

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Tujuan Negara Republik Indonesia adalah melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia dan untuk memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa, dan ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi dan keadilan sosial, sebagaimana yang tertuang dalam Pembukaan Undang-undang Dasar Republik Indonesia 1945 alinea keempat. Rumusan tersebut dalam kalimat sederhana lazim digambarkan sebagai masyarakat adil dan makmur. Hal ini tercermin dalam pembagian daerah di Indonesia terbagi atas daerah besar dan kecil dengan bentuk dan susunan pemerintahannya ditetapkan dengan Undang-undang, dengan memandang dan mengingat dasar permusyawaratan dalam sistem pemerintahan negara. Dan hak-hak asal usul dalam daerah yang bersifat istimewa, sesuai ketentuan yang terkandung dalam pasal 18 Undang-undang dasar 1945. Era otonomi daerah yang secara resmi mulai diberlakukan di Indonesia sejak 1 Januari 2001 menghendaki daerah untuk berkreasi dalam mencari sumber penerimaan yang dapat membiayai pengeluaran pemerintah dan pembangunan. Setiap daerah tersebut mempunyai hak dan kewajiban mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri untuk meningkatkan efisiensi dan efektivitas penyelenggaraan pemerintahan dan pelayanan kepada masyarakat.

Berdasarkan ketentuan Pasal 1 ayat (3) UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945, “Negara Indonesia adalah negara hukum”, dimana Pemerintah Daerah yang menganut desentralisasi atau Otonomi Daerahnya sendiri dalam penyelenggaraan pemerintahan, sebagaimana diisyaratkan dalam Pasal 18 ayat (1) UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945 “Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi atas daerah-daerah provinsi dan daerah provinsi itu dibagi atas kabupaten dan kota, yang tiap-tiap provinsi, kabupaten, dan kota mempunyai pemerintah daerah, yang diatur dengan Undang-undang”. Sebagai negara hukum, setiap penyelenggaraan urusan pemerintahan haruslah berdasarkan pada hukum yang berlaku (*wetmatigheid van bestuur*). Sebagai negara yang menganut desentralisasi mengandung arti bahwa urusan pemerintahan itu terdiri atas urusan pemerintahan pusat dan urusan pemerintahan daerah. Artinya ada perangkat pemerintah pusat dan ada pemerintah daerah, yang diberi otonomi yakni kebebasan dan kemandirian untuk mengatur dan mengurus urusan rumah tangga daerah.¹

Daerah otonom adalah daerah yang mempunyai hak dan wewenang untuk mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri dibawah pimpinan kepala daerah.² Otonomi daerah merupakan sebuah awal dalam hal peningkatan kualitas kehidupan masyarakat sekaligus ditujukan untuk peningkatan kemakmuran dan kesejahteraan masyarakat. Pelaksanaan otonomi daerah yang menitik beratkan pada daerah kabupaten dan kota dimulai dengan adanya penyerahan sejumlah kewenangan dari pusat ke daerah.

1Ridwan HR .*Hukum Administrasi Negara* , PT RajaGrafindo Persada, Jakarta, 2014, hlm.17

2Juniarso Ridwan dan Achamad Sodik Sudrajat, *Hukum Administrasi Negara dan Kebijakan Pelayanan Publik*, Nuansa, Bandung, 2010, hlm. 97.

Dalam pengertian ini disebutkan peraturan yang dikeluarkan oleh lembaga atau badan-badan tersebut haruslah dibentuk atas perintah Undang-undang, atau memiliki dasar *atribusi*. Sebaliknya, apabila peraturan dikeluarkan tanpa dasar Undang-undang atau tanpa *atribusi*, maka peraturan yang demikian tidak dapat disebut sebagai peraturan PerUndang-undangan, melainkan disebut Peraturan Kebijaksanaan.³

Peraturan Kebijaksanaan yang dimaksud adalah agar badan/pejabat administrasi Negara dapat menjalankan tugas menyelenggarakan kesejahteraan umum (*bestuurzoorg*), maka badan/pejabat administrasi Negara tersebut memerlukan kemerdekaan untuk dapat bertindak atas inisiatif sendiri, utamanya dalam penyelesaian soal-soal genting yang timbul secara tiba-tiba dan peraturan penyelesaiannya belum ada.⁴ Contohnya adalah Surat edaran Nomor: SE.1/Menlhk-PSLB3/2016 Hari Peduli Sampah 2016 yaitu salah satu regulasi mengenai harus membayarnya kantong plastik, Surat Edaran ini diberlakukan selama 6 bulan dengan masa evaluasi berkala 3 bulan sekali, kemudian di edarluaskan dan hanya bersifat Himbauan untuk pihak-pihak terkait. Oleh sebab itu pemerintah perlu mengkaji ulang mengenai hal tersebut, karena surat edaran itu menuai banyak kritik dari konsumen, banyaknya tanggapan-tanggapan negatif yang muncul dimasyarakat luas mengenai Surat Edaran yang dikeluarkan Menteri Lingkungan Hidup dan Kehutanan tersebut, membuat banyak orang harus berfikir kembali untuk mematuhi aturan Surat Edaran tersebut atau tidak. Jika dilihat surat edaran mengenai plastik berbayar, apakah aturan-aturan

