

# **BAB I**

## **PENDAHULUAN**

### **A. Latar Belakang**

Berbagai macam permasalahan dihadapi oleh Indonesia. Selain masalah kemiskinan, salah satu masalah yang paling dominan adalah kebersihan lingkungan dan pengelolaan sampah yang baik. Di Indonesia sendiri banyak masyarakat yang belum sadar akan pentingnya kebersihan. Dimulai dari membuang sampah di tempat sampah, memilah sampah yang akan dibuang dan menjaga agar lingkungan tetap bersih dari sampah.

Pemerintah mengusahakan berbagai cara agar masyarakat mau dan mampu menjaga kebersihan lingkungan sekitarnya. Seperti misalnya membuat Tempat Pembuangan Akhir atau TPA, meletakkan tempat sampah di berbagai jalanan di daerahnya, terutama di tempat yang ramai seperti misalnya taman, tempat wisata, dan fasilitas umum lainnya. Namun ternyata semua itu masih belum cukup membuat masyarakat Indonesia sadar akan pentingnya membuang sampah di tempat yang seharusnya. Masih banyak yang membuang sampah sembarangan dan tidak menjaga kebersihan.

Pemerintah juga telah membuat Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2008 Tentang Pengelolaan Sampah. Alasan dibentuknya undang-undang ini terdapat dalam konsideran yang pada intinya adalah karena bertambahnya penduduk dan pola konsumsi masyarakat dan sampah yang dihasilkan belum dapat dikelola sesuai dengan metode dan teknik pengelolaan sampah yang berwawasan lingkungan

sehingga menimbulkan dampak negatif terhadap kesehatan masyarakat dan lingkungan. Selain itu juga karena dalam pengelolaan sampah juga diperlukan kepastian hukum, kejelasan tanggung jawab dan kewenangan Pemerintah, baik pemerintah pusat maupun pemerintah daerah, maka undang-undang tentang pengelolaan sampah ini sangat diperlukan.

Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2008 Tentang Pengelolaan Sampah ini memberikan wewenang kepada Pemerintah Daerah untuk membuat kebijakan sendiri dalam mengurus permasalahan pengelolaan sampah yang terdapat di daerahnya masing-masing, baik oleh Pemerintah Provinsi maupun Pemerintah Kabupaten/Kota. Di dalam Pasal 7 Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2008 Tentang Pengelolaan Sampah disebutkan bahwa dalam menyelenggarakan pengelolaan sampah, Pemerintah mempunyai kewenangan berupa:

- a. Menetapkan kebijakan dan strategi nasional pengelolaan sampah;
- b. Menetapkan norma, standar, prosedur, dan kriteria pengelolaan sampah;
- c. Memfasilitasi dan mengembangkan kerja sama antardaerah, kemitraan, dan jejaring dalam pengelolaan sampah;
- d. Menyenggarakan koordinasi, pembinaan, dan pengawasan kinerja pemerintah daerah dalam pengelolaan sampah; dan
- e. Menetapkan kebijakan penyelesaian perselisihan antardaerah dalam pengelolaan sampah.

Kemudian, di dalam Pasal 8 Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2008 tersebut tertulis wewenang Pemerintah Provinsi yaitu sebagai berikut:

- a. Menetapkan kebijakan dan strategi dalam pengelolaan sampah sesuai dengan kebijakan Pemerintah;
- b. Memfasilitasi kerja sama antardaerah dalam satu provinsi, kemitraan, dan jejaring dalam pengelolaan sampah;
- c. Menyenggarakan koordinasi, pembinaan, dan pengawasan kinerja kabupaten/kota dalam pengelolaan sampah; dan

- d. Memfasilitasi penyelesaian perselisihan pengelolaan sampah antarkabupaten/antarkota dalam 1 (satu) provinsi.

Pasal 9 ayat (1) undang-undang tersebut menyebutkan wewenang dari Pemerintah Kabupaten/Kota dalam mengelola sampah, yaitu:

- a. Menetapkan kebijakan dan strategi pengelolaan sampah berdasarkan kebijakan nasional dan provinsi;
- b. Menyelenggarakan pengelolaan sampah skala kabupaten/kota sesuai dengan norma, standar, prosedur, dan kriteria yang ditetapkan oleh Pemerintah;
- c. Melakukan pembinaan dan pengawasan kinerja pengelolaan sampah yang dilaksanakan oleh pihak lain;
- d. Menetapkan lokasi tempat penampungan sementara, tempat pengelolaan sampah terpadu, dan/atau tempat pemrosesan akhir sampah;
- e. Melakukan pemantauan dan evaluasi secara berkala setiap 6 (enam) bulan selama 20 (dua puluh) tahun terhadap tempat pemrosesan akhir sampah dengan sistem pembuangan terbuka yang telah ditutup; dan
- f. Menyusun dan menyelenggarakan sistem tanggap darurat pengelolaan sampah sesuai dengan kewenangannya.

