

**POLITIK HUKUM PEMBENTUKAN PERATURAN DAERAH KOTA
BALIKPAPAN NOMOR 1 TAHUN 2019 TENTANG PENGURANGAN
PENGUNAAN PRODUK/KEMASAN PLASTIK SEKALI PAKAI**

SKRIPSI



Disusun Oleh:

KARINA

No. Mahasiswa: 16410467

PROGRAM STUDI S1 ILMU HUKUM

FAKULTAS HUKUM

UNIVERSITAS ISLAM INDONESIA

YOGYAKARTA

2020

**POLITIK HUKUM PEMBENTUKAN PERATURAN DAERAH KOTA
BALIKPAPAN NOMOR 1 TAHUN 2019 TENTANG PENGURANGAN
PENGUNAAN PRODUK/KEMASAN PLASTIK SEKALI PAKAI**

SKRIPSI



Disusun Oleh :

KARINA

No. Mahasiswa: 16410467

PROGRAM STUDI S1 ILMU HUKUM

FAKULTAS HUKUM

UNIVERSITAS ISLAM INDONESIA

YOGYAKARTA

2020

**POLITIK HUKUM PEMBENTUKAN PERATURAN DAERAH KOTA
BALIKPAPAN NOMOR 1 TAHUN 2019 TENTANG PENGURANGAN
PENGUNAAN PRODUK/KEMASAN PLASTIK SEKALI PAKAI
SKRIPSI**

Diajukan Untuk Memenuhi Sebagian Persyaratan Guna Memperoleh
Gelar Sarjana (Strata-1) pada Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia



KARINA

No. Mahasiswa: 16410467

**PROGRAM STUDI (S1) ILMU HUKUM
FAKULTAS HUKUM
UNIVERSITAS ISLAM INDONESIA
YOGYAKARTA**

2020



**POLITIK HUKUM PEMBENTUKAN PERATURAN DAERAH
KOTA BALIKPAPAN NOMOR 1 TAHUN 2019 TENTANG
PENGURANGAN PENGGUNAAN PRODUK / KEMASAN
PLASTIK SEKALI PAKAI**

Telah diperiksa dan disetujui Dosen Pembimbing Tugas Akhir untuk diajukan
ke depan TIM Penguji dalam Ujian Tugas Akhir / Pendaran
pada tanggal 11 November 2020

Yogyakarta, 11 Oktober 2020
Dosen Pembimbing Tugas Akhir,




Budi Agus Riswandi, Dr., S.H., M.Hum.



**POLITIK HUKUM PEMBENTUKAN PERATURAN DAERAH
KOTA BALIKPAPAN NOMOR 1 TAHUN 2019 TENTANG
PENGURANGAN PENGGUNAAN PRODUK / KEMASAN
PLASTIK SEKALI PAKAI**

Telah Dipertahankan di Hadapan Tim Penguji dalam
Ujian Tugas Akhir / Pendaran
pada tanggal 11 November 2020 dan Dinyatakan LULUS



Yogyakarta, 11 November 2020

Tim Penguji

1. Ketua : Budi Agus Riswandi, Dr., S.H., M.Hum.
2. Anggota : Ratna Hartanto, S.H., LL.M.
3. Anggota : Abdurrahman Al-Faqih, S.H., M.A., LL.M.

Tanda Tangan



Mengetahui:
Universitas Islam Indonesia
Fakultas Hukum
Dekan,

Dr. Abdul Jamil, S.H., M.H.
NIK. 904100102

SURAT PERNYATAAN

ORISINALITAS KARYA TULIS ILMIAH BERUPA TUGAS AKHIR MAHASISWA FAKULTAS HUKUM UNIVERSITAS ISLAM INDONESIA

Bismillahirrohmanirrohim

Yang bertanda tangan di bawah ini, saya:

Nama : Karina

NIM : 16410467

Adalah benar-benar mahasiswi Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia yang telah melakukan penulisan Karya Tulis Ilmiah (Tugas Akhir) berupa Skripsi dengan judul: **POLITIK HUKUM PEMBENTUKAN PERATURAN DAERAH KOTA BALIKPAPAN NOMOR 1 TAHUN 2019 TENTANG PENGURANGAN PENGGUNAAN PRODUK/KEMASAN PLASTIK SEKALI PAKAI**

Karya Ilmiah ini saya ajukan kepada Tim Penguji dalam ujian Pendadaran yang diselenggarakan oleh Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia.

Sehubungan dengan hal tersebut dengan ini saya menyatakan:

1. Bahwa karya tulis ilmiah ini adalah benar-benar hasil karya saya sendiri yang dalam penyusunan tunduk dan patuh terhadap kaidah, etika, dan norma-norma penulisan sebuah karya tulis ilmiah sesuai dengan ketentuan yang berlaku.
2. Bahwa saya menjamin hasil yang dapat dikategorikan sebagai melakukan perbuatan karya ilmiah ini benar-benar asli (orisinal), bebas dari unsur-unsur “penjiplakan karya ilmiah (plagiat)”.
3. Bahwa meskipun secara prinsip hak milik atas karya ilmiah ini ada pada saya, namun demi kepentingan-kepentingan yang bersifat akademik dan pengembangannya, saya memberikan kewenangan kepada Perpustakaan Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia dan Perpustakaan di Lingkungan Universitas Islam Indonesia untuk mempergunakan karya tulis ini.

Selanjutnya berkaitan dengan hal di atas (terutama pernyataan butir no.1 dan no. 2), saya sanggup menerima sanksi baik administrative, akademik, bahkan sanksi

pidana, jika saya terbukti secara kuat dan meyakinkan telah melakukan perbuatan yang menyimpang dari pernyataan tersebut. Saya juga akan bersifat kooperatif untuk hadir, menjawab, membuktikan, melakukan terhadap pembelaan hak-hak dan kewajiban saya, di depan majelis atau tim Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia yang ditunjuk oleh pimpinan fakultas, apabila tanda-tanda plagiat disinyalir/terjadi pada karya ilmiah saya ini oleh pihak Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia.

Demikian surat pernyataan ini saya buat dengan sebenar-benarnya, dalam kondisi sehat jasmani dan rohani, dengan sadar dan tidak ada tekanan dalam bentuk apapun dan oleh siapapun.

Dibuat di : Yogyakarta

Pada Tanggal : _____

Pembuat Pernyataan



KARINA

CURICULUM VITAE

1. Nama Lengkap : Karina
2. Tempat Lahir : Pare-pare
3. Tanggal Lahir : 20 Desember 1997
4. Jenis Kelamin : Perempuan
5. Golongan Darah : O
6. Alamat Terakhir : Jalan Nitikan Baru Nomor 48 Yogyakarta
7. Alamat Asal : Jl. 21 Januari RT 08 No. 38 Balikpapan
8. Identitas Orangtua/Wali
 - 1) Nama Ayah : Kahar
 - Pekerjaan Ayah : Wiraswasta
 - 2) Nama Ibu : Ratna
 - Pekerjaan Ibu : Ibu Rumah Tangga
9. Riwayat Pendidikan
 - 1) SD : SD 002 Balikpapan
 - 2) SMP : SMP Negeri 4 Balikpapan
 - 3) SMK : SMK Negeri 2 Balikpapan
 - 4) S-1 : Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia
10. Organisasi
 - 1) Fungsionaris MEDKOMINFO Lembaga Eksekutif Mahasiswa (2017/2018)
11. Hobi : Bulu tangkis, Voli, mendengarkan musik

Yogyakarta, _____
Yang bersangkutan,

KARINA
NIM: 16410467

HALAMAN MOTTO



“what we focus on, is what we create, that will change our life”

**“the harder your work for something, the greater you’ll feel when you
achieve it”**

**“allah never changes the condition of a people unless they strive to change
themselves”**

(Al- Quran, 13:11)

**“you can’t go back and change the beginning, but you can start where you
are and change the ending”**

(C.S. Lewis)

HALAMAN PERSEMBAHAN



Tugas akhir ini ku persembahkan kepada:

Kedua orang tua ku ayahku Kahar, mama Ratna, kepada Almamater Universitas Islam Indonesia yang saya banggakan, teman-temanku tersayang, dan Masyarakat di Seluruh Indonesia, semoga dapat berkontribusi dalam mnambah khasanah ilmu pengetahuan

KATA PENGANTAR

Assalamu'alaikum Wr.Wb

Alhamdulillah segala puji dan syukur penulis panjatkan kehadiran ALLAH SWT atas segala karunia, rahmat dan hidayah-Nya sehingga penulis dapat menyelesaikan penugasan tugas akhir (skripsi) ini dengan baik. Shalawat serta salam penulis haturkan kepada junjungan Nabi besar Muhammad SAW melalui petunjuk dan bimbingannya yang membawa kita dari zaman jahiliyah menuju zaman yang penuh dengan ilmu pengetahuan.

Skripsi ini penulis beri judul “POLITIK HUKUM PEMBENTUKAN PERATURAN DAERAH KOTA BALIKPAPAN NOMOR 1 TAHUN 2019 TENTANG PENGURANGAN PENGGUNAAN PRODUK/KEMASAN PLASTIK SEKALI PAKAI”

Dalam rangka menyelesaikan program tugas akhir pada program Strata 1 (S1) Ilmu Hukum Universitas Islam Indonesia Yogyakarta, untuk merai gelar sarjana hukum. Sebagai mana manusia lainnya, penulis menyadari segala kekurangan dan ketidak sempurnaan dalam penulisan skripsi ini, sehingga kritikan dan saran yang bersifat membangun akan penulis terima untuk kemajuan proses belajar penulis kelak dikemudian hari.

Pada kesempatan kali ini pula penulis ingin menyampaikan ucapan terimakasih yang sedalam-dalamnya kepada:

1. ALLAH SWT, Karena berkat rahmat dan, karunia. Dan pertolongan-Nya

2. Kepada junjungan Nabi Besar Muhammad SAW sebagai panutan umat islam dimuka bumi ini.
3. Kedua orang tua tecinta, Bapak Kahar dan Ibu Ratna yang selalu memotivasi, mendukung tiada henti serta mendoakan dan membantu penulis dengan ketulusan hati untuk berjuang dalam menuntut ilmu dan meraih pendidikan hingga sekarang.
4. Bapak Fathul Wahid, S.T., M.Sc., LL.M., Ph.D., selaku Rektor Universitas Islam Indonesia.
5. Bapak Dr. Abdul Jamil, S.H., M.Hukm., selaku Dekan Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia.
6. Ibu Sri Hastuti Puspitasari, S.H., M.H., selaku Dosen Pembimbing Tugas Akhir yang telah bersedia meluangkan waktu, tenaga, pikiran, ditengahtengah kesibukannya dan dengan penuh kesabaran serta ketulusan membimbing dan mengingatkan penulis untuk segera menyelesaikan skripsi, serta memberikan pengarahan-pengarahan selama penyusunan penulisan hukum hingga selesai.
7. Bapak/ibu Dosen Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia yang telah mencurahkan ilmunya sehingga menjadi bekal penulis untuk berperan di masyarakat sebagai Sarjana Hukum yang berintegritas.
8. Keluarga LEM FH UII dan MEDKOM BANANA yang telah banyak memberikan pengalaman selama berorganisasi.
9. Kepada abang Nufal Ardian Yantaufik SH, Rohai Widati SH, ka Vania Iryani SH yang telah mendukung, berkontribusi daalam pembuatan skripsi, memberikan saran, kritikan dan menemani serta selalu memberikan semangat

kepada penulis untuk menyelesaikan tugas akhir ini. Terimakasih karena selalu menjadi penyemangat dan memotivasi penulis.

10. Sahabat-sahabat penulis yang telah membantu dan menjadi tim Hore selama proses penyelesaian skripsi, Kelly wiediastuti, bugivia maharani, Anggita, Puti Dinanti Algamar, Nadia, Vada Denfia, dan semuanya.
11. Teman kosan kak vania iryani, ressa putri, Anggun winanda, Fadilla Anggi winanda, kiki, chyntia ligan, Natalia Ramadhani, wilda tussadiyah, yang menjadi keluarga pertama dijogja
12. Terimakasih kepada teman-teman kelas G 2016 yang menjadi keluarga kedua di lingkup kampus FH UII
13. Seluruh sahabat dikampus dan yang berada di wilayah Yogyakarta yang telah menghiasi hari-hari penulis, selalu ada untuk penulis dan mendukung penulis selama perkuliahan hingga selesai.
14. Dosen Pembimbing Lapangan 1 dan 2 Teman-teman KKN Desa Sumberejo yang telah memberikan banyak pengalaman selama satu bulan bersama.
15. Semua pihak yang telah memberikan semangat, motivasi, menemani dan membantu penulis yang tidak bisa saya sebutkan satu-satu.

Semoga Allah SWT senantiasa membalas semua kebaikan dari bantuan yang diberikan kepada penulis, hingga selesainya Tugas Akhir dan menjadikannya amal ibadah yang mulia disisi-Nya, *Allahumma'amin.*

Tak lupa penulis meminta maaf yang sebesar-besarnya apabila waktu penulisan Tugas Akhir ini terdapat kekurangan maupun kekhilafan yang tentunya tidak penulis harapkan.

Akhirnya penulis berharap semoga Tugas Akhir yang berupa skripsi ini bermanfaat dan dapat digunakan sebagai informasi bagi semua pihak dan dapat memberikan sumbangan bagi perkembangan ilmu pengetahuan terutama di bidang ilmu hukum.

Yogyakarta, 11 September 2020

Yang Bersangkutan,

(Karina)

NIM. 16410467

DAFTAR ISI

HALAMAN JUDUL	i
HALAMAN PENGESAHAN	ii
SURAT PERNYATAAN ORISINALITAS.....	iii
CURRICULUM VITAE.....	iv
HALAMAN MOTTO.....	v
HALAMAN PERSEMBAHAN.....	vii
KATA PENGANTAR.....	viii
DAFTAR ISI	xii
ABSTRAK	xiv
BAB I PENDAHULUAN	1
A. Latar Belakang Masalah	1
B. Rumusan Masalah	10
C. Tujuan Penelitian	10
D. Tinjauan Pustaka	11
E. Orisinalitas Penelitian	14
F. Metode Penelitian.....	15
G. Sistematika Penulisan.....	17
BAB II TINJAUAN UMUM MENGENAI TEORI POLITIK HUKUM, Pemerintah Daerah, dan Konsep Teori Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan	
1. Teori Politik Hukum	19
1. Pengertian Politik Hukum.....	19
2. Konfigurasi Politik dan Produk Hukum.....	22
3. Ruang Lingkup Politik Hukum.....	25

4.	Sejarah Perkembangan Politik Hukum di Indonesia.....	27
2.	Pemerintah Daerah.....	31
1.	Definisi Pemerintahan Daerah.....	31
2.	Hubungan Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah.....	35
3.	Asas-asas Pemerintahan Daerah.....	41
4.	Otonomi Daerah di Indonesia	43
3.	Teori Peraturan Perundang undangan.....	46
1.	Pengertian Peraturan Perundang-Undangan	46
2.	Fungsi Peraturan Perundang-Undangan	47
3.	Asas-asas Pembentukan Perundang-undangan	49
4.	Tahapan dalam Pembentukan Undang-undang	52

BAB III POLITIK HUKUM PEMBENTUKAN PERATURAN DAERAH

KOTA BALIKPAPAN NOMOR 1 TAHUN 2019 TENTANG PENGURANGAN PENGGUNAAN PRODUK/ KEMASAN PLASTIK SEKALI PAKAI

1.	Politik Hukum Pembentukan Peraturan Daerah Nomor 1 Tahun 2019 Tentang Pengurangan Penggunaan Produk/Kemasan Plastik Sekali Pakai.....	56
2.	Proses Pembentukan Peraturan Daerah Kota Balikpapan Nomor 1 Tahun 2019 Tentang Pengurangan Produk/Kemasan Plastik Sekali Pakai.....	68

BAB IV PENUTUP

1.	Kesimpulan	72
2.	Saran	73

DAFTAR PUSTAKA

ABSTRAK

Studi ini bertujuan untuk mengetahui Politik Hukum Pembentukan Peraturan Daerah Nomor 1 Tahun 2019 Kota Balikpapan Tentang Pengurangan Penggunaan Produk/Kemasan Plastik Sekali Pakai. Rumusan masalah yang diajukan yaitu bagaimana Politik hukum dalam pembentukan Peraturan Daerah Kota Balikpapan Nomor 1 Tahun 2019 Tentang Pengurangan Penggunaan Produk/Kemasan Plastik Sekali Pakai? dan bagaimana Proses pembentukan Peraturan Daerah Kota Balikpapan Nomor 1 Tahun 2019 tentang Pengurangan Produk/Kemasan Plastik Sekali Pakai. Penelitian ini menggunakan jenis penelitian normatif dan empiris. Data penelitian diperoleh dengan cara mencari data primer di lapangan dengan melakukan wawancara dengan narasumber serta dengan cara studi dokumen/pustaka. Analisis dilakukan dengan ketentuan dalam Undang-undang Nomor 18 Tahun 2008 Tentang Pengelolaan Sampah dan dengan meneliti keadaan sebenarnya yang terjadi di lapangan. Hasil penelitian menunjukkan bahwa masyarakat masih belum menyadari bahwa sampah-sampah plastik sangat mencemari lingkungan karena kemasan yang berbahan dasar plastik tidak bisa terurai secara alamiah, serta dapat menyebabkan berbagai macam penyakit yang mengganggu kesehatan masyarakat. Kenyataan bahwa dikeluarkannya surat Edaran (SE) Kementerian Lingkungan Hidup dan Kehutanan Nomor S1230/PSLB3-PS/2016 Tentang Harga dan Mekanisme Penerapan Kantong Plastik masih belum mampu berimplikasi pada pengurangan penggunaan kantong plastik di Kota Balikpapan, sehingga perlu disusun Peraturan Daerah yang dapat mengurangi penggunaan kantong plastik dan diharapkan dapat membantu mengurangi pencemaran lingkungan.