3S. F. Marbun, *Hukum Administrasi Negara 1*, Ctk. Pertama, FH UII Press, Yogyakarta, 2012, hlm. 167

4*Ibid*, hlm. 172

yang diterapkan itu harus merujuk ke pasar modern saja, sedangkan untuk pasar tradisional tidak diberlakukan, sebab jika dilihat dari kenyataannya ada beberapa tempat pasar tradisional yang tidak menghiraukan aturan baru tentang surat edaran itu, sehingga surat edaran itu belum maksimal dan tepat sasaran juga belum efektif dalam menekan limbah sampah plastik yang ada di Yogyakarta, karena pasar tradisional juga berperan dalam menimbulkan sampah plastik.

Sampai saat ini pun diketahui bahwasannya aturan surat edaran yang dibuat itu belum diberikan sanksi yang jelas terhadap pihak-pihak yang tidak mematuhi aturan tersebut, sebab pemerintah sendiri menilai bahwa kebijakan itu masih dalam tahap percobaan. Dengan tidak adanya sanksi tersebut dapat juga sebagai pemicu utama mengapa masih banyak pihak-pihak yang tidak memperdulikan surat edaran tersebut.

Menurut Keterangan Faizah selaku Kepala Bidang Daur Ulang di Badan Lingkungan Hidup Kota Yogyakarta menyatakan bahwa kebijakan dari Surat Edaran No: SE.1/MENLHK-PSLB3/2016 Hari Peduli Sampah 2016 tertanggal 29 Januari 2016 tentang Harga dan Mekanisme Penerapan Kantong Plastik Berbayar, yang berlaku sejak tanggal 21 Februari 2016 yang bertepatan juga dengan Hari Peduli Sampah Nasional ini berasal dari pusat yang nantinya akan dijadikan sebagai Peraturan Walikota atau Bupati tiap daerah. Bu Faizah mengeluhkan bahwa adanya klausula dalam Surat Edaran yang menyatakan bahwa kantong plastik berbayar sebagai barang dagangan dan lemahnya Regulasi yang jelas terkait plastik berbayar yang diberlakukan selama 6 bulan dengan masa evaluasi berkala 3 bulan sekali. Beliau juga memaparkan bahwa aturan ini belum jelas

dikarenakan belum ada Petunjuk Pelaksanaan (Juklak) dan Petunjuk Teknisnya (Juknis), sehingga berakibat pada penyalahgunaan oleh pihak-pihak yang berkepentingan dalam hal tersebut. Hal ini juga tidak lepas dari kurangnya sosialisasi dari pemerintah pusat ke pemerintah daerah, serta sosialisasi ke masyarakat.⁵

Surat Edaran yang dikeluarkan oleh kementerian lingkungan hidup mengenai plastik berbayar dijelaskan biaya yang dikeluarkan untuk plastik itu sebesar minimal Rp. 200,-. Apakah anggaran yang konsumen keluarkan sebesar minimal Rp. 200,- itu dapat benar-benar menekan penggunaan sampah plastik. Penulis yang dasarnya juga bisa disebut sebagai konsumen beranggapan bahwa lebih tidak mengindahkan aturan tersebut, penulis sendiri lebih memilih untuk tidak membeli kantong plastik itu selama masih barang bawaan yang dibawa tidak merepotkan, dan banyak dari konsumen lain yang tidak menghiraukan dengan kebijakan surat edaran tersebut. Beberapa tanggapan dari konsumen sendiri banyak yang mendukung program pemerintah dan ada yang tidak setuju mengenai harus membayar kantong plastik, karena menurut konsumen kantong plastik yang didapat dari swalayan itu harusnya hak dari konsumen yang membeli di pasar modern tersebut.

