

## **BAB II**

### **TINJAUAN PUSTAKA**

#### **2.1 Pengertian Tinjauan Yuridis**

Tinjauan yuridis secara etimologi berasal dari kata “Tinjauan” dan “Yuridis”. Tinjauan berasal dari kata “Tinjau” yang artinya mempelajari dengan cermat. Pengertian kata Tinjauan dapat diartikan sebagai kegiatan pengumpulan data, pengolahan, dan analisa secara sistematis, sedangkan yuridis diartikan berdasarkan ketentuan hukum atau ditetapkan oleh Undang-Undang, bila disimpulkan pengertian tinjauan yuridis adalah mempelajari dengan cermat, pengumpulan data atau penyelidikan yang dilakukan secara sistematis dan objektif berdasarkan ketentuan hukum yang berlaku.

Pengertian lain dari Tinjauan Yuridis menurut Hukum Pidana yaitu bisa disamakan dengan Hukum Pidana Materil yang artinya kegiatan pemeriksaan yang diteliti terhadap semua ketentuan dan peraturan yang menunjukkan tentang tindakan-tindakan yang dapat dihukum, delik apa yang terjadi, unsur-unsur tindak pidana yang terpenuhi, serta siapa pelaku yang terlibat dalam mempertanggung jawabkan tindak pidana tersebut serta pidana yang dijatuhkan terhadap pelaku tindak pidana tersebut.<sup>6</sup>

#### **2.2 Kebijakan Publik**

Kebijakan atau *policy* berkaitan dengan perencanaan, pengambilan dan perumusan keputusan, pelaksanaan keputusan, dan evaluasi terhadap dampak dari pelaksanaan keputusan tersebut terhadap orang banyak yang menjadi sasaran

---

<sup>6</sup> Hamariyah “ Tinjauan Yuridis Terhadap Perilaku Pembuangan Sampah”*Skripsi*. (Makassar : Universitas Hasanuddin, 2016), hlm.6.

kebijakan (kelompok target). Kebijakan merupakan sebuah alat atau instrumen untuk mengatur penduduk dari atas ke bawah.

Kebijakan adalah cetak biru bagi tindakan (*blueprint for action*) yang akan mengarahkan dan mempengaruhi perilaku orang banyak yang terkena dampak keputusan tersebut. Secara instrinsik kebijakan adalah instrumen teknis, rasional dan *action-oriented* untuk menyelesaikan masalah.<sup>7</sup>

Kebijakan sebagai serangkaian tindakan dan kegiatan yang diusulkan seseorang, kelompok ataupun pemerintah dalam suatu lingkungan tertentu dimana terdapat hambatan-hambatan dan kesempatan-kesempatan terhadap pelaksanaan usulan kebijakan tersebut dalam rangka mencapai tujuan tertentu.<sup>8</sup>

Kebijakan publik adalah tindakan yang bersifat spesifik dan sempit, tetapi luas dan berada pada strata strategis. Sebab itu kebijakan publik berfungsi sebagai pedoman umum untuk kebijakan dan keputusan-keputusan khusus dibawahnya.<sup>9</sup>

Fokus utama kebijakan publik dalam negara modern adalah pelayanan publik, berupa keputusan-keputusan yang mengikat bagi orang banyak pada tataran strategis, maka kebijakan publik haruslah dibuat oleh pemegang otoritas publik yang merupakan segala sesuatu yang bisa dilakukan oleh negara untuk mempertahankan atau meningkatkan kualitas kehidupan orang banyak.

Berdasarkan pendapat berbagai ahli tersebut dapat disimpulkan bahwa kebijakan publik adalah serangkaian tindakan yang dilakukan atau tidak dilakukan oleh pemerintah yang berorientasi pada tujuan tertentu guna memecahkan masalah-masalah publik atau demi kepentingan publik.

---

<sup>7</sup> Marzali, Amri. 2012. *Antropologi dan Kebijakan Publik*. Jakarta: Kencana Prenada Media Group, hlm. 19

<sup>8</sup> Agustino, Leo. 2012. *Dasar-Dasar kebijakan Publik*. Bandung: Alfabeta, hlm. 11

<sup>9</sup> Abidin, Said Zainal. 2012. *Kebijakan Publik*. Jakarta: Salemba Humanika, hlm. 17

### 2.3 Implementasi Kebijakan

Implementasi merupakan salah satu tahap dalam proses kebijakan publik. Biasanya implementasi dilaksanakan setelah sebuah kebijakan dirumuskan dengan tujuan yang jelas.

Implementasi adalah suatu rangkaian aktifitas dalam rangka mengantarkan kebijakan kepada masyarakat sehingga kebijakan tersebut dapat membawa hasil sebagaimana yang diharapkan.<sup>10</sup>

Implementasi kebijakan publik merupakan upaya pemerintah untuk melaksanakan salah satu tugas pokoknya yakni memberikan pelayanan publik (*publik cervises*) kepada masyarakat.<sup>11</sup>

Implementasi kebijakan merupakan administrasi hukum dimana berbagai aktor, organisasi, prosedur, dan teknik yang bekerja bersama-sama untuk menjalankan kebijakan guna meraih dampak atau tujuan yang diinginkan. Keberhasilan suatu implementasi kebijakan dapat diukur atau dilihat dari proses dan pencapaian tujuan hasil akhir (*output*), yaitu tercapainya atau tidaknya tujuan-tujuan yang ingin diraih.<sup>12</sup>

Maka dapat disimpulkan implementasi kebijakan merupakan proses pelaksanaan keputusan kebijakan yang dibuat oleh lembaga pemerintah yang diarahkan untuk mencapai tujuan yang ditetapkan dalam keputusan kebijakan tersebut. Proses pelayanan kebijakan dimulai apabila tujuan-tujuan kebijakan telah ditetapkan dengan terbentuknya program pelaksanaan.

---

<sup>10</sup> Gaffar, Affan. 2013. *Politik Indonesia : Transisi Menuju Demokrasi*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar, hlm. 13

<sup>11</sup> Suharno. 2014. *Prinsip-Prinsip Dasar Kebijakan Publik*. Yogyakarta: UNY Press, hlm. 15

<sup>12</sup> Winaron, Budi. 2005. *Teori Dan Proses Kebijakan Publik*. Yogyakarta: Media Presindo, hlm.

## 2.4 Hukum Pemda

### 2.4.1 Kritik terhadap UU Nomor 18 Tahun 1965

Ketika Orde baru tampil sebagai rezim yang menggantikan otoriterisme Orde lama dibawah Soekarno, peraturan Pemda (Pemerintahan Daerah) yang berlaku adalah Undang-Undang Nomor 18 Tahun 1965 yang diundangkan pada tanggal 1 September 1965. Seperti telah disinggung dalam bab sebelumnya, Undang-Undang Nomor 18 Tahun 1965, menganut sistem pemusatan kekuasaan di tangan pemerintah pusat, bahkan oleh The Liang Gie dikatakan berbau kolonial (*colonial flavor*). The Liang Gie melihat bau kolonial itu dari penempatan kepala daerah sebagai alat pemerintah pusat yang harus mengawasi jalannya pemerintah daerah dalam rangka menancapkan serta memelihara kekuasaan pusat di daerah. Dengan mengutip John Legge, The Liang Gie menulis bahwa “betapapun sebagai akibatnya rencana-rencana Pemerintah Indonesia tentang otonomi daerah mengandung sesuatu yang berbau kolonial. Adanya tiga macam pengawasan dari pusat terhadap daerah yang dianut oleh Undang-Undang Nomor 18 Tahun 1965, yaitu pengawasan umum, pengawasan preventif dan pengawasan represif, memperlihatkan juga kecenderungan sentralisasi yang sangat kuat.”<sup>13</sup>

Keharusan unifikasi atau pemberlakuan satu peraturan untuk seluruh wilayah Indonesia tanpa membedakan Jawa dan luar Jawa merupakan sesuatu yang tidak tepat. Seperti dikatakan Soetardjo Kartodikoosomo bahwa ”salah satu kesalahan pokok Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1957, yakni menyamaratakan bentuk pemerintahan Daerah Tingkat III dengan daerah yang lebih atas,” menurut The Liang Gie juga tampak menjadi kesalahan yang dimuat didalam Undang-

---

<sup>13</sup> Dalam M.Solly Lubis, *Pergeseran Garis Politik dan Perundang-undangan Mengenai Pemerintahan Daerah*. Bandung:Alumni,1983,hlm.65.

