. Pedoman Penyusunan Peraturan Daerah .....	16
3. Asas-Asas Penyusunan Peraturan Daerah .....	17
4. Asas Materi Muatan Penyusunan Peraturan Daerah .....	18
5. Kedudukan Peraturan Daerah .....	20
B. Teori Penegakan Hukum .....	21
C. Teori Otonomi Daerah.....	26
D. Tinjauan Umum Mengenai Sampah.....	29
1. Pengertian sampah .....	29
2. Sumber sampah .....	30
3. Faktor yang mempengaruhi sampah .....	30
4. Sistem pengelolaan sampah .....	31

5. <i>Stakeholders</i> dalam pengelolaan sampah perkotaan .....	38
6. Perubahan paradigam pengelolaan sampah .....	39
7. Konsep pengelolaan sampah 3R .....	40
8. Dampak jika sampah tidak dikelola .....	42
<b>BAB III METODE PENELITIAN</b>	
A. Sifat Penelitian.....	44
B. Lokasi Penelitian .....	44
C. Penentuan Informan.....	44
D. Metode Pengumpulan Data .....	45
1. Data Primer.....	45
2. Data Sekunder .....	46
E. Metode Analisis Data .....	47
<b>BAB IV HASIL DAN PEMBAHASAN</b>	
A. Implementasi Peraturan Daerah Nomor 2 Tahun 2011 Tentang Pengelolaan Sampah.....	48
1. Kelembagaan atau Organisasi .....	48
2. Teknik Operasional.....	49
3. Peraturan.....	50
4. Pembiayaan.....	50
5. Peran Serta Masyarakat .....	50
B. Faktor Penghambat Pengolahan Sampah Rumah Tangga dengan Diterapkan Peraturan Daerah Nomor 02 Tahun 2011 di Kota Bengkulu.....	74
C. Upaya yang Dilakukan Agar Peraturan Daerah Nomor 02 Tahun 2011 Mampu Meningkatkan Pengolahan Persampahan Rumah Tangga Kota Bengkulu.....	77
<b>BAB V KESIMPULAN DAN SARAN-</b>	
A. Kesimpulan.....	81
B. Saran .....	82
<b>DAFTAR PUSTAKA</b>	

## DAFTAR TABEL

Tabel 1. Sarana dan Kelengkapan Pengelolaan Sampah .....	49
--	----

# **BAB I**

## **PENDAHULUAN**

### **A. Latar Belakang**

Indonesia mengalami proses pembangunan perkotaan yang pesat, yang mana perkembangannya selalu diikuti dengan proses pembangunan berbagai fasilitas seperti pusat bisnis, komersial, dan industri yang umumnya dapat menyediakan lapangan kerja. Hal inilah yang menyebabkan masyarakat tertarik untuk hidup di perkotaan guna mencari nafkah dan meningkatkan taraf hidupnya. Kenyataan ini berakibat pada proses urbanisasi yang sulit diatasi sehingga terjadi peningkatan kepadatan penduduk di perkotaan.

Pesatnya pertumbuhan penduduk kota diikuti dengan peningkatan berbagai aktifitas ekonomi dan sosial masyarakat yang kemudian memunculkan masalah-masalah perkotaan. Kondisi ini diperparah dengan keterbatasan sumber daya pemerintah pusat dan pemerintah daerah untuk menangani permasalahan tersebut. Secara umum kondisi ini menjadi tantangan bagi pemerintah kota untuk menciptakan lingkungan kota yang dapat mendukung kehidupan seluruh warganya. Persoalan lain yang timbul sebagai akibat semakin pesatnya jumlah penduduk kota adalah meningkatnya volume sampah. Jumlah atau volume sampah berbanding lurus dengan tingkat konsumsi masyarakat terhadap barang atau material yang digunakan sehari-hari. Demikian juga jenis sampah, sangat tergantung dari jenis material yang

masyarakat konsumsi. Oleh karena itu pengelolaan sampah tidak bisa lepas dari gaya hidup masyarakat.

Peningkatan jumlah penduduk dan gaya hidup sangat berpengaruh pada volume timbulan, jenis dan keberagaman karakteristik sampah. Ketika populasi penduduk masih sedikit dan kebutuhan terhadap ruang masih relatif rendah, pembuangan sampah dengan pola pengelolaan konvensional memadai untuk digunakan di Kota Bengkulu. Tetapi, dengan meningkatnya tekanan populasi penduduk, daya beli masyarakat, perkembangan industri, urbanisasi, serta meningkatnya usaha atau kegiatan penunjang pertumbuhan ekonomi suatu daerah juga memberikan kontribusi yang besar terhadap kuantitas dan kualitas sampah yang dihasilkan yang telah mengacaukan tatanan kota sehingga sistem pengelolaan sampah konvensional sudah tidak sesuai lagi untuk digunakan.

Saat ini hampir seluruh pengelolaan sampah berakhir di Tempat Pembuangan Akhir (TPA), sehingga menyebabkan beban TPA menjadi sangat berat, selain diperlukan lahan yang cukup luas juga diperlukan fasilitas pemeliharaan yang sangat mahal. Semakin banyaknya jumlah sampah yang harus dibuang ke TPA salah satunya disebabkan belum dilakukannya upaya pengurangan volume sampah secara sungguh-sungguh sejak dari sumbernya.<sup>1</sup>

Pengelolaan sampah konvensional sistem *open dumping* yang menumpukkan sampah di tempat terbuka pada TPA Air Sebakul bukanlah

---

<sup>1</sup> Tuti Kustiah., *Kajian Kebijakan Pengelolaan Sanitasi Berbasis Masyarakat*, Pusat Penelitian dan Pengembangan Permukiman, Badan Penelitian dan Pengembangan Departemen Pekerjaan Umum, Bandung, 2005, hlm. 3

merupakan pilihan yang ramah lingkungan karena membiarkan gas methane dan air lindi mencemari lingkungan sekitarnya. Apalagi penanganan yang terpusat (sentralisasi) pada TPA membuat jalur pengangkutan lebih panjang dan kurang efisien. Selain itu juga sarana dan prasarana pengelolaan sampah yang tidak memadai sehingga menyebabkan kurang optimal bekerjanya pengelola sampah dalam hal ini Dinas Kebersihan, Pertamanan dan Pemakaman (DKPP) Kota Bengkulu. Di samping itu juga cara pandang masyarakat selaku penghasil sampah terhadap kesehatan dan kebersihan lingkungan juga patut dipertanyakan. dalam hal ini sama telah menjadi masalah psikologi sosial dan perilaku menyimpang masyarakat kota, bahwa citra dan cita-cita kebersihan dan kesehatan lingkungan hanya berlaku bagi wilayah privat dan bukan wilayah publik. Masyarakat tampaknya hanya peduli dengan kebersihan rumahnya saja dan tidak peduli lingkungan dan kotanya sehingga tak jarang ada masyarakat tanpa merasa dosa yang membuang buntalan sampahnya ke wilayah hutan kota, sungai, laut bahkan kebun atau tanah kosong. Ironisnya, fasilitas pengelolaan sampah hampir semua kota di Indonesia masih terbatas. Hal inilah yang melatarbelakangi pemerintah menerbitkan Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 18 Tahun 2008 tentang Pengelolaan Sampah yang disahkan pada tanggal 7 Mei 2008 oleh pemerintah.

Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2008 Tentang Pengelolaan Sampah ini mengatur semua *stakeholder* unsur sampah termasuk partisipasi masyarakat dan dunia usaha. Kehadiran Undang-Undang tentang Pengelolaan

Sampah menurut Ilyas Asaad (Deputi Menteri Negara Lingkungan Hidup Bidang Penataan Lingkungan) dilatarbelakangi beberapa pemikiran:

1. Meningkatkan prinsip-prinsip pembangunan berkelanjutan ke seluruh bidang pembangunan.
2. Meningkatkan koordinasi pengelolaan lingkungan hidup di tingkat nasional dan daerah.
3. Meningkatkan upaya harmonisasi pengembangan hukum lingkungan dalam mendukung prinsip pembangunan berkelanjutan.
4. Meningkatkan upaya pengendalian dampak lingkungan akibat kegiatan pembangunan.
5. Meningkatkan upaya penataan dan penegakan hukum secara konsisten pada pencemar dan perusak lingkungan.
6. Meningkatkan kapasitas lembaga dan sumber daya manusia pengelola lingkungan hidup baik di tingkat nasional atau daerah.
7. Membangun kesadaran masyarakat agar peduli isu lingkungan hidup berperan aktif sebagai kontrol sosial dalam memantau kualitas lingkungan hidup.<sup>2</sup>

Pemerintah mengklaim bahwa undang-undang ini hadir dengan mengusung konsep baru dalam manajemen sampah yakni kurangi-gunakan kembali-daur ulang atau dikenal dengan konsep 3R (*Reduce-Reuse-Recycling*). Konsep baru ini mengutamakan pendekatan pengurangan sampah. Karena itu, penanganan urusan sampah diatur mulai dari dulu sampai hilir atau dari sumber sampah hingga ke tempat pemrosesan dalam sampah. Dengan demikian, TPA singkatan dari Tempat Pembuangan Akhir diubah menjadi Tempat Pemrosesan Akhir. Pada TPA diharapkan sampah yang sudah diproses dapat dikembalikan ke alam dengan aman. Dengan konsep baru pengelolaan sampah setidaknya ada 4 manfaat yakni menghemat biaya, angkut

---

<sup>2</sup> Muslimin Daeng, 2009, *Prinsip Partisipasi dalam Undang-Undang Pengelolaan Sampah*, [Info.blogspot.com/2009/03/html](http://Info.blogspot.com/2009/03/html).

sampah, memperpanjang umur penggunaan TPA, dapat meredam konflik sosial dan bersih berkelanjutan.

Penanganan dan pengendalian sampah yang benar tentunya dimulai dari daratan tempat pemukiman yang merupakan pusat aktivitas manusia. Pengelolaan sampah di daratan merupakan kunci keberhasilan secara menyeluruh, dan lingkungan sekitarnya seperti sungai dan laut merupakan indikator kebersihan tersebut. Untuk mendapatkan tingkat efektifitas dan efisiensi yang tinggi dalam pengelolaan sampah, diperlukan:

“(1) Perubahan paradig dari tujuan membuang menjadi memanfaatkan kembali untuk mendapatkan keuntungan; (2) Perbaikan/ perubahan sistem manajemen sampah secara keseluruhan terutama pemilihan cara dan teknologi yang ramah lingkungan (3) Memaksimalkan penanganan sampa organik sebagai bahan kompos untuk lahan pertanian, taman kota dan taman hiburan (4) Sampah anorganik di daur ulang menjadi bahan baku industry. (5) Perlu kerja sama antar lembaga pemerintah terkait diikuti payung hukum yang bersifat mengikat, berlaku bagi masyarakat dan industri. Tentunya diatas semua itu diperlukan partisipasi aktif dari seluruh masyarakat sumber sampah berasal, terutama merubah dan mengelola gaya hidup”.