Namun langkah positifnya dari kebijakan tersebut memang untuk mengurangi dampak dari limbah sampah plastik yang dimana itu susah terurai, dan melihat dari lahan untuk pembuangan sampah itu sendiri semakin lama semakin

⁵ Hasil wawancara Penulis dengan BuFaiz selaku kepala Kepala bidang daur ulang BLH Kota Yogyakarta pada tanggal 16 Juni 2016

menipis dan tentunya membuat tidak nyaman dan dapat menimbulkan banjir dan membuat lingkungan menjadi kumuh.

B. Rumusan Masalah

1. Apakah Pemerintah Daerah berwenang dalam menentukan Harga Plastik Berbayar?
2. Bagaimanakah kekuatan mengikatnya Surat Edaran No: SE.1/MENLHK-PSLB3/2016 Hari Peduli Sampah 2016?

C. Tujuan Penelitian

1. Untuk mengetahui apakah Pemerintah Daerah berwenang dalam menentukan harga plastik berbayar
2. Untuk mengetahui dan menganalisis bagaimana kekuatan mengikatnya Surat EdaranNo: SE.1/MENLHK-PSLB3/2016 Hari Peduli Sampah 2016

D. Tinjauan Pustaka

1. Konsep Pemerintah (Bestuur)

Pemerintahan pertama-tama diartikan sebagai keseluruhan lingkungan jabatan dalam suatu organisasi. Dalam organisasi negara, pemerintahan sebagai lingkungan jabatan adalah alat-alat kelengkapan negara seperti jabatan eksekutif, jabatan legislatif, jabatan yudikatif, dan jabatan supra struktur lainnya. Jabatan-jabatan ini menunjukkan suatu lingkungan kerja tetap yang berisi wewenang tertentu. Kumpulan wewenang memberikan kekuasaan untuk melakukan atau tidak melakukan sesuatu. Oleh karena itu jabatan eksekutif, jabatan legislatif, jabatan eksekutif, kekuasaan legislatif, kekuasaan yudikatif, dan lain-lain.

Pemerintahan yang dikemukakan tersebut dapat dikatakan sebagai pemerintahan dalam arti umum atau dalam arti luas (*government in the broad sense*).⁶

Pemerintah adalah sebagai unsur-unsur, seperti yang dikemukakan oleh Jimni Muhammad Ibrahim yaitu: ⁷

1. Kegiatan sebagai suatu proses
2. Terorganisir
3. Sumber kegiatan adalah kedaulatan (Apabila Pemerintah Daerah maka sumber kegiatannya adalah *power* atau *authority* yang diberikan oleh pemerintah pusat yang bersumber dari kedaulatan tersebut)
4. Yurisdiksi:
 - a. Teritorial seluruh wilayah negara (apabila daerah merupakan sebagian dari wilayah negara)
 - b. Personil seluruh rakyat (warga negara dan penduduk warga negara tersebut)

Dalam hukum publik, dikenal istilah pemerintah dan pemerintahan. Pemerintahan adalah *bestuurvoering* atau pelaksanaan tugas pemerintah, sedangkan pemerintah ialah organ/alat atau aparat yang menjalankan pemerintahan. Istilah pemerintah ini dapat diartikan secara luas dan secara sempit. Pemerintah dalam arti luas (*bewindvoering* atau *regering*) dan pemerintahan dalam arti sempit (*bestuur* atau *administratie*). Pemerintah dalam arti luas (*in the broad sense*) mencakup semua alat kelengkapan negara, yang pada pokoknya terdiri dari cabang-cabang kekuasaan eksekutif, legislatif, yudisial, atau alat-alat kelengkapan negara yang bertindak untuk dan atas nama negara, sedangkan pemerintah dalam arti sempit (*in the narrow sense*) adalah cabang kekuasaan eksekutif, baik di tingkat pusat maupun daerah.⁸

6 Bagir Manan, *Menyongsong Fajar Otonomi Daerah*, Pusat Studi Hukum (PSH) Fakultas Hukum UII, Yogyakarta, 2002, hlm. 100-101.

7 Jimni Muhammad Ibrahim, *Prospek Otonomi Daerah*, Wahana Price, Semarang, 1991, Hlm. 36

8 Ridwan, *Diskresi & Tanggung Jawab Pemerintah*, FH UII Perss, Yogyakarta, 2014, Hlm. 91

Pemerintahan sebagai lingkungan jabatan yang berisi lingkungan pekerjaan tetap, dapat juga disebut pemerintahan dalam arti statis. Selain itu, pemerintahan dapat juga diartikan secara dinamis. Pemerintahan dalam arti dinamis, berisi gerak atau aktivitas berupa tindakan atau proses menjalankan kekuasaan pemerintahan. Pemerintahan dinamis di bidang eksekutif antara lain melakukan tindakan memelihara ketertiban keamanan, menyelenggarakan kesejahteraan umum dan lain-lain. Pemerintahan dinamis di bidang yudikatif melakukan kegiatan memeriksa, memutus perkara dan lain sebagainya. Pemerintahan dinamis di bidang legislatif melakukan kegiatan membuat Undang-undang, menetapkan anggaran pendapatan dan belanja negara, melakukan pengawasan, turut serta dalam mengisi jabatan tertentu dan lain-lain.