Kata kunci: Politik hukum, Pengurangan kantong Plastik, Peraturan Daerah, Surat Edaran.

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar belakang

Pemerintahan Daerah adalah penyelenggaraan urusan pemerintahan oleh Pemerintah Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah menurut asas otonomi dan tugas pembantuan dengan prinsip otonomi seluas-luasnya dalam sistem dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia, yang dibentuk berdasarkan desentralisasi yaitu penyerahan urusan pemerintah pusat kepada pemerintah daerah berdasarkan asas otonomi yang diatur dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah¹

Pemerintah Daerah merupakan Kepala Daerah sebagai unsur penyelenggara Pemerintahan Daerah yang memimpin pelaksanaan urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan Daerah Otonom. Dalam pelaksanaannya Pemerintahan Daerah menggunakan asas-asas sebagai berikut;

1. Asas Otonomi adalah prinsip dasar penyelenggaraan Pemerintahan Daerah berdasarkan Otonomi Daerah.²
2. Desentralisasi adalah penyerahan urusan Pemerintahan oleh Pemerintah Pusat kepada Daerah Otonom berdasarkan Asas Otonomi

¹ Undang-undang nomor 23 tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah

² Pasal 1 angka (7) Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2015 Tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah.

3. Dekonsentrasi adalah pelimpahan sebagian Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan Pemerintah Pusat kepada Gubernur sebagai Wakil Pemerintah Pusat, kepada instansi vertikal di wilayah tertentu, dan/atau kepada Gubernur dan Bupati/Walikota sebagai penanggung jawab urusan Pemerintahan Umum.
4. Tugas Pembantuan adalah dari Pemerintah Pusat kepada Daerah Otonom untuk melaksanakan sebagian Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan Pemerintah Pusat atau dari Pemerintah Daerah Provinsi kepada Daerah Kabupaten/Kota untuk melaksanakan sebagian urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan Daerah Provinsi.³

Pemerintahan Indonesia menganut asas Sentralisasi atau Desentralisasi sebagai perwujudan demokrasi di Indonesia. akibatnya, terjadi pergeseran tempat kekuasaan dari Pusat ke Daerah. hal ini membuat Daerah semakin memiliki kewenangan otonomi yang semakin luas. ⁴

Desentralisasi merupakan arena hubungan antara Pemerintahan Daerah dengan Pemerintahan Pusat yang bertujuan untuk memberikan pengakuan terhadap eksistensi masyarakat lokal, memperkuat identitas lokal, membangkitkan prakarsa dan inisiatif lokal serta membagi kekuasaan dan kekayaan kepada masyarakat lokal, dan mewujudkan otonomi luas.⁵ Robert Endi Jaweng mengemukakan bahwa kebijakan Desentralisasi dan Otonomi Daerah bertujuan membukakan kesempatan

³ Pasal 1 Undang Undang nomor 23 tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah

⁴ Lukman Santoso AZ, *Hukum Pemerintahan Daerah*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 2015, hlm 15

⁵ *Ibid*, hlm. 16

bagi Demokrasi Lokal / Daerah dan menjamin ke efektifitas administrasi Pemerintahan. Dalam konteks Indonesia, Demokrasi lokal merupakan subsistem dari Demokrasi yang memberikan peluang bagi Pemerintahan Daerah untuk mengembangkan kehidupan hubungan Pemerintaha Daerah dengan rakyat di lingkungannya.⁶

Hal terpenting dalam terselenggaranya Pemerintahan Daerah yang demokratis adalah konsep Pemerintahan yang Otonom (*self-govertment*) serta Pemerintahan yang menyentuh masyarakat. Hal utamanya adalah penduduk suatu wilayah harus mendapatkan hak dan tanggung jawab untuk membuat keputusan menyangkut isu-isu yang mempengaruhi kehidupan mereka dan untuk itu mereka harus mampu mengambil keputusan.⁷

Urusan Pemerintahan di Daerah berkaitan dengan kewenangan yang dimiliki dalam mengurus dan mengatur sendiri rumah tangganya. Kewenangan Pemerintah Daerah berhubungan dengan pembagian kekuasaan dalam penyelenggaraan Pemerintahan, yang terpola dalam sistem Pemerintahan yang termasuk daam sistem Pemerintahan negara federal dan negara kesatuan. Sistem negara Federal terpola dalam tiga struktur tingkatan utama, yaitu Pemerintahan Federal (pusat), Pemerintahan negara bagian (Provinsi), Pemerintahan Daerah Otonom. Sedangkan sistem Negara Kesatuan terpola dalam dua struktur tingkatan utama, yaitu Pemerintah Pusat dan Pemerintan Daerah (Provinsi, Kabupaten, Kota).⁸

⁶ *Ibid*, hlm.17

⁷ *Ibid*, hlm.18

⁸ *Ibid*, hlm.26

Desentralisasi sebagai penyerahan wewenang Pemerintahan dari Pemerintah kepada Daerah Otonom terdapat penyerahan wewenang. Wewenang itu adalah penyerahan sebagian wewenang Pusat ke Daerah terhadap hal-hal tertentu yang diatur dalam Undang-undang.⁹

Pemberian sebagian kewenangan (kekuasaan) kepada Daerah berdasarkan hak Otonomi, tetapi pada tahap akhir, kekuasaan tertinggi tetap ditangan pusat. Jadi, kewenangan yang ada pada Daerah tidak berarti bahwa Pemerintah Daerah itu berdaulat sebab pengawasan dan kekuasaan tertinggi masih tetap terletak pada Pemerintah Pusat. Kewenangan dalam pelaksanaan Pemerintahan Daerah, meliputi kewenangan membuat perda-perda (*zelfwetgeving*) dan penyelenggaraan Pemerintahan.¹⁰ Dalam pelaksanaan Pembuatan Peraturan Daerah, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) bersama-sama dengan Pemerintah Daerah (eksekutif). DPRD sebagai legislatif, memiliki fungsi legislasi dimana terdapat hak-hak serta kewenangan bersama Kepala Daerah membentuk Peraturan Daerah.

Dalam Pasal 42 Undang-undang 12 Tahun 2008, DPRD mempunyai tugas dan wewenang salah satunya yaitu Membentuk Perda yang dibahas dengan kepala daerah untuk mendapat persetujuan bersama. Yang dimaksud Membentuk dalam ketentuan tersebut adalah termasuk pengajuan rencana Perda. Rancangan perda dapat berasal dari DPRD atau Gubernur, atau Bupati/ Walikota, masing-masing sebagai kepala Pemerintah Daerah Provinsi, Kabupaten/Kota. Kemudian

⁹ *Ibid*, hlm.28

¹⁰ *Ibid*, hlm. 27

rancangan Perda dapat disampaikan oleh anggota, komisi, gabungan komisi atau alat kelengkapan khusus yang menangani bidang legislasi DPRD.¹¹ Perda ditetapkan oleh Kepala Daerah setelah mendapat persetujuan bersama DPRD, perda dibentuk dalam rangka penyelenggaraan otonomi daerah provinsi/ Kabupaten/ Kota dan tugas pembantuan. Perda merupakan penjabaran lebih lanjut dari peraturan Perundang-undangan yang lebih tinggi dengan memperhatikan ciri khas masing-masing daerah.¹²

Kewenangan Pembentukan Peraturan Daerah (Perda) dimana Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) memiliki fungsi pembuat perda dinilai sudah tepat dengan landasan yuridis maupun filosofisnya, dimana fungsi Perda memiliki beberapa nilai filosofis diantaranya:

- a. Sebagai instrument kebijakan untuk melaksanakan Otonomi Daerah dan Tugas Pembantuan sebagaimana diamanatkan dalam Undang-Undang Dasar 1945 dan Undang-undang tentang Pemerintahan Daerah.
- b. Merupakan peraturan pelaksanaan dari peraturan Perundang-undangan yang lebih tinggi. Perda tunduk pada ketentuan hierarki peraturan Perundang-undangan. Dengan demikian, Perda tidak boleh bertentangan dengan Peraturan Perundang-Undangan yang lebih tinggi.
- c. Sebagai penampung kekhususan dan keragaman daerah serta penyalur aspirasi masyarakat di daerah, namun dalam peraturannya tetap dalam koridor Negara Kesatuan Republik Indonesia yang berlandaskan Pancasila dan UUD 1945,

¹¹ Rudy, *Hukum Pemerintahan Daerah Perspektif Konstitusionalisme*, Indepth Publishing, Bandar Lampung, 2012, hlm 56

¹² Nurmayani, *Hukum Administrasi Daerah*, Bandar Lampung: Universitas Lampung, 2015, hlm. 84

d. Sebagai alat pembangunan dalam meningkatkan kesejahteraan daerah.

Dengan demikian Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dalam menjalankan fungsinya baik dilihat dari segi yuridis maupun filosofis selayaknya sudah sesuai. Dapat dilihat salah satu fungsinya adalah, sebagai alat pembangunan dalam meningkatkan kesejahteraan daerah. Artinya DPRD sebagai wakil dari rakyat yang dipilih oleh konstituennya yang memiliki komunikasi dan relasi yang dekat dengan konstituennya yang notabene adalah masyarakat di daerah tersebut. Dimana anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) sebagai penyambung sekaligus fasilitator bagi masyarakat dan juga selain menjadi fasilitator DPRD bersama Pemerintah Daerah harus bisa menjamin kesejahteraan dan keamanan serta memberikan solusi terhadap masalah-masalah masyarakat yang telah terjadi di lingkungan masyarakat itu sendiri seperti, masalah lingkungan hidup atau pencemaran lingkungan dimana masyarakat itu tinggal.

Masalah lingkungan hidup yang sering kali muncul di masyarakat adalah mengenai masalah sampah khususnya masalah sampah plastik. Sampah merupakan salah satu masalah sosial yang dihadapi masyarakat baik masyarakat dikota besar maupun dikota kecil sekalipun.¹³ Plastik adalah bahan tidak bisa didaur ulang dan sangat mencemari lingkungan masyarakat daerah. Plastik yang tidak bisa didaur ulang akan menumpuk dan menyebabkan berbagai penyakit hingga bencana alam seperti banjir.

¹³ <https://bugispos.com/2019/07/10/kebersihan-kota-tanggung-jawab-siapa/> diakses tanggal 13 April 2020 pukul 03.02 WITA

Menurut hasil survey yang dilakukan oleh komisi Lingkungan hidup pada 10 kota besar di Indonesia, sebelum tahun 2000 terdapat komposisi sampah organik dengan presentasi 30% lebih rendah dibandingkan dengan sampah non organik yang memiliki presentase yaitu 70%, dan diawal 2008 komposisi sampah non organik meningkan hingga 35%. Hal ini sangat memprihatinkan dan perlu segera diambil tindakan yang tegas untuk mengantisipasi keadaan buruk ini dalam bentuk Peraturan Perundang-undangan dan program kegiatan Pemerintah Pusat maupun Daerah. Sebagian masyarakat Indonesia masih belum menyadari bahaya dari sampah plastik yang tidak bisa didaur ulang, ini beberapa alasan mengapa masyarakat perlu menyadari akan bahaya tersebut yaitu;

- Kantong plastik merupakan salah satu dari sampah yang memenuhi daratan, karena kondisi plastik itu ringan dan mudah terbang kemana-mana mengakibatkan plastik tersebut berserakan dan berterbangan baik di fasilitas umum, kompleks perumahan yang dapat membuat lingkungan menjadi kotor dan menjadi sarang penyakit.
- Plastik terbuat dari minyak bumi yang merupakan bahan yang tidak dapat terurai dengan cepat. Memakai plastik dalam jumlah besar dapat mengurangi cadangan minyak bumi.
- Plastik yang terbakar dapat menyebabkan polusi udara dan plastik yang terbuat dari *polythene* membutuhkan waktu penguraian sekitar 1000 tahun untuk dapat diuraikan secara alamiah.

- Tidak terdapat pasar yang memproduksi hasil daur ulang plastik sehingga sedikit sekali organisasi yang bersedia melakukan daur ulang atas sampah plastik karena tidak memiliki nilai tambah.

Sampai saat ini sampah plastik menjadi isu global dan masalah yang mendesak untuk diselesaikan dan dibutuhkan ketegasan Pemerintah Daerah agar lingkungan Kota bersih dan nyaman untuk ditempati. Pemerintah dalam menjalankan perannya harus membuat solusi atas masalah tersebut serta mengajak warga untuk menjaga kebersihan di lingkungan mereka agar terhindar dari penyakit serta masalah alam lainnya yang timbul akibat sampah masyarakat.

Salah satu cara agar masyarakat dapat mengikuti anjuran dan ajakan Pemerintah dalam memelihara kebersihan lingkungan adalah membuat aturan hukum dan menerbitkannya dalam bentuk peraturan daerah untuk provinsi atau kabupaten/kota. Banyak contoh negara yang membuat aturan hukum yang kongkrit tentang pengendalian sampah plastik. Negara China berhasil mengurangi 60% - 80% penggunaan kantong plastik tipis di supermarket. Sedangkan di Irlandia sejak diperkenalkannya pajak untuk plastik pada tahun 2002, konsumsi kantong plastik sekali pakai turun dari 328 lembar per orang per tahun menjadi hanya 18 lembar. Setelah uji coba kantong plastik tidak gratis di tahun 2016 di Indonesia, terlihat bahwa ada pengurangan kantong plastik sebesar rata – rata 55%. Beberapa Kota di Indonesia melanjutkan aksi pengendalian sampah plastik lewat perancangan

peraturan daerah, salah satunya adalah Balikpapan, Kota di Provinsi Kalimantan timur.¹⁴

Peraturan Daerah sejatinya dibuat dan dirancang oleh DPRD dan Kepala Daerah. Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) Kota Balikpapan bersama Pemerintahan Kota Balikpapan menjalankan fungsi legislasi yaitu membentuk sebuah Peraturan Daerah (Perda). Sesuai dengan fungsi legislasinya, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) Kota Balikpapan mengeluarkan peraturan Daerah yaitu Peraturan Daerah Nomor 1 Tahun 2019 tentang Pengurangan Produk/Kemasan Plastik Sekali Pakai. perda pelarangan penggunaan kantong plastik dipastikan akan meluaskan larangan itu ke berbagai tempat atau juga barang-barang plastik sekali pakai lain yang juga kerap menjadi sampah seperti sedotan plastik hingga *Styrofoam* atau gabus buatan.¹⁵ Biasanya dalam proses pembentukan Peraturan Daerah terjadi Pro dan Kontra antara sesama Fraksi dalam sidang paripurna DPRD terkait Rancangan Peraturan Daerah yang akan dibuat karena masing-masing Fraksi memiliki pandangan yang berbeda terkait sebab dan akibat jika Peraturan Daerah yang akan nantinya akan ditetapkan.

Penjelasan diatas membuat penulis ingin melakukan penelitian lebih lanjut terkait; “Politik Hukum dalam Pembentukan Peraturan Daerah Kota Balikpapan Nomor 1 Tahun 2019 tentang Pengurangan Produk/Kemasan Plastik Sekali Pakai di Kota Balikpapan”

¹⁴ <https://dietkantongplastik.info/balikpapan-menuju-bebas-sampah-kantong-plastik/> diakses terakhir tanggal 13 april 2020, pukul 03.36 WITA.

¹⁵ <https://kaltim.antaranews.com/berita/49526/perda-larangan-kantong-plastik-disepakati> diakses terakhir tanggal 13 april 2020, pukul 4.41 WITA.

B. Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang yang telah ada, penulis akan melakukan penelitian dengan rumusan masalah sebagai berikut:

1. Bagaimana Politik Hukum Pembentukan Peraturan Daerah Kota Balikpapan Nomor 1 Tahun 2019 tentang Pengurangan Produk/Kemasan Plastik Sekali Pakai?
2. Bagaimana proses Pembentukan Peraturan Daerah Kota Balikpapan Nomor 1 Tahun 2019 tentang Pengurangan Produk/Kemasan Plastik Sekali Pakai?

C. Tujuan Penelitian

Berdasarkan rumusan masalah diatas, maka tujuan penelitian adalah sebagai berikut:

1. Untuk mengetahui Politik Hukum dalam Peembentukan Peraturan Daerah Kota Balikpapan Nomor 1 Tahun 2019 tentang Pengurangan Produk/Kemasan Sekali Pakai.
2. Untuk memahami bagaimana proses pembentukan Peraturan Daerah Kota Balikpapan Nomor 1 Tahun 2019 tentang Pengurangan Produk/Kemasan Sekali Pakai

D. Tinjauan Pustaka

1. Politik Hukum

Ada beberapa pengertian mengenai politik hukum diantaranya sebagai berikut:

Teuku Mohammad Radhie mengemukakan bahwa politik hukum sebagai suatu pernyataan kehendak penguasa negara mengenai hukum kemudian berlaku di wilayahnya, dan mengenai arah perkembangan hukum yang dibangun.¹⁶

Kemudian, dikemukakan dengan perspektif terminologis oleh Padmo Wahjono bahwa politik hukum merupakan suatu kebijakan penyelenggara negara tentang apa yang dijadikan kriteria untuk menghukumkan sesuatu termasuk didalamnya kebijakan yang berkaitan dengan pembentukan hukum, penerapan hukum, dan penegakan hukum.¹⁷

Lalu para ahli lainnya yaitu, Satjipto Raharjo mendefinisikan politik hukum sebagai aktifitas memilih dan cara yang akan digunakan untuk mencapai suatu tujuan sosial dan hukum tertentu di lingkungan masyarakat.