Undang Nomor 18 Tahun 1965. Begitu juga upaya meneruskan prinsip Penpres Nomor 6 Tahun 1959 tentang penghapusan dualisme tidaklah berhasil, sebab pada kenyataannya Undang-Undang Nomor 18 Tahun 1965 masih mempertahankan dualisme. Undang-Undang Nomor 18 Tahun 1965 memang menghapus dualisme dalam arti organ, artinya hanya ada satu kepala daerah, tetapi pada saat yang sama Undang-Undang tersebut menciptakan dualisme fungsi, yakni penempatan kepala daerah sebagai alat pusat dan alat pmda sekaligus. Beberapa hal lain yang dicatat oleh The Liang Gie sebagai kelemahan Undang-Undang Nomor 18 Tahun 1965, antara lain adalah:<sup>14</sup>

- a. Sistem pengawasan bertingkat yang dianutnya merupakan pengawasan yang terpotong-potong, mencegah pengawasan itu sendiri, serta tidak menjamin hubungan yang harmonis antara pusat dan daerah karena pengawasan pusat tidak akan sampai ke daerah yang tingkatnya ada dibawah provinsi.
- b. Pencalonan anggota Badan Pemerintah Harian (BPH) oleh DPRD untuk diangkat oleh atasan dapat dilihat sebagai sesuatu yang tidak proporsional, menurut The Liang Gie, BPH merupakan pembantu kepala daerah sehingga lebih proporsional jika anggota-anggota BPH dipilih sendiri oleh kepala daerah. The Liang Gie melihat hal ini sebagai sesuatu yang berlatarbelakang politis. Artinya pencalonan BPH oleh DPRD lebih merupakan upaya untuk memenuhi hasrat politis parpol dan golongan, daripada upaya menempatkan tenaga-tenaga pembantu yang berkompeten.
- c. Mengenal metode pengasawan wewenang daerah seperti diatur Undang-Undang Nomor 18 Tahun 1965, menurut The Liang Gie mengandung

---

<sup>14</sup> M.Solly Lubis, *Serba-serbi Politik dan Hukum*, (Bandung:MandarMaju,1989),hlm.162.

kontradiksi didalamnya. Pasal 50 ayat 3 membatalkan prinsip metode tadi karena ayat (3) tersebut berbunyi:

“Peraturan daerah tidak boleh mengatur hal-hal yang termasuk urusan rumah tangga daerah tingkat bawahan dalam wilayahnya.”

Dalam tulisan yang dikarang oleh M.Solly Lubis menyatakan, sejak berlakunya Penpres Nomor 6 Tahun 1959 dan Undang-Undang Nomor 18 Tahun 1965 terjadi proses pemberian peran yang lebih besar terhadap asas dekonsentrasi daripada asas desentralisasinya, namun hal itu harus berhadapan lagi dengan asas otonomi yang seluas-luasnya yang juga dipakai dalam peraturan perundang-undangan itu. Hal ini pun memperlihatkan kontradiksi sendiri. Sejak berlakunya Penpres dan Undang-Undang tersebut, sistem kelengkapan Pemda yang terdiri dari kepala daerah, DPD, DPRD dihapuskan. Pemerintahan kolejal diganti dengan pemerintahan tunggal yang diangkat dan diberhentikan oleh instansi yang berwenang. Meskipun kepala daerah dapat dicalonkan oleh DPRD, tetapi pada tahap final penetapannya dapat diambil dari orang-orang yang tidak dinominasikan. Kepala daerah bertanggungjawab kepada instansi yang berwenang mengangkat sekaligus kepada DPRD, tetapi dalam kedudukannya yang dapat meminta pertanggungjawaban kepala daerah itu, DPRD tidak dapat menjatuhkan kepala daerah. Melalui pengaturan seperti itu diharapkan ketidakstabilan yang selalu timbul akibat pertarungan kekuatan sosial politik dapat dihindari. M.Solly Lubis menulis tentang ini:<sup>15</sup>

Dari satu segi, yakni segi perlunya perwujudan kepemimpinan nasional di daerah dalam suatu poros wewenang dan tanggungjawab yang berpuncak pada

---

<sup>15</sup> Sujamto, *Otonomi Daerah yang nyata dan Bertanggungjawab*, (Jakarta: Ghalia Indonesia, cet II, 1990) hlm, 17-19.

presiden sesuai dengan hakikat pemerintahan presidensial, dapat dipahami ketetapan-ketetapan kebijaksanaan restrukturisasi pemerintahan di daerah itu, tetapi dari segi lain, terutama dari segi pembinaan kehidupan politik yang sesuai dengan semangat Pancasila dan Undang-Undang Dasar 1945 jelas bahwa pola demokrasi terpimpin, dipandang tidak sesuai untuk dikembangkan dan dinilai sebagai kebijaksanaan untuk menyusupkan ideologi lain yang bertentangan dengan nilai-nilai Pancasila.

Kritik lain dikemukakan Sujamto terhadap bagian isi Undang-Undang Nomor 18 Tahun 1965 yang berkaitan dengan pembagian habis seluruh wilayah Indonesia menjadi daerah otonom, seperti dimuat dalam Pasal 2 ayat (1). Menurut Sujamto, masalah pembagian wilayah menjadi daerah otonom semata-mata bertentangan dengan ketentuan Pasal 18 Undang-Undang Dasar 1945 beserta penjelasannya. Meskipun pasal itu tidak mempersoalkan apakah wilayah negara harus dibagi habis kedalam daerah otonom atau tidak, namun penjelasan atas Pasal 18 itu, antara lain, menyebutkan bahwa:

“Daerah Indonesia akan dibagi dalam provinsi dan daerah provinsi akan dibagi pula dalam daerah yang lebih kecil. Daerah-daerah itu bersirat *autonom* (*streek* dan *locale rechtgemeenschappen*) atau bersifat daerah administrasi belaka, semuanya menurut aturan yang akan ditetapkan dengan Undang-Undang.”

Bunyi penjelasan tersebut menunjukkan bahwa prinsip membagi habis wilayah negara kedalam daerah-daerah otonom sebagaimana dianut oleh Undang-Undang Nomor 18 Tahun 1965 (atau di dalam Undang-Undang yang mendahuluinya) tidak sesuai dengan jiwa Undang-Undang Dasar 1945 yang dengan jelas mengenal adanya administrasi disamping daerah otonom.

Tetapi berbeda dengan pandangan tersebut, Bagir Manan mengatakan, tidak terdapat petunjuk kalau Pasal 18 mengatur dekonsentrasi disamping otonomi, bahkan bunyi penjelasan atas pasal itu pun tidak sepenuhnya memcerminkan bunyi dan makna Pasal 18 yang hanya mengatur daerah otonom sehingga tiadanya wilayah administratif bukanlah sesuatu yang tidak sesuai dengan Undang-Undang Dasar 1945. Sekalipun demikian menurut Bagir Manan, bukan berarti dekonsentrasi tidak perlu atau kurang penting untuk penyelenggaraan urusan pusat di daerah.

Itulah beberapa catatan kritis Undang-Undang Nomor 18 Tahun 1965 yang telah turut mendorong upaya penggantian Undang-Undang tersebut dengan yang lebih relevan dengan perkembangan keadaan dibawah Orde Baru.<sup>16</sup>

Tap MPRS Nomor XX1 Tahun 1966, Undang-Undang Nomor 6 Tahun 1969, dan Tap MPR Nomor IV Tahun 1973 tidak lama setelah Orde Baru lahir, Undang-Undang Nomor 18 Tahun 1965 dipandang sebagai sesuatu yang sangat tidak demokratis dan bertentangan dengan Undang-Undang Dasar 1945. Demokrasi terpimpin dan Manipol USDEK yang menjadi landasanya dipandang sangat bertentangan dengan semangat Undang-Undang Dasar 1945, yang oleh Orde Baru akan ditegakkan secara murni dan konsekuen. Oleh sebab itu, pada tanggal 5 juli 1966, MPRS mengeluarkan ketetapan Nomor XXI/MPRS/1966 tentang pemberian otonomi seluas-luasnya kepada daerah.

