

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Peraturan Perundang-undangan adalah peraturan tertulis yang memuat norma hukum yang mengikat secara umum dan dibentuk atau ditetapkan oleh lembaga negara atau pejabat yang berwenang melalui prosedur yang ditetapkan dalam Peraturan Perundang-undangan.¹ Peraturan perundang-undangan mengikat secara umum maksudnya adalah tidak mengidentifikasi individu tertentu, sehingga berlaku bagi setiap subjek hukum yang memenuhi unsur-unsur tertentu yang terkandung dalam ketentuan mengenai pola tingkah laku tersebut.²

Di Indonesia jenis dan hierarki Peraturan Perundang-undangan yang berlaku saat ini terdiri atas:³

1. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
2. Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat;
3. Undang-Undang/ Peraturan Pemerintah Pengganti Undang- Undang;
4. Peraturan Pemerintah;
5. Peraturan Presiden;
6. Peraturan Daerah Provinsi; dan
7. Peraturan Daerah Kabupaten/Kota.

Terbitnya Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan (UUP3), maka mekanisme

¹ Pasal 1 angka 2 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

² Yuliandri, Asas-asas Pembentukan Peraturan Perundang-undangan Yang baik, PT Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2011, Hal.25

³ Pasal 7 ayat (1) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undang

pembentukan peraturan perundang-undangan telah terintegrasi di dalam satu undang-undang.⁴ Pembentukan peraturan perundang-undangan merupakan salah satu syarat dalam rangka pembangunan hukum nasional yang hanya dapat terwujud apabila didukung oleh cara dan metode yang pasti, baku, dan standar yang mengikat semua lembaga yang berwenang membuat peraturan perundang-undangan.

Untuk memperoleh sebuah produk hukum dalam arti peraturan perundang-undangan yang berkualitas, maka dalam proses pembentukannya harus dilakukan dengan proses penahapan.⁵ Proses penahapan dalam pembentukan suatu Undang-Undang atau Peraturan Daerah menurut Pasal 1 angka 1 Undang-Undang Nomor 12 tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan dapat diurut, sebagai berikut:

1. Tahap Perencanaan
2. Tahap penyusunan
3. Tahap Pembahasan
4. Tahap Pengesahan / Penetapan
5. Tahap Pengundangan

Peraturan Perundang-undangan di daerah dibuat berdasarkan Pasal 18 ayat (6) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia tahun 1945 yang menyatakan bahwa Pemerintah Daerah berhak menetapkan Peraturan Daerah dan peraturan lain untuk melaksanakan otonomi dan tugas pembantuan. Peraturan Daerah merupakan salah satu jenis Peraturan Perundang-undangan yang memiliki kedudukan konstitusional dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik

⁴ Hamzah Halim dan Kemal Redindo SyahrulPutra, *Cara Praktis Menyusun dan Merancang Peraturan Daerah*, Kencana, Jakarta, 2009, Hal.40

⁵ *Ibid*,Hal.98

Indonesia Tahun 1945 yang dibentuk bersama antara Kepala Daerah dan DPRD.⁶ Dan juga merupakan salah satu ciri dari daerah yang mempunyai hak mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri (otonom).⁷ Ketentuan ini pun dipertegas dalam Pasal 7 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan. Meskipun dalam pasal tersebut terdapat pembagian secara langsung yaitu Peraturan Daerah Provinsi dan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota.

Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan memasukkan kembali TAP MPR RI kedalam Hierarki Peraturan Perundang-undangan yang berlaku di Indonesia. TAP MPR No. III/MPR/2000 yang mulai berlaku pada tanggal 18 Agustus Tahun 2000 yang pertama kali memasukkan Peraturan Daerah sebagai salah satu jenis Peraturan Perundang-undangan dengan menempatkannya pada hierarki terendah.⁸

Mengenai Pembentukan Peraturan Daerah Provinsi dibentuk oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi dengan persetujuan bersama Gubernur, sedangkan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota dibentuk oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten/Kota dengan persetujuan bersama dengan Walikota atau Bupati (jika Kabupaten). Jadi keberadaan Peraturan Daerah harus

⁶ Dalam Pasal 18 ayat (6) UUD 1945 dinyatakan "*Pemerintah daerah berhak menetapkan peraturan daerah dan peraturan-peraturan lain untuk melaksanakan otonomi dan tugas pembentukan*"