Masalah lingkungan merupakan salah satu isu penting dalam globalisasi maka semua pihak mempunyai kewajiban untuk memberikan perlindungan terhadap lingkungan secara proporsional. Perlindungan lingkungan hidup adalah suatu masalah yang harus dipertimbangkan dari aspek global. Masyarkat dunia telah bersaksi untuk turut serta memberikan kepedulian terhadap lingkungan melalui deklarasi yang dibuat oleh konferensi PBB di *Stockholm* pada bulan Juni 1972. Deklarasi tersebut berisi tentang perlindungan dalam pencegahan pencemaran dan ajakan dalam usaha

koordinasi ke seluruh dunia lewat partisipasi global tidak hanya negara-negara maju tetapi juga Negara berkembang.

Untuk menindaklanjuti hal ini kedudukan pemerintah sangat strategis guna memberikan perlindungan terhadap lingkungan seperti pembuatan kebijakan serta berperan untuk memfasilitasi dan mendorong gerakan kepedulian terhadap lingkungan. Keberadaan masyarakat juga tak kalah pentingnya untuk turut serta berperan aktif dalam menjaga, memelihara, dan melestarikan lingkungan. Karena segala dampak yang diakibatkan oleh lingkungan pihak masyarakatlah yang secara langsung merasakan.

Di dalam Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2008 Tentang Pengelolaan Sampah jelas-jelas disebutkan didalamnya bahwa pengelolaan sampah tidak hanya menjadi kewajiban pemerintah saja. Masyarakat sebagai penghasil sampah juga bertanggung jawab untuk mempertahankan lingkungan yang bersih dan sehat. Pemerintah melalui undang-undang tersebut memberi ruang yang hidup bagi pemerintah pusat, propinsi dan kotamadya/ kabupaten untuk memerintahkan dan mengelola sampah dalam kawasannya.

Sebagai turunan regulasi dari Undang-Undang Pengelolaan Sampah dan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 33 Tahun 2010 tentang Pengelolaan Sampah. Peraturan Daerah ini mengatur pengelolaan sampah 3R dimana penghasil timbulan sampah diwajibkan untuk memilah dan memisahkan sampah organik dan sampah anorganik yang kemudian dibuang ke tempat sampah yang telah mereka tersedia secara terpisah. Jadi filosofi

pengelolaan sampah di Indonesia akan menuju tataran “*waste to product*” bukan pada jasa kebersihan saja “*cleaning service*” seperti yang diungkap oleh Sri Bebasari.<sup>3</sup>

Sampah sejenis rumah tangga ditangani oleh DKPP Kota Bengkulu dengan lingkungan kawasan komersial, kawasan industri, kawasan khusus serta fasilitas umum, fasilitas sosial dan fasilitas lainnya. Kompensasi pembiayaan terhadap pelaksanaan penanganan sampah berasal dari uang retribusi yang dipungut dengan landasan hukumnya Peraturan Daerah Nomor 05 Tahun 2011 tentang Retribusi Pelayanan Sampah di Kota Bengkulu. Sedangkan sampah rumah tangga ditangani oleh pihak ketiga dalam hal ini Lembaga Pemberdayaan Masyarakat (LPM). Sampah rumah tangga diangkut dari tempat sampah rumah tangga menuju Tempat Pengolahan Sampah Terpadu (TPST) yang ada di kelurahan untuk diproses. Sisa sampah (residu) yang tidak diolah kemudian diangkut oleh DKPP Kota Bengkulu menuju ke TPA Air Sebakul tanpa dipungut biaya karena ada subsidi silang dari kawasan selain kawasan pemukiman. LPM dalam pengelolaan sampah ini mendapat kompensasi berupa iuran dari setiap rumah tangga berdasarkan kesepakatan.

Kendati peraturan tersebut telah diatur oleh pemerintah Kota Bengkulu, namun tidak serta merta pengelolaan sampah dalam implementasinya di lapangan menjadi simpel. Kondisi pengelolaan sampah di Kota Bengkulu khususnya di kawasan pemukiman masih tampak semrawut,

---

<sup>3</sup> Sri Bebasari, *Paradigma Baru Pengelolaan Sampah*, Majalah Tambang Edisi Cetak, Jakarta, 2008. hlm. 59.

masih jauh dari memadai apabila diukur dari sistem dan metode pengelolaan sampah yang efektif, aman, sehat, ramah lingkungan dan ekonomis seringkali terlihat suatu pemandangan dimana sampah dibuang oleh masyarakat sekitarnya ataupun orang yang tinggal jauh dari lingkungan tersebut yang sengaja membuang sampah di suatu tempat padahal tempat tersebut bukan merupakan tempat sehingga menjadi tempat pembuangan sampah liar di kota Bengkulu seperti di depan kantor KPU, di jalur hijau di Lingkar Barat, di jembatan Rawa Makmur dan lain-lain.

Berangkat dari uraian tersebut di atas penulis tertarik untuk melakukan penelitian dengan judul **“Implementasi Peraturan Daerah Nomor 02 Tahun 2011 Tentang Pengelolaan Sampah Sebagai Upaya Peningkatan Pengelolaan Sampah di Kota Bengkulu”** dengan mengambil daerah penelitian khususnya kawasan pemukiman berdasarkan dengan pengelolaan sampah rumah tangga.

## **B. Permasalahan**

Berdasarkan uraian latar belakang di atas, maka masalah yang cukup menarik untuk diteliti dan dikaji lebih jauh adalah sebagai berikut:

1. Bagaimanakah implementasi Peraturan Daerah Nomor 02 Tahun 2011 tentang Pengelolaan Sampah terhadap pengelolaan sampah rumah tangga di kota Bengkulu?
2. Apakah faktor penghambat dalam mengimplementasikan Peraturan Daerah Nomor 02 Tahun 2011 tentang Pengelolaan Sampah di Kota

Bengkulu?

3. Upaya apakah yang dilakukan agar Peraturan Daerah Nomor 02 Tahun 2011 tentang Pengelolaan Sampah ini mampu meningkatkan pengelolaan sampah rumah tangga di kota Bengkulu?

### **C. Tujuan Penelitian**

Berdasarkan rumusan permasalahan yang telah disampaikan di atas, maka yang menjadi tujuan dari penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Untuk mengetahui implementasi Peraturan Daerah Nomor 02 Tahun 2011 tentang Pengelolaan Sampah di kota Bengkulu.
2. Untuk menginventarisir factor penghambat dalam mengimplementasikan Peraturan Daerah Nomor 02 Tahun 2011 tentang Pengelolaan Sampah di kota Bengkulu.
3. Untuk menentukan upaya yang dapat dilakukan agar Peraturan Daerah Nomor 02 Tahun 2011 tentang Pengelolaan Sampah dapat meningkatkan pengelolaan sampah rumah tangga di Kota Bengkulu.

### **D. Kegunaan Penelitian**

1. Kegunaan Teoritis

Hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan kontribusi pengembangan ilmu pengetahuan pada umumnya dan pengembangan ilmu hukum khususnya yaitu hukum perundang-undangan, hukum pemerintah daerah dan hukum lingkungan.

## 2. Kegunaan Praktis

Hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan kontribusi pemikiran dan wacana bagi pembuat kebijakan yang dapat dipakai sebagai acuan dalam membuat kebijakan di bidang pengelolaan sampah dalam meningkatkan pelayanan kepada masyarakat Kota Bengkulu masa yang akan datang.

## E. Sistematika Penulisan

Penulisan tesis akan dibagi dalam 5 (lima) bab, yaitu:

1. Bab I pendahuluan terdiri dari: latar belakang masalah, perumusan masalah, tujuan penelitian, kegunaan penelitian, sistematika penulisan dan keaslian penelitian.
2. Bab II tinjauan pustaka terdiri dari: teori hukum perundang-undangan, teori penegakan hukum, teori otonomi daerah dan tinjauan umum mengenai sampah.
3. Bab III metode penelitian terdiri dari: sifat penelitian, lokasi penelitian, penentuan informan, metode pengumpulan data dan metode analisis data.
4. Bab IV hasil penelitian dan pembahasan terdiri dari: implementasi peraturan daerah nomor 02 tahun 2011 tentang Pengelolaan Sampah, faktor penghambat pengelolaan sampah rumah tangga dengan diterapkan Peraturan Daerah Nomor 02 Tahun 2011 tentang Pengelolaan Sampah di kota Bengkulu dan upaya yang dilakukan agar Peraturan Daerah Nomor 02 Tahun 2011 tentang pengelolaan sampah mampu meningkatkan

pengelolaan sampah rumah tangga di kota Bengkulu.

5. Bab V penutup terdiri dari: kesimpulan dan saran.

#### **F. Kerangka Pemikiran**

Berdasarkan latar belakang tersebut di atas maka untuk membahas masalah dan pemecahannya diperlukan anggapan dasar yang dijadikan sebagai landasan teori. Untuk lebih jelasnya peneliti akan mengemukakan landasan teori yang sangat relevan dengan permasalahan yang akan dibahas sehingga dapat mengarahkan peneliti dalam melaksanakan penelitian.

Implementasi peraturan daerah merupakan tahap yang krusial dalam proses kebijakan peraturan perundang-undangan dimana suatu peraturan itu harus diimplementasikan agar tercapai tujuan yang diinginkan dalam penelitian ini yakni Peraturan Daerah Nomor 02 Tahun 2011 tentang Pengelolaan Sampah di kota Bengkulu.

Tujuan yang ingin dicapai seperti yang terkandung dalam Peraturan Daerah Nomor 02 Tahun 2011 tentang Pengelolaan Sampah akan dikaji dengan menggunakan teori penegakan hukum, teori perundang-undangan dan teori otonomi daerah.