Di dalam Konsiderans "Menimbang" butir c disebutkan pokok-pokok jaminan pemberian otonomi seluas-luasnya kepada daerah-daerah perlu ditetapkan dan direalisasi dalam waktu sesingkat mungkin dengan jalan antara lain, meninjau

---

<sup>16</sup> Bagir Manan, *Hubungan antara Pusat dan Daerah Berdasarkan Desentralisasi Menurut UUD 1945*, disertasi doktor dalam ilmu hukum, Fak. Pascasarjana Universitas Padjadjaran, Bandung, 1990, hlm.223-234.



kembali Undang-Undang Nomor 18 Tahun 1965 serta Ketetapan MPRS Nomor II/MPRS/1965. Sedangkan di dalam butir c disebutkan bahwa dengan pemberian otonomi yang seluas-luasnya kepada daerah, berarti merealisasi jiwa dan isi Undang-Undang Dasar 1945 secara murni.

Diktum-diktum Ketetapan MPRS Nomor XXI/MPRS/1966 menegaskan bahwa daerah harus diberi otonomi yang seluas-luasnya tanpa mengurangi tanggung jawab pemerintah pusat di bidang perencanaan, koordinasi dan pengawasan terhadap daerah (Pasal 1) dan memerintahkan kepada pemerintah bersama DPR untuk meninjau kembali Undang-Undang Nomor 18 Tahun 1965, Undang-Undang Nomor 19 Tahun 1965, dan paragraf 392 Nomor 1 butir 4 Ketetapan MPR Nomor 11/1960 (Pasal 5).

Jika dilihat dari penekanan pada otonomi yang seluas-luasnya, maka menurut MPRS pada waktu itu asas demokrasi sebagai bagian dari Undang-Undang Dasar 1945 dapat diwujudkan dengan pemberian otonomi seluas-luasnya kepada daerah-daerah. Penggarisan sikap yang cenderung 'liberal' ini jelas terpengaruh oleh langgam libertarian yang hidup pada masa kejayaan Orde Baru. Seperti telah diuraikan di atas, pada awal perjalanannya, Orde Baru berjalan dengan langgam libertarian sambil menyusun format baru politik Indonesia dan segera setelah format baru itu terbentuk tahun 1969/1971, langgam sistem politik beralih pada otoritarian atau otoriter-birokratis.

Nasib Ketetapan MPRS No. XXI/1966 terbawa oleh arus perkembangan konfigurasi politik sehingga ia menjadi layu atau terhapus sebelum sempat ditindak-lanjuti. Semula isi Tap MPRS yang memberikan otonomi seluas-luasnya itu dianggap sesuai dengan Undang-Undang Dasar 1945 karena pada saat itu

langgam libertarian sedang berlangsung, tetapi setelah format baru politik Indonesia terbentuk pada 1969/1971, asas otonomi yang seluas-luasnya mulai ditolak karena dianggap tidak sesuai dengan prinsip negara kesatuan. Asas yang muncul sebagai penggantinya adalah asas otonomi nyata dan bertanggungjawab.

Penghapusan kata "seluas-luasnya" dapat ditelusuri dari pelaksanaan perintah MPRS kepada pemerintah dan DPR-GR untuk meninjau kembali beberapa peraturan perundang-undangan, seperti tertuang dalam Tap MPRS Nomor XXI Tahun 1966 Pasal (5). Atau secara khusus terdapat di dalam Tap MPRS Nomor XIX Tahun 1966 tentang peninjauan kembali produk-produk legislatif negara di luar produk MPRS yang tidak sesuai dengan Undang Undang Dasar 1945. Pada tahun 1969 pemerintah dan DPR-GR berhasil mengeluarkan Undang-Undang mengenai pernyataan tidak berlakunya berbagai Undang-Undang dan Perpu, yakni Undang-Undang Nomor 6 Tahun 1969. Undang-Undang tersebut menyebut Tap MPRS Nomor XIX/ 1966 sebagai salah satu dasar pembuatannya, artinya tidak menyebutkan Tap MPRS Nomor XXI Tahun 1966. Tetapi secara langsung Undang-Undang tersebut memenuhi tuntutan Tap MPRS No. XXI Tahun 1966 tentang peninjauan terhadap Undang-Undang Nomor 18 Tahun 1966. Undang-Undang Nomor 6 Tahun 1969 menyatakan mencabut seketika (sejak saat itu) beberapa Undang-Undang dan Perpu yang disebutkan dalam Lampiran I dan II serta mencabut beberapa Undang-Undang dan Perpu yang tersebut dalam Lampiran III setelah dibuat dan diberlakukannya Undang-Undang yang menggantikannya. Undang-Undang Nomor 18 Tahun 1965 tercantum di dalam Lampiran III (nomor urut 6) sehingga tetap diberlakukan sambil menunggu Undang-Undang baru.

Pada Sidang Umum MPR tahun 1973 ada dua produk MPR yang berkenaan dengan pemerintahan daerah:

- a. Tap No. IV/MPR/1973 tentang GBHN yang di dalamnya memuat juga garis besar tentang penyelenggaraan pemerintah daerah.
- b. Tap No. V/MPR/1973 tentang peninjauan produk-produk berupa Ketetapan-ketetapan MPR-RI.

Di dalam GBHN 1973 digariskan prinsip pelaksanaan otonomi daerah sebagai berikut :

"Dalarn rangka melancarkan pelaksanaan pembangunan yang tersebar di seluruh pelosok negara, dan dalam membina kestabilan politik serta kesatuan bangsa, maka hubungan yang serasi antara pemerintah pusat dan daerah atas dasar ketentuan negara kesatuan, diarahkan pada pelaksanaan otonomi daerah yang nyata dan bertanggungjawab dan dapat menjamin perkembangan serta pembangunan daerah, dan dilaksanakan bersama-sama dengan dekonsentrasi".<sup>17</sup>

#### **2.4.2 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974**

##### **1. Latar Belakang dan Cakupannya**

Berdasarkan penggarisan didalam GBHN 1973 yang dikutip di atas dan pada Pasal 2 Undang-Undang Nomor 6 Tahun 1969 maka ada tuntutan bagi pemerintah Orde Baru untuk segera membuat Undang-Undang baru dalam bidang pemerintah daerah karena Undang-Undang Nomor 18 Tahun 1965 yang terus berlaku sampai saat itu tidak sesuai lagi dengan perkembangan peraturan perundang-undangan ketatanegaraan maupun konfigurasi politik. Oleh sebab itu, pada tahun 1974 pemerintah dan DPR mengesahkan Undang-

---

<sup>17</sup> P.Rosodjatmiko, *Pemerintahan di Daerah dan Pelaksanannya*, (Bandung:Tarsito,1982),hlm.11.

Undang Nomor 5 Tahun 1974 tentang Pokok-pokok Pemerintahan di Daerah yang diund angkan pada tanggal 23 Juli 1974.

Di dalam Konsiderans Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974 disebutkan antara lain, bahwa Undang-Undang Nomor 18 Tahun 1965 tidak sesuai lagi dengan perkembangan keadaan, sehingga perlu diganti. Sesuai dengan sifat negara kesatuan Republik Indonesia, maka kedudukan pemerintah daerah sejauh mungkin diseragamkan. Untuk menjamin terselenggaranya tertib pemerintah, wilayah negara kesatuan Republik Indonesia perlu dibagi atas daerah besar dan kecil baik yang bersifat otonom maupun bersifat administratif. Dalam rangka melancarkan pelaksanaan pembangunan nasional, maka hubungan yang serasi antara pemerintah pusat dan daerah atas dasar keutuhan negara kesatuan, diarahkan pada pelaksanaan otonomi daerah yang nyata dan bertanggungjawab, dapat menjamin perkembangan dan pembangunan daerah yang dilaksanakan bersama-sama secara dekonsentrasi. Dan penyelenggaraan pemerintah di daerah selain didasarkan pada asas desentralisasi dan asas dekonsentrasi juga dapat dilaksanakan berdasarkan asas tugas pembantuan.