2. Wewenang Pemerintah

Kewenangan Daerah mencakup kewenangan dalam seluruh bidang pemerintahan, kecuali kewenangan dalam bidang politik luar negeri, pertahanan keamanan, peradilan, moneter dan fiskal, agama, serta kewenangan bidang lain. Khusus di bidang keagamaan sebagian kegiatannya dapat ditugaskan oleh Pemerintah kepada Daerah sebagai upaya meningkatkan keikutsertaan Daerah dalam menumbuh-kembangkan kehidupan beragama. Sedangkan kewenangan bidang lain meliputi kebijakan tentang perencanaan nasional dan pengendalian pembangunan nasional secara makro, dana perimbangan keuangan, sistem administrasi negara dan lembaga perekonomian negara, pembinaan dan

pemberdayaan sumber daya manusia, pendayagunaan sumber daya alam serta teknologi tinggi yang strategis, konservasi, dan standardisasi nasional.⁹

Ditinjau dari lingkungan jabatan, pemerintahan Pusat mewakili cakupan wewenang atau kekuasaan yang lebih luas. Pemerintahan Daerah Otonom hanya menyelenggarakan fungsi pemerintahan di bidang eksekutif atau secara lebih tetap administrasi negara dan fungsi pemerintahan di bidang legislatif.

Dengan demikian, kalau dilihat dari kekuasaan pemerintahan Daerah Otonom, maka pemerintahan dapat dibedakan menjadi tiga kelompok:¹⁰

1. Pemerintahan dalam arti sempit yaitu penyelenggaraan kekuasaan eksekutif atau administrasi negara.
2. Pemerintahan dalam arti agak luas yaitu penyelenggaraan kekuasaan eksekutif dan legislatif tertentu yang melekat pada pemerintahan Daerah Otonom.
3. Pemerintahan dalam arti luas yang mencakup semua lingkungan jabatan negara di bidang eksekutif, legislatif, yudikatif, dan lain sebagainya.

Pengertian pemerintah menurut Undang-undang Nomor 23 Tahun 2014, secara normatif (*positiefrechtelijk*) dibedakan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah.

Pemerintah Pusat diartikan sebagai perangkat negara kesatuan Republik Indonesia yang terdiri dari Presiden dan Menteri-menteri. Pemerintah Daerah adalah Kepala Daerah beserta perangkat Daerah Otonom yang lain sebagai Eksekutif Daerah.

Pengertian-pengertian yuridis tersebut menunjukkan satu persamaan. Pemerintah semata-mata diartikan sebagai penyelenggara kekuasaan

⁹Deddy Supriady Bratakusumah dan Dadang Solihin, *Otonomi Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah*, Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, 2004, hlm. 10-11.

¹⁰ Bagir Manan, *Menyongsong.., Op.Cit.* hlm. 103.

eksekutif atau administrasi negara. Seperti diutarakan di muka, pemerintahan dalam kaitan dengan pengertian pemerintahan Pusat mengandung arti yang luas baik di bidang penyelenggaraan pemerintahan (eksekutif) mau pun penyelenggaraan negara pada umumnya. Pengertian ini berbeda kalau dilihat dari perspektif hubungan Pusat dengan Daerah. Di sini, pemerintahan pusat hanya dalam arti sempit yaitu penyelenggara kekuasaan eksekutif.¹¹

Pemerintah Daerah terdiri dari Kepala Daerah dan perangkat Daerah lainnya, yang terdiri dari Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, Kepala Daerah, dan Perangkat Daerah.¹²

Peran kepala daerah sangat besar sekali dalam pelaksanaan tugas-tugas daerah, khususnya tugas-tugas otonomi. Berhasil tidaknya tugas-tugas daerah sangat tergantung pada kepala daerah sebagai manajer daerah yang bersangkutan. Beratnya tugas dan tanggungjawab yang harus dijalankan oleh seorang Kepala Daerah/Wilayah, tidak heran jika ia dituntut oleh persyaratan kualitas yang cukup berat. Dalam kaitannya dengan hal ini, **Porter** dan **Olsen** menyatakan bahwa akibat dari pelaksanaan desentralisasi maka seorang Kepala Daerah harus berkualitas sebagai “*generalist*”; sebaliknya sebagai alat pemerintah pusat, maka ia diharapkan menjadi seorang “*specialist*”.¹³ Oleh sebab itu, agar mekanisme pemerintahan tersebut berjalan dengan sebaik-baiknya, yakni sesuai dengan tujuan yang diharapkan, maka manusia atau subyek atau pelakunya harus pula baik.¹⁴