Hal tersebut sesuai dengan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 Pasal 1 angka 6 yang menyatakan bahwa otonomi daerah adalah hak, wewenang, dan kewajiban daerah otonom untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia. Daerah otonom merupakan kesatuan masyarakat hukum yang mempunyai batas-batas wilayah yang berwenang mengatur dan mengurus urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia<sup>1</sup>. Hal ini sesuai juga dengan salah satu asas penyelenggaraan pemerintahan yaitu desentralisasi. Dari sudut ketatanegaraan yang dimaksud dengan desentralisasi ialah pelimpahan kekuasaan pemerintah dari pusat kepada daerah-daerah yang mengurus rumah tangganya

---

<sup>1</sup> Pasal 1 angka 12 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah.

sendiri<sup>2</sup>. Pemerintahan suatu Negara diselenggarakan berdasarkan “kewenangan menyelenggarakan urusan pemerintahan” yang dimiliki Pemerintah Negara, oleh Perangkat Pemerintahan yang bersangkutan, termasuk Pemerintahan Daerah sampai Desa<sup>3</sup>.

Peraturan perundang-undangan di daerah tidak boleh bertentangan dengan kepentingan umum dan/atau peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi. Apabila peraturan daerah yang dibentuk tidak sesuai dengan apa yang menjadi kehendak masyarakat atau bertentangan dengan peraturan yang lebih tinggi menurut Pasal 251 angka (2) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 dapat dibatalkan oleh Gubernur sebagai wakil Pemerintah Pusat. Disamping itu, Mahkamah Agung juga berwenang menyatakan tidak sah peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang dengan alasan bertentangan dengan peraturan yang lebih tinggi atau pembentukannya tidak sesuai dengan prosedur yang berlaku.

Dalam rangka menjalankan kewenangan yang diberikan oleh Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2008 Tentang Pengelolaan Sampah, yaitu menetapkan kebijakan dan strategi pengelolaan sampah, Pemerintah Daerah Kota Padang mengeluarkan Peraturan Daerah Kota Padang Nomor 21 Tahun 2012 Tentang Pengelolaan Sampah. Bab X dalam Peraturan Daerah tersebut berisi tentang larangan-larangan yang harus dipatuhi oleh setiap orang yang berdomisili di daerah Padang. Dalam Pasal 53 dijabarkan larangan-larangan apa saja yang harus dipatuhi tersebut, yaitu:

---

<sup>2</sup> Azmi Fendri, *Pengaturan Kewenangan Pemerintah dan Pemerintah Daerah dalam Pemanfaatan Sumber Daya Mineral dan Batu Bara*, RajaGrafindo Persada, Jakarta, 2016, hlm. 41.

<sup>3</sup> Arief Muljadi, *Landasan dan Prinsip Hukum Otonomi Daerah dalam Negara Kesatuan RI*, Prestasi Pustaka, 2005, hlm. 67.

- a. Mengimpor sampah;
- b. Mencampur sampah dengan limbah berbahaya dan beracun;
- c. Mengelola sampah yang menyebabkan pencemaran dan/atau perusakan lingkungan;
- d. Membuang sampah tidak pada tempat yang telah ditentukan dan disediakan;
- e. Melakukan penanganan sampah dengan pembuangan terbuka di TPA;
- f. Membakar sampah yang tidak sesuai dengan persyaratan teknis pengelolaan sampah;
- g. Membuang sampah tanpa dipilah berdasarkan sifat dan jenisnya; dan/atau
- h. Membuang sampah di TPS, TPS 3R dan/atau TPST di luar waktu yang telah ditentukan.

Terkait dengan Pasal 53 huruf d di atas yang melarang tiap orang membuang sampah tidak pada tempat yang telah ditentukan dan disediakan, terdapat ancaman pidana yang bisa dikenakan kepada pihak yang melanggarnya. Ancaman pidana tersebut terdapat dalam Bab XVI Pasal 63 yang berbunyi:

“Setiap orang yang dengan sengaja membuang sampah tidak pada tempat yang telah ditentukan dan disediakan sebagaimana dimaksud dealam Pasal 53 huruf d, dipidana dengan pidana kurungan paling lama 3 (tiga) bulan atau denda paling banyak Rp 5.000.000,- (lima juta rupiah).”