⁷ Hamzah Halim dan Kemal Redindo Syahrul Putera, Op.Cit,Hal.50

⁸ Jimly asshidiqqi, *Perihal Undang-Undang*, PT Raja Grafindo Persada, Jakarta, Hal.50

menyesuaikan dengan keberadaan dari masyarakat terkait menjamin efektifitas dari sebuah Peraturan Daerah.⁹

Berdasarkan Pasal 39 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, perencanaan penyusunan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota dilakukan dalam Prolegda Kabupaten/Kota. Pasal 63 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan menyatakan bahwa ketentuan mengenai penyusunan Peraturan Daerah Provinsi sebagaimana dimaksud dalam Pasal 56 sampai dengan Pasal 62 berlaku secara mutatis mutandis terhadap penyusunan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota.

Salah satu Peraturan Daerah yang ditetapkan dan diberlakukan oleh Pemerintah Kota Padang adalah Peraturan Daerah Kota Padang Nomor 21 Tahun 2012 tentang Pengelolaan Sampah. Peraturan Daerah ini ditindak lanjuti bukan karena adanya suatu kebetulan melainkan berawal dari dikeluarkannya Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2008 tentang Pengelolaan Sampah Rumah Tangga Dan Sampah Sejenis Sampah Rumah Tangga.

Pada Peraturan Daerah Kota Padang Nomor 21 Tahun 2012 tentang Pengelolaan Sampah terdapat sebanyak 65 pasal, namun pada Bagian Penjelasan pasal demi pasal hanya terdapat 2 pasal yang diberikan penjelasan yaitu Pasal 2 dan Pasal 3, selebihnya diberi frasa “Cukup jelas”. Pasal 2 menjelaskan tentang asas-asas yang menjadi dasar diselenggarakannya pengelolaan sampah, dan Pasal

⁹ Fadel Muhammad, “Partisipasi Masyarakat Dalam Pembentukan Peraturan Daerah Nomor 8 Tahun 2009 Tentang Kawasan Tanpa Asap Rokok dan Kawasan Tertib Rokok di Kota Padang Panjang” Fakultas Hukum Universitas Andalas, 2013

3 menjelaskan tentang harapan yang hendak dicapai dengan adanya pengelolaan sampah secara baik dan benar. Penulis melihat ada beberapa pasal yang tidak begitu jelas maksudnya sehingga dapat menimbulkan multitafsir dikalangan masyarakat. Padahal Peraturan Daerah Kota Padang Nomor 21 tahun 2012 tentang Pengelolaan Sampah ini terintegrasi dari peraturan perundang-undangan di atasnya dan memiliki penerapan yang kuat dalam kehidupan masyarakat. Jangan sampai Peraturan Daerah yang telah dibuat ini hanya menjadi dokumen hukum tanpa atau minim implementasi.

Pada Peraturan Daerah Kota Padang Nomor 21 Tahun 2012 tentang Pengelolaan Sampah terdapat 10 pasal yang ayat terakhirnya menyatakan ketentuan lebih lanjut diatur dalam aturan pelaksana yaitu Peraturan Walikota, sedangkan tidak disebutkan Peraturan Walikota yang mana yang dimaksud. Pasal-pasal tersebut yaitu Pasal 13 ayat 3, Pasal 14 ayat 4, Pasal 17 ayat 4, Pasal 21 ayat 4, Pasal 46 ayat 3, Pasal 51 ayat 4, Pasal 52 ayat 3, Pasal 55 ayat 3, Pasal 56 ayat 3 dan Pasal 61 ayat 2.

Dalam Bagian Ketiga tentang Lembaga Pengelola terdiri dari Pasal 29 sampai Pasal 34, tidak ada pasal yang menjelaskan bagaimana bentuk struktur organisasi Lembaga Pengelolaan Sampah. Hal ini tentu dapat menyebabkan rendahnya kinerja dari petugas Lembaga Pengelolaan Sampah. Dalam Pasal 51 ayat 1 huruf b berbunyi “Setiap orang dilarang mengimpor sampah”, pada pasal ini tidak diberikan penjelasan yang lebih spesifik tentang apa yang dimaksud “impor sampah” tersebut. Itulah beberapa pasal yang penulis lihat dalam Peraturan Daerah Kota Padang Nomor 21 Tahun 2012 tentang Pengelolaan

Sampah yang tidak begitu jelas maksudnya sehingga dapat menimbulkan multitafsir dikalangan masyarakat.