#### **G. Keaslian Penelitian**

Penelitian tentang penerapan peraturan daerah yang berhubungan dengan pengelolaan sampah sudah pernah dilakukan oleh Andri Putra Nata dengan judul “Pelaksanaan Peraturan Daerah kota Bengkulu Nomor 02 Tahun 2011 tentang pengelolaan sampah di kota Bengkulu”. Dimana penelitian yang

dilakukan oleh Andri Putra Nata tersebut obyeknya adalah pengelolaan semua jenis sampah di kota Bengkulu, permasalahan yang diangkat dalam penelitian itu adalah : bagaimana pelaksanaan Peraturan Daerah kota Bengkulu Nomor 02 Tahun 2011 tentang pengelolaan sampah di kota Bengkulu dan apa yang menjadi hambatan dalam pelaksanaan Peraturan Daerah kota Bengkulu Nomor 02 Tahun 2011 tentang pengelolaan sampah di kota Bengkulu. Sedangkan penelitian ini membahas tentang bagaimanakah implementasi Peraturan Daerah Nomor 02 Tahun 2011 tentang Pengelolaan Sampah terhadap pengelolaan sampah rumah tangga di kota Bengkulu, apakah faktor penghambat pengelolaan sampah rumah tangga berdasarkan Peraturan Daerah Nomor 02 Tahun 2011 tentang Pengelolaan Sampah di Kota Bengkulu dan upaya apakah yang dilakukan agar Peraturan Daerah Nomor 02 Tahun 2011 tentang Pengelolaan Sampah ini mampu meningkatkan pengelolaan sampah rumah tangga di kota Bengkulu.

Dengan demikian dapat disimpulkan bahwa penelitian ini berbeda dengan penelitian yang dilakukan oleh Andri Putra Nata.

## BAB II

### TINJAUAN PUSTAKA

#### A. Teori Perundang-Undangan

Pada negara yang berdasarkan atas hukum, maka semua aturan harus didasarkan pada hukum. Demikian juga setiap peraturan harus dirancang dan diundangkan secara benar serta berdasarkan prosedur yang sah.

Berkaitan dengan norma hukum dan tata urutan atau hierarkinya, Hans Kelsen mengemukakan teorinya mengenai jenjang norma hukum (*stufentheorie*) yakni:

Norma-norma hukum itu berjenjang-jenjang dan berlapis-lapis dalam satu hierarki tata susunan dimana suatu norma yang lebih rendah berlaku, bersumber dan berdasarkan pada norma yang lebih tinggi lagi, demikian seterusnya sampai pada suatu norma yang tidak dapat ditelusuri lebih lanjut dan bersifat hipotesis dan fiktif yaitu norma dasar (*groundnorm*).<sup>4</sup>

Teori yang dikemukakan oleh Kelsen ini kemudian dikembangkan oleh Hans Nawiasky yang merupakan murid Hans Kelsen. Hans Nawiasky mengelompokkan norma-norma hukum dalam suatu negara itu menjadi 4 (empat) kelompok besar yang terdiri dari :

- Kelompok I : *Staats fundamentalnorm* (norma fundamental negara)
- Kelompok II : *Staatsgrundsgezetz* (aturan dasar / pokok negara)
- Kelompok III : *Formell Gezetz* (undang-undang formal).
- Kelompok IV : *Verordnting & Autonome Satzung* ( aturan pelaksana & aturan otonom )<sup>5</sup>

---

4 Abdul Rahman, *Ilmu Hukum tata Negara, Teori Hukum Dan Ilmu Perundang-Undangan*, iCitara Aditya Bakti, Bandung 1995, Hlm 12

5 Brata Kusuma & Solihin, *Otonomi Daerah Penyelenggaraan Pemerintah Daerah*, Gramedia utama, Jakarta 2002, Hlm.17

Kemudian menurut Wolfgang Friedman membedakan antara *rule of law* dalam arti formil yaitu dalam arti *organized public power* dan *rule of law* dalam arti materil yaitu *the rule of just law*. Perbedaan ini dimaksud untuk menegaskan bahwa dalam konsep negara hukum itu, keadilan tidak semata akan terwujud secara substansif, terutama karena pengertian orang mengenai hukum itu sendiri dapat dipengaruhi oleh aliran pengertian hukum formil dan dapat pula dipengaruhi oleh aliran piiran hukum materiil.<sup>6</sup>

Kata perundang-undangan mengandung 2 (dua) arti yakni :

1. Proses pembentukan perundang-undangan negara dan jenis yang tertinggi yaitu Undang-Undang (*wet, gesetz, statute*) sampai yang terendah yang dihasilkan secara atribusi atau delegasi dari kekuasaan perundang-undangan (*wetgevende macht, gesetzgebende gewalt, legislatif power*).
2. Keseluruhan produk peraturan-peraturan negara tersebut.<sup>7</sup>

Istilah perundang-undangan mempunyai 2(dua) pengertian yang berbeda yakni :

1. Perundang-undangan merupakan proses pembentukan/proses membentuk peraturan Negara-negara, baik di tingkat pusat maupun di tingkat daerah.
2. Perundang-undangan adalah segala peraturan Negara yang merupakan hasil pembentukan peraturan-peraturan baik di tingkat pusat maupun di tingkat daerah.<sup>8</sup>

Marida Farida Indrati Soeprapto menyatakan bahwa istilah perundang-undangan (*legislation, wetgeving atauy gezeetzgebung*) mempunyai 2 (dua) pengertian yang berbeda yaitu :

---

<sup>6</sup> *Ibid*

<sup>7</sup> Maria Farida Indrati.S, *Ilmu perundang-undangan, Dasar dan Pembentukannya*, Kanisius Yogyakarta, 1998. Hlm 32.

<sup>8</sup> Brata Kusuma & Solihin,*op.cit*, Hlm 120

1. Perundang-undangan merupakan proses pembentukan atau proses membentuk peraturan-peraturan negara, baik di tingkat pusat maupun daerah .
2. Perundang-undangan adalah segala peraturan negara , yang merupakan hasil pembentukan peraturan-peraturan baik di tingkat pusat maupun daerah.<sup>9</sup>

A.Hamid S. Attamimi berpendapat bahwa pengetahuan perundang-undangan adalah ilmu pengetahuan interdisipliner tentang pembentukan peraturan perundang-undangan yang membagi ilmu perundang-undangan menjadi dua bagian yakni :

1. Teori perundang-undangan yang bersifat kognitif berorientasi kepada menjelaskan dan menjernihkan pemahaman, khususnya pemahaman yang bersifat dasar di bidang perundangan.
2. Ilmu perundang-undangan yang bersifat normatif berorientasi kepada melakukan perbuatan pengaturan, terdiri dari tiga macam yakni proses perundang-undangan, metode perundang-undangan dan tehnik perundang-undangan.<sup>10</sup>

Sedangkan Bagir Manan yang mengutip pendapat P.J.P Tak tentang *wet in materiele zin* melukiskan pengertian perundang-undangan dalam arti material yang esensinya sebagai berikut :

1. Peraturan Perundang-undangan yang berbentuk tertulis. Karena merupakan keputusan tertulis, maka peraturan perundang-undangan sebagai kaidah hukum lazim disebut sebagai hukum tertulis (*geschrevenrecht, written law*).
2. Peraturan perundang-undangan yang dibentuk oleh pejabat atau lingkungan jabatan (badan, organ) yang mempunyai yang berwenang membuat peraturan yang berlaku mengikat umum (*agemeen*).
3. Peraturan perundang-undangan yang bersifat mengikat umum , tidak dimaksudkan harus selalu mengikat semua orang. Mengikat umumhanya menunjukkan bahwa peristiwa perundang-undangan

---

<sup>9</sup> Maria Farida, Op.cit, hlm. 137

<sup>10</sup> A.Hamid.S Attamimi. Op.cit. hlm 301

yang tidak berlaku terhadap peristiwa kongkret atau individu tertentu.<sup>11</sup>

Hierarki peraturan perundang-undangan di Indonesia berdasarkan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan yaitu sebagai berikut :

1. Undang-Undang Dasar 1945
2. Undang-Undang/ peraturan perundang-undangan
3. Peraturan pemerintah
4. Peraturan Presiden
5. Peraturan Daerah<sup>12</sup>

### **1. Pengertian Peraturan Daerah**

Menurut Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan yang dimaksud dengan Peraturan Daerah adalah :

Pasal 1

- ( 7 ) : Peraturan perundang-undangan yang dibentuk oleh DPRD Propinsi dengan persetujuan bersama Gubernur.
- ( 8 ) : Peraturan perundang-undangan yang dibentuk oleh DPRD kabupaten/kota dengan persetujuan bersama Bupati/Wali Kota.<sup>13</sup>

### **2. Pedoman Penyusunan Peraturan Daerah**

Pedoman penyusunan Peraturan Daerah dapat kita lihat pada:

- a. Undang-Undang Dasar 1945.
- b. Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2009 tentang MPR, DPR, DPRD dan DPD.

---

<sup>11</sup> Bagir Manan.*Op.cit.* hal 63

<sup>12</sup> Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan

<sup>13</sup> *Ibid*

- c. Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2008 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 32 tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah.
- d. Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.
- e. Keputusan Presiden Nomor 44 Tahun 1999 Tentang Teknik Penyusunan Peraturan Perundang-Undangan dan Bentuk Rancangan Undang-Undang, Rancangan Peraturan Pemerintah, dan Rancangan Keputusan Presiden.
- f. Keputusan Menteri Dalam Negeri dan Otonomi Daerah Nomor 21 Tahun 2001 Tentang Teknik Penyusunan dan Materi Muatan Produk-Produk Hukum Daerah.
- g. Keputusan Menteri dalam Negeri dan Otonomi Daerah Nomor 22 Tahun 2001 Tentang Bentuk Produk-Produk Hukum Daerah.
- h. Keputusan Menteri dalam Negeri dan Otonomi Daerah Nomor 23 Tahun 2001 Tentang Prosedur Penyusunan Produk Daerah.
- i. Keputusan Menteri dalam Negeri dan Otonomi Daerah Nomor 24 Tahun 2001 Tentang Lembaran Daerah dan Berita Daerah.

