

BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

A. Tinjauan Umum Pengelolaan Sampah

Perkembangan kegiatan ekonomi yang berada di kota-kota besar menjadi daya tarik bagi masyarakat sehingga arus urbanisasi di kota tersebut mengalami peningkatan dari tahun – ke tahun. Peningkatan jumlah penduduk yang diakibatkan oleh pertumbuhan dan migrasi penduduk mengakibatkan semakin banyaknya permasalahan yang di timbulkan, seperti halnya permasalahan sampah yang saat ini menjadi suatu urgensi dalam suatu perkembangan kota. Pertambahan jumlah sampah yang tidak diimbangi dengan pengelolaan yang ramah lingkungan akan menyebabkan terjadinya perusakan dan pencemaran lingkungan¹.

Sampah adalah buangan yang dihasilkan dari suatu produksi baik industri maupun domestik atau rumah tangga.² Sampah pada dasarnya merupakan suatu bahan yang terbuang atau dibuang hasil aktifitas manusia maupun proses alam. Penanganan dan pengelolaan sampah akan semakin kompleks dan rumit dengan semakin kompleksnya jenis maupun komposisi sampah. Setiap rumah tangga sebagai penghasil sampah tidak bisa lagi

¹ Kustiah T. Kajian Kebijakan Pengelolaan Sanitasi Berbasis Masyarakat. Bandung, Pusat Penelitian dan Pengembangan Permukiman, Badan Penelitian dan Pengembangan Departemen Pekerjaan Umum, 2005. Hal 3

² Dr. Chusnul Chotimah, M.Ag Pengelolaan sampah dan Pengembangan Ekonomi Kreatif di Kawasan Destinasi Wisata Pesisir Pantai Selatan Tulungagung Akademi Pustaka 2020 hal. 11

mengabaikan urusan sampahnya dengan alasan sudah membayar iuran kebersihan. Pengelolaan sampah tidak bisa diselesaikan hanya oleh pemerintah dengan mengumpulkan, mengangkut dan membuang sampah ke TPA saja, tetapi harus dilakukan secara terencana dan terpadu agar Prinsip-prinsip Pengelolaan Sampah memberikan manfaat secara ekonomi, sehat bagi masyarakat dan aman bagi lingkungan, serta dapat mengubah perilaku masyarakat. Selama ini sebagian besar masyarakat masih memandang sampah sebagai barang sisa yang tidak berguna, bukan sebagai sumberdaya yang perlu dimanfaatkan.

Paradigma baru memandang sampah sebagai sumberdaya yang mempunyai nilai ekonomi dan dapat dimanfaatkan, misalnya untuk energi, kompos, ataupun untuk pupuk. Pengelolaan sampah dengan paradigma baru tersebut dilakukan dengan kegiatan pengurangan dan penanganan sampah. Pengurangan sampah meliputi kegiatan pembatasan, penggunaan kembali, dan daur ulang, sedangkan penanganan sampah meliputi pemilahan, pengumpulan, pengangkutan, pengolahan dan pemrosesan akhir. Masalah sampah tidak bisa diselesaikan hanya oleh Pemerintah. Sudah saatnya sebagai penghasil sampah kita ikut membantu, bahkan ikut bertanggung jawab minimal mengurus sampahnya sendiri. Jumlah rumah tangga akan menentukan jumlah sampah yang dihasilkan. Pengelolaan dan pengangkutan sampah menjadi masalah tersendiri yang masih sulit untuk diatasi. Bila tidak ditangani dengan baik akan menyebabkan timbulan

sampah yang tidak dikehendaki dan pada akhirnya akan mencemari lingkungan.