Ditambahkan juga oleh Moh Mahfud MD bahwa politik hukum merupakan legal policy (kebijakan) resmi tentang hukum yang diberlakukan baik dengan pembuatan hukum baru maupun dengan pergantian hukum lama, dalam rangka mencapai tujuan negara. Politik hukum-hukum yang akan diberlakukan dan juga pilihan mengenai hukum yang akan dicabut atau tidak dijalankan. Yang mana semuanya dimaksudkan untuk mencapai tujuan negara seperti yang ada dalam pembukaan UUD 1945¹⁸

¹⁶ Imam Saukani, *Dasar-dasar Politik Hukum* PT Raja Grafindo Perkasa, Jakarta, 2015, hlm. 27

¹⁷ *Ibid*, hlm.26

¹⁸ Moh Mahfud MD, *Politik Hukum di Indonesia*, PT Grafindo Persada, Jakarta, 2009, hlm. 1

2. Pemerintah Daerah

Negara Indonesia merupakan suatu bangsa yang merdeka dan berdaulat, dimana pemerintah di daerah merupakan bagian integralnya. Oleh karena luas dan banyaknya urusan pemerintah sehingga tidak mungkin seluruhnya diurus sendiri oleh Pemerintah Pusat, dengan demikian urusan Negara memerlukan adanya berbagai alat kelengkapan Negara membantu terwujudnya tujuan Negara. Dalam Negara yang berbentuk kesatuan hanya disebutkan Pemerintahan Daerah yang biasa juga disebut dengan Pemerintahan setempat atau Pemerintahan lokal (*local government*)¹⁹.

Pengertian Pemerintahan Daerah ditemukan juga pada Pasal 1 ayat (2) Undang- Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah yang menyatakan

*“Pemerintahan Daerah adalah penyelenggara urusan pemerintahan oleh Pemerintah dan DPRD menurut Asas Otonomi dan Tugas Pembantu dengan prinsip otonomi seluas-luasnya dalam sistem dan prinsip Negara kesatuan republic Indonesia sebagaimana dimaksud oleh Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.”*²⁰

Kebijakan Pemerintahan Daerah adalah setiap keputusan yang dikeluarkan oleh Pemerintah daerah bersama Dewan Perwakilan Rakyat Daerah. Contoh kebijakan Pemerintah Daerah seperti Peraturan Bupati, Keputusan Bupati dan lainlain. Sedangkan kebijakan Pemerintahan Daerah adalah seperti Peraturan Daerah. Peraturan Bupati atau Keputusan Bupati dan peraturan lainnya dalam yang dibuat oleh Pemerintah Daerah tidaklah perlu meminta persetujuan dari Dewan

¹⁹ Mahendra Kurniawan, dkk, *Pedoman Naska Akademik PERDA Partisipatif*, cetakan kesatu, Kreasi Total Media, Yogyakarta, 2007, hlm. 5

²⁰ Undang – Undang Negara Republik Indonesia Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah.

Perwakilan Rakyat Daerah. Sedangkan yang dimaksud dengan kebijakan Pemerintahan Daerah maka harus mendapat persetujuan dari Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.²¹

3. Teori Pembentukan Peraturan Perundang-undangan

Menurut Bagir Manan yang mengutip pendapat P. J.P tentang *wet in materiele zin* melukiskan pengertian Perundang-undangan dalam arti materil antara lain sebagai berikut:

- a. Peraturan Perundang-undangan berbentuk keputusan tertulis. Karena merupakan keputusan tertulis, Peraturan Perundang-undangan sebagai kaidah hukum tertulis (*geschrevenrecht, written law*)
- b. Peraturan Perundang-undangan yang dibentuk oleh pejabat atau lingkungan jabatan (badan, organ) yang mempunyai wewenang membuat peraturan yang berlaku mengikat umum (*algemeen*)
- c. Peraturan Perundang-undangan bersifat mengikat umum, tidak dimaksudkan harus selalu mengikat semua orang. Mengikat umum hanya menunjukkan bahwa Peraturan Perundang-undangan tidak berlaku terhadap peristiwa kongkret atau individu tertentu.²²

²¹ Sarman dan Mohammad Taufik Makarao, *Hukum Pemerintahan Daerah di Indonesia*, cetakan kesatu, Rineka Cipta, Jakarta, 2011, hlm. 10.

²² *Ibid.*

Pengertian Perundang-undangan dalam hukum positif Indonesia disebutkan dalam pasal 1 ayat (2) Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004, yang menyatakan bahwa

“Peraturan Perundang-undangan adalah peraturan tertulis yang dibentuk oleh lembaga negara atau pejabat yang berwenang dan mengikat secara umum”.

Perundang-undangan dalam kamus *Black’s Law Dictionary*, dibedakan antara *legislation* dan *regulation*. *Legislation* lebih diberi makna sebagai pembentukan hukum melalui lembaga legislasi (*the making of laws via legislation*). *Regulation* diberi pengertian aturan atau ketertiban yang dipaksakan melalui ketentuan hukum yang ditetapkan oleh Pemerintahan melalui wewenang eksekutif (*rule or order having force of law issued by executive authority of government*).²³

Konsep Perundang-undangan juga dikemukakan oleh A. Hamid S. Attamimi, yang mengikuti pendapat ini didasarkan pada apa tugas pokok dari pembentukan *wet (de wetgever)*. Berdasarkan pemikiran tersebut, maka yang disebut dengan *wet formal* adalah *wet* yang dibentuk berdasarkan ketentuan atribusi dan konstitusi, sementara *wet materiil* adalah suatu peraturan yang mengandung isi atau materi tertentu yang pembentukannya tunduk pada prosedur yang tertentu pula.²⁴

E. Orisinalitas Penelitian

saya menemukan ada satu skripsi yang membahas mengenai Politik hukum yang merupakan penelitian yang dilakukan oleh Moh. Yos Budi Utomo, memfokuskan

²³ *Ibid.* hl 10.

²⁴ *Ibid* hl 18.

pembahasan terkait dengan Politik hukum Pembentukan Peraturan Daerah (Perda) Kabupaten Situbondo Nomor 13 Tahun 2014 tentang Penataan dan Pembinaan Pasar Tradisional, Pusat Perbelanjaan, dan Toko Modern.

F. Metode Penelitian

1. Jenis Penelitian

Penelitian ini merupakan penelitian yang bersifat empiris dan normatif, yaitu penelitian yang dilakukan dengan cara mengumpulkan data dan informasi yang dapat diamati dan pengalaman secara langsung serta meneliti bahan pustaka (*library research*) dan menjadikan perundang-undangan sebagai bahan utama penelitian

2. Objek Penelitian

Objek penelitian yang menjadi kajian adalah Peraturan Daerah Kota Balikpapan Nomor 1 tahun 2019 dan politik hukum dalam sidang paripurna pembentukan Peraturan Daerah Kota Balikpapan Nomor 1 Tahun 2019 tentang Pengurangan Produk/Kemasan Sekali Pakai

3. Subjek Penelitian

- Anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) Kota Balikpapan
- Sekretaris DPRD Kota Balikpapan

4. Sumber Data Penelitian

a. Data Primer

Data Primer adalah data yang diperoleh dari subjek penelitian dan/ atau lokasi penelitian.

b. Data Sekunder

Merupakan data yang diperoleh dari bahan-bahan hukum primer, sekunder, dan tersier.

1) Bahan Hukum Primer

Yaitu Peraturan Perundang-undangan, terdiri dari:

- a) Undang-undang Dasar Negara Kesatuan Republik Indonesia tahun 1945
- b) Undang- Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan
- c) Undang-undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.
- d) Peraturan Daerah Kota Balikpapan Nomor 1 Tahun 2019 tentang Pengurangan Produk/Kemasan Plastik Sekali Pakai
- e) Peraturan Walikota Balikpapan Nomor 8 Tahun 2019 tentang Pengurangan Penggunaan kantong Plastik

5. Teknik Pengumpulan Data

- a. Teknik pengumpulan data primer melalui observasi, dan wawancara dengan subjek penelitian.
- b. Teknik pengumpulan data sekunder melalui studi kepustakaan dan studi dokumen dan arsip

6. Analisis Data

Metode analisis data yang digunakan oleh peneliti adalah analisis data kualitatif meliputi kegiatan pengklasifikasi data, *editing*, penyajian hasil analisis dalam bentuk narasi dan pengambilan kesimpulan.

7. Pendekatan Penelitian

Pendekatan penelitian yang akan digunakan adalah dengan pendekatan Perundang-undangan yang merupakan penelitian dengan mengutamakan bahan hukum berupa peraturan perundang-undangan sebaga acuan dasar dalam melakukan penelitian.

G. Sistematika Penulisan

Penelitian ini dibagi dalam empat bab, yang terdiri dari beberapa sub bab:

1. Bab I (Pendahuluan) merupakan kerangka pikir yang menjawab mengapa penelitian ini disusun, teori-teori apa yang digunakan serta bagaimana penelitian ini disusun hingga mencapai kesimpulan. Dalam bab ini terdiri dari latar belakang masalah, rumusan masalah, tujuan penelitian, tinjauan pustaka, orisinalitas penelitian, metode penelitian, dan sistematika penulisan.
2. Bab II (Tinjauan Tentang Politik Hukum, Perintahan Daerah, Peraturan Daerah) merupakan penjelasan secara mendalam mengenai teori-teori yang berhubungan dengan masalah dalam penelitian ini. Dari paparan ini diharapkan dapat mengantarkan peneliti pada penyelesaian terhadap pokok persoalan yang menjadi fokus penelitian.
3. Bab III (Hasil Penelitian dan Pembahasan) Politik Hukum Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kota Balikpapan dalam Pembentukan Peraturan Daerah Kota

Balikhpapan Nomor 1 Tahun 2019 tentang Pengurangan Produk/Kemasan Plastik Sekali Pakai.

4. Bab IV (Penutup) berisi kesimpulan jawaban atas permasalahan yang menjadi objek penelitian setelah dilakukanya pembahasan oleh peneliti dan saran berupa rekomendasi terhadap hasil kesimpulan dalam skripsi dari peneliti atas penelitian ini.

BAB II

**TINJAUAN UMUM MENGENAI POLITIK HUKUM,
PEMERINTAHAN DAERAH, DAN PERATURAN PERUNDANG-
UNDANGAN**

A. Politik Hukum

1. Pengertian Politik hukum

Politik berasal dari Bahasa Arab yang disebut *siyasah*, kemudian diartikan menjadi *siyasat*. dalam Bahasa Inggris disebut *Politic* yaitu cerdas dan bijaksana, yang diartikan sebagai suatu cara yang dipakai agar dapat mewujudkan suatu tujuan. Para ahli ilmu Politik mengemukakan bahwa sulit untuk mendefinisikan politik dengan sempurna, karena objek dari politik itu sendiri merupakan negara dalam keadaan bergerak, sehingga dalam menentukan definisi yang tepat, harus melihat banyak sudut pandang yang tepat.²⁵

Miriam Budiardjo mengemukakan politik sebagai kegiatan, yang merupakan berbagai kegiatan dalam suatu sistem politik (negara) yang meliputi proses untuk menentukan tujuan-tujuan tersebut. Kemudian Delia Noer mengartikan bahwa politik adalah segala kegiatan atau perilaku yang berhubungan dengan kekuasaan yang mempengaruhi dengan mempertahankan atau mengubah suatu bentuk susunan masyarakat.²⁶ Sedangkan Hukum adalah seperangkat peraturan mengenai tingkah laku seseorang yang diakui sekelompok masyarakat, kemudian disusun

²⁵ H. AbdulManan, *Dinamika Politik Hukum di Indonesia*, Kencana, Jakarta, 2018, hlm. 1

²⁶ *Ibid*, hlm.2

oleh orang-orang yang diberi wewenang oleh masyarakat, berlaku mengikat untuk seluruh masyarakat yang ada di negara tersebut.²⁷

Politik hukum menurut Soedarto adalah kebijakan dari negara melalui badan-badan negara yang berwenang untuk menetapkan berbagai peraturan-peraturan yang dikehendaki, dan dimungkinkan dapat digunakan untuk mengungkapkan ekspresi yang ada pada masyarakat serta mewujudkan apa yang dicita-citakan. Pernyataan di atas mencakup pengertian yang sangat luas seperti pernyataan “mengekspresikan apa yang terkandung dalam masyarakat” mengandung pengertian yang sangat luas dan bisa meliputi pengertian diluar hukum, seperti politik, sosial, ekonomi, hankam, dan budaya.²⁸

Suniyarti Hartono menganggap politik Hukum sebagai sarana atau alat (tool) dan sebagai langkah yang dapat digunakan Pemerintah untuk membuat sistem hukum nasional yang dikehendaki dengan sistem hukum nasional kemudian akan diwujudkan cita-cita bangsa Indonesia.

Politik hukum menurut Abdul Hakim Garuda Nusantara adalah suatu kebijakan hukum (*legal policy*) yang akan dilaksanakan atau diterapkan secara nasional suatu pemerintahan negara tertentu. Politik hukum Nasional terdiri dari:

- 1) Pelaksanaan ketentuan hukum yang telah ada secara konsisten;
- 2) Pembangunan hukum merupakan pembaruan terhadap ketentuan hukum yang ada dan dianggap telah usang dan penciptaan ketentuan hukum baru yang

²⁷ *Ibid*, hlm. 8

²⁸ Imam Saukani dan A. Ahsin Thohari, *Dasar-dasar Politik Hukum*, Rajawali Pers, Jakarta, 2015, hlm. 28

diperlukan untuk memenuhi tuntutan perkembangan yang terjadi dalam masyarakat;

- 3) Penegasan fungsi lembaga penegak atau pelaksanaan hukum dan pembinaan anggotanya;
- 4) Meningkatkan kesadaran hukum masyarakat menurut persepsi kelompok elit pengambil kebijakan²⁹

Secara umum, politik hukum merupakan kebijakan dasar yang dibuat penyelenggara negara dalam bidang hukum yang akan, sedang atau telah berlaku, yang telah bersumber dari nilai-nilai yang berlaku dalam masyarakat untuk mencapai tujuan yang dicita-citakan oleh negara.³⁰

Politik hukum suatu negara berbeda dengan negara lainnya. Perbedaan ini dikarenakan karena adanya perbedaan latar belakang pandangan tentang dunia, *political will* dari masing-masing pemerintah, sosio-kultural, serta kesejarahan. Perbedaan politik hukum antara negara satu dengan politik hukum negara lainnya disebut sebagai Politik Hukum Nasional.³¹

Ada konsep yang mengatakan bahwa hukum merupakan produk politik, namun ada juga konsep lain yang mengatakan bahwa politik merupakan produk hukum. Artinya hukum dapat determinan atas politik tetapi sebaliknya politik determinan atas hukum. Jadi pendapat diatas semua sah-sah saja jika dilihat dari sudut metodologi. Pernyataan bahwa hukum merupakan produk politik bisa jadi benar jika berdasar pada *das sein* dengan mengkonsepkan hukum sebagai undang-

²⁹ *Ibid*, hlm. 31

³⁰ *Ibid*, hlm. 32

³¹ *Ibid*, hlm. 33

undang. Jika hukum dikonsepsikan sebagai undang-undang maka tak seorangpun dapat membantah bahwa hukum adalah produk politik karena ia merupakan kristalisasi, formalisasi, atau legalisasi dari kewenangan-kewenangan politik yang saling bersaing.³²

2. Konfigurasi Politik dan Produk Hukum

1) Konfigurasi Politik

Konfigurasi Politik merupakan Susunan kekuatan politik yang secara teori dibagi menjadi dua konsep yang berbeda yaitu konfigurasi politik demokratis dan konfigurasi politik otoriter. Konfigurasi Politik Demokratis adalah susunan sistem politik yang membuka peluang untuk partisipasi masyarakat secara penuh untuk ikut dalam menentukan kebijaksanaan umum. Jika dilihat hubungan antara pemerintah dan rakyat, di dalam konfigurasi politik demoktaris ini rakyat bebas dengan melalui wakil-wakilnya untuk bebas berpendapat serta memberikan kritikan untuk pemerintah. Sedangkan Konfigurasi Politik Otoriter merupakan susunan sistem politik yang membuat negara menjadi peran utamanya dalam pembuatan kebijaksanaan negara yang ditandai ketika dorongan elite kekuasaan memaksakan kesatuan, penghapusan oposisi terbuka, dominasi pimpinan negara dan dominasi kekuasaan politik.³³

³² Mahfud MD, *Politik Hukum di Indonesia*, rajawali pers, Jakarta, 2009, hlm. 5

³³ *Ibid*, hlm. 31

2) Karakter Produk Hukum

Produk hukum dibagi menjadi dua karakter yaitu produk hukum *responsif/populistik* dan produk hukum *konservatif/ortodoks/elitis*.

Produk hukum *responsif/populistic* merupakan produk hukum yang mencerminkan keadilan serta memenuhi harapan masyarakat, Sedangkan produk hukum *konservatif/ortodoks/elitis* adalah produk hukum yang isinya mendeskripsikan visi sosial elite politik, lebih kepada keinginan pemerintah, bersifat *positivis-instrumentalis* yaitu menjadi alat pelaksanaan ideology dan program negara.³⁴ Menurut para ahli yaitu nonet dan Selznick Produk Hukum dibagi menjadi dua karakter, yaitu hukum Otonom dan hukum menindas serta hukum responsive dan hukum ortodoks yang dikemukakan oleh Marryman. Kemudian dipersingkat dan dikelompokkan lagi menjadi *hukum responsive /populistik* dan hukum *ortodoks/konservatif/elitis*.³⁵

1) Hukum Menindas dan Hukum Otonom

Nonet dan Selznick menjelaskan bahwa pemerintah yang berpola kekuasaan yang bersifat menindas. melalui hukum, berkaitan dengan masalah kemiskinan sumber daya pada elite pemerintahan. Penggunaan kekuasaan yang bersifat menindas. Masyarakat harus dapat membuktikan bahwa mereka dapat menguasai keadaan, menguasai anggota-anggotanya dan menciptakan ketertiban. Tujuan utama yang harus dicapai masyarakat politik adalah ketertiban. Jika perlu prosedur atau cara-cara hukum bisa didorong kebelakang untuk mencapai tujuan utama.