### **3. Asas-Asas Penyusunan Peraturan Daerah**

Pembentukan Peraturan Daerah yang baik harus berdasarkan pada asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang dalam hal ini dapat dilihat pada ketentuan Pasal 5 Undang-Undang Nomor 12 Tahun

2011 tentang pembentukan peraturan perundang-undangan yaitu sebagai berikut:

- a. Kejelasan tujuan, yaitu bahwa setiap pembentukan peraturan perundang-undangan harus mempunyai tujuan yang jelas yang hendak di capai.
- b. Kelembagaan atau organ pembentuk yang tepat, yaitu bahwa setiap jenis peraturan perundang-undangan harus dibuat oleh lembaga/ pejabat pembentuk peraturan perundang-undangan yang berwenang.
- c. Kesesuaian antara jenis dan materi muatan, yaitu bahwa dalam pembentukan peraturan perundang-undangan harus benar-benar memperhatikan materi muatan yang tepat dengan jenis peraturan perundang-undangan.
- d. Dapat dilaksanakan, yaitu bahwa setiap pembentukan peraturan perundang-undangan harus memperhitungkan efektivitas peraturan perundang-undangan tersebut di dalam masyarakat, baik secara filosofis, yuridis, maupun sosiologis.
- e. Kedayagunaan dan kehasilgunaan, yaitu bahwa setiap peraturan perundang-undangan dibuat karena memang benar-benar dibutuhkan dan bermanfaat dalam mengatur kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara.
- f. Kejelasan rumusan, yaitu bahwa setiap peraturan 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, yaitu bahwa dalam proses pembentukan peraturan perundang-undangan mulai dari perencanaan, persiapan, penyusunan dan pembahasan bersifat transparan dan terbuka. Dengan demikian seluruh lapisan masyarakat mempunyai kesempatan seluas-luasnya untuk memberikan masukan dalam proses pembuatan peraturan perundang-undangan.<sup>14</sup>

#### **4. Asas Materi Muatan Penyusunan Peraturan Daerah**

Sementara itu, menurut Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011

Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangn materi muatan

---

<sup>14</sup> *Ibid*

peraturan perundang-undangan harus mengandung asas-asas sebagai berikut:

- a. Asas Pengayoman, adalah bahwa setiap materi muatan peraturan perundang-undangan harus berfungsi memberikan perlindungan dalam rangka menciptakan ketentraman masyarakat.
- b. Asas Kemanusiaan, adalah bahwa setiap materi muatan peraturan perundang-undangan harus mencerminkan perlindungan dan penghormatan hak asasi manusia serta harkat dan martabat setiap warga Negara dan penduduk Indonesia secara proporsional.
- c. Asas Kebangsaan, adalah bahwa setiap materi muatan peraturan perundang-undangan harus mencerminkan sifat dan watak bangsa Indonesia yang pluralistic (kebhinekaan) dengan tetap menjaga prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia.
- d. Asas Kekeluargaan, adalah bahwa setiap materi muatan peraturan perundang-undangan harus mencerminkan musyawarah untuk mencapai mufakat dalam setiap pengambilan keputusan.
- e. Asas Kenusantaraan, adalah bahwa setiap materi muatan peraturan perundang-undangan senantiasa memperhatikan kepentingan seluruh wilayah Indonesia dan materi muatan peraturan perundang-undangan yang dibuat di daerah merupakan bagian dari sistem hukum nasional yang berdasarkan Pancasila.
- f. Asas Bhineka Tunggal Ika, adalah bahwa setiap materi muatan peraturan perundang-undangan harus memperhatikan keragaman penduduk, agama, suku dan golongan, kondisi khusus daerah dan budaya khususnya yang menyangkut masalah-masalah sensitif dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara.
- g. Asas Keadilan, adalah bahwa setiap materi muatan peraturan perundang-undangan harus mencerminkan keadilan secara proporsional bagi setiap warga Negara tanpa terkecuali.
- h. Asas Kesamaan Kedudukan dalam Hukum dan Pemerintahan, adalah bahwa setiap materi muatan peraturan perundang-undangan tidak boleh berisi hal-hal yang bersifat membedakan berdasarkan latar belakang antara lain agama, suku, ras, golongan, gender, atau status sosial.
- i. Asas Ketertiban dan Kepastian Hukum, adalah bahwa setiap materi muatan peraturan perundang-undangan tidak boleh berisi hal-hal yang bersifat membedakan berdasarkan

latar belakang antara lain agama, suku, ras, golongan, gender, atau status sosial.

- j. Asas Keseimbangan, keserasian, dan Keselarasan, adalah bahwa setiap materi muatan peraturan perundang-undangan harus mencerminkan keseimbangan, keserasian, dan keselarasan antara kepentingan individu dan masyarakat dengan kepentingan bangsa dan Negara.
- k. Asas-Asas Lain Sesuai dengan Bidang Hukum Peraturan Perundang-Undangan yang Bersangkutan, antara lain dalam hukum pidana, misalnya asas legalitas, asas tiada hukuman tanpa kesalahan, asas pembinaan narapidana, dan asas praduga tak bersalah, serta dalam hukum perdata misalnya, dalam hukum perjanjian antara lain asas kesepakatan, kebebasan berkontrak dan itikad baik.<sup>15</sup>

## 5. Kedudukan Peraturan daerah

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

- a. Irman Soejito menyatakan bahwa salah satu kewenangan yang sangat penting dari suatu daerah yang berwenang mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri ialah kewenangan untuk menetapkan peraturan daerah.<sup>16</sup>
- b. Amiroeddin Syarif menyatakan bahwa peraturan daerah dilakukan dalam rangka pelaksanaan otonomi daerah yaitu mengatur segala sesuatunya tentang penyelenggaraan pemerintah pembangunan serta pelayanan terhadap masyarakat.<sup>17</sup>
- c. Bagir Manan menyatakan bahwa peraturan daerah adalah nama peraturan perundang-undangan tingkat daerah yang ditetapkan kepala daerah dengan persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat . Kewenangan pemerintah daerah merupakan salah satu cirri yang menunjukkan bahwa pemerintah tingkat daerah tersebut adalah satuan pemerintahan otonom yang berhak mengatur dan mengurus rumah tangga daerahnya sendiri.<sup>18</sup>

---

15 Arief Gosita, *Op Cit.* Hlm. 12-16

16 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

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

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

- d. 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.<sup>19</sup>

## B. Teori Penegakan Hukum

Lawrence M. Friedman dalam teori “*Legal Sistem*” menyatakan bahwa komponen dari sistem hukum itu meliputi tiga elemen yaitu:

- a. *Substansi hukum (substance rule of the law)*, didalamnya melingkupi seluruh aturan baik yang tertulis maupun yang tidak tertulis, baik yang hukum material maupun hukum formal
- b. *Struktur hukum (structure of the law)*, melingkupi Pranata hukum, Aparatur hukum dan sistem penegakkan hukum. Struktur hukum erat kaitannya dengan sistem peradilan yang dilaksanakan oleh aparat penegak hukum, dalam sistem peradilan pidana, aplikasi penegakan hukum dilakukan oleh penyidik, penuntut, hakim dan advokat.
- c. *Budaya hukum (legal culture)*, merupakan penekanan dari sisi budaya secara umum, kebiasaan-kebiasaan, opini-opini, cara bertindak dan berpikir, yang mengarahkan kekuatan sosial dalam masyarakat.<sup>20</sup>

Ketiga elemen itu mempunyai peranan penting dalam pelaksanaan penegakan hukum dalam masyarakat sebagai kongkritisasi pemberlakuan suatu sistem hukum. Artinya berfungsi suatu penegakan hukum terhadap suatu peraturam pengelolaan sampah ditentukan oleh tiga elemen sistem hukum; unsur hukum materi peraturan perundang-undangan pengelolaan sampah sebagai salah satu substansi hukum, penegakan hukum dalam struktur hukum, dan kesadaran hukum; karakter masyarakat dalam budaya hukum.

<sup>19</sup> Irawan Soejito, *TeknikMembuat Peraturan Daerah*, Bina Aksara Jakarta, 1983, Hlm 1

<sup>20</sup> Lawrence M. Friedman; dalam *The Legal Sistem; A Social Science Prespective*, Russel Sage Foundation, New York, 1975; Hlm. 12 - 16

Substansi hukum tersusun dari peraturan-peraturan dan ketentuan tentang bagaimana institusi-institusi harus berperilaku berskala hukum primer yang menentukan tingkah laku masyarakat dan hukum sekunder yang menentukan pemberlakuan dan pelaksanaan tingkah laku dalam hukum primer. Struktur hukum sebagai pondasi dasar dari sistem hukum merupakan kerangka elemen nyata dari sistem hukum.<sup>21</sup> Budaya hukum merupakan elemen sikap dan nilai sosial.<sup>22</sup> Dengan begitu budaya hukum mengacu pada bagian-bagian yang ada pada kultur umum adat, kebiasaan, opini, cara bertindak dan berpikir yang mengarahkan kekuatan-kekuatan sosial menuju atau menjauh dari hukum dan dengan cara tertentu.

Penilaian substansi suatu undang-undang yang berkualitas menurut Arief Gosita, dapat ditakar dengan kriteria :

- a. Rasional positif.
- b. Dapat dipertanggungjawabkan.
- c. Bermanfaat.
- d. Mengembangkan rasa kebersamaan, kerukunan, kesatuan dan persatuan.
- e. Mengembangkan kebenaran, keadilan, dan kesejahteraan rakyat.
- f. Mengutamakan perspektif kepentingan yang diatur/dilayani dan bukan perspektif kepentingan yang mengatur/melayani.
- g. Sebagai pengamalan Pancasila.
- h. Berlandaskan hukum secara integratif.
- i. Berlandaskan etika.
- j. Mengembangkan hak asasi dan kewajiban asasi yang bersangkutan. Tidak dapat dipakai sebagai dasar hukum untuk menyalahgunakan kedudukan, kewenangan, kekuasaan dan kekuatan demi kepentingan pribadi atau kelompok.
- k. Mengembangkan respon/ keadilan yang memulihkan.
- l. Tidak merupakan faktor viktimogen. Substansi suatu peraturan tidak boleh berakibat terjadinya suatu penimbunan korban

---

21 Arief Gosita, *Op Cit.* Hlm. 17

22 *Ibid*

(viktimisasi), sehingga yang bersangkutan menderita mental, fisik, dan sosial. Sebaiknya juga memuat sanksi bagi para penimbul korban.

- m. Tidak merupakan faktor kriminogen.
- n. Mendukung penerapan unsur-unsur manajemen: kooperasi, koordinasi, integrasi, sinkronisasi, dan simplifikasi.
- o. Berdasarkan citra yang tepat mengenai objek dan subjek hukum, sebagai manusia yang sama harkat dan martabatnya.
- p. Mengembangkan lima senses, yaitu sense of belonging (rasa memiliki), sense of responsibility (rasa tanggungjawab), sense of commitment (memiliki komitmen), sense of sharing (rasa berbagi), dan sense of serving (saling melayani).<sup>23</sup>

Jika dikaitkan dengan keefektivitasan hukum menurut Robert B.