A.1. Dasar Hukum Pengelolaan Sampah

Adapun peraturan – peraturan atau dasar hukum yang mengatur mengenai pengelolaan sampah pada hukum Indonesia sebagai berikut :

1. Undang-undang Nomor 18 tahun 2008 tentang Pengelolaan Sampah

Pengelolaan sampah pun sudah diakomodir oleh pemerintahan pusat melalui Undang-undang Nomor 18 tahun 2008 tentang Pengelolaan Sampah. Memang secara amanat undang-undang ini merupakan peran pemerintah khususnya pemerintah daerah. Karena dalam hal ini diatur dalam pasal 5 Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 18 Tahun 2008 Tentang Pengelolaan Sampah yang menyebutkan “Pemerintah dan pemerintahan daerah bertugas menjamin terselenggaranya pengelolaan sampah yang baik dan berwawasan lingkungan sesuai dengan tujuan sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang ini.” Tak hanya itu pada pasal 6 Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 18 Tahun 2008 Tentang Pengelolaan Sampah juga disebutkan bahwa Tugas Pemerintah dan pemerintahan daerah sebagaimana dimaksud dalam Pasal 5 terdiri atas:

- a. Menumbuh kembangkan dan meningkatkan kesadaran masyarakat dalam pengelolaan sampah;

- b. Melakukan penelitian, pengembangan teknologi pengurangan, dan penanganan sampah;
- c. Memfasilitasi, mengembangkan, dan melaksanakan upaya pengurangan, penanganan, dan pemanfaatan sampah;
- d. Melaksanakan pengelolaan sampah dan memfasilitasi penyediaan prasarana dan sarana pengelolaan sampah;
- b. Mendorong dan memfasilitasi pengembangan manfaat hasil pengolahan sampah;
- c. Memfasilitasi penerapan teknologi spesifik lokal yang berkembang pada masyarakat setempat untuk mengurangi dan menangani sampah; dan
- d. Melakukan koordinasi antar lembaga pemerintah, masyarakat, dan dunia usaha agar terdapat keterpaduan dalam pengelolaan sampah.

2. Peraturan Pemerintah Nomor 81 Tahun 2012 tentang Pengelolaan Sampah Rumah Tangga Dan Sampah Sejenis Sampah Rumah Tangga

Kemudian terdapat aturan turunan Undang-undang Nomor 18 tahun 2008 tentang Pengelolaan Sampah yaitu Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 81 Tahun 2012 Tentang Pengelolaan Sampah Rumah Tangga Dan Sampah Sejenis Sampah Rumah Tangga. Dalam peraturan tersebut mencakup tentang kebijakan dan strategi pengelolaan sampah, penyelenggaraan pengelolaan sampah, kompensasi,

pengembangan dan penerapan teknologi, sistem informasi, peran masyarakat dan pembinaan.

3. Peraturan Menteri Negara Lingkungan Hidup Nomor 16 Tahun 2011 tentang Pedoman Materi Muatan Rancangan Peraturan Daerah tentang Pengelolaan Sampah Rumah Tangga dan Sampah Sejenis Sampah Rumah Tangga

Tak hanya itu terdapat juga Peraturan Menteri Negara Lingkungan Hidup Nomor 16 Tahun 2011 tentang Pedoman Materi Muatan Rancangan Peraturan Daerah tentang Pengelolaan Sampah Rumah Tangga dan Sampah Sejenis Sampah Rumah Tangga. Peraturan menteri tersebut bertujuan untuk memberikan panduan bagi pemerintahan daerah dalam perumusan materi muatan Rancangan Peraturan Daerah Tentang Pengelolaan Sampah Rumah Tangga dan Sampah Sejenis Sampah Rumah Tangga.

4. Peraturan Daerah Provinsi Jawa Timur Nomor 4 Tahun 2010 tentang Pengelolaan Sampah Regional Jawa Timur

Selanjutnya terdapat turunan pada Peraturan Daerah Provinsi Jawa Timur Nomor 4 Tahun 2010 tentang Pengelolaan Sampah Regional Jawa Timur (Lembaran Daerah Provinsi Jawa Timur Tahun 2010 Nomor 4 Tahun 2010 Seri E). Peraturan tersebut berisi kebijakan pengurangan sampah dilakukan oleh pemerintah provinsi melalui penetapan kebijakan.