Namun pada kenyataan di lapangan, sampah masih tetap berserakan dimana-mana. Di pinggir jalanan Kota Padang, di trotoar, di pantai, bahkan di sekitar tempat sampah yang telah disediakan pun masih banyak sampah yang dibuang tidak pada tempatnya. Seolah masyarakat tidak takut akan ancaman pidana yang sudah tertuang di dalam Peraturan Daerah tersebut. Kurangnya kesadaran masyarakat masih menjadi masalah yang harus segera ditindaklanjuti oleh Pemerintah. Contoh salah satu kasus tentang membuang sampah tidak pada tempatnya adalah pada pertengahan tahun 2018 seorang Anak Buah Kapal (ABK) membuang sampah sembarangan di Pelabuhan Kapal Muara Padang dari kapal motor KM Sibon Baru Kecamatan Padang

Barat<sup>4</sup>. Hal tersebut sempat viral di internet dan membuat masyarakat Kota Padang geram. Oleh karena itu, Penulis tertarik untuk mengangkat permasalahan ini dengan judul **“PELAKSANAAN PERATURAN DAERAH KOTA PADANG NOMOR 21 TAHUN 2012 TENTANG PENGELOLAAN SAMPAH DI KOTA PADANG.”**

## **B. Rumusan Masalah**

Dari latar belakang yang dikemukakan di atas maka yang menjadi pokok permasalahan dalam penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Bagaimana pengaturan dari Peraturan Daerah Kota Padang Nomor 21 Tahun 2012 Tentang Pengelolaan Sampah di Kota Padang?
2. Bagaimana pelaksanaan Peraturan Daerah Kota Padang Nomor 21 Tahun 2012 Tentang Pengelolaan Sampah di Kota Padang?
3. Apa kendala yang dihadapi dan bagaimana cara mengatasinya?

## **C. Tujuan Penelitian**

Adapun tujuan dari penelitian yang ingin dicapai adalah untuk mengetahui dan menganalisis secara konkret mengenai persoalan yang diungkapkan dalam rumusan masalah tersebut, yaitu:

1. Untuk mengetahui pengaturan dari Peraturan Daerah Kota Padang Nomor 21 Tahun 2012 Tentang Pengelolaan Sampah di Kota Padang.
2. Untuk mengetahui pelaksanaan Peraturan Daerah Kota Padang Nomor 21 Tahun 2012 Tentang Pengelolaan Sampah di Kota Padang.

---

<sup>4</sup> Hasil wawancara dengan Bapak Amzarus, S.E. selaku Koordinator Penyidik Satuan Polisi Pamong Praja Kota Padang.

3. Untuk mengetahui kendala yang dihadapi dan cara mengatasinya.

#### **D. Manfaat Penelitian**

Peneliti berharap penelitian yang akan dilakukan dapat memberi manfaat teoritis dan praktis.

##### 1. Manfaat Teoretis

- a. Menambah pengetahuan dan memberikan masukan terhadap ilmu pengetahuan hukum yaitu Hukum Tata Negara.
- b. Melatih kemampuan untuk melakukan penelitian secara ilmiah dan merumuskan hasil penelitian tersebut dalam bentuk tulisan.
- c. Hasil penelitian yang dilakukan ini diharapkan dapat menjadi sumbangan pemikiran dan menambah pustaka di bidang hukum.
- d. Menambah pembendaharaan literatur yang ada mengenai perkembangan ilmu pengetahuan.

##### 2. Manfaat Praktis

Hasil penelitian ini diharapkan dapat menambah wawasan dan dapat memberikan masukan ke pemerintah. Terkhusus bagi pihak yang terkait dalam permasalahan yang dikaji.

#### **E. Metode Penelitian**

Metode penelitian merupakan suatu sarana pokok dalam pengembangan ilmu pengetahuan dan teknologi serta seni. Oleh karena itu, penelitian bertujuan untuk

mengungkapkan kebenaran secara sistematis, metodologis, dan konsisten<sup>5</sup>. Penelitian terhadap sistematik hukum dapat dilakukan pada peraturan perundang-undangan tertentu atau hukum tertulis. Tujuan pokoknya adalah untuk mengadakan identifikasi terhadap pengertian-pengertian pokok atau dasar dalam hukum. Penelitian ini penting karena masing-masing pengertian pokok atau dasar mempunyai arti tertentu dalam kehidupan hukum<sup>6</sup>.