Seidman ada 3 suatu yang berpengaruh bekerjanya hukum yaitu:

- a. Perundang-undangan
- b. Aparatur pelaksana (penegak hukum)
- c. Masyarakat (kesadaran dan kepatuhan hukum).<sup>24</sup>

Sedangkan menurut Soerjono Soekanto efektivitas hukum diartikan

sebagai berikut:

“Pengaruh hukum terhadap masyarakat, inti dari pengaruh hukum terhadap masyarakat adalah perilaku warga masyarakat yang sesuai dengan hukum yang berlaku. Kalau masyarakat berperilaku sesuai dengan yang diharapkan atau yang dikehendaki oleh hukum, maka dapat dikatakan bahwa hukum yang bersangkutan adalah efektif.”<sup>25</sup>

Agar hukum mempunyai pengaruh efektif terhadap sikap tindak atau

perilaku maka diperlukan kondisi tertentu, yaitu:

- a. Hukum harus dikomunikasikan, tujuannya menciptakan pengertian bersama supaya hukum benar-benar dapat mempengaruhi perilaku warga masyarakat maka harus

---

23 Arief Gosita, *Op Cit* Hlm. 51

24 Soerjono Soekanto, 1982, *Suatu Tinjauan Sosiologi Hukum Terhadap Masalah-Masalah Sosial*, Alumni, Bandung, Hlm. 23

25 Soerjono Soekanto, *Op Cit* Hlm. 23.

disebarluaskan seluas mungkin sehingga melembaga dalam masyarakat.

- b. Di posisi untuk berperilaku artinya hal-hal yang menjadi pendorong bagi manusia untuk berperilaku tertentu. Ada kemungkinan bahwa seseorang berperilaku tertentu oleh karena perhitungan laba-rugi. Artinya kalau dia patuh pada hukum maka keuntungannya lebih banyak daripada kalau dia melanggar hukum. Bila kepatuhan hukum timbul karena pertimbangan laba-rugi maka penegakan hukum senantiasa diawasi secara ketat.<sup>26</sup>

Dalam teori hukum bisaanya dibedakan antara 3 (tiga) macam hal berlakunya hukum sebagai kaidah mengenai pemberlakuan kaidah hukum seperti yang dikemukakan oleh Soerjono Soekanto sebagai berikut:

- a. Kaidah hukum secara yuridis apabila penentuannya didasarkan pada kaidah yang lebih tinggi tingkatannya atau bila berbentuk menurut cara yang telah ditetapkan atau apabila menunjukkan hubungan keharusan suatu kondisi dan akibat.
- b. Kaidah hukum secara sosiologis apabila kaidah tersebut dapat dipaksakan berlakunya oleh penguasa walaupun tidak diterima masyarakat atau kaidah tadi berlaku karena diterima atau diakui oleh masyarakat.
- c. Kaidah hukum tersebut berlaku secara filosofis dengan cita-cita hukum sebagai nilai positif yang tertinggi. Jika ditelaah secara mendalam maka untuk berfungsinya atau efektifnya suatu hukum haruslah memenuhi ketiga unsur tersebut.<sup>27</sup>

Lain halnya efektivitas kebijakan yang diuraikan menggunakan teori yang dikemukakan oleh Lawrence M. Friedman dengan menganalisis struktur hukum, substansi hukum dan kultur hukum dari kebijakan tersebut. Friedman menyatakan bahwa sebagai suatu sistem hukum di sistem kemasyarakatan, maka hukum mencakup tiga komponen yaitu:

- a. *Legal substance* (substansi hukum) merupakan aturan-aturan, norma-norma dan pola perilaku nyata manusia yang berada dalam sistem ini termasuk produk yang dihasilkan oleh orang yang

---

<sup>26</sup> *Ibid*

<sup>27</sup> Soerjono Soekanto, *Sosiologi Suatu Pengantar*, Radja Grafindo Persada, Jakarta, 2009, Hlm. 23

berada di dalam sistem hukum itu, mencakup keputusan yang mereka keluarkan atau aturan baru yang mereka susun.

- b. *Legal structure* (struktur hukum) merupakan kerangka, bagian yang tetap bertahan, bagian yang memberikan ancaman semacam bentuk dan batasan terhadap keseluruhan instansi-instansi penegak hukum. Di Indonesia yang merupakan struktur dari sistem hukum antara lain institusi atau penegak hukum seperti Advokat, Polisi, Jaksa, dan Hakim.
- c. *Legal culture* (budaya hukum) merupakan susunan pikiran sistem dan kekuatan sosial yang menentukan bagaimana hukum itu digunakan, dihindari atau disalahgunakan oleh masyarakat.<sup>28</sup>

Dari ketiga komponen-komponen dalam sistem yang saling mempengaruhi satu sama lainnya tersebut, maka dapat dikaji bagaimana bekerjanya hukum dalam praktek sehari-hari. Hukum merupakan budaya masyarakat, oleh karena itu tidak mungkin mengkaji hukum secara satu persatu atau dua sistem hukum saja, tanpa memperhatikan kekuatan-kekuatan sistem yang ada dalam masyarakat.

Sedangkan menurut Soerjono Sukanto menyatakan ada 5 fakta yang mempengaruhi bekerjanya hukum dengan masyarakat yaitu:

- a. Keadaan Peraturan Perundang-Undangan.
- b. Pelaku Penegakan Hukum.
- c. Masyarakat dan Budaya Hukum.
- d. Fasilitas Sarana dan Prasarana
- e. Keterbatasan Dana<sup>29</sup>

Jadi hukum diposisikan sebagai sarana pencapaian tujuan. Tujuan akan mudah dicapai jika hukum berlaku secara efektif dan sebaliknya menjadi penghambat jika tidak efektif.

---

28 Friedman, W, *Teori dan Filsafat Hukum*, terjemahan Arifin, Rajawali, Jakarta, 1990, Hlm. 17

29 Soejono Sukanto, *Hukum Dalam masyarakat*, CV. Rajawali Sakti, Jakarta, 1980, Hlm. 55

Hukum dianggap mampu mengkondisikan dan merubah kualitas dan perilaku masyarakat sesuai dengan masyarakat pembangunan. Oleh karena itu agar hukum dapat berlaku efektif Paul dan Dias mengemukakan ada 5 syarat yaitu.

- a. Sulit/ tidaknya sesuatu tujuan dapat dipahami.
- b. Luas tidaknya masyarakat yang tahu akan hal itu.
- c. Efisien dan efektif tidaknya mengkondisikan aturan hukum.
- d. Adanya mekanisme penyelesaian yang tidak hanya dapat diakses oleh semua orang tetapi betul-betul efektif menyelesaikan perkara.
- e. Adanya konsensus pandangan bahwa hukum itu betul-betul efektif.<sup>30</sup>

Adam Podgoreck mengemukakan syarat agar suatu peraturan hukum dapat berlaku efektif yaitu:

- a. Penggambaran yang baik situasi yang sedang dihadapi.
- b. Melakukan analisis terhadap penilaian-penilaian tersebut ke dalam tata susunan yang hierarkis sifatnya.
- c. Verifikasi terhadap hipotesis-hipotesis yang diajukan.
- d. Pengukuran terhadap efek-efek peraturan-peraturan yang dilakukan.
- e. Identifikasi terhadap faktor-faktor yang dapat menetralkan efek-efek yang buruk dari peraturan-peraturan yang diperlukan.<sup>31</sup>

Dari uraian di atas intinya masyarakat harus paham maksud dan tujuan dari suatu produk hukum dimana untuk mencapai satu pemahaman hukum itu, masyarakat tentu harus melalui komunikasi produk hukum itu.

### C. Teori Otonomi Daerah

Desentralisasi adalah penyerahan wewenang pemerintahan oleh pemerintah kepada daerah otonom untuk mengatur dan mengurus urusan pemerintah dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia.<sup>32</sup>

<sup>30</sup> Saleh, umm, *Civil Society*, [blogspot.com/2011/02/bud.htm](http://blogspot.com/2011/02/bud.htm).

<sup>31</sup> Achmad Ali, *Menjelajahi Kajian Empiris Terhadap Hukum*, Yasnif, Jakarta, 1998, Hlm. 32

Berdasarkan pengalaman empiris , desentralisasi mengandung dua unsur pokok. Unsur yang pertama adalah terbentuknya daerah otonom dan otonomi daerah. Unsur yang kedua adalah penyerahan sejumlah fungsi pemerintahan kepada daerah otonom.<sup>33</sup>

Secara teoritis desentralisasi seperti yang dikemukakan oleh Benyamin Hoessein adalah pembentukan daerah otonom dan/atau penyerahan wewenang tertentu kepadanya oleh pemerintah pusat.<sup>34</sup> Menurut Philip Mawhod menyatakan desentralisasi adalah pembagian dari sebagian kekuasaan pemerintah oleh kelompok yang berkuasa di pusat terhadap kelompok-kelompok lain yang masing-masing memiliki otoritas di dalam wilayah tertentu di suatu negara.<sup>35</sup>

Menurut Jayadi N.K bahwa mengandung empat pengertian :

1. Desentralisasi merupakan pembentukan daerah otonom
2. Daerah otonom yang dibentuk disertai wewenang tertentu oleh pemerintah pusat
3. Desentralisasi juga merupakan pemencaran kekuasaan oleh pemerintah pusat
4. Kekuasaan yang dipencarkan diberikan kepada kelompok-kelompok masyarakat dalam wilayah tertentu.<sup>36</sup>

Menurut Irawan Soejito yang dikutip oleh Juanda membagi bentuk desentralisasi ke dalam tiga macam, yakni desentralisasi teritorial, desentralisasi fungsional termasuk desentralisasi menurut dinas/kepentingan dan desentralisasi administratif atau lazim disebut sebagai dekonsentrasi.<sup>37</sup>

<sup>32</sup> Khairul Muluk, *Desentralisasi Pemerintahan Daerah*. Bayu Media, Malang, 2005, Hlm.19

<sup>33</sup> *Ibid*

<sup>34</sup> Amran Muslimin, *Aspek-aspek hukum otonomi Daerah* Alumni.Bandung 1986, Hlm 27

<sup>35</sup> Khairul Muluk.Op.cit. Hlm 21

<sup>36</sup> Amran Muslimin.Op.cit. Hlm. 39

Dalam arti ketatanegaraan desentralisasi adalah pelimpahan kekuasaan pemerintahan dari pusat kepada daerah-daerah yang mengurus rumah tangganya sendiri (daerah-daerah otonom). Desentralisasi juga cara atau sistem untuk mewujudkan asas demokrasi yang membedakan kesempatan kepada rakyat untuk ikut serta dalam pemerintahan negara.<sup>38</sup>

Menurut Amran Muslimin sistem desentralisasi terdiri dari beberapa macam antara lain sebagai berikut :