## 2. Asas Otonomi

Seperti telah disinggung di atas bahwa asas otonomi "nyata dan seluas-luasnya" dianggap tidak cocok dengan prinsip negara kesatuan sehingga Undang-Undang yang baru menolak untuk memakainya kembali. Di dalam Konsiderans disebutkan bahwa pelaksanaan otonomi daerah diarahkan pada pelaksanaan otonomi nyata dan bertanggung jawab. Di dalam Penjelasan Umum angka 1 baris e dinyatakan bahwa:

"Istilah seluas-luasnya tidak lagi dipergunakan karena berdasarkan pengalaman selama ini istilah tersebut ternyata dapat menimbulkan kecenderungan pemikiran yang dapat membahayakan keutuhan negara kesatuan dan tidak serasi dengan maksud dan tujuan pemberian otonomi kepada daerah sesuai dengan prinsip-prinsip dalam Garis-Garis Besar Haluan Negara. Istilah "nyata dan bertanggung jawab" kiranya akan menjadi lebih jelas di dalam penjelasan-penjelasan selanjutnya."

Di dalam butir f disebutkan juga bahwa pada hakikatnya otonomi daerah lebih merupakan kewajiban daripada hak, yaitu kewajiban daerah untuk ikut melancarkan jalannya pembangunan sebagai sarana untuk mencapai kesejahteraan rakyat yang harus diterima dan dilaksanakan dengan penuh tanggung jawab.

Berkenaan dengan penggantian "yang seluas-luasnya" itu, Bagir Manan mengatakan, sebenarnya "otonomi yang seluas-luasnya" dalam inti pengertiannya adalah kebebasan berprakarsa atau berinisiatif. Tetapi kemudian diartikan secara salah bahwa otonomi seluas-luasnya itu berkaitan dengan jumlah urusan rumah tangga suatu daerah. Pengertian yang salah itu terdapat dalam Undang-Undang Nomor 18 Tahun 1965 dan Tap MPRS Nomor XXI Tahun 1966 yang dari keduanya dapat diidentifikasi minimal ada empat alasan untuk mengatakan bahwa pengertian "seluas-luasnya" menurut penjelasan Undang-Undang Nomor 18 Tahun 1965 dan Tap MPRS Nomor XXI/MPRS/1966, tidak sesuai dengan perkembangan ruang lingkup urusan

pemerintahan daerah dan dasar-dasar desentralisasi menurut Undang-Undang Dasar 1945.<sup>18</sup>

### 3. Susunan Pemerintahan dan Titik Berat Otonomi

Mengenai susunan pemerintahan di daerah, Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974 menyebutkan adanya dua tingkatan daerah otonomi, yaitu Daerah Tingkat I dan Daerah Tingkat II (Pasal 3 Ayat 1). Jadi Undang-Undang ini tidak lagi mengenal Daerah Tingkat III yang pada Undang-Undang sebelumnya disebutkan bahkan ditonjolkan sebagai letak pemegang *riil* otonomi daerah. Kenyataan ini menarik untuk diketahui sebab pada proses pembahasan atas Rancangan Undang-Undang tersebut, usul adanya Daerah Tingkat III termasuk gencar. Apa yang dirumuskan dalam ayat (2) merupakan gambaran kompromistis dari pro kontra antara yang setuju dan menolak dibentuknya Daerah Tingkat III. Ayat (2) tersebut berbunyi:

“perkembangan dan pengembangan otonomi selanjutnya didasarkan pada kondisi politik, ekonomi, sosial-budaya, serta pertahanan dan keamanan nasional”.

Dengan rumusan tersebut maka usul tentang Daerah Tingkat III ditolak untuk dicantumkan didalam Undang-Undang, tetapi penolakan tersebut masih memberi kemungkinan untuk dibentuk sesuai dengan kebutuhan. Hal itu dapat dilihat dengan Penjelasan terhadap Pasal 3 ayat (2) yang berbunyi:

"yang dimaksud dengan perkembangan dan pengembangan selanjutnya ialah perkembangan dan pengembangan otonomi baik mengenai jumlah maupun tingkatnya dalam arti dapat berkembang kesamping, keatas atau kebawah."

---

<sup>18</sup> Bagir Manan, *Hubungan Antara Pusat dan Daerah Berdasarkan Asas Desentralisasi Menurut UUD 1945*, disertasi doktor dalam Ilmu Hukum, Fak. Pascasarjana Universitas Padjadjaran, Bandung, 1990, hlm. 253-256.

Akan tetapi, rumusan kopromistis tersebut sepanjang menyangkut perkembangan dan pengembangan tingkat daerah otonom tidak mempunyai arti apa-apa secara yuridis, sebab jika ada pengembangan tingkatan daerah otonom berarti melanggar prinsip yang diatur dalam Pasal 3 ayat (1).

Selanjutnya nasib desa yang pada masa sebelumnya pernah dicantumkan sebagai tingkat terendah daerah otonom, dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974 hanya disebutkan di dalam 1 pasal, yakni Pasal 88 yang menyatakan pengaturan pemerintahan desa ditetapkan dengan Undang-Undang. Hal tersebut pada tahun 1979 telah direalisasikan dengan UU Nomor 5 Tahun 1979 yang di antara materinya menyebutkan bahwa:

- a. Desa adalah suatu wilayah yang ditempati oleh sejumlah penduduk, sebagai kesatuan masyarakat. Termasuk di dalamnya kesatuan masyarakat hukum yang mempunyai organisasi pemerintahan terendah langsung di bawah camat dan berhak menyelenggarakan rumah tangganya sendiri dalam ikatan Negara Kesatuan Republik Indonesia (Pasal 1 butir a Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1979).
- b. Hak menyelenggarakan rumah tangga ini bukanlah hak otonom sebagaimana dimaksudkan dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974 tentang Pokok-pokok Pemerintah di Daerah (Penjelasan umum angka I, butir 7 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1979).<sup>19</sup>

Di dalam dua tingkat daerah otonom itu Daerah Tingkat II merupakan letak titik berat pelaksanaan otonomi daerah. Pasal 11 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1975 menyatakan, titik berat otonomi daerah diletakkan pada Daerah

---

<sup>19</sup> Sujamto, *op. cit.*, hlm. 23-24

Tingkat II yang pelaksanaannya diatur dengan Peraturan Pemerintah. Dasar pertimbangan peletakan titik berat otonomi pada Daerah Tingkat II dapat ditemukan pada Penjelasan Umum angka 4a, antara lain, menyebutkan bahwa Daerah Tingkat II lebih langsung berhubungan dengan masyarakat sehingga diharapkan dapat lebih mengerti dan memenuhi aspirasi masyarakat tersebut. Sampai sekarang Peraturan Pemerintah tentang realisasi titik berat otonomi daerah pada Daerah Tingkat II belum dikeluarkan.

Di atas daerah otonom sekaligus diletakkan wilayah administratif dalam rangka pelaksanaan asas dekonsentrasi, yakni provinsi, kabupaten dan kotamadya. Menurut Pasal 74 nama dan batas Daerah Tingkat I adalah sama dengan nama dan batas wilayah Provinsi dan Ibukota Negara. Sedangkan nama dan batas Daerah Tingkat II adalah sama dengan nama dan batas wilayah Kabupaten atau Kotamadya. Tetapi tingkat wilayah administratif bukan hanya provinsi dan kabupaten, karena selain itu masih dikenal juga kota administratif dan kecamatan yang tidak menempel pada daerah otonom (Pasal 77).