Peraturan tersebut lahir karena dalam rangka mewujudkan Provinsi Jawa Timur sebagai wilayah yang sehat dan bersih dari sampah serta mendayagunakan manfaat sampah dan sekaligus mengubah perilaku masyarakat terhadap sampah. Selain itu peraturan tersebut lahir dapat mengakomodir pengelolaan sampah di wilayah Jawa Timur mengingat pertumbuhan penduduk di Provinsi Jawa Timur dan kecenderungan kehidupan masyarakat yang semakin konsumtif telah menimbulkan bertambahnya volume, jenis, dan karakteristik sampah yang semakin beragam.

5. Peraturan Daerah Kabupaten Malang Nomor 2 Tahun 2018 Tentang Pengelolaan Sampah

Dasar hukum tentang Pemerintahan Daerah mengalami banyak perubahan, berawal dari Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah hingga yang terakhir diubah menjadi Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 telah membawa perubahan besar dalam pengaturan pemerintahan daerah di Indonesia. Saat ini, pemerintahan daerah diatur dalam Pasal 1 Ayat 2 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah yang menjelaskan bahwa daerah ialah penyelenggaraan urusan pemerintahan oleh pemerintah daerah dan DPRD menurut asas otonomi serta tugas pembantuan dengan prinsip otonomi yang seluas-luasnya dalam prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia sebagaimana dimaksud pada Undang- Undang Dasar 1945.

Pemerintah daerah sendiri dapat diartikan sebagai kepala daerah sebagai unsur penyelenggara Pemerintahan Daerah yang dalam tugasnya memimpin pelaksanaan urusan pemerintah yang menjadi kewenangan daerah otonom. Pemerintahan daerah dapat pula diartikan sebagai penyelenggaraan urusan pada pemerintahan daerah dan DPRD menurut asas desentralisasi dan dekonsentrasi, istilah tersebut berarti proses atau kegiatan (Marsono, 2005). Kepala daerah memiliki kedudukan penting dalam struktur pemerintahan dalam menyelenggarakan pemerintahan daerah (Fauzi, 2019). Menurut Sarundajang (2002), kepala daerah merupakan orang yang paling utama dalam mengkoordinasikan aspek perwakilan pada proses pemerintahan daerah. Pemerintah daerah memiliki fungsi sebagai perlindungan, pelayanan publik, dan pembangunan. Oleh karena itu, dalam melaksanakan tugasnya, kepala daerah harus menjalankan ketiga fungsi pemerintahan tersebut.

Kemudian dalam Pemerintahan Daerah terdapat Asas umum penyelenggaraan negara berdasarkan Undang-Undang No.28 Tahun 1999, meliputi asas kepastian hukum, asas tertib penyelenggaraan negara, asas keterbukaan, asas proporsionalitas, dan asas akuntabilitas. Maka dari itu perlu ditelaah mengenai pemerintah daerah khususnya pemerintah daerah kabupaten malang dalam melakukan penanganan sampah apakah sudah sesuai dengan asas-asas penyelenggaraan pemerintah yang baik. Kabupaten Malang adalah sebuah kawasan yang terletak pada bagian tengah selatan wilayah Propinsi Jawa Timur.

Berbatasan dengan enam kabupaten dan Samudera Indonesia. Sebelah Utara-Timur, berbatasan dengan Kabupaten Pasuruan dan Probolinggo. Sebelah Timur, berbatasan dengan Kabupaten Lumajang. Sebelah Selatan, berbatasan dengan Samudera Indonesia. Sebelah Barat, berbatasan dengan Kabupaten Blitar. Sebelah Barat Utara, berbatasan dengan Kabupaten Kediri dan Mojokerto. Letak geografis sedemikian itu menyebabkan Kabupaten Malang memiliki posisi yang cukup strategis. Hal ini ditandai dengan semakin ramainya jalur transportasi utara maupun selatan yang melalui Kabupaten Malang dari waktu ke waktu. Posisi koordinat Kabupaten Malang terletak antara 112o17',10,90" Bujur Timur dan 112o57',00,00" Bujur Timur dan antara 7o44',55,11" Lintang Selatan dan 8o26',35,45" Lintang Selatan.