1. Desentralisasi politik yaitu pelimpahan wewenang dari pemerintah pusat yang menimbulkan hak mengurus kepentingan rumah tangga sendiri bagi badan-badan politik di daerah-daerah dipilih oleh rakyat dalam daerah-daerah tertentu .
2. Desentralisasi fungsional yaitu pemberian hak dan kewenangan pada golongan-golongan mengurus suatu macam atau golongan kepentingan da,am masyarakat baik terikat ataupun tidak pada suatu daerah tertentu, dan
3. Desentralisasi kebudayaan, yaitu memberikan hak kepada golongan-golongan kecil dalam masyarakat (minoritas) menyelenggarakan kebudayaan sendiri (mengatur pendidikan , agama dan lain-ain)<sup>39</sup>

Lebih lanjut Juanda juga mengatakan bahwa desentralisasi ketatanegaraan dapat dibagi daam 2 (dua) macam yakni :

1. Desentralisasi territorial yakni pelimpahan kekuasaan untuk mengatur dan mengurus rumah tangga daerah masing-masing (otonom)
2. Desentralisasi fungsional yaitu pelimpahan kekuasaan untuk mengatur dan mengurus sesuatu atau beberapa kepentingan tertentu.<sup>40</sup>

---

<sup>37</sup> Juanda, *Hukum Pemerintahan Daerah, Pasang Surut hubungan Kewenangan Antara DPRD dan Kepala Daerah*, Alumni Bandung, 2008. Hlm.56

<sup>38</sup> Amran Muslimin. Op.cit. Hlm. 42

<sup>39</sup> *Ibid*

<sup>40</sup> Juanda. Op.cit. Hlm.57

## D. Tinjauan Umum Mengenai Sampah

### 1. Pengertian Sampah

Menurut Apriadi sampah diartikan sebagai zat-zat atau benda-benda yang sudah tidak dapat digunakan lagi, baik berupa bahan buangan yang berasal dari rumah tangga sebagai sisa proses industri.<sup>41</sup>

Lain halnya yang dikemukakan oleh Hadi Wiyoto yang mengartikan sampah sebagai:

“Sisa-sisa bahan yang mengalami perlakuan-perlakuan, baik karena telah diambil bagian utamanya, atau karena pengelolaan, atau karena telah diambil bagian utamanya, atau karena pengelolaan, atau karena sudah tidak ada manfaatnya, yang ditinjau dari segi sosial ekonomis tidak ada harganya, dan dari segi lingkungan dapat menyebabkan pencemaran atau gangguan kelestarian”.<sup>42</sup>

Dalam kamus lingkungan dinyatakan bahwa pengertian sampah adalah bahan yang tidak mempunyai nilai atau tidak berharga untuk digunakan secara biasa atau khusus dalam produksi atau pemakaian; barang rusak atau cacat selama manufaktur; atau materi berlebihan atau buangan.<sup>43</sup>

Sedangkan dalam Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2008 Tentang Pengelolaan Sampah dalam Pasal 1 ayat (1) yang dimaksud dengan sampah adalah 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 sudah tidak berguna lagi dan

---

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

42 *Ibid*

43 Purwodarminto, W S, *Kamus Lingkungan*, Balai Pustaka, Jakarta, 1994, Hlm. 152

dibuang ke lingkungan.<sup>44</sup>

## 2. Sumber Sampah

Sumber terbentuknya sampah adalah sebagai berikut:

- a. Sampah dari pemukiman penduduk  
Pada suatu pemukiman bisaanya sampah dihasilkan oleh suatu keluarga yang tinggal pada suatu bangunan atau asrama. Jenis sampah yang dihasilkan bisaanya cenderung organik seperti sisa makanan yang bersifat basah, kering, abu, plastik dan lainnya.
- b. Sampah dari tempat umum dan perdagangan  
Tempat-tempat umum adalah tempat yang dimungkinkan banyaknya orang berkumpul dan melakukan kegiatan. Tempat-tempat tersebut mempunyai potensi yang cukup besar dalam memproduksi sampah termasuk tempat perdagangan seperti pertokoan dan pasar. Jenis sampah yang dihasilkan umumnya berupa sisa-sisa makanan, sampah kering, abu, plastik, kertas, dan kaleng-kaleng serta sampah lainnya.
- c. Sampah dari sarana pelayanan masyarakat milik pemerintah  
Yang dimaksud disini misalnya tempat hiburan umum, pantai, masjid, rumah sakit, bioskop, perkantoran, dan sarana pemerintah lainnya yang menghasilkan sampah kering dan sampah basah.
- d. Sampah dari industri  
Dalam pengertian ini termasuk pabrik sumber alam, perusahaan kayu, dan lain-lain, kegiatan industri baik yang termasuk distribusi ataupun proses suatu bahan mentah. Sampah yang dihasilkan dari tempat ini bisaanya sampah basah, sampah kering abu, sisa makanan, dan sisa bahan bangunan.
- e. Sampah pertanian  
Sampah yang dihasilkan dari tanaman dari binatang daerah pertanian misalnya sampah dari kebun, kandang, lading atau sawah yang dihasilkan berupa bahan makanan pupuk maupun bahan pembasmi serangga tanaman.<sup>45</sup>

## 3. Faktor yang Mempengaruhi Sampah

Ada beberapa faktor penting yang mempengaruhi sampah yakni jumlah penduduk, keadaan sosial, kemajuan teknologi yang akan

---

<sup>44</sup> Undang-Undang No. 18 Tahun 2008. Tentang Pengelolaan Sampah

<sup>45</sup> Azwar Muchtar, *Sumber Sampah ,Pt.,Tiga Pertiwi ,Yogyakarta*, 2012. Hlm. 49

menambah jumlah maupun kualitas sampah. Pengelolaan sampah yang berwawasan lingkungan akan:

- a. Mengurangi volume sampah yang masuk ke TPA sehingga dapat memperpanjang umur TPA, meningkatkan efisiensi biaya pengangkutan sampah, meningkatnya kondisi sanitasi di sekitar TPA.
- b. Mengurangi pencemaran lingkungan dan meningkatkan kebersihan lingkungan.
- c. Membantu melestarikan sumber daya alam, terutama kompos yang dipakai untuk pupuk tanaman.
- d. Menghasilkan sumber daya baru dari sampah misalnya pupuk tanaman.
- e. Meningkatkan peran serta masyarakat dalam pengelolaan sampah dan meningkatkan pendapatan masyarakat.<sup>46</sup>

#### **4. Sistem Pengelolaan Sampah**

Sistem pengelolaan sampah adalah proses pengelolaan sampah yang meliputi kelima aspek/ komponen yang saling mendukung dimana antara satu dengan yang lainnya saling berinteraksi untuk mencapai tujuan. Kelima aspek tersebut meliputi: aspek teknis operasional, aspek organisasi dan manajemen, aspek hukum dan peraturan, aspek pembiayaan, aspek peran serta masyarakat.

##### **a. Aspek Teknik Operasional**

Aspek teknis operasional merupakan komponen yang paling dekat dengan obyek sampah. Menurut Hartoyo perencanaan sistem sampah memerlukan suatu pola standar spesifikasi sebagai landasan

---

<sup>46</sup> Towo, *Pengelolaan Sampah Terpadu Sebagai Salah Satu Upaya Mengatasi Problem Sampah di Perkotaan*, PT. Rineka Cipta, Jakarta, Hlm. 10.

yang jelas.<sup>47</sup> Spesifikasi yang digunakan adalah Standar Nasional Indonesia (SNI) Nomor 19-2454-2002 tentang Tata Cara Pengelolaan Sampah di Permukiman. Teknik operasional pengelolaan sampah bersifat integral dan terpadu secara berantai dengan urutan yang berkesinambungan yaitu: penampungan/ pewadahan, pengumpulan, pemindahan, pengangkutan, pembuangan/ pengelolaan.

Aspek teknik operasional merupakan salah satu upaya dalam mengontrol pertumbuhan sampah, namun pelaksanaannya tetap harus disesuaikan dengan pertimbangan kesehatan, ekonomi, teknik, konservasi, estetika dan pertimbangan lingkungan.<sup>48</sup>

Proses awal dalam penanganan sampah terkait langsung dengan sumber sampah adalah penampungan. Penampungan sampah adalah suatu cara penampungan sampah sebelum dikumpulkan, dipindahkan, diangkut dan dibuang ke TPA. Tujuannya adalah menghindari agar sampah tidak berserakan sehingga tidak mengganggu lingkungan. Faktor yang paling mempengaruhi efektifitas tingkat pelayanan adalah kapasitas peralatan, pola penampungan, jenis dan sifat bahan dan lokasi penempatan.

### **1. Pengumpulan Sampah**

Pengumpulan sampah adalah cara proses pengambilan

---

47 Hartoyo, *Pemanfaatan Pengelolaan Sampah Kota Jawa Timur*, Bahan Seminar Nasional Penanganan Sampah Kota, Fakultas Teknik Brawijaya, Malang, 1998, hlm. 6

48 Tchobanoglous, G., Teisen H., Eliassen, R, *Integrated Solid Waste Manajemem*, Mc.Graw Hill : Kogakusha, Ltd, 1993, hlm. 363.

sampah mulai dari tempat penampungan sampah sampai ke tempat pembuangan sementara. Pola pengumpulan sampah pada dasarnya dikempokkan dalam 2 (dua) yaitu pola individual dan pola komunal.

1) Pola Individual

Proses pengumpulan sampah dimulai dari sumber sampah kemudian diangkut ke tempat pembuangan sementara/ TPS sebelum dibuang ke TPA.

2) Pola Komunal

Pengumpulan sampah dilakukan oleh penghasil sampah ke tempat penampungan sampah komunal yang telah disediakan / ke truk sampah yang menangani titik pengumpulan kemudian diangkut ke TPA tanpa proses pemindahan.

## **2. Pemindahan Sampah**

Proses pemindahan sampah adalah memindahkan sampah hasil pengumpulan ke dalam alat pengangkutan untuk dibawa ke tempat pembuangan akhir. Tempat yang digunakan untuk pemindahan sampah adalah depo pemindahan sampah yang dilengkapi dengan container pengangkut dan atau ram dan atau kantor, bengkel. Pemindahan sampah yang telah terpilah dari sumbernya diusahakan jangan sampai sampah tersebut bercampur

kembali.<sup>49</sup>

### **3. Pengangkutan Sampah**

Pengangkutan adalah kegiatan pengangkutan sampah yang telah dikumpulkan di tempat penampungan sementara atau dari tempat sumber sampah ke tempat pembuangan akhir. Berhasil tidaknya penanganan sampah juga tergantung pada sistem pengangkutan yang diterapkan. Pengangkutan sampah yang ideal adalah dengan truck container tertentu yang dilengkapi alat pengepres, sehingga sampah dapat dipadatkan 2-4 kali lipat.

Tujuan pengangkutan sampah adalah menjauhkan sampah dari perkotaan ke tempat pembuangan akhir yang bisaanya jauh dari kawasan perkotaan dan permukiman.