Terdapatnya kelemahan dalam materi muatan Peraturan Daerah Kota Padang Nomor 21 Tahun 2012 tentang Pengelolaan Sampah, ini menandakan ada yang salah dalam sebuah Proses Pembentukan Peraturan Perundang-undangan di daerah. Hal tersebut dapat berupa:¹⁰

1. Pembentukan Peraturan Daerah belum terencana dengan baik, sebagaimana di tingkat nasional sudah ada Prolegnas namun di tingkat Provinsi, Kabupaten/Kota masih banyak yang belum memiliki Prolegda (berdasarkan Pasal 403 Undang-Undang Nomor 23 tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah namanya diganti menjadi Program Pembentukan Perda). Sehingga penyusunan Perda kadangkala dadakan bahkan “copy paste” dari daerah lain.
2. Project Oriented, Pembentukan Perda hanya dianggap semacam proyek dengan jumlah anggaran tertentu bahkan melibatkan pihak ketiga melalui mekanisme tender, swakelola maupun penunjukkan langsung. Sehingga Perda yang lahir hanya merupakan hasil negosiasi antara Pemerintah Daerah atau DPRD dengan pihak tertentu.
3. Pembentukan Perda yang sangat elitis bahkan politis.
4. Partisipasi masyarakat untuk terlibat sulit diwujudkan karena masyarakat terlibat hanya pada saat pembahasan akhir. Seharusnya partisipasi tersebut dimulai sejak perencanaan Perda baik tahunan maupun lima tahunan.
5. Visi dan misi daerah kadangkala “terpinggirkan” oleh visi dan misi Kepala Daerah sehingga dukungan atas pemberlakuan Perda tertentu pun sifatnya periodik, mengikuti periode jabatan Kepala Daerah.

Berdasarkan itulah penulis ingin mengangkat permasalahan ini kedalam suatu penelitian dengan judul **“ANALISIS PEMBENTUKAN**

¹⁰ <http://pamongreaders.com/berita-759-prof-saldi-isra--7-kelemahan-perda.html> diakses tanggal 11 Maret 2018

**PERATURAN DAERAH KOTA PADANG NOMOR 21 TAHUN 2012
TENTANG PENGELOLAAN SAMPAH BERDASARKAN UNDANG-
UNDANG NOMOR 12 TAHUN 2011 TENTANG PEMBENTUKAN
PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN”**

B. Perumusan Masalah

Berdasarkan uraian latar belakang yang telah penulis kemukakan di atas, maka ada beberapa permasalahan yang ingin penulis ketahui jawabannya melalui penelitian yaitu :

1. Bagaimana Analisis Pembentukan Peraturan Daerah Kota Padang Nomor 21 Tahun 2012 tentang Pengelolaan Sampah?
2. Bagaimana Politik Hukum Peraturan Daerah Kota Padang Nomor 21 Tahun 2012 tentang Pengelolaan Sampah berdasarkan Undang-Undang Nomor 12 tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan untuk dapat memberikan solusi yang lebih baik kedepannya?

C. Tujuan Penelitian

Tujuan dari penelitian ini adalah sebagai berikut :

Adapun tujuan yang ingin dicapai dalam penelitian ini adalah:

1. Untuk mengetahui bagaimana analisis pembentukan Peraturan Daerah Kota Padang Nomor 21 Tahun 2012 tentang Pengelolaan Sampah.
2. Untuk mengetahui bagaimana politik hukum Peraturan Daerah Kota Padang Nomor 21 Tahun 2012 tentang Pengelolaan Sampah

berdasarkan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan untuk dapat memberikan solusi yang lebih baik kedepannya.