#### 4. Penyelenggaraan Pemerintahan di Daerah

Pemerintah daerah menurut Pasal 13 adalah kepala daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah yang dalam rangka menyelenggarakan pemerintahan membentuk sekretariat daerah dan dinas-dinas daerah. Dalam melaksanakan tugasnya, kepala daerah dibantu oleh wakil kepala daerah yang diangkat dari pegawai negeri yang memenuhi syarat dan yang pengisiannya dilakukan menurut kebutuhan (Pasal 24). Di samping kepala daerah dan DPRD terdapat alat kelengkapan lain di daerah, yaitu Badan Pertimbangan



Daerah. Badan ini sepenuhnya berfungsi sebagai badan pertimbangan yang tidak mencampuri secara langsung pelaksanaan pemerintahan di daerah. Keanggotaan Badan Pertimbangan Daerah terdiri dari Pimpinan DPRD dan unsur fraksi-fraksi yang belum terwakili dalam pimpinan DPRD.<sup>20</sup>

Kepala daerah Tingkat I diangkat oleh presiden oleh presiden dan Kepala Daerah, Tingkat II diangkat oleh menteri dalam negeri dari sekurang-kurangnya dua calon yang diajukan berdasarkan pencalonan dan hasil pemilihan DPRD masing-masing. Dalam menetapkan salah seorang dari dua calon yang diajukan itu, presiden dan menteri dalam negeri tidak terikat pada peringkat dukungan di DPRD masing-masing. Artinya yang mendapat suara terbanyak di DPRD tidak dengan sendirinya ditetapkan menjadi kepala daerah karena penetapannya pada tahap akhir merupakan hak prerogatif presiden (untuk Daerah Tingkat II dilakukan oleh mendagri atas nama presiden). Adapun cara pengangkatan wakil kepala daerah (Wakepda) diatur dalam Pasal 24 yang pada pokoknya menggariskan Wakepda diajukan oleh gubernur atau bupati kepada pusat setelah memperoleh persetujuan DPRD, tanpa melalui pemilihan.

Hak prerogatif presiden untuk mengangkat kepala daerah berkaitan juga dengan fungsi lain kepala daerah, yakni sebagai kepala wilayah administratif dalam rangka asas dekonsentrasi artinya sebagai alat pusat di daerah. Pasal 79 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974 menyebutkan bahwa kepala Daerah Tingkat I karena jabatannya adalah kepala wilayah provinsi atau ibukota negara, sedangkan Kepala Daerah Tingkat II karena jabatannya adalah kepala

---

<sup>20</sup> Tentang titik berat otonomi ini dapat dilihat, antara lain, dalam Soedjono Joso, *Titik Berat Otonomi pada Daerah Tingkat II*, Yulina, Jakarta: cet. II, juga dalam Sujanto, *op.cit.*, hlm. 31; juga dalam M.Solly Lubis, *pergeseran...*, *op.cit.*, hlm. 81.

wilayah kabupaten atau kotamadya. Kedudukan yang sama (wakil kepala wilayah) diberikan juga kepada wakil kepala daerah karena jabatannya (Pasal 82).

Sebagai alat pusat di daerah, kepala wilayah adalah penguasa tunggal di bidang pemerintahan diwilayahnya. Ia memimpin pemerintahan, mengkoordinasikan pembangunan dan membina kehidupan masyarakat di segala bidang (Pasal 80). Dengan demikian, Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974 memberikan fungsi ganda kepada kepala daerah, yakni sebagai alat daerah otonom dan sebagai alat pusat di daerah. Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974 menghapuskan juga sistem pemerintahan kolegiat yang menurut Solly Lubis merupakan pengembangan dari yang pernah dianut Penpres Nomor 6 Tahun 1959 dan Undang-Undang Nomor 18 Tahun 1965 demi kestabilan pemerintahan di daerah, dan ini ditandai dengan posisi kepala wilayah sebagai penguasa tunggal di daerah.

#### 5. Kontrol Pusat terhadap Daerah

Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974, seperti halnya Undang-Undang yang berlaku sebelumnya, memuat juga mekanisme kontrol (pengawasan) pusat terhadap daerah. Pengawasan tersebut dibedakan ke dalam tiga jenis pengawasan, yaitu pengawasan preventif, pengawasan represif dan pengawasan umum.

Pengawasan preventif adalah pengawasan yang dikaitkan dengan pengesahan oleh pusat atau instansi yang lebih tinggi atas Perda dan Keputusan Kepala Daerah sebelum berlaku efektif (pasal 68). Tetapi selain pengesahan, ada berbagai ketentuan dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974 yang dapat

digolongkan sebagai pengawasan preventif, yakni adanya pedoman yang harus diikuti.

#### 6. Kewenangan Pemerintah Daerah

Menurut Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah menyatakan pemerintah daerah adalah kepala daerah sebagai unsur penyelenggara pemerintahan daerah yang memimpin pelaksanaan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah otonom. Pemerintah daerah meliputi Gubernur, Bupati, Walikota dan Perangkat Daerah sebagai penyelenggara pemerintahan daerah.

Peran pemerintah daerah adalah segala sesuatu yang dilakukan dalam bentuk pelaksanaan otonomi daerah sebagai suatu hak, wewenang dan kewajiban pemerintah daerah untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintah dan kepentingan masyarakat setempat. Pemerintah daerah lebih difungsikan sebagai pelaksana teknis kebijakan desentralisasi.

Prinsip-prinsip yang terkait pemerintah daerah merupakan tujuan serta cita-cita yang terkandung dalam Undang-Undang terkait penyelenggaraan otonomi daerah harus selalu berorientasi pada peningkatan kesejahteraan masyarakat dengan selalu memperhatikan kepentingan dan aspirasi yang tumbuh dalam masyarakat.

Sesuai dengan semangat prinsip otonomi daerah yaitu mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat. Memberikan kewenangan seluas-luasnya kepada daerah untuk mengurus dan mengatur semua urusan pemerintahan, maka jelas bahwa pemerintah daerah memiliki kewenangan diluar kewenangan pusat demi terciptanya pembangunan daerah.

Wewenang dalam bahasa hukum tidak sama dengan kekuasaan. Kekuasaan hanya menggambarkan hak untuk berbuat atau tidak berbuat. Dalam hukum, wewenang sekaligus berarti hak dan kewajiban. Dalam kaitan dengan otonomi daerah, hak mengandung pengertian kekuasaan untuk mengatur sendiri dan mengelola sendiri.<sup>21</sup>

Kewajiban secara horizontal berarti kekuasaan untuk menyelenggarakan pemerintahan sebagaimana mestinya, secara vertikal berarti kekuasaan untuk menjalankan pemerintahan dalam suatu tertib ikatan pemerintahan negara secara keseluruhan.

Wewenang mengandung arti kemampuan untuk melakukan suatu tindakan hukum publik, atau secara yuridis adalah kemampuan bertindak yang diberikan oleh Undang-Undang yang berlaku untuk melakukan hubungan-hubungan hukum. Pemerintah sebagai penyelenggara negara mempunyai tanggungjawab kepada rakyatnya. Fungsi pemerintahan adalah menyelenggarakan negara berdasarkan kewenangannya.

Kewenangan yang diberikan kepada pemerintah merupakan dasar bagi pembuatan sampai penetapan kebijakan. Pembagian urusan pemerintahan di Indonesia diatur dalam Pasal 9 sampai dengan pasal 25 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintah Daerah, berdasarkan pasal-pasal tersebut, singkatnya pembagian urusan pemerintahan di Indonesia terbagi menjadi tiga urusan yaitu urusan pemerintahan absolut, urusan pemerintahan konkuren dan urusan pemerintahan umum.

---

<sup>21</sup> Ridwan HR. 2013. *Hukum Administrasi Negara*. Jakarta: PT Raja Grafindo Persada

Dalam urusan pemerintahan wajib yang diselenggarakan oleh pemerintah daerah terbagi lagi menjadi urusan pemerintahan yang berkaitan dengan pelayanan dasar dan urusan pemerintahan yang tidak berkaitan dengan pelayanan dasar. Melihat dari fungsinya, pengelolaan sampah termasuk juga dalam urusan pemerintah wajib yaitu dalam bidang kesehatan dan lingkungan hidup.

## **2.5 Tinjauan Umum Hukum Pidana Perbandingan Undang–Undang Nomor 18 Tahun 2008 Pasal 22, 23, 33 dan 39 Dengan Peraturan Daerah Kota Medan Nomor 6 Tahun 2015 Tentang Perilaku Pembuangan Sampah Sembarangan**

### **2.5.1 Pengertian Perilaku Pembuangan Sampah Sembarangan Berdasarkan Perbandingan Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2008 Pasal 22, 23, 33 dan 39 Dengan Peraturan Daerah Kota Medan Nomor 6 Tahun 2015 Tentang Perilaku Pembuangan Sampah Sembarangan**

Dalam buku Asas–Asas Hukum Pidana menyatakan bahwa pembagian delik atas kejahatan dan pelanggaran di dalam Kitab Undang–Undang Hukum Pidana itu menimbulkan perbedaan secara teoritis, kejahatan sering disebut sebagai delik hukum, artinya sebelum hal itu diatur dalam undang–undang sudah dipandang seharusnya di pidana, sedangkan perilaku pelanggaran pembuangan sampah termaksud ke dalam delik perundang–undangan perbuatan tersebut dapat di pidana bila sudah di tetapkan oleh Undang–Undang Nomor 18 Tahun 2008 Tentang Pengelolaan Persampahan dalam Pasal 43 bahwasanya perilaku pembuangan sampah sembarangan tergolong kedalam kejahatan dan terdapat di BAB II di Kitab Undang – Undang Hukum Pidana (KUHP).