Sejatinya untuk menanggulangi permasalahan sampah Pemerintah sudah melahirkan sebuah peraturan yakni Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2008 Tentang Pengelolaan Sampah. Dalam undang-undang tersebut berisikan mengenai tugas dan wewenang Pemerintah Pusat, Pemerintah Daerah, Pemerintah Kabupaten/Kota, kemudian perizinan, penyelenggaraan penanganan sampah, pembiayaan, pengawasan dan lain-lain.

Tak hanya Pemerintahan Pusat yang membuat pengaturan mengenai kegiatan penanganan sampah, Pemerintah Kabupaten Malang pun membuat hal yang sama sebagai peraturan turunan yakni melalui Peraturan Daerah Kabupaten Malang Nomor 2 Tahun 2018 Tentang

Pengelolaan Sampah. Lahirnya peraturan tersebut tidak lain dan tidak bukan atas amanat pasal 47 ayat (2) Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2008 tentang Pengelolaan Sampah Yang menyebutkan :

“Peraturan daerah yang diamanatkan Undang-Undang ini diselesaikan paling lama 3 (tiga) tahun terhitung sejak Undang-Undang ini diundangkan.”

Pada Peraturan Daerah Kabupaten Malang Nomor 2 Tahun 2018 Tentang Pengelolaan Sampah tepatnya pasal 3 disebutkan bahwa pengelolaan sampah bertujuan untuk :

- a. mewujudkan lingkungan yang sehat dan bersih dari sampah;
- b. menjaga kelestarian fungsi lingkungan hidup dan menjaga kesehatan masyarakat;
- c. meningkatkan peran serta masyarakat dan produsen untuk secara aktif
- d. mengurangi dan/atau menangani sampah yang berwawasan lingkungan;
- e. menjadikan sampah sebagai sumber daya yang memiliki nilai ekonomis; dan
- f. mewujudkan kinerja pelayanan sampah yang efektif dan efisien.

A.2. Pengelolaan Sampah Pemerintahan Kabupaten Malang

Ketika berbicara sebuah kebijakan maka dibutuhkan sebuah landasan hukum yang kuat agar dapat memakomodir dari sisi kepastian hukum. pemerintah kabupaten malang telah membuat dasar hukum untuk pengelolaan sampah di wilayah kabupaten malang, melalui Peraturan Daerah Kabupaten Malang Nomor 2 Tahun 2018 Tentang Pengelolaan Sampah. Secara hirarki perundang – undangan pun pemerintah kabupaten malang sudah sesuai dengan hirarki perundang-undangan yang ada yakni mulai dari Undang-undang Nomor 18 tahun 2008 tentang Pengelolaan Sampah, Peraturan Pemerintah Nomor 81 Tahun 2012 tentang Pengelolaan Sampah Rumah Tangga Dan Sampah Sejenis Sampah Rumah Tangga, Peraturan Menteri Negara Lingkungan Hidup Nomor 16 Tahun 2011 tentang Pedoman Materi Muatan Rancangan Peraturan Daerah tentang Pengelolaan Sampah Rumah Tangga dan Sampah Sejenis Sampah Rumah Tangga, Peraturan Daerah Provinsi Jawa Timur Nomor 4 Tahun 2010 tentang Pengelolaan Sampah Regional Jawa Timur dan kemudian lahir Peraturan Daerah Kabupaten Malang Nomor 2 Tahun 2018 Tentang Pengelolaan Sampah.

Secara hirarki perundang-undangan dalam hal ini Peraturan Daerah Kabupaten Malang Nomor 2 Tahun 2018 Tentang Pengelolaan Sampah tidak bertentangan dengan peraturan peraturan yang ada di atasnya, akan tetapi permasalahannya terletak pada pengimplementasiannya.

Secara khususnya pengelolaan sampah Kabupaten Malang diatur di Pasal 14 Peraturan Daerah Kabupaten Malang Nomor 2 Tahun 2018 Tentang Pengelolaan Sampah yang berbunyi :

“Kegiatan penanganan sampah sebagaimana dimaksud dalam Pasal 11 huruf b, meliputi:

- a. pemilahan;
- b. pengumpulan;
- c. pengangkutan;
- d. pengolahan; dan
- e. pemrosesan akhir sampah.