D. Manfaat Penelitian

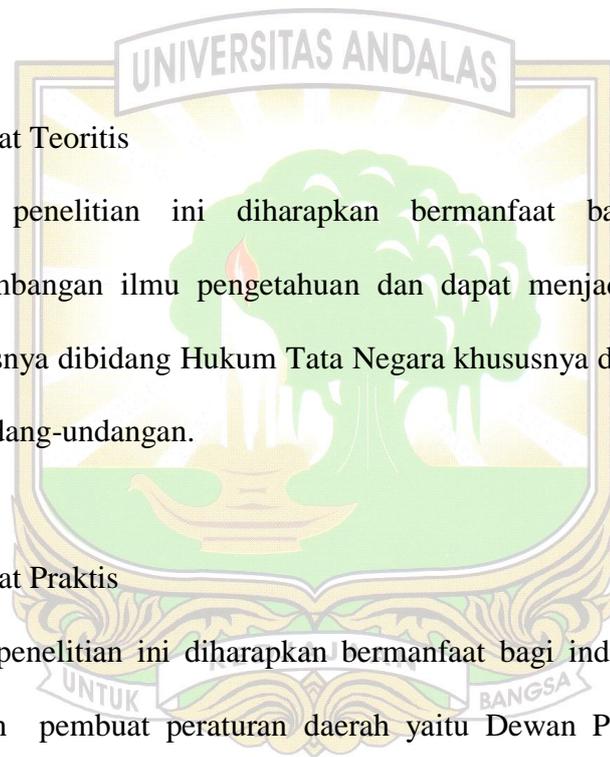
Setelah penulis melakukan penelitian ini, penulis berharap hasil penelitian yang dilakukan oleh penulis menghasilkan beberapa manfaat, sebagai berikut:

1. Manfaat Teoritis

Hasil penelitian ini diharapkan bermanfaat bagi penulis dan perkembangan ilmu pengetahuan dan dapat menjadi bahan literatur khususnya dibidang Hukum Tata Negara khususnya dalam bidang Ilmu Perundang-undangan.

2. Manfaat Praktis

Hasil penelitian ini diharapkan bermanfaat bagi individu, masyarakat bahkan pembuat peraturan daerah yaitu Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kota Padang dan Walikota Padang agar lebih memperhatikan lagi tata cara dan asas-asas pembentukan Peraturan Daerah yang baik, demi terciptanya peraturan yang bisa didengar dan dilaksanakan langsung oleh masyarakat.



E. Metode Penelitian

Penelitian pada dasarnya merupakan tahap untuk mencari kembali sebuah kebenaran. Sehingga akan dapat menjawab pertanyaan-pertanyaan yang muncul tentang suatu objek penelitian. Penelitian merupakan sarana pokok dalam pengembangan ilmu pengetahuan karena dilakukan secara sistematis, metodologi dan analisis untuk mendapatkan sebuah kesimpulan.

1. Jenis Penelitian

Jenis penelitian dalam penulisan hukum ini adalah penelitian hukum normatif atau penelitian hukum kepustakaan yaitu penelitian hukum yang dilakukan dengan cara meneliti bahan-bahan pustaka, terdiri dari bahan hukum primer, bahan hukum sekunder, bahan hukum tersier. Bahan-bahan tersebut kemudian disusun secara sistematis, dikaji, kemudian ditarik kesimpulan dalam hubungannya dalam masalah yang diteliti.

2. Pendekatan Penelitian

Pendekatan (*approach*) yang digunakan dalam suatu penelitian normatif akan memungkinkan seorang peneliti untuk memanfaatkan hasil-hasil temuan ilmu hukum empiris dan ilmu-ilmu lain untuk kepentingan dan analisis serta eksplanasi hukum tanpa mengubah karakter ilmu hukum sebagai ilmu normatif.

Adapun pendekatan penelitian yang digunakan oleh penulis adalah pendekatan perundang-undangan (*statute approach*) dan pendekatan konsep (*conceptual approach*). Pendekatan perundang-undangan (*statute approach*)

dilakukan dengan menelaah semua undang-undang dan regulasi yang bersangkut paut dengan isu hukum yang sedang ditangani.¹¹

Pendekatan konsep (*conceptual approach*) yaitu dilihat dari pandangan-pandangan dan doktrin-doktrin yang berkembang didalam ilmu hukum yang melahirkan pengertian-pengertian hukum, konsep-konsep hukum, dan asas-asas hukum yang relevan dengan isu yang dihadapi.