³⁴ *Ibid*, hlm. 32

³⁵ *Ibid*, hlm. 26

Keadaan bisa berubah jika tujuan-tujuan fundamental dapat terwujud secara bertahap yang akhirnya membuat hukum terpisah dari politik dan akan menciptakan subsistem yang lebih otonom.³⁶

Gagasan hukum menindas menegaskan bahwa setiap hukum merupakan *keadilan yang beku* dan mempunyai potensi represif. Kekuasaan menindas mempunyai ciri-ciri sebagai berikut;

- Tunduk pada kepentingan negara, hukum diidentifikasi kepada negara, dan pranata-pranata hukum secara langsung disediakan untuk kekuasaan politik
- Melestarikan kekuasaan merupakan bagian dari penegakan hukum
- Alat-alat pengendalian khusus, seperti polisi menjadi kekuasaan yang bebas
- Pelembagaan keadilan kelas³⁷

2) Hukum Ortodoks dan Hukum responsif

Ada tiga macam tradisi hukum yang dikemukakan oleh Abdul Hakim Garuda Nusantara yang berhubungan dengan strategi pembagunan hukum dengan mengacu pada *Marryman*. Di dunia kontemporer ada tiga jenis tradisi hukum utama yakni tradisi hukum *continental (civil law)*, hukum adat (*common law*) dan hukum sosialis (*socialist law*). Ada dua tipe strategis pembangunan hukum yang mempengaruhi karakter produk hukumnya, yakni pembagunan hukum *ortodoks* dan pembangunan hukum *responsive*. Pada strategi pembangunan ortodoks, peranan lembaga negara sangat dominan dalam menentukan arah perkembangan hukum. Sebaliknya pada strategi pembangunan hukum *responsive*, peran penting

³⁶ *Ibid*, hlm. 27

³⁷ Imam Saukani dan A. Ahsin Thohari, *Op. Cit.*, hlm. 74

terletak pada lembaga peradilan yang disertai partisipasi luas kelompok sosial atau individu didalam kehidupan masyarakat. Kedua strategi tersebut memberikan pengaruh berbeda terhadap produk hukumnya. Strategi pembangunan hukum yang *ortodoks* bersifat *positivis-instrumentalis* dapat menjadi alas yang ampuh bagi pelaksanaan ideology dan program negara.³⁸

Dengan menggunakan asumsi dasar bahwa hukum sebagai produk politik, maka politik berperan sangat penting dalam menghasilkan hukum sehingga politik menjadi variabel bebas dan hukum sebagai variabel terpengaruh. dengan pernyataan hipotesis yang lebih spesifik dapat dikatakan bahwa konfigurasi politik suatu negara akan melahirkan karakter produk hukum tertentu. Jika negara tersebut konfigurasi politiknya demokratis maka produk hukum yang dihasilkan berkarakter responsif/populistik, dan jika negara yang konfigurasi politiknya otoriter maka produk hukumnya akan berkarakter ortodoks/konservatis/elitis.

3. Ruang Lingkup Politik Hukum

Politik hukum menganut prinsip *double movement*, yaitu selain sebagai kerangka pikiran yang merumuskan kebijakan dalam bidang hukum oleh lembaga-lembaga yang berwenang, politik hukum juga dipakai untuk mengkritik produk-produk hukum yang telah diundang berdasarkan *legal policy*. Berdasarkan uraian diatas. Penulis menetapkan ruang lingkup politik sebagai berikut;

- a. Proses penggalian nilai-nilai dan aspirasi yang berkembang di masyarakat oleh penyelenggara negara yang berwenang merumuskan politik hukum;
- b. Proses perumusan dan perdebatan nilai-nilai dan aspirasi tersebut ke dalam bentuk rancangan peraturan perundang-undangan oleh penyelenggara negara yang berhak merumuskan politik hukum

³⁸ *Ibid*, hlm. 29

- c. Penyelenggara negara yang berwenang merumuskan dan menetapkan politik hukum
- d. Peraturan Perundang-undangan yang memuat politik hukum;
- e. Factor-faktor yang mempengaruhi dan menentukan politik hukum, baik akan, sedang atau telah ditetapkan
- f. Pelaksanaan dari peraturan perundang-undangan yang merupakan implementasi dari politik hukum suatu negara.³⁹

dalam hal ini, politik hukum memberikan manfaat yaitu kita dapat mengetahui bagaimana proses-proses enam wilayah diatas, yang dapat menghasilkan *legal policy* yang sesuai dengan rasa keadilan didalam masyarakat.

Manfaat Pada tahap / ruang lingkup *pertama*, kita bisa memahami bahwa hukum merupakan produk dari hasil pemikiran politik (*law as a product of political process*) karena subsistem politik lebih kuat daripada subsistem hukum. Tahap *kedua, ketiga dan kelima*, yaitu hukum tidak boleh diterima dengan apa adanya tanpa mempertimbangkan latar belakang yang bersifat non hukum yang akan memberikan pengaruh kepada isi produk hukum itu sendiri. Tahap *keempat*, merupakan konsekuensi logis dari tahap *kedua dan ketiga* memberikan kita pengetahuan mengenai hierarki perundang-undangan agar tidak saling bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang satu dan lainnya. Ruang lingkup *kelima dan keenam* itu berkaitan erat, menjelaskan bahwa disiplin politik mengajarkan mahasiswa untuk bisa mengkritisi serta memantau proses pelaksanaan perundang-undangan, sejauh mana perundang-undangan itu memenuhi unsur praktis fungsional dan unsur kepatutan untuk diterapkan.⁴⁰

³⁹ *Ibid*, hlm. 52

⁴⁰ *Ibid*, hlm. 54

4. Sejarah perkembangan politik hukum di Indonesia

Perkembangan politik di Indonesia terbagi atas 4 periode yaitu;

a) Politik Hukum periode 1945- 1959

Konfigurasi politik Indonesia pada periode ini merupakan konfigurasi politik yang liberal. Pada masa ini, sistem pemerintahan Indonesia adalah sistem presidensial, hingga diterbitkannya maklumat Pemerintah no. X tanggal 16 oktober 1945, sistem pemerintahan Indonesia berubah dari sistem Pemerintahan Presidensial menjadi sistem Pemerintahan Parlementer. Kondisi ini mengakibatkan eksekutif menjadi lemah karena adanya dominasi partai-partai politik, dan juga membuat kondisi politik di Indonesia menjadi tidak stabil.⁴¹

Pada tanggal 16 oktober 1945 Maklumat Wakil Presiden Nomor X memutuskan bahwa Komite Nasional Indonesia Pusat (KNIP) diberikan kekuasaan legislatif, karena MPR dan DPR belum ada. Tanggal 14 November 1945 barulah dibentuk cabinet Semi Presidensial (semi Parlementer) yang pertama, sehingga sitem pemerintahan ini dianggap lebih demokratis. Dalam masa ini hirarki perundang-undangan yang diberlakukan yaitu;

- Undang-undang Dasar 1945
- Undang-undang
- Peraturan Pemerintah
- Peraturan Pemerintah pengganti undang-undang (Perpu)
- Peraturan Pemerintah

⁴¹ H. AbdulManan, *Op. Cit.*, hlm. 37

Kemudian ketika Kedaulatan Indonesia diakui dalam bentuk Republik Indonesia Serikat (RIS) dan diubah kembali dari bentuk Negara Federal NIS menjadi Negara kesatuan RI pada tanggal 17 Agustus 1950. Pada masa ini Pemerintahan Indonesia merupakan Parlementer. Dengan bentuk hierarki Perundang-undangan sebagai berikut;

- Undang-undang Federal
- Undang-undang Darurat
- Peraturan Pemerintah

b) Politik Hukum periode 1960-1966

Fungsi, mekanisme dan struktur yang diberlakukan pada periode ini berdasarkan sistem "*trial and error*" yang perwujudannya menimbulkan berbagai paham politik serta disesuaikan dengan situasi dan kondisi yang cepat berkembang. Sistem "*Trial and Error*" menghasilkan sistem multi-ideologi dan multipartai politik yang melahirkan mutimayoritas. Keadaan ini terus berlangsung hingga pemilu 1955 yang memunculkan 4 partai besar yaitu: PNI, NU, Masyumi, dan PKI yang perlahan terjadi pergeseran politik ke sistem catur mayoritas serta disintegrasi dan instabilisasi nasional sejak era orde lama dan puncaknya berada pada pemberontakan PKI 30 September 1965 hingga lahir supersemar yang menandakan datangnya Periode Orde Baru.

c) Politik hukum Periode Orde Baru

Era Orde Baru bisa disebut juga dengan era Pemerintahan Soeharto karena dalam era ini hanya Soeharto yang menduduki jabatan sebagai presiden. Orde baru pernah menjadi periode terpanjang dengan sifat yang sangat sentralis, Diawali

dengan perjalanan karir politik Soeharto pada tanggal 11 maret 1966 yaitu ketika Presiden Soeharto menandatangani supersemar.⁴²

Menjaga kestabilan Politik, Integrasi Nasional dan Pembangunan Nasional dapat dijadikan sebagai alat pembenaran oleh pemerintah untuk melakukan kegiatan-kegiatan politik termasuk kegiatan yang bertentangan dengan demokrasi seperti prinsip monoloyalitas PNS. Awalnya prinsip ini digunakan untuk melindungi Orde Baru dari gangguan dari musuh-musuh dengan mewajibkan seluruh PNS untuk memilih Golkar dalam pemilihan umum. Penyelenggaraan pemilu pada era ini berhasil terlaksana dengan baik, pemilu diadakan dengan teratur dan berlangsung hingga 6 kali pemilu. Namun ternyata pemilu-pemilu tersebut tidak menerapkan nilai-nilai Demokrasi karena tidak diberikan kebebasan memilih masyarakat dan tidak memberikan kesempatan kepada tiga organisasi peserta pemilu untuk memenangkan pemilu. kecuali golkar, ketiga partai pemilu menghadapi berbagai kesulitan dalam mengumpulkan dukungan dari para pemilih karena adanya asas monoloyalitas. Dapat ditarik kesimpulan, pelaksanaan pemilu sebanyak 6 kali telah memberikan pendidikan politik yang penting bagi masyarakat sehingga masyarakat dapat terbiasa dalam memilih dan memberikan suaranya dalam pemilu.

Pengaruh Pemerintahan Soeharto dalam bidang politik membuat presiden sebagai penguasa mutlak yang tidak ada seorangpun dapat bisa menjadi pengawas presiden dan mencegah melakukan penyelewengan kekuasaan. Akibatnya banyak kelompok yang menentang Presiden Soeharto dan Orde Baru bermunculan.

⁴² *Ibid*, hlm. 40

mulailah terbentuk gerakan yang dibentuk oleh mahasiswa pada bulan Mei 1988 merupakan awal berakhirnya masa pemerintahan Soeharto dan Orde Baru.⁴³

d) Politik Hukum Periode Reformasi

Awal periode Reformasi ditandai dengan adanya Perpindahan kekuasaan dari Presiden Soeharto kepada Wakil Presiden BJ Habibie yang juga merupakan momen berakhirnya periode Orde Baru. Ada beberapa langkah yang diambil dalam pemerintahan Habibie dalam mempersiapkan Pemilu dan langkah penting demokratisasi yaitu *pertama*, Pembentukan beberapa Undang-undang dalam bidang politik yang terdiri dari UU Partai Politik, UU Pemilu, dan UU Susunan dan Kedudukan MPR, DPR, DPRD yang baru disahkan. *Kedua*, yaitu amandemen UUD 1945 yang dilakukan oleh MPR hasil pemilu (1999-2002). Ada beberapa perubahan penting terhadap UUD 1945 yaitu semua anggota DPR sebagai lembaga legislative diperkuat, pengawasan terhadap presiden diperketat, dan jaminan hak asasi manusia semakin kuat. Amandemen UUD 1945 juga memperkenalkan pemilu pertama kali untuk Presiden dan Wakil Presiden secara langsung. *Ketiga*, langkah demokratisasi yang terakhir pemilihan umum Kepala Daerah (Pilkada) yang diatur dalam Undang-Undang nomor 32 tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah. Inti dari Undang-undang tersebut adalah mengharuskan seluruh Kepala Daerah dipilih melalui Pilkada mulai pertengahan 2005. Dilaksanakannya pemilihan presiden dan pemilu legislative pada tahun 2004 merupakan tonggak sejarah politik dalam sejarah politik Indonesia modern karena terpilihnya presiden dan wakil

⁴³ *Ibid*, hlm. 42

presiden didahului oleh anggota-anggota DPR, DPD, DPRD telah menuntaskan demokratisasi di lembaga-lembaga Politik di Indonesia.⁴⁴

B. Pemerintahan Daerah

1. Definisi Pemerintahan Daerah

Pemerintah atau *Government* dalam Bahasa Indonesia adalah pengarah dan administrasi yang berwenang atas kegiatan masyarakat dalam bentuk sebuah negara, negara bagian, atau kota dan sebagainya. Dapat diartikan juga sebagai lembaga atau badan penyelenggara pemerintahan negara, negara bagian, dan seterusnya.

David Apter mengemukakan bahwa Pemerintah adalah satuan anggota yang paling umum yang memiliki rasa tanggung jawab untuk mempertahankan sistem yang mencangkupnya dan monopoli praktis yang menyangkut kekuasaan paksaanya. Kemudian, Menurut W.S Sayre (1960) Pemerintah adalah sebagai organisasi negara yang memperlihatkan dan menjalankan kekuasaanya.⁴⁵

Daerah merupakan lingkungan Pemerintah: wilayah, Daerah, diartikan sebagai bagian permukaan bumi: lingkungan kerja pemerintah, wilayah; selingkup tempat yang dipakai untuk tujuan khusus, wilayah; tempat-tempat sekeliling yang dimaksud dalam lingkungan suatu kota; tempat terkena peristiwa sama; bagian permukaan tubuh⁴⁶

⁴⁴ *Ibid*, hlm. 43

⁴⁵ Inu Kencana Syafie, *Pengantar Ilmu Pemerintahan*, Jakarta, Refika Aditama, 2010 hlm.

⁴⁶ G. Setya Nugraha dan R Maulina F, *kamus Besar Bahasa Indonesia*, Surabaya, hlm. 145

Menurut C.F Strong Pemerintah Daerah adalah organisasi dimana diberikan hak untuk melaksanakan kekuasaan berkedaulatan tinggi. Pemerintahan dalam arti luas merupakan sesuatu yang lebih besar daripada suatu badan atau kelompok.

Pasal 1 Angka 2 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah, menyebutkan bahwa Pemerintahan Daerah adalah penyelenggaraan urusan pemerintahan oleh Pemerintah Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah menurut asas otonomi seluas-luasnya dalam sistem dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Pemerintah Daerah yang merupakan sub-sistem dari sistem penyelenggaraan Pemerintahan Nasional memiliki kewenangan untuk mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri. Kewenangan untuk mengatur dan mengurus rumah tangga ini mengandung tiga hal utama didalamnya , yaitu: pertama, Pemberian tugas dan wewenang untuk menyelesaikan suatu kewenangan yang sudah diserahkan kepada Pemerintah Daerah; kedua, Pemberian kepercayaan dan wewenang untuk memikirkan, mengambil inisiatif dan menetapkan sendiri cara-cara penyelesaian tugas tersebut; dan ketiga, dalam upaya memikirkan, mengambil inisiatif dan mengambil keputusan tersebut mengikutsertakan masyarakat baik secara langsung maupun DPRD.⁴⁷

Pengertian Pemerintah Daerah menurut pasal 1 angka 3 Undang-undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah adalah Kepala Daerah

⁴⁷ Setya Retnami, *makalah Sistem Pemerintahan Daerah di Indonesia*, Jakarta; Kantor Menteri Negara Otonomi Daerah Republik Indonesia, 2001. Hlm. 8

sebagai unsur penyelenggara Pemerintah Daerah yang memimpin pelaksanaan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan Daerah Otonom.

Disahkannya Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1945 merupakan awal mula peraturan tentang pemerintahan daerah di Indonesia sejak kemerdekaan. Ditetapkannya Undang-Undang tentang pemerintahan daerah tersebut merupakan resultant dari berbagai pertimbangan tentang sejarah pemerintahan kita dimasa kerajaan-kerajaan serta pada masa kolonialisme. Dengan demikian dikeluarkan produk hukum selanjutnya tentang Pemerintahan daerah hingga terakhir di tahun 2014 ialah Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah. Dalam bagian penjelasan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 dijelaskan bahwa Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah berbeda dengan penyelenggaraan pemerintahan di pusat yang terdiri atas lembaga eksekutif, legislatif, dan yudikatif, penyelenggaraan Pemerintahan Daerah dilaksanakan oleh DPRD dan Kepala Daerah. DPRD dan Kepala Daerah berkedudukan sebagai unsur penyelenggara pemerintahan daerah yang diberi mandat rakyat untuk melaksanakan urusan pemerintahan yang diserahkan kepada daerah. Dengan demikian maka DPRD dan kepala daerah berkedudukan sebagai mitra sejajar yang mempunyai fungsi yang berbeda. DPRD mempunyai fungsi pembentukan Perda, anggaran dan pengawasan, sedangkan kepala daerah melaksanakan fungsi pelaksanaan atas Perda dan kebijakan Daerah. Dalam mengatur dan mengurus Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan Daerah tersebut, DPRD dan kepala daerah dibantu oleh Perangkat Daerah.

Provinsi adalah wilayah atau Daerah yang dipimpin atau dikepalai oleh seorang Gubernur⁴⁸. Dalam pembagian administratif, Indonesia terdiri atas provinsi, yang dikepalai oleh seorang Gubernur.