### **4. Pembuangan Akhir Sampah**

Pembuangan akhir merupakan tempat yang disediakan untuk membuang sampah dari semua hasil pengangkutan sampah untuk diolah lebih lanjut. Prinsip pembuangan akhir sampah adalah memusnahkan sampah domestik di suatu lokasi pembuangan akhir. Jadi tempat pembuangan akhir merupakan tempat pengelolaan sampah. Secara umum teknologi pengelolaan sampah dibedakan menjadi 3 metode yaitu:

---

<sup>49</sup> Widyatmoko dan Sintorini Moerdjoko, *Op. Cit.* Hlm. 29.

1) Metode *Open Dumping*

*Open dumping* merupakan sistem pengelolaan sampah dengan hanya membuang/ menimbun sampah disuatu tempat tanpa ada perlakuan khusus/ pengelolaan sehingga sistem ini sering menimbulkan gangguan pencemaran lingkungan.

2) Metode *Controlled Landfill* (penimbunan terkendali)

*Controlled landfill* adalah sistem open dumping yang diperbaiki yang merupakan sistem pengalihan open dumping dan sanitary landfill yaitu dengan penutupan sampah dengan lapisan tanah dilakukan setelah TPA penuh yang dipadatkan atau setelah mencapai periode tertentu.

3) Metode *Sanitary landfill* (lahan urug saniter)

Sistem pembuangan akhir sampah yang dilakukan dengan cara sampah ditimbun dan dipadatkan, kemudian ditutup dengan tanah sebagai lapisan penutup. Pekerjaan pelapisan tanah penutup dilakukan setiap hari pada akhir jam operasi.

**b. Aspek Kelembagaan**

Organisasi dan manajemen mempunyai peran pokok dalam menggerakkan, mengaktifkan dan mengarahkan sistem pengelolaan sampah dengan ruang lingkup bentuk institusi, pola organisasi personalia serta manajemen. Institusi dalam sistem pengelolaan sampah memegang peranan yang sangat penting meliputi: struktur

organisasi, fungsi, tanggung jawab dan wewenang serta koordinasi baik vertikal maupun horizontal dari badan pengelola.<sup>50</sup>

**c. Aspek Pembiayaan**

Aspek pembiayaan berfungsi untuk membiayai operasional pengelolaan sampah yang dimulai dari sumber sampah/penyapuan, pengumpulan, transfer dan pengangkutan, pengelolaan dan pembuangan akhir. Selama ini dalam pengelolaan sampah perkotaan memerlukan subsidi yang cukup besar, kemudian diharapkan sistem pengelolaan sampah ini dapat memenuhi kebutuhan dana sendiri dari retribusi.

**d. Aspek Peraturan/ Hukum**

Prinsip aspek peraturan pengelolaan sampah berupa peraturan-peraturan daerah yang merupakan dasar hukum pengelolaan sampah yang meliputi:

- a. Perda yang dikaitkan dengan ketentuan umum pengelolaan kebersihan.
- b. Perda mengenai bentuk institusi formal pengelolaan kebersihan.
- c. Perda yang khusus menentukan struktur tarif dan tarif dasar pengelolaan kebersihan.<sup>51</sup>

Peraturan yang dibutuhkan dalam sistem pengelolaan sampah di perkotaan antara lain adalah mengatur tentang:

---

<sup>50</sup> *Ibid*

<sup>51</sup> Hartoyo, Op. Cit. Hlm. 8

- a. Ketertiban umum yang terkait dengan penanganan sampah.
- b. Rencana induk pengelolaan sampah perkotaan.
- c. Bentuk lembaga organisasi pengelolaan sampah.
- d. Tata cara penyelenggaraan pengelolaan sampah.
- e. Tarif jasa pelayanan atau retribusi pengelolaan sampah.
- f. Kerjasama dengan berbagai pihak terkait diantaranya kerjasama antar daerah atau kerjasama dengan pihak swasta.<sup>52</sup>

Peraturan-peraturan tersebut melibatkan wewenang dan tanggung jawab pengelola kebersihan serta partisipasi masyarakat dalam menjaga kebersihan dan pembayaran retribusi.

**e. Aspek Peran Serta Masyarakat**

Peran serta masyarakat dalam pengelolaan sampah merupakan kesediaan masyarakat untuk membantu berhasilnya program pengembangan pengelolaan sampah sesuai dengan kemampuan setiap orang tanpa berarti mengorbankan kepentingan diri sendiri. Peran serta masyarakat sangat mendukung program pengelolaan sampah suatu wilayah. Tanpa adanya peran serta masyarakat semua program pengelolaan sampah yang direncanakan akan sia-sia. Peran serta masyarakat dalam bidang sampah adalah proses dimana orang sebagai konsumen sekaligus produsen pelayanan sampah dan sebagai warga mempengaruhi kualitas dan kelancaran prasarana yang tersedia untuk mereka. Peran serta masyarakat penting karena peran serta merupakan alat guna memperoleh informasi mengenai kondisi, kebutuhan dan sikap masyarakat setempat. Bentuk pendekatan di atas dapat

---

<sup>52</sup> LP3B Buleleng-Clean Up Bali, *Sistem Pengelolaan Sampah Pada Masyarakat*, USAID, Jakarta, Hlm. 23.

membantu program pemerintah dalam keberhasilan dengan membiasakan masyarakat pada tingkah laku yang sesuai dengan program sampah yaitu merubah persepsi masyarakat terhadap pengelolaan sampah yang tertib, lancar, dan merata, merubah kebiasaan masyarakat dalam pengelolaan sampah yang kurang baik dan faktor-faktor sosial dan budaya setempat.<sup>53</sup>

Bentuk peran serta masyarakat dalam penanganan atau pembuangan sampah antara lain: pengetahuan tentang sampah/kebersihan, rutinitas pembayaran retribusi sampah, adanya iuran sampah RT/RW/Kelurahan, kegiatan kerja bakti, penyediaan tempat sampah.

##### **5. *Stakeholders* dalam Pengelolaan Sampah Perkotaan**

Dalam proses pembangunan lainnya maka *stakeholders* yang terlibat dalam pengelolaan sampah adalah: pemerintah; masyarakat; swasta; para ahli dan akademisi (perencana profesional).

Masing-masing *stakeholders* akan berinteraksi satu sama lain sesuai dengan fungsi dan perannya. Adapun fungsi dan peran dasar dari masing-masing *stakeholders* antara lain:

1. Pemerintah berperan sebagai *regulator, fasilitator*.
2. Masyarakat berperan sebagai pengelola sampah ; pemanfaat hasil dan proses,
3. Swasta berperan sebagai penanam modal
4. Para ahli dan akademisi berperan sebagai perencana.

---

<sup>53</sup> Widyatmoko dan Sintorini Moerdjoko, *Menghindari, Mengolah, dan Menyingkirkan Sampah*, Abandi Tandır, Jakarta, 2002, Hlm. 15.

#### 5. LSM berperan sebagai pendamping, fasilitator<sup>54</sup>

Peran dan fungsi tersebut, dalam perkembangannya dimungkinkan untuk berubah. Perubahan-perubahan ini terjadi sebagai adanya kemandirian masyarakat dalam mengelola sampah di lingkungannya, konsekuensi dari penerapan konsep partisipatif dalam sistem pengelolaan sampah yang dirumuskan bersama.

Penerapan konsep partisipatif memungkinkan masyarakat mengelola sampah rumah tangganya secara mandiri dengan dibantu oleh LSM sebagai fasilitator dan pendamping dalam kegiatan pengelolaan sampah masyarakat secara mandiri tersebut.<sup>55</sup>

### **6. Perubahan Paradigma Pengelolaan Sampah**

Pola pengelolaan sampah yang dilaksanakan saat ini belum tercapai pola pengelolaan terpadu dari masyarakat sebagai penghasil sampah dan pemerintah sebagai penyedia dan pengelola sarana sampah. Dari sisi masyarakat masih terbentuk persepsi bahwa sampah adalah bahan yang sudah tidak terpakai dan telah menjadi kewajiban pihak pemerintah untuk mengelolanya dan membersihkannya.

Pola pendekatan baru dalam pengelolaan sampah saat ini telah di konsepsikan dalam Peraturan Menteri Pekerjaan Umum No. 21/PRT/M/2006 tentang Kebijakan dan Startegi Nasional Pengembangan Sistem Pengelolaan Sampah (KSNP-SPP). Kebijakan Nasional tersebut

---

<sup>54</sup> *Ibid.*

<sup>36</sup> *Ibid*

merupakan reaksi atas pengelolaan sampah di waktu sebelumnya yang dilaksanakan secara konvensional dan terkesan adanya sekat pemisah antara masyarakat sebagai produsen sampah dan peran pemerintah sebagai pengelola sampah.

Dalam kebijakan dan strategi nasional pengembangan sistem pengelolaan sampah yang terkait dengan tema perilaku pengelolaan sampah disebutkan antara lain, kebijakan pengurangan sampah semaksimal mungkin dimulai dari sumbernya dengan pola meningkatkan pemahaman kepada masyarakat tentang upaya 3R dan mengembangkan sistem insentif dan disinsentif. Dalam hal partisipasi masyarakat kebijakan yang dituangkan adalah meningkatkan pemahaman sejak dini, menyebarluaskan pemahaman tentang sampah kepada masyarakat tentang pengelolaan sampah, meningkatkan pembinaan pengelolaan sampah khususnya kepada kaum perempuan.

## **7. Konsep Pengelolaan Sampah 3R**

Pengelolaan sampah adalah suatu upaya untuk mengurangi volume sampah atau merubah bentuk sampah menjadi sesuatu yang bermanfaat dengan berbagai macam cara. Teknik pengelolaan sampah yang pada awalnya menggunakan pendekatan kumpul-angkut-buang, kini telah mulai mengarah pada pengelolaan sampah berupa 3R. *Reduce* berarti mengurangi volume dan berat sampah, *reuse* berarti memanfaatkan kembali dan *recycle* berarti daur ulang sampah. Teknik pengelolaan

sampah dengan pola 3R, secara umum adalah sebagai berikut:

**a. *Reduce* (pengurangan volume)**

Ada beberapa cara untuk melakukan pengurangan volume sampah, antara lain:

1) *Incenerator* (pembakaran)

Merupakan proses pengelolaan sampah dengan proses oksidasi, sehingga menjadi kurang kadar bahayanya, stabil secara kimiawi serta memperkecil volume maupun berat sampah yang akan dibuang ke lokasi TPA.