Kemudian yang menjadi fokus penulisan dari skripsi ini adalah tentang pengangkutan sampah, yang mana Secara spesifik pengangkutan sampah diatur di pasal 20 Peraturan Daerah Kabupaten Malang Nomor 2 Tahun 2018 Tentang Pengelolaan Sampah yang berbunyi :

1. Pengangkutan sampah dilaksanakan oleh Pemerintah Daerah.
2. Pengangkutan sampah dari TPS dan/atau TPS 3R ke TPA dan/atau TPST tidak boleh dicampur kembali setelah dilakukan pemilahan dan pewadahan.
3. Teknis pengangkutan sampah yang mengandung bahan berbahaya dan beracun serta limbah bahan berbahaya dan beracun dilaksanakan sesuai ketentuan peraturan perundang-undangan.

Pengangkutan sampah adalah bagian persampahan yang bersasaran membawa sampah dari lokasi pemindahan atau dari sumber sampah secara langsung menuju TPA. Pengangkutan sampah merupakan salah satu komponen penting dan membutuhkan perhitungan yang cukup teliti, dengan sasaran mengoptimalkan waktu angkut yang diperlukan dalam sistem tersebut.

Akan tetapi seiring lahirnya peraturan tersebut lahir hingga sekarang, permasalahan sampah di Kabupaten Malang tak kunjung selesai. Ini menandakan bahwa terdapat sesuatu masalah pada pengimplementasiannya. Sehingga ini merupakan tanggung jawab dari Pemerintah Kabupaten Malang untuk menyelesaikannya karena hal ini merujuk pada Undang Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintah Daerah, maka Pemerintah Daerah berwenang mengelola sumber daya nasional yang tersedia di wilayahnya dan bertanggung jawab memelihara kelestariannya.³ Dalam hal ini pengelolaan sampah pun tak luput dari tanggung jawab dari Pemerintah Daerah. Berbagai upaya dilakukan untuk menangani pengelolaan sampah. Namun upaya tersebut kerap mengalami kendala,serta sebagian warga yang tidak disiplin dengan membuang sampah seenaknya. Salah satu yang menimbulkan masalah pengelolaan persampahan adalah besarnya biaya untuk menangani pengelolaan persampahan mulai dari pengumpulan, pengangkutan sampai dengan

³ Samsul Wahidin,Dimensi Hukum Perlindungan& Pengelolaan Lingkungan Hidup Yogyakarta Pustaka Pelajar , 2014 hal 20

pembuangan sampah di Tempat Pembuangan Akhir (TPA). Biaya ini semakin lama semakin meningkat sejalan dengan bertambahnya jumlah penduduk. Dengan bertambahnya penduduk maka produksi sampah juga meningkat, oleh karena itu efektivitas pengolahan sampah harus ditingkatkan.⁴

B. Teori Hukum

1. Teori Implementasi Hukum

Implementasi hukum merupakan upaya pelaksanaan atau penerapan suatu hukum. Implementasi merupakan serangkaian aktifitas dalam rangka menghantarkan kebijakan kepada masyarakat sehingga kebijakan tersebut dapat membawa hasil sebagaimana yang diharapkan.⁵

Kemudian Teori Implementasi menurut Edward dan Emerson, menjelaskan bahwa terdapat empat variabel kritis dalam implementasi kebijakan publik atau program, diantaranya; komunikasi atau kejelasan informasi, konsistensi informasi, ketersediaan sumber daya dalam jumlah dan mutu tertentu, sikap dan komitmen dari pelaksana program atau kebijakan birokrat, dan struktur birokrasi atau standar operasi mengatur tata kerja dan tata laksana. Dapat disimpulkan bahwa implementasi harus terdapat komunikasi atau kejelasan informasi,

⁴ Dra. M. S. Pangkey, M.Si dan Drs. Welson Y. Rompas, M.Si. Implementasi Kebijakan Pengelolaan Persampahan Di Dinas Kebersihan Kota Manado Jurnal Administrasi Publik Hal. 2

⁵ Affan Gaffar, Otonomi Daerah dalam Negara Kesatuan, Jogja : Pustaka Pelajar Kedasama, 2009, hlm. 294

konsistensi informasi, ketersediaan sumber daya dalam jumlah dan mutu tertentu, sikap dan komitmen dari pelaksana program atau kebijakan birokrat, dan struktur birokrasi atau standar operasi mengatur tata kerja dan tata laksana. Sehingga sangat penting bahwa peraturan pengelolaan sampah oleh pemerintah kabupaten malang harus dikaji dengan teori implementasi sehingga dapat diketahui mengenai bagaimana implementasi tersebut berjalan. Dengan berjalanya implementasi tersebut maka akan mencapai tujuan peraturan tersebut.