Gubernur dipilih bersama wakilnya dalam satu paket pasangan yang dipilih secara langsung oleh rakyat di provinsi setempat untuk masa jabatan lima tahun, sehingga dalam hal ini gubernur bertanggung jawab kepada rakyat. Gubernur terpilih kemudian dilantik oleh Presiden, dan dapat juga dilantik oleh Mendagri atas nama Presiden. Selain itu, gubernur juga berkedudukan sebagai 37 wakil pemerintah pusat di wilayah provinsi bersangkutan, sehingga Gubernur bertanggung jawab kepada Presiden. Gubernur bukan atasan bupati atau walikota melainkan hanya sebatas membina, mengawasi, dan mengoordinasikan penyelenggaraan Pemerintahan Daerah kabupaten/kota. Hubungan pemerintah provinsi dengan pemerintah kabupaten dan kota bukan subordinat, yaitu setiap pemerintahan daerah mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan.

Daerah provinsi selain berstatus sebagai Daerah juga merupakan Wilayah Administratif yang menjadi wilayah kerja bagi gubernur sebagai wakil Pemerintah Pusat dan wilayah kerja bagi gubernur dalam menyelenggarakan urusan pemerintahan umum di wilayah Daerah provinsi. Daerah kabupaten/kota selain berstatus sebagai Daerah juga merupakan Wilayah Administratif yang menjadi

⁴⁸ Pengertian Provinsi Kamus Besar Bahasa Indonesia (KBBI)

wilayah kerja bagi bupati/wali kota dalam menyelenggarakan urusan pemerintahan umum di wilayah Daerah kabupaten/kota.⁴⁹

2. Hubungan Pemerintahan Pusat dan Pemerintahan Daerah

Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah dalam suatu Negara Kesatuan dengan satuan otonomi selain bertalian dengan cara-cara penentuan urusan rumah tangga daerah, bersumber dari hubungan kewenangan, hubungan pengawasan, hubungan keuangan, dan hubungan yang timbul dari susunan organisasi pemerintahan di daerah.

- Hubungan Kewenangan

Pada dasarnya, urusan pemerintahan dibagi menjadi dua kelompok. *Pertama*, urusan pemerintahan yang sepenuhnya dilaksanakan oleh pemerintah tanpa asas desentralisasi. Berbagai macam urusan pemerintahan tersebut secara khusus menjadi wewenang pemerintah, baik pemerintah negara kesatuan atau pemerintah negara federal. *Kedua*, walaupun urusan pemerintahan lain tersebut dapat diselenggarakan dengan asas desentralisasi, namun urusan pemerintahan daerah tersebut tidak pernah menjadi urusan atau wewenang Daerah Otonom. Prinsip kedua menggambarkan perbedaan dasar antara daerah otonom di negara kesatuan atau negara bagian di negara federal. Sebab negara bagian memiliki sejumlah urusan pemerintahan secara khusus dan sepenuhnya. *Ketiga*, perlu diingat bahwa urusan pemerintahan bersifat dinamis. Jika pada urusan pemerintahan yang suatu saat telah didesentralisasikan, pada saat yang lain dapat didesentralisasikan kepada daerah otonom. Sebaliknya, saat urusan pemerintahan tidak dapat

⁴⁹ Undang-undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah Pasal 13 ayat (13)

didesentralisasikan, pada saat lain mungkin dapat didesentralisasikan. Banyak factor yang harus dipertimbangkan dalam desentralisasi dan sentralisasi urusan pemerintahan. Kemudian yang terakhir, *keempat*, desentralisasi dalam arti penyerahan urusan pemerintahan hanya dilakukan oleh pemerintah kepada daerah otonom. Daerah otonom hanya mempunyai wewenang untuk membentuk peraturan daerah dan bukan perundang-undangan.⁵⁰

Hubungan kewenangan berkaitan dengan cara pembagian urusan pemerintah atau cara menentukan rumah tangga daerah. Cara ini menentukan apakah otonomi tersebut berbentuk otonomi terbatas atau otonomi luas. Dapat menjadi otonomi terbatas jika; *pertama*, urusan rumah tangga daerah tersebut ditentukan secara kategoris dan pengembangannya diatur dengan cara tertentu. *Kedua*, jika supervisi dan pengawasan dilaksanakan sedemikian rupa, dan menjadikan daerah otonom kehilangan kemandirian untuk menentukan secara bebas cara-cara mengatur dan mengurus rumah tangga daerahnya. *Ketiga*, sistem keuangan antara pusat dan daerah menimbulkan hal-hal keterbatasan kemampuan keuangan asli daerah yang akan menghambat ruang gerak otonomi daerah.⁵¹

- **Hubungan keuangan**

Dalam hal pelimpahan tugas kepada pemerintahan daerah dalam otonomi harus diikuti dengan pelimpahan keuangan. Pendelegasian pengeluaran sebagai dampak diberikannya kewenangan luas serta tanggung jawab pelayanan publik harusnya diikuti dengan pendelegasian pendapat. Hubungan keuangan pusat dan

⁵⁰ Ni'matul Huda, *Hukum Pemerintahan Daerah*, Nusa Media, Bandung, 2009, hlm. 14

⁵¹ *Ibid*, hlm.15

daerah juga tergantung pada rendah tingginya derajat desentralisasi yang tercermin dalam pembagian kewenangan antara pusat dan daerah. Jika derajat desentralisasinya tinggi, pemerintah daerah akan bertanggung jawab penuh dalam penganggaran dan perencanaan pembangunan daerah, tapi jika tingkat desentralisasinya rendah, maka pemerintah pusatlah yang memegang kendali utama dalam perencanaan dan penganggaran pembangunan daerah.⁵²

Ada empat kriteria yang harus diperhatikan agar dapat memastikan adanya sistem hubungan keuangan pusat dan daerah, yakni;

- Sistem seharusnya membrikan distribusi kekuasaan yang adil diantara berbagai tingkat pemerintah dalam hal penggalian sumber dana pemerintah dan kewenangan penggunaanya;
- Sistem tersebut harusnya menyajikan suatu bagian yan memadai dari sumber-sumber dana masyarakat untuk membiayai pelaksanaan fungsi-fungsi penyediaan pelayanan dan pembangunan yang diselenggarakan oleh pemerintah daerah
- Sistem seharusnya sejauh mungkin mendistribusikan pengeluaran pemerintah secara adil diantara daerah-daerah dan memberikan sekurang-kurangnya prioritas secara seimbang kepada pelayanan kebutuhan dasar tertentu;
- Pajak dan retribusi yang dikenakan oleh pemerintah daerah harus sejalan dengan distribusi yang adil atas beban keseluruhan dari pengeluaran pemerintah dalam masyarakat.

⁵² *Ibid*, hlm.16

Suatu daerah dianggap mampu melaksanakan otonomi apabila sudah mempunyai kemampuan keuangan daerah, yang berarti daerah tersebut memiliki kemampuan dan kewenangan untuk menggali sumber-sumber uang, mengelola, dan menggunakan keuangannya sendiri untuk membiayai penyelenggaraan pemerintahan dan tingkat ketergantungan kepada bantuan pusat yang rendah.⁵³

Peningkatan pengelolaan keuangan daerah untuk membiayai urusan yang telah dilimpahkan sangatlah penting. Karena selama ini yang selalu diperhatikan adalah peningkatan pusat-pusat pendapatan yang dipersoalkan adalah berapa sebenarnya kebutuhan obyektif pemda untuk mengurus pekerjaan yang telah dilimpahkan oleh pemerintah pusat terhadap daerah yang bersangkutan. Tidak adanya standar pengoperasian yang jelas dari setiap urusan telah menyebabkan kaburnya kebutuhan objektif pembiayaan setiap urusan otonomi tersebut.⁵⁴

Dalam usaha pemberdayaan pemerintah daerah, maka pandangan perubahan yang diinginkan dalam pengelolaan keuangan daerah dan anggaran daerah adalah sebagai berikut:

1. Pengelolaan keuangan daerah harus mengutamakan kepentingan publik. Hal ini tidak saja terlihat pada besarnya anggaran untuk kepentingan publik, tetapi juga terlihat pada besarnya partisipasi masyarakat dalam perencanaan, pelaksanaan dan pengawasan keuangan daerah.
2. Kejelasan mengenai pengelolaan keuangan daerah pada umumnya dan anggaran daerah pada khususnya

⁵³ *Ibid*, hlm.18

⁵⁴ *Ibid*, hlm.19

3. Desentralisasi pengelolaan keuangan dan kejelasan peran para partisipasi yang terkait dalam pengelolaan anggaran, seperti DPRD, Kepala Daerah, Sekretaris Daerah, dan perangkat daerah lainnya
4. Kerangka hukum dan administrasi bagi pembiayaan, investasi dan pengelolaan keuangan daerah berdasarkan asas mekanisme pasar, *value for money*, transparansi dan akuntabilitas.
5. Kejelasan mengenai kedudukan keuangan DPRD, Kepala Daerah dan PNS Daerah, baik rasio maupun dasar pertimbangannya
6. Ketentuan mengenai bentuk dan struktur anggaran, anggaran kinerja, dan anggaran multi tahunan.
7. Prinsip pengadaan dan pengelolaan barang daerah yang lebih profesional
8. Prinsip akuntansi pemerintah daerah, laporan keuangan, akuntan publik dalam pengawasan, peran DPRD, pemberian opini dan rating kinerja anggaran dan transparansi anggaran ke publik.
9. Aspek pembinaan dan pengawasan yang memuat batasan pembinaan, peran asosiasi dan peran anggota masyarakat guna pengembangan profesionalisme aparat pemerintah daerah.
10. Pengembangan sistem informasi keuangan daerah untuk menyediakan informasi anggaran yang jelas dan perkembangan komitmen pemerintah daerah terhadap penyebaran informasi sehingga memudahkan pelaporan dan pengendalian serta mempermudah untuk mendapatkan informasi.⁵⁵

⁵⁵*Ibid*, hlm.20

- **Hubungan Pengawasan**

Menurut Robert J. Mockler, pengawasan merupakan suatu usaha sistematis untuk menetapkan standar pelaksanaan dengan tujuan-tujuan perencanaan, merancang sistem informasi maupun umpan balik, membandingkan kegiatan nyata dengan standar yang telah ada, menentukan dan mengukur penyimpangan-penyimpangan dan juga mengoreksi yang diperlukan untuk menjamin bahwa semua sumber daya telah dipergunakan secara efektif dan efisien untuk mencapai tujuan.⁵⁶

Paulus Effendi Lotulung mengatakan bahwa dilihat dari waktu pelaksanaan pengawasan, dapat dibagi dalam dua jenis yaitu control *A-Priori* dan control *A-posteriori*. Kontrol *A-priori* adalah dilaksanakannya pengawasan sebelum keluarnya keputusan atau peraturan pemerintah yang mengatur mengenai pengawasan tersebut. Sedangkan *A-Posteriori* yaitu dilakukannya pengawasan sesudah terjadinya tindakan atau sesudah dikeluarkannya keputusan oleh pemerintah.⁵⁷

- **Hubungan dalam susunan Organisasi Pemerintahan Daerah**

ada faktor yang mempengaruhi pola hubungan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah yaitu susunan organisasi pemerintahan Daerah, dan juga negara kesatuan yang menganut desentralisasi kewenangan yang diterapkan oleh pemerintah pusat mempunyai wewenang yang sangat luas dan mencakup seluruh warga yang berada didalam maupun luar negeri. Oleh karena itu wajib

⁵⁶ *Ibid*, hlm. 22

⁵⁷ *Ibid*, hlm. 23

hukumnya untuk dilakukan delegasi kewenangan baik desentralisasi maupun dekosentrasi.

Susunan organisasi pemerintahan di daerah akan berpengaruh terhadap hubungan antara pusat dan daerah, dapat ditinjau dari fungsi masing-masing susunan atau tingkatan dalam penyelenggaraan otonomi penyelenggaraan tersebut dipengaruhi oleh beberapa factor yaitu; sistem rumah tangga daerah, ruang lingkup urusan pemerintahan dan sifat dan kualitas suatu urusan.⁵⁸

3. Asas-asas Pemerintahan Daerah

- Asas Desentralisasi

Menurut Joeniarto, Asas Desentralisasi adalah asas yang memberikan wewenang kepada pemerintah Daerah dari pemerintah Negara untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan rumah tangga daerahnya, bisa juga disebut Otonomi. Makna dari asas desentralisasi itu sendiri menurut beberapa pakar dibagi menjadi 4 yaitu; desentralisasi dipandang sebagai penyerahan kewenangan dan kekuasaan, desentralisasi dianggap sebagai pelimpahan kekuasaan dan kewenangan, desentralisasi sebagai pembagian, penyebaran, pemencaran, dan pemberian kekuasaan dan kewenangan, dan terakhir desentralisasi dianggap sebagai alat untuk pembagian dan pembentukan daerah pemerintahan.⁵⁹

Desentralisasi dalam kerangka otonomi harusnya meliputi beberapa aspek yaitu; pertama aspek politik dengan menyalurkan pendapat masyarakat dalam

⁵⁸ *Ibid*, hlm. 25

⁵⁹ Lukman Santoso AZ, *Hukum Pemerintahan Daerah;” Mengurai Problematika Pemerkan Daerah Pasca Reformasi di Indonesia”*, Yogyakarta, Pustaka Pelajar, 2015, hlm. 44

rangka pembagunan demokrasi tingkat bawah, kedua adalah aspek manajemen pemerintahan untuk meningkatkan daya guna dan penghasilan penyelenggaraan pemerintahan, salah satunya dengan memberikan pelayanan terbaik kepada masyarakat. Aspek ketiga yaitu aspek masyarakat, aspek ini bermaksud untuk mengajarkan kemandirian pada masyarakat serta membuat mereka menjadi seorang yang parsipatif. Terakhir yaitu aspek ekonomi kemandirian, yaitu aspek yang memperlancar pelaksanaan kegiatan program pembagunan agar tercipta kesejahteraan untuk masyarakat.⁶⁰

- Asas Dekonsentrasi

Definisi Dekonsentrasi menurut Henry Maddick adalah pendelegasian kewenangan sebagai organ-organ yang mempunyai fungsi kusus dari Pemerintah Pusat terhadap staf yang berada dibawahnya. Sedangkan Parson mengemukakan bahwa Dekonsentrasi adalah pembagian kewenangan antara anggota-anggota yang berasal dari grup yang sama di dalam suatu negara. Pendelegasian wewenang pada dekonsentrasi hanya bersifat menjalankan atau melaksanakan peraturan yang diberikan oleh pemerintah pusat dan keputusan pusat yang tidak berbentuk peraturan. Pendelegasian dekonsentrasi dilaksanakan antara satu orang petugas pusat di pemerintahan pusat kepada satu petugas pusat di pemerintahan daerah. Konsep pelaksanaan dekonsentrasi bersifat administratif dan politik.⁶¹

- Asas Tugas Pembantuan

⁶⁰ *Ibid*, hlm. 52

⁶¹ *Ibid*, hlm. 55

Menurut Bagir Manan, pada umumnya, Tugas Pembantuan yaitu tugas untuk melaksanakan peraturan Perundang-undangan yang lebih tinggi. Akan ada penyerahan wewenang dari Pemerintah Pusat kepada Pemerintah Daerah yang terdiri dari dua macam penyerahan yaitu;

- 1) Penyerahan Penuh, segala urusan/ pekerjaan diserahkan sepenuhnya kepada daerah otonom yang meliputi hak dan kewajiban untuk mengurus rumah tangga daerahnya
- 2) Penyerahan tidak penuh, yaitu penyerahan hanya untuk pelaksanaannya sedangkan prinsip-prinsipnya mengikuti pemerintah pusat (tugas Pembantuan)

Selanjutnya menurut Bagir Manan, ada dua jenis tugas pembantuan yaitu;

- 1) Tugas Pembantuan Mekanis, yaitu provinsi kabupaten/kota bebas untuk menentukan sendiri cara pengurusan dan pengaturan tugas pembantuan namun dibatasi peraturan Perundang-undangan yang akan dibantu pelaksanaannya
- 2) Tugas Pembantuan Fakultatif, yaitu provinsi atau kabupaten kota memiliki kebebasan yang sangat luas untuk mengurus sendiri tugas Pembantuannya dan Peraturan Perundang-undangan memberikan kebebasan mengenai itu.

4. Otonomi Daerah di Indonesia

Otonomi Daerah secara etimologis berasal dari Bahasa Yunani yaitu *autos* yang berarti sendiri, dan *nomos* yang berarti aturan, jadi dapat disimpulkan bahwa otonomi yaitu mengurus dan mengatur rumah tangganya sendiri. Secara umum,

Otonomi daerah merupakan kewenangan daerah otonom untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat daerah tertentu sesuai dengan perundang-undangan. Otonomi daerah jika dilihat dari sudut pandang wilayahnya, maka pelaksanaannya ditentukan dalam batas-batas wilayah yang pilih oleh pemerintah pusat. Jika dilihat dari substansi, pelaksanaan otonomi daerah ditentukan oleh sistem rumah tangga daerah yang telah diadopsi.⁶²

R. Tresna, Bagir manan dan Moh. Mahfud mengemukakan bahwa ada beberapa sistem rumah tangga daerah yakni; sistem rumah tanga formal, sistem rumah tangga material dan sistem rumah tangga atau riil. Menurut Josef Riwu Kaho, selain 3 sistem diatas masih ada sistem rumah tangga nyata, dinamis dan bertanggung jawab. Setidaknya da lima macam otonomi yang diterapkan di dunia yaitu; otonomi organic, otonomi formal, otonomi material, otonomi riil, otonomi nyata, dinamis dan bertanggung jawab.