Adapun metode penelitian yang dilakukan pada penelitian ini adalah sebagai berikut:

#### 1. Metode Pendekatan

Metode yang digunakan dalam penelitian ini adalah kualitatif. Pendekatan yang digunakan untuk permasalahan yang telah dikemukakan di atas dalam hal ini penulis menggunakan pendekatan yuridis sosiologis, yaitu pendekatan masalah melalui penelitian hukum dengan melihat norma hukum yang berlaku dan menghubungkannya dengan fakta yang ada di lapangan sehubungan dengan permasalahan yang ditemui dalam penelitian<sup>7</sup>.

Penelitian ini menggunakan beberapa pendekatan masalah, yaitu:

##### a. Pendekatan Perundang-undangan (*Statue Approach*)

Pendekatan perundang-undangan merupakan aturan hukum yang akan menjadi fokus sekaligus tema sentral suatu penelitian.

---

<sup>5</sup> Zainuddin Ali, *Metode Penelitian Hukum*, Sinar Grafika, Jakarta, 2011, hlm 17.

<sup>6</sup> Bambang Sunggono, *Metedologi Penelitian Hukum*, PT Raja Grafindo Persada, Jakarta, 1997, hlm. 93.

<sup>7</sup> Soemitro Soejono & Abdurrahman, *Metode Penelitian Hukum*, Rineka Cipta, Jakarta, 2003, hlm 56.



Penelitian ini dilakukan dengan menelaah semua undang-undang dan regulasi yang berhubungan dengan isu hukum yang sedang dikaji.

b. Pendekatan Konspetual (*Conceptual Approach*)

Pendekatan konspetual beranjak dari perundang-undangan dan doktrin-doktrin yang berkembang di dalam ilmu hukum. Rumusan yang terkandung dalam UUD 1945, Peraturan Daerah Nomor 21 Tahun 2012 tentang Pengelolaan Sampah di Kota Padang dan Peraturan Walikota Padang Nomor 109 Tahun 2019 tentang Petunjuk Pelaksanaan Peraturan Daerah Kota Padang Nomor 21 Tahun 2012 tentang Pengelolaan Sampah.

c. Pendekatan Yuridis Sosiologis

Suatu penelitian yang dilakukan terhadap keadaan nyata masyarakat atau lingkungan masyarakat dengan maksud dan tujuan menemukan fakta (*fact finding*) yang kemudian menuju identifikasi (*problem identification*) dan pada akhirnya menuju pada penyelesaian masalah (*problem solution*). Penulis menggunakan pendekatan yuridis sosiologis sebagai implikasi Pasal 63 Peraturan Daerah Nomor 21 Tahun 2012 tentang Pengelolaan Sampah di Kota Padang dengan melakukan wawancara dengan Dinas Lingkungan Hidup, Satuan Polisi Pamong Praja (Satpol PP) Kota Padang dan Pengadilan Negeri Padang.

2. Sifat Penelitian

Sifat penelitian yang digunakan dalam penelitian ini adalah bersifat deskriptif analitis. Deskriptif analitis merupakan metode yang dipakai untuk menggambarkan suatu kondisi atau keadaan yang sedang terjadi atau berlangsung yang tujuannya agar memberikan data seteliti mungkin mengenai objek penelitian sehingga mampu menggali hal-hal yang bersifat ideal, kemudian dianalisis berdasarkan teori hukum atau peraturan perundang-undangan yang berlaku.

### 3. Sumber dan Jenis Data

#### a. Sumber Data

##### 1) Penelitian Lapangan

Penelitian lapangan merupakan sumber data yang diperoleh melalui penelitian yang dilakukan di lapangan, dalam hal ini adalah Dinas Lingkungan Hidup Kota Padang, Satpol PP dan Pengadilan Negeri Padang.

##### 2) Penelitian Kepustakaan

Penelitian kepustakaan yaitu penelitian yang dilakukan dengan mencari literatur yang ada seperti buku-buku, karangan ilmiah, peraturan perundang-undangan dan peraturan lainnya yang terkait.

#### b. Jenis Data

Secara umum, di dalam penelitian biasanya dibedakan antara data yang diperoleh secara langsung dari masyarakat mengenai perilakunya yang disebut dengan data primer dan dari bahan pustaka yang disebut data sekunder.

## 1. Data Primer

Data primer adalah data yang diperoleh secara langsung dari sumbernya, baik melalui wawancara, observasi ataupun laporan dalam bentuk dokumen yang kemudian diolah oleh peneliti. Data primer yang diperlukan berupa informasi yang terkait dengan data yang diperoleh langsung dari hasil wawancara dengan pihak Dinas Lingkungan Hidup Kota Padang, Satuan Polisi Pamong Praja (Satpol PP) Kota Padang, dan Pengadilan Negeri Padang.