Peraturan Daerah Kota Medan Nomor 6 Tahun 2015 dalam Pasal 35 ayat 3 bahwa perilaku pembuangan sampah sembarangan termaksud kedalam bentuk pelanggaran dan pengkajian dalam pemberian ancaman pidana belum dapat dikatakan sinkron antara Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2008 dengan Peraturan Daerah Kota Medan Nomor 6 Tahun 2015 serta seharusnya perilaku pembuangan sampah dimasukkan kedalam tindak pidana kejahatan.<sup>22</sup>

### 2.5.2 Pengertian Tindak Pidana Menurut Para Ahli

1. Menurut Simons, tindak pidana atau *strafbaarfeit* adalah suatu tindakan atau perbuatan yang diancam dengan pidana oleh undang-undang, bertentangan dengan hukum dan dilakukan dengan kesalahan oleh seseorang yang mampu bertanggung jawab. Menurut rumusan Simons di atas dapat terlihat adanya suatu *strafbaarfeit* itu diisyaratkan bahwa disitu harus terdapat suatu tindakan yang dilarang ataupun yang diwajibkan oleh Undang-Undang, sehingga pelanggaran terhadap larangan atau kewajiban itu telah dinyatakan sebagai suatu tindakan yang dapat dihukum, agar sesuatu tindakan itu dapat dihukum, maka tindakan tersebut harus memenuhi semua unsur dari delik seperti yang dirumuskan dalam Undang-Undang, setiap *strafbaarfeit* itu sebagai pelanggaran terhadap larangan atau kewajiban menurut Undang-Undang itu, pada hakikatnya merupakan suatu tindakan melawan hukum.
2. Menurut Moeljatno tindak pidana adalah perbuatan yang dilarang oleh suatu aturan hukum, larangan mana yang disertai ancaman (sanksi) yang berupa pidana tertentu, bagi setiap yang melanggar aturan tersebut.

---

<sup>22</sup> Andi Hamzah, 2004, *Asas – asas hukum pidana*, Jakarta, Rineka Cipta.

3. Menurut Chairul Huda, pengertian Tindak pidana hanya berisi tentang karakteristik perbuatan yang dilarang dan diancam dengan pidana, kesalahan adalah faktor penentu Pertanggungjawaban Pidana karena nya tidak sepatut nya menjadi bagian dari definisi Tindak Pidana.
4. Menurut Wirjono Prodjodikoro, Tindak Pidana adalah perbuatan yang pelakunya dapat dikenakan Hukum Pidana.
5. Menurut Komariah E. Sapardja, Tindak Pidana adalah suatu perbuatan manusia yang memenuhi perumusan delik, Melawan Hukum dan pembuat bersalah dalam melakukan hal itu.<sup>23</sup>

### **2.5.3 Peran Pemerintah dalam Memenuhi Sarana dan Prasarana Terhadap Fasilitas Persampahan Di Kecamatan Medan Helvetia**

Sarana adalah sesuatu yang dapat digunakan sebagai peralatan dalam mencapai maksud dan tujuan, prasarana adalah sesuatu yang merupakan faktor penunjang terlaksananya suatu proses kegiatan yang dapat di klasifikasikan ke dalam bentuk kebijakan.

Adanya beragam sarana disetiap lokalitas usaha maupun di distrik usaha. Keadaan beragam sarana dan prasarana yang perlu diperhatikan dalam hal keadaan sarana pengangkutan dan keadaan jalan yang perlu diperhatikan pemerintahan daerah.

Masalah sampah di Indonesia merupakan masalah yang kompleks karena kurangnya pengertian masyarakat terhadap akibat-akibat yang dapat ditimbulkan oleh sampah. Faktor pengetahuan tentang persampahan dan juga partisipasi masyarakat yang kurang untuk memelihara kebersihan dan membuang sampah

---

<sup>23</sup> Mosher, Mardikanto, 2012, hlm.192-193

pada tempatnya terutama masyarakat di Kota Medan terkhusus di Kecamatan Medan Helvetia.

Timbunan sampah juga di akibatkan oleh perilaku masyarakat dalam membuang sampah, banyak masyarakat yang belum sadar akan pentingnya mengolah dan membuang sampah secara benar. Walaupun telah di sediakan TPS (Tempat Penampungan Sementara) tapi masih saja ada warga yang dengan sengaja membuang sampah diluar TPS (Tempat Penampungan Sementara). Melihat hal tersebut maka dilakukan penelitian untuk mengetahui bagaimana perilaku masyarakat dalam membuang sampah di Kecamatan Medan Helvetia dan memberikan rekomendasi sistem peletakan di TPS (Tempat Penampungan Sementara) dan metode pengawasan pembuangan sampah yang baik pada masyarakat.

Menurut informasi tentang perilaku penyebab timbunan sampah seperti diatas, jika dikaitkan dengan teori perilaku terencana yang dikemukakan oleh Icek Atjen dan masih dikembangkan sampai saat ini, dapat di analisis bahwa intensi atau motivasi individu warga untuk membuang sampah secara spontan ke luar TPS (Tempat Penampungan Sementara), dibentuk oleh *control beliefs* yaitu keyakinan adanya sesuatu yang dapat memfasilitasi untuk dilakukannya perilaku pembuangan sampah secara spontan berupa petugas kebersihan yang dianggap dapat membersihkan sampah dan banyaknya jumlah timbunan sampah yang telah tersebar di sekitar TPS (Tempat Penampungan Sampah).

Selanjutnya faktor *control beliefs* akan semakin menguat untuk dilakukan nya perilaku pembuangan sampah secara spontan dengan adanya faktor *perceived behavioral control* yaitu adanya pertimbangan bahwa petugas kebersihan akan



mengangkut sampah secara rutin setiap hari, untuk itu perlu adanya sosialisasi dan penyuluhan agar pengetahuan dan pemahaman masyarakat tentang pengelolaan sampah lebih baik lagi.<sup>24</sup>

#### **2.5.4 Peran Pemerintah Dalam Mengurangi Dampak Pencemaran Pembuangan Sampah Sembarangan**

Proses mengurangi dampak yang ditimbulkan dari pembuangan limbah dibutuhkan peran pemerintah untuk dapat menegakan aturan yang berlaku serta aturan pelaksanaannya. Pemerintah sebagai lembaga tinggi dalam suatu Negara berwenang untuk mengatur serta mengendalikan apa saja yang berkaitan dengan pengelolaan lingkungan hidup di Indonesia dan dalam Undang-Undang Dasar 1945 amandemen I-IV dalam Pasal 33 yang mengatur tentang sumber-sumber negara yang menguasai hajat hidup orang banyak dikuasai oleh negara dan digunakan sebesar-besarnya untuk kemakmuran rakyat dan untuk mengimplementasikan hal tersebut maka pemerintah melakukan hal-hal sebagai berikut:

1. Mengatur dan mengembangkan kebijaksanaan dalam rangka pengelolaan lingkungan hidup.
2. Mengatur penyediaan, peruntukan, penggunaan, pengelolaan lingkungan hidup dan pemanfaatan kembali sumber daya alam, termasuk sumber genetika.
3. Mengendalikan kegiatan yang mempunyai dampak sosial.
4. Mengembangkan pendanaan bagi upaya pelestarian fungsi lingkungan hidup sesuai peraturan perundang-undangan yang berlaku.<sup>25</sup>

---

<sup>24</sup> Ryan Aditya, Kiki Prio Utomo, dkk. Perilaku Masyarakat Dalam Pembuangan Sampah Pada Lahan Kosong Milik Negara. hlm.2.