Impelementasi otonomi daerah pada saat kemerdekaan Indonesia dan pada saat itu juga diterapkan sistem desentralisasi, mengalami berbagai hambatan seperti perdebatan mengenai identitas bangsa sebagai identitas sekunder yang berhadapan dengan identitas primer yaitu kuatnya solidaritas etnik, agama, dan Bahasa.⁶³ Bertolak dari berbagai kebijakan desentralisasi pasca kemerdekaan, diskursus otonomi terus berkembang dari waktu ke waktu karena kebijakan otonomi daerah pada saat itu terus berubah-ubah dari desentralisasi administrasi

⁶² *Ibid*, hlm. 72

⁶³ *Ibid*, hlm. 89

yang menekankan efisiensi ke desentralisasi politik yang menekankan aspek demokrasi.

Ada beberapa alasan rasional mengenai perlunya pemerintahan daerah yang menekankan desentralisasi dengan memberikan kekuasaan yang luas kepada Daerah. *Pertama*, persiapan ke arah federasi Indonesia masih belum memungkinkan. Sejumlah persyaratan juga harus dipenuhi terutama yang menyangkut perwujudan demokrasi dalam kehidupan sehari-hari. Sementara itu, kita harus sadar bahwa sekarang ini masyarakat Indonesia sedang mengalami proses transisi dalam mewujudkan sebuah demokrasi. *Kedua*, pilhan otonomi luas adalah pilihan yang sangat strategis dalam memelihara *nation state* yang sudah lama kita bangun dan kita pelihara. Dengan adanya otonomi, kita harus mengembalikan harkat, martabat, dan harga diri masyarakat daerah, karena masyarakat daerah selama puluhan tahun telah mengalami proses marginalisasi. *Ketiga*, sentralisasi/Dekonsentrasi terbukti gagal dalam mengatasi krisis nasional. *Keempat*, pemantapan demokrasi politik. Demokrasi tanpa adanya penguatan dari politik lokal akan sangat lemah karena tidak mungkin demokrasi dibangun dengan hanya memperkuat elite politik nasional. *Kelima*, keadilan. Desentralisasi/otonomi Daerah akan mencegah terjadinya kepincangan di dalam menguasai sumber daya yang dimiliki dalam sebuah negara.⁶⁴

⁶⁴ Ni'matul Huda, Hukum, *Op.Cit.*, hlm, 95

C. Peraturan Perundang-undangan

1. Pengertian Peraturan Perundang-undangan

Perundang-undangan berasal dari Bahasa Belanda yaitu *wettelijk*, yang berarti *wet* (undang-undang) serta *telijk* (sesuai/berdasarkan), maka dapat didefinisikan sebagai suatu aturan berupa undang-undang tertulis yang memuat norma hukum yang mengikat secara umum dan dibentuk serta ditetapkan oleh lembaga/pejabat negara yang berwenang melalui prosedur pembentukan peraturan perundang-undangan yang memenuhi standar.⁶⁵

Peraturan perundang-undangan dapat dibentuk atas kewenangan, delegasi, atau atribusi, sehingga terbatas jenisnya, meliputi UUD 1945, Tap MPR, Undang-undang / Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang, Peraturan Pemerintah, Peraturan Presiden, Peraturan Daerah Provinsi, dan Peraturan Daerah/ Kabupaten Kota. Dalam peraturan perundang-undangan tersebut memiliki unsur-unsur seperti:

- a. Peraturan perundang-undangan dibuat dalam bentuk keputusan tertulis, karena keputusan tertulis, maka peraturan perundang-undangan sebagai kaidah hukum disebut hukum tertulis atau dikatakan tertulis karena mempunyai bentuk dan format tertentu
- b. Dibuat, ditetapkan, dan dikeluarkan oleh pejabat yang berwenang, baik ditingkat pusat maupun daerah. Yang dimaksud pejabat daerah adalah pejabat yang ditetapkan sesuai ketentuan yang berlaku, baik delegasi atau atribusi

⁶⁵ Ahmad Redi, *Hukum Pembentukan Peraturan Perundang-undangan*, Sinar Grafika, Jakarta, 2018, hlm. 6

- c. Peraturan perundang-undangan berisi aturan pola tingkah laku, jadi bersifat mengatur dan tidak bersifat sekali jalan
- d. Peraturan perundang-undangan mengikat secara umum (kawasan diperuntukkan untuk umum) namun tidak bermaksud wajib mengikat semua orang atau ditujukan kepada individu. Mengikat umum hanya menunjukkan bahwa peraturan perundang-undangan tidak berlaku kepada peristiwa kongkret atau perseorangan.

Pengertian perundang-undangan berbeda dengan pengertian peraturan perundang-undangan. Perbedaannya dasarnya yaitu perundang-undangan dimengerti secara sempit hanya terbatas pada undang-undang saja, sedangkan peraturan perundang-undangan dapat dimengerti secara luas terhadap beberapa aturan yang tidak terbatas pada undang-undang saja, contohnya, peraturan pemerintah peng - ganti undang-undang, peraturan pemerintah, peraturan presiden, dan peraturan daerah. Maka dari itu, peraturan perundang-undangan adalah peraturan tertulis yang meliputi norma hukum yang mengikat secara umum dan ditetapkan oleh lembaga negara atau pejabat yang berwenang melalui prosedur yang ditetapkan secara baku dan disiplin.⁶⁶

2. Fungsi Peraturan Perundang- undangan

Bagir Manan membagi fungsi peraturan Perundang-undangan menjadi dua yaitu fungsi internal dan fungsi eksternal.

1) Fungsi Internal

⁶⁶ *Ibid*, hlm.7

Fungsi ini lebih kepada keberadaan peraturan perundang-undangan dimaksud dalam sistem hukum. Secara internal peraturan perundang-undangan menjalankan fungsi:

- a. Penciptaan hukum (*rechts chepping*)
 - b. Pembaharuan hukum;
 - c. Integritas;
 - d. Kepastian hukum
- 2) Fungsi eksternal terdiri dari:
- a) Fungsi pembuatan
 - b) Fungsi stabilitasi
 - c) Fungsi kemudahan

Fungsi peraturan perundang-undangan juga dapat ditinjau dari fungsi filosofis, sosiologis, dan yuridis. Berikut ini penjelasannya;

- 1) Fungsi filosofis mengacu pada peraturan perundang-undangan yang harus mencapai tujuan keadilan;
- 2) Fungsi sosiologis mengacu pada peraturan perundang-undangan yang harus mencapai tujuan kemanfaatan;
- 3) Fungsi yuridis yang mengacu pada peraturan perundang-undangan yang harus mencapai tujuan kepastian hukum.⁶⁷

Selanjutnya menurut Seidman, fungsi undang-undang adalah sebagai berikut;

1. Sebagai pernyataan efektif dari kebijakan. Pada aspek ini disebutkan bahwa pada akhirnya Pemerintah hanya akan memiliki suatu pilihan, yaitu

⁶⁷ *Ibid*, hlm. 21

melaksanakan kebijakan-kebijakannya melalui undang-undang. Ada dua alasan pemerintah menerjemahkan kebijakannya dalam undang-undang yang diharapkan mampu menjawab berbagai perilaku masyarakat serta berbagai kepentingan yang bukan saja berlaku bagi masyarakat tetapi juga terhadap pemerintah terutama dalam hal legitimasi. Oleh karena itu, undang-undang dibutuhkan untuk memerintah dan tuntutan legitimasi.

2. Hukum sebagai langkah penting bagi negara dalam upaya perubahan perilaku. Peraturan-peraturan dipersiapkan oleh para penyusun rancangan pola perilaku yang seharusnya dilakukan. Dalam menciptakan suatu lingkungan yang mendukung proses pembangunan maka tugas undangundang yang paling penting adalah memberi petunjuk atau pengarahan pada perilaku ke arah yang baru atau tujuan yang diharapkan.

3. Asas-asas Peraturan Perundang-undangan

Asas Peraturan Perundang-undangan terbagi atas tiga yaitu asas filosofis, asas sosiologism dan asas yuridis. Asas filosofis menjelaskan tentang nilai-nilai ideal atau kandungan yang menjadi inti dari suatu perundang-undangan. Nilai-nilai idealnya contohnya kesejahteraan keadilan, hak asasi manusia dan sebagainya. Asas sosiologis mengenai kenyataan hidup yang ada dalam masyarakat, berhubungan dengan hasil kongkret di lapangan yaitu praktek sosial secara kongkret atau nyata. Proses berhukumnya harus sesuai dengan kebiasaan atau adat turun menurun. Nilai nilai kehidupan masyarakat baik yang positif yang ada dalam masyarakat dapat dijadikan hukum bagi masyarakat tersebut. Dan asas yuridis, asas

yang dibuat atas dasar kewenangan pembentukan oleh pejabat/negara tertentu, ada keselarasan antara jenis dan bentuk materi muatan peraturan perundang-undangan dan adanya keharusan mengikuti metode yang telah memenuhi standar pembentukan.⁶⁸

Menurut Undang Undang Nomor 12 Tahun 2011 ada beberapa asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik, yaitu;⁶⁹

- 1) Asas kejelasan tujuan;
- 2) Asas kelembagaan atau pejabat pembentuk yang tepat;
- 3) Asas kesesuaian anatara jenis. Hierarki, dan materi muatan;
- 4) Asas dapat dilaksanakan
- 5) Asas kedayagunaan dan kehasilgunaan;
- 6) Asas kejelasan rumusan; dan
- 7) Asas keterbukaan

Van Der Vlies membagi asas-asas Pembentukan Peraturan Perundang-undangan menjadi asas formal dan asas materil.

- a) Asas-asas formal meliputi:
 - Asas tujuan yang jelas
 - Asas organ/ lembaga yang tepat
 - Asas perlunya pengaturan
 - Asas dapartnya dilaksanakan

⁶⁸ *Ibid*, hlm. 24

⁶⁹ Undang-undang Nomor 12 tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan perundang-undangan

- Asas consensus
- b) Asas-asas materil terdiri dari:
 - Asas tentang terminology dan sistematika yang benar
 - Asas tentang dapat dikenali
 - Asas kepastian hukum
 - Asas pelaksanaan hukum
 - Asa perlakuan yang sama dalam hukum

Kemudian Burkhard kremes mengemukakan bahwa asas-asas pembentukan peraturan perundang-undangan meliputi:

- 1) Susunan peraturan
- 2) Metode pembentukan peraturan
- 3) Bentuk dan isi peraturan
- 4) Prosedur dan proses pembentukan peraturan

Yang terakhir, menurut Hamid Attami bahwa asas-asas pembentukan peraturan perundang-undangan terdiri atas: cita hukum Indonesia, asas negara berdasar atas hukum, asas pemerintahan berdasar sistem konstitusi dan asas-asas lainnya yang meliputi asas yang jelas, asas dapatnya dilaksanakan, asas dapatnya dikenali, asas perlakuan yang sama dalam hukum, asas kepastian hukum, asas pelaksanaan hukum sesuai dengan kemampuan individual.⁷⁰

⁷⁰ *Ibid*, hlm. 22

4. Tahap-tahap Pembentukan Peraturan Perundang-undangan

Tahapan dalam prosedur pembentukan undang-undang juga dapat dibagi menjadi tiga tahapan besar, yaitu meliputi tahap ante legislative, tahap legislatif, dan tahap post legislative.⁷¹

1. Tahap Ante Legislative ini terdapat 4 (empat) tahapan, yaitu:
 - 1) Tahap penelitian, Tahap penelitian ini merupakan suatu kegiatan ilmiah yang dilakukan secara sistematis-logis untuk mendapatkan informasi data yang akurat terhadap permasalahan yang akan dipecahkan atau diatur dalam undang-undang
 - 2) Tahap Pengajuan Usul Inisiatif Tahap Pengajuan Usul Inisiatif ini dilakukan setelah mempertimbangkan apakah suatu permasalahan benar-benar perlu diajukan atau tidak menjadi usul inisiatif RUU.
 - 3) Tahap Perancangan Tahap perancangan ini merupakan upaya penerjemahan gagasan, naskah akademik, atau bahan-bahan lain ke dalam bahasa dan struktur yang normatif dan akan menghasilkan suatu rancangan peraturan perundang-undangan.
 - 4) Tahap Pengajuan Rancangan Undang-Undang Tahap pengajuan RUU ini merupakan tahap terakhir dalam tahap ante legislative. Pada tahap ini RUU yang telah disusun diajukan kepada lembaga legislatif oleh lembaga negara yang memang diberi kewenangan oleh Konstitusi atau UUD untuk mengajukan, seperti DPR atau Presiden.

⁷¹ Saifudin, *Partisipasi Publik Dalam Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan*, FH UII Press, Yogyakarta, 2009, hlm. 73

2. Tahap Legislative, Pada tahap ini terdapat 3 (tiga) tahapan, yaitu:
- 1) Tahap Pembahasan Pada tahap pembahasan ini, RUU yang diusulkan oleh lembaga yang mempunyai kewenangan mengusulkan dan telah disusun berdasarkan hasil penelitian secara ilmiah dan obyektif akan dibahas oleh parlemen sebagai lembaga yang mempunyai fungsi legislatif.
 - 2) Tahap Penetapan RUU menjadi Undang-Undang Pada tahap RUU menjadi UU ini dilakukan oleh parlemen setelah proses pembahasan yang dilakukan melalui perdebatan antara partai politik atau kelompok partai politik di parlemen dirasa cukup. Sebelum penetapan, biasanya masing-masing partai politik atau kelompok partai politik diberikan kesempatan untuk menyampaikan pendapat, tanggapan, dan harapan terhadap RUU yang akan ditetapkan.
 - 3) Tahap Pengesahan Undang-Undang Tahap pengesahan UU ini dapat dibedakan menjadi 2 (dua) yaitu pengesahan material dan pengesahan secara formal:
 - a. Pengesahan secara material Pengesahan secara material suatu UU terjadi apabila suatu RUU telah ditetapkan sebagai UU oleh lembaga legislatif. Dalam proses pembentukan UU, pengesahan secara material adalah batas akhir yang diperlukan untuk menyelesaikan perdebatan, perubahan, penggantian, atau perbaikan suatu RUU untuk ditetapkan menjadi UU oleh lembaga legislatif.
 - b. Pengesahan secara formal Pengesahan UU secara formal dilakukan dengan penandatanganan naskah UU oleh pejabat yang diberi kewenangan untuk

mengesahkan oleh Konstitusi, dalam hal ini Presiden atau Kepala Pemerintahan. Tanpa adanya pengesahan secara formal dalam bentuk penandatanganan suatu UU, maka UU tersebut tidak sah meskipun telah disepakati oleh lembaga legislatif.⁷²

3. Tahap Post Legislative Pada tahap post legislative ini terdapat 3 (tiga) tahapan, yaitu: ⁷³

a) Tahap Pengundangan Tahap pengundangan ini dilakukan dengan menempatkan Undang-Undang dalam suatu tempat pengundangan resmi suatu negara yang biasanya berupa “Lembaran Negara” agar diketahui oleh masyarakat luas. Jika suatu Undang-Undang telah diundangkan secara resmi dalam Lembaran Negara, maka setiap orang dianggap telah mengetahui adanya UU tersebut, inilah yang disebut dengan Asas Fiksi Hukum.

b) Tahap Pemberlakuan Tahap pemberlakuan ini dilakukam dengan pernyataan penentuan waktu mulainya berlaku suatu UU. Meskipun suatu UU telah mendapatkan pengesahan, baik secara material maupun formal, dan mendapatkan legislasi yuridis dengan diundangkan dalam lembaran negara, belum tentu UU tersebut otomatis berlaku bagi masyarakat.

c) Tahap Penegakan Tahap penegakan adalah tahap pelaksanaan dan menegakkan norma hukum dalam UU yang telah berlaku dan

⁷² *Ibid*, hlm. 78

⁷³ *Ibid*, hlm. 79

mempunyai kekuatan hukum mengikat dalam kehidupan masyarakat. Meskipun suatu UU sudah dinyatakan berlaku tetapi dalam prakteknya kadang-kadang tidak dapat langsung secara serta merta diterapkan dan ditegakkan dalam kehidupan masyarakat sehari-hari

BAB III

PERATURAN DAERAH KOTA BALIKPAPAN NOMOR 1 TAHUN 2019

TENTANG PENGURANGAN PENGGUNAAN PRODUK / KEMASAN

PLASTIK SEKALI PAKAI

1. Politik hukum Pembentukan Peraturan Daerah Kota Balikpapan Nomor 1 Tahun 2019 tentang Pengurangan Produk/Kemasan Plastik Sekali Pakai

Berdasarkan pendapat Teuku Mohammad Radhie mengenai pengertian politik hukum adalah pernyataan kehendak penguasa negara mengenai hukum yang berlaku di wilayahnya dan mengenai arah hukum itu dikembangkan.⁷⁴ Maka jika kita cermati pendapat Teuku Mohammad Radhie, ada pernyataan bahwa terdapat kehendak Penguasa negara. Kaitannya dengan perda ini, adalah ada campur tangan pemerintah yaitu Kepala Daerah dan DPRD mengenai peraturan hukum daerahnya terutama mengenai peraturan kebersihan masyarakat daerah tersebut.

Sedangkan Moh Mahfud MD mengatakan bahwa politik hukum adalah legal policy (kebijakan) resmi tentang hukum yang akan diberlakukan baik dengan pembuatan hukum baru maupun dengan penggantian hukum lama, dalam rangka mencapai tujuan negara. Oleh karena itu, politik hukum merupakan pilihan atau opsi tentang hukum-hukum atau rule (law) yang akan diberlakukan maupun diimplementasikan sekaligus opsi atau pilihan tentang hukum-hukum yang tidak diberlakukan/tidak diimplementasikan/tidak dijalankan. Yang mana kesemuanya ditujukan untuk mencapai goal atau tujuan negara seperti apa yang ada dan termaktub dalam pembukaan UUD 1945.⁷⁵

⁷⁴ Teuku Mohammad Radhie, *Loc. Cit*

⁷⁵ Moh Mahfud MD, *Loc. Cit.*

Atas definisi Prof Mahfud MD, dapat kita lihat bahwa adanya suatu kebijakan resmi dan gambaran mengenai hukum apa yang diberlakukan artinya adanya gambaran resmi yang membentuk kerangka dari hukum yang akan diberlakukan dan dalam perda ini, masalah mengenai plastik adalah kerangka terbentuknya Perda Nomor 1 tahun 2019.