## 2. Data Sekunder

Data sekunder penelitian ini diperoleh terutama dari bahan hukum baik bahan hukum primer yaitu peraturan perundang-undangan, sekunder, serta literatur-literatur yang menjelaskan bahan hukum primer maupun tersier (kamus hukum, ensiklopedia, dan lain-lain).

Untuk menyelesaikan isu mengenai masalah hukum dan sekaligus memberikan preskripsi mengenai apa yang seyogiannya, peneliti memerlukan sumber-sumber penelitian yang disebut bahan hukum, baik bahan hukum primer maupun sekunder<sup>8</sup>.

### a) Bahan Hukum Primer

Bahan hukum primer adalah bahan hukum yang terdiri dari peraturan perundang-undangan yang terkait dengan objek penelitian, di antaranya adalah:

---

<sup>8</sup> Zainuddin Ali, *Ibid*, hlm 47.

- 1) Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2008 tentang Pengelolaan Sampah.
- 2) Peraturan Pemerintah Nomor 81 Tahun 2012 tentang Pengelolaan Sampah Rumah Tangga dan Sampah Sejenis Sampah Rumah Tangga.
- 3) Peraturan Daerah Nomor 21 Tahun 2012 tentang Pengelolaan Sampah di Kota Padang.
- 4) Peraturan Walikota Padang Nomor 109 Tahun 2019 tentang Petunjuk Pelaksanaan Peraturan Daerah Kota Padang Nomor 21 Tahun 2012 tentang Pengelolaan Sampah.

b) Bahan Hukum Sekunder

Bahan hukum sekunder merupakan semua publikasi tentang hukum yang merupakan dokumen-dokumen yang tidak resmi<sup>9</sup>. Bahan-bahan ilmu pengetahuan yang memberikan penjelasan badan hukum primer atau keterangan mengenai peraturan perundang-undangan berbentuk buku-buku yang ditulis oleh para sarjana, literatur-literatur, hasil penelitian yang telah dipublikasi, jurnal-jurnal hukum dan lain-lain yang berkaitan dengan implikasi pelaksanaan Peraturan Daerah Nomor 21 Tahun 2012 tentang Pengelolaan Sampah di Kota Padang dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

---

<sup>9</sup> Zainuddin Ali, *Ibid*, hlm. 54

c) Bahan Hukum Tersier

Bahan hukum tersier merupakan bahan hukum yang memberikan petunjuk maupun penjelasan terhadap bahan hukum sekunder yang berupa kamus-kamus atau literatur yang ada.

4. Teknik Pengumpulan Data

Adapun teknik pengumpulan data yang dilakukan untuk mempermudah pengumpulan data dalam penulisan ini adalah sebagai berikut:

a. Studi Dokumen atau Bahan Pustaka

Studi dokumen adalah penelitian dengan cara mempelajari bahan-bahan yang ada kaitannya dengan permasalahan yang diteliti. Studi dokumen merupakan langkah awal dari setiap penelitian hukum (baik normatif maupun sosiologis). Untuk itu dipelajari buku-buku, jurnal, dan dokumen-dokumen serta artikel yang dapat mendukung permasalahan yang dibahas.

b. Wawancara

Wawancara ini dilakukan dengan cara mengajukan pertanyaan terhadap orang yang diwawancarai seperti pihak Dinas Lingkungan Hidup Kota Padang, Satuan Polisi Pamong Praja (Satpol PP), dan Pengadilan Negeri. Hal ini guna mendapatkan informasi yang akurat dan sebenarnya.

5. Pengolahan dan Analisis Data

a. Pengolahan data dilakukan dengan cara *editing*, yaitu dengan meneliti kembali terhadap catatan-catatan, berkas-berkas, informasi yang

penulis kumpulkan dan diharapkan akan dapat meningkatkan mutu kendala (reliabilitas) data yang hendak dianalisis.

- b. Analisis data merupakan kelanjutan dari proses pengolahan data untuk dapat memecahkan dan menguraikan masalah yang akan diteliti berdasarkan bahan hukum yang diperoleh, maka diperlukan teknik analisa bahan hukum. Setelah data-data yang diperlukan telah terkumpul, maka penulis melakukan analisis penilaian terhadap data-data dengan bantuan literatur-literatur atau bahan-bahan terkait dengan penelitian.