3. Sumber Bahan Hukum

Jenis bahan yang digunakan dalam sebuah penelitian normatif adalah data sekunder. Menurut Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji dalam penelitian hukum normatif suatu tinjauan singkat, data sekunder dapat terbagi atas:¹²

- 1) Bahan hukum primer adalah bahan hukum yang mengikat yang dapat membantu dalam penelitian, yaitu aturan perundang-undangan yang berkaitan dengan judul penelitian :
 - a) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia tahun 1945.
 - b) Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2008 tentang Pengelolaan Sampah.
 - c) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

¹¹ Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum*, Surabaya: Kencana, 2005, Hal 93.

¹² Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji, *Penelitian Hukum Normatif Suatu Tinjauan Singkat*. Jakarta: Rajawali Press, 1990, Hal 46.

- d) Undang-Undang Nomor 23 tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.
 - e) Peraturan Pemerintah Nomor 81 Tahun 2012 tentang Pengelolaan Sampah Rumah Tangga dan Sampah Sejenis Sampah Rumah Tangga.
 - f) Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 53 Tahun 2011 tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah.
 - g) Peraturan Daerah Kota Padang Nomor 21 Tahun 2012 tentang Pengelolaan Sampah
- 2) Bahan hukum sekunder adalah bahan hukum yang memberikan penjelasan terhadap hukum primer antara lain buku-buku, karya dari kalangan hukum, teori-teori dan pendapat dari para sarjana, bahan pustaka, literatur yang berhubungan dengan masalah yang diteliti, dan sumber dari internet.
 - 3) Bahan hukum tersier adalah bahan hukum yang memberi petunjuk maupun penjelasan terhadap bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder , antara lain kamus hukum dan kamus besar bahasa indonesia yang membantu dalam menerjemahkan istilah-istilah dalam penulisan.

4. Teknik Pengumpulan Bahan Hukum

Pengumpulan bahan hukum yang diperlukan ini ditempuh dengan cara studi dokumen dan wawancara.

a. Studi Dokumen

Studi dokumen adalah cara mengumpulkan data melalui peninggalan tertulis, terutama berupa peraturan perundang-undangan termasuk juga buku-buku tentang pendapat, teori dan lain-lain yang berhubungan dengan penelitian ini.

b. Wawancara

Wawancara yang dilakukan adalah wawancara yang tidak terstruktur. Maksudnya, penulis dalam melakukan wawancara bebas mengajukan wawancara kepada informan yang berhubungan dengan data yang dibutuhkan dalam penulisan skripsi ini tanpa adanya panduan atau daftar pertanyaan yang telah disusun sebelumnya. Adapun yang menjadi informannya adalah Bapak Yopi selaku Kasubag Perundang-undangan Pemerintah Kota Padang, wawancara dilakukan pada tanggal 30 April 2018. Ibu Meri selaku Kasubag Risalah DPRD Kota Padang, wawancara dilakukan pada tanggal 7 Mei 2018. Dan Bapak Fuad Syukri selaku Kasi Penegakkan Hukum Dinas Lingkungan Hidup Kota Padang, wawancara dilakukan pada tanggal 25 Juni 2018.

5. Teknik Pengolahan dan Analisis Bahan Hukum

Setelah penulis mengumpulkan data, penulis mengolah dan menganalisis data tersebut dengan cara sebagai berikut:

a. Pengolahan Bahan Hukum

Bahan hukum yang telah diperoleh diolah dengan cara editing yaitu bahan hukum yang diperoleh penulis akan diedit terlebih dahulu guna mengetahui apakah bahan hukum yang diperoleh sudah cukup baik dan lengkap untuk mendukung pemecahan yang sudah dirumuskan.¹³

b. Analisis Bahan Hukum

Bahan hukum yang sudah diolah selanjutnya dilakukan analisis bahan hukum. Analisis bahan hukum yang digunakan adalah analisis kualitatif yaitu analisis dengan tidak menggunakan uji statistik. Semua bahan hukum yang sudah diolah dan merupakan temuan dalam Peraturan Daerah Kota Padang Nomor 21 Tahun 2012 tentang Pengelolaan Sampah dianalisis secara kualitatif dengan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan. Hasil analisis dipertajam dengan pendapat para ahli dan wawancara dengan beberapa orang pejabat yang terkait dengan objek penelitian ini. Selanjutnya hasil analisis ini dituangkan dalam bentuk kalimat berupa skripsi.

¹³ Bambang Sunggono, *Metode Penelitian Hukum. Op.Cit*, Hal.125