Imam Syaukni dan A. Ahsin thohari berpendapat bahwa politik hukum memiliki ruang lingkup seperti berikut:

- a. Proses penggalian nilai-nilai dan aspirasi yang berkembang dalam masyarakat oleh penyelenggara negara yang berwenang merumuskan politik hukum
- b. Proses perdebatan dan perumusan nilai-nilai dan aspirasi tersebut ke dalam bentuk sebuah rancangan peraturan perundang-undangan oleh penyelenggara negara yang berwenang merumuskan dan menetapkan politik hukum
- c. Penyelenggara negara yang berwenang merumuskan dan menetapkan politik hukum
- d. Peraturan perundang undangan yang memuat politik hukum
- e. Faktor-faktor yang mempengaruhi dan menentukan suatu politik hukum, baik yang akan datang, sedang, dan telah ditetapkan. Pelaksanaan dari peraturan perundang-undangan yang merupakan implementasi dari politik hukum suatu negara. ⁷⁶

Jika disesuaikan dengan pendapat Imam saukani dan A. Ahsin Thohari, maka politik hukum memiliki ruang lingkup sebagai berikut:

- a. Mengkaji, meneliti mengamati atau menelaah apa yang menjadi nilai-nilai dan aspirasi yang sedang berkembang di dalam masyarakat di Kota Balikpapan, apa saja kebutuhan masyarakat itu sendiri oleh penyelenggara negara dalam hal ini pemerintah kota Balikpapan yang berwenang untuk merumuskan politik hukum.

⁷⁶ Imam saukani dan A. Ahsin Thohari, *Loc. Cit.*

- b. Proses perdebatan dan perumusan nilai-nilai dan aspirasi tersebut yang menjadi trend atau sedang menjadi kebutuhan masyarakat ke dalam bentuk sebuah rancangan peraturan perundang undangan oleh penyelenggara negara yang berwenang merumuskan politik hukum dalam hal ini pemerintah Kota Balikpapan.
- c. Penyelenggara negara yang berwenang merumuskan dan menetapkan politik hukum tidak lain pemerintah Kota Balikpapan.
- d. Peraturan perundang-undangan yang memuat politik hukum.
- e. Faktor-faktor yang mempengaruhi dan menentukan suatu politik hukum, baik yang akan datang, sedang, dan telah ditetapkan.

Dalam sudut pandang yang lainnya, Satjipto Rahardjo mendefinisikan politik hukum sebagai aktivitas memilah atau menyortir beserta suatu cara yang hendak dipakai untuk mencapai suatu tujuan sosial dengan hukum atau aturan tertentu di dalam masyarakat yang cakupannya meliputi jawaban atas beberapa pertanyaan mendasar, yaitu: tujuan apa yang hendak dicapai melalui sistem yang ada; cara-cara apa dan yang mana yang dirasa paling baik untuk dipakai dalam mencapai tujuan tersebut; kapan waktunya dan melalui cara apa dan bagaimana hukum itu perlu dirubah; dapatkah suatu pola yang baku dan mapan dapat dirumuskan untuk membantu dalam memutuskan proses pemilihan tujuan serta cara-cara untuk mencapai tujuan tersebut dengan baik.⁷⁷

Inti dari kalimat di kemukakan oleh Satjipto Rahardjo yaitu 'aktivitas memilah atau menyortir beserta suatu cara yang hendak dipakai untuk mencapai suatu tujuan

⁷⁷ Satjipto Rahardjo, *Loc. Cit.*

sosial dengan hukum atau aturan tertentu didalam masyarakat'. Artinya cakupan politik hukum itu sendiri mencakup aktivitas memilah atau menyortir apa yang menjadi nilai-nilai yang ada dalam masyarakat beserta mencari cara yang hendak dipakai atau diaplikasikan untuk mencapai tujuan sosial dari masyarakat itu sendiri sesuai dengan nilai-nilai dan kebutuhan masyarakat dengan hukum atau aturan tertentu di dalam masyarakat.

Sehingga jika politik hukum dikaitkan dengan perda kota Balikpapan nomor 1 tahun 2019 adala apa saja aktifitas yang dilakukan oleh pemerintah Kota Balikpapan dalam memilah dan menyortir apa yang menjadi nilai-nilai yang ada di dalam masyarakat Balikpapan dan proses pencarian cara yang hendak dipakai atau diaplikasikan untuk mencapai tujuan sosial dari masyarakat tersebut serta mengimplementasikan hukum atau perda tersebut di dalam masyarakat.

Berdasarkan dari Data yang dikumpulkan oleh Penulis, ada beberapa poin penting yang menjadi pertimbangan dibuatnya perda ini. *Pertama*, Kota Balikpapan adalah salah satu kota besar yang berada di Provinsi Kalimantan Timur dengan jumlah penduduk mencapai 706.414 jiwa. Pemerintah serta masyarakat Balikpapan dikenal akan kepeduliannya terhadap lingkungan. Penghargaan adipura, Adiwiyata, serat Kalpataru yang kerap diperoleh membuktikan bahwa budaya bersih dan wawasan lingkungan telah menjadi bagian dan ciri khas dari masyarakat Balikpapan. Kebijakan dibuatnya perda ini bertujuan untuk menghindari kerusakan lingkungan seperti yang terjadi di beberapa daerah di Indonesia. hal tersebut menunjukkan bahwa kota Balikpapan merupakan kota yang sadar akan pentingnya isu-isu lingkungan.

mengenai isu pengurangan penggunaan sampah plastik yang sedang digalakan pemerintah Indonesia saat ini. Tampak bahwa dengan tarif 1.500 Rupiah yang dikenakan pada setiap kantong plastik berbayar di Kota Balikpapan belum efektif untuk menekan penggunaan plastik. Hal tersebut dikarenakan pada setiap kantong plastik masih tersedia di pasar ritel maupun pasar tradisional dan penggunaannya tidak dibatasi. Kaitannya dengan hal ini, dengan melihat Kota Balikpapan yang juga merupakan kota yang berkomitmen terhadap lingkungan, maka diperlukan Peraturan Daerah mengenai pengurangan penggunaan kantong plastik di Kota Balikpapan.

Poin kedua, tujuan dibuatnya perda ini adalah sebagai berikut;

- a. Mengurangi timbulan sampah dan dampak pencemaran lingkungan hidup yang berasal dari produk/kemasan plastik sekali pakai;
- b. Mengendalikan bahaya akibat penggunaan dari produk/ kemasan plastik sekali pakai;
- c. Menekan laju timbulnya sampah plastik yang menjadi beban pencemar bagi lingkungan hidup; dan
- d. Meningkatkan pemahaman dan kesadaran publik untuk mengurangi penggunaan produk/kemasan plastik sekali pakai melalui strategi komunikasi, informasi dan edukasi kepada masyarakat.⁷⁸

⁷⁸ Peraturan Daerah Kota Balikpapan Nomor 1 Tahun 2019 Tentang Pengurangan Penggunaan Produk/Kemasan Plastik Sekali Pakai

Berdasarkan hasil wawancara dengan Bapak Jhonny Ng, ketua komisi 1 DPRD Kota Balikpapan, beliau mengatakan alasan mengapa raperda ini lebih dulu disahkan dan segera diimplementasikan sebagai perda di Kota Balikpapan.

“karena perda ini sangat penting untuk mengatur penggunaan plastik. banyak sampah-sampah plastik dimana-mana bahkan difasilitas umum seperti sekolah, lingkungan perusahaan dan sebagainya. sehingga pemerintah punya inisiatif bahwa untuk mengurangi penggunaan plastik dibuatlah ini perda. Dan perda ini dijadikan prioritas oleh Badan Peraturan Daerah (jika dulu namanya Prolegda).”⁷⁹

Kemudian ditambahkan oleh pak Hassanuddin selaku wakil ketua Komisi 1 DPRD Kota Balikpapan bahwa;

“Benda yang berbahan dasar plastik itu tidak bisa di *recycle*, bahkan butuh 100 tahun untuk plastik itu terurai secara alami. Sehingga mendorong kami untuk menciptakan dan memberikan inovasi-inovasi baru kepada masyarakat bagaimana caranya agar plastik tersebut tidak digunakan tetapi masyarakat dapat menggunakan bahan lain yang mudah di *recycle* seperti kantong belanja yang terbuat dari kain yang mudah dicuci dan bisa digunakan kembali”⁸⁰

Menurut pak Alwi Al-Qadri selaku ketua Komisi III dan sekaligus Fraksi Golongan Karya, beliau mengatakan mengenai kontra pada saat diusulkannya raperda ini. yaitu sebagai berikut:⁸¹

“Dalam proses pembentukan perda ini tentu ada kontranya, kita tidak bisa menafikkan itu karena itu masalah bisnis. Dan nanti ketika perda pengurangan plastik ini sudah di sahkan, tentu banyak perusahaan plastik yang merugi karena tidak bisa produksi lagi. Dan itu hal biasa”

Berdasarkan data yang diperoleh dari rekaman pembahasan pada Rapat paripurna dengan agenda jawaban Fraksi terhadap pandangan umum walikota Balikpapan terhadap raperda inisiatif DPRD tentang Tanggung Jawab sosial dan

⁷⁹ Wawancara dengan Bapak Jhonny Ng, Ketua Komisi 1 DPRD Kota Balikpapan, Senin 6 Juli 2020

⁸⁰ Wawancara dengan Bapak Hasanuddin, Wakil Ketua Komisi 1 DPRD Kota Balikpapan, Selasa 7 Juli 2020

⁸¹ Wawancara dengan Bapak Alwi Al-Wadri, Ketua Komisi III DPRD Kota Balikpapan, Rabu 8 Juli 2020

Lingkungan Perusahaan serta Pengurangan Penggunaan Kantong Plastik, disusun dengan pertimbangan sebagai berikut:

“raperda ini sangat baik untuk mengurangi sampah plastik” dikatakan oleh Juru bicara Fraksi Golongan Karya yaitu Bapak Sjahrudin Side

Kemudian ditambahkan oleh Yazid selaku Ketua Komisi II mengatakan bahwa:

“status hukum yang masih kami pertanyakan, hal ini terkait masalah lingkungan terutama sampah kantong plastik yang masih membahayakan bagi kesehatan”

Bapak Aminuddin dari Fraksi Gerindra mendukung raperda tersebut dengan mengatakan:

“begitupun Fraksi kami meminta agar adanya ketegasan dari pemimpin terkait sampah plastik ini, serta peran masyarakat untuk membantu pemerintah dalam mengurangi sampah”

Bapak Simon Sulean dari Fraksi Hanura berhadapan agar raperda itu segera disahkan menjadi Perda. Ibu Sri Hana dari Fraksi Demokrat juga mengatakan bahwa:

“penggunaan kantong plastik memang sangat berbahaya dan mengancam kesehatan bagi masyarakat, sehingga kami menyetujui dengan catatan Pemerintah Kota harus mencari solusi pengganti kantong plastik”

Selanjutnya oleh Bapak Subari dari Fraksi PKS mengatakan bahwa:

“terkait sampah plastik harus disosialisasikan kepada masyarakat agar mereka sadar untuk tidak menggunakan sampah plastik”

Sementara Bapak Ibrahim dari Fraksi NasDem-PPP menyetujui raperda tersebut menjadi perda dengan mengatakan:

“sedangkan untuk kantong plastik kami mendukung setelah melihat masih banyak sampah plastik di lingkungan warga baik di darat maupun di laut yang bahkan kami temui dan lihat hewan mati akibat memakan sampah plastik”

Berdasarkan berbagai pernyataan diatas, bisa dilihat bahwa mayoritas suara dalam sidang paripurna tersebut mendukung dan menyetujui disahkannya Raperda Pengurangan Plastik menjadi Perda.⁸²

Dikutip dari naskah akademik Raperda Kota Balikpapan, bahwa dibuatnya perda ini juga sebagai bentuk dukungan atas Undang-undang Nomor 18 Tahun 2008 Tentang Pengelolaan Sampah. Undang-undang tersebut menjelaskan bahwa sampah telah menjadi permasalahan nasional sehingga pengelolaannya perlu dilakukan secara komprehensif dan terpadu dari hulu ke hilir agar dapat memberikan manfaat secara ekonomi, sehat bagi masyarakat, dan aman bagi lingkungan. UU Nomor 8 tahun 2008 tersebut secara substansi hanya mengatur bagaimana pengelolaan sampah. Sementara diketahuinya bahwa sampah plastik merupakan sampah yang sulit diuraikan, sehingga kantong plastik sebagai salah satu bagian dari plastik diperlukan peraturan yang lebih spesifik untuk mengurangi penggunaan kantong plastik.

Perwujudan perda ini juga sebagai bentuk tindak lanjut atas usaha pemerintah mengurangi penggunaan kantong plastik dengan surat edaran (SE) Kementrian

⁸² Rekaman Pembahasan sidang Paripurna DPRD Kota Balikpapan tentang raperda pengurangan plastik, tanggal 7 Juli 2020

Lingkungan Hidup dan Kehutanan Nomor S.1230/PSLB3-PS/2016 tentang harga dan mekanisme Penerapan kantong Plastik. Surat Edaran tersebut merupakan *pioneer* dalam upaya mengurangi jumlah sampah plastik yang sulit diuraikan. alasan pelarangan penggunaan kantong plastik sekali pakai, sedotan plastik, dan kemasan styrofoam ini juga untuk kelestarian lingkungan. Plastik adalah bahan yang sangat awet sehingga memerlukan waktu sangat lama untuk terurai di alam. Plastik yang sudah tak terpakai dan jadi sampah bila tidak ditangani, lama kelamaan akan menumpuk dan mencemari tanah dan air. Sehingga perlu dilakukan tindak lanjut pada tingkat daerah sebagai upaya menekan penggunaan kantong plastik.

Selain itu Indonesia juga telah menyadari akan pentingnya pengurangan kantong plastik pada rumah tangga. Hal itu diatur dalam Peraturan Pemerintah Nomor 81 tahun 2012 Tentang Pengelolaan Sampa Rumah Tangga dan Sampah Sejenis Sampah Rumah Tangga. Pada peraturan tersebut terdapat himbauan untuk masing-masing rumah tangga mengurangi penggunaan kantong plastik. Hal ini selaras dengan sasaran yang ingin dicapai dari disusunnya perda ini yaitu kesadaran masyarakat untuk mengurangi penggunaan plastik.

Dibawah ini beberapa tambahan mengenai pembentukan Perda Nomor 1 Tahun 2019. Dijelaskan dalam bagian penjelasan di dalam perda tersebut, yang tertera sebagai berikut:

Kebijakan mengenai pengurangan kantong plastik belum ditetapkan dalam peraturan perundang-undangan. Secara yuridis, pengurangan penggunaan kantong plastik perlu disusun dengan menimbang peraturan-peraturan yang terkait, seperti

Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2008 tentang Pengelolaan Sampah dan Peraturan Pemerintah Nomor 81 Tahun 2012 tentang Pengelolaan Sampah Rumah Tangga dan Sampah Sejenis Rumah Tangga, yang memiliki posisi hukum yang lebih kuat.

Dalam pasal 28H ayat (1) UUD 1945 menjelaskan bahwa setiap orang berhak hidup sejahtera lahir dan batin, bertempat tinggal, dan mendapatkan lingkungan hidup yang baik dan sehat serta berhak memperoleh layanan kesehatan. Sehingga dalam usaha untuk mendapatkan lingkungan yang baik diperlukan kepedulian terhadap lingkungan. Diketahui bahwa plastik merupakan salah satu jenis sampah yang tidak ramah lingkungan karena perlu waktu lama untuk penguraianannya, sehingga mengurangi penggunaan kantong plastik secara filosofis merupakan suatu usaha untuk memberikan lingkungan hidup yang baik bagi manusia.

Pada praktiknya pengurangan kantong plastik akan lebih ditekankan kepada pasar ritel maupun tradisional untuk tidak menyediakan kantong plastik bagi pembeli. Sehingga perlu disusun peraturan daerah yang dapat mengatur peredaran kantong plastik sehingga dapat mengurangi penggunaan produk/kemasan plastik sekali pakai.⁸³

Dengan diaturnya pengurangan penggunaan kantong plastik dalam Undang-Undang atau Peraturan Daerah, maka terdapat implikasi terhadap aspek kehidupan

⁸³ *Ibid.* bagian Penjelasan Umum

masyarakat dan dampaknya terhadap aspek beban keuangan negara seperti berikut;⁸⁴

- 1) Nilai-nilai budaya setempat akan mendapatkan implikasi yang signifikan dengan diaturnya pengurangan penggunaan kantong plastik ini. Kebiasaan masyarakat yang sebelumnya menggunakan kantong plastik yang disediakan toko seperti pasar ritel atau pasar tradisional akan bertransisi menjadi membawa kantong belanja secara mandiri. Meskipun akan membutuhkan waktu dan respon yang berbagai macam dari masyarakat.
- 2) Dalam menyikapi respon berbagai macam dari masyarakat. Pemerintah perlu menanamkan pembinaan kecerdasan ekologi dalam kaitannya dengan pemahaman akan masalah dan potensi ancaman yang berada di balik semua produk peradaban. Sehingga masyarakat mengerti mengenai apa dampak penggunaan kantong plastik, dan bagaimana bahaya sampah plastik terhadap lingkungan alamiah masyarakat itu sendiri.
- 3) Mengenai implikasi terhadap aspek beban keuangan daerah melihat pada setiap SKPD pada Kota Balikpapan yang berkaitan dengan isu ini. SKPD harus mampu mengimplementasikan peraturan ini dengan atau tanpa searapan melalui anggaran keuangan daerah.