11 Bagir Manan, *Op.Cit.* hlm. 104.

12 Deddy Supriyadi Bratakusumah dan Dadang Solihinin, *Loc.cit.*, hlm. 13.

13 Josef Riwu Kaho, *Op.Cit.*, hal 64 – 65.

14 *Ibid.*, hal 60

Kepala daerah sebagai pemimpin daerah, memiliki tanggungjawab yang besar dalam menjalankan roda pemerintahan. Berbagai kebutuhan dan keperluan rakyat yang menyangkut bidang pelayanan penyelenggaraan pemerintahan di daerah menjadi tanggungjawabnya. Kedudukan kepala daerah, pada tingkat Propinsi maupun Kabupten dan/atau Kota masing-masing bertugas untuk menyelenggarakan pemerintahan.

Perihal dari kedudukan Gubernur sebagai Kepala Daerah Provinsi berfungsi selaku wakil pemerintah di Daerah dalam pengertian untuk menjembatani dan memperpendek rentang kendali pelaksanaan tugas dan fungsi pemerintah termasuk dalam pembinaan dan pengawasan terhadap penyelenggaraan urusan pemerintahan pada tingkat pemerintahan Kabupaten dan Kota. Tugas Gubernur sebagai Wakil Pemerintah, di mana Gubernur yang karena jabatannya berkedudukan juga sebagai wakil Pemerintah di wilayah Provinsi yang bersangkutan.

Kepala Daerah mempunyai kewajiban juga untuk memberikan laporan penyelenggaraan pemerintahan daerah kepada Pemerintah, dan memberikan laporan keterangan pertanggungjawaban kepada DPRD, serta menginformasikan laporan penyelenggaraan pemerintahan Daerah kepada masyarakat. Laporan penyelenggaraan pemerintahan Daerah kepada Pemerintah disampaikan kepada Presiden melalui Menteri Dalam Negeri untuk Gubernur, dan kepada Menteri Dalam Negeri melalui Gubernur untuk Bupati/Walikota 1 (satu) kali dalam 1 (satu) tahun. Laporan ini digunakan Pemerintah sebagai dasar melakukan evaluasi

penyelenggaraan pemerintahan daerah dan sebagai bahan pembinaan lebih lanjut sesuai dengan peraturan PerUndang-undangan.

Sebagai unsur otonomi daerah, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) sebagai lembaga perwakilan rakyat di daerah merupakan wahana untuk melaksanakan demokrasi Pancasila. Dalam pemerintahan, DPRD merupakan mitra dan berkedudukan sejajar dengan Pemerintah Daerah (Gubernur, Bupati, atau Walikota) dalam membentuk Peraturan Daerah dan bersama-sama menetapkan APBD.

Rancangan Anggaran Pendapatan Belanja Daerah (RAPBD), adalah rancangan atau usulan yang berasal dari lembaga eksekutif maupun legislatif berkaitan dengan keperluan dan kebutuhan pelaksanaan program pembangunan. Oleh karenanya peranan para anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah sangat penting berhubungan dengan kuatnya Dewan Perwakilan Rakyat Daerah di dalam penetapan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah.

DPRD merupakan lembaga perwakilan rakyat daerah yang berkedudukan sebagai unsur penyelenggaraan pemerintahan daerah. DPRD memiliki fungsi legislasi, anggaran, dan pengawasan. DPRD mempunyai fungsi legislasi; anggaran; dan pengawasan. Fungsi legislasi diwujudkan dalam membentuk Peraturan Daerah bersama Kepala Daerah. Fungsi anggaran diwujudkan dalam menyusun dan menetapkan APBD bersama Pemerintah Daerah. Fungsi pengawasan diwujudkan dalam bentuk pengawasan terhadap pelaksanaan Undang-undang, peraturan daerah, Keputusan Kepala Daerah dan kebijakan yang ditetapkan oleh Pemerintah Daerah.