2) *Balling* (pemadatan)

Merupakan sistem pengelolaan sampah yang dilakukan dengan pemadatan terhadap sampah dengan alat pemadat yang bertujuan untuk mengurangi volume dan efisiensi transportasi sampah.

3) *Composting* (pengomposan)

Merupakan salah satu sistem pengelolaan sampah dengan mendekomposisikan sampah organik menjadi material kompos, seperti humus dengan memanfaatkan aktivitas bakteri.

4) *Pulverization* (penghalusan)

Merupakan suatu cara yang bertujuan untuk mengurangi volume, memudahkan pekerjaan penimpunan, menekan vektor penyakit serta memudahkan terjadinya pembusukan dan stabilisasi.

**b. Reuse (penggunaan kembali)**

*Reuse* adalah pemanfaatan kembali atau menggunakan kembali bahan-bahan dari hasil pembuangan sampah menjadi bahan yang dapat dipergunakan kembali misalnya sampah konstruksi bangunan.

**c. Recycle (daur ulang)**

Recycle adalah kegiatan pemisahan benda-benda anorganik (misalnya: botol-botol bekas, kaleng, kardus dan lainnya) dari tumpukan sampah untuk diproses kembali menjadi bahan baku atau barang yang lebih berguna.

## **8. Dampak Jika Sampah Tidak Dikelola**

Menurut Gelbert jika sampah tidak dikelola dengan baik akan menimbulkan dampak negatif terhadap manusia dan lingkungan, yaitu:

1. Dampak terhadap Kesehatan

Lokasi dan pengelolaan sampah yang kurang memadai (pembuangan sampah yang tidak terkontrol) merupakan tempat yang cocok bagi beberapa organisme dan menarik bagi berbagai binatang seperti lalat dan anjing yang dapat menjangkitkan penyakit. Potensi bahaya kesehatan yang dapat ditimbulkan adalah sebagai berikut:

- a. Penyakit diare, kolera, tifus menyebar dengan cepat karena virus yang berasal dari sampah dengan pengelolaan tidak tepat dapat bercampur air minum.
- b. Penyakit jamur dapat juga menyebar (misalnya jamur kulit).
- c. Penyakit yang dapat menyebar melalui rantai makanan. Salah satu contohnya adalah suatu penyakit yang ditularkan oleh cacing pita (*taenia*). Cacing ini sebelumnya masuk ke dalam pencernaan binatang ternak melalui makanannya yang berupa sisa makanan/sampah.

- d. Sampah beracun: Telah dilaporkan bahwa di Jepang kira-kira 40.000 orang meninggal akibat mengkonsumsi ikan yang telah terkontaminasi oleh raksa (Hg). Raksa ini berasal dari sampah yang dibuang ke laut oleh pabrik yang memproduksi baterai dan akumulator.

## 2. Dampak Terhadap Lingkungan

Cairan rembesan sampah (lindi) yang masuk ke dalam drainase atau sungai akan mencemari air. Berbagai organisme termasuk ikan dapat mati sehingga beberapa spesies akan lenyap, hal ini mengakibatkan berubahnya ekosistem perairan biologis.

Penguraian sampah yang dibuang ke dalam air akan menghasilkan asam organik dan gas cair organik, seperti metana. Selain berbau kurang sedap, gas ini dalam konsentrasi tinggi dapat meledak.

## 3. Dampak Terhadap Keadaan Sosial dan Ekonomi

Dampak-dampak tersebut adalah sebagai berikut:

- a. Pengelolaan sampah yang kurang baik akan membentuk lingkungan yang kurang menyenangkan bagi masyarakat: bau yang tidak sedap dan pemandangan yang buruk karena sampah bertebaran dimana-mana.
- b. Memberikan dampak negatif terhadap kepariwisataan.
- c. Pengelolaan sampah yang tidak memadai menyebabkan rendahnya tingkat kesehatan masyarakat. Hal penting disini adalah meningkatnya pembiayaan secara langsung (untuk mengobati orang sakit) dan pembiayaan secara tidak langsung (tidak masuk kerja, rendahnya produktivitas).
- d. Pembuangan sampah padat ke badan air dapat menyebabkan banjir dan akan memberikan dampak bagi fasilitas pelayanan umum seperti jalan, jembatan, drainase, dan lain-lain.
- e. Infrastruktur lain dapat juga dipengaruhi oleh pengelolaan sampah yang tidak memadai, seperti tingginya biaya yang diperlukan untuk pengelolaan air. Jika sarana penampungan sampah yang kurang atau tidak efisien, orang akan cenderung membuang sampahnya di jalan.<sup>56</sup>

---

<sup>56</sup> Gelbert, M., et. al., *Konsep Pendidikan Lingkungan Hidup dan "Wall Chart"*, Buku Panduan Pendidikan Lingkungan Hidup, PPPGT/VEDC, Malang, 1996, Hlm. 96

## **BAB III**

### **METODE PENELITIAN**

#### **A. Sifat Penelitian**

Penelitian ini bersifat empiris yaitu penelitian yang melihat hukum sebagai fakta, penelitian hukum empiris diarahkan kepada studi terhadap hukum sebagai *law in action*. Penelitian hukum empiris lebih menekankan segi observasi dan menggali pengalaman masyarakat, yang bermaksud untuk memperkaya kemungkinan pengembangan ilmu hukum. Penelitian yuridis empiris adalah penelitian terhadap data primer yang dilakukan dalam rangka mendukung data-data sekunder.<sup>57</sup>

#### **B. Lokasi Penelitian**

Adapun lokasi penelitian ini dilaksanakan di Kota Bengkulu.

#### **C. Penentuan Informan**

Dalam penelitian ini penulis menggunakan metode *purposive sampling* yaitu dengan menentukan beberapa informan dengan kriteria yang telah ditentukan terlebih dahulu dan dianggap mengetahui serta mampu memberikan keterangan tentang masalah yang diteliti, Untuk mendapatkan data empiris, maka diperlukan informan adapun yang menjadi informan adalah sebagai berikut:

1. Kelompok informan yang berkenaan dengan sistem kepemimpinan formal  
yaitu:

---

<sup>57</sup> Bambang Waluyo, *Penelitian Hukum Dalam Praktek*, Sinar Grafika, Jakarta, 1996, Hlm. 15

- a. Kepala Bagian Hukum Sekretariat Daerah Kota Bengkulu.
- b. Kepala Bagian Badan Pemberdayaan Masyarakat, Pemberdayaan Perempuan dan Keluarga Berencana Kota Bengkulu.
- c. Kepala Bidang Kebersihan DKPP Kota Bengkulu.
- d. Anggota Badan Legislasi Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kota Bengkulu .

Penentuan kelompok ini dilandasi oleh pertimbangan bahwa mereka memiliki pengetahuan yang cukup memadai berkaitan dengan pelaksanaan pengelolaan sampah di Kota Bengkulu.

2. Kelompok informan yang terdiri dari masyarakat dan pengurus LPM Kota Bengkulu. Penentuan kelompok ini dilandasi pertimbangan bahwa mereka memiliki pengalaman hidup dan pengetahuan yang cukup memadai berkaitan dengan penerapan pelaksanaan pengelolaan sampah di Kota Bengkulu.

#### **D. Metode Pengumpulan Data**

##### **1. Data Primer**

Data primer diperoleh peneliti dari penelitian lapangan secara langsung (observasi) yang berkaitan dengan variabel penelitian dan wawancara mendalam.

##### **a. Observasi**

Observasi adalah pengamatan yang dilakukan secara sengaja dan sistematis mengenai gejala-gejala sosial dan gejala-gejala psikis

untuk kemudian dilakukan pencatatan.<sup>58</sup> Observasi dilakukan untuk mengetahui secara eksplisit pelaksanaan pengelolaan sampah.

b. Wawancara mendalam

Wawancara mendalam ini dipakai untuk menjangkau data yang berhubungan dengan pelaksanaan pengelolaan sampah di Kota Bengkulu. Metode ini dipakai untuk mengetahui pendapat informan mengenai keefektifan pelaksanaan pengelolaan sampah, problematika yang dihadapi serta upaya yang dilakukan. Dalam pemakaian wawancara mendalam disusun beberapa pertanyaan pokok tertulis yang berfungsi sebagai pedoman yang bersifat fleksibel dan pertanyaan-pertanyaan berikutnya disusun pada jawaban informan terhadap pertanyaan sebelumnya.

## 2. Data Sekunder

Selain data yang dikumpulkan melalui observasi dan wawancara mendalam dilakukan pula pengumpulan data sekunder yaitu data yang diperoleh dari studi kepustakaan yang meliputi buku, artikel, karya tulis ilmiah, media cetak, situs internet, Kamus Bahasa Indonesia, Kamus Hukum, dan Ensiklopedia Indonesia, referensi tertulis yang berkaitan dengan penelitian ini, dengan tujuan menemukan teori-teori yang berkaitan dengan judul penelitian.

Data sekunder ini didapat berbagai bahan-bahan hukum yakni :

---

58 Ronny Hanitjo Soemitro, *Metode Penelitian Hukum dan Jurimetri*, Ghlmia Indonesia, Jakarta, 1990, Hlm. 34.

1. Bahan hukum primer yang terdiri dari peraturan perundang-undangan.
2. Bahan hukum sekunder, yakni bahan hukum yang memberikan petunjuk atau penjelasan terhadap bahan-bahan hukum primer yang berupa buku-buku yang ditulis para ahli rancangan undang-undang, hasil penelitian terdahulu dan media massa yang isinya mempunyai relevansi dengan bahasan dalam penelitian ini.
3. Bahan hukum tersier, yakni bahan-bahan hukumlainnya yang ada relevansinya dengan pokok masalah yang memberikan info tentang bahan-bahan hukum primer dan sekunder antara lain artikel, kamus, majalah dan internet.<sup>59</sup>

#### **E. Metode Analisis Data**

Metode analisis data yang dipergunakan adalah analisis kualitatif yaitu data yang diperoleh dari responden, diseleksi keabsahan dan kejujurannya, kemudian digeneralisasikan untuk menggambarkan keadaan populasi secara induktif, sedangkan data sekunder digunakan sebagai landasan berfikir untuk merumuskan sekaligus membahas hasil penelitian lapangan, dengan cara ini diperoleh kesimpulan tentang pelaksanaan pengelolaan sampah di Kota Bengkulu. Selanjutnya hasil dari penelitian dideskripsikan untuk menjawab permasalahan yang diangkat, dan disusun menjadi karya ilmiah dalam bentuk tesis.

---

<sup>59</sup> Soerjono Soekamto , 1984 *Penelitian hukum Normatif :Suatu tinjauan singkat*, Rajawali. Jakarta Hlm. 64