Bahwa untuk melaksanakan ketentuan Pasal 5 ayat (2) Perda Nomor 1 Tahun 2019 Arah Kebijakan pemerintah kedepannya setelah diterapkannya perda ini adalah dengan membuat Perwali yaitu Peraturan Wali Kota Balikpapan Nomor 28 Tahun

⁸⁴ Naskah akademik Raperda tentang Pengurangan Penggunaan Kantong Plastik Kota Balikpapan

2019 tentang Jenis Produk / Kemasan Plastik Sekali Pakai. Dalam perwali tersebut, disebutkan jenis produk/kemasan plastik sekali pakai yang dilarang untuk digunakan, yaitu;

- a. Kantong Plastik sekali pakai;
- b. Polistirena sekali pakai
- c. Sedotan plastik sekali pakai dan
- d. Kemasan plastik untuk produk sekali pakai⁸⁵

Diatur juga dalam perwali tersebut bahwa pengaturan terhadap pengurangan penggunaan produk/kemasan plastik sekali pakai dimaksudkan untuk mengurangi timbulan sampah produk/kemasan plastik di sumber penghasilan sampah.⁸⁶

Dalam perspektif politik, pembentukan Perda nomor 1 tahun 2019 kota Balikpapan

ini penuh dengan nilai-nilai lingkungan dan keadilan sosial, dan sejak aturan ini mulai diberlakukan di pusat perbelanjaan dan pasar modern atau toko retail modern produksi sampah plastik yang sebelumnya mencapai 70 ton perhari, sekarang berkurang hingga 40 ton perhari. Hal tersebut artinya menurunkan keseluruhan produksi dari 500 ton perhari menjadi 460 ton perhari.

Sampai saat ini perda tersebut mulai efektif membuat masyarakat kota Balikpapan berubah. Masyarakat kini mengantongi kantong belanja kain atau kertas, karena toko atau warung tidak lagi memberikan kantong plastik untuk membungkus barang yang dibeli. Namun juga tidak bisa dipungkiri bahwa

⁸⁵ Peraturan Walikota Balikpapan Nomor 28 Tahun 2019 tentang Jenis Produk/Kemasan Plastik Sekali Pakai, pasal 2 nomor (2)

⁸⁶ *Ibid*, nomor (2) pasal 2

masyarakat tidak langsung sadar akan pentingnya pengurangan plastik tersebut, dibutuhkan waktu dan proses agar masyarakat dapat sepenuhnya menerapkan perda ini karena penggunaan kantong plastik ini merupakan kebiasaan yang sudah berjalan lama di masyarakat sehingga perlu sosialisasi untuk merealisasikannya.

2. Proses Pembentukan Peraturan Daerah Kota Balikpapan Nomor 1 Tahun 2019 tentang Pengurangan Penggunaan Produk/ Kemasan Plastik Sekali Pakai

Proses pembentukan Peraturan Daerah Kota Balikpapan Nomor 1 Tahun 2019 tentang Pengurangan Penggunaan Produk / Kemasan Plastik Sekali pakai dibagi menjadi 4 tahap sidang Paripurna yaitu: tahap penyampaian masalah, tahap pembahasan, tahap persetujuan dan tahap pengesahan.

a. Tahap pengenalan masalah

Tahap ini adalah tahap awal untuk mengidentifikasi masalah yang telah terjadi di Kota Balikpapan yaitu kantong plastik yang merupakan faktor utama penyebab banyaknya limbah plastik. Kunci dari banyaknya penggunaan kantong plastik terletak pada kesadaran masyarakat Kota Balikpapan yang masih lemah terhadap isu ini.

Dalam wawancara bersama sekretaris Komisi 1 DPRD Bapak Simon Sulean memberi pendapat sebagai berikut:

“kita dapat melihat sendiri bahwa limbah Plastik sudah terlalu menumpuk di bagian-bagian Kota Balikpapan khususnya di bagian pesisir laut. Di Kota Balikpapan banyak masyarakat yang bermukim diatas laut kemudian melakukan berbagai aktifitas rumah tangga dan menjadikan laut sebagai tempat pembuangan

akhirnya. bahkan jika kita lihat limbah plastik tersebut sudah berbau dan membusuk”⁸⁷

Pendapat diatas merupakan salah satu opini dari sekian banyak opini anggota DPRD kota Balikpapan yang akhirnya memberikan inisiatif dan mendorong dibentuknya suatu Raperda mengenai Pengurangan Produk Plastik Sekali Pakai.

b. Tahap Pembahasan

Dalam Tahap pembahasan ini dilakukan melalui 4 fase pembicaraan. Fase pembicaraan tingkat satu yaitu; penjelasan Kepala Daerah dalam Rapat Paripurna mengenai Rancangan Peraturan Daerah berasal dari Kepala Daerah. Kemudian, Penjelasan dari Pimpinan Komisi / Pimpinan Rapat Gabungan Komisi / Pimpinan Panitia Khusus mengenai Raperda merupakan usul Prakarsa dari DPRD. Dalam Raperda ini karena yang menjelaskan adalah Ketua anggota DPRD itu sendiri maka Raperda berasal dari usul prakarsa DPRD.

Fase Pembicaraan kedua yaitu jika Raperda berasal dari Kepala Daerah maka Pandangan umum oleh Fraksi-fraksi terhadap Raperda berasal dari Kepala Daerah dan jawaban Kepala Daerah terkait pandangan umum Fraksi-fraksi. Namun jika Raperda atas Inisiatif dari DPRD, maka pembicaraan adalah mengenai pendapat Kepala Daerah terhadap Raperda yang berasal dari DPRD dan jawaban Fraksi-fraksi terhadap pendapat Kepala Daerah. Karena raperda ini berasal dari DPRD, maka topik pembicaraan adalah pendapat Kepala Daerah terhadap Raperda yang

⁸⁷ Wawancara dengan Bapak Simon Sulean, Sekretaris Komisi 1 DPRD Kota Balikpapan, tanggal 7 Juli 2020

berasal dari DPRD dengan jawaban dari Fraksi-fraksi terhadap pendapat Kepala Daerah, disinilah terjadi perbedaan pendapat mengenai pengurangan Plastik sekali pakai.

Fase Pembicaraan ketiga meliputi pembahasan mengenai rapat Komisi atau rapat Panitia Khusus dilakukan bersama-sama dengan Kepala Daerah atau pejabat yang ditunjuk. Kemudian fase pembicaraan keempat merupakan hasil pembicaraan fase tiga yaitu pendapat akhir Fraksi-fraksi dan pengambilan keputusan yang didahului dengan laporan hasil fase pembicaraan ketiga, pendapat akhir Fraksi, pengambilan keputusan dan yang terakhir adalah penyampaian sambutan kepala daerah terhadap pengambilan keputusan.

c. Tahap Persetujuan

Tahap persetujuan yaitu tahap dimana Raperda telah memperoleh persetujuan DPRD yang bisa dilakukan melalui metode *lobby* atau musyawarah. Namun jika dengan metode *lobby* dinyatakan gagal, maka pengumpulan suara dapat dilakukan dengan cara voting. Setelah memperoleh kesepakatan / persetujuan, sekretaris jenderal akan membacakan berita acara persetujuan bersama.

d. Tahap Pengesahan

Dalam tahap ini, dilakukan pengesahan oleh walikota sebagai Kepala Daerah dengan cara penandatanganan Naskah Berita Acara Persetujuan Bersama atas Raperda. Dari ke empat tahap ini, dapat disimpulkan bahwa proses pembentukan Peraturan Daerah Kota Balikpapan Nomor 1 tahun 2019 tentang Pengurangan

Produk / Kemasan Plastik sekali pakai telah mengikuti tata tertib pembentukan Peraturan Perundang-undangan yang ada.

BAB IV

PENUTUP

A. Kesimpulan

Dari pembahasan BAB III maka penulis dapat menyimpulkan berbagai kesimpulan sebagai berikut:

1. Politik Hukum Pembentukan Peraturan Daerah Kota Balikpapan Nomor 1 Tahun 209 tentang Pengurangan Penggunaan Produk/Kemasan Plastik Sekali Pakai didasarkan pada:
 - a. Banyaknya sampah-sampah plastik di fasilitas umum seperti sekolah, lingkungan perusahaan dan sebagainya, sehingga pemerintah berinisiatif untuk mengurangi penggunaan plastik melalui perda dan perda ini dijadikan prioritas oleh Badan Peraturan Daerah
 - b. Benda yang berbahan dasar plastik membutuhkan waktu 100 (seratus) tahun agar plastik itu terurai secara alami. Adanya perda yang menjadi dasar untuk pengurangan plastik akan mendorong inovasi-inovasi baru kepada masyarakat bagaimana caranya agar plastik tersebut tidak digunakan tetapi masyarakat dapat menggunakan bahan lain yang mudah di *recycle* seperti kantong belanja yang terbuat dari kain yang mudah dicuci dan bisa dipergunakan kembali.
 - c. Penggunaan kantong plastik sangat berbahaya dan mengancam kesehatan masyarakat

- d. Banyaknya sampah plastik di lingkungan warga baik di darat maupun di laut yang bahkan ditemui hewan mati akibat memakan sampah plastik tersebut.

Adapun Politik Hukum dari Perda ini merupakan bagian dari pembangunan hukum di tingkat hilir sebagai bentuk dukungan atas Undang-undang Nomor 18 Tahun 2008 Tentang Pengelolaan Sampah. Undang-undang tersebut menjelaskan bahwa sampah telah menjadi permasalahan nasional sehingga pengelolaannya perlu dilakukan secara komprehensif dan terpadu dari hulu ke hilir agar dapat memberikan manfaat secara ekonomi, sehat bagi masyarakat dan aman bagi lingkungan.

2. Proses Pembentukan Peraturan Daerah Kota Balikpapan Nomor 1 Tahun 2019 tentang Pengurangan Penggunaan Produk/Kemasan Plastik Sekali Pakai berdasarkan 4 tahapan yaitu inisiatif, Pembahasan, persetujuan dan Pengesahan telah memenuhi ke empat proses tersebut.

B. Saran

Berdasarkan kesimpulan dari hasil penelitian yang ada diatas, maka dapat diberikan saran-saran yang nantinya dapat menyempurnakan Politik Hukum dalam Pembentukan Peraturan Daerah Kota Balikpapan Nomor 1 tahun 2019 tentang Pengurangan Penggunaan Produk/Kemasan Plastik Sekali Pakai yaitu

1. Politik hukum pembentukan perda ini adalah agar masyarakat sadar akan kepentingan kebersihan lingkungan. Dan yang perlu dilakukan adalah

pelaksanaan dan dampak yang baik dari perda ini dapat diterapkan dengan baik dan manfaatnya dapat dirasakan oleh masyarakat kota Balikpapan.

2. Dalam pelaksanaan pembentukan peraturan daerah harus adanya unsur masyarakat untuk mendukung dan melaksanakan peraturan agar peraturan daerah tersebut dapat berjalan dengan baik di lingkup masyarakat guna membuat Kota Balikpapan Bersih, Indah, Aman dan nyaman.

DAFTAR PUSTAKA

Buku-buku ;

- Ahmad Redi, *Hukum Pembentukan Peraturan Perundang-undangan*, Sinar Grafika, Jakarta, 2018
- G. Setya Nugraha dan R Maulina F, *kamus Besar Bahasa Indonesia*, Surabaya,
- H. Abdul Manan, *Dinamika Politik Hukum di Indonesia*, Kencana, Jakarta, 2018
- Imam Saukani, *Dasar-dasar Politik Hukum* PT Raja Grafindo Perkasa, Jakarta, 2015
- Inu Kencana Syafie, *Pengantar Ilmu Pemerintahan*, Jakarta, Refika Aditama, 2010
- Lukman Santoso AZ, *Hukum Pemerintahan Daerah*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 2015
- Mahendra Kurniawan, dkk, *Pedoman Naskah Akademik PERDA Partisipatif*, cetakan kesatu, Kreasi Total Media, Yogyakarta, 2007
- Moh Mahfud MD, *Politik Hukum di Indonesia*, PT Grafindo Persada, Jakarta, 2009
- Ni'matul Huda, *Hukum Pemerintahan Daerah*, Nusa Media, Bandung, 2009
- Nurmayani, *Hukum Administrasi Daerah*, Bandar Lampung: Universitas Lampung, 2015
- Rudy, *Hukum Pemerintahan Daerah Perspektif Konstitusionalisme*, Indepth Publishing, Bandar Lampung, 2012
- Saifudin, *Partisipasi Publik Dalam Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan*, FH UII Press, Yogyakarta, 2009
- Sarman dan Mohammad Taufik Makarao, *Hukum Pemerintahan Daerah di Indonesia*, cetakan kesatu, Rineka Cipta, Jakarta, 2011

Jurnal

Setya Retnami, *makalah Sistem Pemerintahan Daerah di Indonesia*, Jakarta;

Kantor Menteri Negara Otonomi Daerah Republik Indonesia, 2001

Peraturan Perundang-Undangan

Undang-undang Negara Republik Indonesia Nomor 32 Tahun 2004 tentang
Pemerintahan Daerah

Undang-undang Nomor 18 Tahun 2008 Tentang Pengelolaan Sampah

Undang-undang Nomor 12 tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan perundang-
undangan

Undang-undang nomor 23 tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah

Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2015 Tentang Perubahan Kedua Atas Undang-
Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah

Peraturan Pemerintah Nomor 81 tahun 2012 Tentang Pengelolaan Sampah Rumah
Tangga dan Sampah Sejenis Sampah Rumah Tangga

Peraturan Daerah Kota Balikpapan Nomor 1 Tahun 2019 Tentang Pengurangan
Penggunaan Produk/Kemasan Plastik Sekali Pakai

Peraturan Walikota Balikpapan Nomor 28 Tahun 2019 tentang Jenis
Produk/Kemasan Plastik Sekali Pakai

Data elektronik

_____, *Kebersihan Tanggung Jawab Siapa*, terdapat dalam

<https://bugispos.com/2019/07/10/kebersihan-kota-tanggung-jawab-siapa/>

diakses tanggal 13 April 2020 pukul 03.02 WITA

GDIKP, *Balikpapan menuju Bebas Sampah Kantong Plastik*, terdapat dalam

<https://dietfakantongplastik.info/balikpapan-menuju-bebas-sampah->

[kantong-plastik/](https://dietfakantongplastik.info/balikpapan-menuju-bebas-sampah-kantong-plastik/) diakses terakhir tanggal 13 april 2020, pukul 03.36 WITA

Abdul Hakim Muhidin, *Perda Larangan Kantong Plastik Disepakati*, terdapat

dalam [https://kaltim.antaranews.com/berita/49526/perda-larangan-](https://kaltim.antaranews.com/berita/49526/perda-larangan-kantong-plastik-disepakati)

[kantong-plastik-disepakati](https://kaltim.antaranews.com/berita/49526/perda-larangan-kantong-plastik-disepakati) diakses terakhir tanggal 13 april 2020, pukul

4.41 WITA

Pengertian Provinsi menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia diakses pada tanggal

29 agustus 2020

Naskah Akademik

Naskah Akademik Raperda tentang Pengurangan Penggunaan Kantong Plastik di

Kota Balikpapan

Rekaman Pembahasan

Rekaman Pembahasan mengenai sidang paripurna DPRD Kota Balikpapan tentang

raperda pengurangan plastik, tanggal 7 juli 2020

Wawancara

Sumber dari sekretariat Dewan, DPRD Kota Balikpapan, 2020

Wawancara dengan Bapak Jhonny Ng, Ketua Komisi 1 DPRD Kota Balikpapan,

Senin, 6 Juli 2020

Wawancara dengan Bapak Hassanuddin, Wakil ketua Komisi 1 DPRD Kota

Balikpapan, Selasa 7 Juli 2020

Wawancara dengan Bapak Simon Sulean, Sekretaris Komisi 1 DPRD Kota

Balikpapan, Selasa 7 Juli 2020

Wawancara dengan Bapak Alwi Al Qadri, Ketua Komisi 3 DPRD Kota

Balikpapan, Rabu, 8 Juli 2020



FAKULTAS
HUKUM

Gedung Mr. Moh. Yamin
Universitas Islam Indonesia
Jl. Taman Siswa No. 158 Yogyakarta 55151
T. (0274) 379178
F. (0274) 377043
E. fh@uii.ac.id
W. fh.uii.ac.id

SURAT KETERANGAN BEBAS PLAGIASI

No. : 291/Perpus/20/H/VI/2020

Bismillaahirrahmaanirrahaim

Yang bertanda tangan di bawah ini:

Nama : **Ngatini, A.Md.**
NIK : **931002119**
Jabatan : **Kepala Divisi Perpustakaan Fakultas Hukum UII**

Dengan ini menerangkan bahwa :

Nama : Karina
No Mahasiswa : 16410467
Fakultas/Prodi : Hukum
Judul karya ilmiah : **POLITIK HUKUM PEMBENTUKAN PERATURAN DAERAH
KOTA BALIKPAPAN NOMOR 1 TAHUN 2019 TENTANG
PENGURANGAN PRODUK/KEMASAN PLASTIK SEKALI
PAKAI**

Karya ilmiah yang bersangkutan di atas telah melalui proses uji deteksi plagiasi dengan hasil **20.%**
Demikian surat keterangan ini dibuat agar dapat dipergunakan sebagaimana mestinya.

Yogyakarta, 14 Oktober 2020 M
27 Shafar 1442 H

a.n. Dekan
u.b. Ka. Divisi Perpustakaan

Ngatini, A.Md.