3. Peraturan Kebijakan

Peraturan kebijakan adalah peraturan umum yang dikeluarkan oleh instansi pemerintahan berkenaan dengan pelaksanaan wewenang pemerintahan terhadap warga negara atau terhadap instansi pemerintahan lainya dan perbuatan peraturan tersebut tidak memiliki dasar yang tegas dalam UUD dan Undang-Undang formal baik langsung maupun tidak langsung. Artinya peraturan kebijakan tidak didasarkan pada kewenangan pembuatan Undang-undang oleh karena itu tidak termasuk peraturan Perundang-undangan yang mengikat umum tetapi dilekatkan pada wewenang pemerintah suatu organ administrasi negara dan terkait dengan pelaksanaan kewenangnya.¹⁵

Pada dasarnya peraturan kebijakan itu ditujukan untuk intern administrasi, namun sekaligus mempunyai daya kerja ekstern dan oleh karenanya mengenai pula warga negaranya. Dengan kata lain peraturan kebijakan itu digunakan untuk menjalankan tindakan-tindakan pemerintahan, kewenangan itu tidak ditentukan secara tegas dalam peraturan PerUndang-undangan, dan keberadaanya terkait dengan kepentingan umum. Peraturan kebijakan ini mengandung empat elemen, yaitu; pertama, peraturan umum; kedua berkenaan dengan pelaksanaan kewenangan pemerintah terhadap warga negara; ketiga, ditetapkan oleh suatu instansi pemerintah yang berwenang untuk itu, dan kewenangnya bukan berasal UUD atau Undang-undang formal, tetapi implisit

15 Ridwan, *Tiga Dimensi Hukum Administrasi dan Peradilan Administrasi*, FH UII Press, Yogyakarta, 2009, Hlm.82-83

pada kewenangan pemerintah itu sendiri; keempat, peraturan kebijakan itu terikat dengan asas-asas umum pemerintahan yang baik.¹⁶

4. Instrument Hukum dalam Penyelenggaraan Pemerintah Daerah

Pada Undang-undang No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan ini menegaskan bahwa Pancasila merupakan sumber dari segala sumber hukum negara. UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945 merupakan hukum dasar dalam Peraturan Perundang-undangan. Undang-undang ini juga memerintahkan untuk menempatkan UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dalam Lembaran Negara Republik Indonesia. Penempatan UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dalam Lembaran negara Republik Indonesia tidak merupakan dasar pemberlakuannya. Disamping itu, diatur mengenai jenis dan hierarki peraturan Perundang-undangan (Pasal 7 ayat (1)). Adapun jenis dan hierarki peraturan Perundang-undangan yang diatur dalam Pasal 7 ayat (1) UU tersebut adalah sebagai berikut:

¹⁶*Ibid.*, Hlm. 83-84

Tabel 1

Hierarki Peraturan PerUndang-undangan Menurut UUNo. 12Tahun 2011
a. UUD NEGARA REPUBLIK INDONESIA TAHUN 1945 b. KETETAPAN MAJELIS PERMUSYAWARATAN RAKYA c. UNDANG-UNDANG/PERATURAN PEMERINTAH PENGGANTI UNDANG-UNDANG d. PERATURAN PEMERINTAH e. PERATURAN PRESIDEN f. PERATURAN DAERAH PROVINSI g. PERATURAN DAERAH KABUPATEN/KOTA

Peraturan Kebijakan sebagaimana dalam Peraturan Menteri Pasal 8 ayat (2) UU No. 12 Tahun 2011 menegaskan bahwa “ Peraturan PerUndang-undangan sebagaimana dimaksud pada ayat(1) diakui keberadaannya dan mempunyai kekuatan hukum mengikat sepanjang diperintahkan oleh peraturan PerUndang-undangan yang lebih tinggi atau dibentuk berdasarkan kewenangan.

Peraturan kebijakan adalah peraturan umum yang dikeluarkan oleh instansi pemerintahan berkenaan dengan pelaksanaan wewenang pemerintahan terhadap warga negara atau terhadap instansi pemerintahan lainnya dan perbuatan peraturan tersebut tidak memiliki dasar yang tegas dalam UUD dan Undang–Undang formal baik langsung maupun tidak langsung. Artinya peraturan

kebijakan tidak didasarkan pada kewenangan pembuatan Undang-undang oleh karena itu tidak termasuk peraturan Perundang-Undang yang mengikat umum tetapi dilekatkan pada wewenang pemerintah suatu organ administrasi negara dan terkait dengan pelaksanaan kewenangnya.¹⁷