2. Teori Efektivitas Hukum

Efektifitas merupakan keefektifan pengaruh efek berhasil atau kemandirian/ kemujaraban, berbicara tentang keefektifan hukum tentu tidak terlepas dari penganalisisan terhadap dua karakteristik yaitu: karakteristik atau dimensi dari obyek sasaran yang dipergunakan.⁶ Menurut Teori efektifitas hukum menurut Soerdjono Soekanto adalah efektif atau tidaknya suatu hukum ditentukan oleh lima faktor yaitu:

1. Faktor Hukum nya sendiri (Undang-Undang)
2. Faktor Penegak Hukum, ialah pihak-pihak yang membentuk maupun menerapkan hukum
3. Faktor Sarana atau Fasilitas yang mendukung penegakan hukum
4. Faktor Masyarakat, lingkungan dimana hukum tersebut berlaku atau diterapkan

⁶ Barda Nawawi Arief. Kapita Selekta Hukum Pidana. Ctk Ketiga, Citra Aditya: Bandung. Hal, 67. 2013.diakses 15 Juni 2017.

5. Faktor Kebudayaan, ialah sebagai hasil karya, cipta rasa yang didasarkan pada manusia didalam kehidupan⁷

Kemudian Menurut Anthony Allot ahli hukum dari Universitas London yang dikutip oleh Felik, efektifitas hukum akan menjadi efektif jika tujuan keberadaan dan penerapannya dapat mencegah perbuatan yang tidak diinginkan dapat menghilangkan kekacauan. Hukum yang efektif dapat membuat apa yang dirancang dapat diwujudkan. Jika sesuatu kegelapan maka kemungkinan terjadi pembetulan secara gampang apabila terjadi keharusan untuk melaksanakan atau menerapkan hukum dalam suasana baru yang berbeda, hukum akan sanggup menyelesaikannya.⁸ Dalam fenomena pengaturan pengelolaan sampah khususnya pengangkutan sampah ini memang harus dianalisis atau dikaji menggunakan teori efektivitas hukum agar dapat diketahui mengenai apakah suatu aturan tersebut sudah efektif atau tidak didalam pengimplementasiannya.

Dalam hal ini Penangaan sampah pun harus di telaah mengenai efektifitas hukumnya khususnya dalam pasal 20 Peraturan Daerah Kabupaten Malang Nomor 2 Tahun 2018 Tentang Pengelolaan Sampah yang berbunyi :

1. Pengangkutan sampah dilaksanakan oleh Pemerintah Daerah.

⁷ Soerjono Soekamto.. Faktor-Faktor yang Mempengaruhi Penegakan Hukum. PT. Raja Grafindo Persada: Jakarta. Hal. 8. 2008 diakses 15 juni 2017.

⁸ Salim H.S dan Erlis Septiana Nurbani, Op. Cit, Hal. 303.

2. Pengangkutan sampah dari TPS dan/atau TPS 3R ke TPA dan/atau TPST tidak boleh dicampur kembali setelah dilakukan pemilahan dan pewadahan.
3. Teknis pengangkutan sampah yang mengandung bahan berbahaya dan beracun serta limbah bahan berbahaya dan beracun dilaksanakan sesuai ketentuan peraturan perundang-undangan.

Membicarakan tentang efektivitas hukum berarti membicarakan daya kerja hukum itu dalam mengatur dan atau memaksa masyarakat untuk taat terhadap hukum. Hukum dapat efektif jikalau faktor-faktor mempengaruhi hukum tersebut dapat berfungsi dengan sebaik-baiknya.