### 2.5.5 Tinjauan Umum Terhadap Pembuangan Sampah Secara Sembarangan

Masalah sampah memang tidak ada habisnya. Permasalahan yang sedang dihadapi tidak hanya di Indonesia saja, tapi di seluruh dunia. Produksi sampah yang terus menerus meningkat seiring dengan pertambahan jumlah penduduk, perubahan pola konsumsi dan gaya hidup masyarakat, permasalahan yang teridentifikasi meliputi meningkatnya jumlah timbunan sampah, jenis dan keberagaman karakteristik sampah, permasalahan selanjutnya adalah terkait paradigma masyarakat terhadap pengelolaan sampah, hingga keberadaan aturan terkait pengelolaan sampah. Negara-negara maju telah dilakukan berbagai upaya untuk mengatasi masalah tersebut lahirnya konsep 3R (*Reduce, Reuse, Recycle*) yaitu *Reduce* (mengurangi pemakaian), *Reuse* (memakai kembali), *Recycle* (mendaur ulang kembali). Terkait pada peningkatan volume sampah tersebut yaitu jenis dan ragam, spesifikasi serta karakteristik sampah yang bertambah dari waktu ke waktu seiring bermunculannya material dan bahan-bahan baru yang pada gilirannya membutuhkan sistem pengolahan dan penanganan yang berbeda dari sebelumnya, misalnya sampah plastik atau sampah elektronik, belum lagi buangan lainnya. Oleh sebab itu, permasalahan kebersihan dan kesehatan lingkungan, termasuk sampah merupakan permasalahan kompleks yang tengah dihadapi oleh semua negara, tak terkecuali Indonesia. Indonesia sebagai negara berpenduduk terpadat ke-4, diperhadapkan pada permasalahan pengelolaan sampah yang mencapai ±200.000 ton/tahun, merupakan penyumbang terbesar kedua sampah

---

<sup>25</sup> Alfero Netanel Warouw, Dientje Rumimpuru. Tinjauan Yuridis Terhadap Pencemaran Lingkungan Akibat Pembuangan Sampah, Menurut Undang – Undang Nomor 18 Tahun 2008 Tentang Pengelolaan Persampahan, *Jurnal Lex Administratum*, Vol. IX/No7/Jul-Sep/EK/202.hlm.59.

plastik di lautan. Sementara itu, terjadinya ketidak-seimbangan antara buangan (sampah yang dihasilkan), pengangkutan dan pengelolaan secara umum menjadikan permasalahan ini menjadi begitu kompleks khususnya di kota-kota besar di Indonesia.<sup>26</sup>

### 2.5.6 Asas–Asas Pengelolaan Persampahan

Berdasarkan Peraturan Daerah Kota Medan No 6 Tahun 2015 Tentang Pengelolaan Sampah yang tertuang dalam Bab II pasal 2 terdiri dari beberapa asas yaitu :

1. Asas Tanggung Jawab
2. Asas Berkelanjutan
3. Asas Manfaat
4. Asas Keadilan
5. Asas Kesadaran
6. Asas Kebersamaan
7. Asas Keselamatan
8. Asas Keamanan dan
9. Asas Nilai Ekonomi.<sup>27</sup>



### 2.5.7 Konsep Pengelolaan Sampah

Permasalahan lingkungan saat ini ada di berbagai tempat. Permasalahan itu menyangkut pencemaran, baik pencemaran tanah, air dan udara. Pencemaran tersebut diakibatkan oleh aktivitas manusia. Pencemaran tanah misalnya, banyaknya sampah yang tertimbun di tempat sampah, apabila tidak ditangani dengan baik akan menurunkan tingkat kesehatan masyarakat. Berdasarkan SK

<sup>26</sup> Ibid., hlm.56.

<sup>27</sup> Peraturan Daerah Kota Medan Nomor 6 Tahun 2015 *Pengelolaan Persampahan*, Pasal 2. hlm 7.

SNI Tahun 1990, sampah adalah limbah yang bersifat padat terdiri dari zat organik dan zat anorganik yang dianggap tidak berguna lagi dan harus dikelola agar tidak membahayakan lingkungan dan melindungi investasi pembangunan.<sup>28</sup>

Sampah adalah bahan yang terbuang atau dibuang dari hasil aktivitas manusia maupun proses alam yang belum memiliki nilai ekonomi. Menurut kamus istilah lingkungan hidup, sampah mempunyai definisi sebagai bahan yang tidak mempunyai nilai, bahan yang tidak berharga untuk maksud biasa, pemakaian bahan rusak, barang yang cacat dalam pembuatan manufaktur, materi berkelebihan, atau bahan yang ditolak. Sampah adalah limbah yang berbentuk padat dan juga setengah padat, dari bahan organik atau anorganik, baik benda logam maupun benda bukan logam, yang dapat terbakar dan yang tidak dapat terbakar. Bentuk fisik benda-benda tersebut dapat berubah menurut cara pengangkutannya atau cara pengolahannya<sup>29</sup>

Pengelolaan merupakan terjemahan dari kata “*management*”, istilah inggris tersebut lalu di Kamus Besar Bahasa Indonesia menjadi manajemen. Manajemen berasal dari kata *to manage* yang artinya mengatur, pengaturan dilakukan melalui proses dan diatur berdasarkan urutan dari fungsi-fungsi manajemen. Jadi manajemen itu merupakan suatu proses untuk mewujudkan tujuan yang di inginkan melalui aspek-aspeknya antara lain *planning, organising, actuating, dan controlling*.

---

<sup>28</sup> Sri Subekti, *Pengelolaan Sampah Rumah Tangga 3R Berbasis Masyarakat Pendahuluan*, Available At: [Http://www.scribd.com/doc/19229978/Tulisan-Bektihadini](http://www.scribd.com/doc/19229978/Tulisan-Bektihadini) Diakses 13 Agustus 2020

<sup>29</sup> Alex S. *Sukses Mengolah Sampah Organik Menjadi Pupuk Organik*. (Yogyakarta: Pustaka Baru Press). Hal 3-4

“Marry Parker Follet (1997) mendefinisikan pengelolaan adalah seni atau proses dalam menyelesaikan sesuatu yang terkait dengan pencapaian tujuan. Dalam penyelesaian akan sesuatu tersebut, terdapat tiga faktor yang terlibat

- a. Adanya penggunaan sumber daya organisasi, baik sumber daya manusia maupun faktor-faktor produksi lainnya.
- b. proses yang bertahap mulai dari perencanaan, pengorganisasian, pengarahan dan pengimplementasian, hingga pengendalian dan pengawasan.
- c. Adanya seni dalam penyelesaian pekerjaan.<sup>30</sup>

Dalam bukunya dasar-dasar manajemen istilah pengelolaan (manajemen) mengandung tiga pengertian, yaitu: pertama, manajemen sebagai suatu proses, kedua, manajemen sebagai kolektifitas orang-orang yang melakukan aktivitas manajemen dan yang ketiga, manajemen sebagai suatu seni dan sebagai suatu ilmu.

Menurut pengertian yang pertama yakni manajemen sebagai suatu proses, Dalam buku *encyclopedia of the social sciences* dikatakan bahwa manajemen adalah suatu proses pelaksanaan suatu tujuan tertentu diselenggarakan dan diawasi. Sedangkan menurut pengertian yang kedua, manajemen adalah kolektivitas orang-orang yang melakukan aktivitas manajemen. Dan menurut pengertian yang ketiga, manajemen adalah suatu seni atau ilmu yang memiliki sistem perencanaan, pengorganisasian, penyusunan, pengarahan, dan pengawasan dari pada sumber daya manusia untuk mencapai tujuan yang sudah ditetapkan terlebih dahulu.

---

<sup>30</sup> Erni Tisnawati Sule dan Kurniwan Saefullah. *Pengantar Manajemen*. (Jakarta : Kencana Perdana Media Goup, 2012). Hal 6

Jadi dapat disimpulkan bahwa pengelolaan (manajemen) adalah suatu cara atau proses yang dimulai dari perencanaan, pengorganisasian, pengawasan dan evaluasi untuk mencapai suatu tujuan yang telah ditentukan agar berjalan efektif dan efisien.

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 dan buang.