Pada dasarnya peraturan kebijakan itu ditujukan untuk intern administrasi, namun sekaligus mempunyai daya kerja ekstern dan oleh karenanya mengenai pula warga negaranya. Dengan kata lain peraturan kebijakan itu digunakan untuk menjalankan tindakan-tindakan pemerintahan, kewenangan itu tidak ditentukan secara tegas dalam peraturan PerUndang-undangan, dan keberadaannya terkait dengan kepentingan umum. Peraturan kebijakan ini mengandung empat elemen, yaitu; pertama, peraturan umum; kedua, berkenaan dengan pelaksanaan kewenangan pemerintah terhadap warga negara; ketiga, ditetapkan oleh suatu instansi pemerintah yang berwenang untuk itu, dan kewenangnya bukan berasal UUD atau Undang-undang formal, tetapi implisit pada kewenangan pemerintah itu sendiri; keempat, peraturan kebijakan itu terikat dengan asas-asas umum pemerintahan yang baik

Bagir Manan menyebutkan ciri ciri peraturan kebijakan sebagai berikut:¹⁸

- a. Peraturan kebijakan bukan merupakan peraturan PerUndang-undangan.
- b. Asas-asas pembatasan dan pengujian terhadap peraturan PerUndang-undangan tidak dapat diberlakukan pada peraturan kebijakan.
- c. Peraturan kebijakan tidak dapat diuji secara *wetmatigheid*, karena memang tidak ada dasar peraturan PerUndang-undangan untuk membuat keputusan peraturan kebijakan tersebut.

¹⁷Ridwan, *Tiga Dimensi Hukum...op.cit.*, Hlm.82-83

¹⁸*Ibid.*, Hlm.84-85

- d. Peraturan kebijaksanaan dibuat berdasarkan freies ermessen dan ketiadaan wewenang administrasi bersangkutan membuat peraturan PerUndang-undangan.
- e. Pengujian terhadap peraturan kebijakan lebih diserahkan pada doelmatigheid dan karena itu batu ujiannya adalah asas-asas umum pemerintahan yang layak.
- f. Dalam praktek diberi format dalam berbagai bentuk dan jenis aturan, yakni keputusan, instruksi, surat edaran, pengumuman dan lain-lain, bahkan dapat dijumpai dalam bentuk peraturan.

Dari ciri-ciri yang disebutkan Bagir Manan tersebut tampak bahwa peraturan kebijakan itu bukan peraturan PerUndang-undangan, dan karenanya tidak dapat diuji secara wetmatigheid tetapi diuji dengan asas-asas umum pemerintahan yang layak.

E. Metode Penelitian

1. Objek Penelitian

Implementasi Pelaksanaan Surat Edaran Nomor: SE.1/Menlhk-PSLB3/2016 Hari Peduli Sampah 2016 Di Kota Yogyakarta

2. Subjek Penelitian:

- a. Badan Lingkungan Hidup Kota Yogyakarta
- b. Pemilik Ritel

3. Sumber data :

- a. Data Primer adalah data yang diperoleh penulis secara langsung dari Subjek Penelitian yang dapat berupa hasil wawancara dan atau angket (*field research*)
- b. Data Sekunder, adalah data yang diperoleh penulis secara tidak langsung melalui kepustakaan (*library research*) dan dokumen.

4. Teknik Pengumpulan data

Data primer dikumpulkan dengan cara observasi dan wawancara:

- a. Observasi, yaitu pengumpulan data yang diperoleh dari lapangan guna mendapatkan gambaran yang nyata berkaitan dengan pelaksanaan dari program tersebut. Observasi adalah pengumpulan data yang dilakukan dengan sengaja, sistematis mengenai fenomena sosial dan gejala-gejala pesisir untuk kemudian dilakukan pencatatan. Dalam kaitannya dengan penelitian ini penulis langsung terjun ke lapangan menjadi partisipan (observer partisipatif) untuk menemukan dan mendapatkan data yang berkaitan dengan fokus penelitian. Dapat dilakukan terhadap pihak yang terlibat atau tidak terlibat.
- b. Wawancara, yaitu proses memperoleh keterangan untuk tujuan penelitian dengan cara tanya jawab sambil bertatap muka antara si penanya atau pewawancara dengan si penjawab atau responden dengan menggunakan alat yang dinamakan interview guide (panduan wawancara). Walaupun wawancara adalah proses percakapan yang berbentuk tanya jawab dengan tatap muka, wawancara adalah suatu proses pengumpulan data untuk suatu penelitian, pengumpulan data-data yang dilakukan dengan cara mengajukan pertanyaan secara lisan kepada subjek penelitian. Dapat berupa wawancara bebas maupun terpimpin

Data sekunder dikumpulkan dengan:

- a. Studi kepustakaan, yaitu teknik pengumpulan data dengan mengadakan studi penelaahan terhadap buku-buku, literatur-literatur, catatan-catatan, dan laporan-laporan yang ada hubungannya dengan masalah yang dipecahkan dengan menelusuri dan mengkaji berbagai peraturan PerUndang-undangan atau literatur yang berhubungan dengan permasalahan penelitian.
- b. Studi dokumen, yaitu teknik pengumpulan data yang tidak ditujukan langsung kepada subjek penelitian. Dokumen yang diteliti dapat berbagai macam, tidak hanya dokumen resmi, bisa berupa buku harian, surat pribadi, laporan, notulen rapat, catatan kasus (*case records*) dalam pekerjaan sosial, dan dokumen lainnya. Dengan mencari, menemukan dan mengkaji berbagai dokumen seperti putusan pengadilan, risalah sidang dan lain-lain yang berhubungan dengan permasalahan penelitian.

5. Pendekatan yang digunakan :

Pendekatan Undang-undang (*statute approach*). Pendekatan Undang-undang dilakukan dengan menelaah semua Undang-undang dan regulasi yang bersangkutan paut dengan isu hukum yang sedang ditangani. Pendekatan PerUndang-undangan dalam penelitian hukum normatif memiliki kegunaan baik secara praktis maupun akademis. Bagi penelitian untuk kegiatan praktis, pendekatan Undang-undang ini akan membuka kesempatan bagi peneliti untuk

mempelajari adakah konsistensi dan kesesuaian antara suatu Undang-undang dengan Undang-undang lainnya atau antara Undang-undang dengan Undang-undang Dasar atau regulasi dan Undang-undang. Hasil dari telaah tersebut merupakan suatu argumen untuk memecahkan isu yang dihadapi. Penelitian ini menggunakan pendekatan secara Yuridis Sosiologis. Metode pendekatan Yuridis itu sendiri yakni metode yang dilakukan melalui berupa Peraturan Perundang-undangan, Teori Hukum, Pendapat Pakar, Pendapat Ahli, Pendapat Para Sarjana, dan Pendapat Para Akademisi. Mengenai metode sosiologis adalah metode analisis secara sosiologis, dan empiris dimana berkaitan dengan menganalisa atau mempelajari hubungan timbal-balik antara hukum dengan gejala-gejala sosial.

6. Pengolahan dan Analisa Data

Pengolahan dan analisis data penulis menggunakan teknik pengolahan, dan analisis data secara Deskriptif Kualitatif, yaitu data yang diambil di dapatkan dari data hasil wawancara atau penelitian, dalam penjelasan lain memaknai penelitian kualitatif adalah suatu pendekatan investigasi karena biasanya penelitian dilakukan dengan cara bertatap muka langsung, dan berinteraksi dengan orang-orang di tempat penelitian. Desain penelitiannya bersifat terbuka yang maksudnya proses lebih penting dari pada hasil yang diperoleh, kemudian pada analisis data dilakukan setelah data terkumpul yang pada pengumpulan datanya karena dilakukan secara deskriptif, sehingga pada pengumpulan data-data

dalam bentuk laporan, dan dideskripsikan secara keseluruhan sesuai dengan data-data yang dapat di dapatkan.¹⁹

F. Sistematika Skripsi

Untuk memberikan gambaran secara garis besar, penulis menggunakan sistematika penulisan hukum (skripsi) sebagai berikut:

BAB I: PENDAHULUAN

Dalam hal ini dikemukakan tentang gambaran umum dari penelitian skripsi yang terdiri dari: Alasan Pemilihan Judul, Perumusan Masalah, Tujuan Penelitian, Tinjauan Pustaka, Metode Penelitian, dan Sistematika Skripsi.

BAB II: KEWENANGAN PEMERINTAH DAERAH DALAM MENJALANKAN PERATURAN KEBIJAKAN

- A. Konsep Pemerintah (Bestuur)
- B. Wewenang Pemerintah
- C. Peraturan Kebijakan
- D. Instrument Hukum dalam Penyelenggaraan Pemerintah Daerah
- E. Tinjauan Islam Dalam Pemerintah Daerah

BAB III: PENYAJIAN DAN ANALISIS DATA

- A. Deskripsi data
- B. Apakah Pemerintah Daerah Berwenang dalam menentukan harga plastik berbayar

¹⁹Pengertian Deskriptif Kualitatif, Di Akses dari <https://www.bimbingan.org/pengertian-penelitian-deskriptif-kualitatif.htm/> pada tanggal 20 Agustus 2016, Pukul 21.22 WIB.

C. Bagaimanakah kekuatan mengikatnya Surat Edaran No: SE.1/Menlhk-
PSLB3/2016 Hari Peduli Sampah 2016

BAB IV: PENUTUP

Dalam bab terakhir dari skripsi ini terdiri dari kesimpulan dan saran dari hasil penelitian penulis.