Proses pengelolaan adalah upaya dalam mengurangi jumlah sampah sebelum diangkut ketempat pembuangan akhir. Proses pengelolaan dapat dilakukan dengan proses daur ulang dengan pemanfaatan kembali beberapa komponen sampah yang bisa digunakan atau dengan proses pengomposan. Disini dapat diartikan pengelolaan sampah yaitu mencegah timbulnya sampah secara maksimal dan memanfaatkan kembali sampah serta menekankan dampak negatif sekecil-kecilnya dari aktifitas pengelolaan sampah.

Secara umum pengelolaan sampah di perkotaan dilakukan melalui 3 tahap kegiatan, yaitu: pengumpulan, pengangkutan dan pembuangan akhir. Secara sederhana tahapan-tahapan dari proses kegiatan dalam pengelolaan sampah sebagai berikut:

Pengumpulan diartikan sebagai pengelolaan sampah dari tempat asalnya sampai ke tempat pembuangan sementara sebelum menuju tahapan berikutnya. Pada tahapan ini digunakan sarana bantuan berupa tong sampah, bak sampah, peti kemas sampah, gerobak dorong maupun tempat pembuangan sementara. Untuk

melakukan pengumpulan, umumnya melibatkan sejumlah tenaga yang mengumpulkan sampah setiap periode waktu tertentu

Tahapan pengangkutan dilakukan dengan menggunakan sarana bantuan berupa alat transportasi tertentu menuju ke tempat pembuangan akhir untuk dilakukan pengolahan. Pada tahapan ini juga melibatkan tenaga yang pada periode waktu tertentu mengangkut sampah dari tempat pembuangan sementara ke tempat pembuangan akhir.

### 2.5.8 Teori Sumber Daya Manusia

Sumber Daya Manusia adalah aset organisasi yang paling penting dan membuat organisasi lainnya bekerja. Sumber Daya Manusia penting karena mempengaruhi efisiensi dan efektivitas organisasi serta merupakan pengeluaran pokok perusahaan dalam menjalankan bisnis. MSDM adalah seni dan ilmu pengadaan, pengembangan dan pemanfaatan sumber daya manusia sehingga tujuan organisasi direalisasikan secara daya guna dan adanya kegairahan kerja dari semua tenaga kerja. Sumber daya manusia adalah orang-orang yang ada dalam organisasi yang memberikan sumbangan pemikiran dan melakukan berbagai jenis pekerjaan dalam mencapai tujuan organisasi. Sumbangan yang dimaksud adalah pemikiran dan pekerjaan yang mereka lakukan di berbagai kegiatan dalam perusahaan. Dalam pengertian sumber daya manusia, yang diliput bukanlah terbatas kepada tenaga ahli, tenaga pendidikan ataupun tenaga yang berpengalaman saja tetapi semua tenaga kerja yang digunakan perusahaan untuk mewujudkan tujuan-tujuannya.<sup>31</sup>

---

<sup>31</sup> Sadono Sukirno. *Pengantar Bisnis*. (Jakarta: Prenada Media Group. 2016). Hal 172

Dengan kata lain sumber daya manusia merupakan suatu abstraksi yang mencerminkan aspirasi manusia dan berhubungan dengan suatu fungsi atau operasi. SDM dalam arti mikro secara sederhana adalah manusia atau orang yang bekerja atau menjadi anggota suatu organisasi yang disebut personil, pegawai, karyawan, pekerja, tenaga kerja dan lain-lain. Sedang secara lebih khusus SDM dalam arti mikro di lingkungan sebuah organisasi atau perusahaan pengertiannya dapat dilihat dari tiga sudut:

- a. SDM adalah orang yang bekerja dan berfungsi sebagai aset organisasi yang dapat dihitung jumlahnya.
- b. SDM adalah potensi yang menjadi motor penggerak organisasi.
- c. Manusia sebagai sumber daya adalah makhluk hidup ciptaan Tuhan Yang Maha Esa, sebagai penggerak organisasi berbeda dengan sumber daya lainnya. Nilai-nilai kemanusiaan yang dimilikinya mengharuskan sumber daya manusia diperlakukan secara berlainan dengan sumber daya lainnya

Penjelasan mengenai manusia sebagai sumber daya menunjukkan bahwa manusia adalah makhluk yang unik dan kompleks, yang dalam bekerja di lingkungan sebuah perusahaan harus diperlakukan dengan kualitas kehidupan kerja yang baik agar memungkinkannya bekerja secara efektif, efisien, produktif dan berkualitas. Diantaranya dalam bentuk memberikan kesempatan untuk berpartisipasi mengembangkan karirnya, diperlakukan adil dalam menyelesaikan konflik yang dihadapinya, disupervisi secara jujur dan objektif, memperoleh upah yang layak dan lain lain.



### 2.5.9 Teori Organisasi

Organisasi dapat dikatakan sebagai alat untuk mencapai tujuan, oleh karena itu organisasi dapat dikatakan wadah kegiatan dari pada orang-orang yang bekerjasama dalam usahanya untuk mencapai tujuan. Di kegiatan itu orang-orang harus jelas tugas, wewenang dan tanggung jawabnya, hubungan dan tata kerjanya. Pengertian yang demikian disebut organisasi yang “*statis*”, karena sekedar hanya melihat dari strukturnya. Di samping itu terdapat pengertian organisasi yang bersifat “*Dinamis*”. Pengertian organisasi dilihat dari sudut dinamikanya, aktivitas atau tindakan dari pada tata hubungan yang terjadi di dalam organisasi itu, baik yang bersifat formal maupun informal. Organisasi merupakan suatu kerangka hubungan yang berstruktur yang menunjukkan wewenang, tanggung jawab, dan pembagian kerja untuk menjalankan suatu fungsi tertentu. Hubungan yang berstruktur ini disebut hirarki dan konsekuensi dari hirarki adanya kategori kelompok superior dengan kelompok subordinasi. Organisasi merupakan suatu batasan-batasan tertentu (*boundaries*), dengan demikian seseorang yang melakukan hubungan interaksi dengan lainnya tidak atas kemauan sendiri. Mereka dibatasi oleh aturan-aturan tertentu.<sup>32</sup>

### 2.6 Kerangka Konseptual

Konsep yang dimaksud dalam Penelitian Hukum yang berjudul “TINJAUAN YURIDIS SINKRONISASI UNDANG-UNDANG NOMOR 18 TAHUN 2008 TENTANG PENGELOLAAN SAMPAH DENGAN PERATURAN DAERAH KOTA MEDAN NOMOR 6 TAHUN 2015” adalah sebagai berikut:

---

<sup>32</sup> Thoha, Miftah. *Perilaku Organisasi : Konsep Dasar Dan Aplikasinya*, Cetakan Ke-23. (Jakarta : Rajawali Pers, 2014)

## 1. Pengelolaan

Pengelolaan menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia artinya adalah suatu proses atau cara berupa perbuatan dalam memproses kegiatan tertentu dengan cara menggerakkan sumber daya manusia, proses perumusan kebijakan dan tujuan organisasi, atau proses pengawasan terhadap keseluruhan hal yang melibatkan diri di tengah proses pelaksanaan kebijaksanaan dan dalam rangka mencapai tujuan. Berikut adalah beberapa fungsi pengelolaan sampah:

- a. Fungsi perencanaan dalam manajemen meliputi serangkaian keputusan-keputusan termasuk penentuan-penentuan tujuan, kebijakan, membuat program, menentukan metode dan prosedur serta menciptakan jadwal waktu pelaksanaan. Dalam implementasinya fungsi perencanaan dibutuhkan dalam pengelolaan sampah perkotaan, dengan slogan "bersih itu adalah sehat".
- b. Fungsi pengorganisasian, yaitu proses pelaksanaan dari rencana yang telah ditetapkan, dimulai dari kebutuhan alat atau fasilitas, manusia/pekerja, termasuk hubungan antar personal yang melakukan kegiatan tersebut.
- c. Fungsi pengawasan, adalah proses pengamatan terhadap pelaksanaan seluruh kegiatan untuk menjamin agar seluruh kegiatan berjalan dengan baik sesuai dengan rencana yang telah ditetapkan, dan dievaluasi sebagai suatu proses penilaian terhadap pelaksanaan kegiatan.<sup>33</sup>

---

<sup>33</sup> Kamus Besar Bahasa Indonesia, Edisi Ke-V